

Discurso embargado

Publicarse a partir de las 8: 30 de la noche de este jueves, 20 de julio de 2017.

Discurso de Isidoro Santana, ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, que realizará este jueves, a partir de las 7 de la noche, en el Congreso Internacional de Finanzas y de Auditoria, titulado: “Mirando el provenir económico y normativos antes los desafíos globales”. Este congreso es realizado en Punta Cana, por la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana y BDO Escuela de Negocios.

Título de la conferencia magistral: “Desafíos para la sostenibilidad de la economía dominicana”

Me han pedido hablar sobre los desafíos para la sostenibilidad de la economía dominicana, de modo que voy a tratar de enfocarme más hacia una visión de futuro. Naturalmente, no es posible que un Ministro de Economía comience a hablar sin destacar los grandes éxitos que ha tenido el país en el último medio siglo en el orden macroeconómico.

Al iniciarse la década de 1960 la República Dominicana era un país muy pequeño, de apenas tres millones de habitantes. En

realidad, todos los habitantes del país cabían en lo que es hoy el área metropolitana de la ciudad de Santo Domingo, la cual en aquel tiempo era una ciudad de apenas 370 mil habitantes, en tanto que ninguna otra alcanzaba los 90 mil.

La nuestra era una sociedad fundamentalmente rural, con un pueblo semi-analfabeto y un producto interno bruto de sólo 800 millones de dólares, según las mediciones de aquel tiempo. El 68% de los hombres que trabajaban se ocupaban en actividades de agricultura, ganadería, madera, caza y pesca, y la inmensa mayoría de las mujeres se ocupaba exclusivamente en labores del hogar. Los indicadores de salud y educación dominicanos estaban entre los más precarios de América Latina, la pobreza más difundida y los ingresos familiares entre los más bajos.

En esos momentos, el sistema educativo cubría a no más de la mitad de los niños en edad de asistir a la escuela primaria; una proporción cercana al 50% de la población adulta era analfabeta y la fecundidad media rondaba los ocho hijos por mujer; la mortalidad materna y la neonatal eran elevadas, y la infantil también.

La mayoría de la población vivía en casas de material rudimentario, pocas viviendas tenían conexión a agua de acueductos, y el tenerla no garantizaba disfrutar del servicio, pues el agua llegaba esporádicamente. Algo similar sucedía

con la electricidad: en el decenio de 1960 los pocos que disfrutaban de conexión sufrían largos apagones.

Como aspectos positivos, se disfrutaba de un ambiente de mucha confianza y solidaridad en el entorno familiar y en el vecindario; no había mayores problemas de delincuencia ni de inseguridad ciudadana, la gente no sentía temor de acercarse al prójimo, ni de brindar un vaso de agua a un extraño que viniera sediento, de modo que se podía exhibir sin miedo el ambiente de hospitalidad y calor humano que definían la idiosincrasia nacional y que sería aprovechado posteriormente para desarrollar el turismo.

Desde aquellos tiempos la sociedad ha cambiado mucho, la economía ha experimentado profundas transformaciones e indudablemente ha crecido extraordinariamente. En términos nominales, el PIB se multiplicó 90 veces, pasando de aquellos 800 a más de 71,000 millones de dólares. En resumen, de los años sesenta a la actualidad, la economía dominicana ha sido una de las más exitosas en términos de crecimiento y de estabilidad macroeconómica de América Latina.

Esta historia la hacemos para ubicarnos en el contexto. No olvidemos que los demás países también crecieron, y fueron resolviendo algunos de los problemas que tenían. Y que, a pesar de nuestro exitoso crecimiento, en diversos aspectos

seguimos teniendo múltiples carencias y, a veces, los mismos rezagos respecto a los demás países de la región.

Ahora concentrémonos en los desafíos de cara al futuro. El primer gran desafío es mantener el crecimiento económico y conservar la estabilidad, nuestro don máspreciado. El Gobierno hace un gran esfuerzo porque así sea. Cualquiera pensaría que eso no desafía a nadie, puesto que ya nos hemos acostumbrado a verlo como el orden natural de las cosas. Pero no es así, como lo confirman los múltiples países de América Latina que han caído en crisis. Y el que no alcanza a verlo, sólo tiene que girar la vista a los vecinos más cercanos: al oeste, Haití y Cuba, al este, Puerto Rico, y al sur Venezuela. También otras islas del Caribe.

Por lo pronto, en ausencia de choques externos -como variaciones bruscas en el precio del petróleo, algún elemento que afecte de golpe el turismo o alguna sorpresa desagradable que nos pudiera dar la nueva administración estadounidense- creo que la economía dominicana va a mantener la tendencia a lograr buenas tasas de crecimiento, y que seguiremos disfrutando de estabilidad macroeconómica.

Pero, como se ha reiterado en múltiples ocasiones, el problema de República Dominicana no es crecer, sino lograr que el crecimiento sea inclusivo y se traduzca en mejores

condiciones de vida para los menos favorecidos. Entonces se nos plantea el segundo gran desafío, que consiste en crear un país más cohesionado.

Para avanzar en esa dirección, es fundamental reorientar la economía en el sentido de generar empleos suficientes y de calidad para que los dominicanos se puedan ganar su sustento. Desde hace mucho tiempo, ha sido queja tanto de los analistas nacionales como de los organismos internacionales que, pese al éxito del crecimiento con gran estabilidad macroeconómica, eso no ha sido suficiente para resultar satisfactorio en términos de generación de empleo formal, mejora de los salarios reales y reducción de la pobreza, así como de mejoría en la calidad y cobertura de los servicios públicos básicos a los ciudadanos.

A pesar de esa constatación, no pocos reconocerán en el Gobierno un interés legítimo por superar esta distorsión del crecimiento, guiado por un sentido de propósito poco común en la historia reciente del país, en procura de superar algunos de nuestros males ancestrales, aún con los limitados recursos con que se maneja el fisco dominicano.

Menos mal que, atendiendo a este esfuerzo, los datos de años recientes permiten perfilar un cambio en dichas tendencias: se ha estado reduciendo lentamente el nivel de la informalidad laboral y ha crecido el empleo formal; se percibe

cierta recuperación de los salarios reales, así como algunas mejoras de ciertos servicios públicos y una significativa disminución de la pobreza, tanto al ser medida en su expresión monetaria, como expresada de manera multidimensional.

Pero lo exiguo de los logros nos lleva directamente a pensar en la conveniencia, o necesidad, de replantearnos si estamos impulsando un modelo de desarrollo con posibilidades de solventar las necesidades del país. En muchas ocasiones se ha planteado la tercerización de la economía dominicana como una muestra de modernización y desarrollo. Yo tengo una visión un poco diferente. Si bien es cierto que una parte del desarrollo de los sectores de servicios es resultado de la modernización, también considero que su creciente ponderación es expresión de oportunidades perdidas de producción de bienes, así como de la escasa capacidad de generación de empleo de nuestro modelo de crecimiento.

En primer lugar, quiero exponer mi convencimiento de que los dos sectores que más empleo generan -comercio y otros servicios- son los dos grandes bolsones de subempleo e informalidad, independientemente de los procesos de modernización que se hayan dado al interior de algunas de las actividades que los componen.

Otro desafío, íntimamente vinculado a lo anterior, es lograr una economía más competitiva y, lo que es consustancial, desarrollar un sector exportador capaz de inducir el surgimiento y crecimiento de nuevas actividades formales. La evidencia estadística es rica en ejemplos de que difícilmente un país pueda desarrollar su economía creciendo hacia adentro, a menos que sea un país con una base poblacional muy amplia, que no es nuestro caso.

En un mundo cada día más interrelacionado, el crecimiento de la economía está íntimamente conectado con la efectividad del aparato productivo para generar más y mejores productos a precios competitivos. Hasta ahora, la economía dominicana resulta un caso extraño: un país subdesarrollado que crece hacia adentro. Las exportaciones de bienes, que representaban alrededor del 25% del valor en dólares del producto en el decenio de 1990, cayeron abruptamente hasta el 15% en años recientes. Es más, según un estudio reciente, entre 2000 y 2016, el valor de las exportaciones reales per cápita de bienes ha crecido a una tasa media anual de 0%, y si descontásemos el valor de las exportaciones mineras, favorecidas coyunturalmente por los altos precios, el crecimiento medio anual sería negativo. Igualmente, al ser incluidos los servicios, las exportaciones también bajaron. El valor total de las exportaciones (bienes y servicios) declinó desde 38% del PIB a inicios de los noventa

hasta 25% el año pasado, evidenciando que otros sectores en la economía crecieron más rápidamente que el sector exportador y el turismo. De hecho, esto se relaciona con el crecimiento basado en renglones no transables, que son los que suelen generar el empleo informal, de escasa productividad y bajos salarios.

Lo que quiero es llamar su atención sobre la evolución en el peso relativo de los sectores productores de bienes y formular las siguientes preguntas ¿Está República Dominicana produciendo todos los bienes agropecuarios para los cuales tiene capacidad? Evidentemente no.

Veamos primero los productos tradicionales, con los cuales hemos tenido grandes éxitos y grandes fracasos. Éxitos: el cacao orgánico y el tránsito de la exportación de la hoja de tabaco a la exportación de cigarros. Fracasos: nuestras plantaciones de café devastadas por las enfermedades y la mayor parte de nuestros antiguos ingenios desaparecidos.

Pero lo interesante es determinar qué otros productos agropecuarios podemos exportar. También ahí hemos tenido un enorme éxito: los guineos. Según el Banco Central, en 2016 exportamos prácticamente 400 millones de dólares en guineos, y con la particularidad de que una parte importante de ellos, al igual que en el caso del cacao, son orgánicos. Hace décadas se pusieron grandes esperanzas en la exportación de

vegetales y frutas tropicales, pero las estadísticas de nuestro comercio exterior reflejan que no hemos logrado descollar en casi ninguno, afectados por múltiples problemas, incluyendo los fitosanitarios. Ciertamente que tenemos una exportación *in situ*, a los turistas, pero entiendo que nuestro potencial es mucho más grande.

Creo que debemos analizar, entonces, qué nos impide ser grandes exportadores de productos agropecuarios y por qué hemos perdido esa riqueza potencial. Posiblemente, el sistema de apoyo que les brindamos a nuestros productores no es el más adecuado. Y recordemos que las operaciones de exportación no dependen solo de la producción. Más importante puede ser toda la cadena logística que se extiende desde la parcela hasta el mercado de destino y, sobre todo, la calidad y diferenciación del producto, tal como lo hemos hecho recientemente al lograr la denominación de origen para el café de Valdesia en la Unión Europea. Otra gran noticia, acabada de salir del horno, es que un cacao dominicano fue escogido en la Academia del Chocolate en Londres como el mejor del mundo.

Otro tanto se nos plantea con el sector industrial, que ha estado perdiendo peso relativo en la estructura productiva. Los acuerdos de libre comercio, salvo en el caso de CARICOM, se han traducido en mayor déficit comercial. Por ello, es preciso poner mayor atención a determinar qué elementos

están afectando la competitividad del aparato productivo, la cual, evidentemente, está maltrecha. Lo que sí es cierto es que, pese a algunas mejoras logradas tras intensos esfuerzos en los últimos años, los indicadores de competitividad del país se comparan desfavorablemente con los de la mayoría de los países de nuestro nivel de desarrollo relativo.

Creo que nuestros productores requieren más y mejor apoyo para mejorar su capacidad de competir. Y no quiero que se entienda que apoyo significa más exenciones impositivas. Quiere decir mejor formación de su personal, un aparato estatal eficiente que no le entorpezca, mercados internos competitivos, que les aseguren insumos y servicios a precios adecuados y de buena calidad; apoyo en la exploración de mercados externos. Es decir, crear un ambiente de negocios eficiente. Y también puede abarcar apoyo selectivo y temporal al desarrollo de actividades con importantes potencialidades de exportación, creación de empleos y encadenamientos productivos.

Ahora bien, ya es un axioma universalmente aceptado que la clave para el desarrollo de un país es su acumulación de capital humano, y en este campo todavía arrastramos una enorme brecha. Este Gobierno, que está realizando un ingente esfuerzo por mejorar la calidad de la educación, quiso aprovechar la evaluación de PISA correspondiente a 2015 para tener un punto de partida que le permita ver hacia

adelante los resultados que se vayan logrando, y solicitó que se incluyera a la República Dominicana en ese estudio.

Los resultados, aunque previsibles, son desalentadores: entre el país con mejor puntuación, que resultó ser Singapur, y el peor situado, que es el nuestro, se verificó una diferencia de 236 puntos. De acuerdo con la evaluación de la OCDE, cada 40 puntos de diferencia se reflejan en conocimientos adquiridos equivalentes a un año de escolaridad. De lo cual se deriva que un joven de 15 años de la República Dominicana, presumiblemente en primer curso del bachillerato, si fuera trasladado a Singapur, por su nivel de conocimientos se ubicaría junto a los niños de tercer año de escuela primaria.

Esto evidencia lo grande de nuestro rezago y el largo esfuerzo que se requiere para superarlo. De ahí que debemos mantenernos vigilantes de que ese gasto que el Estado está haciendo sea realmente eficaz. Si bien en las variables sociales los cambios pueden requerir un plazo relativamente largo para dar frutos, debemos establecer sistemas de control que nos confirmen que, efectivamente, se está avanzado a pasos firmes en la dirección deseada.

Pero no es solo la educación: está la salud. La tasa de mortalidad infantil que se registra en el país no se compadece para nada con el nivel de ingreso ni con la generalización del parto en hospitales. Es evidente que hay mucho que

reestructurar en el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Y, desde luego, eso va a requerir recursos adicionales.

El Sistema Dominicano de Seguridad Social ha logrado una expansión importante en lo concerniente a la cobertura médica. Según la SISALRIL, prácticamente 7 millones de dominicanos disponen de un seguro de salud (70% de la población nacional), la mitad de ellos mediante el régimen subsidiado del SENASA. Esto ha sido un logro, pero debemos de tomar conciencia de que todavía quedan más de 3 millones de dominicanos sin ningún seguro, y que la cobertura para los que disponen del mismo es bastante limitada.

Mayor es el reto en cuanto a la protección de la vejez. Solo el 40% de los trabajadores ocupados está cotizando a un seguro de vejez y apenas el 14% de los mayores de 65 años cuenta con una pensión. En el caso de este seguro, además del desafío de generalizar la protección, se plantea la necesidad de ir avanzando hacia la garantía de que el monto de las prestaciones permita un nivel de vida mínimamente digno al final de la vida activa. Para ello hay que hacer reformas serias al sistema de seguridad social, incluido muy particularmente fortalecer el poder de imperio del Estado en la aplicación de las normativas.

Otro gran reto debe ser enfrentado en el país: la dotación de servicios a la ciudadanía. En este aspecto destacan la

seguridad ciudadana, la justicia y, muy particularmente, el agua potable y el saneamiento. Y en materia de saneamiento, nos referimos a la limpieza de las calles, de las cañadas, los ríos, las playas y las montañas, a la correcta disposición de los residuos y al tratamiento de las aguas servidas.

Al suministro de agua potable se suma la gestión del agua en general. Es necesario gestionar adecuadamente un recurso que puede llegar a convertirse en un cuello de botella si no se administra adecuadamente. Es necesario preservar las cuencas de los ríos, en lo cual ya se están desarrollando iniciativas importantes, pero también es necesario sanear todos los cursos de agua- arroyos, cañadas, etc.- para prevenir las situaciones calamitosas que generan los fenómenos naturales, las cuales tienden a agudizarse a consecuencia del cambio climático.

Ahora bien, como mejorar todos esos servicios, tanto los básicos como los de apoyo a la producción, cuesta dinero, aprovecho para introducir una segunda área de grandes retos: aumentar la presión tributaria e incrementar la progresividad del sistema tributario.

Probablemente la restricción fiscal y el manejo de la deuda pública constituirán las fuentes de mayor presión que se perfilan para el futuro próximo. El Gobierno va a requerir más recursos para mejorar la calidad de los servicios públicos,

mantener un ratio razonable de inversión pública respecto al PIB, suprimir el déficit fiscal y generar un superávit primario que posibilite bajar el coeficiente de deuda. Sin embargo, cada vez que se está formulando el presupuesto, se encuentra que la mayor parte de los ingresos está previamente comprometida en el pago de deudas, en leyes que predefinen el destino de los fondos, en subsidios y en compromisos operacionales.

Las reiteradas reformas tributarias que ha emprendido el país, incluida la que hizo este Gobierno en su comienzo, no han resultado exitosas en lograr un nivel razonable de recaudaciones fiscales. El país conserva una carga tributaria anormalmente baja (14% del PIB), el mismo nivel que tenía a la caída de Trujillo, lo cual es llamativo, debido a que, además de todas las reformas realizadas, la administración tributaria ha sido despolitizada, se han introducido modernos cambios tecnológicos, profesionalización y sistemáticas medidas administrativas con miras a elevar el nivel de recaudación.

Con 14% del PIB no se pueden hacer muchas cosas, por mucho esfuerzo de eficiencia y racionalización de gastos que podamos hacer, y que efectivamente debemos impulsar. Es imposible concebir mucho tiempo sin corregir los marcados desequilibrios en los salarios públicos, lo que incluye mejorar los niveles actuales prevalecientes para amplios segmentos,

como los de seguridad ciudadana, salud pública y los ingresos de pensionados.

Existe una creciente convicción de que la gobernabilidad política y la estabilidad macroeconómica de los próximos años están supeditadas a que la sociedad dominicana pueda acordar un Pacto Fiscal. La negociación de un Pacto Fiscal será un proceso de dar y pedir. No es posible solo pedir; nadie entrará de buenas ganas al proceso negociador si no se transmite a la ciudadanía la idea de un compromiso de eficiencia y racionalidad en la administración de los recursos.

De alguna manera habrá que comenzar a desmontar una infinidad de instituciones que fueron creadas para otra época y perdieron su razón de ser con las reformas posteriores; también habrá que sujetar a un cierto orden el sistema de remuneraciones en poderes públicos y organismos autónomos, que a veces perciben ingresos por encima de todos los estándares internacionales y de la sociedad dominicana. Sin señales claras no se podrá crear el ambiente de confianza entre los agentes de la sociedad que permita negociar un pacto de esta naturaleza.

De ser abordado, el Pacto Fiscal debería buscar garantizar la sostenibilidad financiera del Gobierno, una idea clara para simplificar el sistema tributario y una propuesta racional de incentivos con una visión desarrollista. Las mayores

dificultades para lograr una negociación exitosa al respecto son dos: primero, que el Gobierno no se cuenta todavía con los consensos básicos, y, segundo, que el sector empresarial arrastra una cultura de que toda política de incentivos debe estar basada en el no pago de impuestos.

Cuando comparamos la presión tributaria del país con países similares, quedamos ubicados entre los que cuentan con menor disponibilidad de recursos. Solo hay tres países de América Latina cuya recaudación impositiva, como porcentaje del producto, se ubica por debajo de la nuestra: Paraguay, Panamá y Guatemala. En realidad, solo es uno, dado que ni Panamá ni Paraguay dependen tanto del cobro de impuestos para financiar el fisco, en virtud de que cuentan con otras fuentes de recursos, derivadas de monumentales obras de infraestructura (el canal y las presas). Por tanto, solo Guatemala, cuya evolución económica y social tampoco nos despierta envidia, mantiene su fisco en situación tan precaria.

Y al examinar la trayectoria de la presión tributaria y fiscal en la República Dominicana, nos damos cuenta que los aumentos de las tasas impositivas, que en los principales impuestos ya han llegado a niveles relativamente altos, no han resultado de mucha utilidad. Esto quiere decir que la mejoría de los ingresos tributarios tiene dos caminos paralelos: Por una parte, la lucha contra la evasión y la elusión y, por otra, la adecuación de los regímenes de incentivo.

Tasas impositivas relativamente altas y recaudaciones exageradamente bajas nos conducen a poner la vista en los temas de evasión y elusión, ambos intensamente relacionados. La verdad es que, hasta ahora, cuando se ha hablado de estimaciones de evasión o de mejorar la fiscalización, casi siempre se está haciendo referencia al ITBIS, puesto que es la más importante fuente de ingresos tributarios. Pero las recaudaciones por impuesto sobre la renta a personas físicas son notoriamente bajas comparadas con otros países de América Latina y el Caribe. Países del entorno, con niveles de ingreso per cápita menores, como El Salvador y Honduras, logran mayores niveles de recaudación como porcentaje del PIB. Esto indica que existen márgenes de mejora en esta figura impositiva, lo cual no sólo introduciría mayor progresividad en el sistema tributario, sino que, sobre todo, aumentaría las recaudaciones fiscales.

Con el impuesto sobre la renta a las personas jurídicas ocurre algo similar. Si bien la tasa del impuesto está en niveles similares o superiores a otros países, los niveles de recaudación como porcentaje del PIB son menores. Detrás de este desempeño están la evasión y las exenciones impositivas.

Estudios preliminares sitúan el incumplimiento del impuesto sobre la renta a las personas físicas en un elevado 58.5% para el año 2015. Los países con mejor desempeño de la región

tienen indicadores de incumplimiento cercanos a la mitad que la República Dominicana. En el caso del ISR a las personas jurídicas, la tasa de incumplimiento para 2015 se estimó en 62.4%. Desde luego, llegar a esa reducción de los niveles de incumplimiento, requiere un gran esfuerzo de la administración tributaria, y tiempo para alcanzarlo.

En adición, mejorar el coeficiente de tributación va a requerir, antes o después, repensar el sistema de incentivos tributarios. Vale la pena recordar que, en 1992, con la promulgación del Código Tributario, se bajaron las tasas de impuestos y se eliminaron prácticamente todas las leyes de incentivo vigentes, con la excepción de la relativa a las zonas francas. Sin embargo, de allá para acá se ha producido una nueva proliferación de leyes que retoman la exención impositiva como instrumento fundamental de incentivo.

Está claro que la República Dominicana tiene que resolver su problema fiscal. El país no puede endeudarse indefinidamente, y en algún momento deberán generarse superávits fiscales para bajar la deuda. Mientras tanto, el Gobierno ha estado gestionando bien el tema deuda, hasta el punto que los valores dominicanos tienen una fuerte demanda en los mercados internacionales y no emiten señales de alarma. Eso no quiere decir que debemos aprovechar esa circunstancia para hacer fiesta de ello. De ahí el interés que ha mostrado el actual gobierno en mantener a

raya el déficit fiscal, pese a las enormes demandas formuladas por la población, para no continuar en una carrera de endeudamiento.

Asimismo, se ha reducido el costo de la deuda, logrando que la última colocación en dólares se haya hecho con la más baja tasa interés de nuestra historia, 5.1%. Las tasas en pesos también han bajado de 16%-18% a 10%-12%. En adición, la operación de la recompra de la deuda de Petrocaribe permitió reducir el nivel de deuda. Todas estas medidas han permitido bajar, no la deuda, pero sí el endeudamiento.

Para finalizar esta exposición, quiero expresar mi opinión sobre las condiciones imprescindibles para enfrentar los desafíos enunciados. El éxito de cualquier cambio va a depender cada vez más de la posibilidad de establecer relaciones virtuosas de reciprocidad del Estado con la ciudadanía. La República Dominicana está obligada a llegar a un gran contrato social para transformar el Estado, lo que incluye una transformación de la gestión pública que apunte a la rendición de cuentas y a mejorar la calidad del uso de los recursos fiscales, para recobrar la confianza de la ciudadanía.

Porque el resumen de todos es el mayor de los desafíos, que consiste en crear un país más cohesionado: un país donde los ricos tengan el ambiente adecuado para desarrollar, ampliar y disfrutar su riqueza, pero también donde los pobres no se

sientan desprotegidos, encuentren oportunidades de superación y perciban que su esfuerzo es adecuadamente recompensado. Un país donde la clase media pueda sentirse tranquila, segura, y orgullosa de vivir en una sociedad más justa, con instituciones más funcionales y transparentes. Y donde todos se sientan con iguales derechos y seguros de estar amparados por las leyes y las instituciones.

Vuelvo a traer a cuenta el chiste de un viajero que, mientras el avión se tambaleaba y todos gritaban, le preguntan por qué permanece tan apacible y responde que ese avión no le importa, que no es suyo. El Estado Dominicano es nuestro. Si queremos tener un Estado, y eso fue lo que decidieron nuestros padres fundadores, tenemos que velar para que funcione bien, tenemos que quererlo, tenemos que defenderlo y tenemos que financiarlo.

Muchas gracias