

Crecimiento económico sostenible y distribución de las riquezas en el marco de los ODS y la Agenda 2030: Caso República Dominicana

Díaz Gómez, Laura Virginia

Ministerio de Hacienda de la República Dominicana

 lvdiaz@hacienda.gov.do

Documento recibido:

01 julio 2019

Aprobado para publicación:

22 octubre 2019

Resumen

Este artículo analiza el caso del crecimiento económico sostenible y la distribución de la riqueza en la República Dominicana dentro del marco de la Agenda ODS 2030. Este país tiene un sistema tributario débil y en construcción. Se argumenta que uno de los principales roles de la política fiscal es reducir las desigualdades y promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Una de las causas asociadas con la distribución inadecuada de la riqueza es que la presión fiscal actual en la República Dominicana es muy desigual y precaria, donde la informalidad económica genera altos niveles de evasión fiscal. Se concluye que es necesario aumentar la presión fiscal y establecer una regulación legal efectiva que brinde los mecanismos necesarios de control de gastos. Este artículo ofrece algunas recomendaciones de políticas a corto y mediano plazo. Este artículo también argumenta que es una prioridad hacer una buena distribución de las inversiones sociales, en áreas de alto impacto y prioridad, y al hacerlo, contribuir al proceso de construcción del Estado del Bienestar.

Palabras clave

Estado de bienestar, distribución de riqueza, política fiscal, República Dominicana

Resumo

Este artigo analisa o caso do crescimento econômico sustentável e da distribuição de riqueza na República Dominicana, no âmbito da Agenda ODS 2030. Este país possui um sistema tributário fraco e em construção. Argumenta-se que um dos principais papéis da política fiscal é reduzir as desigualdades e promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável. Uma das causas associadas à distribuição inadequada da riqueza é que a atual pressão tributária na República Dominicana é muito desigual e precária, onde a informalidade econômica gera altos níveis de evasão fiscal. Conclui-se que é necessário aumentar a pressão tributária e estabelecer uma regulamentação legal eficaz que forneça os mecanismos necessários de controle de despesas. Este artigo oferece algumas recomendações de políticas relacionadas. Este artigo também argumenta ser uma prioridade fazer uma boa distribuição de investimentos soci-

ais, para áreas de alto impacto e prioridade e, ao fazê-lo, contribuir para um processo de construção do Estado de Bem-Estar Social.

Palavras chave

Estado de bem-estar social, distribuição de riquezas, política fiscal, República Dominicana

Abstract

This article analyzes the case of sustainable economic growth and distribution of wealth in the Dominican Republic within the SDGs 2030 framework. This country has a weak and under construction tax system. It is argued that one of the main roles of fiscal policy is to reduce inequalities and to promote inclusive and sustainable economic growth. One of the causes associated with inadequate distribution of wealth is that current tax pressure in the Dominican Republic is very unequal and precarious, where economic informality generates high levels of fiscal evasion. It is concluded that it is necessary to increase tax pressure and to establish an effective legal regulation that give the necessary mechanisms of expenditure control. This article offers some short and medium-term related policy recommendations. This article argues also to be a priority to make a good distribution of social investments, to high impact and priority areas, and in doing so, contributing towards a Welfare State building process.

Keywords

Welfare State, Wealth Distribution, Fiscal Policy, Dominican Republic.

1. Introducción

Al momento de abordar el tema del crecimiento económico de un país, debemos analizar la política fiscal que implementan. En este sentido, la política fiscal y en consecuencia la distribución de la riqueza, pueden entenderse como aquellas políticas del sector público respecto de sus decisiones sobre el gasto, impuestos y endeudamiento. Esta política tiene como objetivo facilitar e incentivar el buen desempeño de la economía nacional, lograr niveles aceptables o sobresalientes de crecimiento, control de inflación y desempleo. Las herramientas con las que cuenta la política fiscal para cumplir sus objetivos están relacionadas con los ingresos y los gastos públicos de un Estado. En términos más simples, la política fiscal es entendida como el manejo de los ingresos y los gastos del Estado, los cuales tienen una transcendental importancia en la búsqueda de los objetivos generales de la sociedad como son el crecimiento económico, la estabilidad de precios y la redistribución de la riqueza.

La globalización ha traído consigo el desarrollo de países que son evaluados y medidos principalmente en términos de crecimiento económico y acumulación de riquezas. En este aspecto y en consonancia a los Objetivo de Desarrollo Sostenibles (ODS), es imprescindible que los países consoliden los mecanismos de coordinación de la política fiscal con el propósito de asegurar la sostenibilidad macroeconómica así como la demanda e inclusión laboral orientada a prevalecer la igualdad de oportunidades a todas las personas.

Estas políticas públicas deben buscar reducir las desigualdades y llevar a todos los ciudadanos servicios de calidad. Es por esta razón que uno de los roles de la política fiscal es reducir las desigualdades. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre las múltiples dimensiones que abarca la desigualdad, dos merecen particular atención, la dimensión relacionada con la distribución personal del ingreso por hogares y la proveniente de las disparidades sociales y económicas¹.

El objetivo 8 de los ODS plantea la promoción del crecimiento económico inclusivo y sostenible; el empleo pleno y productivo; y el trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluyendo a jóvenes y personas con discapacidad, plantea que para lograr el desarrollo económico sostenible las sociedades deberán crear las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente. También deberá haber oportunidades laborales para toda la población, en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes, y en este sentido, que se asegure los servicios básicos a la ciudadanía, desde educación, salud, pensión, seguridad social entre otros.

Todo esto puede ser conseguido de la mano de políticas públicas que vayan orientadas a los ODS. En este sentido entendemos pertinente establecer que, para los países de América Latina, una buena alternativa para que las riquezas lleguen a todos y todas es la reestructuración de sus sistemas tributarios más dirigidos hacia a un Estado de Bienestar.

En el específico caso de República Dominicana, argumentamos que es necesario un sistema fiscal integral que regule de manera eficiente los aspectos que le conciernan, desde una fiscalización efectiva, hasta un aumento de la presión tributaria: un sistema tributario donde se obtengan alternativas viables para hacerle frente a las necesidades sociales, empezando por una distribución equitativa y priorizada de los recursos públicos, acompañado de la disminución de los trabajos informales, asegurando de esta manera empleos dignos y de calidad, y asegurando la inclusión social de las personas con discapacidad.

En este aspecto, debemos vislumbrar que en el caso de Latinoamérica es evidente el dominio marcado de las políticas públicas centradas más en procesos que en resultados, obstaculizando la concatenación efectiva de los objetivos institucionales o de gobierno, puesto que en varias ocasiones el Estado no tiene la facultad de cubrir todas las necesidades y servicios que suministra. En este sentido, se hace imperante la cooperación entre sector público-privado y de la sociedad civil, y es aquí donde resulta interesante enmarcar que para tener un Estado que vaya acorde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se requiere la "participación de todos" los sectores, en los mecanismos de gobernanza en un ambiente de transparencia y rendición de cuentas.

Esto es posible cuando los países cuentan con instituciones rigurosas cada día más fuertes en materia de transparencia y normas de buen gobierno, las cuales favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social, amparado siempre en un ambiente de seguridad jurídica, esto a raíz de que en los países que existen altos niveles de transparencia y de buen gobierno, los ciudadanos pueden juzgar mejor, permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública, contribuyendo a la regeneración democrática, promoviendo la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico sostenible². Esta transparencia y buen gobierno va de la mano de un sistema fiscal que facilite el crecimiento estable y sostenido de la economía,

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2017. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019.

² España. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

que evite las distorsiones que algunos tributos puedan crear, garantizar la productividad de las contribuciones y diseñar el sistema de manera que los estabilizadores automáticos tengan un papel de moderación de los ciclos y faciliten la salida de las situaciones de crisis económicas.

La política fiscal es aquella que tiene como finalidad el manejo de los ingresos y los gastos del Estado, en este punto es importante enmarcar que los Estados deben velar que sus sistemas tributarios estén acorde a los lineamientos actuales, para de esta manera mejorar sus ingresos y distribuir de manera equitativa y acorde a las prioridades de los países, generando un control del gasto público eficiente.

2. Cuestiones ligadas a la metodología, marco normativo y modelo de gobernanza

Con base en análisis documental abordamos la normativa vigente e informes, y así poder analizar información precisa de cómo debe ser llevada la implementación de este tipo de políticas públicas, así como su modelo de gobernanza.

Por otra parte, para poder analizar la política fiscal, debe considerarse a la administración tributaria como un elemento clave del propio sistema tributario, y que junto con el derecho tributario y el comportamiento del contribuyente, se ubican dentro de la política económica, atribuyendo las funciones de determinar el monto de los impuestos que se pretende recaudar, sobre qué sectores, de qué manera y con qué instrumento.

En la República Dominicana la Ley núm. 11-92³, que crea el Código Tributario dominicano, establece el proceso legal y administrativo del sistema tributario que se aplica en el país relacionado con los impuestos internos. Su estructura consta de cinco títulos con sus capítulos y artículos, en los que se definen los parámetros generales, los mecanismos administrativos y jurídicos, así como los impuestos que integran el sistema tributario nacional de la República Dominicana⁴.

El Código Tributario dotó al Estado dominicano de los medios necesarios para poder movilizar la aplicación de tributos y recaudación: fortaleció la capacidad regulatoria de las autoridades fiscales estableciendo nuevas clases de tributos, cambiando el sistema tributación en base a la fuente de las rentas y derogando casi en su totalidad los regímenes de incentivos.

El fundamento jurídico del sistema tributario dominicana se encuentra principalmente en:

- Art. 243 de la Constitución dominicana, 13 de junio de 2015: "El régimen tributario esta basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad...".
- Ley núm. 11-92 y sus modificaciones que establece el Código Tributario dominicano.
- Ley núm. 14-93⁵ y sus modificaciones que establece el Código Arancelario.
- Ley núm. 112-00⁶ sobre Hidrocarburos.

³ República Dominicana. Ley núm. 11-92, Código Tributario, de fecha 16 de mayo de 1992.

⁴ República Dominicana. Constitución Política. Promulgada en fecha 13 de junio de 2015.

⁵ República Dominicana. Ley núm. 14-93 que aprueba el Arancel de Aduanas de la República Dominicana, de fecha 26 de agosto de 1993.

⁶ República Dominicana. Ley núm. 112-00, sobre combustible fósiles modificado, de fecha 17 de noviembre 2000.

- Ley 1-12⁷, sobre la Estrategia de Desarrollo Nacional 2030.

Sobre el modelo de gobernanza, los actores institucionales gubernamentales y no gubernamentales identificados, y que participan de la implementación de esta política y de su conformación, son indicados y descritos en la siguiente tabla con su respectivo rol.

<i>Actores involucrados</i>		
Actor	Función	Rol en la implementación de la Política
Ministerio de Hacienda	Dirigir la política fiscal y sus componentes: ingresos, gastos y financiamiento, garantizando que sea sustentable en el corto, mediano y largo plazo. (Ley núm. 494-06, 2006)	Esta bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Impuestos Internos, la elaboración del anteproyecto de ley, en combinación con otras instituciones gubernamentales, para su presentación al Presidente de la República.
Dirección General de Impuestos Internos (DGII)	Responsable de la recaudación y administración los principales impuestos internos del país	
Actores de la sociedad civil:		
1. Fundación Institucionalidad y Justicia (FIJUNS).	Plantear posturas sobre temas de impacto en la sociedad.	Intercambiar impresiones sobre el impacto de esta implementación en la sociedad.
2. Participación Ciudadana, entre otros gremios		
Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.	Redactar y someter a la consideración del Presidente de la República los proyectos de leyes, resoluciones, decretos, reglamentos y otras disposiciones legislativas y ejecutivas.	Informe y aprobación del Anteproyecto.
Poder Ejecutivo	Someter al Congreso Nacional del Anteproyecto.	Sometimiento del Anteproyecto.
Congreso Nacional	Aprobación de las leyes.	Aprobación del Anteproyecto.

Respecto del contexto regional, puede decirse que en las últimas décadas la situación fiscal en los países de América latina ha mejorado exponencialmente. No obstante, este crecimiento económico significativo no ha disminuido los indicadores de pobreza, desigualdad e informalidad, y mucho menos las problemáticas y necesidades básicas de la ciudadanía. Esto a raíz de que los sistemas fiscales no se han adecuados a los parámetros internacionales puesto que el sistema de recaudación no es suficiente y aparte de esto no existe un control del gasto público que priorice los servicios públicos que la sociedad requiere.

⁷ República Dominicana. Ley núm. 1-12, sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

Tradicionalmente en los países de la región de América Latina, se han entrelazado una gran desigualdad entre los ingresos que perciben los ciudadanos y sus obligaciones tributarias. La mayoría de las reformas fiscales que se han suscitado dentro de la esfera de la región, denotan que estas tenían como objetivo principal disminuir la pobreza y corregir la polarización de los ingresos.

Si bien es cierto que, las reformas fiscales han sido el experimento preferido en varios países como ha sido el caso de Chile, El Salvador, México, Honduras entre otros. Estas reformas no han logrado sus objetivos específicos, como lo es, implementar un esquema de buen funcionamiento desde el punto de vista de la distribución y la asignación de recursos⁸.

3. Descripción del caso: República Dominicana

La República Dominicana es un país que ocupa algo más de los dos tercios orientales de la isla de La Española, en el archipiélago de las Antillas Mayores. Tanto como por su superficie como población es el segundo país mayor del Caribe (después de Cuba). Su extensión territorial es de 48,311 kilómetros cuadrados y su población total es de 9,445,281 según el último censo realizado en el año 2010 (Portal Oficial del Estado Dominicano, 2016).

Si bien es cierto que la economía dominicana creció un 7%, siendo una de las mayores de la región. La República Dominicana es un país predominantemente "Clase Media". Según el PNUD, establece: "este país se ha insertado en la economía mundial de manera social y políticamente excluyente, conociendo tasas de crecimiento económico, sin embargo, el carácter excluyente del modelo económico que se ha impuesto no ha traducido este crecimiento al bienestar de la población"⁹. Esto a groso modo de la situación de la República Dominicana.

La República Dominicana ha experimentado un fuerte crecimiento económico en los últimos años, con un promedio del 5,1 por ciento anual entre 2008 y 2018, el segundo más alto de ALC. El ritmo se aceleró a un promedio de 6.6 por ciento por año entre 2014 y 2018, y un 7 por ciento en 2018, impulsado por la fuerte demanda interna. Fue la economía de ALC de más rápido crecimiento en ese período de cinco años¹⁰.

El crecimiento sostenido ha reducido la pobreza y la desigualdad, ayudando a expandir la clase media. A pesar del progreso, si la RD desea alcanzar su objetivo de convertirse en un país de altos ingresos para el 2030, debe enfrentar seis desafíos prioritarios identificados en el Diagnóstico Sistemático de País más reciente del Banco Mundial. Debe mejorar el equilibrio fiscal, aumentar su capital humano, promover un mejor ambiente de negocios, mejorar la gestión de los recursos naturales, mejorar la resiliencia ante los desastres y los riesgos relacionados con el clima, y aumentar la transparencia y la responsabilidad en la formulación de políticas¹¹.

El gobierno dominicano en el 2016 se centró más en la equidad y la inclusión, el capital humano, la gestión de los recursos naturales y la competitividad. Sobre la base a largo plazo de la Estrategia Nacional de Desarrollo

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2017. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2015.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2015.

¹¹ Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

(Visión 2030), el gobierno elaboró el Plan de Gobierno 2016-2020. El plan plantea que el crecimiento económico más inclusivo sea una estrategia central y establece el objetivo de profundizar las reformas del gobierno. En consonancia a lo planteado anteriormente, el gobierno dominicano ha expresado el interés en unirse al Proyecto de Capital Humano del Grupo del Banco Mundial (GBM). Esta decisión, junto con la elección voluntaria del gobierno en 2015 de participar en el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OCDE, demuestra un compromiso para enfrentar las barreras al desarrollo del capital humano con una estrategia integral. De acuerdo con el Índice de Capital Humano (HCI) del GBM, un niño que nazca hoy en la República Dominicana tendrá cuando crezca el 49% de la productividad laboral que pudiera alcanzar, si recibiera una educación completa y una atención médica adecuada¹².

En el caso de la República dominicana, un país de ingreso mediano alto con una economía en rápida expansión y un crecimiento promedio anual del 5,7% desde 1991 hasta 2016¹³, el problema que se vislumbra es que, a pesar de la subida exponencial de crecimiento económico, los indicadores de pobreza y desigualdad continúan siendo relativamente altos, en comparación con los niveles regionales.

Cuestión clave es que los ingresos fiscales no han seguido el ritmo del crecimiento económico. El esfuerzo de recaudación tributaria de la República Dominicana, no generó los mismos resultados que en países de la región. Ocasionando que se cree una serie de desafíos que limita el margen fiscal y la capacidad del país para llevar adelante políticas fiscales¹⁴.

El sistema tributario dominicano cuenta con unos problemas latentes que no permiten que la recaudación de los impuestos sea suficiente para cubrir los servicios básicos. Entre las deficiencias que se analizan dentro del sistema fiscal, encontramos: 1) Una baja presión fiscal; 2) Informalidad en los negocios; 3) Una evasión fiscal significativa; y 4) Un sistema del control del gasto público precario. Todos estos factores generan que los recursos del Estado no sean suficientes, reflejándose, en que las necesidades básicas no pueden ser cubiertas por el Estado, sino que los propios ciudadanos deben hacerle frente, mediante servicios privados¹⁵.

Dicho lo anterior, podemos deducir que las políticas tributarias no han sido analizadas de manera correcta, puesto que no se han identificado sus impactos dentro del colectivo y en las políticas macroeconómicas. Sus implicaciones en materia de obtención y distribución de los recursos son temas de los cuales aún existe ambivalencia¹⁶.

Los gobiernos deben consolidar en una normativa los regímenes de incentivos, a los fines de establecer una política coherente y sostenible de incentivos y fomento a las actividades productivas que contribuyan a fortalecer los escaños intersectoriales y el desarrollo territorial, fomentar la innovación y la competitividad sistemática, generar empleo decente y atraer inversión, pero sobretodo tener una política rigurosa que vaya en

¹² Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

¹³ Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

¹⁶ *Ibidem*

dirección proteger los servicios públicos necesarios para vivir en una sociedad que garantiza los derechos fundamentales, de manera digna.

En el futuro, el GBM pondrá mayor énfasis en el uso del enfoque "maximizar el financiamiento para el desarrollo (MFD)". Las intervenciones de IFC y BM están bien coordinadas. Se ha incrementado la colaboración en áreas como la electricidad, el acceso a la financiación (PYME y los mercados de capital) y las PPP. El GBM planea priorizar la sostenibilidad fiscal y la inclusión social en su programa para el país¹⁷.

La concepción de los impuestos se percibe como aquel mecanismo para la recolección de nuevos ingresos. Estos fueron implementados por los Estados para financiar las necesidades de la sociedad. El fenómeno impositivo se ha reflejado a través del tiempo de muy diversas maneras, pero siempre manifestando la exigencia del poder que ejerce el Estado sobre los individuos para obtener parte de sus recursos.

Ahora bien, para poder comprender la situación actual de la República Dominicana y su necesidad de una reforma fiscal integral hay que comprender el origen y las distintas reformas fiscales que se han generado. Ley núm. 11-92 que crea el Código Tributario Dominicano, establece el proceso legal y administrativo del sistema tributario que se aplica en el país relacionado con los impuestos internos. Su estructura consta de cinco títulos con sus capítulos y artículos, en los que se definen los parámetros generales, los mecanismos administrativos y jurídicos, así como los impuestos que integran el sistema tributario nacional de la República Dominicana¹⁸.

Este código buscaba simplificar el sistema tributario de la República Dominicana, con el fin de homogeneizar en un solo instrumento toda la implementación de materia impositiva, y modificó totalmente el régimen fiscal dominicano, pero que actualmente se encuentra deficiente a las necesidades sociales.

Con su promulgación comenzó un verdadero proceso de reforma de las estructuras organizativas de la administración tributaria en su momento. Este fragmento legal creó un sistema para suprimir las evasiones, la doble tributación y las exenciones a determinados sectores de la actividad comercial nacional. Facilitó la repartición de la carga tributaria y el acoplamiento de todos los impuestos, directos e indirectos, se intentó instituir una estructura que arrojara simpleza, claridad y coherente, para permitir una completa comprensión tanto de la Autoridad como de los Contribuyentes, de sus deberes y derechos, dentro de un marco de seguridad y certeza jurídica.

El Código Tributario dotó a al Estado de los medios necesarios para poder movilizar la aplicación de tributos y la recaudación; fortaleció la capacidad regulatoria de las autoridades fiscales estableciendo nuevas clases de tributos, cambiando el sistema de tributación en base a la fuente de las rentas y derogando casi en su totalidad los regímenes de incentivos, entre otros.

En este sentido, el problema que se aprecia en la República Dominicana, que al no contar con un sistema tributario efectivo y eficiente para generar un crecimiento económico y una distribución de las riquezas en todos los sectores sociales, ocasiona una alta pobreza, sin proporcionar un las necesidades básicas. Esta situación

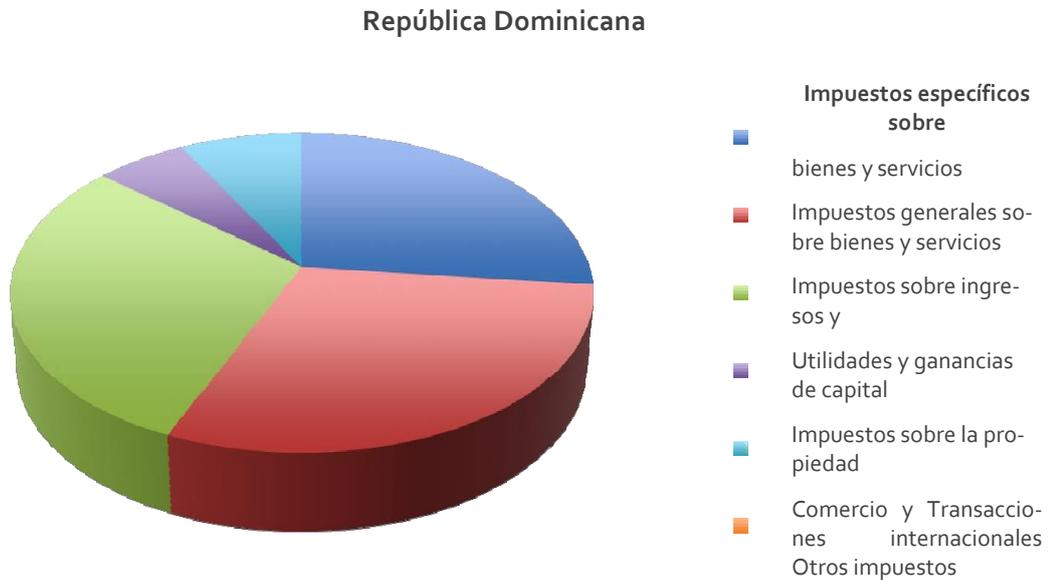
¹⁷ Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

¹⁸ República Dominicana. Constitución Política. Promulgada en fecha 13 de junio de 2015,

puede ser superada con un aumento significativo de la presión tributaria, y que el sistema del control del gasto público vaya acorde al ordenamiento del país.

En cuanto a la aplicación de efectiva de la recaudación de los impuestos internos del país, la Dirección General de Impuestos Internos, es la institución gubernamental encargada de la recaudación y administración de los principales impuestos internos establecidos en el Código Tributario de la República Dominicana. A diferencia de los aduanales, estos impuestos se aplican a las actividades económicas de producción, compra y venta de productos y servicios que se realizan en territorio nacional. Los principales impuestos internos son los siguientes:

Gráfico Núm. 1 Impuestos Tributarios Totales



DGII EN PESOS DOMINICANO. Fuentes: Cálculos de la DGII en base a información de la CEPAL, 2015.

Dada la información del anterior gráfico podemos señalar que en los últimos años, los impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias en República Dominicana han representado un 30% del total de los ingresos tributarios, ligeramente inferior al 34% del promedio de países latinoamericanos¹⁹.

Ahora bien, para lograr la uniformidad de las políticas fiscales establecidas en la Ley núm. 1-12, se hace necesario desarrollar un Sistema Tributario Progresivo, como hemos establecido anteriormente. 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. Esto último que plantea la ley solo es posible con la adecuación de las legislaciones y mecanismos de recaudación, por lo que se hace necesaria una reforma fiscal integral.

¹⁹ Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana, 2015.

El gasto e ingreso de los recursos públicos debe ser estudiado en conjunto con los estándares de calidad de vida que el Estado les suministra a sus ciudadanos. La reforma integral en la República Dominicana debe enmarcarse en un verdadero Estado de Bienestar, donde la economía sea articulada, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genere crecimiento alto y sostenido, con trabajo digno, que se inserta de forma competitiva en la economía global (República Dominicana, Ley núm. 1- 12, 2012a).

Como parte de la política del Estado, el manejo del control del gasto público debe ser analizado, puesto que el gasto público es uno de los componentes relevantes en la conducción macroeconómico de un país, debido a que - obedeciendo al nivel de gasto que realice el Estado- así mismo será el efecto que se tenga dentro de la economía. El gasto público puede desde fortalecer la economía hasta ser el causante de fenómenos como la inflación y la devaluación y/o revaluación de la moneda. El gasto público es también uno de los elementos que inciden en la política impositiva de un país y en el conocido déficit fiscal, fenómeno común o todos los estados.

Para satisfacer los servicios públicos de la sociedad, el sector público, institucionalizado en el Poder Ejecutivo, podrá considerar la forma de gestionar de manera eficiente los recursos financieros, materiales y humanos en el cumplimiento de sus funciones, según la legislación vigente. En el contexto actual en el que los Estados desarrollan su actividad-reducción del déficit, control del endeudamiento, descentralización y externalización en la gestión de los servicios, etc., se requiere una adaptación de las herramientas de control establecidas para satisfacer las nuevas y crecientes demandas de los ciudadanos, tanto dentro, como fuera de la estructura gubernamental.

En la República Dominicana la gestión económico-financiera de los entes públicos está amparada en la Ley núm. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República Dominicana, la cual tiene la finalidad el crear el Sistema Nacional de Control Interno, su rectoría y componentes; regular el control interno de los fondos, recursos públicos y de la gestión pública institucional y su interrelación con la responsabilidad por la función pública, el control externo, el control político y social, y señalar las atribuciones y deberes institucionales en materia del erario público.

4. Algunas conclusiones y recomendaciones

En un Estado Social y Democrático de Derecho es imprescindible existencia de una normativa que salvaguarde la distribución de las necesidades básicas de la ciudadanía. Al ser uno de ellos el Estado dominicano, un estado garante de las necesidades de su población, y aunque la Constitución lo establezca, aun hay necesidades que deben ser asumidas por el gobierno. Una de las causas de esta distorsión al momento de la distribución de las riquezas, es que la presión tributaria en la República Dominicana es muy precaria, la existencia de la informalidad en los negocios de comercio, generando evasiones de impuestos. Estos factores que tal vez, muchas personas no asociarían, pero como hemos visto las tres tienen una estrecha relación y un impacto significativo en la sociedad.

La alternativa viable para la República Dominicana es aumentar los ingresos tributarios de manera efectiva en el país, e intentar identificar esferas de reforma para mejorar la eficiencia; poder disminuir la informalidad en el comercio dominicano y asegurar las necesidades básicas de manera eficiente y eficaz dentro del marco de un Estado de Bienestar o Estado de Derecho.

Instaurar una verdadera normativa jurídica que establezca los mecanismos de distribución a las áreas de mayor impacto social y de esta manera contribuir a un Estado de Bienestar o Estado de Derecho; aumentando la presión tributaria; Identificar los mecanismos de Responsabilidad Fiscal y de distribución de los recursos del Estado; Analizar el mecanismo de control interno de la República Dominicana en cuanto al gasto público.

Somos conscientes que una reforma tributaria bien dirigida podrá generar un aumento notable en la proporción del PIB proveniente de la recaudación de los impuestos. Además, el margen de mejora en la eficiencia de la recaudación es tan grande que el Gobierno podría elevar considerablemente sus ingresos. Es imperante tener en cuenta que cualquier reforma al sistema tributario de cualquier país debe basarse en una visión global y debe incorporarse gradualmente para evitar efectos abruptos en la ciudadanía.

En este sentido, como parte de la experiencia de la República Dominicana, entendemos pertinente establecer las siguientes recomendaciones, las cuales pueden servir de parámetros para los países que se encuentran en las mismas condiciones:

- Revisar las exenciones, se debe plantear cambios que mejoren los ingresos por ítems que ahora están exentos o levemente gravados, como los ingresos de capital (en especial dividendos y ganancias de capital, interés y regalías).
- Examinar la relación entre el impuesto a la renta y la riqueza, los proyectos llevados a cabo por el Foro de Transparencia Global, como el levantamiento del secreto bancario, el intercambio de información fiscal entre las administraciones tributarias, no solo mejorarían los mecanismos de recaudación, sino también asegurar una transición hacia un diseño del impuesto más integral, equitativo y progresivo. Esto reforzaría el control tributario, que debe mejorarse con carácter de urgencia, dado que la evasión promedio en la región según estudios de CEPAL, supera el 52%.
- En cuanto al tema de las bases actuales, la estructura general de rango y tasas están limitada por un enorme número de deducciones y mínimos no imponibles, circunstancia que requiere una actualización considerando los aumentos de ingresos per capital.
- Crear un organismo competente para la evaluación y supervisión de la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales a nivel nacional. Un ejemplo es SNI chileno, el cual es la administración del Sistema Nacional de Inversión (SNI), que tiene la capacidad de aprobar, desaprobado y/o recomendar, los proyectos de carácter público que requieran recursos fiscales como el resultado de un análisis técnico- económico.
- Hacer énfasis en los sectores de educación, salud, agua potable, electricidad y pensiones al momento de distribuir el presupuesto, para incentivar el Estado de Bienestar o el Estado Social de Derecho.
- Crear proyectos por cada sector, que vayan encaminados a hacerle frente a las necesidades de la ciudadanía, previendo toda contingencia, y en los cuales los servicios de calidad sean un referente dentro del sector público.
- Crear campañas de concientización para que los ciudadanos que tengan un negocio se formalicen, y de esta manera el Estado velar por el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Crear una verdadera estructura que sea la encargada de velar y controlar el gasto público de manera eficiente y que sean suministrados y ejecutados a las partidas que le correspondan.

Entre las recomendaciones para el logro de un gasto de calidad, encontramos:

- Crear marcos legales amplios y transparentes para la administración pública financiera y las adquisiciones del Estado.
- Marcos institucional constituido por agencias con responsabilidades claramente definida y dotada de un número adecuado de personal profesional calificado.
- Un liderazgo que se tome seriamente su responsabilidad para el logro de un manejo eficiente de los recursos públicos.
- Escrutinio independiente, incluso por parte de la sociedad civil, de pedir rendición al gobierno de los recursos públicos que utiliza.
- Formalización de las empresas para que no evadan los impuestos.
- Y por esto la necesidad de un proceso de reestructuración fiscal integral y el marco de una ley de responsabilidad fiscal.

El sistema fiscal y del Control del Gasto Público de un país, no es sólo un medio de gestión macroeconómica, sino un instrumento que los gobiernos pueden emplear para continuar el desarrollo. La utilización razonada y activa de la política tributaria, del gasto público puede dar un nuevo empuje al desarrollo en la República Dominicana.

Los resultados del sistema fiscal de un país ofrecen una instantánea del contrato social que une a su gobierno y a sus ciudadanos. La provisión pública de bienes y servicios de razonable calidad y cantidad, por una parte, y unos sistemas tributarios transparentes y progresivos, por otro, son signos de un contrato social sano. Si la provisión de bienes públicos, tales como la salud, la educación o la infraestructura, es insuficiente, de baja calidad o poco equitativa, el contrato social se debilita (OECD, 2008).

Todas estas deficiencias pueden ser subsanadas de la mano de políticas pública, que vayan orientado a los ODS, en este sentido entendemos pertinente establecer que los países de América latina, que una buena alternativa para que las riquezas lleguen a todos y todas es la reestructuración de sus sistemas tributarios, para que vayan dirigidos a un Estado de Bienestar. En el caso en particular de la República Dominicana, es necesario un sistema fiscal integral que regule de manera eficiente los aspectos que le conciernan, desde una fiscalización efectiva, hasta un aumento de la presión tributaria. Un sistema tributario donde se obtengan alternativas viables para hacerle frente a las necesidades sociales, empezando por una distribución equitativa y priorizada de los recursos del erario público, acompañado de la disminución de los trabajos informales, y cumpliendo las necesidades básicas, como es el tema educación, pensiones, sanidad, seguridad social.

De esto podemos inferir, que el tema de consolidar un sistema tributario en la República Dominicana es un tema no concluido, puesto que como hemos establecido, la Ley núm. 1-12, sobre estrategia Nacional de Desarrollo 2030, compromete al Gobierno a llevar a cabo un pacto fiscal, entre otras medidas, y se consolide en una normativa los regímenes de incentivos, a los fines de establecer una política coherente y sostenible de incentivos y fomento a las actividades productivas que contribuyan a fortalecer los escaños intersectoriales y el desarrollo territorial, fomentar la innovación y la competitividad sistemática, generar empleo decente y

atraer inversión, pero sobretodo tener una política rigurosa que vaya en dirección a proteger los servicios públicos necesarios para vivir en una sociedad que garantiza los derechos fundamentales, de manera digna.

Un sistema tributario donde se obtengan alternativas viables para hacerle frente a las necesidades sociales, empezando por una distribución equitativa y priorizada de los recursos del erario público, acompañado de la disminución de los trabajos informales, y cumpliendo las necesidades básicas, como es el tema educación, pensiones, sanidad, seguridad social, son temas relevantes que los Estados deberían priorizar, siempre y cuando estas políticas publicas vayan en consonancia a los ODS 2030, y amparados en el lema "No dejar a nadie atrás".

Referencias

Albiñana García Quintana, C. (1992), Sistema tributario español y comparado. Madrid.

Baena Del Alcázar (2005). Manual de administración. Editorial Síntesis S.A. Madrid, España.

Bayona, Juan y Soler, María (2009). Derecho financiero. Volumen I.

Cabrera Jiménez, Manuel (2014). El estado de bienestar en el marco del sistema capitalista (en línea consultado: agosto 2018). <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2215910X14700096>

CEPAL (2018). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (en línea consultado: agosto 2018): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf

Cortés, Matías (1985). Ordenamiento tributario español. Madrid.

Comisión Europea. Elaboración de un informe de gasto público y rendición de cuentas en mediación desempeño PEFA (2012) (en línea consultado: junio de 2018): https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-pefa-assessment-dominican-republic-201210_es.pdf

Constitución de la República Dominicana (2015).

Del Barco, J (1996). El control de eficacia: Significado y contenido del control financiero de programas.

Díaz, Magín (2016). Sistema tributario equitativo, eficiente y suficiente. (en línea consultado: agosto de 2018): <https://www.eldinero.com.do/27774/sistema-tributario-equitativo-eficiente-y-suficiente/>

DGII, República Dominicana (2015). Sistema Tributario de la República Dominicana (en línea consultado: en junio de 2018): <https://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/SistemaTributarioRepublicaDominicana.pdf>

Giorgetti, Armando (1967). La Evasión Tributaria. Edición de Palma. Buenos Aires.

Guiliani, Patricia (2009). Aspectos de una Ley de Responsabilidad Fiscal (en línea consultado: junio de 2018): http://www.hacienda.gob.do/dependencias/politica_legislacion_tributaria/otras_publicaciones/2009/Aspecto%20de%20una%20Ley%20de%20Responsabilidad%20Fiscal.pdf

- Gutiérrez-Rubí, Antoni (2018). Qué es el Gobierno Abierto (en línea consultado: agosto de 2018): <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>
- Ibarra Mares, Alberto (2009). Introducción a las finanzas públicas.
- Jiménez Fernández, Luis Miguel (2018). Control del Gasto de la Administración del Estado. Boletín Oficial del Estado.
- Labrada, Marisa y Rodríguez, Leonides (2012). La explotación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente en las regulaciones jurídicas tributarias cubanas.
- Ladipo, Sánchez y Sopher. Responsabilidad en el gasto público en América Latina y el Caribe (en línea consultado: julio de 2018): <http://documents.worldbank.org/curated/en/649341468017074624/pdf/490500PUBoSPAN1loUseoOnly101Spanish.pdf>
- Ley núm. 11-92 que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana (1992).
- Ley núm. 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda (2006).
- Ley núm. 1-12, que establece la estrategia nacional de desarrollo 2030 (2012).
- Ley núm. 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Lizardo, Magdalena. Pacto Fiscal y Financiamiento de la END. Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario- RD.
- López Hernández Y Ortíz Rodríguez (2005). El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas, en la ciencia de la contabilidad.
- Luna-Victoria, Manuel (1991). La administración Tributaria en Perú.
- Machinea, José (2006). Tributación en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (en línea consultado: agosto de 2018): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2476/1/S2006340_es.pdf
- Mehl, Lucien (1964). Elemento de Ciencia Fiscal. Editorial Bosh. Barcelona.
- Montesinos Julve. V (1997). El control económico en los niveles subcentrales de gobierno: especial consideración de las entidades locales.
- Oszlak, Oscar (2013). Gobierno abierto: hacia un Nuevo paradigma de gestión pública (en línea consultado: julio de 2018): <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Pascual García, José (2014). Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control.
- Peréz Del Amo, Francisco (2015). La sostenibilidad del Estado de Bienestar: Posibles soluciones a través de una reforma fiscal (en línea consultado: agosto 2018). https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/4690/71463909B_GECON_Septiembre2015%20%281%29.pdf

Pérez Inclán, Carlos (2006). Una aproximación al problema de la doble imposición internacional.

Piña, Laura (2014). La enfermedad fiscal de República Dominicana. Forbes México (en línea consultado: julio de 2018): <https://www.forbes.com.mx/la-enfermedad-fiscal-de-republica-dominicana/>

Ramírez-Alujas, Álvaro (2018). Qué es el Gobierno Abierto (en línea consultado: agosto 2018). Disponible: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>

Revista Digital Andalucía (2011). El Estado de Bienestar (en línea consultado: junio de 2018): <https://www.feandalucia.ccoo.es/docu/p5sd8428.pdf>

Ross, Jaime (2009). Derecho tributario sustantivo. Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Sainz De Bujanda, Fernando (1991). Lecciones de derecho financiero. Madrid.

Tomé Muguruza (2012). El control del gasto público en España y en la Unión Europea (en línea consultado: julio de 2018): <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3478/documento/tribuna.pdf>

Sobre la autora/ About the autor

Licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santo Domingo (PUCMM) en 2015. En el 2017 adquirió el título de Magíster en Derecho de los Negocios Corporativos en la misma casa de estudios. Posteriormente realizó el Máster en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en combinación con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Locutora y Maestra de Ceremonias. Actualmente desempeñando la función de Encargada de División de Exequátur de la Dirección Jurídica del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org