

Introducción

No cabe duda que la política económica es el argumento fundamental del Estado para justificar la función reguladora y estabilizadora que éste cumple, fijando las políticas impositivas, monetarias y cambiarias.

Es la intención de este trabajo explicar la política fiscal como parte esencial de la economía, comenzando con un análisis detallado de su significado, destacando sus componentes: el gasto público y la gestión tributaria o función impositiva. Analizaremos la política fiscal en República Dominicana desde 1970 hasta el 2001, dando un breve panorama de las reformas económicas que se han llevado a cabo en los últimos años y las perspectivas que debemos tener para el futuro.

Además presentaremos diversas propuestas para orientar la futura evolución de las políticas tributarias y de gasto de acuerdo a las sugerencias de algunos organismos internacionales.

La Política Fiscal

La política económica cuenta con un conjunto de instrumentos de acción. Estos instrumentos o políticas provienen de la teoría económica cuyo objetivo es la consecución de los fines relacionados con:

1. La política monetaria: Es el control la banca y del sistema monetario por parte del gobierno con el fin de conseguir la estabilidad del valor del dinero y evitar una balanza de pagos adversa, alcanzar el pleno empleo y buscar el estado de liquidez de toda economía.

2. La política fiscal: Es el conjunto de medidas e instrumentos que toma el Estado para recaudar los ingresos necesarios para la realización de la función del sector público. Se produce un cambio en la política fiscal cuando el Estado cambia sus programas de gasto público o altera sus tipos impositivos. El propósito de la política fiscal es darle mayor estabilidad al sistema económico, al mismo tiempo que se trata de conseguir el objetivo de ocupación plena.

Los economistas de finanzas públicas consideran que el sector público tiene tres funciones principales: de **estabilización** y crecimiento, de **distribución** de la renta para lograr una mayor equidad y de **asignación** eficiente de los recursos.

Cada una de estas funciones representa un objetivo legítimo de política gubernamental, así como un importante aspecto de desarrollo económico. Sin embargo, éstas con frecuencia están en conflicto, forzando a los formuladores de políticas a escoger entre las mismas al tomar sus decisiones de política tributaria. Generalmente recurren a dos tipos de acciones al tratar de manejar el conflicto: pueden escoger una mezcla de impuestos o pueden adoptar disposiciones particulares dentro de la estructura de cada tipo de impuesto.

Las Reformas Fiscales

En La Economía: Las Reformas Económicas la Lcda. Rita Mena presenta una amplia base teórica en lo referente a las reformas económicas y explica cómo el éxito de éstas depende de la secuencia, el alcance y la forma en que se lleven a cabo. Así, su correcta puesta en marcha es determinante, ya que si las reformas no se ejecutan adecuadamente pueden producir distorsiones más graves que las que pretenden corregir, independientemente de si están bien diseñadas.

Es importante resaltar que las reformas fiscales son reformas macroeconómicas estructurales que modifican los fundamentos de la economía con el objetivo de hacerla más eficiente para alcanzar un mayor crecimiento económico. Entre las reformas macroeconómicas que se deben destacar en nuestro trabajo:

- **La Reforma Tributaria:** Implica una modificación de los impuestos que los agentes económicos pagan al gobierno. Tienen como objetivo minimizar las distorsiones que generan los impuestos, reduciendo la evasión fiscal e incrementando las recaudaciones.
- **La Reforma Arancelaria:** Comprende la reducción de los aranceles o impuestos a las importaciones de bienes de un país y busca incrementar el grado de eficiencia de una economía.
- **Privatización de las Empresas Estatales:** es el proceso mediante el cual el gobierno traspassa la responsabilidad de determinadas empresas públicas, que representan una carga para el gobierno, al sector privado.

Al analizar las reformas económicas en la República Dominicana, particularmente las de carácter fiscal, nos referimos a las palabras del Dr. Pedro Silverio en el documento del Proyecto para el Apoyo a las Iniciativas Democráticas (PID), donde explica la importancia que tienen para el país las reformas llevadas a cabo en los últimos años, las cuales han permitido que la estructura económica vaya cada vez más acorde con los cambios y las nuevas tendencias económicas, tanto del ámbito nacional como mundial.

Así, el Cuadro No. 1 resume las reformas más importantes de años recientes.

Cuadro No.1

Principales Reformas Fiscales Recientes

1995–2001

Fecha	Reforma Fiscal	Descripción
1995	Código Tributario (Ley 6–95)	Buscaba ampliar la base de cobro de los impuestos para así aumentar los ingresos del Gobierno y modernizar la administración del Sistema Tributario.
1996	Rectificación de los Acuerdos del GATT	Estableció el sistema de arancel cuota de los principales productos agropecuarios sensibles a las importaciones con el fin de proteger y reducir la competencia en el sector.
1997	Capitalización de las empresas públicas e introducción del sector privado (Ley 141–97)	De gran importancia por su impacto económico, persigue aumentar la eficiencia de las empresas públicas, capitalizándolas y eliminando los subsidios; así como aumentar la inversión extranjera y disminuir el déficit fiscal.
2000	Impuesto fijo al consumo de combustibles (Ley 112–00)	Establece un impuesto a las ventas o consumo de combustibles y dispone de un subsidio directo a los hogares para la compra del GLP de uso doméstico.
2001	Arancelaria y Tributaria	Los cambios más importantes fueron la reducción de los aranceles cobrados en las aduanas y el aumento de los impuestos internos. Además, estableció el impuesto sobre la renta en un mínimo de 1.5%, el ITEBIS de 12% e incrementó las tasas de impuesto selectivo al consumo.

Fuente: Reyes, Rolando (2001). Las Reformas Económicas Recientes: Mecanismos de Transmisión, Principales Características e Impactos. PUCMM–PID–RES–USAID.

• **Gráfico No. 1**

- **Composición Ingresos Tributarios**
- **1970 y 2000**

Fuente: Adolfo Martí y Banco Central.

Como podemos observar en la Gráfica No. 1, a través de los años y las distintas reformas, los impuestos sobre mercancías y servicios que gravan al consumidor han aumentado considerablemente como parte de los ingresos tributarios totales. Por otro lado, vemos un leve descenso en los impuestos sobre el comercio exterior, producto de los acuerdos de libre comercio actuales. Los impuestos sobre los ingresos se han mantenido en un porcentaje muy semejante, mientras que ha surgido un nuevo impuesto que grava el patrimonio o la propiedad.

La CEPAL, para ordenar los contenidos y alcances de la reforma de la política fiscal, presenta una serie de sugerencias fundamentadas en la idea de que el estilo de intervención estatal tendrá que renovarse en el curso de los próximos años. No se trataría de acrecentar ni disminuir necesariamente el papel de la acción pública, sino de aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia de todo el sistema económico. Para ello, se formulan los conceptos básicos que se sintetizan en los siguientes puntos:

- Selectividad en las acciones del Estado.
- Auto limitación, simplificación y descentralización de las intervenciones.
- Cambio en los procedimientos tradicionales en materia de planificación, especialmente en cuanto a mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo y desarrollo de nuevas técnicas que permitan una mejor articulación entre los procesos decisorios de corto, mediano y largo plazo.
- Promoción de la coordinación intersectorial.
- Creación de respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social.
- Promoción de la participación de la sociedad civil, principalmente en cuestiones de sanidad en las áreas rurales y en la protección de recursos naturales.

Análisis de las Políticas Fiscales 1970–2001

Una política fiscal adecuada debe ser capaz de ampliar los ingresos públicos para posibilitar una expansión del gasto público orientada a mayor productividad y equidad. La CEPAL presenta la situación de los países Centroamericanos y del Caribe, donde la reasignación del gasto ya existente hacia servicios públicos, gasto social y transformación productiva ha sido posible gracias a factores como: la reducción de gastos militares, la renegociación de la deuda externa y la desregulación y privatización.

En República Dominicana, las últimas tres décadas han sido de cambios significativos, ya que el país pasó de ser exportador dependiente de un bien a una economía abierta, diversificada y vinculada a los mercados internacionales. De ahí que los objetivos e instrumentos de la política económica y fiscal también hayan cambiado.

Así, durante la década de los **setenta** predominó el modelo agro–exportador, por lo que no eran preocupantes los altos aranceles y las barreras cuantitativas al comercio impidiesen la mejora de la eficiencia productiva de la industria nacional. La política fiscal se concentraba en la expansión de la infraestructura nacional, respetando el equilibrio entre ingresos y gastos. Sin embargo, según Ceara Hatton, la política ejecutada no alcanzó los resultados esperados debido a una serie de factores:

- El objetivo principal de la política económica era estimular la producción a través del aumento del gasto público. En la década de los setenta la tasa de crecimiento real de los ingresos fiscales fue a la par con la tasa de crecimiento real del gasto. Aunque la importancia del Estado en la economía creció en el 1979–1980, no refleja la tendencia en la década donde la participación del Estado se redujo (Gráfico No. 2).

- **Gráfico No. 2**
- **Tasas de Crecimiento Reales de los Ingresos y Gastos Fiscales**
- **1971–1980**

Fuentes: Banco Central de la República Dominicana. Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Estado de Finanzas.

- La política de expansión del gasto y creación de empleo a través del gasto público encontró una fuerte oposición en algunos grupos de la burguesía industrial y comercial, capaces de impedir cualquier política redistributivas o contrarias a sus intereses amenazando con retirar sus inversiones. Esto, junto con la inestabilidad política, creó un ambiente de desconfianza e incertidumbre en la economía.

Durante los **años ochenta**, la economía dominicana cambió. El modelo agro-exportador se agotó y los ajustes económicos no se hicieron esperar. La política fiscal experimentó intensas presiones tanto por factores económicos como por acontecimientos extraeconómicos. Como factor agravante, los primeros años de esta década se resintieron por las devastadoras consecuencias de los desastres naturales ocasionados por huracanes.

Para alcanzar los objetivos y metas en el área fiscal, el gobierno diseñó una política basada en:

- Disminución del gasto público a través de la reducción de los salarios y saneamiento administrativo.
- Aumento de ingresos mediante un proyecto de leyes impositivas (creado en 1982) por presión del compromiso con el FMI.

Gráfico No. 3

- **Tasas de Crecimiento Reales de los Ingresos y Gastos Fiscales**

1980–1990

Fuentes: Banco Central de la República Dominicana. Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Estado de Finanzas.

La política fiscal de los **años noventa** se basa en ajustes más estrictos, teniendo en mente alcanzar la estabilidad en el menor lapso. La crisis de 1990 abrió los ojos de los líderes nacionales y la economía se abrió al exterior. Con el fin de aumentar la competencia para promover la eficiencia productiva, las autoridades aprobaron la reforma arancelaria y comenzaron a desmontar las barreras no arancelarias al comercio internacional. También, se llevó a cabo la reforma para permitir una mayor estabilidad y aplicar con más rigor las políticas de las organizaciones financieras internacionales.

Se consigue, con altibajos, mejores resultados que en el decenio pasado, principalmente en términos de déficits fiscales y de tasas anuales de inflación. Además, como podemos observar en el Gráfico No. 4, hubo un gran crecimiento de los ingresos y gastos públicos a comienzos de la década y, posteriormente, la tendencia de las tasas de crecimiento reales de estas variables fue más constante.

Gráfico No. 4

- **Tasas de Crecimiento Reales de los Ingresos y Gastos Fiscales**

1990–Junio 2001

Fuentes: Banco Central de la República Dominicana. Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Estado de Finanzas.

Por otro lado, República Dominicana debe reconocer la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos dentro de márgenes razonables y, en especial, asegurar el manejo prudente de las finanzas públicas. Hasta cierto punto esto queda reflejado en la carga y presión fiscal del país, que como observamos en el Gráfico No. 5, para la década de los 70 eran las más altas.

Gráfico No. 5

Presión y Carga Fiscal

Promedio Decenal

Fuentes: Banco Central de la República Dominicana. Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Estado de Finanzas.

El Gasto Público

Es el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas. Un aumento en éste producirá un aumento en el nivel de renta nacional, y una reducción tendrá el efecto contrario. Representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica.

Se ejecuta a través de los Presupuestos establecidos por el gobierno, y se clasifica de distintas maneras pero básicamente se consideran: el **Gasto Neto**, que es la totalidad de las erogaciones del sector público menos las amortizaciones de deuda externa; y, el **Gasto Primario**, que mide la fortaleza de las finanzas públicas para cubrir con la operación e inversión gubernamental con los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo.

El Gasto Programable es el agregado que más se relaciona con la estrategia para conservar la política fiscal, requerida para contribuir al logro de los objetivos de la política económica. Por otro lado, resume el uso de recursos públicos que se destinan a cumplir y atender funciones y responsabilidades gubernamentales, así como a producir bienes y prestar servicios. Se divide en gasto corriente y gasto de capital:

1. Gasto Corriente: Incluyen todas las erogaciones que los Poderes y Órganos Autónomos, la Administración Pública, así como las empresas del Estado, requieren para la operación de sus programas.

2. Gasto de Capital: Comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público.

Se considera que mediante el gasto público se deberían atender los siguientes campos: seguridad alimenticia; educación y capacitación; fomento de transferencia, difusión y adaptación de avances técnicos, mediante la asistencia técnica a cargo del Estado; fomento a la creación de empleos permanentes; elevación del nivel de productividad y de bienestar de los pobres; entre otros.

Gráfico No. 6

Gastos Corriente y de Capital

(Como % del Gasto Total)

1970–2000

Fuentes: Banco Central de la República Dominicana. Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Estado de Finanzas.

El Gasto Social

Jaime Aristy, en su libro *Desarrollo Humano en la República Dominicana*, expresa como la lucha contra la pobreza constituye una de las razones que justifican la intervención del Estado en las áreas sociales. En este sentido, el gasto social debe constituir un medio a través del cual los gobiernos contribuyan a aumentar la capacidad de las personas de mejorar sus condiciones de vida de manera sostenida. Los resultados de perseguir y lograr esta combinación de objetivos serán un mayor nivel de empleo y remuneraciones crecientes para los individuos.

Durante el periodo de 1980–1998 el gasto social de la República Dominicana ha estado por debajo del promedio de los países de la región. La evolución del gasto social ha estado condicionada básicamente por dos factores: la ejecución por parte de las autoridades económicas de programas de ajuste y estabilización (1985–1986 y 1990–1992) y las preferencias sectoriales de la administración gubernamental. El gasto ha representado, en promedio, el 37.8% del gasto público. El nivel mínimo se registró en los años 1980 y 1985 con un 33.7% mientras que el máximo de 42.6% se produjo en el 1994. Es preciso resaltar que a partir de 1996, existe una tendencia ascendente del gasto social debido al compromiso de las autoridades que ha tenido un impacto positivo sobre la equidad distributiva, sobre la pobreza y, por lo tanto, sobre el nivel de desarrollo humano.

En cuanto a la composición del gasto social, el gasto en capital humano (educación y salud) es bajo, representando apenas el 20% del gasto total. Si bien en los últimos años se ha incrementado el monto de los recursos asignados por el gobierno a los sectores de salud y educación, en promedio es bajo, alcanzando apenas un 2.6% en el 1999 y el 1.5% del PIB. Por otro lado, el gasto en vivienda ha sido relevante en el periodo 1986–1991, cuando alcanzó el 7.3% del gasto total de gobierno. El gasto en alcantarillado, por su parte, incrementó considerablemente su participación en el periodo 1991–1996, alcanzando a representar un 8.1% del gasto total.

El análisis del gasto social en la República Dominicana refleja que a pesar de que se ha aumentado la cantidad de recursos destinados a los sectores sociales, la provisión de servicios sociales se hace aún de manera precaria. Los indicadores de salud, educación, vivienda y alcantarillado reflejan que en el país se requiere no sólo incrementar el gasto social, sino reorientar y reasignar el mismo a fin de incrementar el acceso de los grupos de más bajos ingresos.

En el ámbito internacional, el Cuadro No. 2 de la CEPAL, muestra el gasto público social per cápita promedio para los años 1994–96 en US\$ de 1996, total y por sectores, para algunos países de América Latina. Al ordenarlos según su nivel de gasto público social per cápita, es posible diferenciar tres grupos:

- **De gasto bajo:** Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y Rep. Dominicana.
- **De gasto medio:** Colombia.
- **De gasto alto:** Chile y Costa Rica.

En lo que se refiere a la composición sectorial del gasto social, como promedio para todos los países, educación es el sector más importante. Por países, con excepción de Costa Rica, Brasil y Chile, es el sector al que más recursos se destinan. La salud es el segundo sector en importancia, siguiéndole la Seguridad Social (pensiones y jubilaciones), con un gasto per cápita promedio muy similar al de salud. Finalmente los otros sectores considerados (agua potable, vivienda y asistencia social) representan en promedio un 17% del gasto social total.

Cuadro No. 2

América Latina y el Caribe: Gasto Público Social Per Cápita Promedio

1994-1996
-US \$ de 1996-

Total	Educación	Salud 1/	Agua Potable	Vivienda
--------------	------------------	---------------------	-------------------------	-----------------