

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA REPÚBLICA DOMINICANA



Julio 2017, Santo Domingo, República Dominicana

- Responsabilidad Fiscal en el Caso Dominicano
- El origen de las reglas macro-fiscales
- Por qué la Responsabilidad Fiscal atañe a la República Dominicana
- Las Proyecciones del Plan Plurianual y las Metas Fiscales
- Reglas sobre Gasto Público y deficit fiscal
- Reglas sobre endeudamiento y sostenibilidad fiscal
- Transparencia fiscal, infracciones y sanciones

RESPONSABILIDAD FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA



A raíz de las confesiones de sobornos que hiciera la Constructora Odebrecht en diciembre de 2016, en las que ésta hizo público que pagó 92 millones de dólares en soborno en la República Dominicana, nuevamente se colocó en la cima de la palestra pública el problema de la corrupción y la falta de transparencia en la gestión de las finanzas públicas del Estado.

Ante de que llegaran estas confesiones de Odebrecht, desde finales de 2012, y a lo largo del cuatrienio siguiente, se puso en evidencia una tendencia de la administración financiera a mantener sistemáticos déficits fiscales y recurrentes endeudamientos públicos, acompañados de prácticas administrativas cargadas de signos de opacidad, despilfarro y prevaricación, tanto en la gestión del gasto corriente como en las inversiones públicas.

Reaccionado ante tal tendencia, desde finales de 2012 a la fecha se han gestado una serie de movimientos ciudadanos contra la opacidad en

la gestión financiera del Estado, demandando no sólo equidad tributaria y calidad del gasto, sino además transparencia y responsabilidad fiscal, e incluyendo un régimen de consecuencia para perseguir y sancionar de forma ejemplar de los actos de corrupción.

En ese contexto, adquirió gran relevancia la demanda social de que se cumpla el artículo 36 de la Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, el cual consigna la necesidad de un pacto fiscal para financiar el desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo apoyo sostenido a un proceso de reestructuración fiscal integral y el marco de una ley de responsabilidad fiscal que establezca normas y penalidades para garantizar su cumplimiento.

Hace más de 4 años, un grupo de instituciones de la sociedad civil, encabezadas por el Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (Crees) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) junto a una Comisión de la Cámara

de Diputados, con el liderazgo destacado de la ex diputada nacional Guadalupe Valdés, han trabajado una propuesta de ley de responsabilidad fiscal que busca instituir reglas fiscales claras para controlar el uso sistemático y excesivo del déficit fiscal, así como el manejo abusivo del endeudamiento público.

Este número del Observatorio de Políticas Sociales lo dedicamos a analizar la importancia de una ley de responsabilidad fiscal, en gran parte porque luego de 5 años de aprobada la Ley 1-12, que ordena hacer una reforma fiscal integral concertada mediante un pacto fiscal, tenemos que lamentar que la pervivencia de prácticas de opacidad y la ausencia de reglas fiscales claras sigan impactando negativamente la calidad de la administración financiera del Estado.

Responsabilidad Fiscal en el Caso Dominicano

En la República Dominicana sigue pendiente la necesidad de una reforma fiscal integral que haga más equitativo y progresivo el régimen impositivo del país y que sea expresión de un pacto fiscal orientado a mejorar el financiamiento del desarrollo nacional con equidad. Esta reforma debe mejorar la calidad, eficiencia y transparencia del gasto público, orientándose a mejorar los servicios públicos y las oportunidades de integración social y productiva de los asalariados, los campesinos, las MIPYMES y los trabajadores por cuenta propia.

El país necesita de una ley de responsabilidad fiscal que garantice reglas fiscales claras, transparentes y equitativas, que obligue al actual --y a los futuros gobiernos dominicanos-- a manejar de forma más eficiente y sin opacidad los ingresos, el gasto y el endeudamiento público.

Las autoridades dominicanas deben poner en marcha reglas macro-fiscales que mejoren la calidad, transparencia y desempeño de la administración financiera del Estado y que sancionen de manera ejemplar y justa los actos de

corrupción política y administrativa. La coyuntura que vive el país, a partir de las confesiones de soborno de Odebrecht y ante la falta de claridad y transparencia en la inversión de las plantas eléctricas de Punta Catalina, ha generado en la población una pérdida brusca de confianza en los responsables de la administración de las finanzas públicas.

En este contexto, hablar de responsabilidad fiscal obliga, no solo a exigir reglas fiscales claras para concertar topes en el déficit fiscal, o metas en el incremento del gasto corriente y en el nivel de endeudamiento público, sino que además los actores políticos y sociales deben arribar a compromisos firmes para sancionar con drasticidad la corrupción.

Las finanzas públicas deben ser razonables, equilibradas y sostenibles, manejadas en base a mandatos claros de transparencia y rendición de cuentas que delimiten el uso que los servidores públicos pueden darle a los recursos bajo su administración, y hacerse responsable por ello.

EL ORIGEN DE LAS REGLAS MACRO-FISCALES

El establecimiento de normas de responsabilidad fiscal surge bajo la premisa de que un buen manejo fiscal es clave para el buen gobierno, condición necesaria y conveniente para alcanzar crecimiento sostenido con estabilidad macro económica y procurar gobernabilidad democrática con equidad y transparencia.

Desde hace casi 20 años, en el año 1998, el Fondo Monetario Internacional propuso un Código de Transparencia Fiscal que devino en un conjunto de herramientas y recomendaciones de buenas prácticas para el buen manejo de las cuentas fiscales. Desde entonces, en varios países se han utilizado estas normas y criterios como estándares de calidad en el manejo fiscal.

En el 2012, de cara a la crisis que se evidenció en varios países, en las que se pusieron de manifiesto graves deficiencias en la administración financiera de los Estados, a nivel global fueron establecidos nuevos sistemas de reporte fiscal, los cuales incluyen criterios de transparencia fiscal, rendición de cuentas y gestión de riesgo y vulnerabilidad fiscal.

Estos nuevos sistemas de reporte fiscal instituyen que los informes de finanzas públicas que generen los gobiernos deben:

- 1) incluir todas las instituciones del sector público;
- 2) abarcar el mayor ámbito posible de transacciones y flujos financieros, incluyendo un amplio espectro de los activos y pasivos directos y contingentes;
- 3) publicar periódicamente y con mayor puntualidad, detalle, veracidad y coherencia, la información financiera estatal; y 5) adoptar métodos más rigurosos y objetivos de previsión fiscal y gestión de riesgo.

Todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, están compelidos a mejorar la administración de sus finanzas públicas. Se reconoce que el suministro de información detallada y confiable sobre la administración pública en general, y sobre la gestión financiera en particular, contribuye a mejorar las decisiones de política económica y favorece la gobernanza de los mercados y del bienestar común. Los países que adoptan buenas reglas fiscales y aplican buenas practicas de transparencia y rendición de cuentas, generalmente manejan mejor sus finanzas públicas y aprovechan con más eficacia las oportunidades financieras.

POR QUÉ LA RESPONSABILIDAD FISCAL ATAÑE A LA REPÚBLICA DOMINICANA

República Dominicana tiene una economía emergente, es un país con serias debilidades institucionales, con una frágil situación fiscal

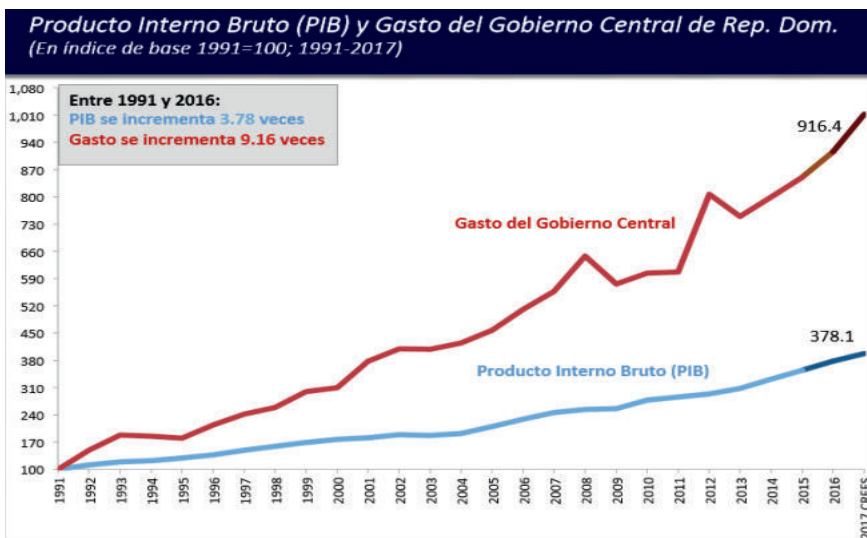
y con una administración pública cuestionada que no goza con la confianza democrática de la población. En este contexto, reglas de responsabilidad fiscal claras pueden ser un primer paso para ordenar las finanzas públicas. Una ley de responsabilidad fiscal podría ayudar a sanear la gestión financiera del Estado; transparentar la planificación, diseño y ejecución del presupuesto; mejorar la calidad, transparencia y eficiencia del gasto público; gestionar los riesgos financieros y controlar el nivel de endeudamiento.

Como bien apunta Ernesto Selman, director del CREES: "Hay numerosas razones por las que en República Dominicana se hace necesaria una Ley de Responsabilidad Fiscal:

1. El elevado déficit del Gobierno, que ya alcanza niveles insostenibles;
2. La falta de rendición de cuentas de la administración pública;
3. La marcada discrecionalidad en el gasto público;
4. La mala formulación del presupuesto del Estado y su errática ejecución;
5. La falta de información y estadísticas fiscales confiables y accesibles a todo el público."

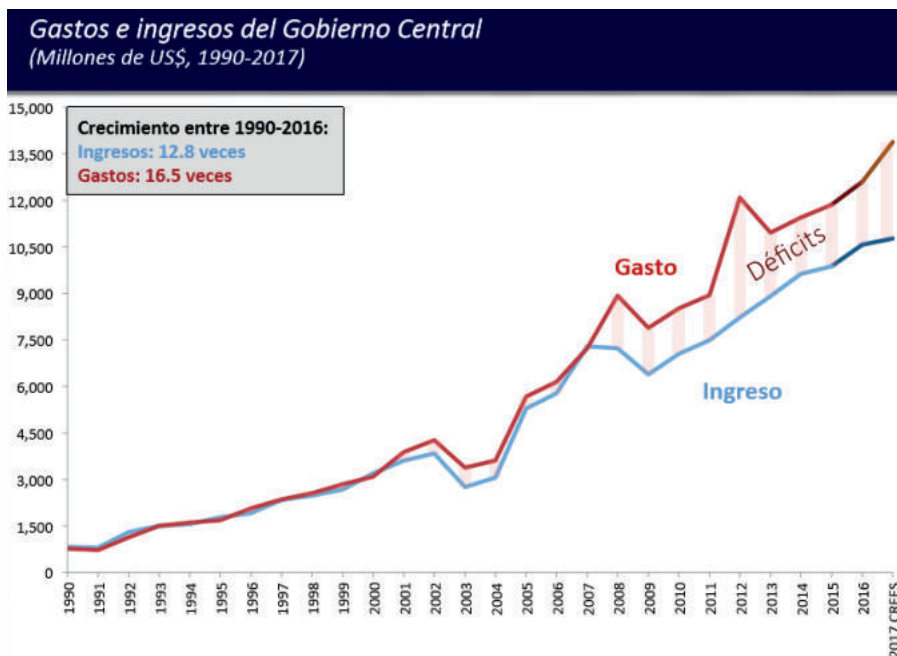
En los últimos 25 años, como se observa en la gráfica 1. el gasto del gobierno central se ha disparado de un modo anormal, pues mientras la economía ha crecido 3.78 veces, el gasto lo ha hecho en 9.16 veces. Igualmente, como se puede ver en la gráfica 2, los gastos e ingresos del Gobierno Central que caminaban cercanos hasta la crisis de 2008, desde entonces se han producido prácticamente diez años de déficits fiscales continuos y con endeudamiento público sostenido. En este período, de todo el gasto del gobierno, uno puede observar que el gasto corriente creció 24.9 veces, mientras que el gasto de capital solo lo hizo en 6.6 veces.

FIGURA 1



Fuente: CREES, calculado en base a datos oficiales.

FIGURA 2



Fuente: CREES, calculado en base a datos oficiales.

FIGURA 3



Fuente: CREES, calculado en base a datos oficiales.

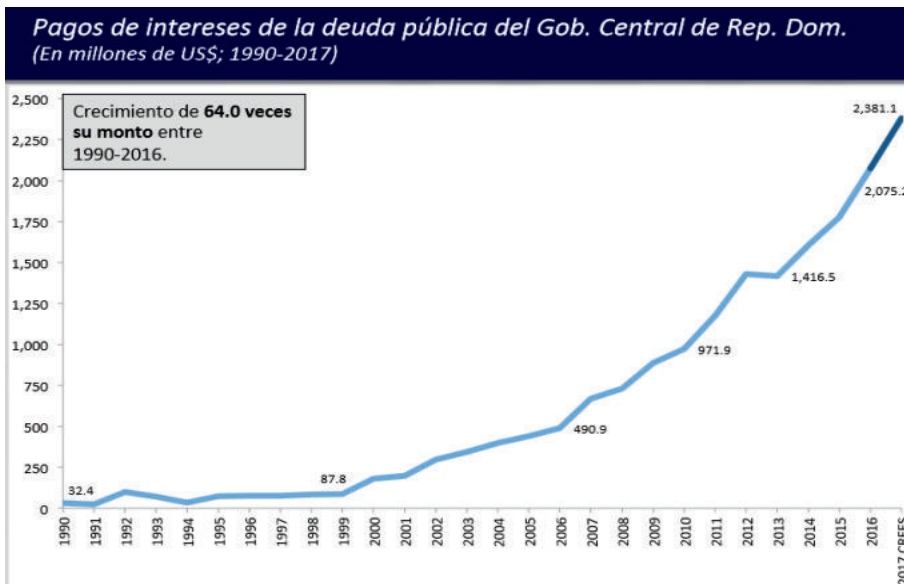
Los pagos e intereses de la deuda pública, como se indica en el gráfico 4, es otro elemento razonable que justifica la necesidad de una ley de responsabilidad fiscal. En efecto, como se puede ver en la gráfica 4, el monto del pago de los intereses de la deuda pública del Gobierno Central creció 64 veces entre 1990 a 1996, pasando de 32.4 millones de dólares a más de 2,831 millones de dólares.

Asimismo, el balance fiscal del sector público de la República Dominicana, medido como porcentaje del PIB, pasó de -1.2% en 1990 a -5.7% en 2017. En dicho período hay que indicar que durante la crisis bancaria de 2003 el balance fiscal fue de -7.2%, cuando se tuvo que manejar la quiebra de prácticamente 3 bancos; y que en 2012 el déficit fiscal fue de 8%; pero esta vez asociado a un disparo excesivo del gasto, asociado, primero a la campaña electoral del primer cuatrimestre, y segundo, al gastos descontrolado durante el período de transición y traspaso de gobierno. Ver gráfico 5.

La deuda del Sector Público Consolidado, incluyendoladeuda delSectorPúblicoNoFinanciero y del Banco Central, como se indica en el gráfico 6, pasó del 17.8% del PIB en 1990 al 52.1% en el 2016. Este ritmo acelerado de endeudamiento público, considerando los problemas estructurales de la economía dominicana, especialmente el carácter dependiente de sus principales sectores productivos a mercados globales inestables, inseguros, poco diversificados; podrían ser el preludio de una insostenibilidad fiscal, cuyos riesgos fiscales y probables efectos negativos, todavía no llegan a ser imaginados con responsabilidad por las autoridades financieras del país.

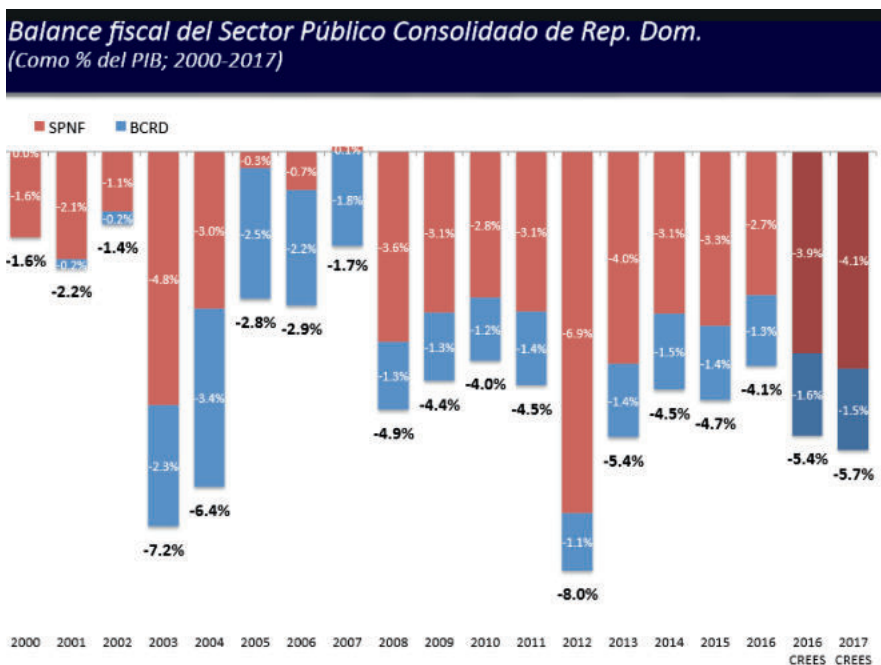
En pago de interés como proporción de los ingresos tributarios es otro indicador que nos pone en evidencia la pertinencia que tiene para el país la adopción de una ley de responsabilidad fiscal. En efecto, como se observa el gráfico 7, entre el año 1996 y 2016, el pago de intereses de la deuda pasó del 4.2% de los ingresos tributarios al 22% de dichos ingresos.

GRAFICO 4



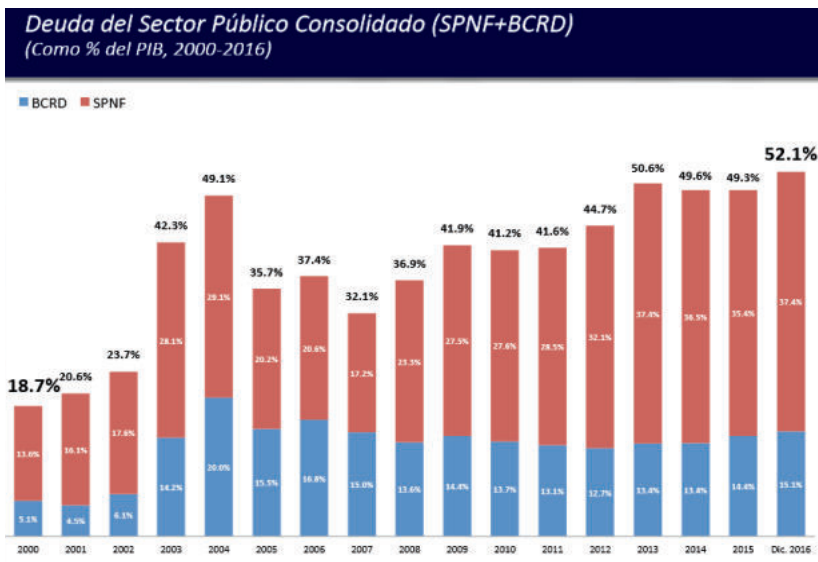
Fuente: CREEES , calculado en base a datos oficiales.

GRÁFICO 5



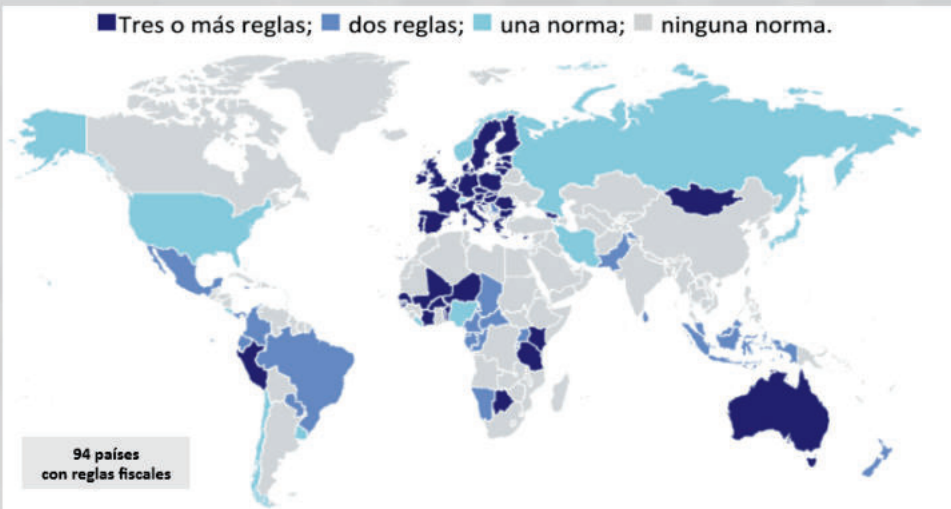
Fuente CREEES , calculado en base a datos oficiales.

GRÁFICO 6



Fuente: CREES, calculado en base a datos oficiales.

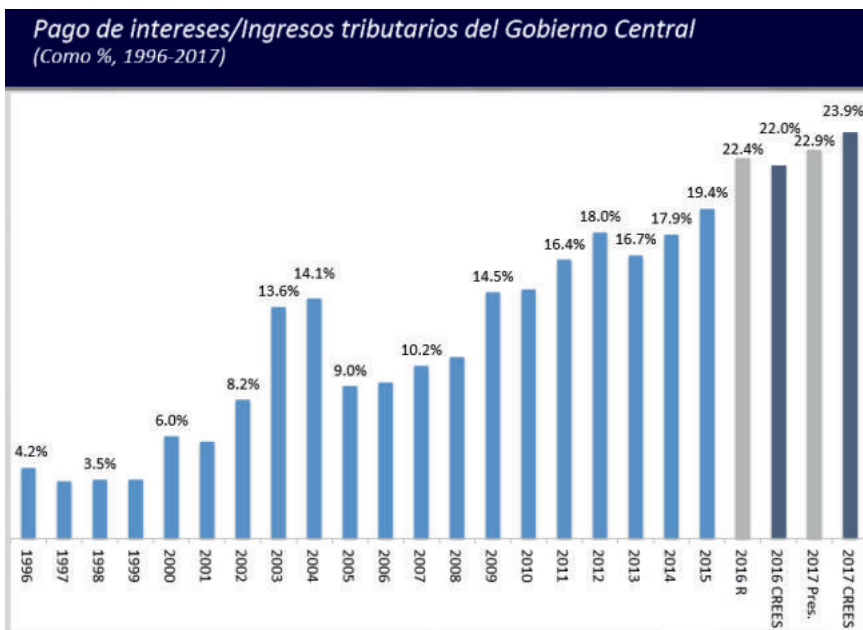
Países con reglas fiscales a nivel nacional y supranacional
(Año 2015)



Fuente: Elaboración del Fondo Monetario Internacional en su Fiscal Rules Dataset 2015.

CREES

GRÁFICO 7



Fuente: CREES, calculado en base a datos oficiales.

LAS PROYECCIONES DEL PLAN NACIONAL PLURIANUAL DEL SECTOR PÚBLICO Y LAS METAS FISCALES

Tomando como base las proyecciones macro fiscales y las metas fiscales del Plan Plurianual 2013-2016, el gobierno dominicano se propuso las siguientes metas: Incrementar los ingresos de un 15% del PIB en 2013 a un 16% del PIB en 2016; disminuir en términos relativos el gasto público, de un 18.3% del PIB en 2013 hasta un 16% del PIB en 2016; y alcanzar una meta de balance fiscal en equilibrio, pasado de un déficit del 2.9% del PIB en 2013 hasta un balance cero en 2016. (Ver cuadro No.1)

CUADRO NO. 1

Proyecciones de ingresos, gastos y balance fiscal 2013-2016				
(como porcentaje del PIB, millones US\$)				
	2013	2014	2015	2016
Ingresos	15.4	15.5	16	16
Gasto	18.3	17	17	16
Déficit/Superávit	-2.9	-1.5	-1	0
Déficit/Superávit	1,736.2	943.1	663.3	0

Frente a estas proyecciones, y considerando las tendencias macro fiscales que se ponen de manifiesto en la gestión de las finanzas públicas de la República Dominicana, el CREES, FINJUS y las organizaciones sociales que han reflexionado el tema han presentado la siguiente propuesta:

1. REGLAS SOBRE GASTO PÚBLICO

Es necesario establecer reglas para el gasto público, que establezcan un tope de 3.5% en términos reales del incremento anual del gasto total sector público no financiero (SPNF), y un tope de 65% del gasto no financiero durante los primeros 8 meses, en los años electorales, a fin de evitar inequidades en la competencia electoral y abusos de poder de los partidos de gobierno.

2. REGLAS SOBRE DÉFICIT FISCAL

Es conveniente que la ejecución presupuestaria del sector público no financiero (SPNF) sea equilibrada y sin déficits fiscales.

Para esta regla se impone una excepción: Cuando exista evidencia de que se presenta una reducción de los ingresos fiscales con respecto al año anterior podría razonablemente flexibilizarse.

Pero el tope del déficit durante la excepción de esta regla no debe ser menor del 2% del PIB, y esta excepción no puede ser aplicada a más de 3 ejercicios fiscales consecutivos.

La excepción a la presente regla requiere mecanismos de control prudencial. Entre estos se proponen los siguientes:

Un informe del Poder Ejecutivo explicando las razones para incurrir en déficit y los mecanismos que se establecerán para lograr la corrección.

Contar con una aprobación previa y expresa del Congreso Nacional, en la que se detalle los límites y condiciones de la aprobación y el mecanismo de seguimiento que el Congreso le dará a la excepción aprobada.

El Poder Ejecutivo se compromete a realizar informes semestrales al Congreso Nacional sobre la evolución del déficit y cómo se va eliminar dicho déficit.

3. REGLA SOBRE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.

Una tercera regla importante tiene que ver con el establecimiento de límites y condicionamientos al endeudamiento público. En ese sentido se establece un límite de 50% del PIB la deuda del sector público consolidado (SPC), es decir, incluyendo la deuda del SPNF y la deuda del Banco Central.

Esta regla fija su atención en algunos indicadores claves que permiten analizar riesgos y hacer un manejo temprano de alertas. En ese tenor, se asumen como Indicadores de alerta temprana los siguientes:

- 1) El pago de los intereses de la deuda del SPNF no debe exceder el 15% de los ingresos tributarios.
- 2) El pago del servicio de la deuda del SPNF no debe exceder el 30% de los ingresos tributarios.
- 3) El endeudamiento público sólo se realizará para financiar inversiones en obras de infraestructura básica.
- 4) Se prohíbe la deuda pública a favor de entidades y empresas privadas.
- 5) Sólo se permite que el Estado avale, de fianzas y/o garantías a terceros para obras de infraestructura básicas (usando figuras de asociación públicas privadas con riesgos compartidos)'

Como complemento a esta regla, se establecen requisitos especiales para el endeudamiento público:

- 1) La certificación del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo de la viabilidad técnica,

financiera, económica y social del proyecto que requiera y justifique un endeudamiento público.

2) El proyecto debe ser declarado prioritario por el MEPyD, en base a un análisis global e integral de prioridades nacionales.

3) Se establece que los créditos no podrán violar los límites de endeudamiento establecidos por la ley.

4) Antes de avanzar en la contratación de la deuda se debe recibir dictamen favorable del Consejo de la Deuda Pública.

4) REGLA DE ESTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD

Se establece un Fondo de Estabilidad y Sostenibilidad Fiscal (FESF) que tendrá como objetivos: reducir la deuda pública, capitalizar el Banco Central, dar atención a desastres y catástrofes naturales, fortalecer la inversión infraestructura básica productiva, y mejorar la inversión pública en infraestructura de educación básica y el sistema de salud pública.

La regla fiscal que crea el FESF debe definir bien las fuentes y los usos del FESF. Entre los recursos que alimentarán el FESF destacan los siguientes: los superávits presupuestarios; los ingresos líquidos de ventas de activos del Estado; los ingresos fiscales no presupuestados; los ingresos por concesiones de explotaciones de recursos naturales y mineros; los ingresos por dividendos de las empresas públicas: los rendimientos netos del Fondo por sus propias inversiones; las donaciones fuera del presupuesto que reciba el FESF de terceros; y cualquier otro aporte lícito no estimado.

La utilización de los fondos del FESF también son definidos oportunamente en la ley, y ellos deben estar orientados a lograr los objetivos establecidos al crear el mismo. En caso de que el FESF llegue a alcanzar el 5% del PIB, el excedente

irá directamente a la reducción de deuda pública. Los fondos del FESF que sean invertidos en instrumentos financieros de largo plazo deben hacerse en portafolios de inversión de calificación máxima. Dichos fondos deben ser auditados anualmente por una firma auditora reconocida a nivel local e internacional.

5. GESTIÓN Y SEGUIMIENTO A LA APLICACIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD

Como parte del seguimiento a la aplicación de las reglas fiscales se crea una Oficina Congresual de Presupuesto y Análisis Económico (OCPAE), responsable de asistir al congreso en el análisis presupuestario, dar seguimiento al cumplimiento de las metas fiscales, realizar estudios de análisis y proyecciones que permitan comparar los análisis de otros actores del Estado y la Administración Financiera y elaborar propuestas y recomendaciones que fortalezcan la gobernanza de las finanzas públicas, la transparencia y la sostenibilidad fiscal.

6. TRANSPARENCIA FISCAL, RESPONSABILIDAD FISCAL, INFRACCIONES Y SANCIONES

Se proponen medidas para fortalecer el libre acceso a la información pública, en particular el acceso a informes y publicaciones sobre la gestión fiscal en formato accesibles y amigables, manejados con carácter de información pública; crear mecanismos de monitoreo de informes y documentos publicados obligatoriamente en fechas específicas. Y se establece un régimen sancionar propio por violación de las disposiciones de la ley; un régimen de consecuencia que tipifique el tipo de responsabilidad fiscal inobservado y su correspondiente sanción. Se establecería un régimen de infracciones y sanciones a los servidores públicos patrimonialmente responsables por acciones u omisiones. Habrá una escala de infracciones, clasificadas entre graves y muy graves.

Resumiendo, como se puede observar, la propuesta de una ley de responsabilidad fiscal es un camino institucional para mejorar las reglas macro fiscales del Estado que permitan y obliguen a los administradores de las finanzas públicas a actuar con mayor transparencia y compromiso con las buenas prácticas de gestión fiscal. Para que estas reglas fiscales puedan alcanzarse es necesario un clima de confianza política que en este momento no es evidente en el país; éstas

son, sin embargo un instrumento importante para el debate político actual sobre la corrupción y la impunidad, una propuesta que podría ser retomada por las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales a la hora de discutir un pacto fiscal e institucional que nos ayude a salir del embrollo en que nos encontramos. Para ponerlo a rodar en las discusiones grupales lo dejamos en sus manos.

Centro Bonó

C/ Josefa Brea 65, Mejoramiento Social,
Santo Domingo, República Dominicana
Tel. 809-682-4448 Fax 809-685-0120

www.bono.org.do

 @CentroBono  Centro Bonó

Colaboración:

Miguel Collado, Economista Senior
Centro Regional de Estrategias Económicas
Sostenibles (CREES)

Edición: Roque Feliz

Diseño Gráfico: Gary Lorenzo

Auspiciado por:

