

F
RD
0276

PALABRAS DEL LIC. JULIO C. LLIBRE, EN OCASION
DEL CONVERSATORIO SOBRE REFORMA TRIBUTARIA
ORGANIZADO POR ANJE

Hoy nos reunimos aquí para hablar de la Reforma Tributaria, concepto a mi entender limitativo e insuficiente, ya que deja de lado aspectos tan importantes y a la vez determinantes de la estructura tributaria, como son la intervención del Estado en la economía, la política de inversiones y del gasto público y la política respecto de la deuda externa e interna. En fin, variables claves en una reforma tributaria que yo preferiría llamar a la luz de estas inquietudes, Redefinición de Política Fiscal.

Sin embargo, por razones que aquí no es pertinente agotar, tendremos que aceptar el diagnóstico de que nuestro país posee una baja carga tributaria que hay que mejorar, aún sin tomar en cuenta la infinidad de tributos que pagamos, sin que se les llame de esa manera, y sin que se objete el destino de los fondos recaudados. Quizás el alcance y el contenido de este conversatorio debió haber sido algo más amplio, para así darle cabida al análisis de esos aspectos, que estaríamos soslayando al no ser parte estricta de la definición de la Reforma Tributaria.

Hace treinta años, en diciembre de 1962, se celebró en Santiago de Chile, bajo los auspicios de la OEA, una importantísima conferencia sobre la Reforma Tributaria para América Latina y

F
RD
0276

los problemas de la política fiscal. A mi entender, todo lo que podría analizarse del tema ya fue tratado en esa ocasión, que por cierto, dió lugar a que posteriormente se organizara otro evento similar en nuestro país, pero ya más específico del caso dominicano. En 1972, prestigiosos profesionales de organismos internacionales acompañaron a profesionales y economistas dominicanos que en ese entonces se dedicaron a estudiar la Reforma Tributaria Dominicana con un enfoque amplio. Es sorprendente que casi todos los puntos que han sido revelados como cuestionables en los proyectos preparados recientemente, habían sido advertidos en esa ocasión. La globalización de la renta, la progresividad vs. la regresividad del sistema, el nivel del impuesto sobre la renta, el gravamen a las ganancias de capital, la retención en las fuentes generadoras, etc., fueron objeto de largas y profundas discusiones que están recogidas en dos o tres tomos publicados en ese entonces.

Sin embargo, debemos reconocer que hemos avanzado en el conocimiento de la complejidad de estos temas, como lo demuestra el hecho de que estamos hoy aquí reunidos.

El entorno macroeconómico interno ha sido muy importante para el desarrollo del sistema financiero. La experiencia de muchos países latinoamericanos durante las décadas de los 50, 60 y 70,

muestra que la profundización financiera se desarrolla en la estabilidad económica, aún si el sistema financiero es incipiente y hay regulaciones cuestionables y distorsionantes. Esos períodos, caracterizados por estabilidad cambiaria y de precios, reducido déficit público y elevadas tasas de crecimiento económico, estuvieron acompañados de un aumento enorme de la penetración financiera. Esto, no obstante las diversas regulaciones que limitaban a los bancos y que generaban y todavía siguen causando algunas distorsiones, tales como diferentes niveles de encaje, controles a las tasas de interés, canalizaciones forzosas de crédito y otros. Esta experiencia se dió también en nuestro país tardíamente durante la década de los 70.

En contraste, en los últimos años las condiciones de inestabilidad económica, de alta inflación, de elevados déficits fiscales y la consecuente inestabilidad cambiaria que ha caracterizado a la economía dominicana, han debilitado la penetración financiera.

El saneamiento de las finanzas públicas facilita la liberación de las funciones de la banca, proceso éste por el cual se ha venido abogando en nuestro país cuando se reclama como urgente la puesta en marcha de la reforma financiera. En una situación

de finanzas públicas muy deficitarias, como ha sido la de los últimos años, es poco probable que el Gobierno pudiera prescindir del financiamiento obligatorio de la banca. Por esta razón, la corrección de las finanzas públicas en el país tendría, entre otros beneficios para el sector financiero el de preparar el terreno para la liberalización del sistema de los intermediarios financieros.

El enfoque de la incidencia que tendría la Reforma Tributaria en la banca, no debemos limitarlo al examen de sus consecuencias sobre las operaciones y los resultados que arrojarían los bancos al final de cada ejercicio, pues este análisis dejaría de considerar aspectos de suma importancia para el desarrollo de un mercado de capitales eficiente, lo cual resulta clave para la estrategia de desarrollo que como nación deberíamos seguir.

Tomando en consideración lo antes expuesto, resumiría en los siguientes puntos las inquietudes de la banca frente a la reforma propuesta:

- Alcanzar altas tasas de crecimiento en la producción, supone, como elemento fundamental, mantener elevados niveles de ahorro dándoles el mejor uso posible; es decir, destinándolos a las inversiones que sean más productivas.

El reconocer que en una economía de un elevado coeficiente de apertura al exterior como la dominicana, la tasa de crecimiento del producto la determina preponderantemente el tamaño del ahorro y que éste a su vez depende del rendimiento que se le ofrezca, nos lleva a la conclusión de que el ahorro como tal debe ser estimulado por todas las vías posibles.

En este sentido, quiero llamar su atención a que una de las disposiciones específicas del proyecto de Reforma del Impuesto sobre la Renta afectaría a los ahorros al gravarlos en la fuente, es decir, al nivel de los bancos, con una retención de un 5% sobre el monto de los intereses pagados a los depositantes.

La innovación consiste en la función de agente de retención que ejercerían las entidades financieras. Esta práctica podría poner en peligro la estabilidad de los depósitos, pues para nadie es secreto que algunas sumas ahorradas se han obtenido sin haber contribuído con el fisco y esto podría acarrear una corrida de depósitos hacia otros instrumentos de ahorro informales, no controlados por los bancos ni por las autoridades monetarias y de fiscalización. El peor de los males sería si en vez de quedarse en el país, tales ahorros emigraran al exterior, ya que en ese caso no sólo se haría daño al sistema bancario,

todavía en proceso de recuperación de la crisis de confianza a que fue sometido el año pasado, sino también a la estabilidad cambiaria que hoy disfrutamos.

Creo que los beneficios que recibiría el fisco, vía la retención del 5% con que se afectarían los ahorros en la fuente, no compensan los costos probables de esta medida. Esta consideración tiene más validez aún, si se toma en cuenta que en las actuales circunstancias presenciemos un proceso de reducción de las tasas de interés activas y pasivas, que en el caso de los depósitos penalizaría aún más a los ahorristas que son quienes financian el crédito y la inversión.

Otro elemento a tomar en consideración es que un importante segmento de los ahorros pertenece a personas físicas que no alcanzan a recibir siquiera el nivel de renta máxima exenta permitido por el proyecto, y que asciende a RD\$50,000.00 anuales. Esto haría que este grupo social, aunque pueda reclamar al fisco al hacer su declaración de impuesto, habría financiado gratuitamente al Gobierno a costa de reducir su ya precario nivel de vida. Hay que pensar que se requiere tener un depósito de más de RD\$200,000.00 al 24% de interés anual para alcanzar el máximo de renta exenta, y sumas como esas no las poseen la mayoría de los ahorrantes.

Ligado a lo anterior hay que destacar que los estratos de ahorros de mayores montos pertenecen, en su gran mayoría, a las empresas organizadas, las cuales tributan al hacer sus declaraciones de impuestos.

En nuestra opinión, la banca no debería fungir de agente de retención para los rendimientos de los ahorros, por lo menos en la actual etapa de desarrollo.

- Otro aspecto de la Reforma que gravitaría sobre la banca, por cuanto afectaría a su base de clientes, es la limitación que tendrían las empresas no financieras para reconocer como gasto de un ejercicio el 100% de los intereses y comisiones pagados por sus préstamos. El proyecto contempla admitir como gasto financiero deducible hasta el 100% del rendimiento obtenido por una empresa por la posesión de activos financieros, limitando el exceso de los intereses pagados al 50% de la renta total no proveniente de intereses. Esta disposición supone una seria limitación al endeudamiento de las empresas, en una sociedad carente de un mercado de capitales desarrollado que depende en un alto grado del crédito bancario.

Asimismo, hay que observar que en los proyectos que

requieren un período de maduración de la inversión más largo, podría darse el caso de empresas que tuvieran que tributar aún registrando pérdidas si las rentas no alcanzaran por lo menos al doble del gasto por el interés pagado. Es indudable que esta medida incidiría en todos aquellos proyectos que como las agroindustrias, forestales, parques de zonas francas y los hoteleros, requieren de un mayor período de tiempo para alcanzar un nivel mínimo de ingresos estables. En la medida en que esta disposición alcance a tales empresas y que las mismas se vean en peligro de solventar sus obligaciones bancarias, las consecuencias no se limitarían tan sólo a ellas, sino a los bancos, ya que sus fracasos afectarían a éstos en última instancia.

- Un tema que no puedo dejar de tratar es el relativo al nivel de la carga tributaria del sector financiero. Como muchos de ustedes conocen, los bancos en general contribuyen con un derecho de patente equivalente al 1.5% del valor de los activos productivos que poseen. Esto significa que para un banco con activos rentables de RD\$500.0 millones que representen el 80% de los activos totales, dicha entidad debe contribuir por este concepto, independientemente de que gane o pierda, con RD\$7.5 millones. Si se parte de que los activos sujetos a riesgo de un banco no pueden ser mayores de 10 veces el capital pagado y

reservas, dicho banco deberá tener un capital de por lo menos RD\$50 millones. Al relacionar ese tributo con el capital mínimo requerido, se concluye que esa entidad está contribuyendo con el 15% del monto de su capital, sin importar si está ganando o no. Es injusto que la actividad financiera, por el simple hecho de trabajar con esa mercancía llamada dinero, esté sujeta a un tratamiento tan gravoso y discriminatorio en relación al resto de los demás sectores de la economía. Somos el único país, por lo menos de este Continente, donde se aplica un gravamen de esta naturaleza.

Esta figura impositiva, resulta más penalizante al ponderar las consecuencias que tendría para el sistema financiero nacional la eliminación del sistema de incentivos fiscales. Las ventajas que hoy otorgan las distintas leyes de incentivo, permiten a las empresas tributar una tasa efectiva de impuesto fluctuante entre un 20 y un 25% de sus ganancias. Con la adición de los derechos de patente, esta tasa llega a ser alrededor de un 40%. Con la supresión de los incentivos fiscales en favor de una tasa única menor, y manteniéndose la patente vigente, la banca quedaría en una posición igual a la prevaleciente hoy día, pero sin las ventajas colaterales de las inversiones exentas.

Por esto, esperamos de las autoridades la eliminación de esta figura impositiva llamada patente, con la propuesta del nuevo régimen tributario. En este mismo orden de ideas habría que destacar también las consecuencias que para la banca especializada tendría la eliminación de los incentivos fiscales concedidos para las acciones de capital de esas entidades, para los beneficios que generan esos bancos, a los dividendos que pagan y a los instrumentos de captación de recursos. La pérdida de esos beneficios impositivos, representa un duro golpe para la banca especializada, sobre todo para la más joven y pequeña.

- Algunas consideraciones sobre el establecimiento del criterio de la renta mundial

La Reforma Tributaria analizada, incluye una modificación importante en lo que toca al gravamen de las rentas generadas por los residentes locales (personas físicas y jurídicas) obtenidas en el exterior. Lo único que se me ocurre decir al respecto es que ojalá tuviéramos un tratado que permitiera que los dominicanos residentes en nuestro país pudieran trasladarse, aunque fuera temporalmente, a otros países a ejercer algún tipo de trabajo remunerado y que estimuláramos esas migraciones temporales aunque sólo sea de forma, eximiendo tales rentas de los gravámenes internos.

En lo que se refiere a la renta del capital dominicano ya domiciliado en el exterior, retornará al país cuando la gente recupere la confianza en la estabilidad económica de nuestra nación y en la permanencia de las reglas del juego.

No son los impuestos los que han alejado a esos capitales de nuestro país. De hecho, tributos extranjeros sobre intereses y dividendos a veces exceden al gravamen exigido por nuestro país. Todas estas consideraciones las formulamos, porque entendemos que si la estructura administrativa interna no es eficiente en el cobro de los impuestos sobre las rentas que se generen en nuestro territorio, sería excesivo pretender serlo con aquellas producidas fuera de nuestro país.

- Finalmente, no quisiera concluir estos comentarios sin referirme a la introducción del gravamen a las ganancias de capital.

La discusión sobre si las ganancias de capital realmente constituyen rentas es demasiado extensa para que la examinemos aquí. Gran parte del debate sobre los efectos económicos de la tributación sobre las ganancias de capital es de interés limitado, en tanto en cuanto se refiere más a mercados de

valores en una etapa de desarrollo más avanzada de la que existe en nuestro país. Sin embargo, me preocupa que precisamente sin haber alcanzado nuestro mercado de valores un mínimo nivel de desarrollo, pretendamos penalizarlo con este impuesto.

Relacionado con este tema, debo confesar mis temores sobre los procedimientos que habrían de emplearse para ajustar los valores del capital enajenado, y determinar así el valor real de las ganancias objeto de impuesto. La carencia de un índice confiable que mida la variación de los precios en la economía, hace muy incierto este gravamen que afectaría a una actividad calificada de especulativa, pero necesaria en una economía de mercado.

Hay que hacer creíble la Reforma Tributaria con normas y medidas cumplibles y prácticas. Hay que estimular a la gente y a nuestros empresarios a declarar y no a burlar el fisco.