



CLEC
Comité Latinoamericano de
Economistas de FELABAN



**ASOCIACIÓN DE BANCOS COMERCIALES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA
FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE BANCOS (FELABAN)
II CONGRESO LATINOAMERICANO DE BANCA Y ECONOMÍA**

TEMA: “POLÍTICA FISCAL PARA EL DESARROLLO”

Conferencista: Francisco A. Canahuate Disla

El Contorno Social y Fiscal Dominicano en 1991



La política fiscal se define como: “La actuación del Sector Público sobre sus ingresos y sus gastos con el fin de influir en los niveles de renta, producción y empleo de la economía”. **Es necesario hacer la distinción entre la formalidad y la informalidad a que ésta puede conducir.** El Vía Crucis tributario experimentado por la República Dominicana a partir de su Constitución, el 6 de noviembre del año 1844, tiene múltiples y valiosas enseñanzas sobre las cuáles conviene reflexionar para buscar la unidad en la diversidad.

El Contorno Social y Fiscal Dominicano en 1991



La política fiscal, monetaria, cambiaria y de controles de precios aplicada por el Estado en la década de los años 80 generó un proceso de inestabilidad económica y social que en 1990 alcanzó una inflación superior al 100%. Hubo un amplio y prolongado desabastecimiento de los mercados, gran crisis en los servicios públicos, y profunda desconfianza. Parecía que transitábamos por el resbaladizo camino de la disolución.







El Contorno Social y Fiscal Dominicano en 1991

En aquellas aciagas circunstancias, cuando muchos huyendo de la crisis reinante se radicaron en el exterior, las fuerzas vivas de la nación y humildes ciudadanos con probada vocación de servicio elevaron su clamor solicitando la aprobación de un conjunto de reformas estructurales tendentes a enfrentar, con éxito, el reto que teníamos por delante.

En el **año 1991**, antesala de las trascendentales reformas, el Producto Interno Bruto a precios corrientes año base 1970 ascendió a **RD\$96,333.0** equivalentes a **US\$7,706.64** millones; y las recaudaciones fiscales fueron del orden de los **RD\$9,676.1** equivalentes a **US\$774.09** millones. La **presión tributaria** se situó en el diez por ciento (**10%**). (**Tasa de Cambio fija RD\$12.50 X US\$1**).

La Respuesta del Presidente Dr. Joaquín Balaguer



El 4 de mayo del año 1989, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto No. 173-89, integró una Comisión Especial para hacer un estudio y evaluación del Sistema Tributario Dominicano. Mediante el Artículo Único del Decreto No. 251-90 del 22 de julio del año 1990, se estableció que: **“La Comisión Especial de Trabajo, creada mediante Decreto No.173-89, de fecha 4 de mayo de 1989, que tiene a su cargo el estudio y evaluación del Sistema Tributario Dominicano, con el objeto de elaborar un Plan Maestro de Reforma Tributaria, queda integrado de la siguiente manera: el Secretario de Estado de Finanzas, quien la presidirá; el Secretario Técnico de la Presidencia, Vicepresidente; el Director General del Impuesto sobre la Renta; el Director General de Rentas Internas; el Director General de Aduanas; el Director General del Presupuesto; el Director General de Exoneraciones y por los señores Lic. Jesús Hernández López Gil; Lic. Andrés Julio Espinal y Lic. Fernando Ravelo Álvarez”.**

La Respuesta del Presidente Dr. Joaquín Balaguer



Posteriormente, mediante el Decreto No.265-90, de fecha 1ro. de agosto del mismo año 1990, la referida Comisión se amplió así: **“El Secretario de Estado de Industria y Comercio, un representante de la Asociación de Industria de la República Dominicana y un representante de la Cámara de Comercio y Producción del Distrito Nacional, quedan designados Miembros de la Comisión Especial de Trabajo creada...”**



Trascendentales Reformas Estructurales (1992-1995)



Entre las principales reformas económicas y sociales de este período figuran: La Ley No. 8-90 del 15 de enero del año 1990, sobre Zonas Francas Industriales de Exportación; el Código Tributario (Ley No. 11-92); el Código de Trabajo (Ley No. 16-92); el Código Arancelario Armonizado (Ley No. 14-93, previamente aprobado y aplicado de manera provisional por el Decreto No. 339-90 de fecha 12 de septiembre del año 1990; y la Ley No. 16-95 del 20 de noviembre del año 1995, sobre Inversión Extranjera.

Características Globales de Dichas Reformas



El objetivo global de dichas reformas y sus características fue la generación de empleos, divisas y transferencia de tecnología; apertura de los mercados; la reducción de las tasas impositivas; eliminación y/o reducción de las excepciones, exenciones y exoneraciones tributarias; el abastecimiento de los productos de consumo; la estabilidad macroeconómica, con crecimiento sostenido; y el incremento de las recaudaciones fiscales para atender las necesidades colectivas, absolutas y relativas. Cada una de dichas leyes tiene sus propias características y ameritan ponderación por separado.

Principales Actores del Proceso



El principal actor político fue el Presidente Constitucional de la República, **Dr. Joaquín Balaguer, con firme voluntad para impulsar tales reformas**; así como, un conjunto de instituciones oficiales y técnicos calificados, nacionales y extranjeros, sobre la materia.



Principales Actores del Proceso



En esta ocasión nos referiremos exclusivamente al proceso de elaboración, aprobación publicación y aplicación de la Ley No. 11-92, mediante la cual se instituye el Código Tributario. Entre éstos podemos citar: la entonces Secretaría de Estado de Finanzas, actual Ministerio de Hacienda; la Dirección General de Aduanas; las otrora Direcciones Generales de Impuesto sobre la Renta y de Rentas Internas, actual Dirección General de Impuestos Internos (DGII); el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT); el Centro Interamericano de Estudios Tributarios (CIET), éstos dos últimos de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Principales Actores del Proceso



También participaron, de manera destacada y determinante, el entonces Secretariado Técnico de la Presidencia, actual Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Instituto Internacional de Reforma Tributaria de la Universidad de Harvard; la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo; el Banco Central; y el Congreso Nacional.

Dos Criterios Diferentes



Una mirada, aunque sea de pasada, a la prensa nacional de la época pone al descubierto un conflicto, al más alto nivel, que hizo irreconciliables las posiciones adoptadas. Por un lado, la Secretaría de Estado de Finanzas y sus asesores, postulaban el criterio de separar la reforma en cuatro proyectos de leyes independientes; mientras que, por el otro, el Secretariado Técnico de la Presidencia y sus asesores, defendieron con vehemencia la legislación tributaria codificada como en efecto se aprobó.

Nuestro Testimonio Para la Historia



Sucedió algo absolutamente inesperado. Los periódicos se hicieron eco de fragmentos de los informes de trabajo elaborados por los técnicos extranjeros y hubo un caso en el cual se hacía alusión a la conducta moral de los auditores. Eso inquietó a la Junta Directiva del **Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana (ICPARD)**. En esas circunstancias, **el 17 de junio del año 1991**, cumpliendo un mandato institucional del gremio profesional para indagar al respecto, visitamos la Sede del PNUD en compañía del Presidente del Instituto, el fenecido **Lic. Genaro Soriano Guzmán**, para solicitar aclaración sobre el tema.

El Dr. Donald C. Lubick, abogado, dijo: “Qué bueno que haya venido, pues, tengo en agenda llamarlo para concertar una cita”. Me solicitó colaboración en la revisión de un borrador del Código Tributario. **Hasta ese momento no había tenido ninguna participación en el proceso.**

Primer Informe de Revisión



El día **23 de julio del año 1991**, a las 12:15 de la tarde deposité el primer informe de revisión en el PNUD. Los dos (2) primeros Párrafos textualmente dicen:

“Hemos procedido, complacidamente, a revisar su novedosa e importante propuesta de “Código Tributario de la República Dominicana”, con el interés que genera un trabajo profesional de tal naturaleza y magnitud como el que ustedes han logrado realizar, pues, la Reforma Tributaria es reclamada y esperada por todos en nuestro país; tanto por las autoridades que demandan y necesitan incrementar sus recaudaciones fiscales para poder hacer frente a las múltiples necesidades sociales y financieras que exigen los tiempos actuales, como por los contribuyentes que hoy tributan, los cuales reclaman una considerable reducción de las tasas impositivas vigentes, especialmente en materia de Impuesto sobre la Renta, para disminuir el pago individual que deben efectuar las personas físicas y morales anualmente”.

“Para lograr armoniosamente ambos objetivos se plantea una Profunda Reforma Administrativa que ataque la evasión en sus raíces, un aumento en el universo de contribuyentes cotizantes, una reducción o eliminación de los Incentivos Fiscales vigentes y una disminución en las tarifas que garanticen una rebaja sustancial en el impuesto a todos los niveles”.

Varias Observaciones Acogidas



Durante esa primera etapa de revisión y colaboración hice varias observaciones técnicas al anteproyecto original las cuales fueron acogidas e incorporadas a la versión final del consistente documento entregado por el PNUD, **el día 3 de septiembre del año 1991**, a las autoridades correspondientes. Desde esa misma fecha me desempeñé honoríficamente como asesor del Secretariado Técnico de la Presidencia, con asiento en el Palacio Nacional, en el marco de la indicada Reforma Tributaria.

Depósito en la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo



El Secretariado Técnico de la Presidencia, con la asesoría del PNUD, depositó el anteproyecto de ley de Código Tributario de la República Dominicana en la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo; lo propio hizo la Secretaría de Estado de Finanzas y sus asesores con cuatro anteproyectos independientes. Así las cosas.

Nuestra Misión



El feneido Presidente Dr. Joaquín Balaguer nos confió, personalmente, la misión de coordinar los aspectos técnicos del Proyecto, durante las múltiples negociaciones sectoriales tendentes a lograr la aprobación de la trascendental pieza legislativa.



Una Confesión Clarificadora



El Asesor Técnico del Poder Ejecutivo en Asuntos Impositivos en un mensaje dirigido al Presidente de la República, en fecha 6 de julio del año 1992, dice textualmente: “Originalmente fue elaborado para ser un conjunto de cuatro leyes independientes pero integradas por normas y procedimientos de aplicación general, solución que aportaba elementos de claridad y de simplificación, que facilitaban el estudio, la comprensión y aplicación de cada uno de los impuestos incluidos en ellas. **Por decisión sugerida por el Secretario Técnico, Vuestra Excelencia dispuso que presentara en forma de Código, unificándose en un proyecto de ley denominado Código Tributario de la República Dominicana, para lo cual se nos otorgó un plazo de 48 horas”.**

Proceso Legislativo



El **día 12 de noviembre del año 1991** el Poder Ejecutivo sometió el Proyecto de Ley de Código Tributario al Congreso Nacional para su conocimiento, discusión y aprobación. La Comisión Especial de la Cámara de Diputados apoderada del referido Proyecto fue igualmente asesorada por nosotros y también la Comisión de Finanzas del Senado de la República. En efecto, el domingo 2 de febrero del año 1992 el Diputado Marino Collante Gómez, con nuestra asesoría, presentó y leyó en voz alta un informe preliminar sobre el particular, en reunión de trabajo con el Presidente de la República y demás funcionarios vinculados con el tema. Del Congreso Nacional, redactada por nosotros, salió la Ley No. 11-92. También hicimos, al día siguiente de su promulgación, la publicación de un libro con el contenido íntegro de la misma, con autorización expresa del Presidente de la República.

Quejas Posteriores a la Aprobación de la Ley No. 11-92



El Asesor Técnico del Poder Ejecutivo en Asuntos Impositivos en el indicado mensaje se quejó señalando que: “Después de estar dicho proyecto depositado en la Cámara de Diputados, se le hicieron modificaciones importantes, conforme a acuerdos convenidos por una comisión designada por usted, e integrada por el Secretario Técnico de la Presidencia, el Gobernador del Banco Central, el Director de Aduanas, Diputados miembros de la comisión de finanzas de la Cámara de Diputados, con la participación de sus asesores y la de los partidos políticos participantes en tales discusiones”. Agregando que: “...no obstante nuestro permanente ofrecimiento de estar a las órdenes de dicha comisión, ratificado en numerosas ocasiones, fuimos excluidos sistemáticamente de las numerosas reuniones celebradas al efecto, al igual que la Secretaria de Estado de Finanzas y los Directores del Impuesto sobre la Renta y Rentas Internas, quienes habíamos trabajado arduamente en la elaboración del proyecto enviado a las Cámaras”. **Se afirmó que caerían las recaudaciones porque la legislación favorecía a los contribuyentes.**

Recaudaciones Fiscales del Año 1992



En el año 1992, contrario a las aseveraciones de los críticos, el Producto Interno Bruto subió de **RD\$96,333.0** en 1991 a **RD\$112,697.7** millones en 1992; las recaudaciones fiscales crecieron de **RD\$9,676.1** a **RD\$15,823.3** millones y la presión tributaria pasó de **10%** al **14%**. Quedando invariable la tasa de cambio al 12.50 x 1. **La reducción de las tasas impositivas, y la disminución de las excepciones, exenciones y exoneraciones, confirmó el aumento de las recaudaciones. Este tema no siempre es bien ponderado por algunos especialistas en la materia.**

Fin de Nuestra Labor



El día 8 de junio del año 1992, mediante comunicación formal, notificamos al Presidente de la República la conclusión de nuestra labor. Lo felicitamos por su feliz iniciativa y firme voluntad para dotar al País del Código Tributario con un criterio de sencillez, claridad y transparencia en el cómputo de los impuestos.

Campaña de Desinformación



El nivel de desinformación fue tal que el fenecido **Dr. José Francisco Peña Gómez, líder máximo del Partido Revolucionario Dominicano PRD**, con gran elocuencia, afirmó, en el marco del **Seminario ANJE 93**, tal como fue publicada en las **páginas 18-21 de El Nacional de Ahora, correspondiente a su edición del domingo 11 de julio del año 1993**, que: “Resulta chocante ver como se han invertido los papeles: de agente de retención, el Gobierno podría pasar a ser una peculiar especie de deudor, ya que la aplicación de las tasas de depreciación y el ajuste por inflación le podrían producir una deuda acumulada frente al sector empresarial de millones de pesos, la cual tendría que ser honrada en un plazo cuya urgencia es explicable”.

Nuevas Reformas



Hoy, **veintidós (22) años después**, la realidad económica, política y social de la República Dominicana es muy diferente. Hemos experimentado múltiples reformas en un ambiente de estabilidad y abastecimiento de los mercados con fuerte inversión extranjera. En materia fiscal unas reformas han sido de avance y otras de retroceso.

Ahora tenemos una Administración Tributaria moderna con un sistema tributario complejo, con altas y variadas tasas impositivas, con amplias excepciones, exenciones y exoneraciones. El resultado es un incremento nominal de las recaudaciones con marcada reducción en la presión tributaria y creciente informalidad en las actividades económicas. **¿Qué hacer?**

Estrategia Nacional de Desarrollo



La Ley No. 1-12, promulgada el 25 de enero del año 2012, mediante la cual se establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, consigna la necesidad de que las fuerzas políticas, económicas y sociales arriben a un pacto fiscal orientado a financiar el desarrollo sostenible pasando por una reforma fiscal integral. Eventos como éste ayudan en tal sentido.





CLEC

Comité Latinoamericano de
Economistas de FELABAN



¡Muchas gracias!

francisco.canahuate@canahuatecalderon.com