

## **Alternativas y dilemas tributarios**

Pável Isa Contreras

Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo

Desde 2012, cuando se adoptó la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, era evidente que el Estado dominicano necesitaba incrementar sus recaudaciones a fin de estar en capacidad de cumplir su rol en el esfuerzo por alcanzar sus objetivos, tales como lograr un país más productivo y competitivo, más cohesionado y con mayor equidad social y bienestar. Esa fue la razón para que la ley de la estrategia planteara el Pacto Fiscal que debía sustentar el aumento sostenido de la presión tributaria.

Desafortunadamente, desde 2012 hasta la fecha no ha habido cambios impositivos significativos. La presión tributaria se ha mantenido, en la mayoría de los años, por debajo del 14% del producto interno bruto (PIB), lo cual, combinado con gastos e inversiones anuales superiores al 18% del PIB, ha resultado en una dinámica de moderados pero sostenidos déficits, crecimiento sostenido de la deuda, alta carga de los intereses, contracción de la inversión pública y continua incapacidad del Estado de proveer servicios públicos en cantidad y calidad suficientes.

Esto no debe continuar. Recortar el gasto no es una opción, porque equivaldría a renunciar al derecho que tiene la gente a vivir más segura, en un ambiente sano, con servicios de salud de calidad y con oportunidades de desarrollo y bienestar.

Junto a continuar el esfuerzo de hacer más eficaz al Estado, más eficiente el gasto y seguir enfrentando la corrupción, no hay más alternativa que cobrar más impuestos. Las preguntas, más bien, son cómo hacerlo y quién y qué debe pagar. Ya sabemos que no hay mucho espacio para incrementar tasas. Por lo tanto, se trata, principalmente, de gravar lo no gravado, eliminar exenciones y reducir el incumplimiento tributario.

Hay quienes argumentan que no es necesario reformar la tributación, sino reducir el incumplimiento tributario. Sin embargo, este es elevado en parte porque las exenciones abren espacio para la evasión fiscal. Para reducir las exenciones, hay que reformar. Además, enfrentar la evasión y la elusión es una tarea de todos los días, la cual hay que hacer en cualquier escenario. Esta no es una buena excusa para no reformar. Por último, es necesario reforzar la capacidad de la administración tributaria de perseguir y sancionar la evasión, la cual está restringida en el Código Tributario. Esto también hay que cambiarlo.

Entonces, ¿cuáles son las opciones que tenemos?

### **ITBIS**

La primera y más obvia es gravar con el impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS) la mayor parte o la totalidad de los productos que actualmente no están gravados sea con la tasa general o con una tasa reducida.

La gran ventaja de esta opción es su potencia recaudadora. Para que se tenga una idea de ello, en la actualidad, un poco más de mil productos, más de 17 % del total y el equivalente al 37 % del gasto de consumo de los hogares, no están gravados con el ITBIS. Entre ellos hay muchos productos que no son alimentos básicos. Adicionalmente, al ampliar el espectro de productos gravados, se reduce el espacio para el incumplimiento al fisco porque se facilita la detección de cualquier error o intento de incumplimiento.

La desventaja es que gravar esos bienes incrementaría el costo de la canasta, especialmente en los estratos de población en pobreza o vulnerabilidad. Una tasa diferenciada del ITBIS para esos productos o mantener algunos productos críticos excluidos de la lista gravada aminorarían ese impacto no deseado.

Sin embargo, estimaciones preliminares del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo apuntan a que, bajo cualquier escenario razonable, los efectos de ampliar el número de productos gravados con ITBIS sobre la pobreza monetaria y la desigualdad serían pequeños y pudieran ser compensados sin mayor dificultad.

### **Impuestos sobre los ingresos y el patrimonio**

Estos son los más justos, porque gravan la riqueza ya producida y hacen que el peso de los impuestos descansa proporcionalmente más sobre quienes más pueden.

El impuesto sobre la renta (ISR) grava los ingresos de las personas y de las empresas. En el caso de las personas, debido a los bajos salarios, más del 80 % de las personas asalariadas no paga impuesto sobre la renta. Se podría considerar reducir el monto del salario exento y gravarle con una tasa baja (digamos 4 % o 5 %). Su efecto recaudatorio sería moderado, pero incrementaría, si bien modestamente, los niveles de pobreza. También se puede considerar crear un tramo superior con una tasa mayor a la actual de 25 % para gravar los salarios más altos. Se trataría de una medida progresiva, pero su impacto recaudatorio sería bajo.

De igual forma, se podría incrementar la tasa actual de impuestos sobre dividendos y sobre los ingresos por intereses, que es de 10 %. En el caso de los dividendos, afecta a un pequeño grupo de personas, entre las más ricas, y tendría un efecto recaudador moderado. Lo más justo, sin embargo, es que todas las personas tengan la obligación de declarar anualmente el total de sus ingresos de todas las fuentes, incluidos dividendos e intereses, sobre los que se aplicarían las tasas correspondientes, las cuales crecen a medida que crece el ingreso. Pero el desafío administrativo no es menor.

También está el cobro del impuesto sobre la renta a trabajadores y profesionales independientes. Es ampliamente reconocido que allí hay un amplio campo para incrementar las recaudaciones, especialmente entre profesionales para los que una enorme proporción de sus ingresos están “fuera del sistema”. Eso debe cambiar. La administración tributaria está facultada para ello.

En el caso de las empresas medianas y grandes, parece ser poco lo que se puede hacer desde lo normativo. Seguramente se puede fortalecer la fiscalización y el control para evitar y reducir el incumplimiento. Sin embargo, éstas ya son las más fiscalizadas. Por otra parte, la tasa del impuesto sobre la renta ya está en un nivel relativamente alto. El espacio para subidas es reducido.

Por último, está el impuesto al patrimonio inmobiliario (IPI), el cual tiene vocación de ser muy progresivo porque grava más a quienes más tienen. El monto exento es relativamente alto. Se podría considerar bajarlo e introducir tasas progresivas que gravan proporcionalmente más a quienes tienen mayores valores inmobiliarios. Lo que debe ser innegociable es actualizar continuamente los valores de los bienes inmuebles. La falta de actualización reduce la base imponible y las recaudaciones.

### **Impuestos selectivos**

Estos han sido la salida que hemos encontrado a nuestra renuencia (justificada) a gravar bienes básicos, a nuestra decisión de exonerar de impuestos a algunos sectores y a nuestra incapacidad general de cobrar.

Desafortunadamente y en nuestro afán de compensar, hemos ido muy lejos y el espacio que queda por explotar es reducido. Hemos llegado o estamos cerca del límite impositivo en materia de alcoholes, tabaco y combustibles y, aunque la realidad fiscal nos lo impide, en telecomunicaciones y en el llamado “impuesto a los cheques” deberíamos ir en reversa. Sin embargo, tenemos que avanzar con determinación y con una efectiva gestión tributaria en la imposición a los juegos de azar.

### **Exenciones a sectores económicos**

Los incentivos tributarios son una herramienta necesaria para impulsar el desarrollo de actividades productivas. Para ello, estos deben ser bien acotados y temporales y su impacto debe ser medible. Sin embargo, en la República Dominicana muchos de ellos se otorgan por largos periodos de tiempo, son generalizados, no medimos sus resultados y, frecuentemente, se abusa de ellos.

Hay claridad de que hay que modificar eso, lo que contribuiría a aumentar las recaudaciones y a reducir el riesgo de incumplimiento derivado del abuso de los incentivos. Sin embargo, el resultado fiscal no es inmediato, sino a mediano y largo plazos.

### **Tratamiento a las mipymes**

Se reconoce que las micro y pequeñas empresas merecen un tratamiento especial. El Régimen Simplificado de Tributación (RST) no ha funcionado como se esperaba. Se requiere de un tratamiento aún más simple que permita derrumbar la barrera de la complejidad administrativa, que es la más significativa, para integrarlas al sistema tributario.

Un tributo simple, combinado con incentivos como subsidios para el aseguramiento en el régimen contributivo de la seguridad social, pudiera ser una alternativa.

Lo más importante no es que tributen, pues sus rentas son bajas, sino que, al estar integradas al sistema tributario, las más de 400 mil mipymes sean agentes de retención y contribuyan con la generación de la información necesaria para reducir el incumplimiento del ITBIS. La facturación electrónica y una administración tributaria mucho más capaz deberían ayudar enormemente a ello.

La discusión anterior no agota todos los temas tributarios pendientes, pero plantea algunas de las alternativas y dilemas más importantes a los que nos enfrentamos en la misión de aumentar las recaudaciones hoy y de construir un sistema tributario de mucha más calidad que, sin muchos más cambios en el futuro, ponga la presión tributaria en una senda ascendente.