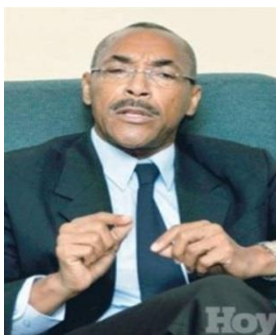


Dr. Manuel de Jesús Linares Jiménez



Obras Completas

Tomo

9

Conflicto presupuestario 1997. Investigación publicada en el 1997.

CONFLICTO PRESUPUESTARIO 1997*Manuel Linares***DIRECCIÓN DE PUBLICACIONES**

©1997

EDITORIA UNIVERSITARIA -UASD®

Apartado postal N° 1355 Ciudad Universitaria

(809) 685-5260

Fax (809) 533-1106

Santo Domingo, República Dominicana

Diseño y Diagramación: Sachenka Santos

Impreso en los Talleres Gráficos de la **Editora****Universitaria** de la Universidad Autónoma de Santo

Domingo en el mes de septiembre de 1997, con una

tirada de 500 ejemplares.

Conflicto presupuestario 1997

A mi tesorito, Yira Maribel

PORTADA DE LA EDICIÓN EN FORMATO FÍSICO

ÍNDICE GENERAL**CUADROS ESTADÍSTICOS PRESENTADOS 7****PREFACIO AL TOMO 9 9****PRIMERA PARTE:****CONTROVERSIA PRESUPUESTARIA 11****I. ECONOMÍA Y AJUSTES 13**

(Tres discursos del Presidente de la República)

II. PROPUESTAS DEL CONEP AL GOBIERNO 39**III. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO 1997 67**

(Manuel Linares)

IV. INICIO DEL VIRAJE 71**V. FUNDACIÓN SIGLO XXI: PROYECTO DE PRESUPUESTO 1997 75**

(Isidoro Santana)

VI. ACUERDO GOBIERNO-CONEP 81**VII. SÍNTESIS PROYECTO DE PRESUPUESTO 1997 85**

(Manuel Linares)

VIII. CONTRAATAQUE DE LA UNE-FEyD 89**IX. EL “AFFAIR” PRESUPUESTARIO 1997: APROXIMACIÓN A UNA INTERPRETACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA) 115**

(Juan Báez)

X. LECCIONES PRINCIPALES 123

(Manuel Linares)

**SEGUNDA PARTE: NECESIDAD DE LA REFORMA
PRESUPUESTARIA 129**

XI. PRESUPUESTO, REFORMA Y PLANIFICACIÓN 131
(Manuel Linares)

TERCERA PARTE: COYUNTURA ECONÓMICA 1997 141

XII. ANÁLISIS COYUNTURAL 1997 143
(Manuel Linares)

**XIII. OPINIÓN DE LA ONAPLAN SOBRE EL GASTO PÚBLICO EN LA
COYUNTURA ECONÓMICA 1997 167**
(Rafael Camilo, Director Nacional de la ONAPLAN)

BIBLIOGRAFÍA 177

CUADROS ESTADÍSTICOS PRESENTADOS

Cuadro 1

Proyección del PIB en millones de RD\$ (a precios de 1970)

Cuadro 2

Crecimiento del PIB y el desempleo en el 1997

Cuadro 3

Proyección del índice de precios al consumidor y el salario mínimo público (1984=100)

Cuadro 4

Principales variables monetarias

Valores a mayo 1997

En millones de RD\$

Cuadro 5

Total de ventas declaradas a la dirección general de impuesto sobre la renta por los establecimientos de bienes y servicios de la ciudad de santo domingo (enero-abril 1996-1997)

En millones de RD\$

Cuadro 6

Préstamos al sector privado

Variaciones relativas (%)

Valores a mayo

Cuadro 7

Tasa de interés nominal de los bancos comerciales

(Promedio simple y ponderado)

1996-1997

Cuadro 8

Tasa de cambio promedio del dólar

Cuadro 9
Balanza de pagos
Millones de US\$
1997

Cuadro 10
Proyección de las operaciones fiscales del gobierno central (1997)

PREFACIO AL TOMO 9

La obra *Conflicto presupuestario 1997* fue publicada precisamente en el año 1997 e integra el tomo 9 de nuestras Obras Completas para el período 1976-2023.

El 2 de julio del año 1997, en ocasión de la salida pública de *Conflicto presupuestario 1997*, en la presentación a su primera edición, decíamos que “Para el lector de obras económicas, conoce la luz pública *Conflicto presupuestario 1997*. Es un libro que recoge excelentes textos que aluden al tema objeto de estudio.

“La selección de los textos fue plural: la versión oficial (resumen de discursos económicos del Sr. Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández y documento de la ONAPLAN), opinión empresarial (el CONEP y la UNE), documentos correspondientes a instituciones de investigación económica y a economistas profesionales (FEyD, Fundación Siglo XXI, Juan Alberto Báez y Manuel Linares).

“Es un libro que motiva a reflexionar sobre el contenido de las medidas de ajuste económico, anunciadas por el Sr. Presidente, el 20 de diciembre de 1996; el conflicto presupuestario 1997 y la necesidad de la reforma presupuestaria; la coyuntura económica en el 1997 y las distintas maneras de enfocarlas.

“En virtud de que los diferentes componentes proceden de autorías disímiles, es obvio que el libro no posee una orientación uniforme y única; lo que representa una ventaja debido a que la verdad está diseminada en los más variados enfoques económicos que hoy se disputan el escenario nacional”. (FIN).

El 6 de febrero del año del año 2018, con motivo de la edición digital de *Conflicto presupuestario 1997*, afirmábamos lo siguiente:

“En este 6 de febrero de 2018 confecciono la presentación a la edición digital de nuestro libro “CONFLICTO PRESUPUESTARIO 1997”, atendiendo al

plan de difundir las investigaciones que he realizado y que se encuentran recogidas en mis Obras Completas.

“El lector ha podido apreciar que hemos seguido un orden cronológico en la difusión de los libros, lo que le permitirá calibrar si ha habido o no, progreso en la calidad de las investigaciones.

“*Conflicto presupuestario 1997* fue una investigación estructurada cuando todavía el suscrito era empleado en la ONAPLAN; lo que no se constituyó en un obstáculo para expresar nuestras consideraciones sobre el particular; aunque, sin duda, las bases se fueron sentado para justificar posteriormente nuestra cancelación. Mas, estos son los riesgos que debe asumir un profesional militante de los explotados”. (FIN)

Dr. Manuel de Jesús Linares Jiménez
Enero 2023.

PRIMERA PARTE:
CONTROVERSIA PRESUPUESTARIA



Leonel Fernández, ex-Presidente de la República

I. ECONOMÍA Y AJUSTES **(Tres discursos del Presidente de la República)**

Nota introductoria

Durante los días 18, 19 y 20 de diciembre de 1996, el Sr. Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández Reyna, pronunció tres alocuciones al país, con el interés de edificar a la ciudadanía sobre la situación que caracterizaba a la economía al momento de inaugurarse el nuevo gobierno el pasado 16 de agosto de 1996.

Por la importancia de estos discursos, me he atrevido a resumirlos e incluir sus párrafos principales, ya que los mismos ilustran sobremanera respecto al entorno macroeconómico que serviría de base al conjunto de reformas económicas por él anunciadas el 20 de diciembre de 1996¹.

Resumen del discurso del Presidente Leonel Fernández, el 18 de diciembre de 1996

La economía es una rama tan complicada de los conocimientos humanos, que hasta el propio Winston Churchill, quien además de líder del pueblo inglés durante los años de lucha contra el fascismo alemán fue Premio Nobel de literatura, llegó a decir que era capaz de entenderlo todo, menos la economía.

Por supuesto, Winston Churchill, tal como apunta un notable economista norteamericano, John Kenneth Galbraith, exageraba; pues tanto él como

¹ Nota del autor de este libro.

cualquiera que se disponga a estudiar los problemas económicos descubrirá que no se trata de ningún misterio, sino de algo perfectamente comprensible para cualquier inteligencia humana.

En estos momentos, la República Dominicana tiene una estabilidad macroeconómica, que en términos comparativos con países de América Latina resulta envidiable.

¿Qué queremos decir con esto? Que el Producto Interno Bruto, que se define como el valor de mercado de la totalidad de bienes y servicios que produce un país en un año, ha crecido a una tasa cercana al 6% y la inflación no alcanzará el 5%.

Como ustedes saben, hay inflación cuando aumenta el promedio de los precios de todos los bienes y servicios que produce la economía.

La balanza de pagos, que como ustedes saben, recoge el total de las transacciones económicas entre dos naciones, tales como exportación, importación, movimientos internacionales de capitales, transacciones oficiales de gobiernos y bancos centrales, en el caso nuestro, de la República Dominicana, se mantiene con un ligero superávit.

La tasa de cambio, es decir, el valor del peso dominicano en relación con el dólar norteamericano, se ha mantenido estable, con tendencia a bajar; y las finanzas públicas, que tiene que ver con la relación entre ingresos y gastos del gobierno, se mantiene próxima al equilibrio.

Todo esto se ha logrado, a pesar de que algunos analistas políticos expresaban sus temores de que con la ascensión nuestra al poder, esos indicadores macroeconómicos que acabamos de presentarles iban a experimentar un cambio negativo.

No ha ocurrido así; y ahora, al prácticamente terminar el año 1996, la República Dominicana exhibe una situación de estabilidad macroeconómica.

Al llegar hasta aquí, algunos de ustedes pensarán que la situación económica del país está muy bien.

Pero esa sería una conclusión precipitada, pues en la actualidad hay algunos factores que amenazan la continuidad de esa estabilidad macroeconómica; y por esa razón, ustedes, habrán visto en la televisión, o escuchado en la radio, o tal vez leído en los periódicos, que en las últimas tres semanas me he reunido aquí, en el Palacio Nacional, con sectores empresariales, laborales, religiosos, directores de medios de comunicación y productores de programas de radio y televisión, y fuera de aquí, tanto con el doctor Joaquín Balaguer como con el doctor José Francisco Peña Gómez, con la finalidad de explicarles y recabar su comprensión respecto a una potencial crisis fiscal que pudiera presentarse con motivo de la ejecución del presupuesto y ley de gastos públicos proyectado para el año 1997.

En primer lugar, el gobierno heredó y confronta una voluminosa deuda interna. Para depurar estos compromisos nombramos una comisión especial, y de acuerdo con resultados preliminares esa deuda es cercana a los 12 mil 500 millones de pesos. En segundo lugar, las cuentas del gobierno presentaban en agosto del presente año una baja de más de mil 200 millones de pesos en el Banco de Reservas en relación al nivel existente en diciembre de 1995.

Esa baja de depósitos del gobierno en el Banco de Reservas tiene el mismo efecto que un aumento en el crédito del Banco de Reservas al gobierno. Los aumentos en el crédito al gobierno, al subir el nivel de gastos de la economía, crea presiones inflacionarias, y aten- tan, por consiguiente, contra la estabilidad macroeconómica.

En tercer lugar, recibimos una situación monetaria afectada por la crisis del sistema bancario privado, lo que represento un costo para el Banco Central superior a los mil millones de pesos.

Esa expansión monetaria es equivalente a una emisión inorgánica de dinero, con la única diferencia de que en este caso el beneficiario no fue el gobierno, sino el sector privado.

En ausencia de políticas de restricción monetaria sobre el sector privado, esa emisión se traduce en pérdida de reservas y presiones sobre la tasa de cambio y los precios internos, con lo que a su vez afecta la estabilidad macroeconómica.

Las empresas públicas acusan un evidente colapso, a pesar de que en los primeros ocho meses de este año el gobierno del presidente Joaquín Balaguer transfirió al CEA y a la CDE, más de mil 200 millones de pesos, y el Banco de Reservas otorgó créditos por un monto de 405 millones de pesos.

Para 1997 se ha previsto que sólo a la Corporación Dominicana de Electricidad y al Consejo Estatal del Azúcar, el Gobierno Central tendrá que entregarles, en calidad de subsidios. 3 mil 170 millones de pesos, un monto equivalente a más de 10 por ciento del presupuesto nacional.

En 1997, la economía deberá enfrentar un servicio de la deuda pública externa de 449 millones de dólares, lo que convertido en pesos dominicanos, representa 6 mil 286 millones, cantidad equivalente al 20 por ciento del monto del presupuesto.

A pesar de que ustedes se habrán dado cuenta que tanto en la Asamblea General de las Naciones Unidas como en la última Cumbre Iberoamericana, me he referido a lo agobiante que resulta el pago de la deuda externa, lo cierto es que al margen de una acción internacional conjunta, el país tiene pocas posibilidades para una renegociación de dicha deuda.

Es importante aclarar que al hacer referencia al monto de la deuda externa, no hemos mencionado los 247 millones de dólares que se han acumulado en atrasos al pago de la referida deuda con gobiernos y suplidores extranjeros, específicamente con los Estados Unidos (Programa CCC) y con las empresas que construyeron la terminal de CLP de Opuvisa.

La renegociación de dichos atrasos implicará probablemente pagos de divisas adicionales a los ya mencionados 449 millones de dólares como servicio de la deuda externa.

Por tanto, el gobierno, además de los 6 mil 286 millones de pesos que debe entregar al Banco Central por concepto del servicio programado de la deuda externa, tendría que buscar todavía una cantidad adicional de pesos para honrar parte de esos atrasos y evitar que el servicio de la deuda externa genere mayor inflación.

Los problemas que hemos descrito, todos los cuales apuntan a aumentar los gastos del gobierno, se combinan con otros, como la tasa cambiaria, que como hemos dicho consiste en el valor del peso dominicano en relación con el dólar norteamericano.

En la actualidad, hay dos tasas. Una oficial, de 12 pesos con 87 centavos por dólar, y otra, la del mercado libre, que durante los primeros ocho meses de este año promedió cerca de 14 pesos por dólar.

Esto conlleva a que cuando los exportadores entregan sus divisas al Banco Central y se les paga una tasa de RD\$12.87 por dólar, se les está penalizando con RD\$1.13 por cada dólar que venden al Banco Central. En la práctica esto equivale a un impuesto oculto o escondido, y resulta que este representó para los exportadores una pérdida de ingresos superior a los mil 200 millones de pesos.

¿Puede un país estimular el crecimiento de sus exportaciones, tan necesario para mejorar nuestra balanza de pagos y nuestro desarrollo, con tan injusto trato? ¡Claro que no!

Pero también hay que decir que el establecimiento de una sola tasa de cambio, que es lo que se denomina unificación cambiaria, los recursos adicionales se obtendrían de las aduanas y otras fuentes de ingresos fiscales no alcanzarían para compensar la pérdida de ingresos del diferencial del petróleo, el pago de la deuda externa todo lo cual conllevaría a que el gobierno tenga que buscar más pesos dominicanos para convertirlos en dólares.

Por otra parte, nuestro sistema tributario muestra una altísima dependencia

de los impuestos a la importación, conocido con el nombre de aranceles. Estos representaron en 1995 el 27 por ciento del total de ingresos tributarios del país, cuando el promedio en América Latina era de apenas de 11 por ciento.

La República Dominicana se comprometió en el 1994, en la Cumbre de Jefes de Estado de las Américas, celebrada en Miami, a eliminar los aranceles a partir del año 2005.

Por consiguiente, mantener ese nivel de dependencia respecto de los aranceles, no tiene ningún sentido. Nuestro país no puede aislarse de los procesos de integración comercial que se está produciendo en el resto del Continente.

Sin embargo, en la medida en que vayamos profundizando la reducción del arancel, para adaptamos a las corrientes de integración, que es a lo que llaman apertura comercial, los ingresos del gobierno por la vía de las aduanas se irán reduciendo, lo que deterioraría aún más la situación fiscal si no tomamos medidas compensatorias.

La dependencia de los ingresos fiscales del gobierno a diferencia de la situación de los aranceles se combina con la debilidad de nuestra administración tributaria, que es una de las causas de la enorme evasión fiscal, o no pago de impuestos, que tiene lugar en el país.

La declaración continua de pérdidas de parte de más de tres mil empresas, la subvaluación de las ventas y las importaciones, y el cobro del UBIS al consumidor no reportado al gobierno, son las fuentes más importantes de la preocupante evasión fiscal.

En otro orden de ideas, cabe señalar que los empleados del sector público se caracterizan por los bajos niveles de salarios que reciben, lo que ha provocado un éxodo de los mejores recursos humanos hacia el sector privado.

Un reajuste moderado de los salarios en la administración pública

produciría un aumento en el gasto cercano a 2 mil millones de pesos al año, y hacerlo sin contar con ingresos fiscales adicionales conduciría al resurgimiento del fenómeno de la inflación.

De igual forma, nos encontramos con cientos de obras de infraestructura, iniciadas por el gobierno del doctor Balaguer, sin terminar. Sería una irresponsabilidad nuestra dejarlas en el abandono. La idea de que el gobierno no debe continuar invirtiendo recursos en el área de la construcción no es correcta, pues no sólo se contraería significativamente la economía, sino que se elevaría de manera considerable el índice de desempleo.

Más de 200 mil obreros de la construcción quedarían afectados si el gobierno elimina la inversión en infraestructura física durante el 1997.

Sin embargo, la culminación de esas obras demandaría no menos de 5 mil millones de pesos durante el próximo año, sin contar los recursos que destinaría el presente gobierno a nuevas obras prioritarias y al mantenimiento de las existentes.

Finalmente, el gobierno mantiene un nivel de inversión en los sectores sociales que no guarda relación con las necesidades reales de la población.

Mientras en América Latina los gobiernos invierten cerca del 10 por ciento del Producto Interno Bruto en salud y educación, en la República Dominicana el gobierno invierte tan sólo un 8 por ciento.

Para colocarnos a la altura del nivel promedio de los demás países de América Latina, el gobierno tendría que aumentar anualmente la inversión en salud y educación en 3 mil millones de pesos al año; y ocurre que la precariedad actual de las finanzas públicas no permitiría al gobierno llevar a cabo esa tarea, a no ser que se elimine por completo la inversión en obras del Estado.

Como habrán ustedes podido advertir por mis palabras, la situación macroeconómica y fiscal en la República Dominicana, si bien en la

actualidad es buena comparada con otros países de América Latina, resulta, sin embargo, frágil. De mantenerse el estado actual de ingresos, los economistas afirman que para 1997 la presión tributaria será de apenas un 13 por ciento del Producto Interno Bruto, ya que el alza de los precios del petróleo en el mercado internacional provoca una disminución en los ingresos percibidos por el Estado.

Nuestras acciones encaminadas a incrementar el gasto y la inversión pública, el pago por servicio de la deuda demandarían del gobierno un nivel de gasto cercano al 23 por ciento del PIB en 1997.

Eso significa que el déficit potencial de nuestra economía sería de un 10 por ciento del PIB.

¿Qué hacer ante esa situación?

Como lo que hace falta es dinero, alguien podría pensar que lo que conviene hacer es desempolvar la vieja maquinita de imprimir billetes del Banco Central. En otras palabras, hacer emisiones de dinero inorgánico o sin respaldo.

Pero eso, que sería lo más fácil de hacer, no se puede. Emitir dinero inorgánico, después de todo lo que hemos visto en nuestro país, sería un genocidio contra los grupos de más bajos ingresos, pues son ellos los que más sufren con la inflación que se produce con dichas emisiones.

La época de la emisión de dinero inorgánico ya pasó, y el pueblo dominicano puede tener toda la seguridad de que este gobierno no va a incurrir en déficit fiscales. Es decir, no va a gastar más de lo que recibe, y por consiguiente, no utilizará créditos o emisiones inorgánicas del Banco Central, ni líneas de crédito del Banco de Reservas para financiarse.

En el transcurso de esta serie de intervenciones les anunciaremos cuáles serán las medidas que estamos proponiendo para evitar caer en la crisis que ya sufrimos, y por el contrario, convertir el desafío que los nuevos tiempos nos presentan como una oportunidad para renovar nuestra grandeza como

pueblo, y decir, como en todos los momentos estelares de nuestra historia, la oración agradecida de sus mejores hijos la bendición de Dios.

Resumen del discurso del Presidente Leonel Fernández, del 19 de diciembre de 1996

En nuestra conversación de ayer pusimos de relieve el problema fundamental con el que se enfrenta la economía dominicana en lo inmediato.

Dijimos, que aunque actualmente gozamos de estabilidad en todos los indicadores macroeconómicos, no es menos cierto que esa estabilidad es frágil o precaria, y que, por consiguiente, en algún momento podría desaparecer, si no se toman las medidas o acciones que lo impidan.

Ahora bien, además del problema que se nos plantea de que la tendencia al gasto del gobierno es mayor que la de sus ingresos, también tenemos un factor, al que sólo nos referimos de pasada en nuestra conversación de ayer, pero que en la actualidad constituye un elemento de preocupación para garantizar la estabilidad macroeconómica, requisito indispensable, como hemos dicho, para que pueda haber crecimiento y desarrollo de la economía.

Ese factor o elemento de preocupación es lo que se conoce como el diferencial del petróleo.

¿Qué es el diferencial del petróleo?

Es un gravamen o impuesto que el gobierno ha fijado al consumo de los combustibles y sus derivados.

El impuesto del diferencial del petróleo se estableció a partir de agosto del año 1990, cuando ya era evidente que el gobierno no podía continuar subsidiando el consumo de los derivados del petróleo, pues eso había conducido al déficit fiscal registrado en los años 1989 y 1990, los cuales a su vez fueron financiados con la emisión de dinero inorgánico, provocando las consecuencias que ya todos ustedes conocen.

Pues bien, para determinar el impuesto que se llama diferencial del petróleo hay que establecer cuánto cuesta el petróleo, en términos de precios, colocado en los puertos dominicanos.

Como nosotros compramos petróleo a la empresa Maraven, en Venezuela, ese petróleo tiene un precio mientras se encuentra en Venezuela. Pero tan pronto se coloca en el barco con destino a Santo Domingo, el precio empieza a subir. ¿Por qué se produce este incremento?

Porque ahora, además de su valor original, hay que pagar el flete marítimo, el seguro de transporte, una comisión al banco que está en Venezuela por el cambio a dinero en efectivo de la carta de crédito que fue colocada desde el Banco Central de la República Dominicana; y, en fin, hasta un por ciento por el uso de la terminal de la Refinería cuando llegue a nuestro país.

Al precio que tiene el petróleo cuando llega a los puertos de nuestro país, es decir, cuando ya ha sumado a su valor original, todos los valores a que acabo de hacer referencia, se le ha denominado precio de paridad de importación.

Como ya dijimos, desde agosto de 1990 el gobierno estableció los precios de venta de los derivados del petróleo a las compañías distribuidoras, como la Shell, la Texaco o Isla, y a la diferencia entre esos precios de venta y los llamados precios de paridad de importación es lo que se conoce como el diferencial del petróleo.

Esa explicación nos permite entender las fluctuaciones que se verifican en los ingresos generados por el diferencial del petróleo, ya que al ser el precio a los distribuidores un precio fijo -debido a que se establece mediante una resolución de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio- y el precio de paridad de importación, un precio variable -porque va a depender del precio que en ese momento prevalezca en el mercado internacional- tendremos que a mayor precio de paridad de importación, menos diferencial cobra el gobierno.

Veamos eso con un ejemplo:

Si los precios del petróleo fueran de 18 dólares el barril, y el precio de paridad de importación para un galón de fuel oil fuera de 5 pesos con 39 centavos, al compararlo con los 6 pesos con 8 centavos que es el precio de venta a las compañías distribuidoras o precio ex refinería, fijado por resolución de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, tendríamos un diferencial de sesenta y nueve centavos.

Ahora bien, si en vez de 18 dólares por barril de petróleo el precio fuera de 26 dólares el barril, el precio de paridad de importación del fuel oil subiría de 5 pesos con 39 centavos a 6 pesos con 61 centavos, que ante un precio ex-refinería fijo porque se queda igual, de 6 pesos con 8 centavos, entonces en lugar de un diferencial en favor del gobierno, ¿qué tendríamos? Una pérdida de 53 centavos por, galón.

Si las recaudaciones del gobierno por concepto del impuesto del diferencial del petróleo disminuyen no habrían condiciones para cumplir con el pago de la deuda externa, la cual alcanza la considerable suma de 449 millones de dólares, o lo que es lo mismo, de 6 mil doscientos ochenta y seis millones de pesos; y esto así, ya que los fondos provenientes del diferencial del petróleo son los que se han especializado para el pago de esa deuda.

¿Podría la República Dominicana no pagar su deuda externa? ¿Considerar, por ejemplo, que esa deuda está muy alta y no la podemos pagar? ¿Podríamos pagar tan sólo hasta dónde quisiéramos? ¿Podríamos solicitar una moratoria, es decir, un plazo de varios años para honrar nuestras obligaciones con los acreedores internacionales, como incluso lo habíamos dicho nosotros mismos años atrás en el Partido de la Liberación Dominicana?

Ya quisiéramos que todo eso fuera posible, pues reconocemos que la deuda externa gravita como una especie de Sida sobre el cuerpo económico de la República Dominicana.

Pero esa deuda, que no fue contraída por el gobierno del Partido de la Liberación Dominicana, sino que es una herencia que hemos recibido de

gobiernos previos, respecto de los cuales no es oportuno en estos momentos desatar un debate para establecer presuntas responsabilidades históricas, debe ser pagada.

Porque además seríamos injustos si viéramos sólo como culpables a los gobiernos dominicanos que se endeudaron y no tomáramos también en cuenta que ese endeudamiento se produjo como resultado de una política deliberada de concesión de créditos fáciles por parte de las potencias industrializadas a los países en vía de desarrollo durante la década de los años setenta, debido a la necesidad que entonces predominaba en la comunidad financiera internacional de reciclar los dólares que habían entrado en sus economías por vía, precisamente, del alza experimentada en los precios del petróleo a partir del año 1973.

En el mundo entero, los países que deben, pagan; y los que no pueden pagar, entonces son sometidos a programas de ajustes estructurales por el Fondo Monetario Internacional, tal como los que ya hemos experimentado por aquí.

La deuda tenemos que pagarla no porque queramos o porque estemos legalmente obligados, sino porque no hay otra salida a la vista.

El no hacerlo significa el aislamiento de la República Dominicana de la comunidad internacional. Esto implica el cierre de los flujos internacionales de capitales, la falta de inversión extranjera, la no transferencia de nuevas tecnologías, la disminución del comercio internacional, menos circulación de turistas y cierre de empresas de zonas francas. Todo lo cual conllevaría a un colapso total de nuestra economía.

Obviamente, eso no significa que cada vez que encontremos la oportunidad de exponer esta situación ante los organismos internacionales y tratar de conquistar el apoyo de otros países deudores como el nuestro, para que busquemos de manera conjunta la forma de negociar condiciones de pagos más flexibles, no lo hagamos, como quedó demostrado con nuestra participación tanto en la Asamblea de las Naciones Unidas, como ante la Sexta Reunión Iberoamericana de Jefes de Estado, efectuada en Santiago de

Chile.

Al llegar al poder en agosto de este año, descubrimos que no se hacía la entrega completa de lo recaudado por la vía del diferencial del petróleo al Banco Central, y que, por consiguiente, esa entidad con la finalidad de cumplir con los compromisos del país, tenía inevitablemente que procurarse más recursos, y los obtenía de los bancos privados, los cuales adquirían, por el pago de intereses, unos papeles llamados Certificados de Participación, que el Banco Central ponía a circular.

Como ustedes se habrán dado cuenta, el Banco Central estaba atrayendo los recursos de la banca privada, dando origen a lo que algunos de nuestros economistas identifican como una represa financiera, en razón de que con esa política, el Banco Central, obligado por el incumplimiento del gobierno, estaba reteniendo el dinero que debería estar en los bancos comerciales para ser prestado a los productores del sector agropecuario, de la industria y del comercio.

La transferencia de recursos desde los bancos privados al Banco Central para completar la parte que faltaba de la entrega del diferencial del petróleo para el pago de la deuda, ha sido una de las causas que ha motivado el alza de las tasas de interés a los préstamos bancarios.

Por esa razón, como nuestro gobierno había hecho el compromiso con los sectores productivos nacionales de crear un clima adecuado para la inversión, y eso empezaba con crear mecanismos que abarataran el costo del dinero, es decir, que bajaran la tasa de interés, una de las primeras medidas que tomamos a partir del 16 de agosto de este año, fue precisamente el que se le entregara al Banco Central la totalidad de lo recaudado por la vía del diferencial del petróleo y dejar en los bancos privados los recursos solicitados por los sectores productivos para ser invertidos en sus distintas actividades.

Como consecuencia de esa medida, las tasas de interés efectivamente comenzaron a bajar, y ya se vislumbraba un panorama en el que habría un estímulo a la inversión y una capacidad de generación de nuevos empleos, a partir de la baja del costo del dinero.

Pero aquí, el factor suerte nos jugó una mala partida; pues justamente mientras creíamos que habíamos resuelto el problema de la entrega de la totalidad de los recursos del diferencial del petróleo al Banco Central, ocurrió que los precios del petróleo en los mercados internacionales se dispararon de 18 a 26 dólares el barril.

Precisamente hoy, en un cable de la Agencia Francesa de Prensa (AFP), fechado en Nueva York, se dice que los precios del petróleo volvieron al alza ayer en el mercado a plazos de Nueva York.

De manera textual, el referido cable, dice así: “El barril de crudo de referencia en Estados Unidos, el liviano suave (ligh sweet crude) para entrega más cercana en enero, ganó 45 centavos a 26 dólares con 16 centavos. La víspera había perdido tres centavos a 25 dólares con 71 centavos”.

A pesar de que algunos de los factores que se consideraban causantes de las alzas de los precios del petróleo en los mercados internacionales se han atenuado y otros desaparecidos, los precios del crudo, tal como pudimos apreciar por el cable que citamos, todavía se mantienen elevados.

Esas alzas han obligado al país, a destinar una mayor cantidad de divisas para comprar el petróleo y sus derivados. Para que se tenga una idea de la magnitud de la situación, debemos informarles que a 18 dólares el barril, la República Dominicana, que tiene un consumo de 95 mil barriles de petróleo diario, estaba destinando 1 millón 700 mil dólares al día para comprarlo, o lo que es lo mismo más de 22 millones de pesos.

Ahora bien, si el precio fuera, por ejemplo, de 26 dólares, como ha llegado a ocurrir, tendríamos que dedicar 2 millones 470 mil dólares todos los días, para comprar la misma cantidad de petróleo, esto es, 760 mil dólares más que cuando el precio del bañil era de 18 dólares, lo que serían, casi 10 millones de pesos adicionales.

Si hacemos un cálculo de lo que significan 10 millones de pesos diarios durante un año, tendríamos que como resultado de las alzas del petróleo, la

economía dominicana debería disponer de 3 mil 650 millones de pesos adicionales a los más de 8 mil millones que se gastaban cuando el precio era de 18 dólares el barril.

Como se ve, el impacto del alza de los precios del petróleo es muy significativo en la economía dominicana, pues nos obliga a buscar más divisas para comprarlo y al mismo tiempo, más pesos para comprar las divisas.

Y todo eso sin poder incidir en los precios del petróleo en el mercado internacional, no sólo porque la demanda del petróleo por parte del país no es importante en relación al total de la demanda en el mercado internacional, ni porque las causas del alza están fuera de nuestro control, sino también y por desgracia, porque no somos productores de petróleo.

El alza de los precios internacionales del petróleo y el impacto que eso tiene en las recaudaciones del gobierno por la vía del diferencial afecta de manera tan incisiva que pone en peligro el armazón en que descansa la estabilidad económica nacional.

Frente a esta situación, el gobierno está en la obligación de evitar por todos los medios a su alcance el que la economía nacional se desestabilice, afectando de esa manera a los sectores sociales de más bajos ingresos, pero no será sino hasta mañana cuando expondremos en detalle todas las medidas que tomaremos para garantizar la permanencia de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento de nuestros sectores productivos y el desarrollo de toda la nación.

Resumen del discurso pronunciado por el Presidente Leonel Fernández, el 20 de diciembre de 1996

Aún sin conocer propiamente el contenido de las medidas que anunciaremos esta noche, las cuales forman parte de nuestra estrategia de desarrollo económico y social, algunos analistas de opinión pública se han adelantado a los acontecimientos y han procedido a etiquetarlas como de carácter neoliberal.

La razón que las impulsa a estigmatizarlas como de carácter neoliberal se debe a la necesidad que sienten de desprestigiarlas y con ello buscar la forma de que el pueblo no las acepte.

El gobierno cuenta con una estrategia propia de desarrollo económico y social, la cual persigue introducir mediante un conjunto de reformas, cuyas metas incluyen: un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto de aproximadamente 7 u 8 por ciento anual; una economía basada en el sector privado y orientada hacia el comercio exterior; una inflación inferior al 10 por ciento anual; el equilibrio de las finanzas del sector público consolidado, producto de una racionalización del gasto del gobierno y de un aumento en la capacidad de recaudación fiscal hasta llegar a un 20 por ciento del PIB; la duplicación de la inversión del gobierno en los sectores sociales; y un sector estatal dedicado fundamentalmente a facilitar el funcionamiento de una economía competitiva, a asegurar la inversión en infraestructura y a poner en marcha una estrategia integral para mejorar la equidad y erradicar la pobreza.

Para darle sentido práctico a nuestra estrategia de desarrollo económico y social, luego de muchas consultas y encuentros con distintos sectores de la vida nacional, hemos decidido anunciarle al país las medidas que se exponen a continuación.

En la tarde de hoy, la Junta Monetaria ha procedido a unificar la tasa de cambio al nivel de 14 pesos dominicanos por un dólar.

A partir de esta fecha, la tasa de cambio del mercado oficial se ajustará diariamente a fin de mantener el mismo nivel que en el mercado libre, y desde mañana las aduanas dominicanas utilizarán la tasa de cambio de 14 pesos dominicanos por dólar.

Se ha dispuesto el establecimiento de un régimen de flotación del tipo de cambio, es decir, que éste sea determinado por la oferta y la demanda, pero supervisado por las autoridades monetarias, quienes estarían listas para intervenir en cualquier situación de descontrol.

De igual manera, anunciamos al país que el gobierno no puede desprenderse de los ingresos que genera el diferencial del petróleo, los cuales han descendido dramáticamente como consecuencia del aumento en los precios en el mercado mundial y del ajuste de la tasa de cambio oficial que se ha producido desde octubre de 1990 al día de hoy.

Pero con el propósito de evitar afectar al pueblo dominicano de manera sensible, el gobierno ha decidido no ajustar los precios de los combustibles en toda la proporción que correspondería para recuperar el poder de recaudación que tenía hace unos años, sino simplemente en el nivel requerido para ajustarnos a los nuevos precios en el mercado mundial, lo cual ha obligado a todos los países del mundo a ajustar los suyos.

En consecuencia, anunciamos al país que a partir del domingo 22 de diciembre, a las 6:00 de la mañana, los precios de los combustibles serán reajustados conforme a una resolución de la Secretaría de Industria y Comercio, que será difundida con posterioridad a nuestra intervención.

Anunciamos también que a partir del domingo los precios de los combustibles subirán o bajarán dependiendo del comportamiento de la tasa de cambio y de los precios de los derivados del petróleo en el mercado internacional.

Pese a la magnitud del déficit fiscal potencial, hemos decidido mantener provisionalmente el subsidio al gas propano, como una compensación ante los aumentos de los demás derivados del petróleo, y para que no aumente la deforestación.

Ese subsidio cuesta al gobierno más de RD\$1,400 millones de pesos al año, lo que significa un sacrificio fiscal muy elevado.

Pero las medidas y reformas económicas no se quedan en el ámbito de la estabilización. Resulta imprescindible en estos momentos acelerar la reforma arancelaria que se inició en 1990 y realizar una reforma del sistema impositivo.

Anunciamos al país que el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos contempla la reforma de dos leyes de trascendental importancia para la estabilidad, el crecimiento económico y la estrategia de lucha contra la pobreza que iniciará en 1997, el actual gobierno.

La primera reforma se refiere al sistema arancelario vigente.

A partir del primero de enero, las partidas arancelarias que están gravadas con aranceles de 35 por ciento, 30 por ciento y 25 por ciento estarán sujetas a un arancel de 20 por ciento.

Las partidas arancelarias que actualmente están gravadas con un arancel de 20 por ciento y 15 por ciento estarán sujetas a un arancel de 10 por ciento; las que en la actualidad se encuentran gravadas con un 10 por ciento, se gravarán con un 5 por ciento; y las gravadas con un arancel de 3 por ciento pagarán un arancel de 5 por ciento.

Las importaciones de insumos, equipos y maquinarias agropecuarias estarán gravadas con un arancel de 1.5 por ciento.

Quedarán exceptuados del proceso de desgravación arancelaria los ocho productos para los cuales se ha solicitado una rectificación técnica a la Organización Mundial de Comercio.

Simultáneamente con la baja de los aranceles, este gobierno se propone acabar definitivamente con la subvaluación de las importaciones.

En consecuencia, inicialmente, la reducción de la protección efectiva de la industria dominicana no será muy pronunciada, amén de que la unificación cambiada deberá otorgar un elemento adicional de competitividad a los productores locales.

Reconociendo que la existencia de los aranceles reduce la competitividad del sector exportador, anunciamos al país que someteremos mañana al Congreso Nacional un proyecto de ley que crea un sistema de reintegro de

impuestos de importación a los exportadores.

La devolución de los impuestos a los exportadores no se limitará exclusivamente a los impuestos de importación, sino también al impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados que haya sido pagado en aduanas y en la compra de insumos nacionales.

La segunda reforma incluida el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos es la que modifica el Código Tributario.

La reforma del sistema tributario abarcará al Impuesto Sobre la Renta, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, el impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios, el impuesto selectivo al consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos y el impuesto selectivo al consumo de combustibles derivados del petróleo.

Los elementos fundamentales de la reforma al Impuesto Sobre la Renta son los siguientes:

La tasa del Impuesto Sobre la Renta para las personas físicas será reducida de 25% a 10% y se elevará de 60 mil pesos a 80 mil pesos anuales la exención permitida.

¿Qué quiere decir eso?

Eso quiere decir que, por ejemplo, una persona que ganaba hasta 60,000 pesos al año o sea hasta 5 mil mensuales, no pagan Impuesto Sobre la Renta.

Con la medida que estamos presentando, la exención al pago del Impuesto Sobre la Renta para las personas físicas será llevada hasta 80 mil pesos al año, es decir, que de ahora en adelante, las personas que ganen hasta 6 mil 660 pesos mensuales, tampoco tendrían que pagar dicho impuesto.

Ahora bien, a las personas que reciban ingresos por encima de 80 mil pesos al año, se les va a reducir un 15 por ciento de la tasa impositiva. Esto es, de un 25 por ciento tan sólo pagarán un 10 por ciento de la parte del salario que sobrepase los 80 mil pesos.

En cuanto a las empresas, estamos proponiendo la sustitución del sistema de anticipos, actualmente vigente, por un impuesto del 1 por ciento sobre los activos brutos, deducible del pago del Impuesto Sobre la Renta.

Este impuesto, que facilitará la administración fiscal, contribuirá grandemente a la transparencia de las empresas mismas y del sistema financiero; y la banca podrá contar con un estado creíble de las empresas.

La reforma del Impuesto Sobre la Renta que estamos planteando contribuirá a mejorar de manera notable a la clase media baja y a la clase media, pues esos grupos aumentarán su ingreso disponible en cerca de 100 millones de pesos al año.

Al aumentar el ingreso disponible, esos grupos sociales estarían siendo compensados parcialmente por el aumento de los precios de los combustibles y el aumento inicial de los precios de otros productos que eventualmente podrían tener lugar como consecuencia de otras medidas impositivas.

Asimismo, dentro de la reforma del Impuesto Sobre la Renta que estamos sometiendo al Congreso Nacional, figuran dos programas de amnistías fiscales parciales que tienen como objetivo sincerar los inventarios de las empresas y el patrimonio de las personas.

Una vez el Congreso apruebe la reforma tributaria que estamos sometiendo, quedarán sin efecto todas las exoneraciones y exenciones del pago de impuesto concedidas a través de contratos especiales entre el Estado dominicano y empresas, ratificados o no por el Condeso.

Con esa decisión, llegamos al final de los tratamientos especiales y privilegios que dificultan la administración tributaria y crean escenarios que operan en detrimento del Estado dominicano.

La reforma del Impuesto Sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios, ITBIS, que estamos sometiendo al Congreso, propone la

eliminación de exenciones distorsionantes, la inclusión de servicios actualmente exentos y el aumento gradual de la tasa. Sólo quedarán exentos del ITBIS, o sea, que no pagarán el impuesto, los siguientes bienes producidos internamente o importados: todos los productos provenientes de la agropecuaria, silvicultura, pesca, minería, leche, pan, harina, legumbre, arroz, aves, huevos, grasas y aceites comestibles crudos y refinados, frutas, verduras, carnes, agua en estado natural, salchichón, sal, carbón, libros, revistas, petróleo y los combustibles derivados del petróleo, medicinas, fertilizantes, abonos, fungicidas, herbicidas, insecticidas, maíz, trigo, bacalao salado y arenque, materias primas para fabricación de medicinas, insumos para producir fertilizantes, y papel para imprimir libros, revistas y periódicos.

Asimismo, estarán exentos del ITBIS los siguientes servicios: salud, educación, alquileres, electricidad, agua, recogida de basura, transporte, servicios financieros, seguro de vida y médicos.

En países como Chile, la mayoría de estos bienes y servicios están gravados por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En Argentina, por ejemplo, los intereses bancarios están sujetos al pago de este impuesto. En Ecuador, la reforma propuesta por el nuevo Gobierno implica que sólo los bienes del sector agropecuario en su estado natural quedarán exentos del pago del IVA. Como se puede advertir, todavía estamos dejando una cantidad bastante elevada de bienes y servicios exenta del pago del ITBIS.

La tasa del ITBIS será aumentada de 8 por ciento a 12 por ciento del 1 de enero de 1997 y esta será inferior a la tasa vigente en Uruguay, Argentina, Colombia, Chile, Perú, Brasil, Venezuela, México, Trinidad-Tobago, Costa Rica, Bolivia, El Salvador y Jamaica.

La reforma impositiva incorpora también el aumento de la tasa que grava el consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos. La tasa de impuesto selectivo al consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillo será establecida en un 50 por ciento, y la de la cerveza será de un 40 por ciento. Un nivel relativamente reducido si se tiene en cuenta el nivel promedio de este impuesto en la América Latina y el mundo. En Ecuador, recientemente, el Gobierno anunció

aumentos que van desde un 80 por ciento hasta 300 por ciento en las tasas de impuestos que gravaban el consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos.

La reforma del impuesto selectivo al consumo abarcará a los bienes suntuarios y de consumo no deseable, sean producidos internamente o importados. Se establecerán dos tasas: 20 y 50 por ciento. La tasa del 50 por ciento aplicará para las importaciones de caviar, diamantes, artículos de joyerías, perla, yates, helicópteros, aviones, revólveres y pistolas, entre otros.

Para los vehículos de motor importados o producidos internamente, la tasa del impuesto selectivo al consumo será de 40 por ciento. A todos los vehículos, sin embargo, se les aplicará un deducible de 10 mil dólares sobre el valor FOB.

Con esta reforma del impuesto selectivo al consumo y la baja del arancel que aplicará a los vehículos, todos los vehículos de motor bajarán de precio en la República Dominicana. Muchos dominicanos que no podían comprar un automóvil, en lo adelante podrán hacerlo.

Dentro del proyecto de reforma tributaria incluiremos también la sustitución del diferencial del petróleo por un impuesto selectivo de valor constante, expresado en pesos por galón. Con esto se evita que los ingresos del Gobierno por el gravamen sobre los combustibles aumenten o disminuyan ante variaciones que se presenten en la tasa de cambio en los precios internacionales del petróleo y sus derivados, como ya hemos explicado.

La tasa del impuesto sobre el servicio de transportación aérea hacia el extranjero, de 20 por ciento, es muy alta, lo que estimula la evasión fiscal. Es por eso que en el apoyo de reforma tributaria que estamos sometiendo al Congreso, se incluye la reducción de la tasa del impuesto sobre los pasajes aéreos de 20 por ciento a 10 por ciento.

El impuesto selectivo de 10 por ciento sobre las primas de seguro será eliminado, ya que en lo adelante, dichas primas estarán sujetas al pago del ITBIS del 12 por ciento. De esa manera, el aumento de la tasa del ITBIS de 8

a 12 por ciento, será compensado por la eliminación de este impuesto. Eliminaremos también el impuesto selectivo al consumo de 5 por ciento que grava el uso de las habitaciones de hoteles, con esta evitamos reducir la competitividad del sector turismo.

Algunas de las medidas anunciadas, especialmente el ajuste de los precios de los combustibles, en mayor grado y la ampliación de la base y alza del ITBIS, en mucho menor grado, tendrán repercusiones no deseables sobre el presupuesto de la familia dominicana.

Por esa razón, el Gobierno, previendo el impacto que algunas de esas medidas pudiesen tener sobre los sectores de más bajos ingresos de la población, ha elaborado un conjunto de medidas compensatorias, orientadas precisamente a aliviar la carga de los más pobres.

Al tomar esas medidas, hemos reflexionado mucho sobre experiencias previas, tanto en la República Dominicana como en otros países de América Latina, donde la aplicación de determinadas medidas económicas generaron perturbaciones indeseadas.

Además de las medidas reivindicatorias en favor de la clase media, relativa al Impuesto Sobre la Renta, el gobierno procede a realizar un aumento del salario mínimo en el sector Público de mil 14 a mil 400 pesos mensuales.

El resto de los empleados públicos excluyendo a los funcionarios que ya recibieron aumentos en octubre de este año, se beneficiarán de un aumento de salarios que irá desde un 25 por ciento hasta un 35 por ciento. En el caso de los maestros, médicos, enfermeras, agrónomos, jueces y legisladores, entre otros, los aumentos de salarios irán desde un 40 por ciento hasta un 150 por ciento. Esta medida contribuirá a cerrar gradualmente la brecha existente entre los salarios en el sector público y privado.

Así pues, para el gobierno, el costo total de aumento de los salarios en la administración pública ascenderá a unos 2 mil 585 millones mensuales el año 1997.

Para evitar que el alza del precio de los combustibles afecte el presupuesto de las familias de más bajos ingresos, anunciamos al país la creación de un subsidio general al transporte público, el cual estimamos tendrá un costo de 336 millones al año.

El gobierno, a través de la Secretaría de Estado de la Presidencia, diseña un sistema de pago directo a los dueños o choferes de autobuses y carros públicos, que permita garantizar el mantenimiento de las tarifas del transporte público urbano.

En consecuencia, a pesar del aumento de los combustibles, la tarifa del transporte se mantendrá sin cambios en todo el territorio nacional.

Asimismo, con la finalidad de que los pequeños y medianos empresarios puedan obtener préstamos oportunos y baratos, hemos destinados 300 millones de pesos para que sus actividades sean financiadas.

Todas estas reformas y medidas han sido incorporadas al Proyecto de Ley y Gastos Públicos que someteremos mañana al Congreso Nacional.

El monto total del Presupuesto asciende a 33 mil millones, lo cual incluye 600 millones de recursos externos. Del total de ingresos, 31 mil 925 millones corresponden a ingresos tributarios.

Como puede colegirse de los que hemos expuesto, no es posible hablar de que el gobierno ha tenido como meta aumentar los impuestos porque en realidad, lo que el gobierno ha procedido a hacer es una reforma del sistema impositivo nacional, donde algunos impuestos desaparecen, otros bajan, otros se reajustan.

Ahora bien, la reforma arancelaria, la tributaria y la de promoción de exportaciones forman parte, junto a la reforma de la empresa pública, del proyecto de Código Monetario y Financiero y el proyecto de Ley General de Electricidad, de la primera de una serie de reformas estructurales que el gobierno se propone ejecutar a partir del año próximo.

¿Qué aspiramos lograr con esas reformas? Aspiramos garantizar la permanencia de la actividad macroeconómica, el crecimiento sostenido y la modernización.

Aspiramos a que la República Dominicana pueda entrar al siglo 21 como una sociedad en la que todas las demandas, como las de falta de agua potable, carencia de pupitres en las escuelas y de medicinas, camas y equipos en los hospitales, no sean más que el eco de un reclamo perdido en el tiempo.

Con las reformas que esta noche hemos anunciado al país, vislumbramos a la República Dominicana moviéndose hacia el porvenir por la ruta del progreso económico, la justicia social y la realización de las esperanzas albergadas.



II. PROPUESTAS DEL CONEP AL GOBIERNO (Resumen)

Nota introductoria

El 18 de diciembre de 1996, el mismo día en que el Presidente Fernández iniciaba sus alocuciones, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), mediante comunicado público², planteó su visión de la coyuntura económica, con vista a incidir en la discusión presupuestaria que posteriormente se desataría. Los planteamientos contenidos en el citado documento (del cual presentamos un extracto) son altamente interesantes, ilustradores y educadores. Veamos³:

La situación fiscal esperada para 1997

De acuerdo con el Boletín Trimestral del Banco Central, en 1995 los ingresos totales del Gobierno Central ascendieron a RD\$25,453 millones. Durante el presente año 1996, la tendencia que se observa permite determinar, disponiendo de datos hasta octubre, que ascenderán a unos RD\$27,750 millones, incluyendo los fondos de las cuentas extrapresupuestarias que se estuvieron manejando. Esto supone un aumento de 9% respecto al valor registrado en 1995.

En general, la tendencia de los fondos públicos es a aumentar. Pero se espera que para 1997 dichos ingresos no aumenten mucho, debido a que el monto que se suele recaudar por concepto del diferencial de los combustibles se reduciría como efecto del incremento de los precios del petróleo.

² La propuesta del CONEP al gobierno, Listín Diario, 8 de diciembre de 1996, p. 12-B.

³ Esta nota corresponde al autor de este libro.

De no haberse presentado esta situación se estima que el gobierno dispondría de unos RD\$30,500 millones el año entrante como efecto de la evolución normal de la economía.

Pero este elemento hace prever que los ingresos alcancen unos RD\$29,000 millones en 1997, sin contar con las medidas que pueden adoptarse, que se detallan más adelante.

Reconocemos que para la conformación de su Presupuesto, el Gobierno se enfrenta a la presión que se deriva de las múltiples demandas que se le hacen. Nada de esto es extraño. Al contrario, es lo que suele ocurrir al formular el presupuesto público, en cualquier circunstancia en cualquier país.

Entre las demandas más significativas que enfrenta el Gobierno está la necesidad de pagar los compromisos de la deuda externa, cubrir los subsidios a las instituciones descentralizadas que han venido operando con déficit hasta tanto se busque una solución definitiva al problema de las empresas públicas, afrontar los atrasos internos de pagos heredados de la administración anterior y, sobre todo, los aumentos salariales que esperan los empleados públicos. De igual manera se debe hacer frente al problema de la deuda social.

Si partiéramos del caso hipotético de que nada de esto fuera a ser satisfecho, es decir, siguiendo la práctica de la administración anterior, entonces el Gobierno no tendría ningún problema de recursos. Al contrario, tendría una disponibilidad extremadamente elevada para inversiones públicas, como ha sido la tradición dominicana de los últimos tiempos, conforme se muestra en el gráfico 1.

Pero es evidente que dicha práctica no puede seguir. De hacerlo, el Gobierno estaría renunciando a una de las más caras expectativas que la sociedad ha puesto en él, que es la reforma del Estado y las mejoras sociales. Se comparten los criterios del Gobierno, en el sentido de que hay que introducir cambios sustanciales en la gestión fiscal.

Conflicto presupuestario 1997

No compartimos, sin embargo, la idea de presentar una imagen catastrófica de la situación fiscal en el caso de que se hagan dichos cambios, ni de que sólo se hace manejable aumentando los impuestos existentes.

Probablemente el aspecto relativo a los sueldos del personal de la administración pública constituye el problema más importante para el manejo de las finanzas públicas en 1997. Ciertamente dichos sueldos son muy bajos. Y han venido bajando sistemáticamente en términos reales desde hace mucho tiempo, contrario al sector privado en que, tras una disminución en la década pasada, han vuelto a recuperarse en lo que va de la actual.

Actualmente el sueldo mínimo en el Gobierno es 1,014 pesos mensuales, la mitad del que se aplica a las empresas del sector privado formal. El sueldo promedio pagado en el mes de octubre de 1996 fue de apenas RD\$2,093 en el Gobierno Central. Evidentemente que un Estado moderno no puede funcionar eficientemente con ese nivel de sueldos. Todo esto es comprensible.

El eventual aumento de sueldos tiene implicaciones de índole macroeconómica, social, política y sobre la posibilidad de que se pueda mejorar la capacidad de gestión del Estado para el cumplimiento de sus grandes responsabilidades sociales. Por eso tiene que ser pensado concienzudamente.

Para adoptar dicha decisión tiene que partirse de dos premisas fundamentales:

- El deterioro que ha tenido lugar en las remuneraciones de los empleados públicos tienen su origen, en gran medida, en el mantenimiento de un presupuesto fiscal deformado, en que se han contraído en extremo los gastos corrientes para destinar recursos a la construcción pública. Y eso es insostenible.*
- El manejo con criterios clientelistas del aparato estatal, ha conducido a tener un personal supernumerario, lo cual también es insostenible.*

CUADRO 1
ITBIS POR TRANSACCIONES INTERNAS
(EN MILLONES DE RD\$)

VALOR AGREGADO TOTAL (PBI A PRECIOS DE MERCADO)	209,412
MENOS: IMPUESTOS AL CONSUMO INTERNO	11,457
VALOR AGREGADO ANTES DEL PAGO DE IMPUESTOS	197,955
VALOR AGREGADO ANTES DEL PAGO DE IMPUESTOS	3,057
MENOS: VALOR AGREGADO EN LOS SECTORES QUE PRODUCEN BIENES Y SERVICIOS EXENTOS	113,468
1. AGROPECUARIO	21,022
2. MINERÍA	23,057
3. INDUSTRIAS DE BIENES ALIMENTICIOS	10,882
4. REFINACIÓN DE PETRÓLEO	4,866
5. INDUSTRIA DE MEDICINAS Y AGROQUÍMICOS	1,643
6. ZONAS FRANCAS	8,995
7. ELECTRICIDAD Y AGUA	2,723
8. COMERCIO DE BIENES EXENTOS	8,995
9. ALMACENAMIENTO Y TRANSPORTE DE PERSONAS Y BIENES EXENTOS	6,257
10. ALQUILERES DE BIENES RAÍCES, BANCA Y SEGUROS	30,653
11. ADM. PÚBLICA, SALUD Y EDUCACIÓN	12,603
12. SERVICIOS DOMÉSTICOS, PERSONALES, PROFESIONALES, REPARACIÓN Y OTROS	16,747
VALOR AGREGADO EN SECTORES SUJETOS AL ITBIS	84,487
MENOS: VALOR AGREGADO EN EXPORTACIONES DE BIENES NO EXENTOS DESDE SU ORIGEN	928
MAS: BIENES EXENTOS QUE SE CONVIERTEN EN GRAVADOS AL INCORPORARSE SU VALOR A OTROS GRAVADOS	9,801
TOTAL BASE IMPONIBLE DEL ITBIS INTERNO	93,360

Lo primero que hay que entender es que no es posible en un país pobre mantener un nivel de inversiones públicas como el que se estaba llevando a cabo. En los años recientes se ha estado destinando prácticamente la mitad del presupuesto a financiar la construcción de obras. En consecuencia, corrigiendo esa deformación, incongruente con nuestras posibilidades, existe un amplio campo de recursos que podrían usarse para afrontar los demás requerimientos. Eso no significa que no se construyan las obras, sino que una parte de ellas sean puestas a cargo del sector privado, bajo sistemas de inversiones como las que utiliza una buena parte de los países

desarrollados.

Lo segundo que debe ser admitido es que la provisión de los servicios que la sociedad espera del Estado puede hacerse con una cantidad de empleados mucho menor que la existente. De acuerdo con el último informe trimestral del Banco Central, en los primeros nueve meses de 1996 hubo como promedio 283 mil empleados públicos, sin incluir los que trabajan en bancos del Estado (BANCENTRAL, BANRESERVAS, BAGRICOLA), en el CEA, la CDE, las empresas de agua potable o cualquier otra empresa pública.

Hace 20 años el Gobierno se manejaba con 117 mil empleados, como se ve en el gráfico 3. Quiere decir que el personal ocupado en el Gobierno se ha elevado en 142%, en un período en el cual la población del país apenas ha aumentado en 50%.

Si el personal del Gobierno hubiera evolucionado al mismo ritmo que la población, para mantener el mismo nivel de servicios, tendríamos hoy 175,500 empleados. Por tanto, como no hay evidencia alguna de que en ese tiempo la calidad de los servicios públicos haya mejorado, se puede estimar la existencia de un personal excedente de 107,500 individuos. Todo esto sin contar el exceso que pueda haber en los bancos y las empresas del Estado.

El personal ocupado en la administración pública se divide entre sus diversas instancias como expresa el gráfico 4. Si se fuera a determinar en cuáles instituciones existe el personal supernumerario, habría que llegar a la conclusión de que prácticamente todas están afectadas por ese mal.

Un ejemplo de ello es que la Secretaría de Estado de Educación es la dependencia estatal con la nómina más grande. A primera vista, esto parece lógico al considerar que los maestros constituyen el grupo más numeroso de empleados.

Pero cuando se analiza en mayor detalle el fenómeno nos encontramos con que pese a que la SEEBAC tiene unos 33,400 maestros, en su nómina aparecen, de acuerdo con el Banco Central, 78,461 empleados. Esto significa que 45,061 empleados no son maestros. Y estamos seguros de que

un sistema educativo formado por esa cantidad de profesores podría administrarse, razonablemente, con no más de 10,000 empleados adicionales.

Este fenómeno se repite institución por institución, sin que parezca tener límites. En el Congreso Nacional, por ejemplo, hay 9.6 empleados por cada legislador.

Esta situación hace sumamente difícil la solución del problema de sueldos de los empleados públicos. A un monto determinado de recursos, distribuido entre una cantidad excesiva de gente, corresponde una remuneración muy baja para cada individuo. Pero también hace difícil la modernización del Estado, pues hay varias personas designadas para el trabajo que podría realizar una.

El problema presupuestario se haría crítico, si además de atender las demás necesidades, se pretendiera corregir de golpe el problema de sueldos manteniendo esas nóminas excesivas. Por ejemplo, si con el personal actual se decidiera llevar el salario mínimo en el gobierno al nivel que prevalece en el sector privado, y los sueldos del resto del personal se elevan proporcionalmente, al tiempo que cubre todo el servicio de la deuda y se mantiene el nivel de subsidios y pagos de pensiones que el Gobierno ha estado otorgando entre septiembre y octubre pasados, entonces quedarían muy pocos fondos para inversión.

Pero obviamente que esto no sería razonable. Además de que macroeconómicamente constituiría una fuente potencial de desequilibrios, es incompatible con la reforma del Estado. Dicha reforma cubre muchos aspectos. Uno de ellos es tener una administración pública ágil, honesta y eficiente, para lo cual se necesita pagar mejores sueldos, pero también eliminar el personal excedente.

En virtud de que no puede hacerse abruptamente, ni el aumento de sueldos a los niveles necesarios para atraer y mantener funcionarios talentosos, ni la disminución requerida del personal, habría que plantearse como una estrategia de aplicación gradual. Como parte de la misma, hemos elaborado

una opción que parece razonable y compatible con la situación de las finanzas públicas.

De acuerdo con este escenario, se partiría de un aumento medio de los sueldos públicos ascendente a 245% en 1997, acompañado de una reducción de 10% en la cantidad de empleados.

El aumento de sueldo no sería con una misma tasa aplicable por igual a todo el mundo, sino un tope al valor de su nómina que se impondría al responsable de cada dependencia. De esta forma cada administrador público sabría de cuánto puede disponer, y tendría la oportunidad de distribuir los aumentos a tasas diferenciadas, aplicando los criterios de capacidad y méritos en el ejercicio de su función, todo lo cual se refleja en la productividad del trabajo.

El programa de disminución del personal también tendría que considerar el factor humano envuelto. Un empleado que ha de ser despedido de su posición sin haber cometido ninguna falta, sencillamente porque su función no se necesita para el buen funcionamiento del servicio, debe recibir la oportunidad de encontrar otra ubicación. Por eso, se plantea que se le siga pagando su sueldo por un período de cuatro meses adicionales.

Si se aplica esta política, como se aprecia, el Gobierno aún podría disponer de unos RD\$10,700 millones para inversión pública, lo cual parece un monto bastante razonable. Quiere decir que la situación no es tan crítica como se ha mostrado.

Todavía más, el presupuesto nacional resiste un aumento salarial de 50% como promedio, bajando el personal en 20% y manteniendo el sueldo por cuatro meses a los despedidos, y aun así quedarían casi RD\$10,000 millones para inversión.

Ahora bien, el panorama que se ha presentado parte de la perspectiva, poco realista, de que el esfuerzo por mejorar la administración tributaria que se lleva a cabo no surta ningún efecto en los ingresos fiscales en 1997, y de que el Gobierno absorba los costos derivados del aumento de precios del

petróleo, sin establecer ningún ajuste a los precios internos de los combustibles. Todos los escenarios cambian radicalmente, en favor de una mayor holgura financiera para el fisco, si se introducen estos elementos.

Incremento en el rendimiento de los tributos existentes. La evasión en el ITBIS

Uno de los aspectos más difíciles de medir en economía es el monto de la evasión tributaria. Un ejemplo típico de esto es el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).

Hace poco se difundió la cifra de que posiblemente en dicho impuesto se estarían evadiendo unos RD\$7,000 millones. Posteriormente algunas instituciones públicas y privadas hicieron sus propios cálculos, llegando algunos a la conclusión de que no alcanza los RD\$2,000 millones, y otros a que no pasa de RD\$ 1,500 millones.

Sin embargo, si esto fuera así, tendríamos en el país una administración tributaria bastante eficiente, al cobrar más de las dos terceras partes de un impuesto que se paga por auto declaración, tomando en cuenta que estos tributos siempre son difíciles de administrar en los países de América Latina, caracterizados por una cultura del incumplimiento al orden legal, y mucho más cuando se trata de pagar impuestos.

Determinación de la base imponible del ITBIS por transacciones internas

A continuación pasamos a realizar una estimación más realista, a fin de que las autoridades puedan estar mejor informadas de los que podría lograrse con un esfuerzo tenaz de mejoramiento del trabajo recaudatorio.

El ITBIS es un Impuesto al Valor Agregado. En tal sentido, se supone que grava el valor agregado interno; pero en su formulación y aprobación se toman en cuenta una serie de aspectos económicos, sociales y políticos para atenuar sus efectos negativos, que hacen lo que finalmente quede gravado sea algo diferente al valor agregado en sentido estricto.

Dichos aspectos pueden aconsejar, como es norma en todos los países, que se dejen sin gravar los bienes exportados, aunque éstos forman parte del valor agregado del país, y que al contrario, se incluyan los importados, que no forman parte del mismo. Igualmente, como ocurre en la República Dominicana, que se dejen exentos bienes y servicios de consumo masivo o de amplio efecto sobre el empleo, o sobre la salud, la educación y el bienestar general de los pobres.

Pero independientemente de esto, para saber a nivel macroeconómico la recaudación potencial de este impuesto, el primer dato que se requiere es el valor agregado total de la economía.

El valor agregado bruto en un país es igual al Producto Bruto Interno (PBI). Esta variable, según el Banco Central, alcanzó en 1994 un valor de RD\$ 177,618 millones. A partir de los datos de crecimiento real de la producción y los precios en 1995, se deduce que en dicho año el PBI fue de RD\$209,412 millones.

Total base imponible del ITBIS interno RD\$ 93,360 millones.

Como el PBI está medido a precios de mercado, el paso siguiente es saber cuánto habría sido dicha variable si no existieran los impuestos que afectan el precio de mercado de los bienes y servicios, pues a partir de esta base es que se cobran los impuestos. Más adelante, se excluyen los bienes y servicios no cubiertos por el ITBIS, debido a las múltiples exenciones que se establecieron en nuestro país, como se muestra en el cuadro 1.

La Ley dominicana deja exentos o no incluye los bienes agropecuarios, de la minería, las industrias de alimentos, los combustibles, los agroquímicos, los medicamentos, las zonas francas, la electricidad, agua, transporte de personas, los alquileres de inmuebles, la banca, los seguros, los servicios producidos por el Gobierno, los negocios privados de educación y salud, talleres de reparación, servicios personales, profesionales y varios otros bienes y servicios menores.

Aunque no están publicadas las estadísticas de valor agregado en cada una de estas ramas de producción en 1995, se hizo un cálculo de las mismas en base a los datos del Banco Central de crecimiento sectorial y de precios.

El resultado es que las ramas de producción aun no pagan ITBIS constituyen, dada nuestra estructura económica, más de la mitad del PBI. Se desprende de este calculo que sólo el 42% del valor agregado dominicano está cubierto por el ITBIS. Los sectores afectados por el mismo aportan apenas RD\$86,524 MILLONES, EN UN PBI DE CERCA DE RD\$210 mil millones.

Más aún, hay que restar también algunos productos que habrían estado gravados de no haber sido destinados a la exportación, debido a que las exportaciones están sujetas a tasa cero, por razones de competitividad. Sin embargo, hay otros bienes y servicios que pese a estar exentos, pagan el impuesto al ser usados como insumos e incorporar su valor a otros renglones gravados. Es decir, están exentos si los adquiere el consumidor para su uso personal y del hogar, o si se usan para producir otros bienes exentos; pero si lo compra otro que produce bienes gravados, automáticamente quedan gravados, como sucede con el arroz, la carne o leche que se sirven en los hoteles y restaurantes, o la gasolina, la electricidad, los alquileres, las finanzas, etc., que son adquiridos para producir bienes o servicios gravados. Hasta aquí se calcula que la base imponible del ITBIS aplicado a las transacciones internas fue de 93,360 millones de pesos en 1995, lo que arroja una recaudación potencial ascendente a RD\$7,469 millones, por concepto del ITBIS al valor agregado interno.

Determinación de la base imponible del ITBIS en aduanas

Por otro lado está la Dirección General de Aduanas, que cobra el Impuesto a los Bienes Importados. Aquí es mucho más difícil determinar el monto de incumplimiento, puesto que las estadísticas de importaciones se elaboran a partir de las declaraciones de los contribuyentes o de la valoración que hace Aduanas, que son los mismos datos de que se parte para cobrar el impuesto.

Por tanto, los propios datos envuelven una trampa estadística: A tal monto

de recaudación corresponde tal monto y composición de las importaciones. Si está mal, no está mal el otro.

Pero es altamente conocido que dichos datos están afectados por niveles considerables de subdeclaración (bienes que pasan sin ser declarados) y de subvaluación (se declaran, pero con valores menores que los reales). También se sabe que ambos fenómenos ocurren en mayor medida que los bienes que más impuestos pagan, que son precisamente los que grava el ITBIS.

El cuadro 2 muestra un cálculo que se hizo de la base imponible en las aduanas, en 1995. Como se aprecia, de un monto total de importaciones ascendente a US\$2,800 millones, el 37% correspondería a bienes exentos. El monto de importaciones gravadas se convirtió a moneda nacional y los valores FOB se convirtieron en CIF de acuerdo con los parámetros de la propia DGA.

Como el ITBIS se aplica sobre una base que incluye los otros impuestos aduanales, se adicionó lo cobrado por dicho concepto, para tener una base imponible declarada de RD\$31,562 millones. Sobre esta cifra, se adoptó el supuesto de que el valor de los bienes afectados por el ITBIS contiene un 20% de error por los fenómenos de sub- registro y subvaluación. Como resultado, se tiene que la base imponible del ITBIS en las aduanas ascendió a RD\$37,875 millones en 1995, lo que sería suficiente para recaudar RD\$3,030 millones adicionales. Se recaudaron RD\$2,037 millones.

El cuadro 3 presenta un resumen de la recaudación potencial por el referido impuesto en 1995. El resultado es que, con un 100% de eficacia en el cobro, el fisco pudo haber recibido RD\$10,499 millones por el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios. Pero sólo recibió RD\$ 4,106 millones, es decir, un 39%, lo cual se ilustra en el Gráfico 10. Este monto dejado de cobrar, ascendente a RD\$6,393 millones en 1995, podría estar alcanzando un valor de RD\$7,700 millones en 1997, en caso de mantenerse la tendencia. En dicho año, el ITBIS que genere la economía se estima en RD\$12,750 millones.

Eso indica que el Gobierno tiene que hacer un esfuerzo monumental para alcanzar mayores niveles de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Hay que ir cambiando la cultura del dominicano frente al cumplimiento de sus responsabilidades fiscales. En todo caso, no nos hagamos demasiadas expectativas. La cifra de 100% de eficacia es sólo una ilusión que ni siquiera en los países desarrollados se alcanza. Pero hay que avanzar. Y nos consta que se están haciendo esfuerzos.

¿Significa esto que no se debe modificar el ITBÍS?

En estos días se ha planteado la posibilidad de que se eleve la tasa y/o que se generalice la aplicación del ITBIS. Primero veamos la conveniencia de que se generalice su aplicación.

Se presume que el ITBIS es un impuesto general al consumo. Ahora bien, en la República Dominicana, para evitar hacerlo se establecieron demasiadas exenciones, lo que también le quitó la característica de impuesto general, que como se vio anteriormente, sólo el 42% del valor agregado interno quedó gravado por el impuesto.

Y tantas exenciones provocan muchas fuentes de filtración, muchas oportunidades para los evasores. Para impedir que esto ocurra y facilitarle el trabajo a la administración, algunos sectores son partidarios de que se generalice el impuesto, en vez de subir la tasa del mismo.

CUADRO 2
CÁLCULO DE LA BASE IMPONIBLE DEL ITBIS EN ADUANAS

IMPORTACIÓN FOB EN MILLONES DE US\$.....	2,800.4
MENOS: BIENES EXENTOS.....	1,027.4
IMPORTACIONES SUJETAS AL ITBIS.....	1,773.0
EQUIVALENTE A RD\$ MILLONES (FOB)	22,818.5
VALOR CIF.....	25,442.6
MÁS: ARANCEL + IMPUESTOS EN BIENES GRAVADOS.....	6,119.9
BASE IMPONIBLE DEL ITBIS EN ADUANAS (DECLARADO)	31,562.4
MÁS 20% ESTIMADO POR SUBVALUACIÓN Y SUBDECLARACIÓN.....	6,312.5
BASE IMPONIBLE REAL.....	37,874.9

Esta es una decisión de política que debe ser ponderada, pues efectivamente dificultaría la evasión; pero es evidente que eliminar muchas exenciones podría hacer regresivo el impuesto, es decir, afectar más a los pobres.

Pero hay que entender que en el país las exenciones son demasiadas sin que muchas tengan justificación social. Por eso pensamos que el impuesto debería ampliarse, incluyendo nuevos renglones. Probablemente lo más conveniente sea elaborar una lista negativa en que sólo se dejen fuera los alimentos básicos, medicamentos genéricos, libros de texto y materiales educativos, fertilizantes, transporte (terrestre) de pasajeros, electricidad, agua y uno que otro servicio.

La otra cuestión es si debería subirse la alícuota del ITBIS. Para ello debe partirse de las premisas reales de que la carga tributaria en el país es bastante baja, y de que todavía la tasa del ITBIS es considerablemente baja en el país.

Pero la tercera premisa que no puede olvidarse es que con el ITBIS que tenemos hoy existe campo para, al menos, duplicar las recaudaciones sin necesidad de cambios legales. Esto se lograría si se alcanza una efectividad que permita cobrar el 78% de las obligaciones de los contribuyentes. No creemos que se pueda aspirar a mucho más, razonablemente. Pero proponerse esta meta ya implica esfuerzos titánicos. Requiere tecnificar mucho más la administración tributaria, dotarla de más recursos, pagar buenos sueldos a personal bien entrenado, de probada seriedad y bien supervisado. Requiere también de mucha tenacidad, fuerza de voluntad, capacidad de resistir presiones y tentaciones. Y también requiere tiempo.

Subir la tasa del ITBIS sin haber controlado aceptablemente los niveles de evasión, implica castigar a los cumplidores y, más aún, premiar a los evasores. En el caso del ITBIS este elemento es crucial, pues muchas veces el impuesto que el negociante evade, ya se lo había retenido al consumidor, lo que implica un doble robo. Consideramos que sólo después que el Gobierno haya demostrado a la sociedad que se han agotado todos los medios para tener una administración eficaz, que se ha hecho todo lo debido, debe plantearse subir la tasa. En tal sentido, no es que nos opongamos a que se

suba el ITBIS, es cuestión de orden cronológico.

Impuesto selectivo sobre el consumo de automóviles

Esta es otra de las vías a través de las cuales se pueden elevar considerablemente las recaudaciones fiscales. Al aprobar el Código Tributario se establecieron, fuera del arancel y el ITBIS, diversas tasas de impuesto selectivo al consumo de vehículos importados. Las más comunes son 30%, 60% y 80%, dependiendo del tipo de vehículo y de la cilindrada.

Posteriormente, mediante un decreto y disposiciones administrativas de la Dirección General de Aduanas, se modificó dicho impuesto, convirtiéndolo en un impuesto escalonado que apenas alcanza el 37% en un vehículo con valor CIF de RD\$1 millón.

Como efecto de tal medida los automóviles bajaron de precios, siendo esto parte de la razón de que hayan aumentado tanto las importaciones, no sólo de vehículos, sino también de combustibles.

En 1995, por importaciones de carros con un valor global de RD\$3,396.3 millones CIF, el impuesto selectivo cobrado apenas fue de RD\$ 179.1 millones, cuando se estima que pudieron recaudarse RD\$1,476.4 millones de haberse aplicado la Ley. Siendo así, se considera conveniente que se aplique el referido impuesto como manda el Código Tributario, sin desmedro de que al momento en que se reforme el arancel, cuando las tasas globales por importación de estos bienes serían menores, se modifiquen también las tasas del impuesto selectivo.

Aunque quizás las recaudaciones no aumenten en el monto de casi RD\$ 1,300 millones que se deriva de los cálculos anteriores, debido a que había que suponer un efecto elasticidad-precio del consumo que haga reducir las importaciones, pero evidentemente que el fisco podría disponer de, al menos, RD\$800 millones adicionales.

Petróleo, deuda externa y diferenciales del petróleo

La República Dominicana no produce petróleo y por tanto se abastece de hidrocarburos importados, procedentes fundamentalmente de Venezuela y México.

Dada esa condición y la magnitud de la factura petrolera, se ha postulado desde hace varios años por el diseño de una política que promueva el ahorro de combustible y estimule el desarrollo de alternativas energéticas.

Luego de la crisis que sacudió a la economía mundial a finales de la década del 70 y principio de los años 80, como consecuencia de la súbita y fuerte elevación de los precios de los combustibles en los mercados internacionales, los precios de los hidrocarburos descendieron y las políticas de ahorro que habían comenzado a aplicar la mayoría de los países perdieron la prioridad que en ese momento se les asignaba. República Dominicana no fue una excepción.

Recientemente, a causa del conflicto Kurdo-Iraquí-EE.UU. y también al bajo nivel de inventario de combustibles de los países industrializados, los precios del petróleo se elevaron bruscamente a partir de septiembre de este año, sobrepasando los US\$25 el barril en octubre, cuando en 1994 habían estado situado en solo US\$16 el barril y en 1995 en US\$18 el barril.

Los precios actuales de los hidrocarburos es previsible que se mantengan hasta la entrada de la primavera en 1997 a partir de ahí las expectativas es que descendan. El precio promedio para 1997 puede proyectarse alrededor de US\$22 por barril. Sin embargo, dada la inestabilidad política que caracteriza a Medio Oriente, la principal zona productora del mundo, no sería sorprendente que el alza de los combustibles pueda mantenerse por intervalos de tiempo prolongados.

Tal perspectiva debería inducir a la República Dominicana a desarrollar una política de cautela y prevención en esta materia, orientada a promover el ahorro de combustibles, de modo que cualquier cambio significativo de los precios internacionales de hidrocarburos no provoque ajustes dramáticos en

la economía nacional.

Entre los instrumentos de inducción del ahorro el mecanismo de precios ocupa un sitio de primer orden, a pesar de que se alega que el consumo de petróleo tiene una elevada inelasticidad. Europa, que es importadora neta de combustible, usa el mecanismo de precio para desalentar el consumo, con la consecuencia, por ejemplo, de que la población prefiere cualquier vehículo de baja cilindrada como una respuesta al alto costo local de los combustibles.

Lo mismo aplica para otras decisiones de la esfera económica que se adoptan en función de la meta de desalentar el consumo de combustibles.

República Dominicana no tiene el nivel de ingresos de Europa Occidental, ni remotamente. A pesar de eso, ni aplicamos políticas de ahorro de combustibles, ni estimulamos el uso de fuentes alternativas de energía.

De especial significación es el crecimiento de las importaciones de hidrocarburos que en los últimos 5 años se expandieron en un 60%, para una tasa anual de crecimiento del 9.8%, situada muy por encima del crecimiento del PIB.

Una de las explicaciones de esa fuerte expansión en el consumo interno está ligada a la estructura interna de precios de los combustibles, que no se ha modificado desde 1990.

En este momento, los precios internacionales han subido de US\$18 el barril como promedio en 1995, a cerca de US\$26 el barril en octubre del presente año. Como promedio para 1996 podría estimarse un precio de US\$22.4 el barril, lo que implicaría un incremento de US\$4.4 en el precio del barril para todo el año, en comparación con 1995.

Como consecuencia de lo anterior, la factura petrolera se elevaría a US\$795 millones comparado con sólo US\$603.9 millones en 1995 o con US\$254 millones 10 años atrás.

Lo que se plantea, pues, es si el país debe utilizar sus divisas escasas para alimentar el consumo de combustibles, o si por el contrario debe poner en juego mecanismos de precios y de otra índole que moderen el crecimiento del consumo.

Inhibirse en esta materia, dejar las cosas como están llevado por el peso de los intereses que pudieran resultar afectados, quitaría fuerza moral para plantear la renegociación de la deuda y la revisión de la estructura y tasas impositivas, entre otras cosas.

Deuda externa

Aunque el monto total de la deuda externa se ha reducido como consecuencia básicamente de las negociaciones que se efectuó con la banca internacional en 1994, sin embargo, el servicio de la deuda externa sigue siendo muy elevado.

Para el 1997 se estima un servicio de la deuda de US\$482 millones, lo que difiere de la cifra dada por el Banco Central de US\$8382 (Sic!!) millones, que aparece en un documento publicado por el Banco Central en periódicos de circulación nacional en fecha 8 de noviembre del presente año. La discrepancia se debe a que la institución monetaria deja de reflejar, en su documento, el servicio de importantes compromisos, básicamente los pasivos de reservas de esa misma institución.

En la estimación del servicio para 1997 no se incluyen importantes compromisos vencidos, por un monto probablemente superior a los US\$250 millones (deuda con la CCC y con Marubeni), dado que se hayan en proceso de conciliación, pero tienen vocación de elevar el monto a pagar en 1997.

Al ser la deuda externa dominicana predominantemente de carácter público tiene implicaciones no sólo sobre el sistema cambiario, sino también sobre el presupuesto de la nación y la emisión monetaria del Banco Central, ya que en su conjunto absorbería cerca del 20% del presupuesto de la nación y si los recursos provinieran del Banco Central aumentaría la emisión de pesos inorgánicos.

Diferenciales del petróleo

Los diferenciales del petróleo se han convertido en una importante figura, que aportaron al Gobierno, en 1995, RD\$3,234 millones, lo que representó el 14.5% de los ingresos tributarios.

CUADRO 3			
DETERMINACIÓN DE LA EVASIÓN TOTAL EN EL ITBIS			
(EN MILLONES DE RD\$)			
	INTERNO	ADUANAS	TOTAL
BASE IMPONIBLE.....	93,630.....	37,875.....	131,505
MONTO A PAGAR (8%).....	7,469.....	3,030.....	10,499
ITBIS COBRADO.....	2,069.....	2,037.....	4,106
ITBIS DEJADO DE PAGAR...	5,400.....	993.....	6,393

De un tiempo acá los diferenciales se han ido especializando para el pago de la deuda externa del sector público, aunque el gobierno nunca lo ha entregado completos al Banco Central para estos fines, habiendo tenido la institución monetaria que financiar con emisión inorgánica el pago de estas obligaciones.

Cuando las nuevas autoridades tomaron posesión dispusieron que el monto íntegro de los diferenciales fuera entregado al Banco Central para cubrir el servicio de la deuda del Gobierno y resto del sector público, lo cual fue bien acogido por la población, dado que simbolizaba un compromiso con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

Sorprendentemente, en la publicación de las cifras de ingresos y gastos públicos para el mes de octubre de este año, aparece el dato de que el ingreso por diferenciales ascendió a RD\$224.3 millones, mientras que lo entregado al Banco Central para el pago de la deuda sólo fueron RD\$110.9 millones, lo cual muestra que no se cumplió la meta que se auto impuso el nuevo gobierno.

El problema de los diferenciales es su falta de elasticidad ante modificaciones de los precios internacionales de los combustibles o de la tasa de cambio.

Esto provocaría un faltante de alrededor de RD\$2,000 millones para cubrir el servicio de la deuda del Gobierno y del resto del sector público y de más de RD\$4,000 millones si se desea cubrir también por esa vía el servicio de la deuda del Banco Central.

Esto por tanto, es un problema el cual hay que encontrar solución, pues si la deuda se paga es más pernicioso que se haga a través de emisiones del Banco Central que por vía del aumento de los precios internos de los combustibles.

Medidas de política sugeridas sobre los combustibles

Se sugiere que se vincule el servicio de la deuda externa pública a la imposición a los combustibles, de modo que los pesos para el pago de la deuda se obtengan a través de las cargas que se imponen al consumo de combustibles.

En una primera etapa se procuraría que el Gobierno recaude por esa vía la totalidad de los recursos que requiere para el pago de la deuda que está a su cargo, (aproximadamente RD\$4,000 millones en 1997). En una segunda etapa se procuraría incluir la deuda del Banco Central (más de RD\$2,000 millones), cuando se presente una coyuntura favorable de disminución de los precios internacionales.

Mientras tanto, la deuda del Banco Central se amortizaría como se ha venido haciendo por mucho tiempo, aunque habría que hacer énfasis en lograr un flujo neto de recursos monetarios externos positivo como una forma de contrarrestar la emisión de pesos. Cabe añadir aquí que la renegociación de la deuda externa traería un alivio en el servicio de más de US\$100 millones en un año, así como la posibilidad de alcanzar reducciones sustanciales del monto adeudado, por lo contrario a lo afirmada por algunas instituciones sería de ayuda para el buen desenvolvimiento del plan

económico.

Se recomienda la aplicación de un impuesto ad valorem sobre el consumo de combustibles, con un correlativo para que cuando baje el precio internacional no disminuya la recaudación, de forma que cuando varíen los precios internacionales o suba la tasa de cambio el gobierno preserve sus niveles de ingresos. En esto es importante que el mecanismo sea flexible, pues no se puede pedir la comprensión de la población para subir los precios internos si no tiene la oportunidad de beneficiarse cuando bajen los precios internacionales.

Se entiende que el peso del ajuste recaería sobre la gasolina y el gasoil. Se sugiere además la eliminación del subsidio al gas licuado. La gasolina y el gasoil tendrían un nivel mucho más alto, es imprescindible el servicio de la deuda del Gobierno. Sólo como aproximación al problema, por cada RD\$ que se aumente al galón de la gasolina y al gasoil se recaudarían cerca de RD\$500 millones adicionales, con lo que si se necesitan RD\$2,000 millones adicionales habría que aumentar el costo del galón en alrededor de RD\$4.00.

Los aumentos de precios a los combustibles suelen provocar malestar social si no se explican persuasivamente a la población. Medidas de este tipo deberían acompañarse de otras de carácter compensatorio, tales como la creación de un subsidio para el transporte público colectivo, el otorgamiento de facilidades para renovar la flotilla de vehículos de transporte colectivo, la reorganización del transporte de pasajeros, el aumento de las raciones disponibles en los comedores económicos, la mejoría en el abastecimiento a los hospitales públicos y el desarrollo de un programa tripartita de mejoramiento y construcción de viviendas, entre otras.

Por otra parte, la CDE tendría que continuar facturando los ajustes por variación en los precios de los combustibles, dándosele el apoyo que requiere para la reorganización de la empresa y la participación del sector privado en los programas de reestructuración de dicha empresa.

Recapitulación sobre el escenario fiscal

Todos los escenarios mostrados en la primera parte de este documento, en que el total de los recursos fiscales alcanzaría la cifra de RD\$ 29,000 millones en 1997, se elaboraron sobre la base de una evolución conforme al comportamiento normal previsible de la economía. En consecuencia, implícitamente conllevan las hipótesis de que:

**No surtan ningún efecto los esfuerzos que hacen las autoridades tributarias para un mejor control de la evasión.*

** El gobierno aborda con un menor diferencial los incrementos del precio internacional de los combustibles.*

Sin embargo, ya se ha visto cómo existe un amplísimo campo de opiniones, todas muy razonables, por medio de las cuales se pueden elevar las recaudaciones.

1. En el caso de ITBIS, si alcanzara un grado de eficacia de 78% con relación al aporte potencial de este tributo se estaría duplicando las recaudaciones que genera, lo cual, para 1997 significarían RD\$ 1,400 millones más de ingresos para el fisco, respecto al escenario expuesto.

El mismo razonamiento hace pensar que en el Impuesto Sobre la Renta, cuyo monto de evasión no ha sido cuantificado en ese ejercicio, podría aportar al menos otros RD\$12,000 millones adicionales.

Aplicando a su vez el impuesto selectivo al consumo de automóviles de acuerdo al mandato tributario se podría recaudar alrededor de RD\$800 millones más, como fue expuesto anteriormente.

Si el gobierno decide reajustar los precios internos de los combustibles, de modo de obtener por medio del diferencial RD\$4,000 millones que requiere para el servicio de la deuda externa, como explicamos antes, entonces debería recaudar RD\$1,700 millones más.

De todo lo anterior se deduce que, en base a una serie de acciones de fácil justificación se estaría recaudando RD\$4,900 millones en adición a los RD\$29,000 que se deriva de la evolución normal de la economía.

Siendo así el presupuesto total para el 1997 ascendería a RD\$ 33,900 millones. Esto permitiría, siempre acorde con la premisa de un aumento medio de 25% en los salarios, un 10% menos de personal y RD\$500 millones mensuales de transferencias corrientes, disponer de unos RD\$ 15,600 millones de pesos que tendría disponible el gobierno después de cumplir sus compromisos fijos.

Entonces esto daría a las autoridades una sustancial holgura que podría utilizarse, no sólo para ejecutar un significativo esfuerzo de inversión pública, sino también para cubrir otros compromisos que se han ido posponiendo, entre ellos:

- a) Los ajustes por inflación establecido por el Código Tributario, tanto para las personas físicas como morales, a partir de enero del 1997.*
- b) La devolución del ITBIS avanzado al comprar sus insumos, por los productores de bienes exentos y de exportación, previsto en la misma ley, tan crucial para la competitividad externa de la producción nacional.*
- c) Aumento de los gastos en una serie de programas sociales de gran beneficio para la población pobre, que lo recibiría como un beneficio mucho mayor que perdería con los reajuste de precios de los combustibles, específicamente.*
- d) Mejoramiento y reorganización del transporte público de pasajeros facilitando la renovación y ampliación de la planta de autobuses con facilidades oficiales.*
- e) Abastecimiento adecuado de hospitales públicos de medicamentos y materiales.*
- f) Ampliación de los programas de comedores económicos.*

g) *Un programa masivo de mejoramiento y reconstrucción de viviendas rurales y urbanas para los asentamientos donde viven los pobres.*

h) *Subsidio a las tasas de interés para la construcción de viviendas modestas para la clase media.*

Otras medidas sugeridas. Unificación cambiaría. Efectos de la unificación

La unificación cambiaría es una medida de carácter positivo, que daría una señal correcta en el sentido de hacia donde se desea que se enrumbe la economía. Hay acuerdo en que una economía pequeña como la nuestra tiene su potencial en el aprovechamiento de los mercados internacionales. Eso sólo será posible si se eliminan las penalizaciones que afectan al sector exportador, entre las cuales se encuentra la entrega obligatoria al Banco Central, a la tasa oficial, de las divisas producto de las exportaciones de bienes y de algunos servicios.

En el pasado la unificación no se produjo en defensa de un interés fiscal malentendido, amparado en la premisa incorrecta de que afectaría negativamente las finanzas públicas. Estimaciones oficiales recientes concluyen que el efecto es prácticamente neutro.

La unificación estimularía la expansión de las exportaciones y la realización de nuevas inversiones en el sector y, al inducir la sincerización de la tasa de cambio, pondrían un correctivo a la rápida expansión de las importaciones, cuya tasa de crecimiento ha estado situada por encima del 20% anual.

Más aún, permitiría dar un cambio radical a la política monetaria, en el sentido de que al quitar el ancla de la tasa de cambio los tipos de interés podrían moverse con flexibilidad, sobre todo hacia la baja, bajo la premisa de que se mantiene el equilibrio fiscal. En esas circunstancias, el Banco Central podría inducir la baja de las tasas de interés en 4 puntos o más, disminuyendo sus tasas pasivas (certificados financieros), así como las tasas activas (Fide e Infratur o Defimpro). Conviene recalcar que si hay equilibrio fiscal y si la política monetaria es prudente, la tasa unificada podría mantener niveles estables, con las variaciones cíclicas correspondientes.

Por eso, el temor de que la unificación provoque saltos en la tasa es injustificado siempre que se cumpla la premisa de equilibrio fiscal y prudencia monetaria.

La unificación motorizaría la expansión de la producción, sobretodo exportable, claro está en unión de las demás medidas del paquete económico, incluyendo entre ellas la devolución del ITBIS a los exportadores y la creación de facilidades crediticias competitivas. A cambio, el énfasis habría que ponerlo en la aplicación rigurosa de las normas prudenciales y bancarias, así como en la disminución de los costos administrativos bancarios.

Resultaría recomendable que el Banco Central pueda fortalecer sus niveles de reservas internacionales por medio de la entrada de capitales de largo plazo, no monetizables, tipo el préstamo del BID en apoyo a la reforma financiera. Sé conoce que el Gobierno ha recibido seguridades de algunos organismos internacionales, en el sentido de poner en disponibilidad recursos de libre uso ligado a la ejecución de reformas sectoriales, como es el caso del sector eléctrico.

El contexto de la unificación

Sería ideal hacer la unificación cambiaría en un momento en que la tasa de mercado esté en un bajo nivel, como ocurre en la actualidad y dentro del contexto previsto en el proyecto de Código Monetario y Financiero.

Así se abordaría ese tema de la misma manera que se ha hecho con otras partes del Código, como por ejemplo las normas prudenciales y la creación de la banca múltiple, que fueron puestas en vigencia por resolución de la Junta Monetaria previo a la aprobación de ese instrumento legal.

Concebido así habría un proceso de convergencia con lo propuesto en el Código.

El Art. 23 del proyecto de Código pone la negociación de las divisas en manos de las instituciones bancarias, y de las personas autorizadas, las

cuales tendrían la obligación de vender al Banco Central, al final de cada día, los saldos «excedentes, si así lo requiera el Banco Central, de acuerdo al reglamento que se aprobaría.

Lo anterior significa que el sistema cambiario sería administrado por la banca, a semejanza cómo se maneja en estos momentos el mercado privado de divisas, que es el mercado libre. El papel del Banco Central sería el de tener el control de los saldos diarios, así como comprar y vender divisas cuando lo considere apropiado para corregir desviaciones cíclicas o especulativas. La influencia mayor del Banco Central vendría por el lado de la ejecución de una política monetaria cónsona con la estabilidad y también asegurándose que el mercado funcione con transparencia, bajo normas de competencia.

En el pasado lo que se hizo fue unificar las tasas; pero no los mercados, puesto que se mantuvo vigente un mercado oficial y otro privado. La consecuencia fue que con el paso del tiempo las tasas se distanciaron de nuevo.

La unificación implicaría ahora que se unifiquen ambas cosas, las tasas y los mercados. Esa es la solución definitiva al problema del distanciamiento de las tasas. Existiría un solo mercado, administrado por la banca, en el cual las operaciones se realizarían libremente según las conveniencias de oferentes y demandantes.

En otras palabras, de lo que se trata es de universalizar lo que hoy en día es el mercado privado, con años de experiencia, por lo que no se estaría creando nada nuevo, sino aprovechando la experiencia existente.

La unificación consistiría en disponer que a partir de una fecha determinada, todas las operaciones que se hacen en el mercado oficial sean efectuadas en el mercado privado, a la tasa que prevalezca en el mismo.

En la práctica se traspasaría al mercado privado los ingresos de las exportaciones de bienes y de servicios de telecomunicaciones y tarjetas de crédito, así como las erogaciones por compra de petróleo, deuda externa y

gastos oficiales.

Tasa de cambio

La tasa de cambio se determinaría libremente en cada institución bancaria o autorizada, por lo que es posible que haya tantas tasas como instituciones. Sin embargo, las fuerzas del mercado las harían converger.

La tasa del día sería aquella resultante del cálculo del promedio ponderado de las tasas de distintas instituciones. Esa sería la tasa oficial de referencia, que tiene utilidad para fines estadísticos y aduaneros, entre otros.

Las operaciones de gran magnitud

Algunas operaciones de mayor magnitud, como los pagos del petróleo y de la deuda, convendrían que se hicieran estableciendo una coordinación con grupos de bancos y gestionando mecanismos de retiro inmediato de la liquidez en moneda local y de compra programada de las divisas, a los fines de evitar presiones súbitas sobre el mercado que provoquen brincos en las tasas. En este sentido, el Banco de Reservas puede jugar un papel importante.

Las variaciones de las tasas deben reflejarse, con flexibilidad, sobre la tasa cambiaría de referencia que usa la Aduana para liquidar las importaciones, con objeto de que el fisco ajuste sus ingresos a la evolución de la economía.

Eso puede hacerse de varias maneras. Una de ellas sería que el Banco Central estableciera al final de la semana, la tasa promedio de la semana. Esa tasa podría ser aplicada por la Aduana al comienzo de la semana siguiente. Otra opción es establecer la tasa promedio del mes, que aplicaría en las aduanas para el mes siguiente.

Reforma del arancel y modificaciones del ITBIS

Aunque no tan perentorio en el plazo inmediato como las discusiones en tomo al presupuesto nacional, es evidente que están dadas las condiciones

para profundizar el proceso de apertura comercial del país a través de una nueva reforma arancelaria. Hace poco la Asociación de Industrias de la República Dominicana recibió una propuesta elaborada por Ecocaribe, S.A. mediante la cual se persigue adecuar las tarifas del país a los niveles predominantes en la región centroamericana, como forma de preparación de eventuales negociaciones de integración subregional. En dicha propuesta, que es la que consideramos apropiada al actual momento histórico del país, se plantea un arancel reducido a no más de cuatro tasas, excepto aquellos bienes que están siendo objeto de negociación por una rectificación técnica ante la OMC. La tasa máxima sería 20% y la mínima 3%, con tasas intermedias de 8% y 14% dependiendo fundamentalmente del grado de elaboración del producto.

Si se aplica una reforma como la propuesta, el fisco estaría dejando de percibir unos RD\$818 millones por concepto del arancel, dado el valor y composición de las importaciones en 1995. Como esto sería una reforma estructural, que no hay por qué ligarla a la discusión coyuntural sobre el presupuesto, pensamos que si requiría de una modificación legal en el régimen impositivo destinada a compensar al fisco. En tal sentido, proponemos que al tiempo de someter la reforma arancelaria al Congreso Nacional, se someta también una reforma del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios en que se amplíe la base y eventualmente, se aumente la tasa gradualmente en la medida en que el fisco requiera la compensación.



Con el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, correspondiente al año 1997, en el gobierno leonelista, la UASD recibió una miseria presupuestal. En el 2018, en el gobierno danilista, la UASD sigue recibiendo una miseria. Esta es la historia de todos los gobiernos burgueses dominicanos, no importa el color. La lucha de FAPROUASD es justa.

III. SÍNTEISIS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO 1997⁴ **(Manuel Linares)**

Descripción

El Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, correspondiente al año 1997, sometido al Congreso Nacional de la República, el 21 de diciembre de 1996, por el Poder Ejecutivo, ascendió a un monto total de RD\$ 33,626 millones 820,315 pesos.

De ese gran total el 98.21% provendría de recursos nacionales y el restante 1.79%, equivalente a 600 millones de pesos, a recursos externos.

En la clasificación económica de los gastos apropiados, se nota un vuelco radical, con respecto a la tradición estatal, particularmente en los últimos 10 años: Ahora el gasto corriente sería superior al gasto de capital.

En efecto, el gasto corriente montaría los 19,198 millones 305,375 pesos, mientras el de capital 14,428 millones 514,940 pesos. Al primero le correspondería el 57%, en cambio, al segundo el 47%.

Propuestas impositivas

Las principales propuestas de reforma, en el área impositiva son:

Art. 6. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley se sustituye el diferencial de los derivados del petróleo por un impuesto selectivo al

⁴ Resumen realizado por el autor de este libro.

consumo de valor constante en pesos dominicanos por galón.

Ese impuesto se determinará inicialmente como el producto del precio de venta al consumidor vigente en el momento de la publicación de esta Ley y la tasa ad-valorem que se presenta a continuación:

CUADRO 1	
PRODUCTO	TASA AD-VALOREM %
GASOLINA SIN PLOMO.....	58
GASOLINA REGULAR.....	52
GASOIL.....	35
GASOIL-CDE.....	10
FUEL-OIL.....	0
FUEL-OIL-CDE.....	0
KEROSINA.....	32
AVTUR.....	32
GAS LICUADO DE PETRÓLEO-INDUSTRIAL.....	0
GAS LICUADO DE PETRÓLEO-DOMÉSTICO.....	0

Art. 11. A los fines de la presente Ley, queda modificada la Ley 14-93 del 26 de agosto de 1993, que aprueba el Arancel de Aduanas de la República Dominicana, para que en lo adelante los gravámenes ad-valorem a pagar por los productos importados sean los siguientes:

CUADRO 2			
PRODUCTOS QUE PAGAN UN GRAVAMEN	1997	1998	1999
3%.....	5%.....	7%.....	10%
05.....	05.....	07.....	10
10.....	05.....	07.....	10
15.....	10.....	10.....	10
20.....	10.....	10.....	10
25.....	20.....	15.....	10
30.....	20.....	15.....	10
35.....	20.....	15.....	10

maquinarias agropecuarias que se describen a continuación, las cuales pagarán una tarifa de 1.5%.

Art. 296. TASA DEL IMPUESTO DE LAS PERSONAS FÍSICAS:

Las personas naturales residentes o domiciliadas en el país, pagarán un diez por ciento (10%) sobre la renta neta gravable del ejercicio fiscal superior a ochenta mil pesos oro (RD\$80,000.00).

Art. 297. TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA MÍNIMO DE LAS PERSONAS JURÍDICAS:

Las personas jurídicas domiciliadas en el país, pagarán el veinticinco por ciento (25%) sobre su renta neta.

Las personas jurídicas pagarán un impuesto de un uno por ciento (1%) sobre los activos brutos poseídos por ellas, exceptuando a las empresas telefónicas.

Art. 335. ESTABLECIMIENTO DEL IMPUESTO (ITBIS) Art. 341. TASA:

Este impuesto se pagará con una tasa de 12% a partir del 1 de enero de 1997; 13% a partir del 1 de enero de 1998; y 15% a partir del 1 de enero de 1999, sobre la base imponible establecida en el Artículo 339 de este Código.

Art. 394. ELIMINACIÓN DE LAS EXENCIONES:

A partir de la entrada en vigencia de esta Ley no se concertarán acuerdos con personas físicas o jurídicas que establezcan concesiones de exoneración de impuestos. Además se prohíbe el otorgamiento de cualquier tipo de exoneración por concepto de inversiones o reinversiones de utilidades.



El Estado dominicano, cada año, aprueba y ejecuta presupuestos multimillonarios; sin embargo, no aparece una simple pensión para los obreros cañeros. ¡El capitalismo es un régimen bárbaro; se justifica la lucha por el socialismo!

IV. INICIO DEL VIRAJE

Nota introductoria

Con su comunicado público de fecha 24 de diciembre de 1996 el CONEP produjo un viraje de adhesión a la propuesta oficial. Veamos⁵:

Texto del comunicado:

Apoyamos el espíritu y los fines perseguidos por el nuevo modelo de desarrollo, el nuevo rumbo que el presidente quiere claramente trazarle a la Nación basado no solamente en turismo y zonas francas sino también en la recuperación de los sectores productivos y en el incremento de la producción y las exportaciones. La nueva visión lleva implícita cambios trascendentales de la sociedad y de los sectores productivos que requieren ser sopesados y analizados con profundidad, serenidad y calma dada su importancia.

Vemos también con agrado el concepto de apoyo a la constitucionalidad democrática en la decisión presidencial de dejar en manos del Congreso Nacional aquellas acciones que son de su exclusiva responsabilidad como la creación y modificación de impuestos.

Consideramos que el nuevo modelo de desarrollo propuesto es correcto. Si algo nos preocupa son sólo los plazos y el corto tiempo de ejecución, que sin lugar a dudas por su brevedad impedirán a muchos adaptarse a un nuevo esquema que en el mediano y largo plazo será beneficioso para toda la nación.

⁵ Nota elaborada por el autor de este libro.

Estamos conscientes que algunos sectores dentro del propio empresariado quisieran dados sus intereses particulares, que las medidas se implementen más rápido aún de lo propuesto, pero son mucho más los sectores que quedarán seriamente afectados si no cuentan con tiempo prudente de adaptación, provocando con ello desinversión y pérdida de empleos. Especial mención y consideración merece el sector agropecuario por sus características y el apoyo especial que requiere.

Por esto creemos necesario el incremento de los combustibles, más ahora que hemos adoptado un modelo de fluctuación que asegura al consumidor que pagará siempre el precio justo. Este incremento afecta sustantivamente también la agricultura, la industria, el transporte y el turismo, entre otros, y consecuentemente nuestros costos y por ende nos mantendremos vigilantes para que los cambios en los precios del petróleo se reflejen de inmediato en el precio local de nuestros combustibles.

Por esto apoyamos la medida que modifica la tasa de cambio ^ puesto que con ello se elimina una de las penalizaciones que por años ha sufrido la producción y exportación de nuestros productos agrícolas tradicionales. Apoyamos también el concepto de una nueva legislación de apoyo a las exportaciones, pues nunca podremos ser competitivos internacionalmente si el Estado pretende como hasta hoy que exportemos impuestos e ineficiencias. Apoyamos también el concepto de una necesaria reducción proporcional de todas las tasas arancelarias a niveles similares a los anunciados por el señor Presidente en el último de sus tres recientes discursos.

Creemos sin embargo, que la mayor profundización de la reforma arancelaria propuesta requiere de un mayor plazo, y no ejecutarse en dos años consecutivos 1998-1999, siempre en consonancia con las economías similares a la nuestra, pero nunca de espalda a nuestras propias realidades y sobre todo manteniendo nuestra soberanía.

Con ello permitiremos una reconversión productiva menos traumática; se salvarán muchas empresas que lograrán adaptarse en un mayor plazo anunciado y salvaremos empleos, el mayor paliativo a la pobreza. Hemos apoyado que el Gobierno haga mayores esfuerzos para eficientizar y modernizar la administración de las entidades recaudadoras, para reducir la enorme evasión fiscal y con ello lograr mayores recursos con que paliar la demanda social. En el mismo sentido apoyamos también como propuso el Presidente ampliar la base de aplicación del ITBIS, siempre que se excluyan artículos de primera necesidad para disminuir el peso de la reforma a los sectores más pobres.

Creemos que el presupuesto de gastos del Estado presentado al Congreso está basado en conceptos de mayor apoyo a la sociedad, a la salud y educación, a la vez que su monto y meta son conservadoras y logrables. Recibe pues nuestro apoyo conceptual. Creemos también que los ingresos necesarios para su ejecución pueden lograrse al margen de las reformas sociales y económicas propuestas por lo que instamos al Congreso a aprobar el presupuesto de Estado de inmediato, de forma que el Poder Ejecutivo lleve a cabo su programa presupuestal desde el inicio del año.

Proponemos y apoyamos que el nuevo modelo de desarrollo propuesto por el Presidente que cuenta con nuestro apoyo, sea conocido, discutido y aprobado, en base a los aportes de toda la sociedad, pero sin la urgencia implícita en hacerlo antes del 31 de diciembre, puesto que creemos que su importancia es tal que no puede estar ligado a una ley adjetiva de plazo definido de un año como lo es la Ley de Presupuesto. Instamos también al Congreso a aprobar la Ley de energía y la de capitalización de las empresas públicas con urgencia pues con ello daremos un apoyo adicional al Gobierno que contará con mayores recursos en apoyo de nuestra sociedad.

Iniciemos este próximo año 1997 llenos de esperanza, entusiasmo y con el espíritu de concertación y diálogo que nos lleve a acordar, apoyar y ejecutar las trascendentales reformas propuestas hacia el desarrollo.



Isidoro Santana

V. FUNDACIÓN SIGLO XXI: PROYECTO DE PRESUPUESTO 1997 (Isidoro Santana)

Nota introductoria

Los párrafos que. siguen, corresponden al discurso pronunciado por el brillante economista dominicano Isidoro Santana, con motivo de la Vista Pública celebrada por el Senado de la República, en ocasión de la discusión congresional sobre el Presupuesto 1997: Veamos⁶:

Texto del discurso:

En este momento se discute en este Congreso Nacional el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para 1997 sometido por el Poder Ejecutivo.

Con independencia de que todos los años el tema del Presupuesto motiva una discusión de trascendencia para la sociedad dominicana, en esta ocasión el punto focal de la discusión ha sido desviado de lo que es la naturaleza y la justificación de los gastos públicos, es decir, del destino que el Gobierno se propone dar a los recursos que la sociedad ha puesto bajo su administración, debido a que conjuntamente, se incluyó en el proyecto de Ley una serie de reformas que delinean en lo fundamental lo que sería el futuro de la economía dominicana.

La naturaleza de los cambios propuestos es tal que ha dado lugar a que el presupuesto en sí haya pasado a ser un tema de menor envergadura. Y el

⁶ Nota elaborada por el autor de este libro.

escaso tiempo disponible entre el momento de ser sometido el proyecto y el inicio del año fiscal 1997, ha dificultado que se pueda analizar con detenimiento su contenido.

Sin embargo, a primera vista, luce que dicho proyecto de presupuesto se dirige en el sentido de satisfacer algunas expectativas largamente acariciadas por la sociedad dominicana. Se mejoran sustancialmente los sueldos de los servidores públicos, se aumenta el gasto en los servicios sociales y se establecen los debidos fondos para el servicio de la deuda externa, de modo que su pago no se constituya en fuente de desequilibrios macroeconómicos. Esto habla muy bien del Señor Presidente de la República y su equipo de colaboradores, y muestra que están dispuestos a afrontar con determinación los males nacionales.

Evidentemente, la premura que impone el hecho de que ya se haya iniciado el año 1997, junto a la circunstancia de que algunos de los gastos contemplados se dirigen a cumplir compromisos ineludibles, parecen aconsejar la aprobación inmediata del presupuesto. Pero esa misma premura no aplica para el paquete de reformas que lo acompañan.

El propósito de estas reformas es modificar todo el sistema de financiamiento público del país y con ello, todo lo referido a la relación entre el fisco y los demás agentes de la economía nacional. Se reforma el régimen arancelario, proponiéndose llegar a una tarifa única dentro de dos años, de 10% para todos los bienes, independientemente de su grado de elaboración, se institucionaliza el diferencial de precios de los combustibles, se transforma el Impuesto Sobre la Renta, el impuesto a las transferencias de bienes industrializados, y los impuestos selectivos que afectan el consumo de una variedad de bienes y servicios. Además, se establece un mecanismo de compensación a las exportaciones.

Tal encadenamiento de subidas y bajadas de impuestos, y cambios en los mecanismos de aplicación, condicionará todo el acontecer económico y social del país para el futuro. Diversas ramas de nuestra estructura productiva y diversos sectores sociales resultarían afectados, para bien o para mal.

Nuestro planteamiento en esta ocasión no es venir a señalar lo positivo o lo negativo de dichas reformas, sino exponer que su aprobación no puede ser el fruto de decisiones precipitadas por la premura que impone la necesidad de tener un nuevo presupuesto fiscal. Esto incluso constituiría una falta de respeto a la ciudadanía.

Por consiguiente, instamos a los legisladores a separar la discusión del presupuesto nacional de la discusión de las reformas, no para que estas últimas sean engavetadas ni para que sean rechazadas imponderadamente, sino para que puedan ser estudiadas y discutidas con la seriedad que su trascendencia amerita.

Algunas de las reformas propuestas lucen positivas. Y muchas más son necesarias. Independientemente de que podamos discrepar en algunos aspectos de las que están en discusión, y de que en su debida oportunidad presentemos nuestra visión al respecto, lo que debe destacarse como un acontecimiento singular es el hecho de que ha surgido una voluntad política clara de propiciar cambios, lo cual saludamos como un hecho trascendente.

La Fundación Siglo 21 ha insistido hasta la saciedad que el país requiere remover sus estructuras económicas, sociales y políticas, pues de lo contrario estaríamos condenando a la inmovilidad a nuestro pueblo, en momentos en que todo el mundo se mueve. Naturalmente, las reformas tienen que incluir al aparato público, pues mal puede avanzar una sociedad con un Estado hipertrofiado, que en vez de facilitador sea una carga para la sociedad y una barrera para el progreso de la economía. El hecho de que el actual Gobierno esté dispuesto a impulsar las reformas, aún al costo de afectar intereses particulares, es signo de buen augurio para nuestro porvenir. Pero cada reforma debe ser discutida a partir de sus propios méritos, no coladas como parte de un proyecto de presupuesto.

Algunos divulgadores económicos han querido difundir la idea de que sin aprobar el paquete completo el Gobierno no tendría recursos para ejecutar su presupuesto. Nada más falso que esto.

En el boletín del Banco Central correspondiente al último trimestre de 1995, en la página 95, se muestra que los ingresos fiscales alcanzaron RD\$25,453 millones en 1995. Para el año que acaba de transcurrir, aunque no se tienen aún las cifras completas, en el informe del Banco Central sobre el comportamiento económico, de octubre pasado, página 28, se muestra un crecimiento de dichos ingresos de 9.7% en 1996, lo que permite calcular para el año entero un monto de ingresos no menor de RD\$27,800 millones. Todo lo que hemos mencionado corresponde a estadísticas oficiales, publicadas en informes divulgados por el Gobierno.

La tendencia normal de los ingresos fiscales es aumentar cada año, conforme evoluciona la economía, salvo circunstancias excepcionales. Aún si admitiéramos un comportamiento más precario en 1997, sin ningún esfuerzo adicional por parte del fisco, solamente por la evolución normal de la economía, habría conducido a un monto de recursos presupuestarios no menor de RD\$30,000 millones. Pero resulta que a partir de los nuevos precios fijados para los combustibles y la valoración aduanera resultante de la nueva tasa de cambio del mercado, el Gobierno percibirá al menos RD\$3,700 millones en adición a lo que habría sido normal. Quiere decir que en el peor de los casos el fisco dispondrá de RD\$33,700 millones. Sólo con esta cifra adicional ya se supera el monto de gastos que se estaría comprometiendo a través del proyecto de Presupuesto, que es de RD\$33,626 millones.

Cabe destacar que en ese monto se incluyen todos los gastos programados por el Gobierno, entre los que están los aumentos de salarios para los servidores públicos, incluidos maestros, médicos, policías, etc., los subsidios a la CDE, el CEA y otras empresas, los pagos a los choferes, el servicio de la deuda externa de todo el sector público y el aumento del gasto social contemplado en el presupuesto.

Si unido a lo anterior se piensa que con los mayores controles sobre la evasión fiscal que se han venido poniendo en práctica, se espera que se logre cobrar por lo menos la mitad del ITBIS que establece la Ley actual, y se mejore notoriamente la recaudación por el Impuesto Sobre la Renta, se estima que en 1997 el fisco podría percibir más de RD\$36,000 millones, con

Conflicto presupuestario 1997

lo cual cubriría holgadamente el presupuesto y aún tendría ciertos excedentes para cubrir algunas de las necesidades no previstas en el proyecto.

Por tanto, si se aprueba el presupuesto sin conocer ahora el paquete impositivo, el gobierno estaría en plena capacidad de realizar el gasto que se ha propuesto realizar en 1997. Todo esto permitirá discutir serenamente el proceso de reformas, como deben ser discutidos todos los asuntos de gran trascendencia para nuestra sociedad.



Isidoro Santana

VI. ACUERDO GOBIERNO-CONEP

Nota introductoria

El texto que sigue constituye el acta de acuerdos firmados el 14 de enero de 1997 entre el Gobierno y entidades empresariales, en torno a las reformas Escales y económicas que fueron enviadas al Congreso junto al proyecto de presupuesto de 1997. Veamos⁷:

Texto del Acuerdo:

La Comisión Mixta integrada por representantes del Gobierno y entidades empresariales del sector privado para la búsqueda de un consenso sobre el conjunto de medidas y reformas fiscales y económicas, presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central para 1997, luego de los análisis y deliberaciones de los aspectos tributarios más relevantes, llegó a los siguientes acuerdos consensuales:

a) Arancel de Aduanas; se acordó establecer los siguientes niveles de gravámenes ad valorem a pagar por los productos importados:

La tasa del 1.5% se aplicará únicamente a los siguientes casos:

b) A las importaciones de insumos, equipos y maquinarias agropecuarios, para lo cual se mantendrá para estos fines las partidas incluidas en el proyecto de Ley presupuestal originalmente presentado al Congreso.

⁷ Nota elaborada por el autor de este libro.

c) La materia prima para la fabricación de medicinas o insumos farmacéuticos.

Queda entendido que todas las tasas establecidas se aplicarán a la partida arancelaria y no al uso o destino del producto.

Quedan exceptuadas del proceso de desgravación arancelaria las importaciones de arroz, azúcar, habichuelas, carne de pollo, maíz, ajo, cebolla y leche, que son los productos cuya rectificación técnica están bajo consideración de la OMC.

Se acordó, asimismo, que la Comisión Técnica de Aduanas será reestructurada para que la representación sea institucional y no personal. Dicha Comisión se abocará a conocer y evaluar aquellos casos de partidas que no estén correctamente asignadas, según el grado de procesamiento del producto o que no estén en la partida que le corresponde.

El Gobierno Nacional, en común acuerdo con el sector privado, se compromete a elaborar y establecer:

Una legislación aduanera que no sólo modernice el marco legal del comercio exterior, sino que establezca sanciones claras y permanentes a la práctica desleal de subdeclaración, tanto de valores como de cantidades, así como de clasificaciones improcedentes y del contrabando consuetudinario, al tiempo que intensificará sus esfuerzos para hacer más eficiente y modernizar la gestión recaudadora.

Una legislación con miras a proteger la producción nacional contra prácticas desleales de comercio, tanto internacionales como nacionales.

Mecanismo que graven adicionalmente en las aduanas a los productos subsidiados en sus países de origen en un monto similar al subsidio, o bien que se impongan aranceles compensatorios a estas importaciones.

Una legislación anti-monopolio.

a) Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas: Las personas naturales residentes o domiciliadas en el país, tendrán una exención contributiva hasta la suma de RD\$80,000. Pagarán un 10% sobre la renta neta gravable del ejercicio fiscal superior a RD\$240,000; y un 15% sobre el excedente de RD\$240,000.

b) Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios: Este impuesto se pagará con una tasa de un máximo de un 11%. Las autoridades fiscales se comprometen a llevar a cabo un programa acelerado de mejoras en la administración fiscal para asegurar que las empresas cobren y transfieran al fisco el ITBIS.

Quedan exentos de la aplicación de este impuesto, los bienes y servicios que figuran en la lista anexa.

Se acordó permitir la compensación de los salarios a favor del impuesto ITBIS, contra el pago del ITBIS en compras locales de bienes y de servicios y de cualesquiera otros impuestos pagados en aduana en el caso de las importaciones. También será transparentado el ITBIS al consumidor final.

Se ratificó la reducción del ITBIS adelantado en la adquisición local o importación de bienes de capital y de que dicho impuesto no pasará a formar parte del costo de adquisición de los mismos.

c) Impuesto Selectivo al Consumo: Se acordó aplicar las siguientes tasas impositivas: 26% al consumo de cerveza; 33% a los cigarrillos y productos del tabaco; y 33% a las bebidas alcohólicas.

La base para el cálculo del impuesto selectivo al consumo para dichos tipos de productos será el precio de venta al por menor en anaqueles antes de este impuesto, según encuestas que realiza el Banco Central sobre una muestra de los principales supermercados del país; en ningún caso los márgenes de comercialización así determinados serán menores a los aplicados en la actualidad, ya sea a los productos locales o a los importados.

Se acordó que con relación a la modificación propuesta por el gobierno al Artículo 367; Párrafo III, que su aplicación se hará extensiva a cualquier empresa, así como a sus materias primas en general, en vez de limitar su aplicación a las productoras de bebidas alcohólicas.

d) Reintegro de Impuestos a los Exportadores: Se acordó modificar el Artículo 9 del Proyecto de Ley de Reintegro de Gravámenes Aduaneros a los exportadores para permitir al exportador acogerse alternativamente a las facilidades entre el nuevo Régimen de Reintegro de Gravámenes Aduaneros a los exportadores o la Ley 69 del Régimen de Internacional Temporal y sus modificaciones de incentivo a las exportaciones.

e) Patentes: Se acordó eliminar el impuesto a la patente industrial y comercial, así como establecer la eliminación del impuesto a la patente del sector financiero, siguiendo un mecanismo de desmonte gradual que se cumplirá en un período de dos años.

f) Anticipo del 1% sobre las ventas brutas de bienes y servicios menos las bonificaciones y descuentos concedidos: Se acordó que para las personas jurídicas se establecerá un anticipo del 1% sobre las ventas brutas de bienes y servicios. Se exceptuará de esta disposición a las empresas telefónicas, agropecuarias, y del sector financiero. Estas disposiciones quedarán enmarcadas dentro del Capítulo XI relativo a los anticipos.

Mantener dentro del Artículo 314 la disposición de que las sociedades de capital podrán compensar el crédito proveniente de la retención efectuada con motivo de la distribución de dividendos en efectivo con los anticipos a pagar previa información a la Administración. Se mantendrá en toda su parte el Artículo 315 del Código Tributario. Se incluirá en dicho Artículo la disposición de eximir del anticipo el caso de aquellas empresas que, aun teniendo pérdidas, demuestren una gestión administrativa y conducta fiscal correctas, de acuerdo a lo que consigne el Reglamento. Mantener íntegramente la redacción del Artículo 316, literal (e) del Código Tributario vigente, que permite la aplicación contra los anticipos de las retenciones sobre dividendos en efectivo. Queda entendido que se eliminarán todas aquellas disposiciones que impliquen una doble tributación al contribuyente.

VII. SÍNTEISIS PROYECTO DE PRESUPUESTO 1997 (SEGUNDA VERSIÓN)⁸ (Manuel Linares)

Descripción

El Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos (segunda versión), correspondiente al año 1997, sometido al Congreso Nacional de la República, el 17 de diciembre de 1996, por el Poder Ejecutivo, ascendió a un monto total de RD\$31,495,815,317.

De ese gran total el 96.67% provendría de recursos nacionales y el restante 3.33%, equivalente a 600 millones de pesos, a recursos externos.

En la clasificación económica de los gastos apropiados, se nota un vuelco radical, con respecto a la tradición estatal, particularmente en los últimos 10 años: Ahora el gasto corriente sería superior al gasto de capital.

En efecto, el gasto comente montaría los RD\$18,203,628,758, mientras el de capital sería de RD\$13,292,186,559. Al primero le correspondería el 57%, en cambio, al segundo el 43%.

Propuestas impositivas

De inmediato paso a citar las principales propuestas de reforma, en el área impositiva.

⁸ Resumen elaborado por el autor de este libro.

Art. 6. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley se sustituye el diferencial de los derivados del petróleo, por un impuesto selectivo al consumo de valor constante en pesos dominicanos por galón.

Ese impuesto se determinará inicialmente como el producto del precio de venta al consumidor vigente en el momento de la publicación de esta Ley y la tasa ad valorem que se presenta a continuación:

CUADRO 1	
PRODUCTO	TASA AD-VALOREM %
GASOLINA SIN PLOMO.....	51.6
GASOLINA REGULAR.....	46.7
GASOIL.....	23.7
GASOIL-CDE.....	10.0
FUEL-OIL	0.0
FUEL-OIL CDE.....	0.0
KEROSINA.....	32.0
AVTUR.....	32.0
GAS LICUADO DE PETRÓLEO (GLP)-HINDUSTRIAL.....	0.0
GAS LICUADO DE PETRÓLEO (GLP)-DOMÉSTICO.....	0.0

Art. 11. A los fines de la presente Ley, queda modificada la Ley 14-93 del 26 de agosto de 1993, que aprueba el Arancel de Aduanas de la República Dominicana, para que en lo adelante los gravámenes ad-valorem a pagar por los productos importados sean los siguientes:

CUADRO 2	
PRODUCTOS QUE PAGAN UN GRAVAMEN DE:	PAGARAN EL SIGUIENTE GRAVAMEN 1997
3%.....	1.5%
05.....	3
10.....	5
15.....	12
20.....	12
25.....	20
30.....	20
35.....	20

Art. 12. Quedan exceptuadas del proceso de desgravación arancelaria establecido en el Artículo 11, las importaciones de insumo, equipos y maquinarias agropecuarias, las cuales pagarán una tarifa de 1.5%.

Art. 296. TASA DEL IMPUESTO DE LAS PERSONAS FÍSICAS:

Las personas naturales residentes o domiciliadas en el país, pagarán sobre la renta neta gravable del ejercicio fiscal, las sumas que resulten de aplicar las siguientes escalas:

1. Rentas de más de RD\$80,000.01 hasta RD\$240,000.00; un **10%**.
2. De RD\$240,000.01 en adelante, RD\$16,000.00 más el 15% sobre el excedente.

Art. 297. TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA MÍNIMO DE LAS PERSONAS JURÍDICAS:

Las personas jurídicas domiciliadas en el país, pagarán el veinticinco por ciento (25%) sobre su renta neta.

Las personas jurídicas pagarán un impuesto de 1% sobre los activos brutos poseídos por ellas.

Art. 335. ESTABLECIMIENTO DEL IMPUESTO (ITBIS) Art. 341. TASA:

Este impuesto se pagará con una tasa de un 11% sobre la base imponible según se establece en el Artículo 339 de este Código.



Andy Dauhajre

VIII. CONTRAATAQUE DE LA UNE-FEyD

Nota introductoria

Mediante un comunicado público de fecha 9 de enero de 1997, la UNE fijó, en los términos siguientes, su posición respecto a los acuerdos Gobierno-CONEP⁹:

Posición de la Unión Nacional de Empresarios (UNE)

El Presidente Leonel Fernández habló tres días al país durante la tercera semana del pasado mes de diciembre para explicar al país, el por qué resultaba imprescindible adoptar un conjunto de medidas económicas que tenían como objetivo estabilizar permanentemente la economía y sentar las bases para un mayor crecimiento económico.

El primer día el Presidente habló del problema del déficit fiscal potencial y explicó que el país correría riesgo de caer en una situación similar a la de 1990 cuando la inflación alcanzó el 100%. El mensaje estaba dirigido a todo el país, a ricos y pobres, a potentados y marginados.

El segundo día el Presidente habló sobre el problema de alza en los precios del petróleo en el mercado mundial y de la caída de los ingresos del diferencial. En ese día, el mensaje estaba dirigido a los pobres y marginados, pues estos eran los que resultarían más afectados ante un alza en los precios de los combustibles. Los ricos y su “cúpula” en ningún momento objetaban el alza de los precios en los combustibles.

⁹ Nota elaborada por el autor de este libro.

En el tercer día el Presidente anunció la unificación cambiaría, el alza de los precios de los combustibles, la reforma arancelaria, la reforma tributaria y la creación de un sistema de devolución de los impuestos de importación a los exportadores.

Los pobres y marginados aceptaron y acogieron favorablemente las explicaciones y medidas anunciadas por el Presidente. Aceptaron pagar precios más altos por los combustibles y las alzas iniciales de precios que provocaría el aumento del ITBIS, con la esperanza de que una parte del aumento de los ingresos fuera destinada por el Gobierno para mejorar los servicios de educación y de salud. Muchos pensaron que en lo adelante ya no tendrían necesidad de comprar las medicinas, agujas, hilos y gasas antes de ingresar a los hospitales públicos.

Los pobres marginados, a pesar del sacrificio inicial, han sido comprensivos frente a las iniciativas del Presidente Fernández. Los pobres y marginados no han protestado en las calles ni en el Congreso.

La historia ha sido muy diferente en el caso de los ricos. Nunca antes en la historia económica del país se había registrado una reacción tan agresiva de los potentados del país frente a un conjunto de iniciativas de reformas económicas.

Se ha producido una peor oposición de los ricos y su “cúpula”. En unas vistas públicas que le vinieron como anillo al dedo, se rebelaron frente a iniciativas gubernamentales que tenían como objetivo quitarles un poco a los potentados para ir en ayuda de los grupos más pobres y marginados del país. Son ellos, los “jorocones”, los únicos que han protestado por las iniciativas de reformas presentadas por el Gobierno. Algunos comentaristas y periodistas de la televisión han comenzado a señalar lo siguiente: “Si los únicos que han protestado por las reformas son los ricos, entonces las reformas están bien orientadas”.

Pero los ricos y su “cúpula” no piensan así. Las únicas reformas buenas son las que permiten a ellos seguir absorbiendo la mayor parte del pastel. El

Gobierno quiso reducir la tasa de Impuesto Sobre la Renta de un 25% a 10% para sus empresas, pero los potentados se opusieron. ¿Por qué? Porque con el sistema vigente actualmente y con la tasa de 25%, la mayoría de sus empresas declaran pérdidas y terminan no pagando nada. Nada, en cualquier país del mundo, es menor que 10%. Por eso rechazaron la tentadora oferta del Gobierno.

Ante la oposición de los ricos y su “cúpula”, el Gobierno ha abierto sus brazos para acoger a estos pobres dominicanos y complacer sus demandas. La complació dejando intacto el sistema del Impuesto Sobre la Renta. Les ha rebajado sustancialmente algunas tasas impositivas que quitaban el sueño a algunos “jorocones”, como los impuestos selectivos al consumo y al ITBIS.

La ampliación de la base del ITBIS que se proponía ejecutar el Gobierno ha sido totalmente eliminada. Ha suspendido la rebaja de los aranceles anunciada para 1998 y 1999 y así como el alza del ITBIS prevista para esos años.

Al tener que complacer a los poderosos de siempre, el Gobierno terminará con un presupuesto similar al de 1996 y quizás más bajo, en términos reales. El aumento en el gasto social no podrá tener lugar en 1997. La estrategia de lucha contra la pobreza, como ha sido siempre, quedará flotando como otra más de las buenas intenciones gubernamentales que nunca se materializaron.

La historia de este conjunto de reformas del Presidente, aparentemente, terminará como todos los demás intentos de reformas del pasado: los pobres y los marginados absorberán la totalidad de los ajustes. Los potentados, que en el pasado disponían -a través de métodos no institucionales-, de los Gobiernos que no apoyaban el mantenimiento del status quo, y ahora se disfrazan con el traje de la “sociedad civil” y utilizan otros poderes del Estado para frustrar las iniciativas del Poder Ejecutivo, saldrán nuevamente airosos.

Por eso brindaron con champagne, luego de la “victoria” obtenida de las vistas públicas.

Los pobres y marginados, lamentablemente, tendrán que seguir esperando. Todavía no parecen existir las condiciones para el surgimiento de una fuerte voluntad política desde el Ejecutivo que permita comenzar a atender sus demandas premodemas y liberamos del yugo que impone el sistema económico que sólo beneficia a unas cuantas familias y grupos privilegiados en el país. Como siempre, ganaron los ricos y perdieron los pobres.

Extracto de la posición de la FEyD (EL REGRESO DEL GATO PARDO-II-)

Nota introductoria

La Fundación Economía y Desarrollo, en el “Sábado Económico” publicó un extraordinario estudio denominado “EL REGRESO DEL GATO PARDO (II)”, en el Listín Diario de fecha 25 de enero de 1997, mediante el cual profundizó el examen de la problemática presupuestaria. De inmediato lo transcribimos¹⁰:

Agujeros en el ITBIS

El ITBIS fue otro de los impuestos sujetos a modificaciones importantes antes y después de ser presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso.

La propuesta original consistía en elevar la tasa del impuesto de 8% a 12% en 1997, a 13% en 1998 y a 15% en 1999. Actualmente la tasa promedio de este impuesto en la América Latina es de 14.7%. En consecuencia, la administración del Presidente Fernández estaba proponiendo un ajuste gradual del ITBIS a fin de que este alcanzara, a principios de 1999, la tasa promedio vigente hoy día en América Latina.

En adición al aumento de la tasa del ITBIS, el Gobierno del Presidente Fernández estaba convencido sobre la necesidad de ampliar la base imponible de este impuesto. Eran varias las razones para aumentar la base imponible del impuesto y, por tanto, reducir al mínimo las exenciones.

En primer lugar, la distorsión que genera este impuesto en el sistema de precios relativos es menor mientras más reducido es el número de exenciones. Un impuesto generalizado al consumo como el ITBIS debería tener como meta gravar todos los bienes y servicios ya que de esa manera no distorsiona las decisiones de consumo de los individuos.

Cuando existen exenciones, se favorece el consumo de los bienes exentos y se

¹⁰ Nota del autor de este libro.

desestimula el consumo de los bienes gravados. Eso distorsiona las decisiones de inversión de las empresas, favoreciéndose la inversión en empresas que producen bienes y servicios exentos y desincentivándose la inversión en empresas que producen bienes y servicios gravados por este impuesto, un resultado no perseguido por una política tributaria no distorsionante.

En segundo lugar, es imprescindible corregir la distorsión que existe actualmente en el ITBIS, cuando un mismo bien paga o no el ITBIS dependiendo de si es importado o manufacturado internamente. Esta situación es violatoria de acuerdos de la OMC, un hecho que fue informado a las autoridades del gobierno dominicano durante su última presentación sobre el nivel de cumplimiento de los acuerdos ante la OMC.

Esa distorsión, que beneficia a los productores domésticos de una serie de bienes (aceites comestibles, detergentes, pasta dental, fósforos, pastas alimenticias, embutidos, etc.) al convertir el ITBIS en un arancel adicional, tenía que corregirse cuanto antes.

En tercer lugar, es imprescindible aumentar la base imponible del ITBIS que en la medida que se reducía el número de bienes y servicios exentos, la administración de este impuesto sería más fácil.

Actualmente, la Administración Tributaria enfrenta el problema de una gran cantidad de empresas que venden productos exentos y gravados. En estos casos, existe un fuerte incentivo para declarar que la mayor parte de las ventas es de productos exentos.

De esa manera, las empresas retienen como beneficios el ITBIS cobrado sobre bienes gravados y no pagados al fisco. Esto se verifica en el caso de algunos supermercados y farmacias. Los supermercados, por ejemplo, venden alimentos que están exentos como el arroz, la carne, las habichuelas, etc., pero venden alimentos que están sujetos al pago del impuesto, como dulces, bebidas, alimentos enlatados, etc.

Las farmacias venden medicinas, las cuales están exentas del pago del ITBIS, pero venden también cosméticos, productos de higiene, adornos, regalos, y juguetes, productos que están gravados por el ITBIS. La situación se ha complicado porque algunas tiendas que anteriormente sólo vendían bienes gravados por el ITBIS, en los últimos años han montado departamentos de venta de bienes exentos con objetivos múltiples, uno de los cuales podría ser facilitar la evasión fiscal.

Finalmente, la ampliación de la base del ITBIS incrementaría el poder recaudatorio de este impuesto, lo que permitiría compensar por la pérdida de recaudaciones que generaría la desgravación arancelaria y generar ingresos extras que permitiesen al Gobierno aumentar la inversión en los sectores sociales sin necesidad de contraer excesivamente la inversión en infraestructura física.

La propuesta inicial del Gobierno del Presidente Fernández, al igual que habían hecho la mayoría de los países de la América Latina, reducía el número de bienes y servicios exentos del ITBIS. Quedarían exentos del pago del ITBIS los productos del sector primario provenientes de la agricultura, la ganadería, explotaciones de bosques, caza y pesca, y minería que fuesen transferidos por el productor sin ningún grado de transformación o tratamiento.

Quedarían exentos también la leche, el pan, la harina en general, legumbres, arroz, aves, huevos, maíz, trigo, frutas y verdura frescas, carne fresca y congelada, salchichón, agua en estado natural, sal, medicinas, bienes culturales (libros, periódicos y revistas), petróleo y los combustibles derivados del petróleo, fertilizantes, abonos, semillas, fungicidas, herbicidas e insecticidas, y alimentos para la pecuaria.

Quedarían exentos también los servicios de educación, salud, financieros (incluyendo aportes de pensiones), los seguros de vida y de salud, los servicios de transporte, de electricidad, agua, recogida de basura y los servicios de alquiler de bienes de inmuebles. La base imponible del ITBIS pasaría de cerca de 45% del PIB.

Si se tiene en cuenta que la República Dominicana es el único país latinoamericano en el cual las medicinas no están gravadas por el ITBIS y que en la mayoría de los países las exenciones se han limitado a los alimentos en estado natural, habría que reconocer que el número de exenciones todavía era relativamente alto.

Al igual que sucedió en el caso de impuesto selectivo al consumo, la propuesta original del Gobierno del Presidente Fernández se filtró antes que se plasmara como reforma impositiva dentro del Proyecto del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.

Las autoridades del Gobierno sabían que si hacían concesiones a determinadas empresas para dejar exentos del pago del ITBIS a los productos que ellas manufacturaban, las demandas por tratamientos similares se multiplicarían como los panes y los peces, dando lugar a una reducción sustancial de la base imponible del ITBIS, a un aumento del nivel de distorsión que genera este impuesto cuando aumenta las exenciones y a una pérdida considerable de ingresos fiscales, lo que afectaría las metas que se había trazado el Gobierno en el área de la inversión en los sectores sociales.

Las profecías se cumplieron. La primera concesión se hizo en el caso de los aceites comestibles, butter-oil, y la margarina. Al dejarse estos productos exentos, el Estado había aceptado desprenderse de RD\$512 millones. Esta primera solicitud, realizada antes de la presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso, se plasmó dentro de la reforma del ITBIS que se sometió al Congreso el 21 de diciembre.

Otros grupos empresariales, al percibir esta situación, presionaron para que sus productos también quedasen exentos del ITBIS, eso dio origen a las primeras modificaciones que se hicieron al proyecto que el Gobierno había presentado el 21 de diciembre.

A la lista de exenciones se agregaron el café, chocolate, salsa de tomate, vinagre, caldos de pollo, salami, espaguetis, coditos, macarrones, fideos, fósforos, y melaza para alimento animal. Pero las solicitudes de exención

fueron creciendo como la espuma. Los días pasaban y a la lista se agregaron las frutas congeladas, desecadas y enlatadas del sector agropecuario, jamoneta, mortadela, queso blanco y amarillo de uso popular, mantequilla, los productos enlatados del sector agropecuario, pica-pica, casabe, azúcar, y miel de abeja. La ampliación de la lista de productos exentos del pago del ITBIS representó una pérdida cercana a los RD\$1,050 millones. Fue así como la base imponible se fue transformando hasta llegar prácticamente a la misma lista de exenciones existente actualmente.

Pero la solicitud de exenciones no se limitó al terreno de los bienes. En el campo de los servicios, se presionó al Gobierno para que dejase exento el servicio que más ingreso reportaría al Gobierno: el de la publicidad. Se había estimado conservadoramente que a la tasa de 12%, el ITBIS sobre los servicios de publicidad reportaría más de RD\$400 millones al año. El Gobierno, una vez más, cedió a la presiones.

¿Cuántos desayunos escolares pudieron haberse otorgado como subsidio a los niños provenientes de las familias de más bajos ingresos con esos RD\$400 millones? Desconocemos si los negociadores oficiales llegaron en algún momento a formularse este tipo de preguntas. La pérdida acumulada de ingresos por reducción en la base imponible del ITBIS sobrepasaba ya los RD\$ 1,450 millones.

Pero la pérdida no terminaría ahí. Luego de la presentación al Congreso el Gobierno invitó a los representantes del CONEP a la mesa de concertación para llegar a un acuerdo sobre el programa de reforma impositiva. Fue ahí donde se produjo la reducción en la tasa del ITBIS del 12% al 11%. Con esa reducción el Gobierno perdió más de RD\$600 millones.

En resumen, el achicamiento de la base imponible y la reducción de la tasa del ITBIS dieron como resultado una pérdida cercana a los RD\$2,000 millones producto de las concesiones hechas por el Gobierno a un segmento del sector empresarial. Estos recursos, que tenían como objetivo compensar la pérdida de ingresos que produciría la reforma arancelaria y el aumento en la inversión social, se perdieron. La base imponible del ITBIS, luego de la agregación a la lista de exenciones de una gran cantidad de bienes y de los

servicios de publicidad retomó, en la práctica, al punto de partida. Se ha estimado que la base imponible resultante es cercana al 46% del PIB, un punto porcentual más elevada que la base de 45 % del PIB que actualmente tributa este impuesto. Téngase en cuenta que productos importados que actualmente paga el ITBIS, con la “reforma” quedarán exentos pues en lo adelante si el bien manufacturado está exento, como sucede con los aceites comestibles y las pastas alimenticias, entonces el importado también lo estará.

Los grupos empresariales que se oponían al aumento del ITBIS y que lograron reducir la tasa de 12% a 11% han señalado que con la baja de la tasa del ITBIS se ha beneficiado a los pobres.

Ese argumento es incorrecto pues con la lista de exenciones que había sido originalmente presentado por el Gobierno al Congreso, prácticamente el 75% de los bienes consumidos por los grupos de más bajos ingresos quedaba exento del pago del ITBIS.

Dado que el Gobierno tenía como objetivo utilizar los ingresos generados por el aumento de la tasa y la base imponible del ITBIS para aumentar el gasto social, los pobres producto de las concesiones hechas por el Gobierno a un segmento del empresariado, en vez de beneficiarse, se han perjudicado pues ahora el Gobierno no podrá aumentar la inversión en salud y educación como había programado ni podrá lanzar la estrategia de erradicación de pobreza y mejora de la equidad distributiva que tenía previsto iniciar en 1997. Si una base imponible y una tasa del ITBIS más elevada conducen a más pobreza y menor desarrollo humano, había que explicar el por qué de los países latinoamericanos con tasas del IVA más elevadas y menores exenciones, son precisamente, los países con mayores índices de desarrollo humano calculados por el PNUD.

Los empresarios argumentaban que no era necesario aumentar la tasa del ITBIS. Según ellos el Gobierno podría reducir en un año la fuerte evasión del ITBIS, la cual asciende a cerca de RD\$2,000 millones según estimaciones de la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta y de los economistas de la Fundación Economía y Desarrollo. Los empresarios apoyados en

estimaciones de sus consultores y las fundaciones que le prestan servicios, señalaban que la evasión del ITBIS superaba los RD\$7,000 millones. Planteaban que una mayor eficiencia en la Administración Tributaria hubiese permitido reducir drásticamente la evasión en el pago del ITBIS. Hubiese sido interesante ver la reacción de los empresarios negociadores si los negociadores oficiales les hubiesen planteado que así como los empresarios sostenían que la Administración Tributaria se podía eficientizar en un solo año, las empresas protegidas también podían hacerlo y que, por tanto, procedía hacer una reforma arancelaria radical que unificase los aranceles en una tasa uniforme del 10% a partir de 1997. Lo que le va al sector público, le debe ir al sector privado.

Los empresarios sostenían que la Administración Tributaria era sumamente ineficiente en el cobro de este impuesto y que era ahí dónde tenía que concentrarse el Gobierno. La realidad, sin embargo, no validaba la posición de los empresarios. Con una base gravable equivalente a 45.46% del PIB, el nivel máximo recaudable por concepto del ITBIS con una tasa del 8% era de 3.64% del PIB. El Gobierno estaba recaudando 2.56% del PIB. En consecuencia, la pérdida con relación a su nivel potencial era de 1.08% del PIB. ¿Qué índice de eficiencia exhibe la Administración Tributaria dominicana en el cobro del ITBIS? Un 70.3%, resultado que se obtiene de dividir la recaudación real en proporción al PIB (2.56%) entre la recaudación potencial (3.64%). ¿Cómo compara este índice con los del resto de América Latina? Sólo Costa Rica (75.75%), El Salvador (74.24%), y Chile (70.59%) exhibían, según las informaciones del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, índice de eficiencia mayores que los de la Administración Tributaria de la República Dominicana.

¿Por qué el índice de eficiencia en el cobro del ITBIS es relativamente alto en la República Dominicana? Porque al tenerse que pagar el ITBIS en las aduanas sobre las importaciones, se crea un mecanismo de autocontrol, pues todas las empresas que pagan el ITBIS en aduanas, sólo pueden recuperarlo o deducirlo, cuando presentan la liquidación mensual del ITBIS por ventas en el mercado interno. Como se puede advertir, el argumento de la excesiva ineficiencia de la Administración Tributaria en el cobro del ITBIS que rederamente presentaban los empresarios negociadores no era válida.

Pero tampoco lo era el argumento de que el aumento en la tasa del ITBIS generaría inflación y que, por tanto, una reducción en la tasa del ITBIS reduciría la inflación. La inflación, que no es más que el aumento sostenido de los precios, se verifica cuando los gobiernos incurren en déficit fiscales y lo financian con crédito o emisiones monetarias del Banco Central. Un aumento en el ITBIS no produce un aumento sostenido de los precios. El alza del ITBIS produce un aumento por una sola vez en los precios de los bienes y servicios gravados por este impuesto.

Si el aumento de la tasa del ITBIS produjese, como afirman los empresarios y sus asesores, aumentos de la inflación, habría que concluir que la tasa de inflación promedio en la América Latina debió haber subido de 1988 a 1996 pues en ese período la tasa promedio del ITBIS (IVA en América Latina) fue subiendo de 10.4% en 1988, a 11.1% en 1991 a 14.2% en 1995 y a 14.7% en 1996. La inflación, sin embargo, se redujo de 113.2% en 1988 a 82.2% en 1991, a 18.9% en 1995 y a 16.1% en 1996. Si un aumento en la tasa y la base imponible del ITBIS contribuyen a equilibrar permanentemente las finanzas públicas, es previsible que esta medida, en vez de provocar inflación, conlleve a una reducción permanente en la tasa de inflación. Todos los caminos, como se habrá dado cuenta el lector, conducen al mismo lugar: el rechazo a la apertura de la economía por parte de determinados segmentos del empresariado. La oposición de determinados sectores empresariales al aumento de la tasa y de la base imponible del ITBIS no tenía otro objetivo que el de impedir al Gobierno aumentar sensiblemente las recaudaciones.

Esos sectores sabían que la modificación del ITBIS, al aumentar las recaudaciones de los impuestos de origen interno, hacía perfectamente visible la reducción de los aranceles que el Gobierno había previsto para el período 1997- 1999. Ya habían conseguido que el Gobierno se olvidase de las bajas arancelarias de los años 1998 y 1999. Pero para asegurar que todo estuviese bien amarrado, había que lograr que el ITBIS produjese mucho menos de los que el Gobierno tenía programado. Por eso lograron que el gobierno se olvidara de los aumentos de la tasa del ITBIS programados para 1998 y 1999; luego redujeron sensiblemente la base imponible del ITBIS en cerca de 14 puntos porcentuales del PIB y, finalmente, cercenaron la tasa del impuesto de 12% a 11%. Reducir más los aranceles en una situación como

esa implicaría desequilibrar las finanzas públicas. Era ahí donde querían llevar algunos empresarios al Gobierno. Y lo lograron. No es por casualidad que durante años esos grupos empresariales han manifestado que la alta dependencia del Gobierno en los impuestos sobre las importaciones imposibilita la baja de los aranceles.

Ahora que el Gobierno se proponía resolver este problema de una vez y por todas, a través de un aumento de la tasa y la base imponible del ITBIS, estos grupos empresariales mostraron una fuerte oposición. ¿Por qué? Porque esto haría viable la reforma arancelaria. Como la reforma arancelaria los obligaba a hacerse competitivos, a reconvertir o modernizar sus empresas, había que imposibilitar el alza de las recaudaciones del ITBIS. Los negociadores oficiales, aparentemente, no se percataron de las verdaderas intenciones de sus interlocutores privados.

La reforma del impuesto sobre la renta que puede ser

Al igual que en las demás reformas impositivas, las filtraciones impidieron al Gobierno llevar al Congreso una reforma integral del Impuesto Sobre la Renta de las empresas. La propuesta inicial del Gobierno consistía en un sistema de tasa uniforme para las empresas y para las personas. La tasa sería de 10%. Por encima del 10%, entendía el Gobierno del Presidente Fernández, el sistema estimularía a la evasión fiscal.

Para las personas físicas la propuesta incorporaba también un aumento en el límite del deducible anual de RD\$60 a RD\$80 mil. Una persona que ganase 100 mil pesos al año, terminaría pagando una tasa de 2%; una que ganase RD\$200 mil pesos terminaría pagando un 6%; el que ganase RD\$500 mil terminaría pagando 8.4% de impuesto. En consecuencia, la existencia de un deducible anual, introducía un elemento de progresividad dentro del sistema de Impuesto Sobre la Renta de tasa uniforme de 10%. La baja de la tasa de 25% a 10% y el aumento del deducible implicarían que el Gobierno se desprendería de RD\$1,167 millones, lo que elevaría el ingreso disponible de más de 540,000 asalariados. Para las empresas la propuesta inicial consistía en una tasa uniforme de 10%.

Para mejorar la equidad intensiva en mano de obra, para estimular la repatriación de capitales, mejorar la transparencia del estado financiero de las empresas, inducir a las grandes empresas a moverse gradualmente desde el sistema evasión fiscal producto de técnicas sofisticadas de ingeniería financiera que tiende a magnificar los gastos de intereses y de depreciación, el Gobierno acompañaría la reducción de la tasa de 25% a 10% de la eliminación de los gastos por intereses y de depreciación como partidas deducibles de la renta bruta de las empresas.

Al promoverse el desarrollo del mercado de capitales, se viabilizaría la reforma del sistema de pensiones, ya que los fondos de inversión no estarían condenados a invertir en el sistema bancario, pues encontrarían en el mercado de capitales a empresas en busca de capital accionario. Al hacerse viable la reforma de sistema de pensiones, se crearían las fuentes de financiamiento de largo plazo que hoy día no están disponibles en la economía dominicana. Al eliminarse el subsidio que el Gobierno confiere cuando absorbe parte de los costos financieros de las empresas vía una menor captación del Impuesto Sobre la Renta, se estimularía la apertura de la base accionaria de las empresas, con lo que se iría moviendo la economía desde un sistema caracterizado por empresas de base accionaria cerrada y familiar a empresas de base accionaria abierta y pública.

Eso fomentaría una mayor eficiencia de las empresas al tener que dar cuentas a accionistas no familiares y, por tanto, las iría preparando para enfrentar con éxitos los retos de la apertura. Todo lo anterior contribuiría con el proceso de modernización de la economía dominicana. La propuesta del Gobierno había sido simulada en un modelo tipo Jorgenson sobre costo de capital. Los resultados mostraban que esta reforma, unida a la reforma arancelaria, y la devolución del ITBIS sobre las compras de bienes de capital daba como resultado una reducción en el costo de capital de las empresas. Los representantes del CONEP no se tomaron la molestia de realizar este tipo de ejercicios pues nada podía ser mejor a la tasa de cero de Impuesto Sobre la Renta que pagaban algunas de las empresas asociadas y celosamente representadas por el CONEP.

Una vez se filtró la información, unas cuantas empresas dejaron ver su total oposición a esa reforma. Advirtieron al Gobierno que si procedía con esa reforma encontraría de frente al segmento del sector empresarial que ellos representaban. Las pocas empresas que se opusieron a esta reforma utilizaron a sus representantes en el CONEP para evitar que la misma fuese plasmada en el proyecto de reforma impositiva. A los representantes del CONEP no les importó que esta reforma beneficiaría a prácticamente el 99% de las empresas del país. El hecho de que afectaría a cuatro o cinco empresas que hacen uso de los servicios de ingenieros financieros para inflar gastos de intereses y depreciación para mostrar pérdidas y evadir el pago del Impuesto Sobre la Renta, era suficiente para advertir al Gobierno del Presidente Fernández sobre la oposición a esa reforma que haría el segmento del empresariado que ellos representaban. Las autoridades del Gobierno, mostrando un espíritu conciliador, dieron seguridad a los enviados de estas empresas que no incluirían esta reforma dentro del paquete impositivo. Es posible que un referéndum con el objetivo de determinar la opinión mayoritaria de las empresas del país, hubiese llevado al gobierno a mantener la propuesta inicial de reforma del Impuesto Sobre la Renta.

Una vez que la información sobre esta reforma se filtró a los medios se inició un fuerte debate. La mayoría de las asociaciones empresariales, comentaristas, economistas, y analistas sensatos no salían del asombro al percibir que unas cuantas empresas habían podido boicotear una de las reformas más trascendentales del paquete de reformas impositivas del Gobierno del Presidente Fernández. Se había rechazado una reducción de 25% a 10%, debido a que un número de empresas que no pasa de un dígito no quería que el Gobierno eliminase como deducibles los gastos por intereses y depreciación.

De nuevo surgieron los argumentos infantiles del parcelismo criollo. Los opositores a la reforma argumentaban que la misma tenía como objetivo el archiconocido y aburrido afán de destruir la industria nacional.

Según los dos o tres opositores a esta reforma, las empresas industriales son las que más gastos por intereses y depreciación deducen de su renta bruta y, por tanto, serían las más perjudicadas.

Los números, sin embargo, constituían fuertes murallas contra estos argumentos. En primer lugar, desde hace años se ha estado escuchando la protesta de los representantes del propio CONEP en el sentido de que el grueso del crédito bancario se orienta hacia el comercio y la importación. En consecuencia, la eliminación de los gastos por intereses, de ser cierta la afirmación de los representantes del CONEP, afectaría más al sector comercio que a cualquier otro. Los números del Banco Central sobre la canalización del crédito así lo revelan. La eliminación de los gastos por intereses implicaría que el sector comercio pagaría RD\$224.1 millones más de impuestos; el sector industrial RD\$114.7 millones y el resto de los sectores RD\$265.2 millones. Se desmoronaba así el primer argumento.

En el caso de los gastos de depreciación las informaciones sobre el nivel de los activos depreciables de las 14,141 empresas que presentaron declaración jurada a la Dirección General de Impuesto Sobre la Renta permite estimar que el producto de la eliminación de los gastos de depreciación como deducibles, el sector comercio tendría que pagar RD\$351.8 millones adicionales, el sector industrial RD\$462.8 millones y el resto de los sectores RD\$672.2 millones.

En consecuencia, la eliminación de los gastos de intereses y depreciación implicaría que el sector comercio tendría que pagar RD\$572.9 millones, el sector industrial RD\$577.4 millones y el resto de los sectores RD\$937.4 millones. No era cierto, por tanto, que la simplificación del sistema de Impuesto Sobre la Renta tenía por objeto atentar contra ningún sector en particular.

Al desmoronarse estos argumentos plantearon que la eliminación de estos deducibles no era recomendable pues ningún país del mundo, según ellos, tenía un sistema de Impuesto Sobre la Renta con esas características.

Ese argumento revela que estos empresarios no tienen problemas con el doble estándar. Critican la baja de los aranceles siguiendo los patrones que se han ejecutado en otros países, pues lo que ha funcionado en otros países, no necesariamente funcionaría en el nuestro. Se oponen á la importación de políticas que han sido exitosas en otros países bajo el argumento de que nuestro país es diferente. Pero no exhiben ningún pudor cuando critican la propuesta inicial de reforma del Impuesto Sobre la Renta elaborada por el Gobierno dominicano, porque la misma no ha sido ejecutada en otros países, a pesar de que la misma resultaba muy adecuada para nuestro país dada la idiosincrasia evasiva de un número significativo de empresas. Si se han ejecutado en otros países no sirven, y si no se han ejecutado tampoco. Lo único que sirve es el estatus quo.

Ante el rechazo de la eliminación de los gastos de depreciación y de intereses como deducibles de la renta bruta, el Gobierno accedió a mantenerlos como deducibles, insistir en la tasa del 10% y fijar un Impuesto Sobre la Renta mínimo equivalente a un 2% de los ingresos brutos de las empresas. Este impuesto sería deducible del pago del Impuesto Sobre la Renta. Los funcionarios del Gobierno, al comprobar que las empresas telefónicas estaban tributando el 10% de sus ingresos brutos y a pesar de ello mostraban niveles de crecimiento y dinamismo nunca vistos en el país, pensaron que el resto de las empresas del país no mostrarían oposición a pagar una tasa equivalente a la quinta parte de la que pagaban las empresas telefónicas. Las 3 empresas telefónicas habían pagado RD\$711.6 millones en 1995 por concepto del impuesto del 10% de los ingresos brutos. Los 14 bancos comerciales pagaron RD\$366 millones, equivalente al 6.75% de sus ingresos brutos. Finalmente, las restantes 10,527 empresas que declararon beneficios en 1995, pagaron RD\$2,090.2 millones, equivalente al 3.16% de sus ingresos brutos. Al Gobierno proponer una tasa de 2% de los ingresos brutos como Impuesto Sobre la Renta mínimo, estaba fijando una tasa inferior a la que en promedio pagaban las empresas que declaraban beneficios en la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta.

Al igual que con todas las reformas impositivas analizadas, esta reforma también se filtró rápidamente. Los mismos representantes del CONEP y los que tradicionalmente manipulan las decisiones detrás de las cortinas, mostraron oposición a esta reforma. Propusieron al Gobierno que dejara intacto el sistema de Impuesto Sobre la Renta de las empresas. Argumentaban que las empresas no tenían ningún interés en que les redujeran la tasa del Impuesto Sobre la Renta; esa reforma, según ellos, no era necesaria, pues las empresas estaban conformes con pagar una tasa de 25%. Plantearon que el impuesto de 2% sobre los ingresos brutos era excesivo y que preferían el impuesto de 1% sobre los activos brutos, cuyo desenlace final analizamos en la primera parte de este trabajo.

Señalaron también que el Gobierno no debería sacrificarse tanto en la reforma de este impuesto y que, por tanto no era conveniente reducir el Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas a un 10%. Plantearon que se fijaran 3 tasas; 10%, 15% y 20%, dependiendo de la renta percibida por las personas.

*La fuerte oposición a la reforma del Impuesto Sobre la Renta llevó a uno de los consultores tradicionales del empresariado a plantear al Gobierno que los empresarios lo aceptarían todo, si el Gobierno desistía de la reforma del Impuesto Sobre la Renta. La realidad era que para un buen número de empresas la tasa de 25% en el marco del sistema vigente era equivalente a una tasa cero, pues el sistema les hacía posible declarar continuamente pérdidas, evadiendo así el pago del Impuesto Sobre la Renta. Debemos tener en cuenta que una gran cantidad de empresas del país disfrutó durante décadas de la exención del pago del Impuesto Sobre la Renta al amparo de diversas leyes de incentivo. Cuando estas leyes se eliminaron en 1992, muchas de esas empresas pasaron de un sistema de exención legal del pago del Impuesto Sobre la Renta a otro en el cual la exención surgía como por arte de magia de expertos en*el manejo de estados financieros que lograban que los mismos arrojasen pérdidas año tras año.*

El rechazo a la reforma del Impuesto Sobre la Renta por parte de unas pocas empresas del país explica el por qué el Gobierno presentó una reforma de este impuesto que no exhibe mucha consistencia. No exhibe consistencia pues la existencia de una tasa de impuesto para las empresas de 25% frente a una tasa de 10% para las personas físicas crea escenarios propicios para una mayor evasión fiscal: la que produce cuando las empresas inflan los gastos generales y administrativos vía el aumento de salarios de sus ejecutivos (y de accionistas metidos a ejecutivos) hasta el punto en que la tasa efectiva del Impuesto Sobre la Renta de las empresas se iguale a la tasa de 10% establecida para las personas físicas.

Los empresarios convencieron al Gobierno para que crease una tasa adicional de Impuesto Sobre la Renta para los asalariados y demás personas físicas. Fue así que para aquellos que ganan por encima de RD\$20,000 mensuales, se le aplicaría una tasa de 15% sobre el exceso. Se desconoce si los empresarios que propusieron esta modificación, la cual costaría a los asalariados y demás personas físicas cerca de RD\$260 millones, consultaron previamente con estos últimos si estaban o no de acuerdo con pagar más impuestos que los que el Gobierno inicialmente quería que ellos pagaran.

La reforma del diferencial del petróleo

La sustitución del diferencial del petróleo por un sistema de impuesto selectivo al consumo de valor constante eliminaría de una vez y por toda la incertidumbre sobre los ingresos fiscales, contribuiría a reducir la fragilidad de las finanzas públicas. El objetivo inicial era generar ingresos equivalentes a cerca de 3.2% del PIB, lo que arroja una pérdida cercana a RD\$1,780 millones en relación al monto originalmente fijado como meta.

Pero la reducción de ingresos del diferencial continuó luego de que la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, acogiendo la solicitud de las compañías distribuidoras de combustibles y de los detallistas, procediese a aumentar los márgenes de beneficios en la comercialización de la gasolina sin plomo y la gasolina regular.

El Gobierno había decidido fijar los márgenes de beneficios sobre la gasolina sin plomo y el avtur ya que las evidencias mostraban claramente que las empresas distribuidoras, aprovechando el sistema de liberalización de márgenes de beneficios, habían llevado el margen de la gasolina sin plomo a un nivel que oscilaba entre RD\$3.10 y RD\$3.70 por galón, es decir, 4 veces mayor que el margen de RD\$0.85 por galón que obtenían en la gasolina regular. Algo similar sucedía con el margen del avtur cuando se comparaba con el de la kerosina, que es el mismo producto, pero con nombre diferente.

Las cuatro compañías distribuidoras habían convencido en el pasado a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio para que estableciera unos criterios de entrada al mercado que sólo ellas podían cumplir. Las cuatro distribuidoras se aseguraron la exclusividad del mercado de distribución a través de la legendaria Resolución 123-94 del 18 de agosto de 1994. Cualquiera que haya tomado un curso básico de microeconomía sabe a lo que conduce la liberalización de márgenes de beneficios en un mercado oligopólico.

La Resolución 128-96 había elevado el margen de distribución para la gasolina regular a RD\$0.94 y redujo y fijó el margen para la gasolina sin plomo a RD\$1.12 por galón. La Secretaría de Estado de Industria y Comercio, aparentemente fue convencida por las cuatro empresas distribuidoras de combustibles sobre la necesidad de duplicar el margen de beneficio de las distribuidoras en la comercialización de la gasolina sin plomo. Los distribuidores fueron complacidos a través de la Resolución 1-97 de Industria y Comercio que elevó el margen de RD\$1.12 a RD2.08 por galón y el de la gasolina regular de RD\$0.94 a RD\$ 1.00 por galón.

Dada la estructura actual del sistema del diferencial del petróleo, un aumento en el margen de beneficio sólo puede tener lugar si el Gobierno accede a una reducción del diferencial por galón de combustible. Al acoger la solicitud de los distribuidores y detallistas de combustibles, el Gobierno se desprendió de cerca de RD\$150 millones de ingresos del diferencial.

Las pérdidas de ingresos del diferencial podrían ser todavía mayores pues el sistema de ajuste de precios de los combustibles ha estado funcionando en una sola dirección: los precios de venta al público bajan cuando los precios internacionales bajan. El ajuste inverso no ha estado operando. Dado que un aumento en los precios internacionales, bajo el nuevo sistema, implicaría aumentos en el precio de venta al público, cuando el Gobierno opta por no traspasar el aumento al público, automáticamente autoriza a REFIDOMSA a aplicar un descuento al diferencial del petróleo.

De mantenerse esa práctica durante todo el año 1997, los ingresos por concepto del diferencial del petróleo podrían descender en más de RD\$200 millones.

En consecuencia, una reforma que tenía como uno de sus objetivos generar ingresos ascendentes a 3.2% del PIB, terminaría generando ingresos por sólo 2.2% del PIB. Esto quiere decir que el Gobierno tendría que tomar ingresos de otras figuras impositivas (ITBIS, arancel o Impuesto Selectivo al Consumo) para poder entregar al Banco Central los RD\$6,286 millones que se requieren en 1997 para servir la deuda pública externa. Si opta por entregar menos pesos de los requeridos al Banco Central, entonces este último no tendrá más alternativa que emitir varios miles de millones de pesos en certificados de participación para compensar por el déficit fiscal. El alza en la tasa de interés sería inevitable.

Los representantes del CONEP no perdieron tiempo en discutir esta reforma con los funcionarios del Gobierno. En primer lugar, porque la misma ya había entrado en vigencia por vía administrativa. En segundo lugar, porque el alza de los precios de los combustibles, al ser traspasada a los precios de venta de los productos, no afecta el nivel de los beneficios de las empresas. Es cierto que el aumento en los precios de los combustibles reduce los ingresos reales de los asalariados y de las familias de ingresos bajos. Pero esos grupos mayoritarios del país no están afiliados ni pagan cuotas al CONEP. Por tanto, no tienen derecho a reclamar al CONEP que defienda sus intereses.

La ñapa

Para cerrar con broche de oro, los representantes del CONEP exigieron la tradicional ñapa a su contraparte oficial. ¿En qué consistió? En lograr que en el Proyecto de Ley de Reintegro de Gravámenes Aduaneros a los Exportadores se permitiese a estos últimos acogerse alternativamente a las facilidades del nuevo régimen o las que provee el Régimen de Internación Temporal que creó la Ley 69. Este último, como ha sido bien documentado, ha sido utilizado por sectores importadores para realizar sus importaciones evadiendo el pago de impuestos. Algunos importadores han utilizado a las empresas que importan a través de la Ley 69 como intermediarias para la importación de bienes, con lo cual logran evadir el pago de los impuestos de importación. La débil capacidad institucional de las aduanas impide una fiscalización efectiva de las importaciones bajo el régimen de internación temporal.

La reforma perseguía sustituir el régimen de internación temporal por un régimen de reintegro. Al concederse la ñapa a los representantes del CONEP, ambos regímenes operarían simultáneamente. Como podrán comprobar muy pronto los negociadores oficiales, las empresas preferirán acogerse al régimen de internación temporal y que, a diferencia del sistema de reintegro, no están obligadas a pagar los impuestos de importación. El objetivo de esta reforma, por tanto, ha quedado totalmente desvirtuado.

Prohibido al gobierno aumentar sus ingresos

Las negociaciones entre un segmento del empresariado y el Gobierno han dado como resultado lo siguiente: Las reformas del Impuesto Sobre la Renta, del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos y bebidas alcohólicas, del ITBIS, del diferencial del petróleo y del arancel, han sido mutiladas, disminuidas, y/o distorsionadas.

Del programa originalmente diseñado, el Gobierno acordó con un segmento del sector empresarial ejecutar el 39% de la reforma del Impuesto Sobre la Renta; el 27% del reforma del impuesto selectivo al consumo de cigarrillos y bebidas alcohólicas; el 15% de la reforma del impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados para el año 1997 y el 0% de la reforma prevista para 1998 y 1999; el 60% de la reforma arancelaria prevista para 1997 y el 0% de la prevista para los años 1998 y 1999; y en la práctica, el 0% de la sustitución del sistema de internación temporal por el régimen de reintegro de impuestos de importación a los exportadores.

En el caso de la reforma del impuesto selectivo al consumo de combustibles, si se tiene en cuenta que los ingresos a generar quedaron muy por debajo de la meta (69% de la meta), que la distorsión de los precios relativos de los combustibles aumentó en promedio en un 5% luego de los reajustes de precios, que el subsidio al GLP doméstico ha aumentado y que prevalece la filtración en beneficio de los distribuidores de GLP cuando compran GLP al precio del doméstico y lo venden al precio del industrial, se concluye que la ejecución a la fecha ha quedado en cerca del 50% de la reforma inicialmente diseñada.

En consecuencia, lo que ha quedado luego de las negociaciones con un segmento del sector empresarial sería una ejecución, ponderada por la importancia de las reformas, de 24% del programa original.

La ejecución ponderada sería todavía menor si se incluyen algunas reformas que finalmente no formaron parte del conjunto presentado al Congreso. Con una ejecución sustancialmente disminuida por el proceso de “concertación”, no puede esperarse que la economía dominicana avance mucho en su proceso de modernización.

Téngase en cuenta que si el Congreso aprueba estas reformas, la República Dominicana estaría estableciendo en 1997 el régimen arancelario que los centroamericanos establecieron en 1989 y que hoy día están abandonando.

El segundo resultado de este proceso de negociación es que el mismo impedirá al Gobierno elevar la presión tributaria. Estimaciones realizadas por los economistas de la Fundación Economía y Desarrollo apuntan que luego de las negociaciones la presión tributaria terminará en 14.1% en 1997, un nivel similar al de 14.0% que alcanzó en 1996.

En consecuencia, todos los esfuerzos del Gobierno, que incluyeron varias reuniones del Presidente con sectores de la sociedad civil, tres presentaciones del Presidente en la televisión para explicar el programa, más de 40 presentaciones en la televisión de los funcionarios del Gobierno para explicar la delicada situación fiscal y los alcances del programa de reformas, han dado como resultado, luego de las negociaciones con un segmento del sector empresarial, un aumento de 0.1 % en la presión tributaria.

El Presidente Leonel Fernández, en su presentación al país del 18 de diciembre explicó que el gobierno enfrentaba un serio problema ante la magnitud del déficit fiscal potencial, el cual había sido estimado en cerca de 10% del PIB.

Las negociaciones con un segmento del empresariado, que en la práctica prohibieron al Gobierno aumentarse sus recaudaciones, permitirán un aumento de apenas 0.1% del PIB, es decir, la centésima parte de los que necesitaba el Gobierno. En consecuencia, el problema del déficit fiscal potencial permanece tan latente como lo explicó el propio Presidente el 18 de diciembre.

Ante esa realidad, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica demandará de sacrificios de parte de los grupos de más bajos ingresos. ¿Por qué? Porque son estos grupos los más afectados por la incapacidad del Gobierno para poder aumentar la inversión en educación y en salud, e iniciar una estrategia integral de erradicación de la pobreza y mejora de la

equidad distributiva.

La meta del Gobierno, tal y como establece el Programa de Gobierno del PLD, era alcanzar un nivel de 8% del PIB en la inversión social. El Gobierno tendrá que conformarse con una inversión de apenas 4.3% del PIB.

Si el gobierno, a pesar de los recortes de ingresos causados por las negociaciones, decide aumentar los salarios en la administración pública en el monto previsto, la inversión en infraestructura física tendrá que ser reducida desde 6.8% del PIB en 1996 a 0.8% del PIB en 1997.

La otra alternativa sería dejar de entregar al Banco Central una parte importante de los pesos correspondientes al servicio de la deuda pública externa, y utilizar esos recursos para invertir en obras de infraestructura física. En ese caso, el Banco Central se vería precisado a tomar medidas de control monetario que darían como resultado un aumento en la tasa de interés.

Las reformas arancelaria y tributaria perseguían al mismo tiempo fomentar un mayor crecimiento económico y permitir al Gobierno contar con recursos humanos. El crecimiento económico induciría un aumento del empleo.

El mayor gasto público en salud y educación permitiría mejorar la calificación de nuestros recursos humanos. Mayores oportunidades de empleo y una mejor calificación de nuestros recursos humanos, constituían los pilares de la estrategia de erradicación gradual de la pobreza.

Aparentemente, el tiempo de los pobres no ha llegado todavía. Nadie, absolutamente nadie, sabe a ciencia cierta cuándo llegará.

9

**IX. EL “AFFAIR” PRESUPUESTARIO 1997: APROXIMACIÓN A UNA INTERPRETACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA (*)
(Juan Báez)****Nota introductoria**

El capítulo IX de este libro, “EL “AFFAIR” PRESUPUESTARIO 1997: UNA APROXIMACIÓN A UNA INTERPRETACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA”, recoge un conjunto de reflexiones elaboradas por el colega Juan Báez (graduado de Economía en INTEC, Maestría en Economía en la PUCMM y Maestría en Ciencia Política en la UNPHU), que por reflejar una excelente combinación del elemento político con el económico, consideramos pertinente incluirlas en este libro sin reparo alguno¹¹.

Introducción

El trabajo intenta evaluar todo el proceso que conllevó la preparación por parte del Poder Ejecutivo del Proyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos para 1997; su inmediata presentación al Congreso Nacional; su posterior retiro precipitado de ese estamento del Estado; inmediata reformulación, previa discusión con representantes del empresariado (CONEP); y resometimiento final al Poder Legislativo.

(*) Se desea hacer constar, que las ideas aquí plasmadas se han beneficiado muy provechosamente del artículo “El Regreso del Gato Pardo I y II, publicado por el Dr. Andrés Dauhajre, hijo, en “Sábado Económico” de la Fundación Economía y Desarrollo, Inc., en el periódico Listín Diario, en fechas 18 y 25 de enero de 1997 respectivamente.

¹¹ Esta nota corresponde al autor de este libro.

Del análisis y ponderación de este “affair” público se han podido extraer dos características generales: 1) La carencia de un plan básico por parte del Gobierno, contentivo de una estrategia nacional de desarrollo integral;

2) La precariedad institucional que exhibe el Gobierno frente a la sociedad política y grupos de presión de la sociedad civil del país. Más adelante se presentan por separado los argumentos que sostienen estas dos aseveraciones.

Carencia de una estrategia nacional de desarrollo

La gobernabilidad posee dos caras: legitimidad y eficacia. Un gobierno que desee ser exitoso no debe descuidar ninguna de ellas. En el ámbito específico de la eficacia, la cual de manera simple podría definirse como la capacidad de cumplir sus funciones en el manejo de la administración pública, es necesario que el gobierno trace los lineamientos básicos que van a normar su ejecución, si no quiere extraviarse en los difíciles vericuetos del fragor de la lucha política.

No cumplir este requisito, induce a que se atrofie el sano proceso de creación permanente de liderazgo entre los llamados a dirigir y gestionar el Gobierno, debilitando y oscureciendo las funciones de orientación, defensa y negociación de las diversas políticas públicas. Este es un asunto que emerge diáfano cuando se observa el comportamiento del Gobierno y sus negociadores durante todo el tratamiento del diferendo presupuestal. Uno debe de colegir que los principales representantes del gobierno no conocían a fondo sobre lo que estaban defendiendo y negociando (carecían de la capacidad para manejar el tema), o no estaban completamente de acuerdo con ello (no hicieron suya la propuesta).

Cualquiera que corresponda a la verdad de las opciones presentadas, o la combinación de ellas, permite explicar la posición de un gobierno que se sentó a la mesa de negociaciones sin miras claras de hacia dónde deseaba encaminarse. Pruebas al canto:

a) Cómo es posible que cuando se estaba negociando la reforma arancelaria

se concediera la eliminación del proceso de desgravación previsto para los años 1998-1999.

Ello llevó al Gobierno a perder de vista el horizonte, a no mostrar claramente a los agentes económicos hacia dónde iba en materia de apertura comercial. Pero como si ello fuera poco, la posición gubernamental de sólo mostrarse firme en los topes arancelarios máximo y mínimo a implantar, dejando así vía libre a los grupos de interés para acomodar la reforma a su gusto y permitir que unos se aumentaran la protección efectiva de los productos que fabrican, y otros se la mantuvieran igual o la redujeran ligeramente, solo conllevó a darle el tiro de gracia a la reforma arancelaria propuesta, de la cual apenas se logró un 20%.

b) El Gobierno exhibió una excesiva flexibilidad en la negociación de la reforma al Impuesto Selectivo al Consumo, prácticamente sin ponderar que nuestras tasas impositivas están varias veces por debajo de las que priman en los demás países de América Latina. Tampoco se consideró que si se corrige por la inflación, lo que hoy tributan dichos productos es menos que lo que pagaban hace diez años, ni el hecho de que a quien menos afectaría la reforma era a los grupos de menores ingresos, quienes en términos per cápita, consumen menos que los grupos de mayores ingresos los productos afectados por este impuesto. Después de múltiples idas y traídas, sólo se logró el 15% de la propuesta inicial.

c) Referente a la reforma al impuesto sobre los activos brutos, el gobierno permitió que el objetivo perseguido se diluyera. Si lo que se deseaba era disminuir la evasión fiscal de parte de las miles de empresas que año tras año declaran pérdidas al fisco, lo que se iba a lograr parcialmente con el establecimiento de un cobro anticipado mínimo, ya fuese sobre los ingresos o sobre los activos brutos, no se explica cómo se dejó vigente el Art. 315 del Código Tributario que permite la exención del pago de anticipos a las empresas que presentan problemas financieros. Las empresas se las arreglarán para demostrar que no pueden pagar dicho anticipo, y al igual que antes, la evasión tendrá que ser controlada en el frágil terreno de lo eminentemente discrecional.

d) En cuanto a la reforma del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados (ITBIS), el Gobierno perdió una vez más la perspectiva. Se trataba de ampliar la base imponible de dicho impuesto, ya que de ello se derivarían múltiples efectos positivos. Durante el período de las discusiones, el sector gubernamental se mostró tan generoso que las concesiones hechas retrotrajeron la situación prácticamente a la posición inicial: la base imponible del ITBIS pasó de 45% a 45.5% como representación del PIB, un aumento menor a un punto porcentual. En relación a la reforma, se logró un 5% de lo inicialmente propuesto.

e) En lo relativo a la reforma del Impuesto Sobre la Renta, los resultados fueron igualmente decepcionantes: a las personas físicas, terminó obligándolas a tributar más de lo que inicialmente se había propuesto; y respecto a las empresas regresó de nuevo al punto de partida, ya que si la intención era disminuir la evasión y aumentar la recaudación efectiva, no debió permitirse dejar vigentes los gastos de intereses y depreciación como deducibles de la renta bruta de las empresas. Nueva vez, en lugar de facilitar el objetivo inicialmente planteado, los acuerdos facilitan el mantenimiento de las “prácticas mágicas” de las ejecutorias financieras de las empresas que finalizan siempre en menor tributación y mayor evasión. En conclusión, los resultados tangibles de las negociaciones son: mayor carga de lo inicialmente propuesto para los que menos pueden (personas físicas), e igual carga para los más poderosos.

Además de la inconsistencia mostrada por el Gobierno respecto al objetivo estratégico perseguido, el cual era lograr reformas que impulsaran la modernización de la economía, el desempeño en el plano estrictamente técnico de la negociación puede calificarse de incongruente.

Algunos ejemplos de ello son los siguientes:

a) En la reforma arancelaria, el caso de la tasa impositiva de algunas partidas que se reducía a la mitad (del 10% al 5%) para 1997, y luego volvía a subir sostenidamente en los dos años subsiguientes hasta alcanzar su mismo valor inicial (10%). “Este comportamiento errático sólo se explica por las presiones y solicitudes atendidas sin realizar análisis previos sobre

*consistencia económica intertemporal*¹².

b) En la reforma del Impuesto Selectivo al Consumo, el caso del ron, el cual terminará pagando, después del proceso de negociaciones, menos impuestos que lo que actualmente paga, ya que en la propuesta inicial se incluía una modificación que permitirá deducir del pago del impuesto selectivo al consumo el monto del impuesto previamente pagado en la compra de alcoholes utilizados como materia prima. A los negociadores se les olvidó revisar la coherencia del conjunto, residuo de las discusiones.

c) En la reforma al Impuesto Sobre la Renta, en lo relativo a la propuesta de cobrar adelantos sobre activos brutos, después de flexibilizar el cambio de la base imponible a la de ingresos brutos, no se entiende cómo el gobierno cedió la exención impositiva al sector financiero, quien hoy día paga varias veces más de lo que le tocará en adelante hacer en el futuro.

d) En la reforma del ITBIS, luego de reducir la tasa propuesta y eliminar su progresividad, no se entiende cómo el gobierno exonera del pago de este impuesto a la publicidad, la actividad dentro del sector servicios que mayores ingresos reportaría al fisco por este concepto.

e) En el caso del Impuesto Sobre la Renta, el diferencial entre las tasas aplicables a las personas físicas (10%) y a las empresas (25%) planteado por el gobierno luego de las negociaciones, sólo incentivaría la evasión fiscal a través del mecanismo de inflar los gastos de las empresas vía el pago de salarios, hasta que ambas tasas se igualasen efectivamente.

Debilidad institucional

Este gobierno ha decidido hacer frente a una tarea monumental: propiciar el proceso de transición de una democracia formal a otra de carácter real en un ámbito institucional, el cual no puede ser calificado menos que precario para el logro de dicho objetivo. Producto de una historia de gestión

¹² El Regreso del Gato Pardo, 1. Dauhajre hijo, Andrés. Sábado Económico, Listín Diario, 18 de enero 1997.

gubernamental autocrática y personalista, envuelta por el velo eufemístico del “presidencialismo”, nuestra nación no cuenta con una consistente tradición de resolución de sus conflictos mediante la discusión abierta, la negociación plural, la búsqueda de consenso y demás características de las sociedades modernas. Los diferentes estamentos de nuestra comunidad, tanto civiles como políticos, aunque en su mayoría cuentan con reglas claras y vinculantes en relación a sus miembros, no se rigen efectivamente por ellas.

Al hacer eclosión en un escenario como el más arriba descrito, el gobierno tiene como desventajas: el no poder apelar al viejo “instrumental” autoritario (al que se está acostumbrado y que mal o bien es el que aquí ha funcionado), y el tener que emprender la ardua labor de difundir y legitimar los usos democráticos (pocos conocidos y mucho menos respetados hasta ahora). A esto hay que sumarle, que el gobierno aparece como confundido al limitar la cuestión de la gobernabilidad a solo una de sus facetas (no por esto de menor importancia, es verdad): la de la factibilidad de concretar una buena gestión en condiciones de minoría congresional -a mi entender este es un factor primordial en la explicación del por qué se “echó en brazos del CONEP”-.

Además, la parte gubernamental luce preocupada, de que la ciudadanía no pueda distinguir claramente entre la fachada de aparente ingobernabilidad, que puedan proyectar ciertos sectores de todo orden político democrático (COPADEBA, Arcoíris Opositor, etc.), y la imagen de su buen gobierno en condiciones de pluralismo, diálogo, consenso y demás rasgos de toda comunidad política libre creo que esto ayuda a explicar, por qué sectores menos “obedientes” no fueron invitados junto al CONEP a la mesa de negociación-.

Un ambiente tal, era propicio para que se produjeran situaciones como las siguientes:

a) Inmediatamente el Gobierno terminó el diseño del proyecto de presupuesto y antes de su presentación al Congreso Nacional, se produjeron “filtraciones” acerca de su contenido, provocando así el hostigamiento al

Ejecutivo por parte de diversos grupos de interés.

Esas infidencias debieron evitarse y si por conocida dificultad ello no se pudo lograr, esto nunca debió llevar a negociaciones precipitadas y de carácter individual. Lo antes dicho marcó al Gobierno con una imagen de debilidad que gravitó durante todo el proceso, hasta obtener los tristes resultados ya analizados en todo el acápite anterior.

b) Después de ser sometido al Congreso, el Gobierno retiró el proyecto presupuestal, lo reformuló previa negociación con el CONEP, resometiéndolo luego al Poder Congresional.

En esee estamento del Estado se produjeron unas vistas públicas para su conocimiento, abiertas a todos los sectores de la sociedad, donde los representantes del CONEP se opusieron a que se conociera dicho Proyecto junto a las medidas de reforma impositiva que el Gobierno ató a la pieza.

No se comprende, que después de ser privilegiado con la exclusividad como contraparte del Gobierno en la negociación presupuestaria mencionada, la representación del empresariado tomase esta postura. O el Gobierno no fue capaz de arrancarle al CONEP su apoyo “sin reservas” en la mesa de discusiones o careció de la voluntad política para exigirle que honrase el compromiso contraído. Si ocurrió lo primero, no se entiende entonces qué tipo de negociación es esta, en la cual no se cede prácticamente nada. Si lo que aconteció fue lo último, se repitió la poca democrática costumbre criolla de no cumplir con los acuerdos, aún revistan estos últimos cierto carácter institucional.

c) El Gobierno tampoco diseñó una táctica para hacer frente al proceso. Se debió crear un solo escenario de negociación y este tenía que residir en el Congreso Nacional.

Así se encaraba un solo campo y no se dispersaban las fuerzas, a-parte de que se obligaba hasta los más “rebeldes” a avenirse a un marco de lucha de carácter democrático, lo que conllevaba a un aumento de la legitimidad del gobierno. Pero la escogencia fue errónea, se abrieron varios frentes que

llevaron a múltiples batallas, dando como resultado un erosionamiento del poder de negociación del gobierno.

Conclusión

A nuestro entender el gobierno perdió una excelente oportunidad para mejorar la equidad y combatir más eficazmente la pobreza; impulsar sólidamente el proceso de desarrollo empresarial y modernización de la economía; introducir mayor transparencia a la actividad pública, acortándole los espacios a la corrupción administrativa y auspiciando un mayor avance institucional. Somos de opinión, que el gobierno debe abocarse a un proceso de reflexión profunda sobre su accionar y los resultados obtenidos. De aquí deberían salir sólidos correctivos a las carencias y debilidades actuales, que además normen su futuro trajinar.

X. LECCIONES PRINCIPALES

(Manuel Linares)

Nota introductoria

El editor de este libro después de analizar a fondo el proceso presupuestario correspondiente al año 1997, derivó varias enseñanzas:

En el debate, en la República Dominicana, aún se usan recursos de mala ley

Los economistas e instituciones que en este proceso estuvieron en favor del conjunto de reformas del sistema impositivo, para sustentar los gastos implicados en el proyecto de presupuesto 1997, fueron sindicados como NEOLIBERALES.

¿Qué se perseguía con esa acusación? Descalificar las posiciones enarboladas, no sobre la base de una crítica científica, apegada a los postulados de la Ciencia Económica.

El bloque adverso al neoliberalismo, le ha creado el siguiente fardo: ¡Destructor de la industria nacional! ¡Propiciador de importaciones agropecuarias, para quebrar al productor agropecuario nativo! ¡Representan los intereses de los importadores! ¡Agentes de organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial)!, etc.

De modo que acusar a un adversario de neoliberal, es la forma más fácil de descalificarlo, pero también es una forma ruin y cobarde, que denota pobreza ética y carencia de fundamentación teórica.

Las propuestas de reforma económica, vilipendiadas, lo que perseguían era darle sustentación orgánica al presupuesto 1997 (que los gastos sean soportados por ingresos), cerrarle la puerta a la evasión fiscal, aumentar el ingreso disponible de los pobres, al elevar a RD\$80,000 anual el monto exento de Impuesto Sobre la Renta e impulsar la apertura de la economía mediante el descenso gradual del arancel.

Diga usted, amigo lector, si los objetivos antes citados, son equiparables con el fardo cargado al neoliberalismo. Obviamente no.

En la República Dominicana se ha ido conformando un bloque contrario a la reforma económica

Hasta el año 1990, muchas de las reformas que había experimentado la economía dominicana, estuvieron impulsadas más bien por la “consumación de los hechos”.

Una prueba de ello fue la liquidación práctica de la Ley No. 299, de abril de 1968, de incentivo al desarrollo industrial nacional, que cayó en desuso.

La política de estabilización económica en el período 1982-1986, encontró una fuerte resistencia.

El bloque anti-reforma que se estructuró espontáneamente contó con una amplia base social y popular. A la sazón el velo de la globalización de la economía mundial capitalista, no se había discurrido totalmente.

Los ajustes en 1997, camino que recorre el Gobierno compelido por la herencia de desorden, del pasado reciente, se llevan a cabo en un contexto absolutamente diferente.

Ya no se puede esgrimir la idea de que se persigue cerrarle el paso a la opción socialista o que es un mandato del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Ahora el bloque anti-reforma cambia de contenido. Su base ya no es popular. ¿Acaso se van a oponer los obreros, chiriperos, amas de casa, desempleados y

pobres en general, a la consecución de los objetivos que entraña la reforma económica, arriba enunciados?

Por eso es que ahora su base es esencialmente oligárquica, la cual advierte la posibilidad de perder sus rentas de privilegios generadas al amparo de políticas proteccionistas.

Hay que respetar y justipreciar la oposición, que en el territorio nacional desatan las fuerzas populares, en contra de los efectos indeseados que pudiesen originar medidas de estabilización, como la unificación cambiaría y el aumento de los precios de venta de los derivados del petróleo.

Mas, le advertimos prudencia e inteligencia para que sus energías no sean puestas en favor del bloque anti-reforma.

El bloque anti-reforma no defiende a los pobres, su resistencia está destinada a frustrar la reforma arancelaria, que duerme el sueño eterno. ¿Para qué? Simplemente para continuar dominando el mercado interno, merced a bloquear la entrada de productos extranjeros imponiéndole aranceles tan altos que lindan en la prohibición.

¿Quiénes salen perjudicados? Los pobres que, como esclavos, tendrán que seguir comprando productos de inferior calidad, en la mayoría de los casos, a precios elevados.

Se derrumba la dinámica industrial vanguardista

Con la afirmación de la sociedad capitalista, emergió el sector industrial como líder de los procesos innovativos especialmente en el campo tecnológico.

Al interior de la clase capitalista, el estamento industrial juega un rol protagónico, puesto que de hecho su avance históricamente ha dependido no sólo de la succión del plustrabajo, sino también del progreso de la ciencia y la tecnología.

En el caso dominicano, esos asertos generales se cumplen, pero con sus evidentes especificidades, debido a que contamos con un grupo industrial atípico.

Atípico en la medida que para su desarrollo y consolidación, poco ha aportado para el avance de la ciencia y la tecnología, la eficientización de los procesos productivos y el abaratamiento de los bienes producidos. Su predilección ha sido la renta extraordinaria al margen de la innovación tecnológica.

Núcleos determinados de ese sector desean sacudirse, a fin de emprender la senda de la reconversión y la reestructuración, desatando fuerzas endógenas independientes de la protección estatal. Mas son accesorios frente a la cúpula acostumbrada al proteccionismo.

La cúpula industrial, no cree en reforma, ni en el vanguardismo innovativo; puesto que ellos conducirían al reconocimiento del fenómeno de la globalización y por consiguiente al derrumbe de la muralla proteccionista.

Es así entonces que la jornada presupuestaria 1997, permitió deducir la hipótesis de que mientras prevalezcan los intereses económicos de la cúpula industrial, dicho sector no puede ser considerado como el eje motor de las transformaciones económicas que requiere la República Dominicana.

Si hoy se puede llegar a esa importante conclusión, débese en primer lugar a la asimilación a fondo de las críticas vertidas por la corriente marxista de la Economía Política, durante toda la década de los 70, respecto a la configuración de la burguesía industrial dominicana y en particular de su estamento dominante; y en segundo lugar, a la lucha teórica que en los años 90 ha desarrollado la corriente neoliberal encamada en la FEyD y la UNE, la cual ha demostrado hasta la saciedad las hipótesis arriba planteadas.

Estrategia aliancista

En una coyuntura como esta, se verifica toda una madeja de juicios y opiniones que conforman un sistema de contradicciones, tan complejo que

muchas veces impide ver claramente cuál es la contradicción principal y cuales son accesorias.

En ese sistema de contradicciones, la principal al interior de la economía dominicana, se traduce en la pugna que se verifica entre la corriente pro-reforma de la economía y la corriente anti-reforma.

La solución de esta controversia proporcionará un salto cualitativo a la economía, en la medida que triunfe la corriente pro-reforma.

Aparentemente todos los dominicanos estamos de acuerdo con la reforma. Mas, presumimos que no es así. La recién pasada jomada presupuestaria 1997, delató y confirmó nuestra presunción.

Y es que para identificar los auténticos propulsores de la corriente de reforma económica, es menester enjuiciar su actitud respecto a la reforma arancelaria, ésta constituye una especie de piedra de toque, frente a la cual los que no son genuinos, se tambalean y llenos de temor mascullan ¡no... no... no, la reducción arancelaria tiene que hacerse lentamente!

Tras la gradualidad en la ejecución de la reforma, justa por demás, se escurren posiciones y sectores que resisten la novedad, la reestructuración y la reconversión, con vista a alargar una situación en que los mecanismos de acumulación de recursos que les ha deparado la formación social dominicana, los ayudan a postergar soluciones en favor de los asalariados, los devengadores de ingresos fijos, los pobres e indigentes.

No paran mente en la cruda realidad que hoy articula la pobreza. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su muy reciente obra titulada "LA BRECHA DE LA EQUIDAD", publicada en el mes de marzo de 1997, por inferencia, en dicho estudio la República Dominicana cae entre las naciones latinoamericanas cuya magnitud de pobreza bordea el umbral de 50% de los hogares; porcentaje este que constituye un verdadero escándalo si se compara con tasas inferiores a 15% para Argentina y Uruguay y tasas medias entre 15-30% para Chile, Costa Rica y Panamá.

Manifiestan pues un deseo irrefrenable por intensificar dicha acumulación merced a agravar el cuadro dantesco de la pobreza.

En esas circunstancias la corriente pro reforma de la economía tiene que trazarse una estrategia aliancista que la apunte.

Sustento la hipótesis de que para que esa estrategia sea certera tiene que abandonar la visión hoy estereotipada que empujaba a endiosar a la clase industrial, sobre todo a la dominicana, absolutamente atípica y dominada por un sector anquilosado que se resiste a la reestructuración y en cambio buscar en los sectores económicos que promueven la apertura, la competitividad y el incremento de la productividad la base fundamental del esfuerzo reformador, sin desdeñar los aportes que pudiesen hacer otros estamentos, inclusive del mismo sector industrial, proclives al cambio y la modernización.

SEGUNDA PARTE:
NECESIDAD DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA



XI. PRESUPUESTO, REFORMA Y PLANIFICACIÓN (Manuel Linares)¹³

Nota introductoria

En este capítulo exponemos nuestras consideraciones sobre el título en cuestión, a partir de las ponderaciones de opiniones que efectuamos en el año 1995, pero que encierran una alta justificación en esta coyuntura, justipreciando las diferencias actuales con el pasado reciente.

Ley orgánica de presupuesto para el sector público

Esta ley data desde el 3 de diciembre de 1969; para entonces, el Dr. Joaquín Balaguer ejercía la presidencia del país, mientras que Adriano A. Uribe Silva, fungía como Presidente de la Cámara del Senado.

Consta de TRES TITULOS. El primero refiérese a NORMAS GENERALES; el segundo al presupuesto del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral; y el tercero, a los presupuestos de las instituciones descentralizadas o autónomas del Estado, que reciban o no financiamiento fiscal, de las empresas del Estado y de los municipios.

La parte crítica de la ley está contenida en el Capítulo VI referido a la RESERVA PRESUPUESTAL, particularmente los Artículos 49, 50, 51 y 52. De inmediato cito estos artículos:

¹³ Este trabajo corresponde al autor de este libro.

“Art. 49 - Con relación a los ingresos anuales estimados para el Fondo General en el presupuesto de ingresos de la nación, la Oficina Nacional de Presupuesto prepara una programación donde se determine la suma estimada a recaudarse cada mes en el referido fondo. Los ingresos por encima de esta suma constituyen el excedente sobre el estimado mensual.

“Art. 50 - El setenticinco por ciento (75%) del excedente de ingresos sobre el estimado mensual se destinará a acumular en la Tesorería Nacional un fondo especial a disposición del Poder Ejecutivo, el cual lo aplicará a satisfacer aquellas necesidades públicas que juzgue convenientes.

“Art. 51- El veinticinco por ciento (25%) restante se destinará a acumular en la Tesorería Nacional un fondo especial que se denominará “Fondo de Reserva Presupuestar”.

“Art. 52.- El porcentaje destinado al Fondo de Reserva Presupuestal dejará de acumularse en cualquier momento en que este fondo ascienda al cinco por ciento (5%) del presupuesto de ingresos vigente. En este caso el Poder Ejecutivo podrá disponer del ciento por ciento (100%) del excedente sobre el estimado mensual, para los fines indicados en el Artículo 50 de la presente ley”. (Comillas y cursiva son nuestras).

Esos artículos revisten la parte negativa de la ley, pues sientan las bases para que los órganos encargados de estimar los ingresos mensuales, los subestimen para ir conformando el FONDO DE RESERVA PRESUPUESTAL a ser usado con un criterio centralista por parte de uno de los poderes de la nación, y darle rienda suelta al clientelismo político. En los 22 años de gobierno del Dr. Balaguer, la historia registra una concentración no vista en la economía mundial, de la ejecución presupuestaria anual por encima de un 50%, por parte de la Presidencia, merced a los artículos arriba transcritos.

Los apremios modernizantes de la economía, reclaman una modificación urgente de la ley orgánica del presupuesto, a fin de desterrar ese germen distorsionador de la llamada RESERVA PRESUPUESTAL.

Análisis de las propuestas de Oliveira Amado, consultor del PNUD

Bosquejo del documento. *Una simple lectura del documento “INFORME DE LA MISIÓN LLEVADA A CABO DE 29 DE JUNIO AL 12 DE JULIO DE 1992”, de la autoría de Antonio Augusto Oliveira Amado, consultor del PNUD, ilustra sobre la importancia crucial del vínculo entre planificación y presupuesto.*

En efecto, el Sr. Oliveira Amado, en el mencionado trabajo, postula lo siguiente: *“b. LA OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN. Encargada de la formulación de políticas para el mediano y largo plazo. En el país parece que la planificación está sometida al mismo desprestigio del presupuesto, lo que viene a confirmar la estrecha relación que existe entre los dos. El funcionamiento adecuado de cada uno depende del funcionamiento apropiado de ambos. La falta de adaptación de los métodos de la planificación a las exigencias de la dinámica de las situaciones que los gobiernos tienen que enfrentar, constituye una de las causas del descrédito de la planificación, con graves reflejos en el presupuesto (...)”* (p. 8). (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

Más adelante agrega: *“(...) Son requisitos de una planificación moderna:*

- *“Estar insertada en el Gobierno, de tal forma que gobernar sea planificar y planificar sea gobernar.*
- *“Los gobernantes tienen que asumir la responsabilidad en la definición de las prioridades y la determinación de estrategias para viabilizar los recursos, siendo que estos no se pueden limitar a los tradicionales, pero deben también incorporar el poder político y social para viabilizar la ejecución.*
- *“Los planes no pueden identificarse con instrumentos estáticos como son los “planes libros” que no resisten a la dinámica de los hechos. Tienen que basarse en formas de identificación de problemas y potencialidades, de determinar prioridades, estrategias, operaciones y acciones para viabilizarlas y adaptarlas a los cambios situacionales.*
- *“Es indispensable un relacionamiento estrecho entre planificar y presupuestar pues esta es la función que determina la asignación de los*

recursos que posibilitarán concretizar las acciones planificadas.

“Dado el elevado grado de incerteza con que se actúa, debido a los inúmeros problemas no estructurados que se enfrentan en las funciones de planificar y presupuestar, el seguimiento y la evaluación son requerimientos básicos. Esta es la razón por la cual hemos optado por priorizar el seguimiento y la evaluación, ciertos de que podrán revertir esta situación de descrédito en que se encuentran tanto el presupuesto como la planificación, siempre y cuando haya la voluntad política persistente de llevar a cabo el plan de trabajo propuesto” (p. 8 y 9). (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

Interpretando al Sr. Oliveira Amado

De hecho, la ONAPLAN no ejerce la función de definir políticas para el mediano y largo plazo.¹⁴

Su inserción en ese poder es muy débil. Esa función la está desempeñando el Banco Central de la República Dominicana.

Resulta contradictorio que la ONAPLAN que tiene a su cargo la confección de los planes de desarrollo, entonces esté ausente de la definición de la política macroeconómica.

El no cumplimiento de esa responsabilidad, le resta fortaleza al proceso de planificación.

Los grandes problemas del país andan por un lado y la actividad planificadora anda por otro.

Al decir del Sr. Amado, los métodos de planificación que se están aplicando, carecen de la virtud de la adaptabilidad a la dinámica de las situaciones que los gobiernos tienen que enfrentar, de ahí, afirma él, la situación descrédito de la planificación.

¹⁴ Al menos hasta el 16 de Agosto de 1996.

A la ausencia de la adaptabilidad, se une la inexistencia de una línea central unificadora de los distintos eslabones de la planificación, que asocie estrechamente lo particular con lo general, vale decir los planteamientos programáticos de trabajo de los departamentos y oficinas planificadoras sectoriales, con planteamientos programáticos centrales; los cuales debieran reflejar los propósitos reformadores del poder gubernamental. Esta es una situación que tiene que ser resuelta urgentemente.

La inserción de la planificación en el Gobierno, aduce el Sr. Amado, es uno de los requisitos de la planificación moderna.

Coincido con él, pero pienso que se amerita definir el camino de esa inserción.

Algunos piensan que ese camino se hace transitable cuando el Secretario Técnico de la Presidencia comprenda la importancia de la planificación.

Otros piensan que se logra cuando el Sr. Presidente otorgue suficientes recursos que permitan trabajar a la Oficina con cierta holgura.

En mi parecer esas condiciones son importantes y necesarias, pero no suficientes.

La suficiencia se logrará cuando se comprenda que la actividad planificadora, no debe andar detrás de los acontecimientos económicos.

Que tiene que prever el discurrir de la economía y proponerle acciones certeras y coherentes a la superioridad, para que ésta pueda anticipar los entuertos que ocurren en la economía.

Los condicionantes de esas deficiencias probablemente no sean externos.

No hay que olvidar que lo que determina la esencia de un fenómeno, no son principalmente los condicionantes externos, sino los internos.

Por consiguiente, la causa motora, hay que focalizarla a nivel de la estructura misma de la actividad planificadora, la cual amenaza con caer en desuso, en la carencia de definición de banderas principales de trabajo, a tono con los requerimientos reestructurativos de la economía de hoy y en la inexistencia de directivas claras que desbloqueen el trabajo interdepartamental.

ONAPLAN está dando pasos positivos en ese sentido, pero aún falta un largo camino por recorrer.

El Sr. Amado aboga, en la actividad planificadora, por “(...) *determinar prioridades, estrategias operacionales y acciones para viabilizarlas y adaptarlas a los cambios situacionales*”. (Comillas, cursiva y el punto suspensivo son nuestros).

Ciertamente, cuando no se toma como divisa ese pensamiento central, sugerido por el Sr. Amado, emergen continuamente escollos que dificultan la labor planificadora, la prosterna frente a los acontecimientos ordinarios y la convierten en un barco sin rumbo.

El Sr. Amado sustenta la idea de que deben existir lazos estrechos entre planificar y presupuestar pues esta es la función que determina la asignación de los recursos.

En nuestro caso particular, la actividad de planificación, está absolutamente desvinculada del ejercicio de la formulación del presupuesto nacional.

Su labor tiene entonces más bien un mérito académico e intelectual, sin ninguna o limitada resonancia en el aparato socio-económico de la nación, que se ve influido por el Estado, vía el presupuesto nacional.

Para corregir esa distorsión, deben ser ponderados tres tipos de cambios:

Cambio No. 1: Es un cambio de mente de todos los que ejercen la planificación socio-económica, dejando atrás la planificación tradicional y acoger con verdadero entusiasmo la planificación moderna en los términos que la plantea el Sr. Amado.

Cambio No. 2: Es un cambio que permite que la ONAPLAN se inserte en el estudio profundo de la problemática macroeconómica de la economía dominicana, de modo que pueda encargarse “(...) *de la formulación de políticas para el mediano y largo plazo*”.

Cambio No. 3: Es un cambio hacia la definición de planes de desarrollo de mediano y largo plazo, en conexión estrecha con los planes de desarrollo de corto plazo, vale decir, el presupuesto nacional.

La subestimación del estudio a fondo de la problemática macroeconómica dominicana, no sólo bloquea el Cambio No. 2, sino lo que es peor, impide el ejercicio de la función definidora de políticas de mediano y largo plazo.

Ese bloqueo tiene otra consecuencia obligada: Aleja las posibilidades de que se sienten las bases que permitan ganarse el puesto de aportarle a la ONAPRES el marco de las políticas de mediano y largo plazo que han de influir en la formulación del presupuesto nacional.

Propuesta de reforma al presupuesto del gobierno central

Formulación:

1) El proceso de formulación del presupuesto, debe arrancar de la definición de una política presupuestaria que tenga como marco el contexto macroeconómico existente; 2) Los ajustes que realiza la ONÁPRES a los anteproyectos de presupuestos de los organismos gubernamentales, debe realizarse a través de un proceso de consulta y discusión con los potenciales órganos ejecutores. Con esto se busca democratizar la formulación y permitir que estos prioricen la programación de sus actividades; 3) Aplicar estrictamente la técnica del presupuesto por programa, desde el inicio de la formulación hasta el momento que el Poder Ejecutivo lo tramite formalmente al Congreso Nacional. La práctica de “amontonar” los programas, sin describirlos y sin asignarles metas o mantener inalteradas las metas después de sufrir modificaciones sustanciales los anteproyectos que presentan las distintas instituciones debe ser superada; 4) Tener muy en cuenta el factor inflacionario a la hora de formular el presupuesto. En caso contrario se

produce una subestimación de los gastos que afecta su ejecución; 5) Incorporar todas las fuentes de ingresos del Gobierno Central, a la formulación del presupuesto. En caso contrario estos quedarían subestimados; 6) Depurar aún más las metodologías utilizadas por la ONAPRES para el cálculo de los ingresos estimados.

Ejecución:

1) La ONAPRES debiera elaborar anualmente un programa de caja, detallado por mes, como marco a la aprobación de asignaciones, a las distintas instituciones componentes del Gobierno Central; 2) Modificar el articulado de la Ley de Presupuesto que crea el Fondo Especial 1401, que está constituido por el excedente de ingresos generados efectivamente sobre ingresos estimados, ya que a través de él se ejecuta frecuentemente más del 50% del presupuesto, lo que contribuye a adulterar su función.

Reforma al presupuesto de las entidades descentralizadas

1) Que las distintas instituciones descentralizadas sometan a la consideración del Poder Ejecutivo, sus respectivos proyectos de presupuesto anual; 2) Que las entidades descentralizadas cumplan con el Art. 62 de la Ley Orgánica de Presupuesto, que dispone que anualmente propondrán al Poder Ejecutivo, las escalas de remuneraciones que regirán para el año siguiente; estas escalas deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo, previo informe de la ONAPRES;

3) Que las distintas entidades descentralizadas cumplan con el Art. 64 de la mencionada Ley, que establece la imposibilidad de éstas realizar gastos hasta tanto no hayan sido notificadas de la aprobación de sus respectivos presupuestos.

Ejecución:

1) Que las entidades descentralizadas remitan a los organismos correspondientes, su informe de ejecución mensual, sin retraso tal como lo estipula la Ley Orgánica del Presupuesto; 2) Que las entidades descentralizadas envíen mensualmente su programa de caja anual, conforme

a los presupuestos ya ajustados; que se ajusten a los presupuestos vigentes, para evitar los sobregiros y que requieran autorización previa a la ONAPRES, antes de hacer modificaciones presupuestarias.

Propuesta de reforma al presupuesto del sector público

1) Se precisa confeccionar un presupuesto consolidado del sector público, para evitar la dicotomía existente entre el presupuesto del Gobierno Central y el de las entidades descentralizadas.



Conflicto presupuestario 1997

**TERCERA PARTE:
COYUNTURA ECONÓMICA 1997**



Momento de una disertación de Manuel Linares; a su lado, el entonces Rector de la UASD, Dr. Franklin García Fermín

XII. ANÁLISIS COYUNTURAL 1997 **(Manuel Linares)**

Observaciones a la programación monetaria del Banco Central

El Banco Central, sobre la programación monetaria, en la que fija las metas a obtener en el 1997, por las principales variables macroeconómicas, en su obra “EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 1997”, dijo lo siguiente:

“A tal efecto, en la programación monetaria y financiera de 1997 se planteó como objetivo general el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la cual es consistente con una meta de crecimiento de 6.3% del PIB real. Sobre el particular, es necesario destacar que la desaceleración en el nivel de crecimiento de la actividad económica en comparación con el año 1996, se sustenta básicamente en una ligera disminución del dinamismo de algunos de los sectores que impulsaron el crecimiento durante el pasado año.

*“La meta de inflación ha sido fijada en un nivel no mayor a 10.0%. En cuanto a la posición externa, medida a través de la variación de las reservas internacionales netas, para 1997 se proyecta como meta un saldo superavitario de la balanza de pagos de US\$20.0 millones”.*¹⁵ (Comillas y cursiva son nuestras).

¡Qué extraño proceder! La entidad bancaria citada establece un determinado crecimiento del PIB, que implica su desaceleración, aduce que ello es motivado por una ligera disminución del dinamismo de algunos sectores, mas

¹⁵ Banco Central: “Informe de la Economía Dominicana. Enero-marzo 1997”. Santo Domingo, R.D., mayo 1997, p. 35.

no identifica tales sectores, ni mucho menos explica las razones que inducen a pensar que los mismos perderían dinamismo en el 1997.

Algo análogo ocurre con la balanza de pagos, para la cual el Banco Central proyecta “(...) *como meta un saldo superavitario de la balanza de pagos de US\$20.0 millones (...)*”, sin argumentar cómo y por qué se hipotetiza ese resultado. (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

¿De dónde provendrá la inyección positiva para lograr el superávit? ¿De la balanza comercial? ¿De la balanza de servicios? ¿De la balanza de transferencias unilaterales?¹⁶ De esto nada dice el Banco Central. No ilustra al país.

Proyección sectorial del PIB

Si la tasa de crecimiento del PIB, 6.3%, propuesta como meta en el año 1997, por el Banco Central, es multiplicada por el nivel del PIB de 1996 (RD\$4,925.0 millones), se obtiene el valor estimado del producto para dicho año que es de RD\$5,235.27 millones.

Para obtener el PIB sectorial, se supuso que la distribución sectorial del producto del primer trimestre de 1997 y que aparece en la obra citada más arriba, del Banco Central, se mantiene en los trimestre subsiguientes. En base a este conjunto de supuestos fue estimado el PIB para el 1997. Al observar los resultados de la proyección, se nota que el cuadro que se viene dibujando desde hace varios años, de un predominio consistente del sector servicio, respecto al sector productor de bienes, en la generación del PIB, se mantendrá en el año 1997; con un 56% de participación para el primero y de un 44% para el segundo.

La lógica de ese predominio hay que buscarla, primero, en la tendencia natural de crecimiento de toda economía, que en el largo plazo, empuja a los sectores que ofertan y producen bienes o servicios de mayor elaboración y

¹⁶ Véase el ítem 16.4 del Capítulo 16 del libro de Francisco Mochón: *Economía Básica*. McGraw Hill, Madrid, 1994, p. 228.

por consiguiente de mayor contenido de valor añadido. En esta pugna llevan la de perder los sectores primarios de la economía (agropecuario y minero).

Segundo, en el letargo de los sectores productores de bienes, frente a la necesidad de reestructuración con vistas a aumentar su eficiencia económica; sus capas dirigentes se notan desorientadas, sin planes ni proyectos, procurando simplemente el mantenimiento del status quo proteccionista (altos aranceles).

Cuadro 1
Proyección del PIB en millones de RD\$ (a precios de 1970)

SECTORES	MILLONES DE RD\$
AGROPECUARIO	701.5
Agricultura	387.4
Ganadería	287.9
Silvicultura y pesca	26.2
MINERÍA	136.1
MANUFACTURA	900.5
Ingenios	104.7
Resto	633.5
Zonas francas	162.3
CONSTRUCCIÓN	475.9
COMERCIO	716.7
HOTELES, BARES Y RESTAURANTES	371.2
TRANSPORTE	339.8
COMUNICACIONES	214.1
ELECTRICIDAD Y AGUA	104.2
FINANZAS	224.6
PROPIEDAD DE VIVIENDAS	256.0
GOBIERNO	397.4
OTROS SERVICIOS	397.4
TOTAL	5,235.4

Fuente: Elaborado por Linares en base a datos del Banco Central.

Nota: Proyectado en base a la meta de crecimiento del PIB fijada por el Banco Central en 6.3% para el año 1997 y extrapolando la participación porcentual de los sectores económicos, en el PIB, alcanzada en el primer trimestre de 1997.

Crecimiento del PIB per cápita

De verificarse en la realidad económica de 1997, el crecimiento del PIB de 6.3%, sería muy positivo para la economía dominicana, puesto que siendo el crecimiento vegetativo de la población de 2%, en el 1997, quiere decir que el PIB per cápita estaría creciendo en 4.3%.

Positivo porque cada año que el crecimiento del PIB lo haga en un nivel superior al de la población, ésta tendrá disponible una mayor cantidad de bienes y servicios en condiciones de suplir su demanda solvente.

Se debe aclarar que el crecimiento positivo del PIB per cápita no es sinónimo de aumento del bienestar de la población menos favorecida con la distribución de la renta, por demás carente de equidad.

Es simplemente un indicador económico interpretativo de la realidad, pero no supone que ésta opere en esa dirección.

Estimación del desempleo en el 1997

La tasa de desempleo es el cociente que resulta de dividir el número de individuos desempleados entre el total de la población activa, es decir, (desempleados/población activa).

Para el año 1996, esta tasa en la República Dominicana, de acuerdo a cifras del Banco Central fue de 16.6%.

Cuadro 2
Crecimiento del PIB y el desempleo en el 1997

Año	T.C. % PIB	Tasa de desempleo %
1996	7.3	16.6
1997	6.3	15.7

Fuente: Elaborado por Linares en base a la Ley de Okun aplicada a la economía dominicana.

Para 1997, la desocupación de la fuerza de trabajo en la República Dominicana, continuará descendiendo, si dicha problemática es analizada en función de la Ley de Okun aplicada a la economía dominicana, la cual arroja una ecuación como la que sigue: $u = -0.5(y - 4.47\%)$.

Si en dicha ecuación sustituimos el término (y), que representa el crecimiento del PIB real, por su valor pronosticado de 6.3%, se verifica que la tasa de desempleo disminuirá en 0.9% en el año 1997, es decir casi un 1%.

Esta es una buena noticia para los dominicanos y su economía, la cual está afectada por una tasa de desempleo obviamente aún muy alta.

¿Qué es lo que sucede con la tasa de desempleo que desciende tan lentamente?

La explicación está relacionada con el tipo de desempleo, el cual puede ser estacional (causado por cambios en la demanda de trabajo en momentos diferentes del año), cíclico (que tiene lugar cuando los trabajadores, y en general los factores productivos, quedan ociosos debido a que el gasto de la economía durante ciertos períodos es insuficiente para dar empleo a todos los recursos), friccional (originado porque algunos trabajadores dejan sus puestos antiguos para buscar uno mejor, porque algunas empresas están atravesando una crisis o porque los nuevos miembros de la fuerza laboral emplean un cierto tiempo buscando trabajo) y estructural (que se debe a desajustes entre la cualificación o la localización de la fuerza de trabajo y la cualificación o localización requerida por el empleador).¹⁷

Indiscutiblemente que los desempleos estructural y cíclico inciden fuertemente en esta problemática. El primero debido a que múltiples unidades productivas, al calor de la necesidad de elevar su eficiencia económica, reclaman un personal de trabajo mucho más capacitado y diestro que contrasta con el perfil prevaleciente del recurso humano dominicano.

El segundo porque dado el alto componente de volatilidad que sufre la economía dominicana, suele pasar rápidamente de la expansión a la contracción.

De modo que para hacer descender drásticamente la tasa de desempleo, se amerita que el Estado dominicano profundice su actuación en favor de la capacitación y educación del recurso humano y aplique políticas en el ámbito de la economía cada vez más correcta que mantengan la estabilidad macroeconómica y que por consiguiente los agentes económicos no se carguen de incertidumbre, la cual afecta su nivel de operaciones.

¹⁷ Mochón, Francisco: Obra citada, pp. 306-311.

Inflación y salario

La inflación que azotó a los pobres y a la economía dominicana en su conjunto, durante la década de los años 80 y, particularmente, en el período de la reactivación desordenada de 1986-1990, desde el 1991 ha sido controlada, excepto en el 1994, merced a una correcta política monetaria esencialmente restrictiva.

Para el 1997, el Banco Central ha fijado la meta de que los precios no crezcan más de un 10%.

Meta que luce ser razonable, si se toma en cuenta los problemas de energía eléctrica que afronta el país, que obliga a muchas empresas a utilizar plantas eléctricas de emergencia, lo que incrementa los costos de producción y por consiguiente los precios de venta, escasez de algunos productos alimenticios, especulación (caso arroz), acciones puramente oligopolistas (caso carne de pollo), la unificación cambiaría y el aumento de los precios de los combustibles.

Cuadro 3
Proyección del índice de precios al consumidor y el salario mínimo público (1984=100)

Año	Índice	Inflación	Salario monetario	Salario real
1996 Dic.	1,039.19	2.81	1,014.00	97.57
1997 Dic.*	1,143.11	10.0	1,500.00	131.22

Fuente: Elaborado por ML con datos del Banco Central.

Fuente: Elaborado por Linares en base a datos del Banco Central.

Nota: La proyección proviene de la meta de inflación fijada por el Banco Central, para el 1997, de una tasa no mayor de 10%.

De todos modos, si finalmente la inflación se acercara a dos dígitos, tal como ha previsto el Banco Central, estaríamos presenciando una aceleración en el crecimiento de los precios.

De hecho la tasa de inflación se multiplicaría por 3.56. Aceleración que estaría motivada por los acontecimientos arriba citados, pero en especial por

la unificación de la tasa de cambio, en diciembre de 1996, medida que incrementó el costo de importación de materias primas, insumos de producción y bienes de capital, imprescindibles para la producción agropecuaria y la industrial, e igualmente contribuyó a encarecer la importación de todo tipo de bienes finales, tanto duradero como de consumo.

Por otra parte, una segunda medida, como el ajuste de los combustibles, tomada en la fecha señalada, impactó los costos de producción de bienes y servicios, de todo tipo, que se generan al interior de la economía dominicana.

Los citados impactos alcistas en los costos se tradujeron en aumentos en los precios de venta, dada las características de la economía de mercado prevaleciente, lo que a su vez trajo consigo un incremento generalizado de los precios, es decir, de la inflación.

Si bien la inflación se triplica, hay que hacer notar que no erosiona el salario de los trabajadores.

Eso así debido a que el salario mínimo público fue aumentado de RD\$ 1,014.00 por mes, a RD\$ 1,500.00, para una variación porcentual de 47.9%, la cual supera con creces el incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), tal como se puede apreciaren el cuadro expuesto más arriba.

¿Recesión?

Opinión comercial

En todo el primer semestre del año 1997, se generalizó la idea, a nivel de los agentes económicos, de que el Gobierno Central no acaba de arrancar y que la economía luce, en consecuencia, estancada.

Hechos concretos eran citados para fundamentar esas presunciones: Inestabilidad en el suministro de la energía eléctrica, prolongada sequía, falta de circulante y baja de las ventas del comercio en general.

Los dos primeros factores afectarían a la industria, la agricultura y al comercio, reduciendo sus potencialidades y forzándolos a incrementar sus costos de producción. Los dos últimos factores indicarían una cierta falta de liquidez en la economía que traba las transacciones entre la economía doméstica, las empresas y el gobierno, y pondrían de manifiesto un obvio estancamiento en el producto.

Opinión del Banco Central

En contraste, el Banco Central, dictaminaba un contexto muy favorable en el primer trimestre del año, anunciando que la economía había crecido en un 5%, superior al alcanzado en el mismo período correspondiente al año 1996.

En ese mismo tenor el 2 de junio de 1997, dicho organismo, mediante documento público, expuso “SOBRE LA SITUACIÓN DE LIQUIDEZ DE LA ECONOMIA DOMINICANA”; análisis este que fue reforzado con otro comunicado público, de fecha 9 de junio de 1997 titulado “COMPORTAMIENTO DE LAS VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS ENERO-ABRIL 1997”.

Cuadro 4
Principales variables monetarias
Valores a mayo 1997
En millones de RD\$

Variables	1994	1995	1996	1997
Emisión monetaria	13.32	15.57	15.59	18.07
Medio circulante	15.27	16.03	19.39	23.72
Medio circulante Sector privado	12.66	13.01	16.38	19.81
Oferta monetaria ampliada	32.67	37.35	44.54	50.64

Prestamos sector privado	18.13	20.38	25.00	29.13
--------------------------------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Banco Central. Informe sobre la situación de liquidez de la economía dominicana, 2 de mayo de 1997.

Cuadro 5

Total de ventas declaradas a la dirección general de impuesto sobre la renta por los establecimientos de bienes y servicios de la ciudad de santo domingo (enero-abril 1996-1997)

En millones de RD\$

Período	1996	1997	Variación relativa
Enero	6,394.7	7,620.4	19.2
Febrero	6,167.1	7,227.5	17.2
Marzo	5,856.9	7,728.5	32.0
Abril	6,349.3	7,343.0	15.6
Total	24,768.0	29,919.4	20.8

Fuente: Elaborado por Manuel Linares con datos del Banco Central.

¿Qué planteó el Banco Central en el primer documento citado?

“La variable por excelencia -dice el Banco Central- para medir el grado de liquidez de la economía dominicana es el medio circulante. Para determinar si el nivel de esta variable es adecuado a los requerimientos del crecimiento económico, conviene remitirse a la regla monetaria generalmente observada por los bancos centrales, que establece mantener un crecimiento de los agregados monetarios en consonancia con el crecimiento del producto y de los precios. Es importante señalar que en las legislaciones que dieron origen a la banca central de América Latina, se incluyeron tasas indicativas de crecimiento anual para el medio circulante -que en nuestro caso es del 15%-. En dichas legislaciones se aconseja a las autoridades tomar medidas de corrección monetaria, entre otras, cuando el crecimiento anual de esta variable supere el de la tasa indicativa, como una manera de evitar el sobrecalentamiento de la economía”. (Comillas y cursiva son nuestras).

Más adelante el Banco Central agrega que “(...) *el crecimiento anualizado del PIB real durante el primer trimestre del presente año y del índice de Precios al Consumidor -IPC-, fue de 5.0% y 6.7%, respectivamente.*

“*Acorde con ese crecimiento, los agregados monetarios debieron aumentar en 11.7%. Sin embargo, el medio circulante se incrementó en 15.0% y la Oferta Monetaria Ampliada en 12.5%, lo que refleja un ligero exceso de recursos comparado con los requerimientos de la economía (...)*” (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

De manera que para el Banco Central la situación de iliquidez de la economía es imaginaria, sobre todo si se toma en cuenta que el coeficiente de liquidez “(...) *que no es más que el resultado de dividir el Medio Circulante entre el PIB (...)*” -comunicado citado del Banco Central-, se estima que en el año 1997 será de 11.2%, ligeramente superior al de 1996 que fue de 10.7%. (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

En el penúltimo párrafo del comunicado en cuestión, el Banco Central insta a “(...) *romper con el círculo vicioso que podría estar originando INCERTIDUMBRE Y PESIMISMO en la población (...)*” (Comillas, cursiva, puntos suspensivos y las mayúsculas, son nuestros).

A nuestro juicio ese es el párrafo más importante de todo el documento, puesto que pone sobre el tapete una faceta crucial de la problemática actual respecto a las expectativas que se han ido formando los agentes económicos sobre el discurrir de la economía dominicana.

Existe cierto grado de incertidumbre en los agentes económicos, motivado por las siguientes razones:

- a) Cambio sustancial en la composición económica del gasto público, con tendencia hacia el componente corriente.
- b) Existencia de algunos elementos contradictorios en la ejecución de políticas sectoriales. Verbigracia, turismo y agropecuaria. Los agentes económicos no saben a qué atenerse.

c) La presencia de un gobierno nuevo, cuyos funcionarios necesitan acumular experiencia. Este factor induce a los agentes económicos a ser cautos en la inversión.

d) Debilidad congresional del partido gobernante, lo que estorba la aprobación de las leyes que permitirían ahondar el proceso de reforma que reclama el Estado y la sociedad. Luego a los inversionistas le es más difícil estimar sus operaciones futuras, en términos de adquisición de equipos, ampliación de equipos productivos, variar sus existencias de mercancías, etc., en virtud de lo impronosticable del contexto económico.

Pensamos que la coyuntura económica no es propiamente recesiva (a pesar de que el mismo Banco Central en el cuadro No.3, del documento citado, admite que las ventas de alimentos se desaceleró en el período enero-abril 1996-1997 las cuales crecieron en 15.3%, mientras que el período enero-abril 1995-1996 había crecido en 19.5%), puesto que para que sea así, el PIB debiera decrecer, sin embargo, las cifras que viene ofreciendo el Banco Central indican todo lo contrario.

De suyo, se colige que se podría estar frente a un activismo del Gobierno Central y a una postura de cautela del inversionista privado, particularmente aquel que está vinculado a campos diferentes al turismo y a la comunicación.

La postura de cautela, pudiera imitarse en definitiva para todo el año 1997, si los inversionistas privados entienden que los factores arriba enunciados se van a consolidar de tal manera que la economía se pudiera ver cargada de más incertidumbre.

En otro tenor, hay que aclararles a las autoridades gubernamentales, que la simple exposición del coeficiente de liquidez de la economía, en un momento determinado, como lo usa el Banco Central no es el paladín anti-estancamiento. Un indicador insinúa tendencia, pero no es la realidad, por demás compleja y en perpetua mutación. Además dicho coeficiente no arroja información alguna de si los recursos financieros expresados en depósitos a la vista (cuenta corriente) en los bancos comerciales, se transformaron en préstamos a las empresas para fines de inversión.

Como se puede notar en las cifras que aparecen en el cuadro presentado más abajo, el aumento porcentual del valor de los préstamos bancarios, al sector privado, en mayo 1996-1997, ocupa el penúltimo lugar en el lapso 1993-1997 y particularmente es inferior en 6 puntos porcentuales a la que prevaleció en mayo 1995-1996, a pesar de que el coeficiente de liquidez aumentó.

¿Cuál es la razón de esa obvia contradicción? Sencillamente, para que los agentes económicos se motiven a solicitar dinero prestado en los bancos comerciales, es necesario que la tasa de interés activa real sea baja, sus expectativas acerca del futuro, de corto y mediano plazo, sea positiva y que su mercancía en inventario tienda a agotarse debido al incremento de las ventas. El problema es mucho más complejo en comparación a lo planteado por el Banco Central. Las autoridades, del área económica, deben cuidarse mucho de incurrir en posiciones simplonas, derivadas de indicadores económicos “descarnados”.

También deben ver con un sentido crítico y preocupante la confesión del Banco Central de que “(...) *Acorde con este crecimiento (de 5% del PIB y 6.7% de los precios, en un período anualizado) los agregados monetarios debieron aumentar en 11.7%. Sin embargo, el Medio Circulante se incrementó en 15.0% (...)*” (Comillas, cursiva, la expresión entre paréntesis y puntos suspensivos son nuestros).

Quiere decir, entonces, que el crecimiento del circulante fue superior en 4.3 puntos porcentuales al nivel aconsejable. Con esto el Banco Central admite que viola la frontera de la política monetaria restrictiva para internarse en el campo de la política monetaria expansiva.

¡Señores del Banco Central, cuidado con el fenómeno de la ESTANFLACIÓN (aumento simultáneo de la inflación y el desempleo) de triste recordación para los pobres del país!

Cuadro 6
Préstamos al sector privado
Variaciones relativas (%)
Valores a mayo

Año	94/93	95/94	96/95	97/96
Sector privado	23.0	12.4	22.6	16.5

Fuente: Elaborado por Linares con datos del documento “INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LIQUIDEZ DE LA ECONOMÍA DOMINICANA”, del Banco Central, de fecha 2 de junio de 1997.

Proyección de la tasa de interés

Respecto a la tasa de interés es obvio que comparada con las prevalecientes en períodos inmediatamente anteriores al 1997, es inferior. Lo que indica una disminución del costo del dinero y la posibilidad de que una mayor cantidad de proyectos de inversión concreticen como rentables, al equiparar la tasa de interés con sus respectivas Tasa Interna de Retorno (TIR).

Pero esa es una tasa de interés nominal, no real. Si a la primera se le resta la tasa de inflación anualizada de 7% (de abril de 1996 a abril 1997), se obtiene una tasa de interés real de 12.81%, nivel este que aún es muy alto y que de hecho se constituye en una traba para la fluidez del proceso de inversión. Sobre este particular el Banco Central asevera:

“(...) es preciso destacar que en la economía no hay razón de tipo monetario para que las tasas de interés activas se mantengan a los niveles actuales, ya que la banca mantiene en el Banco Central reservas por encima de las requeridas”.¹⁸ (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros). De esta otra confesión del Banco Central se derivan dos cosas importantes.

Primera: se admite que aún la tasa de interés activa es alta en la República Dominicana, en el año 1997.

¹⁸ Banco Central: “Informe de la Economía Dominicana Enero-marzo 1997”, Santo Domingo, R.D., mayo 1997, p. 36.

Conflicto presupuestario 1997

Esa tasa, en abril de 1997, fue tres veces superior a la tasa de inflación anualizada al mes de abril.

Con una tasa de interés tan alta las posibilidades de inversión se ven erosionadas, atentando contra la reactivación de la economía.

Segunda: se hace de público conocimiento que las reservas bancarias privadas, en el Banco Central, son superiores a las requeridas por el encaje legal; si ello es así, el Banco Central le proporciona un arma poderosa al sector empresarial que pregona la idea del estancamiento de la economía, debido a que las tendencias recesivas suelen acompañarse de la existencia de recursos financieros ociosos.

Cuadro 7
Tasa de interés nominal de los bancos comerciales
(Promedio simple y ponderado)
1996-1997

Año	1996	Enero 1997	Febrero 1997	Marzo 1997	Proyección 1997
PRÉSTAMOS					
Promedio simple	25.17	24.00	23.76	22.58	23.45
Promedio ponderado	23.73	22.76	22.17	22.67	-
Preferencial	21.20	19.55	20.06	19.82	19.81
DEPÓSITOS					
Promedio simple	13.34	13.09	12.41	12.46	12.65
Promedio ponderado	13.91	14.02	13.82	13.59	-
preferencial	15.38	14.60	13.90	13.85	14.05

Fuente: Elaborado por Linares con datos del Banco Central.

Nota: Las tasas para el año 1997 completo, se estimaron extrapolando el promedio simple de las tasas enero-marzo 1997.

¿Devaluación o apreciación del peso dominicano?

La moneda nacional sufrió nuevos procesos de devaluación en el 1997.

La devaluación de esta moneda es indetenible. ¿Razones? Son obvias. Tendencias al crecimiento de las importaciones de bienes y al estancamiento de las exportaciones; necesidad de orientar la economía hacia el mercado internacional; y el modelo prevaleciente en la economía dominicana (turismo, zonas francas, etc.), la reclama cuando la inflación interna es superior a la prevaleciente en la economía de nuestro principal socio comercial: EE.UU, a fin de evitar su apreciación artificial, que tanto perjudica a los bienes exportables. Es una conclusión dolorosa, pero ineludible.

Cuadro 8
Tasa de cambio promedio del dólar

Período	Oficial: tasa de compra	Oficial: tasa de venta	Privado: tasa de compra	Privado: tasa de venta
Noviembre 1996	12.87	12.87	13.50	13.68
Enero 1997	13.91	13.91	13.99	14.12
Febrero 1997	13.96	13.96	14.08	14.27
Marzo 1997	14.02	14.02	14.17	14.32
Proyección: diciembre 1997	-	-	15.00	15.25

Fuente: Elaborado por Linares con datos del Banco Central.

Nota: La proyección se efectuó calculando la variación porcentual mensual en el período enero-marzo 1997, luego determinando la media de dichas tasas.

En el mes de diciembre de 1996, la moneda nacional fue devaluada en 8.78%, como resultado del conjunto de medidas de ajuste económico que anunció el Sr. Presidente en esa fecha y que tenía como objetivo, unificar la tasa cambiaria en los mercados cambiarios oficial y privado y así despenalizar la actividad exportadora de café, cacao, tabaco, azúcar y otros productos.

De acuerdo a la proyección efectuada, la tasa de cambio en diciembre de 1997 sería de RD\$ 15.25 por dólar, que comparada con la tasa prevaleciente en el mercado privado, en diciembre de 1996, el peso se devaluaría en 11.47%. A pesar del proceso devaluativo analizado, la Fundación Economía y Desarrollo, sustenta que el peso dominicano desde el año 1987 (año base), hasta el 1997, ha estado apreciándose con respecto al dólar.¹⁹

La FEyD afirma, en el trabajo citado, que “(...) *el peso se ha apreciado en términos reales frente al dólar (...)*” y se pregunta: “(...) *¿En cuánto?*” E inmediatamente responde diciendo “*Para responder esa pregunta utilizamos el índice más sencillo de la tasa de cambio real, el cual se basa en la teoría de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). ¿Cómo podemos transformar el tipo de cambio de RD\$ 14.30 por dólar, que es el tipo de cambio nominal, en el tipo de cambio real que representa? Tomamos la tasa de cambio nominal (RD\$ 14.30 por dólar), la multiplicamos por el índice de precios al por mayor de EUA de 1997 que aparece en la Tabla 1 (126.56) y la dividimos por el índice de precios al consumidor de República Dominicana en 1997 (587.11). Esto arroja una tasa de cambio real de RD\$3.08 por dólar. ¿Qué quiere decir esto? Que mientras en 1987 un dólar costaba RD\$4.88, hoy día, en pesos del año 1987, cuesta solamente RD\$3.08. El dólar se ha abaratado frente al peso. El peso se ha apreciado frente al dólar. La apreciación real acumulada con relación al año 1987 es de 36.47% $(4.88-3.08/4.80 \times 100)$.*” (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros).

Y luego, más abajo, la FEyD añade que: “(...) *la tasa de cambio nominal en 1997 que mantendría la competitividad del año 1987 sería de RD\$22.64 (...)*” (Comillas, cursiva y puntos suspensivos son nuestros). De hecho, para la corrección de la apreciación, la FEyD sugiere una devaluación de 58% del peso dominicano.

Los cálculos efectuados por la FEyD técnicamente son correctos. Si una objeción se le podría hacer es que se fundamentan en una teoría (la de la paridad del poder adquisitivo), que de acuerdo a varios especialistas en

¹⁹ FEyD: “¿Está apreciado el peso dominicano frente al dólar?”, Listín Diario, sección Sábado Económico, del 14 de junio de 1997, p. 7-D.

ECONOMÍA INTERNACIONAL, entre los cuales se encuentran Krugman y Obstfeld²⁰, posee obvias debilidades.

Esos economistas alegan que sus resultados son distorsionados por:

- a) Presencia de costes de transportes y limitaciones al comercio (aranceles, por ejemplo).
- b) Existencia de prácticas monopolistas y oligopolistas en los mercados del producto.
- c) Debido a que los datos sobre la inflación publicados en diferentes países están basados en distintas cestas de productos, no existe razón alguna para que las variaciones del tipo de cambio compensen las diferencias en las mediciones oficiales de la inflación, incluso cuando no existen barreras al comercio y todos los productos son comerciables.

Al país entonces se le presenta la disyuntiva: devaluar la moneda en la magnitud sugerida, con lo que se intenta corregir la apreciación, cuyo impacto negativo en los ingresos de exportación es muy conocido por los exportadores dominicanos de azúcar, café, cacao y tabaco, o inmovilizar el tipo de cambio hasta que asome la crisis en el mercado cambiario, como suele ocurrir tradicionalmente en la República Dominicana.

En virtud de que el país depende principalmente, en términos de generación de divisas, del turismo, zonas francas y remesas, no tiene otra alternativa que continuar trillando el camino de la devaluación.

Restituir tasas de cambio similares a las prevalecientes en la década de los años 70, es simplemente una ilusión de los representantes de determinados sectores económicos, como el industrial, que jugaban un rol económico muy importante en la época del despilfarro que implicó el modelo de sustitución de importaciones.

²⁰ Véase Krugman y Obstfeld: *Economía internacional*, McGraw Hill. tercera edición, Madrid. España. 1995, Capítulo 16. p. 484-506.

Proyección de la cuenta corriente de la balanza de pagos

Se ha proyectado la cuenta corriente de la balanza de pagos de la República Dominicana, tomando en cuenta la variación anual de cada una de sus cuentas y subcuentas, para la serie histórica 1989- 1996; luego determinando la media de esas variaciones, que multiplicada por los valores asumidos, por las variables allí explicitadas, en el 1996, arrojó los montos estimados para el 1997.

Como puede notar el lector, en el cuadro presentado más abajo, el saldo de la cuenta corriente, a diferencia de 1996, el cual fue deficitario por un monto de US\$30.7 millones, en el 1997 se estima que podría ser superavitario por un monto de US\$19.5 millones.

Cuadro 9
Balanza de pagos
Millones de US\$
1997

Transacciones corrientes (A+B+C)	19.5
A) Balanza comercial (1-2)	-2615.5
1. Exportaciones	869.5
Azúcar	168.0
Café	72.0
Cacao	69.0
Tabaco	53.0
Ferróníquel	219.5
Dore	72.0
Bauxita	-
Otros	216.0
2. Importaciones	3485.0
Petróleo-carbón	855.0
Otros	2630.0
B) Saldo de servicios (3-4)	1296.0
3. Ingresos por servicios	2984.0
Seguros y fletes	23.0

Otros transportes	139.0
Viajes	1860.0
Renta de la inversión	82.0
Transacciones del gobierno	16.0
Zona franca	602.0
Diversos	262.0
4. egresos por servicios	1688.0
Seguros y fletes	329.0
Otros transportes	31.0
Viajes	186.0
Renta de la inversión	946.0
Transacciones del gobierno	11.0
Diversos	185.0
C) Transferencias unilaterales netas	1339.0
Privadas	1243.0
Públicas	96.0

El probable saldo positivo discutido, ¿a qué se podría deber? Obviamente que no estaría motivado por el resultado de la balanza comercial, cuyo saldo negativo se estima que será de US\$2,615.5 millones, es decir 9.2% superior al de 1996. Fueron los saldos de las balanzas de servicios y transferencias unilaterales (US\$2,635.0 millones), que continúan haciendo aportes positivos a la balanza de pagos.

Estimación de las finanzas del Gobierno Central (1997)

“Las técnicas que emplean los gobiernos para determinar sus ingresos se han venido desarrollando desde hace más de un siglo. En los países que, a fines del siglo pasado, estaban interesados en evitar el crecimiento de la actividad gubernativa, se empleaban sistemas de estimación de ingresos que trajeran como consecuencia la posibilidad mínima de incremento de los gastos. Cuando, con el tiempo, se fueron asignando nuevas funciones al Estado y la finanza pública pasó a ocupar un lugar preponderante en la política de los gobiernos intervencionistas, se comenzaron a desarrollar con mayor énfasis sistemas de estimación que tenían por objeto proporcionar al Estado la posibilidad de moverse en función de los cambios sociales y

económicos.

“Las técnicas más usadas en los diferentes países han sido las siguientes: a) técnica automática, b) técnica del promedio, c) técnica de los aumentos y d) técnica de la evaluación directa.”²¹ (Comillas y cursiva son nuestras).

“El sistema de los aumentos, llamado también de acrecentamiento, consiste en agregar a los cálculos normales de ingresos un excedente probable. El primer elemento de estimación es, entonces, el de los resultados conocidos, sea del penúltimo año o del promedio de varios años; el segundo es el de aumentarlos únicamente en proporción igual al aumento medio de los tres años anteriores.”²² (Comillas y cursiva son nuestras). Este fue el sistema utilizado en la presente proyección.

Cuadro 10
Proyección de las operaciones fiscales del gobierno central (1997)

Concepto	Valores en RD\$
Ingresos fiscales (A+B)	RD\$30,297.0
A. Ingresos ordinarios	28,346.0
Ingresos tributarios	26,683.0
1. Impuestos sobre los ingresos	5,308.0
2. Impuestos sobre el patrimonio	209.0
3. Impuestos internos sobre mercancías y servicios	13,994.0
4. Impuestos sobre el comercio exterior	7,062.0
5. Otros impuestos	110.0
Ingresos no tributarios	1,663.0
B. Ingresos extraordinarios	1,951.0
Recursos externos	477.0
1. Prestamos	249.0
2. Donaciones	228.0

²¹ Matner, Gonzalo: *Planificación y Presupuesto por Programas*. 4ta. edición, Siglo XXI, Santiago de Chile, ILPES, 1972, p. 187.

²² Matner, Gonzalo: Obra citada, p. 188.14312.0

Impuestos internos	1,474.0
1. Ventas de activos	361.0
2. Aportes extraordinarios	630.0
3. Otros	443.0
Gastos fiscales (I+II)	31,425.0
I. Gastos corrientes	17,113.0
1. Servicios personales	7,391.0
2. Servicios no personales	539.0
3. Materiales y suministros	948.0
4. Aportes corrientes	6,246.0
5. Otros	1,989.0
II. Gastos de capital	14,312.0
1. Maquinarias y equipos	435.0
2. Construcciones de obras y plantaciones agrícolas	9,389.0
3. Aportes de capital	2,050.0
4. Amortización de la deuda	2,120.0
5. Otros	316.0
Superávit (+) o déficit (-) de caja	1,128.0

Fuente: Elaborado por Linares con datos del Banco Central.

Por consiguiente, la metodología que se siguió para la proyección de las operaciones fiscales del Gobierno Central, consistió en el cálculo de la tasa promedio de crecimiento de las partidas implicadas en dichas operaciones, para la serie histórica 1994-1996, y que aparecen en la publicación del Banco Central, “ESTADÍSTICAS MONETARIAS, BANGARIAS, FINANCIERAS, FISCALES Y DE PRECIOS 1990-1996”.

Lo primero que se destaca en la estimación es que el déficit potencial que avizoró el Sr. Presidente de la República, en las cuentas financieras del Gobierno, en el mediano plazo y que igualmente se encuentra contenido en las proyecciones fiscales que aparecen en el libro “*ECONOMÍA DOMINICANA (...)*”²³, (comillas, cursiva y el punto suspensivo son

²³ Véase *Economía Dominicana...*, de Manuel Linares, p. 165.

nuestros), de reciente edición, se empezaría a materializar en el 1997, si prevalecen las condiciones económicas que caracterizaron a los años 1994-1996.

Es así entonces como el saldo de caja del Gobierno Central podría arrojar un déficit de RD\$1,128.0 millones.

Si finalmente se presentare esta realidad, hay un componente del gasto que la autoridad gubernamental podría intentar reducir, el cual está relacionado con el aporte corriente que hace el gobierno a instituciones estatales, especialmente a empresas quebradas, y que de acuerdo a la proyección ascendería a RD\$6,246.0 millones, equivalente a un 36% del gasto corriente.

Si la magnitud deficitaria estimada no se convierte en realidad, habrán de incidir decisivamente la elevación de los precios de los combustibles, lo que implicó un aumento en los ingresos fiscales derivados del diferencial del petróleo y que además a finales del mes de diciembre de 1996, en las aduanas, las importaciones se empezaron a liquidar en base a una tasa de cambio de RD\$14 por dólar, como resultado de la unificación cambiaria decretada por el Sr. Presidente de la República y a una mayor eficiencia y honradez en la recaudación y administración tributarias, por parte de los organismos públicos encargados de esas labores.



Rafael Camilo, ex-director de ONAPLAN

XIII. OPINIÓN DE LA ONAPLAN SOBRE EL GASTO PÚBLICO EN LA COYUNTURA ECONÓMICA 1997

(Rafael Camilo, Director Nacional de la ONAPLAN)

Nota introductoria

En el pasado mes de mayo de 1997, mediante una importante rueda de prensa el Director Nacional de la ONAPLAN, licenciado Rafael Camilo, expuso ante la opinión pública nacional, el punto de vista de la institución que él dirige, sobre el gasto y la política económica. A continuación dicho documento es reproducido²⁴.

Política económica y composición del gasto público

Desde que el Gobierno que preside el Dr. Leonel Fernández asumió la conducción del Estado, anunció la decisión de una reorientación del gasto público.

Esa reorientación ha estado dirigida a incrementar los gastos del gobierno hacia los sectores sociales y específicamente a aquellos que tienen como finalidad desarrollar el capital humano (educación y salud), y los encaminados a elevar el nivel de vida de la población, es decir, las inversiones en saneamiento básico, viviendas, agua potable y otras.

La reorientación de la política económica al destinar mayor parte del gasto público hacia los sectores sociales, busca los siguientes objetivos:

²⁴ Nota del autor de este libro.

- *Combatir la pobreza.*
- *Fortalecer la institucionalidad.*
- *Modernizar el sector público.*
- *Combatir la corrupción.*
- *Avanzar en los diferentes procesos de reformas estructurales.*
- *Conducir al país por un sendero de desarrollo sostenible.*

En el corto plazo, esta estrategia implica una reorientación de la estructura económica del gasto público hacia un aumento del gasto corriente. Las razones que explican esta reorientación son las siguientes:

- *La revitalización de la institucionalidad del país requiere de gasto corriente, más que gastos de capital (personal mejor preparado, materiales y suministros, mejor equipamiento, publicidad, comunicaciones, energía eléctrica, etc.).*
- *Restituir la credibilidad internacional del país requiere de un mayor componente del gasto corriente (embajadas, cuotas de organismos internacionales, personal de cancillería, pago de intereses de la deuda externa).*
- *La mejoría de la calidad de los servicios sociales es intensa en gastos corrientes.*
- *El incremento del ingreso per cápita está determinado de manera fundamental por el gasto de capital humano (educación, salud), el cual depende del gasto social del gobierno y el gasto social demanda un mayor componente de gasto corriente que los demás servicios gubernamentales.*

Para lograr estos objetivos, el gobierno ha decidido reorientar el gasto público en las siguientes áreas:

Conflicto presupuestario 1997

1) *Incremento de las pensiones del Estado a servidores públicos civiles y militares, que significó el aumento del ingreso disponible a millares de personas, los que pasaron de recibir RD\$17.4 millones a RD\$37.0 millones mensuales.*

2) *Elevación de los salarios de los servidores públicos y en mayor proporción los salarios de los maestros y los médicos. Esta elevación de los salarios conforma la mayor parte de los gastos de los servicios personales que pasaron de un promedio de 20.6% de incremento del gasto corriente de los gastos totales en 1987- 1996 a 29.2% en 1996-1997.*

Aunque esta política ha conllevado a un aumento del gasto en sueldos y salarios del 21% al 29% del gasto público total, esta proporción es menor, a) tanto con respecto al promedio histórico del 1978- 1986 que fue de 34%, así como b) menor promedio latinoamericano de 34% para el período 1985-1995.

3) *El incremento significativo de los aportes corrientes a las empresas públicas realizados a la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), los cuales representan el 40% del total de la partida, los aportes a la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) que representan el 7%, los aportes a otras instituciones descentralizadas (INDRHI, INVI, CAASD y el PEDA) que representan el 48% y el aporte al Consejo Estatal del Azúcar (CEA) de RD\$700 millones.*

4) *En la reestructuración del gasto hecha hasta la fecha durante los ocho (8) meses de gobierno, el gasto de capital se ha situado en un promedio de 38%. Durante los meses enero-abril de este año, el promedio de gasto de capital ha sido de 44%, correspondiendo al mes de abril, que incluye el incremento salarial un 43%.*

5) *Por otro lado, se ha incrementado de manera significativa la participación de los gastos para la amortización de la deuda externa.*

Esa partida representó el 14% de los gastos totales en el último trimestre, mientras en el período 1987-1996 fue de un 6%, destacándose el fuerte

incremento del mes de abril, cuando dicha amortización representó el 17% del gasto total.

Hay que destacar que la amortización de la deuda representó para el primer cuatrimestre enero-abril, el 36% de los gastos de capital.

El impacto que ha tenido la reestructuración del gasto hasta el momento no ha sido negativo, por el contrario, las estimaciones del Banco Central indican que el crecimiento del producto se ha acelerado y ha experimentado un incremento promedio de 6.5%.

Además, se espera que este crecimiento pueda continuar su ascenso, en la medida en que avancen los procesos de reforma sometidos al Congreso y el Gobierno pueda liberar recursos, como por ejemplo, los aportes corrientes suministrados a la CDE y a las empresas públicas, una vez aprobados estos proyectos.

Los recursos liberados podrían ser focalizados a programas específicos para combatir la pobreza y mitigar los posibles efectos negativos de las reformas.

El estudio realizado por el Banco Central titulado “EFECTOS DE LA REORIENTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LA PRODUCCIÓN, EL EMPLEO Y EL CONSUMO DE LOS HOGARES”, basado en un análisis de la matriz insumo-producto que señala que una mayor inversión en el gasto social impacta positivamente sobre el crecimiento del producto.

Eso se debe a la interrelación existente entre los sectores sociales y la actividad económica interna, como son los servicios y el sector agropecuario.

Además, otros beneficios adicionales se sentirán en el mediano y largo plazo, pues el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que un esfuerzo en elevar la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo (RD de 4 años de escolaridad a 5 años) permite elevar en 2 puntos porcentuales el potencial de crecimiento económico durante los próximos diez años.

Se ha querido presentar esta nueva orientación de la política económica como incorrecta y que afectará negativamente el crecimiento a corto y mediano plazo de la economía.

La ONAPLAN considera que la nueva política económica, no sólo favorecerá el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, sino que es la política económica más adecuada en términos del crecimiento de largo plazo, pues garantiza un crecimiento sostenido del capital humano y por ende de la productividad y mayor equidad en la distribución del ingreso nacional.

Política económica 1987-1992

Es importante comparar las orientaciones de las políticas económicas de años recientes y sus resultados con la política económica actual.

En 1987, el gobierno del Dr. Balaguer se propuso acelerar la dinamización de la economía en base a un programa de inversión pública.

Para ello, el gobierno escogió incrementar el gasto de capital de un 3.5% del PIB en 1986 a un 8.2% en 1987, siendo la construcción el mayor componente con un 3.5% del PIB o el 23.9% de los gastos totales.

Ese componente, se mantuvo creciente hasta 1989 y representó cerca del 28% de los gastos totales durante el período 1987-1990.

Esta situación desencadenó un desequilibrio macroeconómico en razón de que el plan de inversión pública se financió a través de dos componentes:

a) Una disminución de los aportes corrientes, éste se redujo de 19.8% de los gastos totales en 1986 a un promedio de un 10% al sector público descentralizado en el período 1987-1990.

b) La reducción a los gastos personales (incluye sueldos y salarios) que pasaron de 31.3% de los gastos totales en 1986 a un promedio de un 21% durante el período analizado.

c) Además, con los recursos liberados al traspaso al Banco Central de gran parte de la carga de la deuda externa.

En consecuencia, se produjo una expansión monetaria sin precedentes que dio lugar a una espiral inflacionaria que llegó cerca de tres dígitos, cuando la tasa de inflación medida de diciembre a diciembre alcanzó un 79.92% en 1990.

El énfasis en la inversión en construcción fue la fuerza impulsora que provocó la desestabilización de la economía.

Resultados de la política económica 1987-1992

Esta política económica, provocó los resultados siguientes:

a) El salario mínimo real promedio cayó de RD\$185 en 1986 a RD\$128 en 1990, calculado en base al IPC de diciembre de 1984.

b) El porcentaje de la población pobre se incrementó hasta llegar a un 60%.

Ante el desajuste provocado por la política económica se estableció un programa de estabilización con el FMI a partir de agosto de 1990.

Además del programa de estabilización, implementado para corregir la situación anterior, se inició un conjunto de reformas estructurales que tenía el objetivo de iniciar el proceso de reinserción de la economía dominicana a la economía mundial.

Entre las reformas implementadas e introducidas están la reforma arancelaria, la tributaria, la modificación del Código de Trabajo, la Ley de Servicio Civil, entre otras.

Consecuencias del programa de ajuste 1991-1992

El programa de ajustes ejecutado durante los años 1991 y 1992 provocó los siguientes cambios en la política económica:

Conflicto presupuestario 1997

a) *Se redujo el gasto en construcción de un promedio de 28% del total de gasto en el período 1987-1990 a un 20% en los dos años de ajustes.*

b) *Se destinó un promedio del 12% de los gastos totales, al pago de la amortización e intereses de la deuda externa.*

c) *Como resultado de estas medidas se logró detener la espiral, ya que la tasa de inflación a diciembre cayó a 7.90% y 5.17% respectivamente en los dos años analizados.*

Política económica 1993-1994

En los dos años posteriores 1993-1994 y con vista a las elecciones venideras, el Gobierno incrementó su política de construcción, elevando el gasto en construcción de un promedio de 2.5% del PIB a un promedio de 4.6% en 1993-1994.

Eso generó el resurgimiento del déficit fiscal y aceleramiento de la inflación que llegó a un 14.5%, medida de diciembre a diciembre del 1993- 1994.

En septiembre de 1994, las autoridades monetarias comenzaron un programa de restricción monetaria que conllevó a un incremento de los tipos de interés promedio de 2 puntos porcentuales, al pasar de 28.7% en 1994 a 30.8% en 1995.

Eso encareció el costo del dinero para los sectores productivos que dependen del financiamiento interno como es la industria local, agropecuaria y el mismo sector finanzas.

Sin embargo, a pesar de los aumentos de los tipos de interés negativo, la inversión privada bruta pasó de un 14.0% del PIB en 1994 a un 16.6% en 1995, debido a la inversión realizada en los sectores asociados a empresas transnacionales y con acceso a línea de crédito en el extranjero, como son los sectores de comunicación y el comercio en el área de las importaciones.

Además, los procesos de reforma y apertura incentivaron a las empresas de los diferentes sectores a realizar nuevas inversiones de capital para

readaptarse a los nuevos cambios de la economía global.

Durante el período 1994-1996 el gobierno aceleró su política de construcción, llevándola del 20% en 1992 al 31% del gasto público total en 1996. Esta inversión se financió de la siguiente manera:

a) Con un incremento de la deuda interna que llegó a unos 5.5 mil millones de pesos, equivalente al 22% de la inversión en construcción de 1993 al 1996.

b) Con un atraso en el pago de la deuda externa al Banco Central, constatándose que en los años 1995 y 1996 el Gobierno Central no hizo pagos de intereses de la deuda externa, y sólo disponía de alrededor del 50% para el pago de capital.

Resultados de los períodos de política económica analizada

En general, la política de inversión pública en el gasto de construcciones durante el período 1987-1990, creó un descenso en el nivel de vida de los dominicanos y aumento de la pobreza de la población, al provocar un alto proceso inflacionario, que provocó una reducción del ingreso real de la población.

a) Durante el período 1991-1996 hubo un crecimiento económico significativo de 5.5% al año, pero sustentado en el no pago de la deuda externa por el Gobierno Central y el incremento sin precedentes de la deuda interna, lo cual determinó la gran fragilidad de la estabilidad macroeconómica.

Reflexiones sobre la composición del gasto público y el crecimiento económico

Aparentemente el crecimiento del PIB se comporta de manera bastante independiente de la composición porcentual del gasto público y de la proporción correspondiente a construcciones, ya que políticas económicas opuestas, han generado en el pasado niveles de crecimiento económico similares.

Comparando los diferentes períodos de política económica a partir de 1978 y sus efectos sobre el crecimiento del PIB real (base 1970) encontramos los siguientes resultados:

1) Período 1978-1982

Con una política económica caracterizada por una composición porcentual que privilegiaba el gasto corriente (70%) sobre los gastos de capital (30%) y con un bajo volumen de inversiones en construcción (10%) se obtuvo un crecimiento promedio del PIB real de un 4%.

2) Período 1982-1986

Durante este período la política económica se comportó de manera similar al período anterior, con una proporción de 74% en gastos corrientes y 26% en gastos de capital, y un 7% de inversión en construcciones. Se debe señalar que los ajustes estructurales de 1984-1986 distorsionan el crecimiento del PIB, que logró tan sólo una tasa promedio de crecimiento del 2.3% anual.

3) Período 1986-1996

A partir de este período se invierte la política económica pública, enfatizando en el gasto de capital que se eleva a un promedio del 55%, disminuyendo el gasto corriente a una proporción del 45%, con una inversión de construcción del 27%. Con esta nueva composición del gasto público se generó un crecimiento promedio del PIB del 3.9% promedio anual.

De los tres períodos anteriores de política económica se puede concluir que, aparentemente no existe una relación directa entre la composición del gasto público y el crecimiento económico y que éste último parece responder más bien al nivel del gasto público que a la distribución porcentual del mismo.

Donde sí se evidencia un impacto directo del gasto público es en la disminución de la pobreza, ya que los modelos de política económica que han hecho énfasis en el gasto corriente, y la inversión en capital humano han

logrado mejoramiento en los niveles salariales en el consumo de los grupos de menores ingresos, y en el nivel general de vida de la población.

Comparación internacional

Cuando se compara con el contexto latinoamericano, la República Dominicana ha dedicado una proporción muy baja de gasto público al gasto corriente.

Mientras que el período 1989-1995, los países de la región del Caribe dedicaron un promedio del 87% a gastos corrientes y los centroamericanos a un 79%, la República Dominicana sólo dedicó el 50% a dichos gastos.

Por otro lado, mientras dedica un promedio, de 50% al gasto de capital, los países antes señalados no sobrepasan el 21%.

En realidad, la proporción de gastos corrientes en la República Dominicana es totalmente atípica en el contexto latinoamericano, ningún otro país de la región dedica tan baja proporción del gasto público al gasto corriente. De la misma forma, cuando se compara la participación de los sueldos y salarios dentro del gasto público total, de nuevo la República Dominicana presenta un nivel muy bajo (24%) con respecto del promedio de los países latinoamericanos (34%) para los años 1989-1995.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central: “INFORME DE LA ECONOMÍA DOMINICANA, ENERO-MARZO 1997”. Santo Domingo, R.D., 1997.

- “INFORME DE LA ECONOMÍA DOMINICANA 1996”. Santo Domingo, R.D., 1997.

- “ESTADÍSTICAS MONETARIAS, BANCARIAS, FINANCIERAS, FISCALES Y DE PRECIOS”. Santo Domingo, R.D., 1997.

- “SOBRE LA SITUACIÓN DE LIQUIDEZ DE LA ECONOMÍA DOMINICANA”. Santo Domingo, R.D., 2 de junio de 1997.

- “COMPORTAMIENTO DE LAS VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS ENERO- ABRIL 1997”. Santo Domingo, R.D., 9 de junio de 1997.

Báez, Juan: “EL AFFAIR PRESUPUESTARIO 1997”. Santo Domingo, R.D., abril 1997.

Camilo, Rafael: “GASTO PÚBLICO Y POLÍTICA ECONÓMICA”. Santo Domingo, R.D., 1997.

Cámara del Senado: “LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO PARA EL SECTOR PÚBLICO”. Santo Domingo, R.D., 1969.

CONEP: -“LA PROPUESTA DEL CONEP AL GOBIERNO”. Listín Diario, 18 de diciembre de 1996.

- COMUNICADO PÚBLICO. Listín Diario, 24 de diciembre de 1996.

Fernández Reyna, Leonel: “DISCURSOS PRONUNCIADOS LOS DÍAS 18, 19 Y 20 DE DICIEMBRE DE 1996”. Listín Diario, Santo Domingo, R.D., 1996.

FEyD: “EL REGRESO DEL GATO PARDO”. Listín Diario, 25 de enero de 1997, Santo Domingo, R.D.

- ¿ESTÁ APRECIADO EL PESO DOMINICANO FRENTE AL DÓLAR? Listín Diario, Sección SÁBADO ECONÓMICO, del 14 de junio

de 1997.

Gobierno-CONEP: "TEXTO DEL ACUERDO". El Caribe, Santo Domingo, R.D., 14 de enero de 1996.

Krugman y Obstfeld: *ECONOMÍA INTERNACIONAL*. McGraw Hill, tercera edición, Madrid, España, 1995.

Linares, Manuel: *ECONOMÍA DOMINICANA*. Editora UASD, Santo Domingo, R.D., 1997.

- "LECCIONES PRINCIPALES". Santo Domingo, R.D., abril 1997.
- "PRESUPUESTO. REFORMA Y PLANIFICACIÓN". Santo Domingo, R.D., 1995.
- "ANÁLISIS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA 1997". Santo Domingo, R.D., 1997.

Mochón, Francisco: *ECONOMÍA BÁSICA*. McGraw Hill, Madrid, Santo Domingo, R.D., 1994.

Martner, Gonzalo: *PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS*. 4ta. edición, Siglo XXI, Santiago de Chile, ILPES, 1972.

ONAPRES: "PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL, 1997". Santo Domingo, R.D., 1996.

- "PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL, 1997 (Segunda Versión)". Santo Domingo, R.D., 1996.

UNE: "DOCUMENTO DE LA UNE". Hoy, 9 de enero de 1997, Santo Domingo, R.D.

Oliveira Amado, Antonio: "REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO". Santo Domingo, R.D., 1992.

Santana, Isidoro: "PROYECTO DE PRESUPUESTO 1997". Discurso en la Vista Pública, en el Senado. Santo Domingo, R.D., 1997.

EDICIÓN FÍSICA:

La edición física de "Conflicto Presupuestario 1997", de Manuel Linares, se terminó de imprimir en los talleres gráficos de la Editora Universitaria de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, en el mes de septiembre de 1997, con una tirada de 500 ejemplares.