Síntesis de la propuesta de modernización fiscal

Pável Isa Contreras
Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo

La fiscalidad es una pieza clave en el esfuerzo por lograr más desarrollo y bienestar para más gente, porque es a través de ésta que procuramos resolver los problemas y enfrentar los desafíos colectivos.

Con la fiscalidad se busca recaudar los recursos necesarios para pagar las cuestiones de interés público como la justicia, el transporte colectivo, la seguridad, el agua y la infraestructura vial.

Es por esto por lo que la propuesta de modernización fiscal planteada por el gobierno pone por delante los problemas críticos que quiere enfrentar y que no es posible hacerlo con los recursos disponibles.

¿Qué se propone hacer?

A partir de 2025, propone invertir:

- 35 mil millones en el Sistema Integrado de Transporte de Santo Domingo, en especial en el tren metropolitano, para dignificar y agilizar la movilidad urbana.
- Cerca de 11 mil millones para financiar el primer nivel de atención en salud, a fin de fortalecer la prevención de enfermedades y reducir el tiempo que invierten los hogares que procuran servicios y el gasto en que incurren.
- 13 mil millones en seguridad ciudadana, para incrementar sensiblemente el número de efectivos policiales y su formación académica, construir 116 nuevos destacamentos y remozar 300; también adquirir equipos y sistemas tecnológicos.
- 11 mil millones para colocar a los ayuntamientos en capacidad de mejorar los servicios públicos como la recolección de residuos, construcción de infraestructuras viales y comunitarias y mejoramiento de los servicios de atención a emergencias y respuestas a desastres.
- 18 mil millones para invertir en el sector eléctrico, a fin de mejorar la infraestructura de distribución y el servicio, enfrentar el fraude, racionalizar el consumo y reducir las pérdidas en la distribución. Esto permitirá reducir recursos del subsidio para destinarlos a servicios públicos e infraestructuras.

Además, el proyecto de modernización fiscal propone incrementar los recursos destinados a la capitalización del Banco Central en 22 mil millones, para apoyar la política monetaria y contribuir a reducir las tasas de interés y facilitar los créditos y las inversiones.

Esto también haría que el gobierno se pueda financiar más con recursos propios y menos con deuda, lo cual, eventualmente, reduciría la carga de los intereses en el presupuesto público. La ley hermana de responsabilidad fiscal (Ley 35-24) también ayudará, porque moderará por un tiempo prudente el crecimiento del gasto público y los requerimientos de financiamiento.

Por último, en la medida en que sean recursos frescos los que financien las nuevas inversiones, el gobierno podrá seguir invirtiendo en el mantenimiento y expansión de las infraestructuras viales y de agua.

En pocas palabras, la propuesta de reforma fiscal presentada es para invertir y conseguir más y mejor seguridad, salud y transporte, mejores servicios de agua potable y riego, más infraestructura vial y energía; más servicios e infraestructuras municipales y un mayor aseguramiento de la estabilidad de la economía y de la capacidad del gobierno para satisfacer necesidades de largo plazo.

¿Cómo el gobierno propone financiar eso?

Primero, reduciendo o eliminando exenciones fiscales que no son costo-efectivas para procurar el bien común.

Segundo, gravando con el ITBIS mercancías que no estaban gravadas, pero manteniendo desgravadas algunas sensibles, como alimentos básicos, medicamentos y servicios de salud y educación.

Tercero, fortaleciendo y modernizando la administración tributaria y simplificando la tributación.

Cuarto, elevando algunas tasas y cargas que gravan a sectores de ingresos más altos como el impuesto sobre la renta y sobre la propiedad inmobiliaria (IPI); también, sobre productos y servicios específicos, como las bebidas alcohólicas y azucaradas, los cigarrillos electrónicos y los juegos de azar.

Simultáneamente, la propuesta propone compensar a los sectores de menores ingresos afectados por las nuevas cargas a través de aumentos sensibles de los salarios y las transferencias monetarias. De igual manera, propone aliviar la carga fiscal para los pequeños negocios al eliminar el anticipo para las personas y microempresas y reducirlo para la pequeñas y medianas empresas. Además, plantea exonerar por tres años las obligaciones del impuesto sobre la renta a los pequeños emprendimientos y simplificar aún más el Régimen Simplificado de Tributación (RST) para personas y pequeños negocios.

De forma reiterada, se ha planteado que una reforma fiscal tiene que ser suficiente, equitativa, eficiente y sostenible. La pregunta obligada es si esta propuesta cumple con esos requisitos. Vista en su conjunto, la respuesta es positiva.

¿Es suficiente?

Tal como está, la propuesta recaudaría algo más de 120 mil millones de pesos, equivalente a poco más del 1.5% del PIB. Este nivel es el mínimo necesario para, en lo inmediato, empezar a darle más sostenibilidad a las finanzas públicas y hacer inversiones económicas y sociales imprescindibles. Es por esto por lo que es vital que las decisiones congresuales no erosionen la capacidad de recaudación propuesta.

A mediano plazo, la suficiencia será mayor. Al ampliar la base tributaria y eliminar exenciones, se reducirían los escapes y el incumplimiento tributario. Esto, acompañado de un fortalecimiento de la administración tributaria y el combate a la defraudación fiscal, promete lograr que las recaudaciones crezcan en los próximos años sin nuevas reformas legislativas de envergadura. De hecho, muchos de los beneficios recaudatorios no se observarán de inmediato sino en el futuro.

¿Es equitativa?

Aunque la mayor parte de la recaudación vendrá del ITBIS, lo cual elevaría los precios de muchos productos, la carga no recaerá sobre los sectores de menores ingresos debido a que el paquete tributario se hará acompañar de aumentos de salarios y de transferencias de dinero suficientes a esos sectores como para neutralizar el efecto.

Además, se incrementarán las cargas sobre los sectores de mayores ingresos. Se eliminarían exenciones que suelen garantizar altos retornos a la inversión. Se haría obligatoria la presentación de una declaración jurada de ingresos, lo que implica que las ganancias financieras y otros ingresos que suelen percibir los sectores socioeconómicos más ricos paguen una tasa de impuesto sobre la renta más alta.

Además, se crearía un tramo de impuesto sobre la renta de 27% para los perceptores de altos ingresos y se modificaría el impuesto a la propiedad para gravar mejor la riqueza inmobiliaria de sectores más acomodados.

Pero lo más importante es que una parte significativa de los nuevos ingresos se invertirán en más y mejores servicios públicos que utilizan especialmente los más pobres tales como la atención pública de la salud, los sistemas de transporte urbano y los servicios municipales. Es en el gasto donde reside el mayor potencial redistributivo de la reforma.

¿Es eficiente?

Si, lo es. La eficiencia se refiere a si los beneficios de las recaudaciones adicionales y de los gastos que financiarán superan los costos que implica el aumento de la carga fiscal. La reforma fiscal tendrá un impacto en la actividad económica. Sin embargo, éste será de corto plazo y será superado en breve plazo, como lo demuestran pasadas experiencias.

Más aún, en la medida en que despeje preocupaciones en materia de sostenibilidad fiscal y de la deuda y que contribuya a mejorar los servicios y las infraestructuras públicas, la reforma contribuirá a acelerar las inversiones y el crecimiento económico. Algunos sectores específicos beneficiarios de tratamientos tributarios especiales podrían ser afectados. El Estado ha apoyado por muchos años a algunos de esos sectores. Ya están maduros y pueden caminar solos, sin tratamientos tributarios especiales.

¿Es sostenible? ¿Se puede mantener en el tiempo?

Como se argumentó, la eliminación de exenciones y aumento de la base tributaria promete poner a crecer los ingresos de manera sostenida y no sólo al aplicar la reforma. Esto le da mucha más calidad al sistema tributario y contribuye a la sostenibilidad.

Sin embargo, para asegurar plenamente la sostenibilidad en el tiempo, dos cosas son necesarias. Primero, que, sin desmedro de la negociación sincera y la flexibilidad necesaria, la propuesta no sea debilitada. Segundo, resistir las presiones para volver a generalizar los regímenes especiales que terminen perforando la base tributaria y comprometiendo, nueva vez, la capacidad recaudadora del Estado.

En síntesis, el proyecto de modernización fiscal es una propuesta doble. Por un lado, propone impulsar iniciativas críticas para el bienestar de la gente (salud, seguridad, transporte, energía), especialmente las de menores recursos. Por el otro, propone transformar el sistema impositivo para recaudar más, ahora y en el futuro, distribuyendo la carga de forma equitativa.