

# Incidencia del Estado en la República Dominicana: Lo que se ve y lo que no se ve en el ámbito económico

*por Ernesto Selman*

## Introducción

En economía, un acto, un hábito, una institución o una ley da a luz no sólo un efecto, sino a una serie de efectos. De estos efectos, el primero es inmediato; se manifiesta simultáneamente con la causa –lo que se ve. Los demás se manifiestan en una sucesión de eventos –lo que no se ve.

—Frederic Bastiat, 1850

Las regulaciones, instituciones y decisiones de políticas públicas tienen consecuencias sobre los procesos económicos en el tiempo. Los efectos de la intervención estatal se manifiestan no sólo en un grupo de personas en el corto plazo, sino sobre toda la colectividad en el mediano y largo plazos. Las consecuencias más inmediatas son las que se hacen más obvias para el observador, mientras las consecuencias secundarias no son tan obvias y en muchos casos son más remotas en el tiempo. Estas ideas no son nuevas. Distintos pensadores, economistas y políticos han resaltado estos temas a través de la historia.

En el siglo XIX, el economista y político francés Frederic Bastiat (1801-1850) realizaba los análisis económicos tomando en cuenta lo que se ve y no se ve en el desenvolvimiento de las relaciones humanas, dado hechos concretos. Retomando estas ideas, el periodista, crítico literario y economista estadounidense, Henry Hazlitt (1894-1993), resaltaba la importancia de los efectos de las políticas públicas en la generalidad de una población en el largo plazo, haciendo énfasis en los efectos secundarios de las mismas. En la República Dominicana, uno de los políticos y literarios más prominentes, el Profesor Juan Bosch (1909-2001), indicaba que en un contexto social, situaciones específicas surgen como consecuencias de cosas que se ven y cosas que no se ven. En adición, indicaba que muchas veces las últimas eran más importante que las primeras.

---

*Ernesto Selman es Vicepresidente Ejecutivo del Centro Regional de Estrategia Económica Sostenible (CREES) en República Dominicana.*

Un tema de constante debate en la ciencia económica es la incidencia del Estado en la economía. Algunos tratan de “medir” los recursos que maneja el aparato gubernamental a través de los impuestos utilizando la presión tributaria, mientras otros argumentan que lo más importante es tomar en consideración el gasto público. Sin embargo, esos indicadores parecen insuficientes para conocer la incidencia del Estado en la economía, dado que las instituciones, regulaciones y políticas públicas imponen costos adicionales a los agentes económicos que no forman parte de los ingresos o gasto públicos.

El autor de uno de los libros de finanzas públicas más utilizados en la academia resalta las distorsiones que introducen los impuestos en las decisiones de los agentes económicos y cómo el valor de la pérdida de bienestar de los individuos es mayor que los impuestos que pagan. A pesar de esto, no se cuestiona la necesidad de que se impongan algunos impuestos a los agentes económicos para financiar las actividades del Estado, con el fin de cumplir con sus funciones esenciales. En todo caso, el libro de texto indica que “la aproximación más sensata y generalizada consiste en calibrar la dimensión del sector público a partir de su volumen anual de gasto” y no del ingreso.

Por otro lado, los tratados de finanzas públicas reconocen los costos ocultos que imponen las regulaciones estatales y su impacto en la asignación de recursos escasos en la economía. Lamentablemente, no hay una manera factible de resumir en una sola cifra la magnitud de la incidencia del Estado en la economía y cuánto cuesta a los agentes económicos cumplir con las regulaciones estatales y las deficiencias en la provisión de servicios que brinda. Sin embargo, es posible identificar el origen de los costos ocultos que deben asumir los agentes económicos por las regulaciones, instituciones y políticas públicas.

En este sentido, el presente ensayo tiene como objetivo: (1) analizar la validez de la presión tributaria para conocer la incidencia del Estado en la economía dominicana; (2) contrastar la presión tributaria con un indicador que

utilice el gasto público en lugar de ingresos tributarios o corrientes; y, (3) analizar los factores que imponen costos adicionales a los agentes económicos por las acciones y omisiones del Estado. No se pretende aportar las posibles soluciones a los temas planteados, sino sólo resaltar los factores a tomar en consideración al momento de evaluar el costo que asumen los contribuyentes, que no se limitan al pago de impuestos explícitos. De esta forma, pretendemos abordar lo que se ve y lo que no se ve con respecto al pago de impuestos, el gasto público y los costos que asumen los contribuyentes por las instituciones, regulaciones y políticas públicas en la República Dominicana.

### **Indicadores: Ingresos tributarios/PIB vs. Gasto público/PIB**

Cuanto mayor sea el porcentaje de renta nacional que absorban las cargas fiscales, tanto mayor será la disuasión ejercida sobre la producción y la actividad privada.

—Henry Hazlitt, 1946

El tema de la presión tributaria ha formado parte del debate público en la República Dominicana por mucho tiempo. En diversos círculos se argumenta que la presión tributaria es baja para financiar las actividades y proyectos que debe ejecutar el Estado. En adición, ese indicador se usa para hacer referencia a la baja incidencia del sector público en la economía dominicana. La presión tributaria se define como la relación entre los impuestos que pagan los contribuyentes, que representan los ingresos tributarios del gobierno central, sobre el Producto Interno Bruto (PIB). En la República Dominicana la metodología utiliza los Ingresos Corrientes, que adiciona los Ingresos Tributarios y los No-Tributarios. Éstos últimos incluyen tasas, peajes, venta de mercancías, tarjetas de turismo, tasas por expedición de pasaportes, dividendos de la Refinería Dominicana de Petróleo y del Banco de Reservas, entre los más importantes.

Sin embargo, es importante evaluar si los pagos que realizan los agentes económicos por motivos de impuestos y otros pagos al Estado son suficientes para estimar el impacto económico del sistema impositivo existente. Desde nuestra perspectiva, la presión tributaria como indicador es insuficiente, principalmente cuando el gasto público es mayor que los ingresos.

En la República Dominicana, la presión tributaria fue de 13,4% en 2010; esto ha llevado a que diferentes economistas, políticos y otros analistas concluyan, erróneamente, que la presión tributaria es baja. Dentro de esa línea de pensamiento, se propugna por incrementos de impuestos para elevar dicho coeficiente. Debe analizarse si ese indicador es uno que sirva para medir el grado en que los recursos de una sociedad están sometidos al control gubernamental o si otros indicadores son más idóneos. Por otro lado, este análisis ignora el hecho de que

el sistema impositivo actual desincentiva las actividades económicas e incentiva la evasión y la informalidad en la economía. Incrementos de impuestos provocarían una reducción de la base imponible y las recaudaciones.

Un indicador más objetivo para conocer la cantidad de recursos sometidos al control gubernamental es el gasto público con respecto al PIB. Esto se hace más importante cuando se asumen déficit fiscales, dado que el gasto es mayor que los ingresos. En la República Dominicana, el gasto público como proporción del PIB fue de 19,2% en 2010; esto incluye amortización de la deuda pública para ese año. Sin embargo, tampoco este indicador toma en cuenta costos adicionales que asumen los agentes económicos por decisiones de políticas públicas, aspectos institucionales y exceso de regulaciones y trabas burocráticas, entre otros.

Cuando el gasto público es mayor que los ingresos, el Estado dispone de mayores recursos que producen agentes privados a través del endeudamiento público. De 2000 a 2010, el endeudamiento público total se incrementó en 551%, pasando de USD\$3.243,5 en diciembre del 2000 a USD\$21.099,7 millones en diciembre del 2010. Aún tomando en consideración los gastos en lugar de los ingresos, los indicadores que se pueden obtener con respecto al PIB no responden la inquietud de cuál es el costo que asume la sociedad por la intervención estatal en la economía.

Existe una percepción casi generalizada por los agentes económicos privados que el PIB está sobrevalorado y, en consecuencia, esto implicaría una presión tributaria mayor de lo que se observa en la actualidad; lo mismo sucedería con el indicador que utiliza el gasto público como numerador. En todo caso, es importante una revisión de las metodología que se utilizan para el cálculo del PIB en la República Dominicana. Técnicos de la institución que produce el cálculo del PIB (Banco Central de la República Dominicana) han indicado que las metodologías se revisarán con la adopción del nuevo año base 2007, que va a sustituir el 1991. Este no es un tema que abordamos en este ensayo, por lo que no se analizará con mayores detalles, aunque estamos convencidos de su importancia.

En países donde los servicios que ofrece el Estado son de calidad, las regulaciones son mínimas, las instituciones funcionan bien, no existen déficit fiscales y donde las trabas burocráticas son prácticamente inexistentes, la presión tributaria podría ofrecer información valiosa del costo para financiar el aparato estatal como proporción de la producción de bienes y servicios en la economía. Aún así, la relación de Gasto público sobre el PIB es un indicador que recoge mayor y mejor información de los recursos que se destinan a financiar el aparato estatal.

Los indicadores que analizamos (Ingresos tributarios o Corrientes/PIB y Gasto público/PIB) representan lo que se ve y lo que se puede calcular fácilmente en economía, dado que los datos están disponibles en el presupuesto de la nación y las cuentas nacionales. Lo que no se ve es el costo que asumen los agentes económicos

por las instituciones, regulaciones y políticas públicas en la República Dominicana. Es decir, la presión tributaria y la relación de gasto público sobre el PIB no reflejan costos e impuestos ocultos que deben asumir los agentes económicos como consecuencia de la intervención estatal. En este sentido, debemos enfocar el tema de la incidencia del Estado, no sólo por los impuestos explícitos que pagan los contribuyentes o por el gasto público, sino también por los costos e impuestos ocultos que deben asumir los agentes económicos por instituciones deficientes, regulaciones excesivas y trabas burocráticas, y políticas públicas que distorsionan la asignación de recursos escasos en la economía.

En el caso de la República Dominicana, los indicadores tradicionales como la presión tributaria y el gasto público no integran en sus cálculos costos ocultos que asumen los agentes económicos en la sociedad. En este sentido, los agentes económicos deben asumir altos costos transaccionales por: (1) costo de cumplimiento del sistema impositivo; (2) servicios básicos de baja calidad; (3) regulaciones excesivas que no están claramente establecidas y/o cambian con frecuencia; (4) pagos “extraoficiales” para recibir ciertos servicios del sector público; y, (5) gasto público no prioritario, clientelismo y corrupción. Se asumen altos costos de oportunidad desde el punto de vista económico porque recursos escasos que pueden invertirse en procesos productivos se desvían para cubrir esas deficiencias.

### **Impuestos, ingresos corrientes y gasto público**

El poder político se afirma con la capacidad de recaudar fondos necesarios para mantener el aparato del Estado funcionando.

—Juan Bosch, 1987

Los ingresos fiscales se han incrementado sensiblemente en la República Dominicana durante los últimos años. Por otro lado, el gasto público ha aumentado en una proporción mayor que los ingresos fiscales. El siguiente listado incluye los elementos principales del sistema tributario dominicano, que contribuyen a la obtención de recursos del gobierno central. Las primeras 8 partidas representan el 84,9 % de los ingresos corrientes para el año 2010, según datos del Ministerio de Hacienda. Éstas son:

1. Impuesto sobre la renta a las personas, con una tasa impositiva máxima de 25%
2. Impuesto sobre ingresos de las empresas, con tasa impositiva máxima de 29%
3. Otros impuestos sobre los ingresos
4. Impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicio (ITBIS), con una tasa de 16%
5. Impuesto sobre las bebidas alcohólicas, con

un monto específico de acuerdo con los litros de alcohol absoluto

6. Impuestos sobre hidrocarburos
7. Impuestos selectivos sobre hidrocarburos
8. Aranceles

Por otro lado, el gobierno central obtiene otros ingresos, cuya recaudación es significativamente baja, representando cada uno menos de un 2% de los ingresos corrientes, como son:

1. Impuestos a las operaciones inmobiliarias
2. Impuestos al registro de propiedad de vehículos
3. Impuestos sobre los activos
4. Impuesto sobre los activos traslativos
5. Impuestos a las viviendas suntuarias
6. Otros impuestos sobre la propiedad
7. Impuestos al tabaco manufacturado
8. Otros impuestos sobre mercancías
9. Impuesto sobre cheques
10. Impuesto selectivo a las telecomunicaciones
11. Impuesto selectivo sobre pólizas de seguros
12. Otros impuestos sobre los servicios
13. Impuestos sobre el uso de bienes y licencias
14. Impuestos sobre las exportaciones
15. Otros impuestos al comercio exterior
16. Impuestos adicionales sobre el comercio exterior
17. Contribución a la seguridad social
18. Transferencias corrientes (Zona Franca, Lotería Nacional y otros)
19. Ventas de mercancías del sector público
20. Ventas de servicios del sector público
21. Rentas de propiedad
22. Ingresos diversos

En la República Dominicana se han aplicado seis reformas fiscales en los últimos nueve años, que han implicado incremento en la carga tributaria para los contribuyentes. Estas reformas fiscales se han aplicado con una mentalidad fiscalista de generar mayor recaudación para el fisco, sin revisar, modificar y/o reducir el gasto público.

En términos nominales, los ingresos corrientes se han incrementado en 61% en los últimos seis años, pasando de USD\$4.115 millones en 2005 a USD\$6.633 millones en 2010. Sin embargo, cuando descontamos los efectos de la inflación, los ingresos corrientes se ha incrementado en 116%. Quiere decir que, en términos reales, el gobierno central ha incrementado su capacidad de adquirir bienes y servicios en 116% durante los últimos seis años, a través de impuestos (ingresos tributarios) y otras figuras para-fiscales (ingresos no-tributarios). Por otro lado, el gasto público se ha incrementado en 89% durante los últimos seis años, en términos nominales, pasando de USD\$5.052 millones en 2005 a USD\$9.566 millones en 2010; estas cifras incluyen amortización de la deuda pública. En términos reales, el gasto público se incrementó en 154% en los últimos seis años, muy superior al aumento de los ingresos corrientes en términos reales.

El Producto Interno Bruto se incrementó en 41% durante los últimos seis años, en términos reales, según el Banco Central de la República Dominicana. Esto implica que la incidencia del Estado en la economía se ha incrementado sensiblemente si tomamos en consideración tanto el lado de los ingresos fiscales como el gasto público. Tanto los ingresos corrientes como el gasto público se incrementaron en mayor proporción que el PIB, en términos reales.

Pero, como hemos indicado, estos indicadores todavía resultan insuficientes para obtener información del costo de la intervención estatal en la República Dominicana. Los datos ofrecidos representan lo que se ve en economía porque la información es fácilmente observable a través de los presupuestos, las cuentas nacionales y los datos de inflación disponibles. Lo que no se ve son los costos que deben asumir los agentes económicos por las consecuencias secundarias de instituciones deficientes, regulaciones excesivas (formales e informales), trabas burocráticas, gasto público no prioritario, clientelismo, corrupción y políticas públicas que penalizan la actividad económica.

### Costos e impuestos ocultos

El arte de la Economía consiste en considerar los efectos más remotos de cualquier acto o medida política y no meramente sus consecuencias inmediatas; en calcularlas repercusiones de tal política no sobre un grupo, sino sobre todos los sectores.

—Henry Hazlitt, 1946

Como se ha mencionado, los indicadores economicistas que analizamos anteriormente (Ingresos tributarios/PIB y Gasto público/PIB), no reflejan la magnitud de la incidencia del Estado en la economía, por lo que no son suficiente para un análisis económico objetivo. En adición a los impuestos explícitos enumerados anteriormente y el gasto público, los contribuyentes deben asumir altos costos económicos que impone el Estado por diferentes vías, directa e indirectamente. En este sentido, existen diversos

factores que no son observables fácilmente, pero implican costos adicionales a los agentes económicos. En consecuencia, esos factores deben formar parte de un análisis integral del impacto de las instituciones, regulaciones y políticas públicas en la economía dominicana. Entre los factores de mayor incidencia que implican costos o impuestos ocultos a los agentes económicos, podemos mencionar:

#### 1. Costo de cumplimiento del sistema impositivo

El proceso de pagar impuestos implica un costo a los contribuyentes para cumplir con los requerimientos legales y regulatorios en materia impositiva. Este costo viene de la contratación de personal especializado en materia impositiva, como contadores y abogados tributarios. En adición, los contribuyentes deben destinar tiempo para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y ese tiempo tiene un valor. Tanto el costo explícito para cumplir con las obligaciones tributarias como el tiempo que implica este proceso imponen un alto costo de oportunidad a los agentes económicos y, en consecuencia, a la sociedad en general. Esos recursos que se destinan para cumplir con el fisco y el tiempo que se usa pueden destinarse a proyectos de inversión que implican una mayor capacidad productiva, la creación de más y mejores puestos de trabajos, y un mejor nivel de vida para todos.

Debemos indicar que también el costo que asumen agentes económicos para evadir impuestos implican un alto costo de oportunidad que puede ser aprovechados para otros fines más productivos en la economía. En todo caso, la evasión impositiva es el resultado, principalmente, de la gran cantidad de impuestos, los niveles de tasas impositivas, el exceso de regulaciones formales e informales y los costos “extraoficiales” que deben asumir los agentes económicos; es decir, es el resultado de acciones del Estado.

Por otro lado, las agencias recaudadoras también deben destinar recursos escasos para cumplir con su función de recaudar impuestos y administrar el sistema impositivo. Aún con sistemas tributarios sencillos, siempre se asumirán costos para cumplir con las obligaciones tributarias y administrar el sistema impositivo. Estos costos se incrementan con sistemas impositivos complejos y que implican nuevas regulaciones y normas. Con seis reformas fiscales en los últimos nueve años, la República Dominicana ha hecho el sistema impositivo más complicado y difícil de administrar por parte del recaudador. Por otro lado, el sistema se ha hecho cada vez más complejo para los contribuyentes cumplir con sus obligaciones fiscales.

#### 2. Duplicación de pagos por servicios básicos

El Estado dominicano provee ciertos servicios básicos, que lo hace de forma muy deficiente. Los contribuyentes asumen el costo de la provisión de esos servicios que brinda el Estado a través del pago de impuestos. A pesar de asumir ese costo, los agentes económicos se ven forzados a recurrir al mercado privado para tener acceso

a esos mismos servicios básicos, pero de calidad. Dado que en muchos casos la competencia es limitada, los agentes económicos deben pagar un precio alto para disfrutar de esos servicios con un nivel de calidad aceptable. De esta forma, se asume un costo de oportunidad muy alto porque la duplicación de los recursos que deben asumir los contribuyentes podrían destinarse al consumo, el ahorro, la inversión y producción, lo que provocaría una mayor creación de riquezas y mejor calidad de vida de los dominicanos.

Los servicios básicos que analizamos en esta sección son transversales a todos los sectores de la economía y afecta a empresas e individuos de igual forma. En este ensayo no se discute si se justifica o no que el Estado provea ciertos servicios básicos, sino que se toma el hecho de que lo hace. Entre los servicios básicos que el Estado provee de una forma deficiente y que los agentes económicos financian a través de los impuestos, pero luego deben adquirir en el mercado, podemos mencionar:

a. Seguridad: Los servicios que brindan las autoridades a través de la Policía Nacional y cuerpos investigativos para garantizar la seguridad ciudadana son muy deficientes. Los robos, asaltos y crímenes se han convertido en parte de la vida cotidiana de los dominicanos. En muchos casos, los agentes policiales protegen, son cómplices y/o están involucrados en delitos. En este sentido, los agentes económicos se ven forzados a contratar compañías de seguridad privada para resguardarse de entes antisociales para proteger sus vidas y propiedades individuales. En este sentido, los contribuyentes están asumiendo el costo de las fuerzas policiales y los cuerpos de investigación a través del pago de impuestos. Sin embargo, deben asumir un costo adicional por la contratación de seguridad privada. La falta de seguridad ciudadana y los recursos que se destinan a la contratación de servicios de seguridad privados imponen un alto costo de oportunidad a la economía.

b. Energía eléctrica: El servicio eléctrico que proveen las distribuidoras de electricidad en manos del Estado es poco confiable, deficiente y muy costoso. En este sentido, se otorgan subsidios a las empresas distribuidoras que se financian a través de impuestos presentes e impuestos futuros; parte se cubre con préstamos que tendrán que pagarse con impuestos en algún momento. En adición, los que pagan la energía eléctrica deben hacerlo a tarifas muy elevadas. Pero, como aún así el servicio es poco confiable y se presentan cortes del servicio eléctrico (apagones), los agentes económicos deben proveerse su propio servicio a través de la auto-generación. Aquí también se asume un costo de

oportunidad muy elevado porque los recursos que se destinan al subsidio, altas tarifas y auto-generación pueden destinarse a otros fines más productivos en la economía. Las deficiencias en el sector eléctrico impacta el nivel de productividad y, en consecuencia, de competitividad de las empresas radicadas en el país.

c. Educación: El sistema público de educación primaria y secundaria en la República Dominicana es extremadamente deficiente. El nivel de escolaridad promedio no supera el 5to grado de primaria y la calidad de educación es pésima. La educación pública se financia a través de los impuestos que pagan los contribuyentes. Pero, las deficiencias del sistema de educación pública hacen que muchos dominicanos estén dispuestos a pagar un alto costo por una buena educación para sus hijos en colegios privados. De esta forma, muchos contribuyentes deben pagar, de nuevo, por servicios de educación para que sus hijos puedan acceder a educación de calidad. Las deficiencias en la educación pública primaria y secundaria se arrastran a la educación superior y al mercado laboral. En consecuencia, la baja calificación de la mano de obra disponible en el mercado laboral implica un bajo nivel de productividad de los trabajadores dominicanos. Esto provoca que los ingresos de los trabajadores sean bajos. A su vez, ese bajo nivel de productividad de los trabajadores implican una menor capacidad de competir de las empresas en el plano internacional. Todo esto implica, de nuevo, un alto costo de oportunidad para la economía en general.

d. Salud: El sistema público de salud provisto a través de los hospitales de la Seguridad Social y los hospitales públicos (Ministerio de Salud) son muy deficientes y no proveen a la población de servicios confiables. Estos se financian a través de impuestos explícitos (Ministerio de Salud) y figuras para-fiscales (Seguridad Social) que aportan los contribuyentes. Debido a las deficiencias del sistema de salud, la mayoría de los dominicanos deben recurrir a contratar los servicios de salud directamente y/o a través de seguros privados. Este es un costo adicional para los contribuyentes y quienes más se afectan son los segmentos de menores ingresos. Similar a la educación, un bajo nivel de salubridad en la población implica un menor nivel de productividad de los trabajadores, lo que impone un alto costo de oportunidad para la sociedad dominicana.

e. Justicia: Los agentes económicos asumen un alto costo por un sistema judicial que no garan-

tiza los derechos de propiedad a cabalidad y que todavía no funciona con la agilidad e imparcialidad que se requiere en una economía de mercado. El sistema judicial se financia a través de impuestos que pagan los contribuyentes. La mayoría de las empresas de inversión extranjera exigen procesos de arbitrajes para dirimir las diferencias con sus contrapartes locales debido a la poca confianza del sistema judicial dominicano. Un sistema judicial como describimos impone un alto costo para la economía porque el tiempo y recursos que se invierten en los procesos judiciales en la República Dominicana pueden destinarse a otros fines más productivos para la sociedad en general. En adición, la escasa garantía de los derechos de propiedad limitan el potencial que tiene el país para atraer nuevas inversiones en procesos productivos que crean nuevas riquezas y mejor nivel de vida.

f. Transporte: Los agentes económicos deben asumir un costo alto por los servicios de transporte de pasajeros intra-urbano y de carga. Estos servicios son prestados con estructuras de mercado oligopólicas. En este sentido, sólo unos pocos tienen el poder de proveer ciertos servicios y, en consecuencia, fijar los precios independientemente del parecer de los consumidores. Las estructuras de mercado monopólicas y oligopólicas sólo se sostienen en el tiempo por acciones u omisiones de quienes deben implantar el imperio de la ley, es decir, el Estado. En este sentido, por muchos años en la República Dominicana las autoridades de turno han hecho caso omiso a los efectos de las acciones de estos “sindicatos” que realmente representan grupos de presión con poder coercitivo sobre el resto de la población. En muchos casos, las autoridades otorgan privilegios irritantes a estos grupos de presión; esto sucede en la actualidad. En el caso del transporte de carga, el costo de transportar un contenedor del Puerto Multimodal Caucedo a Punta Cana es casi tres veces el costo de transporte de ese mismo contenedor de China a la República Dominicana. Ese alto costo que deben pagar los emprendedores por transporte interno representa un impuesto oculto a todos los agentes económicos en la economía. Esto implica que recursos que pudieron ir a la inversión de capital y la producción, se destinan a beneficiar a grupos privilegiados en la sociedad que goza de un poder monopólico por falta de imposición del imperio de la ley. Los altos costos de transporte interno implican altos costos transaccionales en la economía dominicana, que a su vez provocan altos precios de bienes y servicios para los consumidores y menor capacidad de competir de las

empresas que operan en el país. Por otro lado, el servicio de transporte intra-urbano de pasajeros también presenta una estructura de mercado oligopólica. Esto va ligado a falta de organización, unidades pequeñas para el transporte en masas y usuarios disgustados. El tiempo y combustible adicional que deben asumir los agentes económicos por lo disperso del servicio son parte de los costos ocultos que asume la economía. El poder oligopólico se sostiene por falta de acción del Estado de romper con el poder de un grupo que se beneficia de las mayorías. Los servicios de transporte intra-urbano y de carga son muy diferentes a los servicios de transporte inter-urbano donde existe competencia, mejor calidad del servicio y los consumidores tienen el poder de penalizar o premiar a los suplidores en ese mercado.

El precio efectivo que pagan los ciudadanos para recibir servicios básicos de calidad son mayores que lo que se ve a simple vista, porque se pagan por diferentes vías simultáneamente. El costo de oportunidad que asume la sociedad al tener que pagar estos precios “sombra” son importantes y son de los factores que representan consecuencias secundarias por acciones y omisiones del Estado.

### 3. Exceso de regulaciones y trabas burocráticas

El exceso de regulaciones formales e informales imponen un alto costo a los agentes económicos. Adicionalmente, las trabas burocráticas con que se manejan los asuntos públicos imponen un costo importante a la economía en general. Emitir regulaciones per se no es costoso, pero cumplir con las normas, principalmente cuando son excesivas y complejas, puede ser muy costoso. En el caso de la República Dominicana, las regulaciones y trabas burocráticas son complejas y conllevan cuantiosos recursos cuando se considera la sociedad en general. En adición, las regulaciones, procesos y normas pueden cambiar frecuentemente; en muchos casos, cambios de funcionarios públicos implican nuevas normas y procesos burocráticos diferentes.

Adicionalmente, una burocracia abultada que impone reglas de juego a su conveniencia también impone costos adicionales a los agentes económicos porque los procesos son más lentos y requieren de mayores recursos. Algunos estiman que existen 600.000 empleados públicos en la República Dominicana, donde la población es de 10 millones aproximadamente. En adición a procesos burocráticos complejos, trabas burocráticas informales, fuera de lo que establecen las leyes y regulaciones explícitas, imponen costos adicionales a los agentes económicos. No nos referimos a los pagos “extraoficiales” que hay que hacer para acceder a ciertos servicios (ver punto siguiente). De nuevo, el exceso de regulaciones y trabas burocráticas en los servicios que proveen las instituciones públicas imponen altos costos a los contribuyentes en términos financieros. Además, implican un alto costo de oportuni-

dad por el tiempo y otros recursos que se destinan a esos fines, los cuales podrían emplearse en actividades realmente productivas en términos económicos.

#### 4. Costos “extraoficiales” de otros servicios

Otros servicios que ofrece el Estado a través de sus diferentes instancias son necesarios para diferentes fines. Para realizar ciertas actividades económicas es necesario la obtención de permisos, licencias, no-objeciones y documentos legales a través de diferentes dependencias estatales. En muchas ocasiones, los agentes económicos deben asumir ciertos costos “extraoficiales” para que los expedientes puedan avanzar (a veces de un escritorio a otro) y terminen obteniendo los permisos y/o documentos necesarios. Esto implica que los contribuyentes deben pagar por los requerimientos formales que exigen las leyes y regulaciones, pero además deben pagar sumas adicionales para que los casos y procesos burocráticos realmente se lleven a cabo. Cuando no se pagan esos costos “extraoficiales”, los expedientes no avanzan y los usuarios se sienten impotentes. En consecuencia, el precio efectivo que se paga está muy por encima de lo que ordenan las regulaciones y normas formales. Pero estos son los costos que podemos observar a simple vista; lo que no se ve es el costo de oportunidad de destinar estos recursos a pagos “extraoficiales” en lugar de destinarlos a la actividad económica productiva como el consumo, el ahorro, la inversión y la producción.

#### 5. Gasto público no prioritario, clientelismo y corrupción

En la República Dominicana, una parte de las inversiones públicas no se dirige a financiar proyectos con las tasas de rentabilidad económicas más elevadas, sino proyectos no prioritarios, muchas veces con fines políticos. También, se utilizan fondos públicos para financiar actividades y hacer transferencias a grupos de presión que no se justifican desde el punto de vista económico, ni social. Desde la fundación como país independiente, el Estado dominicano y una parte de los fondos que recauda se han utilizado por políticos y funcionarios públicos en prácticas clientelistas que han distorsionado la asignación de recursos escasos en la economía. No se observan los límites constitucionales y jurídicos en su totalidad para la ejecución presupuestaria, por lo que se ejerce una alta discrecionalidad en el gasto público. Por consiguiente, la corrupción juega un papel importante en las actividades y proyectos que ejecuta el sector público.

Este desvío de fondos a gasto público no prioritario, prácticas clientelistas y la corrupción se financian con impuestos presentes e impuestos futuros, porque se asumen deudas para financiar parte de las actividades y proyectos del sector público. La debilidad del sistema político y las instituciones convierten al sector público en una fuente de recursos financieros y de poder para políticos, funcionarios públicos y particulares. Se genera el incentivo de que funcionarios públicos y particulares se agencien proyectos y actividades que muchas veces no se justifican,

sólo con el objetivo de obtener ganancias. Esas ganancias no se obtienen por la producción de bienes y servicios que consumidores deciden adquirir en el mercado en base a transacciones voluntarias, sino por influencias y manejo de poder.

Según el Foro de Competitividad Global (2011), de 142 países evaluados, la República Dominicana ocupa la posición 142 en cuanto a despilfarro de recursos; la posición 141 en cuanto a favoritismo en las decisiones de funcionarios públicos; y, la posición 140 con respecto al desvío de fondos por parte del gobierno. El gasto público no prioritario, el clientelismo y la corrupción implican pérdida de bienestar de los contribuyentes porque los impuestos no financian actividades y proyectos que le reportan algún beneficio. Desde el punto de vista económico, esos recursos en manos de los contribuyentes pueden generar mayor creación de riquezas a través del consumo, el ahorro, la inversión y la producción. El resultado es que la República Dominicana asume un alto costo de oportunidad cuando el gasto público financia actividades y proyectos que no son prioritarios, cuando se desvían fondos para fines clientelistas y cuando parte de los recursos terminan en manos de funcionarios públicos y particulares que no ejercen una labor productiva en la economía. Los incentivos perversos que se genera en la sociedad tiene repercusiones sociales, políticas y económicas que no se pueden cuantificar.

### Conclusión

Muchos economistas, organismos internacionales, políticos y otros analistas se han obsesionado con indicadores economicistas para, supuestamente, medir la incidencia del Estado en la economía. El uso de la presión tributaria se ha generalizado, aún cuando este indicador no es muy efectivo para conocer a qué nivel los recursos de una sociedad están bajo el control gubernamental. Un indicador más apropiado y objetivo para esos fines sería el nivel de gasto público como proporción del PIB, en lugar de los ingresos tributarios o corrientes como porcentaje del PIB. En el año 2010, la presión tributaria fue de 13,4% en la República Dominicana, mientras el gasto público como proporción del PIB fue de 19,2%. El gasto público refleja de una forma más fidedigna los recursos económicos que maneja el Estado.

Un elemento a considerar, aunque no se analiza en detalles en este ensayo, es la percepción generalizada de que las autoridades dominicanas deben revisar las metodologías utilizadas en el cálculo del PIB, porque se entiende que el monto está sobrevaluado. En ese caso, los indicadores estarían reflejando un menor nivel que lo expuesto anteriormente porque el PIB sirve de denominador en las ecuaciones de los indicadores que analizamos.

Lamentablemente, no es posible medir la intervención estatal en una sola cifra y la pretensión de hacerlo nos lleva a conclusiones erróneas. Los indicadores tradicionales no reflejan costos que imponen instituciones deficientes,

regulaciones excesivas, trabajas burocráticas, servicios deficientes provistos por el sector público, gasto público no prioritario, clientelismo, corrupción y políticas públicas que distorsionan la asignación de recursos escasos en la economía. Los contribuyentes deben asumir costos e impuestos ocultos por las acciones e inacciones del Estado. En adición al costo explícito que asumen los agentes económicos por estas deficiencias, la sociedad asume costos de oportunidad importantes porque muchos de los recursos que se destinan a cubrir las deficiencias del Estado pueden utilizarse en actividades económicas productivas, creando riquezas y mejorando el nivel de vida.

En resumen, no se puede argumentar que la incidencia del Estado en la economía dominicana es baja en base en la presión tributaria y/o el gasto público como proporción de la producción de bienes y servicios. Los agentes económicos deben asumir altos costos implícitos que no se recogen en esos indicadores. Si se toma en consideración el gasto público y los costos e impuestos ocultos, la incidencia del sector público es muy elevada en la República Dominicana. De hecho, sensiblemente más alta de lo que los indicadores tradicionales pudieran señalar. En economía, hay cosas que se ven porque reflejan lo que es fácilmente medible y observable. Sin embargo, hay cosas que no se ven porque las consecuencias secundarias son más difícil de percibir y, en ocasiones, están más remotas en el tiempo. En muchos casos, lo que no se ve juega un papel más importante en el desenvolvimiento de una sociedad que lo que se puede observar a simple vista.

## Referencias

- Bastiat, Frédéric. "That Which is Seen and That Which is Not Seen" en *The Bastiat Collection*. 2007. 2da edición. Auburn, Alabama. Ludwig Von Mises Institute.
- Bosch, Juan. *El Estado, sus orígenes y desarrollo*. 1987. 4ta edición. Santo Domingo: Editora Alfa & Omega.
- Hazlitt, Henry. *La economía en una lección*. 1946. 6ta edición. Nueva York: Unión Editorial.
- Larraín, F. y Sachs, J. (2002). *Macroeconomía en la economía global*. 2da edición. Buenos Aires: Pearson Educación.
- Parkin, Michael. *Microeconomía*. 2001. 5ta edición. México: Pearson Educación.
- Rosen, Harvey S. *Hacienda pública*. 2008. 7ma edición. Madrid: Mc Graw Hill.
- Rothbard, Murray. *Man, Economy and State with Power and Market*. 2009. 2da edición. Auburn, Alabama: Ludwig Von Mises Institute.
- Pilla, Daniel. "Ten Principles of Federal Tax Policy". *Legislative Principles Series*. 2010. Number 9. The Heartland Institute.
- Blast, J., Stanek, S. and Vedder, R. "Ten Principles of Fiscal Policy". *Legislative Principles Series*. 2006. Number 2. The Heartland Institute.
- "Fiscal Policy and Informality in Latin America", 2008, en: *Development Centre Latin American Economic Outlook*. 2009. OCDE.
- Manual de estadísticas de finanzas públicas*. 2001. Fondo Monetario Internacional.
- Doing Business 2011, Making a Difference for Entrepreneurs*. 2010. Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional.
- "Ingresos fiscales comparados, según principales partidas". Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. Septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.do/>
- Ecocaribe, SRL. "Estudio sobre la carga tributaria que afecta a los sectores productivos en la República Dominicana". Preparado para el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP). Septiembre de 2011.
- Gutiérrez, Adolfo. "Impuesto único: Introducción a una reforma tributaria en México". ElCato.org. 5 de marzo de 2007. Disponible en: <http://www.elcato.org/impuesto-unico-introduccion-una-reforma-tributaria-en-mexico>.
- Hidalgo, Juan Carlos. "El mito de la baja carga tributaria en América Latina". ElCato.org. 21 de marzo de 2005. Disponible en: <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2005-03-21.html>.