



CASC-CNTD-CNUS

**ESTUDIO SOBRE REFORMA FISCAL Y SU IMPACTO
EN LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DEL
PROYECTO INEQUIDAD POBREZA Y EL CAMINO
PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA REPÚBLICA
DOMINICANA**



**ESTUDIO SOBRE REFORMA FISCAL Y SU IMPACTO EN
LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DEL PROYECTO
INEQUIDAD POBREZA Y EL CAMINO PARA LA
PROTECCIÓN SOCIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.**

Secretariado Ejecutivo de la CSA:

- Presidente: *Fred Redmond*
- Presidenta Adjunta: *Francisca Jiménez*
- Presidenta Adjunta: *Toni Moore*
- Secretario General: *Rafael Freire*
- Secretario de Formación y Educación Sindical: *Cícero Pereira Da Silva*
- Secretaria de Políticas Sociales: *Jordania Ureña*
- Secretaria de Desarrollo Sustentable: *Bárbara Figueroa*

Equipo técnico CSA, Juan Pablo Martínez, Jessica Rodríguez, Hugo Barreto y Ana Rojas, Lyda Forero, Iván González.

Coordinación y Revisión: Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS), Rafael Abreu, presidente, Julián Martínez, técnico; Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), Jacobo Ramos, presidente, Daysi De Oleo y Santo Sánchez, técnicos; Confederación Autónoma de Sindicato Clasista (CASC), Gabriel del Rio, presidente, José Luis León y Francisca Alt. Jimenez, técnicos.

Coordinador: José Miguel Fernández, MG.

Elaboración del estudio: Francisco Tavarez, MA.

Diseño Gráfico y Diagramación: Claudio José Ozuna Rivera.

Agradecimientos: Este estudio ha sido realizado gracias a la cooperación de Olof Palme International Center (OPC) de Suecia en el marco del Proyecto "Inequidad, Pobreza y el camino para la seguridad social"

**Todos los derechos reservados © 2021,
Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas
Buenos Aires 404/406, CP11000, Montevideo, Uruguay, www.csa-csi.org
Noviembre 2021**

**Reforma Fiscal Integral: Oportunidades para
financiación de una seguridad social pública, universal y
solidaria en República Dominicana**

ÍNDICE ESTUDIO

INTRODUCCIÓN

A. Un sistema tributario que promueva la eficiencia, la justicia y la equidad fiscal.....	6
1. Una necesaria reformulación de la carga fiscal en República Dominicana	7
2. Prioridades de política fiscal para el progreso y desarrollo social.....	10
3. La clase trabajadora como eje de una reforma fiscal progresiva.	14
B. La seguridad social: oportunidades de mejora en el marco de la reforma fiscal y los derechos de los trabajadores/as dominicanos	17
1. Necesidad de un modelo de seguridad social adaptado a los intereses de los/as trabajadores/as.....	18
2. Principios fundamentales de un modelo de seguridad social en RD	21
3. ¿Cuál es ese modelo de Seguridad Social que necesita el país?.....	22
4. La solidaridad como principio de una seguridad social para el desarrollo socioeconómico	28
C. Conclusiones y recomendaciones de política fiscal para una seguridad social pública, solidaria y de beneficios definidos	29
D. Referencias	32

INTRODUCCIÓN

Todo esfuerzo que se encamine en lograr que la forma en que se recaude y gasten los recursos públicos de un Estado, debería conducir a un trascendente paso de inicio a un dialogo social extendido con miras a una sociedad más inclusiva. En esta discusión colectiva, la protección de los derechos económicos y sociales, deben ser la garantía del bien común y la apuesta a la mejora constante de la calidad de vida.

La República Dominicana se apresta a una discusión amplia y de carácter tripartito de una serie de reformas que coloquen al Estado y sociedad dominicana en el riel del desarrollo económico y social. Dentro de estos esfuerzos se ubica la necesidad de una “reforma fiscal integral” que logre suficiencia recaudatoria, mejore la transparencia y calidad del gasto y fortalezca el rol del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos de calidad. La reforma fiscal en perspectiva debería corregir un sistema tributario cuya regresividad es reconocida y que ha sido fruto entre otras cosas, de un desbalance en el peso político de los/as trabajadores dominicanos en los espacios de articulación, decisión y fijación de la política fiscal.

A la regresividad del sistema tributario e ineficiencia del gasto, se une la incapacidad del Estado de proveer una seguridad social acorde con los principios de universalidad, solidaridad y de carácter público, pues la Ley No. 87-01 de Seguridad Social, sometió al país a un régimen excluyente y discriminatorio; este exclusivamente provee de protección limitada a los/as trabajadores/as dominicanos con ocupaciones formales. El gasto público en salud es insuficiente, y urge una reingeniería fiscal que sitúe al Estado en el centro de la política de seguridad social y sustituya el actual régimen de capitalización individual.

La Ley No. 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030, en su objetivo específico 2.2.3 establece que es prioridad del Estado: “Garantizar un sistema universal, único y sostenible de Seguridad Social frente a los riesgos de vejez, discapacidad y sobrevivencia, integrando y transparentando los regímenes segmentados existentes, en conformidad con la ley 87-01”. Partiendo de este objetivo, el sistema de seguridad social ha quedado a deber, pues no se ha garantizado a la distancia de 20 años de vigencia la universalidad ni la protección deseada ante los riesgos indicados.

Simultáneamente, la END 2030 compromete al Estado dominicano con el impulso de una reforma fiscal integral, basada en la progresividad y transparencia tributaria, que permita el financiamiento del desarrollo

CASC-CNTD-CNUS

sostenible y garantice la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas; teniendo como marco una ley de responsabilidad fiscal que permita implementar políticas contra cíclicas y establezca normas y penalidades para garantizar su cumplimiento. Plantea crear las bases de un sistema tributario progresivo basado en imposición directa (patrimonio, ingresos y rentas financieras), y un esfuerzo de racionalización de incentivos fiscales regresivos que han creado distorsiones distributivas con la acción de perpetuar privilegios para sectores políticos y empresariales.

Tendiendo como punto de partida los elementos señalados con respecto a mandatos legales y compromisos internacionales, pretendemos realizar una mirada al tema fiscal de la República Dominicana, partiendo del objetivo de una fiscalidad progresiva que apoye el fortalecimiento de otro pilar del andamiaje del bienestar social y económico: la seguridad social. En las páginas que siguen vamos a hacer una aproximación al modelo fiscal de la República Dominicana y qué debe hacerse para lograr que una nueva fiscalidad sirva de apoyo a la seguridad social que merecen los/as dominicanos/as. La relación entre una fiscalidad con acento progresivo y una seguridad social universal, solidaria y pública, va en la dirección de asegurar que los servicios de salud y pensión de retiro no sean una mercancía sino un derecho garantizado por un Estado capaz de financiar el bienestar colectivo.

A. Un sistema tributario que promueva la eficiencia, la justicia y la equidad fiscal

Los sistemas tributarios son esquemas y estructuras impositivas que deben perseguir además de una recaudación suficiente, impactar en términos distributivos y por esa vía mejorar los resultados sociales del modelo de económico.

En ese sentido, la seguridad social y un esquema amplio de protección social derivan de un Estado capaz de mejorar la equidad y la justicia fiscal a través de los impuestos y gasto público.

La evidencia internacional es consistente en mostrar que países con un robusto sistema de seguridad social, disponen también de ingresos tributarios sólidos para financiarla.

Por ejemplo, para el 2018 el promedio de ingresos por impuestos de los países de la OCDE, con sistemas de seguridad social más abarcadores, fue lo equivalente al 24,9% del PIB, mientras que en la región de Latinoamérica y El Caribe (LAC) tan solo alcanzó un 15,4% del PIB; es

conocido que los sistemas de seguridad social tienen poca cobertura, insuficiencias financieras pensionales y de salud en esta región.

La República Dominicana se sitúa por debajo del promedio de la OCDE e incluso del promedio de la región, ocupando el segundo lugar como país con más baja presión impositiva en LAC en el 2018: los ingresos tributarios representaron el 13.2% del PIB, solo por encima de Guatemala (12.1%) . Evidentemente que estas deficiencias fiscales indujeron al sistema de seguridad social a la privatización, en el cual es característico los elevados gastos de bolsillos en el caso de los servicios de salud y menguadas tasas de remplazo proyectadas en el sistema de pensiones de capitalización individual.

Por otro lado, debido a la alta incidencia de la informalidad y la ausencia de pensiones solidarias, una gran parte de la población queda excluida de las prestaciones pensionales. Se aplica la máxima neoliberal de que ante un deterioro de lo público la gestión privada de bienes y servicios públicos es lo recomendable.

La respuesta desde la solidaridad y universalidad de los sistemas de seguridad social de beneficios definidos debe ir en la dirección de incrementar la eficiencia de los sistemas tributarios y mejorar la calidad del gasto, para fortalecer la red de apoyo de los sistemas previsionales.

En esto, es necesario identificar oportunidades de mejora en la política fiscal ante la inminencia de una reforma fiscal en la República Dominicana. Identificar las limitaciones que tiene el sistema tributario para lograr un mayor impacto en las recaudaciones y de paso disponer de más recursos para dedicarlos a una seguridad social que amerita una fuerte participación pública que garantice su carácter universal, solidario y público; es un compromiso ineludible con una sociedad dominicana más justa y digna.

En este escenario, los/as trabajadores dominicanos y sus filiales sindicales deben hacer su aporte al debate nacional sobre el tema atendiendo a lo imprescindible de la seguridad social para que se alcance el objetivo de una sociedad no solo en capacidad de general progreso y crecimiento material, sino también bienestar general.

1. Una necesaria reconfiguración de la carga fiscal en República Dominicana.

República Dominicana históricamente ha adolecido de una capacidad limitada de recaudación de impuestos, a lo que se suma que la carga

CASC-CNTD-CNUS

impositiva está repartida de forma desigual, lo que da la sensación en la clase media y baja de una alta tributación sobre sus ingresos, los cuales se ven afectados por igual por un financiamiento privado creciente de muchos bienes y servicios que el Estado no provee con la calidad suficiente.

Las razones de estos bajos niveles recaudatorios y de una estructura impositiva “regresiva”, es decir, que los contribuyentes de menos ingresos pagan más que aquellos de mayor riqueza y patrimonio, responden a una serie de elementos estructurales que lastran la capacidad del Estado de lograr la suficiencia, justicia y eficiencia recaudatoria:

- Altos niveles de evasión, elusión e incumplimiento tributario;
- Estructura de exenciones tributarias amplia que destruye potencial recaudatorio;
- Estructura de impuestos regresivos afincada en impuestos al consumo;
- Alta informalidad productiva y laboral;
- Tributación al patrimonio y la riqueza limitada;
- Moral tributaria baja.

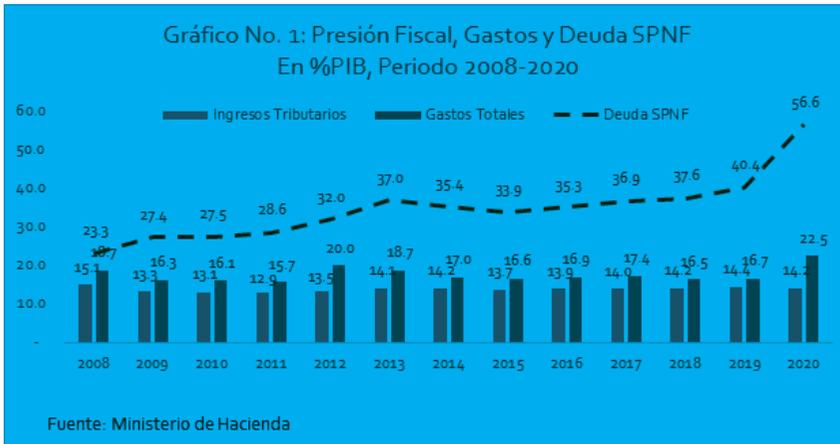
Estos factores además de profundizar la debilidad recaudatoria van creando discapacidades en la efectividad de la política fiscal para corregir desigualdades y generar oportunidades. La mejor herramienta disponible para hacer frente a la pobreza es un Estado de bienestar fortalecido que corrija los sesgos distributivos y proteja a los/as trabajadores/as ante infortunios como el desempleo, la vejez, accidentes laborales, riesgos de salud, discapacidades y viudez.

a. Desequilibrio fiscal limita la inversión social

Los desequilibrios fiscales han sido la norma de las últimas dos décadas. Una ejecución presupuestaria donde el peso de los gastos ha estado por encima de los ingresos de manera consistente ha generado un cuadro que limita la inversión social y debilita la posición protectora del Estado para garantizar derechos.

Desde 2008 hasta 2020, los ingresos fiscales promediaron 13.9% y los gastos 17.6%, situación que ha llevado la deuda pública del Sector Público No Financiero (SPNF) a 56.6% en un lapso de 12 años (Ver gráfico No. 1). Los intereses de la deuda pública con respecto a los ingresos tributarios ya representan el 30.5%, lo que limita la capacidad del Estado de asumir mayores responsabilidades en materia de protección social.

La recuperación de la economía durante los meses de reapertura ante los embates de la COVID-19, ha implicado un gran esfuerzo fiscal por



parte de los Estados. En el caso de la República Dominicana durante el 2020, año en el cual fue más pronunciado el esfuerzo en el gasto público, las prestaciones sociales ascendieron a RD\$124,745.0 millones, impulso que llevó el gasto público total de 16.7% PIB en 2019 a 22.5% PIB en 2020.

A pesar de que el esfuerzo fiscal fue importante en la generación del déficit de 7.5% del PIB, la verdad es que las finanzas públicas del país han descrito una tendencia consistente al déficit presupuestario que indica un comportamiento estructural que hay que corregir (Ver gráfico No. 2).

No se disponía del espacio fiscal para afrontar una coyuntura de alto nivel de gasto, debido al factor de que no se ejecutó una política fiscal consecuente con la sostenibilidad en tiempos de prepandemia. Producto de esta imprevisión, la consecuencia fue el cúmulo de un importante nivel de endeudamiento público que incrementan las cargas fijas del Estado y disminuyen la inversión.



CASC-CNTD-CNUS

Apuntalar las prioridades y las demandas de los/as trabajadores dominicanos con una seguridad social que sea fiel al cumplimiento de los preceptos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es un reto que amerita elevar las recaudaciones y dotar al Estado de los resortes que permitan cumplir con este alto propósito. Los sistemas de seguridad social con financiamiento parcial de impuestos requieren como contraparte un sistema tributario progresivo que suministre la plataforma financiera de los esquemas pensionales y de salud universales y públicos.

2. Prioridades de política fiscal para el progreso y desarrollo social con equidad.

Para lograr que una reforma fiscal integral alcance los objetivos sociales de progreso y desarrollo sostenible debe atacar con decisión las distorsiones que generan inequidades en la distribución de la carga tributaria y promover una fiscalidad progresiva en el sentido de que los que más puedan aportar a la construcción de una economía inclusiva así lo hagan.

Lo primero que debemos corregir es el dilema del alto crecimiento con desigualdad, que afecta principalmente a los/as trabajadores/as dominicanos y que revela la importancia de robustecer la seguridad social como mecanismo de combate a la pobreza e inamovilidad socioeconómica. La República Dominicana tiene una movilidad económica muy baja, con menos del 2 % de la población escalando a un grupo económico más alto en la última década, comparado con el promedio regional del 41 %.

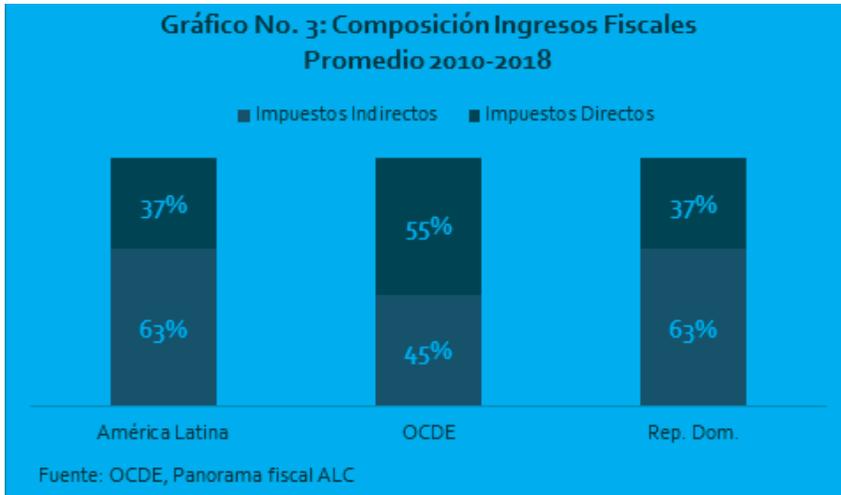
La inequidad en el ingreso y el bienestar merece que desde un escenario de reforma fiscal se haga frente a lo siguiente:

a. Lograr avanzar en la equidad del sistema tributario

Los tipos de impuestos que soportan la arquitectura tributaria del país, al igual que en la región de ALC, se enfocan en impuestos indirectos. Estos impuestos utilizan como base imponible el consumo de bienes y servicios que por lo general son adquiridos en una proporción alta de sus ingresos por la población trabajadora. La composición de los ingresos da cuenta del origen de los fondos del Estado, y para el caso dominicano está inclinada en 63% en impuestos indirectos y solo un 37% para impuestos directos como el patrimonio, los ingresos y rentas financieras. En esa distribución tiene idéntica composición al promedio de países de ALC.

Si comparamos con la composición de los ingresos en los países de la OCDE, se revierten los pilares de la recaudación, donde el 55%

proviene de impuestos directos y 45% de indirectos. Por esta razón los países de la OCDE tienen mejores resultados distributivos después de impuestos que los países de ALC.



A pesar de que se han hecho reformas y modificaciones de leyes tributarias – un total de 6 en los últimos 12 años – para incrementar ingresos, no han sido suficientes y la política fiscal no cuenta con el espacio necesario para aumentar su progresividad en favor de los más pobres, ni para suavizar los ciclos económicos. Estas reformas persistieron en la orientación de crear más impuestos al consumo e incrementar la tasa del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Esta tendencia en el manejo de la política tributaria configuró un sistema tributario complejo, lleno de excepciones fiscales y propicio a la evasión, el mal uso de los incentivos fiscales y una alta informalidad en la economía.

Se resalta que solo el 27% de las leyes aprobadas que cambiaron el Sistema Tributario en el periodo 1990-2014 fueron para aumentar los impuestos, mientras que el 73% fue para reducirlos. La reducción de impuestos para priorizar exenciones a sectores empresariales tejió la base para una desigualdad estructural con tratamientos preferenciales a las rentas del capital sobre las del trabajo.

b. Atacar la evasión y elusión que corroe capacidad recaudatoria del Estado

El Fondo Monetario Internacional en el informe elaborado por Fenochietto et al. (2011) pág. 7, se refiere al Sistema Tributario Dominicano de esta forma: “se ha creado un régimen tributario

CASC-CNTD-CNUS

complejo, inestable (seis reformas en 9 años) y difícil de controlar, que no cumple con ninguno de los principios básicos de tributación: suficiencia (para financiar un gasto público mínimo); equidad (que los habitantes de un país contribuyan a las arcas del Estado en la medida de su capacidad) y eficiencia (que el régimen altere mínimamente las decisiones de los productores y consumidores) ”.

Esta descripción de “complejo” invita a que en una reforma fiscal inminente se haga lo debido para su simplificación. La complejidad del sistema tributario es terreno fértil para el incumplimiento tributario. La evasión y elusión fiscal de las principales figuras impositivas diluyen la suficiencia y la eficiencia fiscal; no se vislumbran avances en una década, más bien se profundiza y se reacciona con medidas fiscales aisladas (parches fiscales) que en nada solucionan el problema de fondo.



El Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas (ISR PJ) en un 61.07% se incumple su contribución en el país; parecido resultado de 57.83% se registra para el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (ISR PF) y un 42.73% para el caso del ITBIS, por demás, principal impuesto en términos de recaudación. La realidad se agrava ante las comparaciones de una década anterior (2007) donde tanto el ISR PJ y el ITBIS han reportado incrementos preocupantes del nivel de incumplimiento tributario a 2018. Es alarmante que solo por este concepto el fisco pierde aproximadamente RD\$417,901 millones un altísimo 9.2% del PIB, según datos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Una reforma fiscal debe implementar mejoras en la administración tributaria para eficientizar la fiscalización en el pago de los tributos sobre

todo de las corporaciones. La emersión de los “Papeles de Pandora” pone en alerta a los Estados en el objetivo de optimizar los mecanismos de la colaboración y el fortalecimiento de las relaciones multilaterales para perseguir los Flujos Financieros Ilícitos (FFIs) que restan recursos a la inversión social con fuerte componente de protección social.

c. Racionalizar los gastos tributarios regresivos que no impactan el trabajo en beneficio de las grandes empresas.

La definición oficialmente asumida de gasto tributario en República Dominicana es aquella que la denomina como el monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del establecido en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas zonas o contribuyentes .

Al momento de ponderar la magnitud de estos gastos tributarios se observa que los países que tienen una presión tributaria baja también promueven altos gastos tributarios. Por lo que podríamos añadir que hay una correlación entre ingresos tributarios bajos y altos gastos tributarios; muchos de ellos adjudicados a través de leyes de promoción de la inversión privada que no cumplen con la condición de que los gastos tributarios generados sean por un periodo definido y de desmonte progresivo. En caso dominicano, ha promediado el 5.8% del PIB en los últimos 8 años, lo que ubica el monto sobre el promedio de la región de 5.1% del PIB.

Los gastos tributarios generosos para las empresas extranjeras de zonas francas y turismo, a pesar de que lograron posicionar el país como una modelo internacional en ambos sectores, ha sido bajo el sacrificio de los ingresos tributarios. La competencia fiscal hacia el fondo entre países de la región y el mundo, donde todos rivalizan por ofrecer las facilidades



CASC-CNTD-CNUS

tributarias más abundantes para atraer la inversión, constituye un costo de oportunidad muy elevado en términos de ingresos públicos.

Para el proyecto de presupuesto general del Estado 2022, actualmente en discusión ante el congreso nacional, se proyecta un monto de RD\$285,689 millones, un 4.9% del PIB. Este monto es muy aproximado a las Fuentes Financieras estimadas para el presupuesto 2022, ascendente a RD\$284,079 millones. Lo que indican estos datos es que, aminorando las asignaciones indirectas de fondos vía impuestos a las grandes empresas e inversiones en el país, podríamos generar una fuente de ingresos no desdeñable para apoyo presupuestario dirigido a erradicar las deficiencias del sistema de salud pública con miras a garantizar acceso universal a la salud.

Es posible también una reorientación de estos gastos tributarios para enfocarlos en objetivos concretos de generación de empleos de calidad; la formalización de la economía a través de incentivos a las micro, pequeñas y medianas empresas que están ausentes de este esquema de asignación de gastos indirectos vía impuestos dejados de cobrar. Todo esto a pesar de que las MyPIMES representan más del 91% del tejido empresarial, lo que demuestra que hay detrás elementos de economía política que inciden en su asignación desde las instancias de poder.

Al mismo tiempo, si se sigue apoyando de forma abrumadora a las grandes empresas desde mineras, turismo y zonas francas debe el Estado establecer acuerdos con mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores de esas empresas, elevando sus niveles salariales para que así compensen las ganancias derivadas del rentismo empresarial a costa del erario. Empresas generalmente incentivadas por el Estado pagan salarios promedios precarios. Hay que incorporar en los análisis costo beneficio de estas empresas el impacto en la mejora salarial como garantía de la progresividad de estos incentivos.

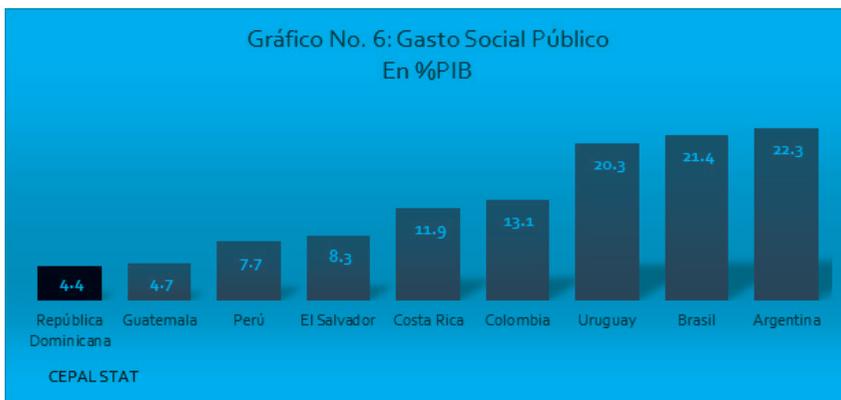
d. Un compromiso con la calidad del gasto público: incremento de la financiación a servicios de salud y pensiones

Los países tienen opciones que exceden la tan citada disyuntiva: o subir los impuestos o recortar el gasto. América Latina y el Caribe tiene que gastar mejor cambiando de un gasto despilfarrador e ineficiente a un gasto eficiente que contribuya al crecimiento sin agudizar la desigualdad.

Uno de los retos que tiene la región, incluida la República Dominicana, es lograr gastar mejor a través de la focalización del destino de los fondos hacia fines que tengan un impacto directo en la mejora de la calidad de vida de las personas. El despilfarro de fondos públicos pone en riesgo

cualquier objetivo social, lo que es particularmente demoledor para el caso dominicano dado el bajo gasto social público.

El gasto social público fue apenas de 4.4% del PIB en República Dominicana para el 2018, lo que sitúa al país en la escala más baja en la región en ese renglón de gasto. Esta escala deficiente invita a las autoridades del gobierno a buscar alternativas de mejoría de la calidad del gasto reduciendo asignaciones de eficiencia cuestionable por un gasto más robusto en lo social y sobre todo que impacte directamente la seguridad social como mecanismo de reducción de la pobreza y fortalecimiento del estado de bienestar dominicano.



La mejoría en el gasto público junto al incremento de las recaudaciones con impuestos directos y progresivos, creará el espacio fiscal para fomentar la seguridad social a través del financiamiento con impuestos, en virtud de que ese modelo previsional es el que se ajusta a las condiciones del mercado laboral dominicano y al tejido productivo del país, caracterizado por la intermitencia de la participación laboral y la baja densidad de las contribuciones, que ha traído deficiencias crónicas en el sistema de capitalización individual ante la ausencia de una cantidad importante de contribuyentes al sistema de pensiones.

e. Elevar la moral tributaria para desde la transparencia comprometer a la ciudadanía con un proyecto de nación más inclusivo

La moral tributaria refiere a la voluntad desarrollada por la ciudadanía con respecto al pago de los impuestos de forma que contribuya al contrato social de financiar el gasto público. ¿Por qué es trascendente este factor para desde una reforma fiscal estimular la confianza y el compromiso de los contribuyentes con una sociedad más próspera e inclusiva? Esto se debe a que no es posible crear las condiciones para

CASC-CNTD-CNUS

una restructuración de la base impositiva sin que desde las instituciones del Estado se perciba un cambio de actitud con respecto al buen uso de los fondos públicos y que la carga de impuestos se corresponda a los beneficios sociales que otorga la acción pública en materia de calidad bienes y servicios ofertados.

Si se quiere, es un elemento transaccional entre Estado y sociedad que merece ser atendido si queremos mejorar las fuentes de ingreso y que el gasto se exprese en el fortalecimiento de la seguridad social en la República Dominicana.

Existe una relación bastante convincente entre transparencia, corrupción e informalidad con respecto a la moral tributaria. Un país cuyas instituciones no generen confianza desde la transparencia y una buena gestión de lo público limita la capacidad del gobierno de proveer servicios de calidad. Los estudios realizados a la fecha sobre moral fiscal son concluyentes en que existe una correlación significativa entre la moral fiscal y el tamaño de la economía informal .



De acuerdo con datos de la OCDE, la República Dominicana registra un 59.1% de la población que declara que la evasión nunca es justificable. En este reglón se ubica entre los países de la región con mayor porcentaje de la población que no consciente la evasión como mecanismo de recompensa fiscal. Sin embargo, un 40.9% la valida, bajo la premisa de que no visualiza retorno de bienes y servicios públicos del esfuerzo tributario realizado. Otro elemento adicional es la desconfianza a lo público por los efectos de difusión de la corrupción administrativa.

Por otro lado, aunque la moral tributaria baja no implica una medida de política fiscal determinada, sí incide en la eficiencia recaudatoria y en la calidad del gasto público, pues la motivación a querer cumplir con sus responsabilidades tributarias por mejor percepción de transparencia

y reducción de corrupción genera mayor nivel recaudatorio y mejor gasto público ante una activa auditoría social de su ejecución.

3. La clase trabajadora como eje de una reforma fiscal progresiva.

La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.

El concepto de seguridad social que enmarca la OIT es un ideal en República Dominicana en virtud de los resultados del sistema de capitalización individual de cotizaciones definidas asumida desde el 2001 por la promulgación de la Ley No. 87-01 de Seguridad Social.

Ante tal desfase, entre el ideal y la realidad de los/as trabajadores/as en cuanto a la seguridad social en el país, no se alcanza a disfrutar de la universalidad que se requiere de un sistema de seguridad social. Más bien, se percibe al sistema como una retransa del acceso a los derechos de una seguridad social justa como manda la constitución .

Los/as dominicanos/as en edad adulta tienen pocas oportunidades de obtener empleos de calidad y, por tanto, al envejecer la mayoría carece de protección social para enfrentar las limitaciones propias de esta etapa de la vida (BID, 2020). Se añade la baja capacidad del sector público para prestar servicios básicos de educación y salud con la cantidad y la calidad necesaria, y para proveer una efectiva red de asistencia y protección social.

Una reforma fiscal que tenga como eje a los/as trabajadores/as debe corregir la alta incidencia de los impuestos al consumo introduciendo medidas que permitan la transición hacia impuestos directos que graven el patrimonio y la riqueza acumulada.

El ISRPF debe moderarse, y aplicar una política salarial que lleve el salario real a los niveles de la canasta básica del quintil de ingreso que corresponde según nivel económico.

Con una elevación del salario de forma progresiva, se ampliaría la base del ISRPF y se incrementarían las recaudaciones y, en consecuencia, el apoyo a la seguridad social ante un cambio de modelo de reparto y de beneficio definido.

B. La seguridad social: oportunidades de mejora en el marco de la reforma fiscal y los derechos de los trabajadores/as dominicanos.

La seguridad social está claramente definida en los Convenios de la OIT y en los instrumentos de la ONU como un derecho fundamental. La OIT la define en términos generales como un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el desempleo, así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos .

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, sobre seguridad social indica que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de la personalidad". Al mismo tiempo refiere que "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido y la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

La pertinencia de una seguridad social financiada con impuestos es que tiene una profunda repercusión en todos los sectores de la sociedad. Por ejemplo, los trabajadores y sus familias gozan de más acceso a la asistencia médica y cuentan con protección contra la pérdida de ingresos por causa de desempleo, maternidad o enfermedad, así como en situaciones de invalidez o accidente del trabajo. Proporciona ingresos a las personas durante sus años de vejez sin que medien mecanismos de mercado que limiten el disfrute a una vida sin contratiempos.

1. Necesidad de un modelo de seguridad social adaptado a los intereses de los/as trabajadores/as.

Es ampliamente reconocido a nivel mundial que la seguridad social es fundamental para la creación de cohesión social, el fomento de la inclusión política y el desarrollo de la democracia, y que es una herramienta importante para la prevención y el alivio de la pobreza mediante el aumento de la productividad. Junto con una economía en crecimiento y políticas activas del mercado de trabajo, la seguridad social constituye un instrumento para el desarrollo social y económico sostenible .

Un sistema de seguridad social es una sombrilla protectora no solo contra riesgos que pudieran poner en peligro la continuidad de los ingresos laborales, sino que al mismo tiempo representa un factor positivo para la economía, al constituirse en un sostén al dinamismo del crecimiento y la productividad, elementos necesarios para el avance de las empresas y la fuerza laboral.

En República Dominicana, los/as trabajadores/as dominicanos, producto de la alta incidencia de la pobreza (23.4%), que se suma a salarios nominales promedios bajos (US\$317), la seguridad social debe jugar un rol aplanador de las desigualdades que el sistema económico no es capaz de corregir por las dinámicas neoliberales de privatización. Solo una seguridad social financiada con impuestos progresivos y un Estado con la fortaleza necesaria para ampliar la red de cobertura y beneficios al trabajador/a, puede cumplir este papel tan determinante en una sociedad con evidentes signos desigualitarios.

Para evitar estos signos desigualitarios, la seguridad social debe expandir su cobertura, pues apenas logra llegar al 38.3% de la Población económicamente Activa (PEA) en el capítulo de cotizaciones a la seguridad social, lo que proyecta un escenario desolador en el caso dominicano de no expandirse el régimen subsidiado no contributivo y de no operarse un cambio en el modelo de pensiones y de salud que priorice la solidaridad intergeneracional mediante aportes tripartitos. Aunque el promedio de ALC ronda el 38.1%, sigue siendo un margen reducido la cantidad de trabajadores cotizantes a contribuciones pensionales en el país.

Cuadro No. 1: Comparación de parámetros de pensiones en América Latina, 2019-2020

Países	Cobertura (%)		Edades de Retiro		Cotización (%)	Aportes Años
	PEA	Pob 65+	Hombre	Mujer		
Uruguay	70.68	6.8	60-70	60-70	22.53	0
Costa Rica 6	7.4	65.56	5	65.1	0.662	5
Chile	65.3	88.9	65.6	0	13.76	20
Brasil 5	6	87.8	65.6	2	15.44	20/15
Panamá	50.68	0.8	62.5	7	13.52	0
Argentina	45.48	4.2	65.6	0	21.17	30
Ecuador	40.45	3.6	Varios V	arios	7.9	Varios
Rep. Dom.	38.31	8.9	60.6	0	9.973	0
Colombia 3	5.2	54.6	2	57.1	6	22/25
México 2	9.6	75.6	5	65.1	5	24
El Salvador	28.11	4	60.5	5	15.2	5
Paraguay	22.85	0.8	60.6	0	23.2	4
Nicaragua	22.32	4.1	60.6	0	17/18	14.4
Perú	20.94	9.2	65.6	5	13.2	0
Bolivia	19.49	6.8	58.5	8	15.21	10
Guatemala	19.21	2.2	62.6	2	5.5	20
Honduras 1	6.8	9.8	65.6	0	6	15

Fuente: Elaboración con datos de la OCDE

CASC-CNTD-CNUS

Existe un desacople estructural entre el modelo privatizador y las condiciones del mercado de trabajo. Esto por la informalidad de la economía que afecta la densidad de cotización, a lo que se suma la alta rotación laboral por la inseguridad en el empleo. La cobertura a la población envejeciente de más de 65 años, en el caso de República Dominicana, constituye una de la más bajas de la región (18.9%); esto debido a que el sistema de seguridad social asume como riesgo la edad y asigna al Estado la responsabilidad de cubrir a este segmento de la población con seguros de salud subsidiados y pensiones solidarias limitadas que han tenido como barrera una recaudación reducida por distorsiones en el sistema tributario y gastos de salud aun bajos para los parámetros regionales y mundiales.

Por otro lado, un factor a considerar es la evasión empresarial de las cotizaciones; la inmediata secuela es el estancamiento de los niveles de cobertura del sistema de seguridad social, tanto en materia de pensiones como de servicios de salud.

El objetivo de la mayor parte de los sistemas de seguridad social es proporcionar acceso a los servicios de salud y la seguridad de los ingresos, esto es, ingresos mínimos para los necesitados e ingresos de sustitución adecuados para los que hayan cotizado en proporción con su nivel de ingresos. Definitivamente que el sistema de seguridad social “privatizado” no está en la capacidad de cumplir con estos requisitos toda vez que genera exclusión y no cumple con uno de los factores que se requieren en toda red de seguridad social que es la “universalidad” y “solidaridad”.

La dignidad humana como centro de la seguridad social exclusivamente se puede garantizar a través de un modelo de seguridad social que tenga como pilar lo público, cuya finalidad no sea la acumulación de ahorro en una cuenta individual, sino garantizar una pensión mínima que cubra lo necesario en bienes y servicios de un trabajador en retiro, además que supla sus necesidades y demandas de servicios de salud sin la mediación de un plan básico de salud que limita sus opciones.

Para ello, necesitamos un Estado más activo en el diseño e implementación de la política de seguridad social y en cuanto al control y poder sobre el mercado en la provisión de servicios y bienes públicos que como la seguridad social inciden en el bienestar colectivo. Para eso debemos reconstruir su capacidad de generar ingresos para satisfacer las necesidades sociales.

A nivel mundial, la mayoría de los países con sistemas de seguridad social más avanzados, incluyendo países en desarrollo, han ratificado

y adoptado los Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la seguridad social. Esto se logra normalmente mediante un sistema público de pensiones que comprende prestaciones contributivas y no contributivas, tal como se reconoce en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, núm. 202, adoptada por unanimidad en 2012 por los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores .

En tal sentido, viendo los inconvenientes que hemos tenido con el sistema de seguridad social, por su inadaptabilidad a las condiciones del mercado laboral y su tendencia a la exclusión, lo más recomendable es que se siga el modelo de seguridad social multipilar de la OIT mediante el diálogo social tripartito.

2. Principios fundamentales de un modelo de seguridad social en República Dominicana.

Es función del Estado garantizar servicios públicos universales de calidad y a través del pleno acceso de los individuos a un conjunto de prerrogativas humanas: derecho fundamental al agua, a la energía, sistema de salud universal e integral, educación, seguridad, cuidados.

Desde la concepción de la Ley No. 87-01 de Seguridad Social, esta se ha constituido en un bastión para el negocio seguro de entidades intermediadoras del sector privado que limitan los derechos consagrados en la constitución y convenios internacionales suscritos por el país en materia de seguridad social. Se trata de estructuras empresariales que en muchos casos están vinculadas al sector bancario, que anteponen el lucro y el negocio por encima de los derechos a una pensión y salud dignas. Estas entidades cobran comisiones y perciben ganancias extraordinarias de la administración de fondos y cotizaciones de los/as trabajadores/as y a cambio brindan pensiones y servicios de salud cuando menos limitados.

Para contrarrestar estos resultados, los principios que por lo general guían los sistemas de pensiones de beneficios definidos y como instrumento más eficaz para garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad, se basan según la OIT en: I) Universalidad; II) Solidaridad social y financiamiento colectivo; III) Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones; IV) Responsabilidad general y primordial del Estado; V) No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales; VI) Sostenibilidad financiera, fiscal y económica; VII) Gestión y administración financieras transparentes

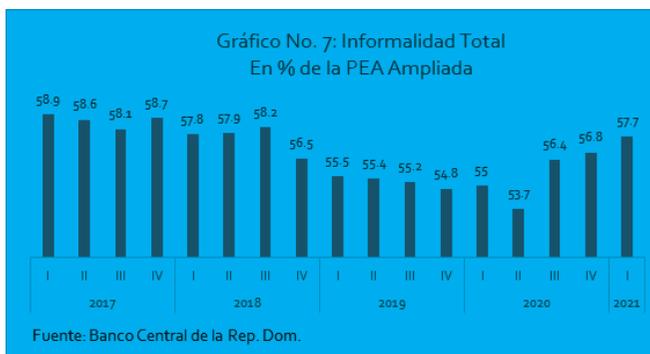
y sólidas; VIII) Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas (Ver imagen).

Principios de la OIT para sistemas de pensiones

Universalidad	La seguridad social es un derecho humano, que se entiende en términos prácticos como la necesidad de garantizar la protección universal sin excluir a nadie
Solidaridad social y financiación colectiva	La finalidad es primordialmente cumplir con objetivos solidarios y distributivos que promueven la equidad.
Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones	Las tasas de reemplazo deben estar fijadas en función de los beneficios definidos por ley.
Responsabilidad general y primordial del Estado	El Estado es el garante del logro de objetivos de protección social con justicia y equidad a través de la asignación de los recursos necesarios
No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a necesidades especiales	Debe garantizarse la equidad distributiva entre género y apoyo especial a situaciones de discapacidad
Sostenibilidad financiera, fiscal y económica	Es necesario hacer permanentemente evaluaciones actuariales que garanticen sostenibilidad financiera
Gestión y administración financieras transparentes y sólidas	Necesidad de una buena gobernanza es un punto de apoyo al financiamiento y gestión de los fondos
Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas	Priorización de consultas a interlocutores como apoyo al diálogo social y la gobernanza de la seguridad social

Por las características de la economía dominicana con una estructura productiva inclinada hacia la informalidad, lo recomendable es la sustitución del actual modelo de seguridad social por uno que asegure mediante los principios antes citados, un régimen de protección y seguridad social basado en la solidaridad. Un modelo de pensiones que descansa en un pilar público es la apuesta a una tasa de reemplazo que como mínimo ha establecido la OIT debe superar no menos del 40% del salario promedio. Evidentemente que la tasa de reemplazo proyectada en estudios realizados al sistema de pensiones en el país no alcanza ese umbral, y se complica por la informalidad del 57.7% de la Población económicamente Activa (PEA).

Un estimado de la Tasa de Reemplazo (TR) en la República Dominicana, realizado en el 2020, la fijó en 27 %, algo mayor que el 23% calculado por la OCDE, pero en todo caso se coloca en la parte inferior en la



Región. El estudio proyectó tres escenarios (sin reforma, con una reforma parcial y con una reforma profunda), y en ninguno de los tres la TR superó el promedio de 27 %. Las TR oscilan entre 9 % y 84.5 %, según los sectores de ocupación (privada y pública) y los quintiles de ingreso; las TR masculinas exceden a las femeninas con poquísimas excepciones .

En consecuencia, partiendo de las realidades antes indicadas, y producto de las recomendaciones en ese sentido de la Plataforma Sindical Continental sobre Seguridad Social (PLACOSS), los regímenes de pensiones de la seguridad social, complementados en su caso con disposiciones para el financiamiento vía impuestos, son los más adecuados para garantizar niveles de prestaciones suficientes y que estabilizan el consumo a lo largo de toda la vida del individuo, generalmente a través de la solidaridad social e intergeneracional y de las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores.

Estos principios van en el sentido de que los Estados deben recuperar sus capacidades perdidas durante las décadas neoliberales y sus reflujos actuales, en tanto vayan movilizand o ingresos fiscales a través de una fiscalidad progresiva afincada en impuestos al patrimonio y la riqueza.

En consecuencia, es fundamental avanzar en la recuperación de los servicios públicos estratégicos tanto en términos económicos como de bienestar social., siendo la seguridad social una pieza clave para el bienestar de los/as trabajadores/as dominicanos.

Perseguir el cumplimiento de estos compromisos es combatir y rechazar las lógicas empresariales que deshumanizan los servicios en el sistema público de salud y de los sistemas de pensiones en manos del mercado.

Las personas no son cuentas de acumular fondos para el retiro ni su demanda de servicios de salud debe estar mediada por el riesgo; la salida debe ser un retorno a la solidaridad.

Es urgente fortalecer los sistemas de seguridad social, recuperando los principios de universalidad y solidaridad de las prestaciones, en especial en la niñez y la vejez, la progresión hacia la integralidad de estas y un financiamiento sustentable con justicia social, desterrando los modelos de seguridad social fundados en el lucro privado. Se presenta entonces la necesidad de una estrategia múltiple, basada en establecer una pensión universal para todos y todas las trabajadoras/es proporcionada por el Estado y financiada con impuestos, así como preservar y reformar los sistemas de reparto para fortalecerlo.

3. ¿Cuál es ese modelo de Seguridad Social que necesita el país?

La situación de las finanzas públicas requiere de una nueva concepción en la fiscalidad. Necesidades de financiamiento considerables en cada ejercicio fiscal invita a un ajuste que esta vez no sea un parche fiscal coyuntural, sino un genuino esfuerzo de reflexión de los sectores que están llamados a participar del aun esperado pacto fiscal propuesto hace casi 10 años por la Ley No. 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo.

Una vez asumido ese pacto fiscal, restructuradas las finanzas públicas en un sentido de progresividad fiscal, es momento de que la suficiencia presupuestaria alcanzada nos permita concebir una seguridad social basada en los principios de universalidad, solidaridad e inclusión y el carácter público de las prestaciones a lo largo de toda la vida, en especial durante la niñez y la vejez.

a. Una propuesta sobre un sistema de pensiones recomendable

La seguridad social, en el aspecto de pensiones, debe ser ante todo multipilar. El carácter multipilar es la condición que permitirá la adaptación del sistema a las condiciones laborales y económicas del país. De acuerdo con la OIT, un Sistema Multipilar de Pensiones tiene como idea principal la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos de protección social, cada uno de los cuales desempeña una o más funciones, para garantizar toda la gama de objetivos de un sistema nacional de pensiones.



Un sistema de pensiones propicio para el país contemplaría los siguientes pilares:

- Pilar de protección social en pensiones: el objetivo es alcanzar la universalidad en cobertura en adultos mayores a través de

un régimen de pensiones no contributivas financiado por el Estado que dote de un ingreso mínimo suficiente para llevar una vida en dignidad. Este pilar base debe garantizar el acceso a una pensión a desempleados, discapacitados, indigentes y personas en vulnerabilidad a través del presupuesto público por pensiones no contributivas o subsidiadas.

- Pila I o Pilar de Seguridad Social: Es el tradicional pilar contributivo de carácter obligatorio de beneficios definidos y financiados a través de las cotizaciones de empleadores y trabajadores. Este nivel o pilar debe garantizar la suficiencia en las prestaciones de pensiones de un mínimo de 60% del promedio de los últimos doce salarios, para todo aquel trabajador que haya laborado por como mínimo 20 años.
- Pilar II o Pilar Complementario: Este pilar se compone de financiamiento contributivo complementario de carácter voluntario y compuesto de un conjunto de planes de ahorro privado de capitalización individual. Este pilar tiene el objetivo de complementar las pensiones de grupos de personas de mayor capacidad económica. Este pilar puede ser abierto al mercado con la participación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), tanto públicas como privadas.

La pensión por vejez y discapacidad se otorgaría de acuerdo con la siguiente escala que dependería de las condiciones admitidas según el período de cotización y la gravedad de la discapacidad:

Pensión por Vejez	Promedio últimos 12 salarios (En %)
Cotización por 30 años (360 cotizaciones) sin importar edad	100%
Haber cotizado durante 25 años y 55 años	90%
Haber cotizado durante 20 años y 60 años	85%
Haber cotizado 20 años en el servicio sin importarla edad	60%
Pensión por Discapacidad	Promedio salarios cotizables de los últimos 3 años (En %)
Discapacidad Total	75%
Discapacidad parcial	50%

Una medida necesaria para fortalecer el fondo común de reparto en un sistema multipilar es integrar todos los sistemas dispersos existentes y que todos/as se rijan por un único fondo común administrado por el Ministerio de Hacienda, el cual debe ser obligatorio.

Para tales fines, las cotizaciones de maestros/as del sector público (INABIMA); empleados Banco Central y Banco de Reservas y del Ministerio de Hacienda deben ser incluidos en el Sistema Único de

CASC-CNTD-CNUS

Información y de Recaudación (SUIR) y cotizarse en el Sistema Dominicano de Seguridad Social. El sistema debe alcanzar su integralidad y fortalecimiento financiero; la sostenibilidad depende de un solo sistema para todos/as sin privilegios.

De acuerdo con la experiencia internacional y a la propia, aquellos regímenes de cuentas individuales (capitalización individual), por su carácter privado y ligado a los ciclos de los mercados, pueden entrañar riesgos de tipo macroeconómicos, demográficos y financieros, por lo que existe en ellos una ausencia de garantía en cuanto a los principios de la seguridad social.

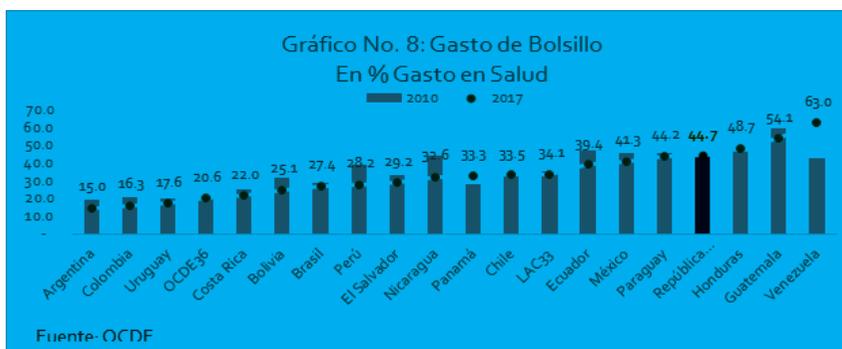
Es debido a esto, que un pilar público básico, financiado con impuestos progresivos (al capital, a las grandes rentas), que proporcione beneficios a todas y todos, y un pilar público contributivo, con financiación tripartita es una opción plausible en República Dominicana.

Hay que resaltar que cada Estado debe tratar de comprometer un porcentaje del presupuesto nacional para la extensión de la cobertura de la protección social, que debe ser entendida en un sentido integral, universal y con igualdad de género.

b. Un sistema de salud universal y público que elimine los altos gastos de bolsillo

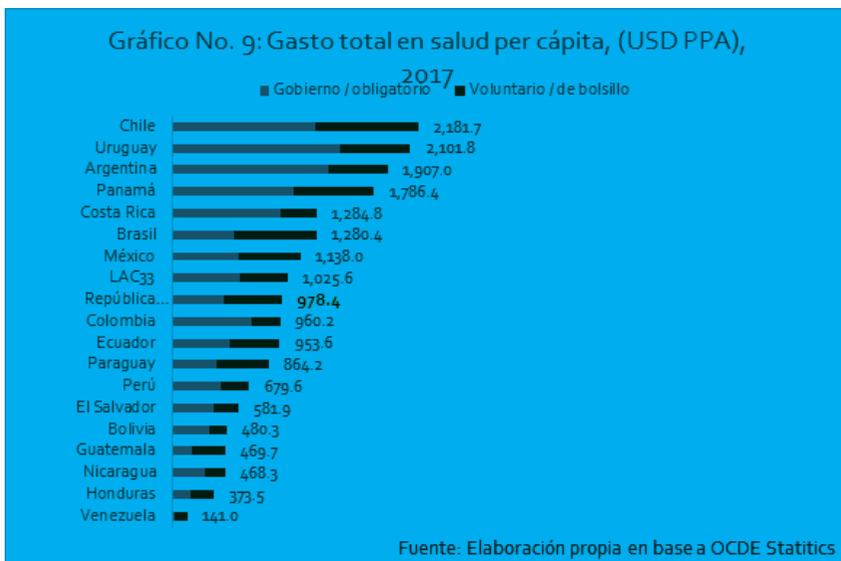
Si algo ha caracterizado al sistema de salud dominicano es el elevado gasto de bolsillo, es decir, aquel que implica un desembolso privado de los gastos por servicios de salud y que, por deficiencias propias del modelo de aseguramiento privado basado en el lucro y el riesgo, no son cubiertos por las empresas intermediarias de servicios de salud, llamadas Administradoras de Riesgos de Salud (ARS).

Dos razones principales explican el alto gasto de bolsillo de los hogares:



el bajo financiamiento público en salud y la reducida cobertura de aseguramiento en la población en el país . Según estadísticas de la OCDE, nos encontramos entre los países de la región que mayor gasto de bolsillo registra como porcentaje del gasto total en salud, lo que revela que una parte considerable de los servicios de salud, son asumidos por los presupuestos familiares de por sí menguados por efecto de salarios nominales estrechos e impactados con la coyuntura inflacionaria actual.

El gasto en salud per cápita se estima en RD\$13,228.6, de los cuales el 50.5% fueron gastos de bolsillo en el año 2018 de acuerdo con el Boletín de competitividad sectorial recientemente presentado por el MPEyD . A esta realidad se añade el hecho de que una pequeña parte del gasto de salud se dedica a gasto de inversión o de capital (0.1% del PIB), lo que limita aún más la cobertura de salud a la población que demanda en mayor proporción los servicios de salud de la red hospitalaria pública.



En adición, el gasto per cápita en servicios de salud en dólares de paridad de poder adquisitivo, según datos de la OCDE para el 2017, en República Dominicana (US\$978.4), en general fue más bajo que el promedio de la región (US\$1,025.6). De este total, la mayor proporción (53.7%) fueron aportados de los bolsillos de los demandantes de servicios de salud.

Ante esto, solo un sistema de salud con fuerte inversión pública puede revertir los pobres resultados del sistema acumulados durante décadas. No ayuda a esta aspiración, las altas ganancias recibidas por

las ARS, que se lucran de la provisión del derecho a la salud de los/as dominicanos/as. Es de prioridad centralizar el “derecho a la salud”, lo que va de la mano con la extensión del Seguro Familiar de Salud (SFS) no solo a trabajadores formales sino a aquellos que laboran en el sector informal y sus familias, mediante un seguro subsidiado que no limite los servicios a la red hospitalaria pública y que no sea limitado a un catalogo de servicios.

4. La solidaridad como principio de una seguridad social para el desarrollo socioeconómico.

El modelo de pensión y salud que se propone, de reparto y basado en la solidaridad, con financiamiento tripartito de los trabajadores, empresarios y el Estado, es el que más se ajustaría a los principios básicos de la seguridad social en un país con niveles de pobreza laboral importantes, desigualdad económica e indicadores de salud que dejan mucho que desear.

Los sistemas de reparto son sistemas de previsión social basados en la solidaridad entre generaciones, se trata del traspaso de parte de la riqueza actual que los pensionados contribuyeron a crear, desde las presentes generaciones activas a los pasivos, con el objeto básico de mantener continuidad del poder adquisitivo del pensionado, respecto a su situación cuando era trabajador activo, con pensiones definidas en relación con los años de impositivos y las remuneraciones que el trabajador cotizante tuvo en su vida activa.

Lo que se requiere, es un sistema que sea capaz de proveer esa protección necesaria que no existe bajo la sombrilla de la seguridad social actual en dominio de las AFP y ARS. No se concibe el sistema como un mecanismo redistributivo y de ayuda a los/as trabajadores/as formales y ni decir de los informales y de cuenta propia; a esto se debe su falta de cobertura y el estancamiento en su ampliación. Los afiliados al sistema han perdido la fe en su funcionalidad, y en las prestaciones de salud y pensión que están supuestos a proveer.

Tanto las AFPs como las ARSs, son de las instituciones que menos credibilidad y respaldo tienen en la sociedad dominicana y esto se nota por el apoyo que han tenido movimientos que propugnan por su sustitución. El Programa de Acción de la Confederación Sindical de las Américas (CSA), plantea que la seguridad para todos y todas es posible mediante un pilar público básico financiado con impuestos, acceso gratuito a la salud, la educación y el agua/saneamiento, una mejor distribución del ingreso y la riqueza y con ello una disminución de las crecientes desigualdades sociales actuales. A esto añaden, que debe ir acompañado de un pilar público contributivo de financiación tripartita como parte central del sistema.

La coincidencia generalizada en el marco de la seguridad social como vehículo del desarrollo socioeconómico, es que el Estado asuma como ente protector del pilar público y que la sociedad junto al empresariado contribuya conjuntamente al desarrollo inclusivo. En virtud de lo antes planteado, es un paso de avance la eliminación de los modelos fundados en la capitalización individualista, el lucro privado y la especulación financiera. La protección social es una responsabilidad del Estado, bajo la premisa de la solidaridad.

La solidaridad es necesaria como principio de la seguridad social debido a que la privatización de estos esquemas reproduce la desigualdad debido a que solo quienes trabajan en el sector formal y lo hagan de forma continua, podrán acceder a una pensión y servicios de salud garantizados.

Aun alcanzando las cantidades de cotizaciones y años de servicio, producto de la precariedad laboral, los bajos salarios, la informalidad y la orientación al lucro de estos sistemas, no se alcanzan prestaciones suficientes. Los trabajadores en condición de informalidad, temporales o discontinuos no tienen posibilidades de integrarse y mantenerse en estos sistemas.

Las mujeres por igual se ven afectadas, pues su continuidad en el trabajo rivaliza con las labores de cuidado en el hogar, lo que genera intermitencia en las cotizaciones por paros en el empleo. Actualmente, el sistema de capitalización individual no prevé esta realidad estructural que sufren las mujeres afectadas por la baja densidad en sus cotizaciones. Sin embargo, los sistemas de reparto basados en mecanismos solidarios y redistributivos, contributivos y no contributivos, constituyen un instrumento para la disminución de estas desigualdades.

La seguridad de cumplir con la garantía de la solidaridad pasa por gestionar la inclusión de los trabajadores y sus organizaciones en el diseño, implementación, ejecución y control de las nuevas políticas de seguridad social, sean estos de la economía formal o informal, remunerados o no.

C. Conclusiones y recomendaciones de política fiscal para una seguridad social pública, solidaria y de beneficios definidos.

La política fiscal como apoyo a la seguridad social financiada con impuestos y fuerte componente solidario público amerita de un redireccionamiento en la República Dominicana.

En virtud de lo anterior y en vista de que se requiere de un esfuerzo fiscal importante para sostener la seguridad social, en un contexto de recuperación económica lleno de incertidumbre en el horizonte económico mundial, nos permitimos trazar algunas recomendaciones de política fiscal que allanarían el camino de la movilización de recursos.

En este sentido, planteamos que una reforma fiscal en un escenario de incertidumbre con incremento de precios de commodities a nivel internacional; sumado a los desacoplamientos de la oferta que han impactado las cargas de buques, así como cuellos de botellas en los principales puertos del mundo, merece hacerse pensando en dos fases.

Una primera fase debe tocar los siguientes ejes de la tributación y que no implicarían cargas adicionales para el grueso de la población:

- a) **Una auditoría integral de los gastos tributarios.** Esta política vendría a racionalizar aquellas exenciones fundadas en privilegios inconsecuentes e improductivos.

Es importante que se haga un análisis pormenorizado de costo-beneficio de los incentivos fiscales a empresas, congresistas, Organizaciones sin fines de lucro y revisar las inconsistencias de algunos servicios exentos de ITBIS que consumen el 3.2% del PIB. En total, el país sacrificará ingresos tributarios del orden del 4.9% del PIB en 2022, donde el 57% es de ITBIS.

- b) **Mejora de la administración tributaria.** En esta parte lograr eficientizar las recaudaciones a través de la reducción del tiempo de declaración de impuestos y eliminación de burocracia prescindible. Al mismo tiempo, incorporar acciones que de forma progresiva ganen espacio a la evasión y elusión fiscal. Se estima que el Estado dominicano pierde anualmente cerca de RD\$ 500 mil millones en evasión y elusión fiscal, lo que representa cerca de 10% del PIB . Evidentemente, que hay un margen de acción de política fiscal con respecto a este tema.

- c) **Optimización del gasto público.** Optimizarlo implica gastar mejor no menos. Esto es relevante porque para el caso de la seguridad social se requerirán recursos que pueden ser movilizados con un uso eficiente de los recursos públicos que permita la mejora de la calidad de los bienes y servicios públicos. Hay que ponerle atención a este aspecto, ya que es vital para el impulso de la economía y generar equidad distributiva. Liberar recursos de destinos improductivos para redireccionarlos a fines - que como la seguridad social- buscan suavizar los efectos

desigualitarios de la acción del mercado, debe ser un objetivo de política económica de gran prioridad.

Una segunda fase de medidas, supeditadas al logro de la estabilidad económica y el rebase de la pandemia y sus efectos en la economía mundial, vendría a suplir ingresos tributarios de las siguientes medidas de política tributaria:

- a) **Impuestos a la riqueza y al patrimonio.** Es imprescindible movilizar recursos de fuentes de ingresos identificables con las rentas de la propiedad, la riqueza y los ingresos financieros. La seguridad social debe financiarse con impuestos progresivos que generen la transición de un sistema tributario regresivo que afecta a los trabajadores a uno progresivo que genere la suficiencia recaudatoria para financiar el bienestar colectivo teniendo como soporte una robustecida seguridad social.
- b) **Reducir el peso de los impuestos al consumo.** Este tipo de impuestos impacta seriamente el ingreso de los trabajadores de bajo nivel salarial. Estos consumen la mayor parte de sus ingresos en bienes y servicios, por lo que reducir la tasa del ITBIS principalmente, hasta llevarlo al promedio regional, implicaría un incremento del ingreso disponible de la clase trabajadora. Hay que ampliar la base del impuesto para recaudar más, sobre todo para apoyo presupuestario a inversiones sociales.
- c) **Impuestos verdes.** El calentamiento global como efecto del cambio climático invita a incorporar costos por contaminación en quienes la producen. La fiscalidad verde puede mejorar los resultados fiscales o apoyar la consolidación fiscal. Hay que implementar el principio de quien contamina paga, siendo estos recursos destinados a la mejora de las condiciones de vida de la población en general.
- d) **Aplicar una Ley de Responsabilidad Fiscal.** Este instrumento legal limitaría el incentivo político a asumir los desbalances fiscales recurriendo a la deuda y sometería al gasto público a la disciplina necesaria para lograr equilibrar las finanzas públicas. Por ejemplo, se podría implementar la medida de que, por cada incremento de un punto del PIB, se dedique una parte al apoyo presupuestario al sistema de seguridad social basado contribuciones no contributivas.
- e) **Regular la economía digital.** La economía digital es una

realidad, que impacta no solo a las empresas sino también a los trabajadores, quienes en ocasiones se ven precarizados por la falta de regulación de este sector vibrante de la economía. En tal sentido, un impuesto al comercio electrónico y a las ganancias de las plataformas, fortalecería al Estado fiscal y apoyaría las necesidades financiamiento de las iniciativas públicas.

Toda medida que busque fortalecer la posición fiscal del Estado en un momento de gran demanda de bienes y servicios sociales de carácter público representa un avance en la consolidación de una sociedad donde se priorice el bien común y bienestar general. La seguridad social representa un soporte solidario siempre y cuando el Estado cuente con las capacidades de financiarla. Es el momento de consolidar esa posición y lograr que desde lo público se haga realidad la universalización de la seguridad social.

D. Referencias

- Balbuena A.; Ulloa J.: IMPUESTOS, PRIVILEGIOS Y DERECHOS: La lucha democrática del siglo XXI. Fundación Friedrich Ebert 2020.
- Cuando la Prosperidad no es Compartida: Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en la República Dominicana, Banco Mundial (2014): https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/reporte_DR.pdf
- BIDEconomics República Dominicana: Oportunidades para un desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente. <https://publications.iadb.org/es/bideconomics-republica-dominicana-oportunidades-para-un-desarrollo-sostenible-inclusivo-y-resiliente>
- Sistema tributario de RD: Análisis de sus características y complejidades. Marvin Cardoza, Periódico El Dinero: <https://eldinero.com.do/66062/sistema-tributario-de-republica-dominicana-analisis-de-sus-caracteristicas-y-complejidades/>
- Informe Gastos Tributarios, Ministerio de Hacienda República Dominicana: <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2021/01/2020-10-16-Estimacion-del-Gasto-Tributario-2021.pdf>
- Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y El Caribe puede hacer más con menos, BID (2018): <https://cloud.mail.iadb>

org/mejor_gasto_mejores_vidas#capitulo-nuevo

- La moral tributaria en América Latina, CIAT: https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/AdministracionTributaria/AdministracionTributaria/Moral_tributaria/La_moral_tributaria_en_AL_torgler.pdf
- Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89na sesión, 2001.
- Plataforma de Desarrollo de las Américas (PLADA) 2020: <https://csa-csi.org/wp-content/uploads/2020/06/es-plada-actualizada-agosto-2020.pdf>
- El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles (2020): https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=CYZ1t7x9d2D1fHi-S4XT3vmjoQPp_34nkoZcNrsVcOTUJgbiBSc2!2015759462?id=55495
- Mesa-Lagos, Carmelo. Comentarios y recomendaciones sobre pensiones en República Dominicana (2020), Fundación Friedrich Ebert.
- Plataforma sindical continental sobre la seguridad social; Defendamos el derecho a la seguridad social: universal y solidaria: <http://csa-csi.org/wp-content/uploads/2020/01/13-Plataforma-Sindical-Continental-sobre-Seguridad-Social-PLACOSS.pdf>
- El nuevo modelo del sistema de salud: inicio, rutas y dificultades: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/08002.pdf>
- Boletín de competitividad sectorial, MEPyD (2021): <https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/VAES/Bolet%20de%20Competitividad%20Sectorial/Bolet%20de%20Competitividad%20Sectorial%202021.pdf>
- La propuesta de pensiones que Chile necesita 2021-2100, Fundación Sol (2021). https://coordinadoranomasafp.cl/wp-content/uploads/2019/08/Propuesta_NOAFP_web.pdf
- Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana, DGII (2018): <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2018/Incumplimiento-Tributario-en-RD.pdf>



CONFEDERACIÓN SINDICAL DE
TRABAJADORES/AS DE LAS AMÉRICAS



PROYECTO PROTECCIÓN SOCIAL

"Inequidad y pobreza"
El camino hacia la Seguridad Social.

Auspiciado por la:

OLOF PALME INTERNATIONAL CENTER



[HTTP://WWW.CSA-CSI.ORG/](http://www.csa-csi.org/)