

**FORO INTEC**  
S O B R E L A  
**REFORMA  
FISCAL**



**3 de julio 2024**



# Presentación

Toda universidad tiene tres distintos roles, como nos apunta Robert A. Scott, académico que fuera presidente de Adelphi University; los de curador, creador y crítico. Como curador, el rol de la universidad es el de estructurar la formación superior de ciudadanos profesionales en planes de estudio que seleccionan contenidos y competencias relevantes. En su rol creador, en INTEC investigamos, ensayamos, emprendemos y participamos de la innovación.

En su rol crítico, INTEC ha sido espacio, foro, tribuna y agente de intercambio, debate, formulación de propuestas y búsqueda de acuerdos en torno a los más importantes asuntos de distinto orden y naturaleza, siempre preservando su naturaleza académica, apartidista, pluralista y de exclusivo compromiso con la objetividad, la búsqueda de la verdad y de las mejores soluciones a los problemas nacionales. Asimismo, ha sido partícipe de escenarios y estructuras en las que su representación se ha atendido a esos principios y valores, al aportar lo mejor de su experiencia y capacidades.

Tras nuestro primer cincuentenario y mirando a nuestros próximos 50 años, en INTEC seguimos comprometidos a continuar e incluso ampliar nuestro desempeño de ese importante rol que nos corresponde como universidad y como socio o partner del sector público y del sector privado para la transformación social del país y su desarrollo inclusivo, competitivo y sostenible en todos los órdenes. Insistimos en hacerlo siguiendo la recomendación de Frank Rhodes, rector emérito de Cornell, de que la universidad debe ser *“constructivamente asociada pero académicamente independiente”*.

Con este Foro sobre la Reforma Fiscal, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) continúa sirviendo como espacio para la discusión de ideas y aportar al debate nacional presentando puntos de vista desde la academia.

Como resultado del mismo, desde INTEC estaremos enviando las conclusiones principales de este evento a las autoridades gubernamentales, instancias y asociaciones empresariales y de la sociedad civil en general con la pretensión de que sirvan de insumo en la discusión de la reforma fiscal y otras reformas ineludibles.

Reunimos en este foro a nueve expertos en el área que han aceptado la convocatoria de nuestra casa de altos estudios para dilucidar distintos aspectos de posibles y necesarias reformas. No lo hemos hecho con espíritu de capilla, pero teniendo la que estimo mejor escuela de economía del país, de la cual es egresado el actual y reelecto presidente de la República, como lo fue su antecesor, contamos con una clara mayoría de profesores del INTEC, entre ellos un pasado rector y varios ex regentes y reconocidos egresados prominentes, profesores del INTEC, uno de ellos en licencia temporal por encabezar el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, quienes presentarán sus opiniones y consideraciones, inspirados en nuestros principios institucionales estatutarios de rigor analítico y científico, inserción crítica de la labor académica en la realidad dominicana, pluralismo, libertad de investigación y de expresión y debate respetuoso que caracterizan a nuestra comunidad académica. Saludo con especial distinción a Germania Montás, quien por su ejercicio y competencias profesionales -y lo digo sin ánimo prepotente- me confunde y la pienso como si fuera una de nuestras egresadas.

Al introducir este foro, como Rector del INTEC, no me corresponde entrar en sus intrínquilis. Puedo acogerme al lema que el insigne educador y filósofo mexicano, José Vasconcelos, legara a la UNAM: “Por mi raza hablará el espíritu”, en este caso remitiéndome a los calificados panelistas que protagonizan este foro.



Me puede corresponder, sí, el hacer explícito que en su diseño, con base a lo recomendado por nuestros profesores, hemos cuidado de considerar el contexto, la necesidad y los propósitos de una reforma fiscal vis a vis el conjunto de reformas que debemos abordar para que el calificativo de integral no sea un adorno sino una cualidad, y en ese contexto, debatir sobre la magnitud y objetivos de la reforma fiscal, y otras posibles reformas que le deben estar asociadas, para, finalmente, abordar la economía política de esas reformas, vislumbrando las cuestiones de agencia, los actores, los cursos de acción y negociación, y las medidas de implementación de las mismas. Es un foro animado por una visión amplia, abarcadora, comprehensiva y de largo plazo.

Por la genética institucional del INTEC en su ordenamiento y funcionamiento, que le ha caracterizado a lo largo de sus ya próximos 52 años de existencia, desde INTEC soñamos con políticas de Estado que sobrevivan a los vaivenes de conveniencias pasajeras y a la volatilidad de circunstancias de corto plazo.

Y por eso les ruego me permitan retomar la Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, que nos dimos legítimamente en 2012, resultante, como se expresa en su presentación, de varios años de trabajo y de un intenso proceso de consulta y concertación. Permítanme simplemente recordar que en los muy importantes objetivos establecidos en la END se plantea la necesidad de reformas como las que son objeto de discusión en este Foro. Remito al Artículo 21, referido al Primer Eje Estratégico, sobre el sistema de control interno y externo de la administración pública; también al Artículo 25, referido al Tercer Eje Estratégico, que incluye el objetivo de impulsar una reforma fiscal integral, basada en la progresividad y transparencia tributaria, orientada a financiar el desarrollo

sostenible, el objetivo de desarrollar un sistema tributario progresivo, y también el importantísimo objetivo de elevar la calidad del gasto público, asignando prioridad a la dimensión social del desarrollo humano.<sup>1</sup>

Creo queda claro que en la visión país que nos dimos con la Estrategia Nacional de Desarrollo planteábamos abordar con decisión y racionalidad los temas que hoy nos ocupan, aferrándonos a aquello de que más vale tarde que nunca.

Como Rector creo que me puedo permitir la licencia de, adoptando un tono más bien general, terminar esta intervención con algunas preguntas tal vez provocadoras.

A la primera, tal vez injustamente, la denomino una pregunta pragmática.

Dadas las grandes necesidades y aspiraciones del país que demandarán más gastos públicos, ¿cómo ganará el Gobierno la legitimidad que requiere para convencer a la población a que le financie?

Y, en segundo lugar, pensando en el gasto y luego en los tributos, las que quiero denominar como preguntas morales:

Pensando en el gasto, ¿Cómo hacemos corresponder la orientación y frugalidad del gasto a un país con grandes necesidades y ambiciones, pero con recursos siempre escasos de cara a lo que debemos lograr?

¿Cómo privilegiamos en el gasto reducir significativamente la deuda social que acumulamos con los menos favorecidos, los más necesitados, en las zonas rurales y en las tan diversas ciudades?

¿Cómo aseguramos que el gasto apunte con apropiado balance al futuro al tiempo que responde al presente, para no hipotecarle el país a las generaciones por venir?

Pensando en el tributo,  
¿Cómo aseguramos que requerimos en tributo lo que necesitamos, pero solo después de eliminar lo que no debemos gastar?

¿Cómo aseguramos que pedimos de los que más podemos antes de pedir a los que menos pueden?

¿Cómo nos sometemos al interés del país y de los muchos, antes que a intereses particulares y de pocos?

Me parece que, por encima o como trasfondo a cualquier tecnicismo económico o administrativo, debe estar ese tipo de preguntas que he calificado como morales, que de alguna manera refieren a las cuestiones fundamentales en torno a una reforma fiscal y otras reformas: la calidad del gasto y, por que no, la calidad de la tributación.

Me entusiasma a mis últimas palabras el pensar que se encuentra entre nosotros el señor Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, a cuyo ministerio, en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, la END le encomienda, cito: “en coordinación con las instituciones públicas y la sociedad civil, diseñará las normas, procedimientos y metodologías que se utilizarán en el proceso de monitoreo y evaluación de los impactos de las políticas, programas y proyectos incorporados en los instrumentos de planificación.” Me ilusiona que en próximos días estaría llevando al ciudadano presidente de la República y Egresado Destacado de INTEC, Luis Abinader, lo que resulte en relatoría de este foro.

Y entonces, con ese entusiasmo y esa ilusión, termino dejando, como botella lanzada al mar, la siguiente inquietud: lleguemos a donde lleguemos y con lo que lleguemos con estas reformas, ¿no deberíamos tener una instancia, un mecanismo, un observatorio, como se le quiera y pueda llamar, que de seguimiento a la calidad del gasto (y de la tributación) que es, me parece, el norte al que todos apuntamos por encima de las diferencias de enfoques y propuestas. INTEC, constructivamente asociado al tiempo que académicamente independiente, se ofrecería para participar resueltamente en una iniciativa de ese tipo. Ojalá y esta botella llegue a orillas acogedoras.

***Muchas gracias.***

***Palabras del Rector Julio Sánchez Maríñez***  
*en la apertura Foro sobre la Reforma Fiscal en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). 3 de Julio de 2024.*



# Relatoría del Foro sobre la Reforma Fiscal del INTEC:

## Recomendaciones desde la academia

El día 3 de julio de 2024, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) organizó el Foro sobre la Reforma Fiscal como espacio en el que académicos expertos intercambiaron ideas respecto a la fiscalidad dominicana, y analizaron el contexto y características de una posible reforma fiscal. Como institución comprometida con el desarrollo inclusivo, competitivo y sostenido de la nación, compartimos esta relatoría, con las principales consideraciones resultantes del foro, a los actores relevantes del Gobierno, del sector empresarial, de las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general, como contribución para fortalecer el debate democrático sobre procesos de gran trascendencia.

República Dominicana está en un momento decisivo. La madurez política, la estabilidad económica, un gobierno recientemente legitimado por votación popular y el funcionamiento de diferentes vías institucionales de participación ciudadana permiten que se discutan reformas estructurales. Es preciso aprovechar este período y definir qué país queremos tener en las próximas décadas y cómo queremos lograrlo.

En ese marco, el Foro y el INTEC procuran llamar la atención sobre la visión-país de largo plazo y sobre las reformas necesarias para alcanzar el país deseado. El reto es que las políticas del Estado sobrevivan a los vaivenes de conveniencias pasajeras y a la volatilidad de circunstancias de corto plazo.

### I. Principales conclusiones del Foro

A modo de síntesis, las principales conclusiones del Foro INTEC fueron las siguientes:

- La reforma fiscal es necesaria a pesar de que no se tiene una crisis económica o no hay a riesgo alto de insostenibilidad de la deuda pública.
- La reforma fiscal no solo debe implicar un aumento de los ingresos por las recaudaciones de impuestos, sino que, sobre todo, debe afectar la calidad y tamaño del gasto como mecanismo para dotar de mayor credibilidad y legitimidad al proceso de discusión.
- La reforma fiscal puede tener otros objetivos ulteriores de política pública, adicionales a la mejora de la posición fiscal del Gobierno, tales como: eliminación de distorsiones que afectan la capacidad de hacer negocios de las empresas, mejorar la equidad horizontal y vertical, fomentar mayor inversión pública y privada y el crecimiento económico, la generación de empleos dignos, productivos y sostenibles y el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población.
- La magnitud de la reforma fiscal dependerá de los objetivos que tenga el Gobierno. Un ajuste fiscal de corto plazo podría lograrse con un objetivo modesto de recaudación. Un objetivo de mayor alcance, que procure financiar una provisión adecuada de mejores bienes y servicios públicos, y un aumento en los niveles de inversiones, requiere un esfuerzo recaudatorio mayor, que solo podría alcanzarse en un horizonte de mediano a largo plazo.
- Para potenciar la reforma es necesario considerar otras reformas de manera simultánea o secuencial. Entre estas se mencionan las reformas del sector eléctrico, laboral y de la seguridad social, del sistema educativo y del municipal, y la recapitalización del Banco Central, entre otras.
- En particular, el Gobierno debe proponerle a la sociedad un plan creíble y plausible encaminado a reducir el déficit financiero del sector eléctrico, pues con él se están consumiendo improductivamente cuantiosos recursos año tras año.
- Se deben identificar medidas para mitigar el riesgo de contrarreforma una vez que la reforma se apruebe.
- Asimismo, dependiendo de la naturaleza que la reforma fiscal adopte, serán necesarias medidas para la compensación a sectores afectados.
- Por último, pero no con menos importancia, el incremento de la inversión pública es un factor importante para preservar un dinamismo económico.

## II. Estructura del Foro sobre la Reforma Fiscal del INTEC

El Foro sobre la Reforma Fiscal organizado por el INTEC estuvo dividido en tres paneles, de tres panelistas cada uno. Los mismos fueron moderados por los periodistas Miralba Ruiz y Roberto Cavada. El Foro inició con las palabras de bienvenida del doctor Julio Sánchez Maríñez, Rector del INTEC, quien explicó los objetivos del Foro y el deseo de la universidad de servir de espacio para la discusión de propuestas.

En el primer panel, titulado “Contexto y Objetivos de la Reforma Fiscal”, participaron los profesores de INTEC José Luís De Ramón, Egresado Destacado y ex regente de la universidad; Isidoro Santana, ex Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, y Richard Medina Gómez, coordinador de la escuela de Economía. En el mismo, se analizó si la reforma fiscal es realmente necesaria en estos momentos y qué objetivos de políticas se deben procurar con esta.

En el panel “Magnitud de la Reforma Fiscal, y Otras Posibles Reformas a Realizarse”, los también economistas Rolando M. Guzmán, ex Rector y profesor de INTEC; Roberto Despradel, CEO de Despradel y Asociados, y Germania Montás, exsubdirectora de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), discutieron el posible tamaño de la reforma fiscal y las otras reformas estructurales que pueden potenciar el impacto positivo de la primera en el crecimiento y desarrollo económico.

El último panel, cuyo título fue “Economía Política de la Reforma”, participaron Pavel Isa Contreras, Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo y Egresado Destacado de INTEC; Magdalena Lizardo, profesora de nuestra escuela de economía, y Guarocuya Félix, Egresado Destacado, ex regente y ex Director General de la DGII. En la misma se plantearon propuestas para negociar de manera efectiva la reforma con los distintos sectores socio-económicos y para evitar una posible contrarreforma.

El evento finalizó con las palabras de la Vicerrectora de Administración y Finanzas del INTEC, Alliet Ortega, quien resumió las principales intervenciones a modo de relatoría.

## III. Relatoría del Foro sobre la Reforma Fiscal del INTEC

### 1. ¿Es necesaria la reforma fiscal?

Los panelistas coinciden, casi a unanimidad, que la reforma fiscal es necesaria, aunque la deuda pública sea sostenible. De acuerdo a lo planteado en el Informe 2023

del Artículo IV presentado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la deuda pública dominicana es aún sostenible, y con riesgo de estrés moderado en el mediano y el largo plazo.

No obstante, existen riesgos que podrían comprometer la capacidad del Gobierno dominicano para honrar sus compromisos de pago futuros. Esos retos pueden ser mitigados si se reduce el déficit fiscal, mediante el control del gasto público y un aumento de los ingresos, lo cual expresa la necesidad de la reforma fiscal. Respecto a los desafíos fiscales, se pueden mencionar los siguientes:

- **Alta carga de intereses de la deuda pública.** De acuerdo al Presupuesto General del Estado para 2024, si solo se toma el Gobierno Central, se tienen pagos de intereses de la deuda pública presupuestados por RD\$263,816.8 millones, equivalentes a 3.5% del PIB proyectado a final de año<sup>2</sup>. Después del gasto en educación pre-universitaria, el pago de intereses es el segundo gasto funcional más grande que tendría el Gobierno dominicano en el ejercicio fiscal 2024. Asimismo, los intereses de la deuda equivalen al 22.5% de los ingresos corrientes, una de las proporciones más altas a nivel mundial como bien señala el precitado informe del FMI.

- **Gastos corrientes mayores a los ingresos del Gobierno Central.** De acuerdo a cifras publicadas por la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), los gastos corrientes<sup>3</sup> han sido mayores que los ingresos en el período 2020-2023; también se espera que este fenómeno ocurra en el Presupuesto General del Estado de 2024. El problema radica en que, como el déficit fiscal debe financiarse con nueva deuda pública, el Gobierno se está endeudando para pagar gastos que no son tan productivos como lo sería el gasto de capital.

- **Necesidad de mayores recursos para financiar bienes públicos.** No hay posibilidad de que el país pueda tener un sistema de provisión de servicios de seguridad ciudadana, salud, agua, saneamiento urbano y de ríos y cañadas, justicia y protección social, además de mejor infraestructura, con un gasto primario de alrededor del 12% al 14% del PIB, que sería el disponible después atender el servicio de la deuda, de mantenerse el nivel actual de ingresos.

- **Vencimientos en 2025-2027.** De acuerdo a los datos publicados por la Dirección General de Crédito Público (DGCP), entre 2025 y 2027 se tienen pagos de servicio<sup>4</sup> de deuda pública del Sector Público No Financiero (SPNF)<sup>5</sup> por un monto proyectado por más de US\$26,100 millones o 6.4% del PIB promedio por año. Estos montos elevados suponen un desafío para refinanciar, algo que el propio Ministerio de Hacienda está mitigando mediante la compra anticipada de bonos soberanos.

<sup>2</sup>De acuerdo a estimaciones del Marco Macroeconómico 2024-2027 de junio de 2024.

<sup>3</sup>Los principales gastos corrientes de acuerdo al Presupuesto General del Estado de 2024 son: transferencias corrientes (subsidios sociales, subsidio al sector eléctrico, entre otros), pagos de remuneraciones y contribuciones, gastos financieros (intereses de la deuda y comisiones de la deuda), entre otros.

<sup>4</sup>La suma de pago de intereses y comisiones, y pagos de capital amortización de deuda pública.

<sup>5</sup>Incluye el Gobierno Central, los Gobiernos Locales, los Órganos Descentralizados y Autónomos no Financieros, las Instituciones de la Seguridad Social y las Empresas Públicas No Financieras.

• **Grandes agujeros de recursos.** Los expositores coincidieron en que el déficit financiero de las Empresas de Distribución de Electricidad (EDES) es un foco de gasto público poco productivo que elimina recursos fiscales para inversiones productivas. En 2023, el déficit financiero de las EDES totalizó a US\$1,539 millones, con niveles de pérdidas no técnicas de 36%, similares a los observados en 2009 y en ascenso. Si este problema se resolviese, estos recursos podrían servir para financiar una Línea de Metro o la construcción de varias presas. Para reducir las pérdidas, sin embargo, es importante mencionar que el costo se estima entre US\$300 y US\$400 millones por año promedio durante cinco años; la inversión se realizaría en rehabilitación de circuitos (compra de medidores, transformadores, cables, postes de luz, cajas de registro, entre otros) y de repotenciación de subestaciones eléctricas.

• **El déficit cuasi-fiscal y la deuda de mercado del Banco Central.** La deuda de valores de mercado del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) ascendió a RD\$1,067.88 millones al cierre de junio de 2024, equivalentes a 14.3% del PIB. Los intereses generados por esta deuda, que ascendieron a RD\$127,234 millones en 2023, son el principal determinante del déficit cuasi-fiscal. Aunque los expertos indicaron que no es un problema que necesita una resolución urgente, plantearon que se debe pensar en un plan a mediano plazo para desmontarla. Tres razones explican este elemento: (1) los principales compradores de esta deuda son los bancos múltiples, los fondos manejados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las personas físicas, es decir, que es el ahorro privado doméstico que mayoritariamente compra esta deuda; 2) el deudor final, y así lo reconocen los organismos multilaterales y los inversionistas internacionales, es el Gobierno dominicano; y, 3) aunque denominada completamente en pesos dominicanos, la deuda podría hacer que el BCRD aumente sus tasas de interés para lograr refinanciar vencimientos futuros de deuda.

## 2. Los posibles objetivos de la reforma fiscal

A nivel de los objetivos de la reforma, las discusiones del Foro arribaron a la conclusión de que es inevitable procurar un aumento de los ingresos. La presión fiscal del Gobierno, estimada estructuralmente en 14% del PIB para 2024<sup>6</sup>, es la segunda más baja de América Latina. La restricción presupuestaria que enfrenta el Gobierno hace que el gasto público (como proporción del PIB) sea relativamente bajo cuando se compara con el de otros países de América Latina. En ese sentido, la reforma fiscal permitiría dotar al Estado de recursos para elevar la provisión de bienes públicos. La falta de bienes públicos se palpa en deficiencias de infraestructura, incluyendo su

mantenimiento oportuno, la calidad y magnitud del gasto social (educación, salud) y el mejor funcionamiento de la administración de justicia y de los servicios de policía, con repercusiones en la seguridad ciudadana. El mejoramiento de estos renglones debe ser una motivación fundamental y prioritaria para la firma de un Pacto Fiscal.

Sin embargo, es importante destacar que, si bien la presión fiscal dominicana es baja, las tasas de impuestos vigentes en el país son altas o están a niveles similares de las observadas en otros países de América Latina. De acuerdo al Informe 2023 del Artículo IV del FMI, la tasa de ITBIS<sup>7</sup> de 18% es mayor al 14.3% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que promedia América Latina. Si se toma el Impuesto Sobre la Renta a las Personas Jurídicas (ISR PJ) de 27% en República Dominicana, este es casi igual a la tasa de 27.6% observado en el promedio de los países latinoamericanos. En el caso del Impuesto Sobre la Renta a las Personas Físicas (ISR PF), la tasa marginal dominicana de 25% es menor que el 28.3% promedio observado en la región.

Aquí entra una de las consideraciones más importantes a ponderar al plantear una reforma fiscal: que a pesar de tener tasas de impuestos relativamente altas o promedio en comparación con otros países de la región, la evasión y la elusión fiscal son relativamente grandes, lo que reduce significativamente el espacio para recaudar impuestos. Sobre el primer problema, la tasa de no cumplimiento del ITBIS rondó el 56.5% en 2019; en países de la región, se observó una tasa de incumplimiento de 38.5%, casi 20 puntos porcentuales menos. Por su parte, las tasas de incumplimiento del ISR PJ y del ISR PF fueron de 61.9% y 57.1%, respectivamente, en 2017.<sup>8</sup> El monto combinado de ambos impuestos implica una pérdida equivalente al 5.9% del PIB debido a recaudación que no se logra recolectar. Esto genera que apenas el 10% de los ingresos recibidos procedan de impuestos directos,<sup>9</sup> en oposición a la tendencia de los países más desarrollados, donde los impuestos directos son la principal fuente de recaudación.

Respecto al segundo problema descrito, se explica por el alto gasto tributario observado en República Dominicana. Para 2024, el Ministerio de Hacienda estimó que el gasto tributario<sup>10</sup> ascendió a 4.6% del PIB o RD\$340,891 millones. El 53.1% de este total se originó por exenciones de ITBIS.

Un segundo objetivo de la mencionada reforma fiscal es continuar revisando el gasto público para mejorar su calidad. La revisión debe conducir al diseño e implementación de medidas en procura de asegurar de manera sostenible la calidad del gasto público. Esto implica un énfasis en el mejoramiento de las políticas públicas que orientan dicho gasto, su seguimiento, evaluación y ajustes, evitando las discontinuidades innecesarias, pero, sobre todo, la falta de alineamiento con las mismas por parte de

<sup>6</sup>Excluyendo adelantos de impuestos e ingresos extraordinarios de una sola vez.

<sup>7</sup>Impuesto sobre Transferencias de Bienes. Industrializados y Servicios (ITBIS)

<sup>8</sup>Informe "Estimación del Incumplimiento del Gasto Tributario en la República Dominicana" publicado por la DGII en 2018.

<sup>9</sup>Los impuestos directos son aquellos que recaen directamente sobre las personas o empresas, gravando sus ingresos, patrimonio, riqueza o propiedades. Se oponen a los impuestos indirectos, o aquellos que recaen sobre los bienes y servicios, y por ende afectan indirectamente el ingreso del consumidor o del productor

<sup>10</sup>Se refiere al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del establecido en la legislación tributaria.

instancias gubernamentales. Se planteó la necesidad de una reforma amplia y profunda de cómo opera y se administra el Estado, encaminada a eliminar instituciones duplicadas, un proyecto que, según declaraciones del ministro Isa Contreras, está siendo trabajado por el Ministerio de Administración Pública (MAP).

Es por todo lo anterior que se entiende la necesidad de una reforma fiscal que aumente la presión fiscal efectiva y que, en el contexto de una mejora significativa de la calidad del gasto, tribute a la reducción del déficit fiscal.

Un objetivo adicional de la reforma debe consistir en el logro de equidad horizontal, es decir, que contribuyentes similares tengan la misma carga impositiva. Numerosas empresas formales suelen sufrir de asfixia fiscal debido a que deben cumplir con las disposiciones del Código Tributario mientras su competencia, muchas veces informal, paga muy pocos impuestos.

Adicionalmente, se puede buscar conseguir la equidad vertical con la reforma fiscal. Esto es, que los contribuyentes paguen impuestos en la misma proporción en que aumentan sus ingresos. Para lograr esto, habría que revisar las diferentes exenciones tributarias y reducir la tasa de incumplimiento.

Otro objetivo de la reforma es continuar fomentando el crecimiento económico, vía una política fiscal que ayude a la distribución de la riqueza, como vehículo para promover la inversión privada, generar empleos y reducir la pobreza. Para lograr esto, se debe perseguir la eliminación de las distorsiones a la capacidad de hacer negocios de los contribuyentes. En especial, las discusiones en el Foro plantearon la posibilidad de eliminar o modificar el sistema de anticipo en el Impuesto Sobre la Renta para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

### 3. Magnitud de la reforma fiscal

La magnitud de la reforma fiscal dependerá de los objetivos que persigue el Gobierno. No es posible que se pueda lograr la fiscalidad de la Ley No. 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) a corto plazo. La END planteaba una presión fiscal de alrededor de 21% del PIB, más de seis puntos porcentuales por encima de lo observado actualmente.

Sin embargo, esto puede lograrse en el largo plazo. El objetivo de las próximas administraciones presidenciales podría ser elevar gradualmente la presión fiscal hasta lograr un 21% del PIB. Elegir este camino implica que se desea un Estado que provea bienes y servicios de calidad, que realice inversión pública alrededor de 5% del PIB cada año, y que logre superávits primarios de manera consistente para colocar la deuda en trayectoria

decreciente. Conseguir esto no es posible solamente con mejoras de la gestión tributaria, sino que se debe procurar un Pacto Fiscal amplio que observe los siguientes aspectos:

- **Suficiencia.** Con la reforma fiscal, el Estado debe recaudar lo suficiente para proveer bienes y servicios de calidad, como salud y educación, y construcción y mantenimiento de la infraestructura necesaria para el crecimiento futuro del país, en especial la vinculada con transporte masivo y agua potable y saneamiento (APS).
- **Equidad.** La reforma fiscal debe buscar que el sistema tributario se haga más progresivo o evite la regresividad.
- **Eficacia del Estado.** La reforma fiscal debe procurar fortalecer la capacidad de la Administración Tributaria de recaudar impuestos, y del Estado de gastar eficientemente lo recaudado.
- **Eficiencia.** La reforma fiscal debe evitar aumentar los ingresos perjudicando el crecimiento económico de los diferentes sectores.
- **Sostenibilidad.** La reforma fiscal debe contener mecanismos que eviten que la presión fiscal (respecto al PIB) caiga en el tiempo, sino que la misma se mantenga o sea ascendente.

La existencia de *trade-offs* o intercambios entre estos aspectos implica la necesidad de buen afinamiento técnico, político y administrativo. En el corto plazo, para lograr suficiencia probablemente se aumente la regresividad tributaria debido a que se eliminarían exenciones a bienes y servicios de consumo masivo. Para mitigar o atenuar este resultado no deseable se debe perseguir progresividad sustituyendo la recaudación basada en impuestos al consumo por los impuestos al ingreso y al patrimonio (impuestos directos).

### 4. Medidas tributarias específicas

Como parte de este ejercicio, los panelistas propusieron las medidas siguientes como sugerencias para ser evaluadas en el marco de la reforma fiscal:

- **Cambiar la base imponible del anticipo.** En lugar de que el anticipo sea la doceava parte del Impuesto Sobre la Renta pagado el año anterior, se propone que el mismo se calcule mensualmente con las ventas facturadas de las empresas en dicho mes. Si este valor fuese mayor que el mínimo exento (determinado a partir del tamaño de la empresa), entonces las empresas pagarían el anticipo sobre esta base imponible. La ventaja de esta modificación es que no afecta el flujo de caja de las empresas, pagando impuestos sobre ventas no facturadas, pues se pagaría el anticipo sobre las ventas facturadas.



Otra ventaja es que mantiene el esquema de pago a cuenta del anticipo al Impuesto Sobre la Renta del año en curso, lo cual mantiene el esquema de cumplimiento tributario y dosifica el pago del ISR al final del año para las empresas.

- **Eliminar el anticipo para las MIPYMES.** Se puede pensar en eliminar el anticipo para las MIPYMES como medida de fomentar la formalización de estas empresas. El efecto de esta medida en las recaudaciones no es considerable por cuanto más del 90% del anticipo recaudado por el Gobierno proviene del 2% de los contribuyentes más grandes. Sin embargo, deben procurarse mecanismos para evitar que se produzca el enanismo tributario, es decir, que empresas grandes se conviertan en MIPYMES y aprovechen las ventajas fiscales de estas últimas.

- **Considerar un monotributo.** El monotributo busca concentrar en un solo pago todas las obligaciones tributarias y de seguridad social de una empresa, sujeto a su tamaño y sector de actividad económica. Esto puede ser beneficioso para las MIPYMES, ya que simplifica su esquema de pagos y fomenta su formalización; sin embargo, puede perjudicar a los trabajadores porque no recibirían las cotizaciones adecuadas para su futura pensión.

- **Establecer un marco de vigencia de las exenciones tributarias en el Código Tributario.** Se puede pensar en incluir un capítulo en el Código Tributario donde se establezca una metodología para definir el tiempo de vigencia de las exenciones usadas para promover sectores productivos, y donde se establezcan criterios para definir cuáles podrían ser estos sectores beneficiarios, qué resultados se pueden esperar y qué sanciones se pueden impulsar ante incumplimientos. Lo importante aquí es que las exenciones tengan una fecha de caducidad, independientemente de si puedan ser renovadas sujetas a los resultados exhibidos y la experiencia en su administración.

## 5. Otras reformas necesarias

Los expertos coincidieron que se deben realizar varias reformas simultáneas a la reforma fiscal para potenciar los ingresos y reducir la evasión y elusión fiscal. Entre estas reformas se pueden mencionar:

- **Reforma del sector eléctrico.** Dado que el déficit financiero de las EDES asciende a más de US\$1,500 millones al año en gasto improductivo, la reforma del sector es necesaria y urgente. La situación de baja facturación de la energía servida a la ciudadanía, fomenta el consumo masivo e innecesario de electricidad por parte de los usuarios. Para resolver el problema, se hace necesario la ejecución del plan de reducción de pérdidas por

aproximadamente US\$2,000 millones a siete años. Esta reforma buscaría minimizar en el menor plazo razonable las transferencias corrientes a las EDES y mantener un servicio eléctrico estable y constante para los consumidores.

- **Reforma laboral y de la seguridad social.** De acuerdo a datos del BCRD, al cuarto trimestre de 2023, el 56.8% de los trabajadores eran informales. Además, más del 86% de las MIPYMES son informales. Estos datos explican parcialmente por qué la evasión fiscal es elevada (5.9% del aproximadamente US\$2,000 millones a siete años. Esta reforma buscaría minimizar en el menor plazo razonable las transferencias corrientes a las EDES y mantener un servicio eléctrico estable y constante para los consumidores. PIB solo por el ISR). Asimismo, el Código de Trabajo se promulgó hace 32 años, y deja vulnerable a distintos grupos de trabajadores en la actualidad.

Hay que considerar también que las tasas de reemplazo<sup>11</sup> esperadas de las pensiones financiadas con Cuentas de Capitalización Individual (CCI) probablemente tenderán a la baja debido a las menores tasas de interés reales de los últimos años y de la intermitencia de cotizaciones de los trabajadores (muchos salen y entran de la fuerza laboral formal). En ese sentido, se hace necesario una reforma laboral y de la seguridad social conjunta que busque fortalecer la creación de empleos formales y promover tasas de reemplazo más altas para los futuros pensionados.

- **Reforma educativa.** El país está invirtiendo, desde hace 12 años, cuantiosos recursos en educación preuniversitaria (4% del PIB anualmente). Esta inversión no se ha traducido en la mejora de los indicadores de aprendizaje de los estudiantes, ni en una mejora de las competencias de los trabajadores dominicanos. Se hace necesario despolitizar el sector educativo público, mejorar la capacitación de los docentes, asegurar el cumplimiento del calendario escolar, realizar una revisión curricular, entre otros.

- **Recapitalización del Banco Central.** Un gasto de importancia para el Gobierno Central es el tamaño de las transferencias corrientes que cada año debe realizar al Banco Central para su recapitalización. Una reforma fiscal amplia debe tomar en cuenta la dinámica de la deuda del Banco Central, y el compromiso del Gobierno de transferir recursos para lograr honrar la deuda generada por el salvataje de los bancos en 2003-2004.

## 6. Economía política de la reforma: Logrando los objetivos minimizando los costos

La economía política de la reforma se refiere a todos los procesos políticos, económicos, administrativos y sociales que se suceden e interactúan para implementar o frenar

<sup>11</sup>Tasa de reemplazo es la relación o cociente entre la pensión recibida por un pensionado y su último salario cotizante.

una reforma, en este caso, la reforma fiscal. En otras palabras, es la forma de negociar e implementar una reforma y cómo se asignan los beneficios y costos de dicha reforma.

En República Dominicana, desde 1990, las leyes de reforma tributaria se han caracterizado porque cada sector busca mantener lo que tiene hasta ese momento. En los últimos 34 años, la presión tributaria sigue igual, y se han aprobado 50 leyes que generan gasto tributario, de las cuales 40 son regímenes especiales y otras diez son de carácter general. Estas leyes de incentivo, que se promulgaron principalmente durante la década de los 2000 como respuesta a las presiones a las que estuvo sometido el aparato productivo por la entrada en vigencia del Acuerdo DR-CAFTA,<sup>12</sup> han generado una especie de “jarro pichao o barril sin fondo” para las recaudaciones fiscales y producen no solo elusión tributaria, sino también evasión por la dificultad para controlar que las exenciones e incentivos no se diviertan hacia otros sectores.

En ese sentido, en la reforma se debe procurar el diseño de un marco claro y transparente de cómo asignar exenciones o incentivos fiscales a sectores económicos de interés para el desarrollo productivo, y también bajo qué actividades puede usar dichos incentivos, por qué tiempo tendrán vigencia, cuáles son los resultados procurados y cómo medirlos y evaluarlos, y cuáles son las sanciones a ser aplicadas en caso de mal uso de los mismos.

Un punto adicional a considerar es que las exenciones fiscales y las debilidades operativas de la administración tributaria son las principales causantes del proceso acordeón consistente en que la presión tributaria aumente luego de que se implementa una reforma tributaria o fiscal, pero que luego baje a medida que pasa el tiempo.

Por otro lado, para el proceso de negociación, se plantean las siguientes sugerencias:

- Colocar en primer lugar el compromiso con la mejora significativa de la calidad del gasto y las medidas para cumplir con ese compromiso.
- Promover la confianza en el liderazgo político, mediante el cumplimiento de las promesas realizadas, entre ellas la de implementación de mecanismos de compensación a sectores más vulnerables.
- La clave del éxito de la reforma está en los detalles, que haya claridad en lo planteado en la reforma y que se toque tanto la parte tributaria como los gastos.
- La comunicación es fundamental en el proceso de cambios. Se deben explicar las ventajas y costos de la reforma a la ciudadanía en un ambiente democrático.

- Sobreponerse al desafío de la mayoría absoluta. Un Congreso oficialista con mayoría absoluta puede resultar en una mayor dificultad de negociación debido a la multiplicidad de intereses de los votantes de los legisladores oficialistas, donde no hay formas de excusar el apoyo a una reforma fiscal que afecte a esos grupos de interés particulares.

- Manejar las expectativas versus la realidad de la reforma fiscal. Una cosa es la reforma fiscal que se diseña y otra es la que se termina implementando. En ese caso, se debe considerar la posición y fortalezas de la administración tributaria y las opiniones de los funcionarios del Gobierno;

- Mitigar el riesgo de la contrarreforma. Para implementar la reforma fiscal, y evitar una reducción de la presión tributaria en el futuro, se deben considerar las posibles acciones que distintos sectores puedan tomar para desmontar medidas que les afecten.

Por otro lado, en el proceso de discusión de la reforma fiscal se deben contemplar esquemas que permitan compensar a los hogares más vulnerables que sean afectados con incrementos de precios de bienes y servicios debido al posible aumento de impuestos. Esto ayudaría a mejorar la progresividad del sistema tributario y a mantener constante el consumo de las familias post-reforma.

Finalmente, se destaca la necesidad de negociar los aspectos centrales y los detalles de la reforma fiscal con actores privados y públicos relevantes. Esto asegurará la transparencia del proceso, la mitigación del riesgo de medidas de contrarreforma, y el apego de la implementación de la reforma con lo inicialmente diseñado.



<sup>12</sup>DR-CAFTA es el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y República Dominicana.

## Artículos citados de la Estrategia Nacional de Desarrollo

En su Artículo 21, referido al Primer Eje Estratégico, con el objetivo general de una administración pública, eficiente y orientada a resultados, en beneficio de la sociedad y el desarrollo nacional y local, incluye como inciso 1.1.1.3, cito: “Fortalecer el sistema de control interno y externo y los mecanismos de acceso a la información de la administración pública, como medio de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la calidad del gasto público.

En el Artículo 25, referido al Tercer Eje Estratégico, con el objetivo de lograr una economía articulada, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto sostenido, con trabajo digno, que se inserta de forma competitiva en la economía global, incluye los siguientes objetivos específicos:

3.1.1.2 Impulsar una reforma fiscal integral, basada en la progresividad y transparencia tributaria, orientada a financiar el desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas del sector público consolidado, en el marco de una ley de responsabilidad fiscal que permita implementar políticas contra cíclicas y establezca normas y penalidades para garantizar su cumplimiento.

3.1.2.1 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.

Y el 3.1.2.2 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 proceda, así como un eficiente sistema de compras y contrataciones públicas y de gestión de la deuda pública, la definición de un coeficiente mínimo de inversión y el desarrollo de una gestión basada en resultados.







#FORINTEC