

Postura de la Asociación de Fiduciarias Dominicanas (ASOFIDOM) sobre el Proyecto de Ley de Modernización Fiscal

El Proyecto de Ley de Modernización Fiscal sometido por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados en fecha 8 de octubre de 2024, de ser aprobado en las condiciones actuales, causará el retroceso de todo lo alcanzado por el país en materia de construcción y desarrollo de viviendas, transparencia y prevención de lavado de activos desde el año 2011, cuando fue aprobada la Ley 189-11 para el Desarrollo Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana.

El motor que impulsó la construcción en nuestro país en la última década, especialmente en cuanto a la Vivienda de Bajo Costo y de clase media, fue la combinación estelar entre (i) la adopción de una figura transparente y confiable como lo es el fideicomiso, que se consolidó como el vehículo de inversión por excelencia para balancear los intereses de los compradores, constructores y financiadores en la construcción; y, (ii) el establecimiento de la tasa única del 10% por concepto de Impuesto Sobre la Renta, el cual es retenido por la fiduciaria y pagado directamente al Estado como un impuesto único y definitivo a cargo del desarrollador.

Todo esto desaparece con la reforma fiscal, que pretende lograr que los fideicomisos sean tratados como una sociedad comercial para todos los fines impositivos, lo que implica entre otras cosas, que estos pagarían una tasa del 27% por el Impuesto Sobre la Renta más una retención del 10% sobre los beneficios que sean pagados al constructor fideicomisario.

La reforma fiscal plantea riesgos terribles para el desarrollo inmobiliario y para el fideicomiso en general. Pasaremos a ver primero lo relativo a la construcción de viviendas, y por último lo concerniente a las demás formas de fideicomiso.

EN CUANTO A LA VIVIENDA

Tendremos un régimen fiscal moderno, pero sin viviendas.

Los efectos de elevar el impuesto a las rentas de la construcción de viviendas de un 10% a un 34% aproximadamente son fácilmente previsibles. La Asociación de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI) ya adelantó que la reforma fiscal implicaría un aumento del 12.53% en el precio de la Vivienda de Bajo Costo y de 7.54% en el de vivienda media.

Lo anterior es preocupante especialmente en la coyuntura actual de tasas altas de interés, en la que aproximadamente un 40% de los compradores se ven forzados a terminar sus contratos de promesas de venta y devolver sus viviendas porque no califican para el préstamo hipotecario. Si el precio de venta aumenta tan drásticamente, serán muy pocos los compradores que verán posible su aspiración de adquirir una vivienda, y serán muchos los que tendrán que someterse a las penalidades contractuales aplicables por la rescisión de sus contratos.

El escenario es aún más preocupante en lo relativo a las Viviendas de Bajo Costo, donde el precio de venta tope para calificar como tal es de RD\$5,025,380.75 para el año 2024. ACOPROVI ha estimado que como resultado del aumento de precio que causaría la reforma fiscal, un 60% de las viviendas ya calificadas estaría excediendo dicho precio tope y por tanto perdiendo su calificación de Vivienda de Bajo Costo, causando que 6 de cada 10 compradores pierdan la posibilidad de adquirir su vivienda porque ya no contarían con el Bono ITBIS ni la exención del impuesto de transferencia de la vivienda, entre otros beneficios.

Si solo un 40% de la oferta actual continúa calificando como Vivienda de Bajo Costo, y de esa minoría solamente una pequeña porción califica para su financiamiento hipotecario, ¿no es este el final de la Vivienda de Bajo Costo? ¿Qué pasará también con la oferta de vivienda media? ¿Será que se nos olvidó que existe un déficit habitacional?

Olvidamos cómo era antes.

Tomemos el ejemplo del Gran Santo Domingo, conformado por las provincias Santo Domingo Norte, Este y Oeste. Para abril de 2017 – solo dos años después de la Norma 01-15 de la DGII donde se estableció el pago del 10% como impuesto único y definitivo a la renta de los fideicomisos – existía una demanda insatisfecha de 252,156 viviendas y una oferta inmediata de sólo 5,774 de viviendas, según el estudio "Indicadores de la Oferta de Edificaciones Comercializables en Santo Domingo (ACOPROVI – ONE – INTEC)".

Sin embargo, a diciembre de 2023, considerando solamente las fiduciarias que pertenecen a ASOFIDOM, ya existía un portafolio de 71,294 viviendas en desarrollo en el Gran Santo Domingo. Es innegable el resultado que ha tenido el incentivo actual al desarrollo de viviendas a través del fideicomiso; y es igualmente innegable lo absurdo de eliminarlo.

Viéndolo en una escala nacional, al cierre de 2023, las fiduciarias pertenecientes a ASOFIDOM reportaron un total de 211,108 viviendas en desarrollo a través de fideicomiso, de las cuales han sido entregadas un total de 50,032 viviendas. A dicha fecha, dicho inventario de viviendas se encontraba distribuido en un total de 993 fideicomisos, que poseen activos bajo administración fiduciaria por un monto de 190,327 Millones de Pesos.

El sector de la construcción ha sido uno de los grandes impulsores de nuestra economía en los últimos años, y el fideicomiso inmobiliario ha jugado un rol estratégico en eso. A modo de ejemplo, las 50,032 viviendas que han sido entregadas a diciembre de 2023 por las fiduciarias que pertenecen a ASOFIDOM, han significado un total aproximado de 92,876 Millones de Pesos en préstamos hipotecarios de largo plazo y ha permitido la bancarización de miles de dominicanos. Esto es sin contar los 62,413 Millones de Pesos que se estiman como financiamiento interino desembolsado para la construcción de dichas viviendas, para un total aproximado de 155,288 Millones de Pesos en financiamientos colocados por la banca a través del fideicomiso inmobiliario.

Esto es particularmente relevante si consideramos que a diciembre de 2023, el total de recursos canalizados a través del sistema financiero nacional para la construcción y adquisición de viviendas ascendió a 477,199 Millones de Pesos conforme al Informe de la Economía Dominicana publicado por Banco Central para dicho período.

En cuanto al futuro, no podemos perder de vista que si desaparecieran los fideicomisos, desaparecerían también las 161,076 viviendas que se encuentran en portafolio para entrega en los próximos años, lo que significa que el sistema financiero estaría a su vez perdiendo la oportunidad de colocar un aproximado de 878,605 Millones de Pesos en préstamos hipotecarios, sin incluir el financiamiento de construcción. Esto es solo asumiendo la pérdida de lo que existe hoy en portafolio, sin considerar el potencial de nuevos proyectos que serían desarrollados en el futuro si permaneciera el tratamiento fiscal actual.

Los compradores serán las principales víctimas. Y el mismo Estado será la segunda.

La industria de desarrollo de viviendas atravesó una de sus peores crisis con la pandemia del COVID-19, donde los insumos directos de construcción se elevaron en más de un 30% y la industria se detuvo por meses debido al confinamiento necesario y mandatorio. ¿Cuántos compradores de proyectos en fideicomiso perdieron su dinero en ese proceso? Ninguno. ¿Y cuántos proyectos en fideicomiso quebraron y fueron ejecutados? Ninguno.

El comprador que adquiere una vivienda desarrollada por medio de un fideicomiso tiene la seguridad de que los fondos aportados no serán utilizados por el constructor o cualquier tercero hasta el momento en que el proyecto haya obtenido los permisos correspondientes, el financiamiento necesario y el mínimo de ventas que hace viable el proyecto.

En cuanto al Estado, los fideicomisos han sido su principal aliado en la lucha contra la evasión fiscal y el lavado de activos, pues las fiduciarias que administran los fideicomisos inmobiliarios propician la transparencia y la formalización de toda la cadena de valor relacionada con los proyectos inmobiliarios desarrollados, así como la depuración profesional y efectiva de todos los compradores, suplidores, inversionistas y financiadores de los proyectos.

Todo esto terminaría con la reforma fiscal. ¿Por qué incurriría un constructor en el costo adicional de construir viviendas por medio de un fideicomiso, cuando puede volver a sus prácticas antiguas de crear una sociedad comercial que tributa igual y le permite mayor libertad de operación? Usando su sociedad comercial puede disponer con libertad de los recursos de los compradores, manejar su estructura de costos con holgura, e implementar sus propias políticas de prevención de lavado de activos.

Las víctimas serán los compradores, y el Estado también.

EN CUANTO AL FIDEICOMISO EN GENERAL

Los fideicomisos no deben tributar como sociedades comerciales.

ASOFIDOM está de acuerdo en que es necesario modificar el tratamiento fiscal de los fideicomisos que no son para la construcción de viviendas ni la oferta pública de valores, que deben seguir siendo incentivados por el Estado. Nuestro planteamiento siempre ha sido que los fideicomisos deben ser fiscalmente neutros para el fideicomitente, y así lo hemos plasmado desde hace años en el anteproyecto de ley redactado por la Comisión Consultiva para la modificación de la Ley 189-11, instituida mediante el Decreto 576-21.

Si el objetivo del Ministerio de Hacienda es asegurar que la decisión de constituir un fideicomiso no dependa de beneficios fiscales particulares, entonces el enfoque correcto es el de propiciar que el tratamiento fiscal que aplique al fideicomiso no sea mejor ni peor que el que hubiese aplicado si el fideicomitente lleva a cabo el objeto del fideicomiso directamente, sin crear un fideicomiso y sin crear una sociedad comercial.

Esto sería lo consistente con el principio de neutralidad fiscal, definido por el Decreto 408-10 como "la falta de presión de los impuestos sobre los contribuyentes, a fin de evitar que el tributo los incite a una acción o abstención cualquiera".

En dicho sentido, nuestra propuesta ha sido que en los fideicomisos ordinarios, cualesquiera utilidades o pérdidas generadas por el fideicomiso sean reflejadas en las declaraciones juradas de impuestos de sus respectivos fideicomisarios, quienes deberán pagar el impuesto que corresponda conforme al régimen fiscal que le aplique. Y esto no es idea nuestra, sino que es la forma en la que tributa el fideicomiso en todas las jurisdicciones en las que esta figura se ha desarrollado con éxito, como México, Colombia, Argentina, e incluso Estados Unidos.

Veamos un ejemplo simple de por qué un fideicomiso no puede tributar como una sociedad comercial: Una empresa necesita un financiamiento bancario para obtener capital de trabajo, y como garantía decide transferir a un fideicomiso unos locales comerciales que se encuentran alquilados a terceros y producen una renta.

Bajo el esquema propuesto por la reforma fiscal, el fideicomiso que recibe los alquileres tendrá que pagar un 27% de dicho monto por concepto de impuestos sobre la renta, retener además un 10% de los beneficios pagados al fideicomitente. Pero en este caso, el fideicomiso no pudo deducir de dichos ingresos los intereses del financiamiento bancario, ni los gastos operativos del fideicomitente ni compensar sus pérdidas acumuladas, si las tuviere. Entonces bajo este esquema, el fideicomiso está lejos de ser fiscalmente neutro.

En cambio, si las utilidades generadas por el fideicomiso de garantía pudieran ser declaradas por el mismo fideicomitente, entonces él pagaría el mismo impuesto sobre la renta con o sin el fideicomiso. Eso es fiscalmente neutro, y a eso debemos apuntar.

Ahora pensemos en un fideicomiso sucesoral en el contexto del impuesto sobre la ganancia de capital. Imagina que compras un solar para edificar una casa. Lo transfieres a un fideicomiso por un valor de 5 Millones de Pesos pensando en la herencia de tus hijos. Luego realizas a construcción de la casa con un financiamiento bancario y fondos propios, y ahora el inmueble vale 20 Millones de Pesos.

Si la reforma fiscal se aprueba en la forma planteada, y algún día decides terminar el contrato de fideicomiso, cuando recibas la casa de vuelta tendrás que pagar un 27% de impuestos sobre los 15 Millones de Pesos de plusvalía que experimentó el valor de tu casa, por un monto de 4 Millones de Pesos aproximadamente. ¿Qué sentido tiene pagar impuestos de ganancia de capital cuando no has vendido tu casa a nadie? Sigue siendo tuya, vives en ella, y continúa siendo la herencia de tus hijos.

En cambio, si el fideicomiso fuera neutro del punto de vista fiscal, la restitución de los activos al mismo fideicomitente siempre estuviera exenta de impuestos de transferencia y ganancias de capital, porque es como si los activos nunca hubiesen salido de su patrimonio.

Esto no suena a "modernización" fiscal.