

PLA

POLÍTICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

OCTUBRE 2020

TURISMO A TODA COSTA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

La captura de los incentivos fiscales: actores y recursos de poder

POR GILDA MASIELL
SOLANO CABRERA*

Trabajo de investigación resultado de la Segunda Convocatoria de becas de investigación **“Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe”**

*** Gilda Masiell Solano Cabrera**

Economista, especializada en economía internacional para el desarrollo y con experiencia de trabajo en el diseño y evaluación de políticas sociales.

E-mail:

solanocabreragilda@gmail.com

Desde la década de los noventa el turismo ha sido la principal actividad económica generadora de divisas de la República Dominicana. Con una población de casi 10 millones de habitantes, es el tercer país que recibe el mayor número de pasajeros no residentes en América Latina y el Caribe (6.7 millones), constituyéndose como uno de los principales destinos turísticos en el contexto del Caribe, Centroamérica y Suramérica.

Desde un punto de vista tradicional, el dinamismo y la magnitud de las cifras macroeconómicas apuntan a que el sector ha sido exitoso por sus aportes a la economía: su contribución al Producto Interno Bruto es del 7.6%, al empleo del 7%, representa aproximadamente el 38% de las exportaciones de bienes y servicios y el 25% del total de divisas generadas en el país (Banco Central de la República Dominicana, 2018).

Palabras clave:

- ▶ TURISMO
- ▶ REPÚBLICA DOMINICANA
- ▶ INCENTIVOS
- ▶ CAPTURAS

Sin embargo, desde un abordaje crítico e integral no se puede obviar que esto ha sido posible a merced de importantes costos ambientales, sociales y fiscales que no se conciben dentro de ningún modelo económico que apunte a la sostenibilidad. La modalidad de desarrollo turístico que predomina es de enclave o “todo incluido”¹, la cual tiene unas fugas de lo producido alrededor del 80% (recursos se quedan en los países emisores de turistas).

En lo que respecta a la investigación realizada, estudiamos de manera particular los actores que ejercen su poder, a través de diversos mecanismos, para influir en las decisiones de reforma del marco que regula los incentivos fiscales al turismo para atraer inversiones extranjeras, esto es, la Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico, ajustándolos en alcance, composición y duración a las estrategias empresariales de expansión del sector hotelero - inmobiliario, a costa de lo que ello supone en términos redistributivos y, por ende, en la calidad democrática de las instituciones públicas.

En tanto, en este resumen de investigación se presentarán las principales conclusiones y líneas de acción propuestas en nuestro estudio de caso para contrarrestar la *captura de la política pública*, que en términos monetarios ha supuesto para la República Dominicana un costo de US\$820 millones de dólares en diez años (40% de los ingresos fiscales corrientes del 2018).

La principal evidencia que encontramos para afirmar que efectivamente se está produciendo una captura es que esta legislación no se corresponde con el espíritu de su creación: *acelerar un proceso de desarrollo de la industria turística en las regiones de gran potencialidad que no han alcanzado a la fecha [2001] el grado de desarrollo esperado*.

A la luz de pasados casi 20 años, el 85% de la oferta está altamente concentrada en cinco de las treinta y dos provincias del país, casi igual que en el año 2000 cuando la cifra era del 84% en solo cuatro provincias. Cabe decir que, un 72% de las habitaciones están distribuidas en complejos hoteleros de más de 300 habitaciones bajo la modalidad de enclave o todo incluido. De manera similar, el análisis de los incentivos otorgados mediante dicha ley ha arrojado que, entre 2001-2018 el 58% fueron para el polo turístico Bávaro-Punta Cana (269/466), donde también se encuentra localizada casi la mitad de la oferta hotelera del país (casi 40 mil habitaciones).

En tanto, pese a que numerosos estudios demuestran que los incentivos fiscales –sobre todo los *tax holidays*– no son costo

1. El modelo de enclave o todo incluido es la tipología de negocio adoptada en la República Dominicana desde finales de los ochenta. La categoría de enclave incluye complejos hoteleros, turismo de cruceros, parques temáticos, entre otros. En el país destacan también los grandes complejos inmobiliarios de base residencial concentrados geográficamente en la costa (tipo condohoteles con casino, marina y mall incluidos).

efectivos², las élites del turismo, representadas en la Asociación Nacional de Hoteles y Turismo (Asonahores), han logrado adaptar la legislación a los requerimientos del capital turístico hotelero- inmobiliario para la maximización de la rentabilidad de sus inversiones.

Dichas élites ostentan tal poder económico que son una amenaza latente para el poder político si este osase en tomar decisiones que perjudiquen los intereses de sus empresas. En este contexto de actuación, representan varias encrucijadas: una economía poco diversificada con el turismo como la mayor actividad económica generadora de divisas, una posición de dependencia frente a los núcleos emisores de turistas que controlan los flujos de personas, financieros y comerciales a escala global y, como consecuencia de esto último, un modelo de negocio con una escasa redistribución de los beneficios producidos.

Plantearon Daude, Gutiérrez y Melguizo (2014), refiriéndose a las élites del turismo dominicano, que los actores clave trabajan desde el marco institucional para buscar los resultados que mejor se adapten a sus objetivos a través de dos vías: presión para preservar sus posiciones privilegiadas cuando tienen control (se hacen importantes lobistas para evitar los cambios) y presión para modificar las reglas del juego cuando no controlan los mecanismos (ejercen una presión significativa para cambiar la situación).

En nuestro estudio, analizando las cinco modificaciones efectuadas a la legislación vigente (Ley 184-02, Ley 318-04, Decreto 835-08 que modifica su Reglamento de aplicación, Ley 253-12 y la Ley 195-13), hemos llegado a la conclusión de que aun teniendo el control sobre los mecanismos y una posición privilegiada, estas presionan para avanzar hacia una mejor posición bajo un contexto de negocio cambiante.

La Ley 195-13 fue la más drástica y última modificación: lograron expandir la cobertura geográfica de las exenciones a todo el país, extenderlas de 10 años por otros 15 años más y aplicarlas, no solo a nuevas construcción y equipamiento inicial, sino también a la remodelación y/o renovación de

las instalaciones hoteleras existentes y a los proyectos turísticos ya clasificados que se encuentren en uso de las exenciones.

Según el presidente de la Junta Directiva de Asonahores entre 2012-2014, Luis Emilio Rodríguez, en su discurso de fin de gestión reseñaba: *“desde muy temprano en la gestión, tuvimos la necesidad de defender a nuestro sector del empuje de la reforma fiscal [2012]... con la promulgación de la ley 195-13 nos encargamos de que quedaran enmendados los efectos directos al sector turismo”*.

¿Y cómo han llevado a cabo la captura? Pues según la reconstrucción de los hechos con las evidencias aportadas por la Cámara del Senado de la República, se identifican las siguientes actuaciones:

(i) el desarrollo de debates internos legislativos sin los contrapesos técnicos y equilibrio de intereses adecuados;

(ii) las élites trabajan para la legitimación de un discurso en la opinión pública logrando que el poder legislativo de por hecho las premisas respecto a las bondades de los incentivos

(iii) existen intereses comunes entre la élite política y la empresarial (), situación que las élites han aprovechado para *efectuar reuniones privadas con actores políticos clave- lobby-* fuera de los espacios institucionales deliberativos. Este último mecanismo finalmente acabará combinándose con otro- *puertas giratorias-* para ejercer una acción más potente (el ministro de turismo desde el [2008-2020] cuenta con dos empresas inmobiliarias a su nombre y tiene una relación muy estrecha con los empresarios, llegando a proponerse como candidato presidencial en las elecciones primarias de su partido).

Visto lo anterior, proponemos 9 líneas de acción para contrarrestar la captura esta política pública:

1. Transitar hacia un modelo económico más diversificado y menos dependiente de un sector tal frágil ante variables externas como el turismo. La económica dominicana tiene una

2. Ver Jiménez y Podestá (2008), CEPAL (2008,2015), OCDE (2010, 2012), ONU-CIAT (2018), Banco Mundial (2017), CEPAL-OXFAM (2016, 2019), ICEFI (2019).

dependencia muy fuerte de las entradas de divisas vía turismo, que junto a las demás exportaciones, las entradas de inversión extranjera, los bonos y las remesas de los migrantes conforman los ingresos corrientes de la balanza de pagos. Además, los ingresos generados por el sector dependen eminentemente de un volumen de turistas dirigidos por los turoperadores y las cadenas hoteleras internacionales. El turismo tampoco es la mejor especialización productiva a la que deba apostar un país aún no industrializado, pues bien está demostrado no existe una relación directa entre turismo y desarrollo: la fuerza de trabajo en su mayoría no está altamente cualificada, requiere escasa tecnología en el destino y apoyo estatal permanente, es de baja productividad y compromete la conservación de los recursos naturales existentes y futuros.

2. Diseñar e implementar estrategias a largo plazo para una mayor diversificación territorial del turismo bajo modalidades con un mayor vínculo comunitario y con bajo impacto medioambiental. Más calidad, menos cantidad.

No es solo replantear la dependencia económica del turismo, sino también la dependencia del modelo de enclave que predomina en la oferta hotelera. Si bien no podemos decir que el modelo de enclave existe debido a la captura, pues ya demostramos que aún en ausencia de incentivos había otras dinámicas que lo promovían (devaluación cambiaria, internacionalización de las empresas hoteleras españolas, debilidad recaudatoria del Estado dominicano, entre otras), sí podemos decir que la forma en que están diseñados los incentivos promueven grandes construcciones hoteleras e inmobiliarias que elitizan y degradan los espacios por los usos turísticos. El papel activo del Ministerio de Turismo a través de Planes de Desarrollo es clave en este sentido.

3. Recuperar el papel rector del Ministerio de Hacienda en la gobernanza de los incentivos fiscales para su buen diseño, implementación, evaluación, así como en sus posteriores reformas. Esta acción se encamina a recuperar el protagonismo del Ministerio de Hacienda en las decisiones que provoquen cambios en la legislación vigente y también en los espacios institucionalizados para gestionar dichas medidas.

En este sentido, se hace necesario redefinir el papel del sector privado en el Consejo de Fomento al Turismo, de modo que no pueda tener el mismo poder deliberativo que el órgano rector

decidiendo sobre otorgar incentivos o no las empresas. El empresariado no puede actuar como juez y parte a la vez. En otro orden de ideas, es urgente profundizar en estudios que modelen lo que pasaría en ausencia del marco de incentivos porque esta no puede seguir siendo la razón para no cuestionarlos. Como tampoco nosotros sabemos lo que pasaría, nos limitamos a proponer medidas que mientras tanto mejoren su gobernanza, limitando el poder de la elite empresarial sobre el alcance, composición y duración de las exenciones.

4. Evaluar la pertinencia y coherencia del actual marco de incentivos y su diseño para revertir su carácter regresivo y reducir la evasión y elusión fiscal que producen.

Se precisa de un diseño más sofisticado en el sentido de mantener solo aquellos cuyo diseño garantice una redistribución geográfica de la oferta hotelera, la profesionalización del capital humano, agregue valor a los recursos naturales y culturales, contenga requerimientos mínimos sobre el monto de inversión, cláusulas de creación de empleo, solvencia de las empresas que se acojan, entre otros requisitos para otorgarlos. Aquí también es importante recuperar el papel del Ministerio de Hacienda, debido a la necesidad de fortalecer los instrumentos creados para detectar las prácticas fraudulentas y frenar la erosión de recursos vía las figuras comerciales creadas para tales fines. Este sería un desincentivo para que las elites capturen la política.

5. Transparentar la medición del gasto tributario en turismo. Sin lugar a dudas, los esfuerzos de medición de los ingresos dejados de percibir por el Estado tras otorgar exenciones y exoneraciones tributarias son cada vez más atinados. Sin embargo, los valores para cada uno de los impuestos se encuentran subestimados, por lo que no hay confianza de cuánto realmente es el monto de beneficios fiscales de los que disfruta el sector.

6. Garantizar una mayor representatividad del sector social en los espacios de decisión.

Esto es sumamente necesario, ya que en sociedades democráticas como la dominicana es lo que permite asegurar la legitimidad de los procesos deliberativos. Aquí entra la academia, los especialistas independientes, ONG, pequeñas y medianas empresas turísticas y de sectores conexos, etc. Cualquier decisión de reforma debe estar precedida por un análisis de costo-beneficio para medir su impacto económico y social y, posteriormente, por un debate a la

medida de las circunstancias donde se diriman los argumentos a favor y en contra. Respecto a la composición del Confotur que excluye al sector social, se debe optar por la representación de todos los intereses o, por el contrario, por que sea solo un órgano público. Tal y como está es excluyente y desequilibrado en términos de poder de negociación.

7. Fiscalizar el trabajo de los legisladores en las Comisiones de trabajo de ambas Cámaras del Congreso Nacional.

Esto a fin de que se exijan procesos deliberativos sobre los asuntos de interés público con la calidad técnica que se requiera, que sean participativos y que respeten los tiempos legislativos. La toma de decisiones debe ser transparente y operar en un sistema de rendición de cuentas claro y oportuno. No solo la toma de decisión, también el proceso de discusión interna debe transparentarse para detectar los lobbies, la intromisión del poder ejecutivo y cualquier otro mecanismo de presión que empleen las élites empresariales en función de sus intereses y en detrimento del bien común.

8. Fomentar el desarrollo de procesos participativos en torno a la gestión del territorio y a la protección de los bienes públicos.

Las acciones no solo deberán provenir de lo público, también la voluntad ciudadana tiene espacio para revertir los procesos de captura a través de la demanda colectiva, de la difusión de un discurso alternativo que deje ver los efectos adversos que crean los actores que efectúan la captura de ciertas políticas que en principio no parecen tener nada que ver con una mejor calidad de vida de las personas. En nuestro estudio de caso este punto se refleja bastante bien cuando analizamos los efectos del modelo de enclave en la reproducción de las desigualdades económicas y sociales.

9. Finalmente, la academia y centros de investigación especializados también juegan una labor fundamental en la difusión de estudios críticos

que aborden el turismo como una mirada integral, inserto en un sistema capitalista financiarizado y en dependencia de las economías centrales que dominan los flujos globales de personas y comerciales, con una casi nula redistribución de los beneficios producidos y con un interés ávido por la acumulación sin medidas, así sea a toda costa.

PLA

Secretaría Ejecutiva | **Karina Batthyány**

Director de Investigación | **Pablo Vommaro**

Director de Comunicación e Información | **Gustavo Lema**

Dirección de Producción Editorial | **Nicolás Arata,**
María Fernanda Pampín y **Lucas Sablich**

Coordinador de Arte | **Marcelo Giardino**

Diseño Gráfico | **Jimena Zazas**

Programa de Becas y Convocatorias | **Teresa Arteaga** y
Tomás Bontempo