



## **UNA PROPUESTA DE REFORMA FISCAL PARA LA EQUIDAD Y EL DESARROLLO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

### ***Propuesta para la Discusión***

Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo (CES)

Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA)

---

## **I. PRINCIPIOS GENERALES QUE SUSTENTAN LA PROPUESTA**

La reforma fiscal debe contribuir a reformar y eficientizar el Estado y prepararlo para hacer frente a los retos del desarrollo humano, concretamente debe apoyar a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico pero en un marco de equidad social e institucionalidad que garantice sostenibilidad del crecimiento económico. Es necesario una reestructuración del aparato productivo que fortalezca la competitividad basada en la tecnología, en las habilidades y en el conocimiento para lo cual es necesario mejorar las condiciones del portador de esas habilidades conocimientos y tecnologías a través del gasto público y el gasto de prioridad humana.

### **En apoyo a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento**

La política fiscal deberá contribuir a la estabilidad de precios logrando moderados niveles de déficit en el sector público. En el corto plazo deberá ser consistente con las metas establecidas por el Fondo monetario Internacional (FMI), y con la política monetaria. Esto implica que la política fiscal deberá contribuir a reducir el déficit operativo del Banco Central y ayudar a reducir el voluminoso número de certificados de inversión de esa institución.

### **En apoyo a una distribución más equitativa de la riqueza y la creación de capacidades para la reducción de la pobreza**

La política fiscal deberá generar equidad a través del gasto público. Fijando un horizonte a largo plazo de creación de capacidades humanas para el desarrollo mientras que por la parte del ingreso deberá respetar el principio de la progresividad, haciendo que el que más ingresos tiene pague proporcionalmente más impuestos.

Igualmente la política fiscal deberá incorporar reglas claras para la priorización del gasto social especialmente en salud, educación y saneamiento. Esto busca cumplir con derechos inalienables de la ciudadanía y satisfacer necesidades humanas urgentes como aquellas identificadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, además de fortalecer las capacidades productivas de la población.

En la situación económica actual del país, la cual ha aumentado dramáticamente el número de pobres, según la encuesta ENCOVI 2004, el porcentaje actual de personas en condiciones de pobreza asciende al 60% de la población debido a que la crisis económica del 2003 creó 1,300,000 pobres más y de éstos 700,000 fueron pobres extremos. Por esta razón, entendemos que esta reforma deberá proteger a, al menos el 40% más pobre de la población, tanto por el lado



de los ingresos como por el de los gastos invirtiendo en la creación de capacidades que faciliten la eliminación de la pobreza y no su continua asistencia.

### **En apoyo a la competitividad y la reconversión del aparato productivo.**

Teniendo en cuenta que el crecimiento y desarrollo de los sectores productivos es la garantía de un crecimiento sostenido en el empleo de calidad, la estructura fiscal, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto, tiene la responsabilidad de promover el fortalecimiento de las capacidades competitivas de las empresas y un aumento sostenido de su productividad. En este sentido la política fiscal deberá aliviar la carga tributaria sobre los procesos productivos poniéndola sobre el resultado de estos: la riqueza. Asimismo, el gasto público deberá promover el aprendizaje y la innovación a través de la inversión de calidad en educación, investigación y desarrollo tecnológico y científico.

Para la consecución de estos objetivos es imprescindible alcanzar mayores grados de **justicia fiscal**. Para esto se hace necesario reducir de manera drástica la **evasión tributaria** logrando el cumplimiento a la normativa. A esto deberá contribuir una reforma que fortalezca la **gestión tributaria**, así como una significativa elevación de la **conciencia pública con respecto a las responsabilidades tributarias**. Asimismo la justicia fiscal demanda un significativo fortalecimiento de la **eficiencia del gasto público** en el promoción del desarrollo social.

## **II. REQUERIMIENTOS FINANCIEROS**

Un vistazo rápido a los requerimientos financieros del gobierno para el período 2005-2006 revela un cuadro fiscal bastante sobrecogedor:

a) La imperiosa necesidad de aumentar progresivamente el gasto social a al menos los estándares regionales para poder poner en marcha la Ley de Seguridad Social y trabajar por el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, lo cual significará un aumento de un 4.7% del PIB escalonadamente, para el 2010 poder tener un gasto social equivalente al 12.5% del PIB. Para esta medida, como veremos más adelante, proponemos que se ponga en marcha a través de dos formas: financiar la mitad a través de aumento de la recaudación y la otra mitad a través de reestructuración del gasto público así como su eficientización.

b) El impacto tributario del US-RD-CAFTA que significará la necesidad de buscar alrededor de un 3% del PIB:

La pérdida progresiva de los ingresos por aranceles significando el primer año de aplicación un 0.4% del PIB.

La eliminación de la comisión cambiaria que representará la alta suma de un 2.49% del PIB.

El impacto de estas dos medidas en la recaudación de otros impuestos, como ITBIS o ISC, también se debe tomar en cuenta y se estima que ascienda a alrededor de un 0.14% del PIB.



c) El déficit cuasifiscal resultado de la gestión de la crisis bancaria del 2003, el cual ascenderá a un 2.5% del PIB para el 2006 y a cuya reducción tendrá que apoyar la política fiscal en al menos un 0.4% del PIB.

A continuación la siguiente tabla resume los nuevos requerimientos financieros a precios del año 2005:

<b>Tabla 1. Demanda de nuevos recursos fiscales*</b>		
Item	% PIB	Millones RD\$
Recuperación del gasto social y de inversión	0,95%	8.027,50
Salud	0,20%	1.690,00
Educación	0,50%	4.225,00
Seguridad Social	0,15%	1.267,50
Otros gastos sociales	0,10%	845,00
Impacto del US-RD-CAFTA	2,97%	25.100,00
Eliminación Comisión Cambiaria	2,49%	21.000,00
Eliminación Aranceles	0,40%	3.400,00
Impacto en otros impuestos	0,08%	700,00
Apoyo a la reducción del déficit cuasifiscal	0,40%	3.380,00
<b>Total</b>	<b>4,32%</b>	<b>36.507,50</b>

PIB 2005    **845.000,00**

\*A precios 2005

Pese a que muchos sectores consideran que la reforma debe ser neutral, es decir que busque tan solo compensar los ingresos que se van a perder por aranceles y comisión cambiaria, son varias las razones por las que pensamos que esta reforma se debe aprovechar para reconvertir la estructura fiscal dominicana tanto por el lado del gasto como por el del ingreso.

Por el lado del ingreso se hace necesario convertir la estructura tributaria en un instrumento que sea progresivo y que promueva la competitividad del aparato productivo. Por otro lado la presión fiscal en República Dominicana es aún muy baja para la región, en el año 2002-2003 ésta ascendió a 14.5% PIB, siendo la quinta más baja de toda la región. Este aumento de la Presión Fiscal deberá ser impulsado tanto a través de la mejora de la eficientización del sistema tributario como a través de impuestos que graven proporcionalmente más al ingreso, es decir progresivos.

Con respecto al gasto, entendemos que éste no se puede dejar de considerar en la reforma y más aún en un momento en el que según la ENCOVI (2004) hay un 60% de la población en condiciones de pobreza. Creemos que cualquier medida con respecto al aumento de nuevos impuestos debe ir condicionada a compromisos de cómo de utilizarán los recursos recaudados. En siguiente punto analizamos más en detalle este punto.

Un compromiso del Estado para el año 2005 es enfrentar el enorme déficit cuasi-fiscal. Con respecto a este reglón, consideramos que la respuesta no debe ser fundamentalmente fiscal, sino instrumentarse a través de otras medidas entre las que se debe considerar, una agresiva

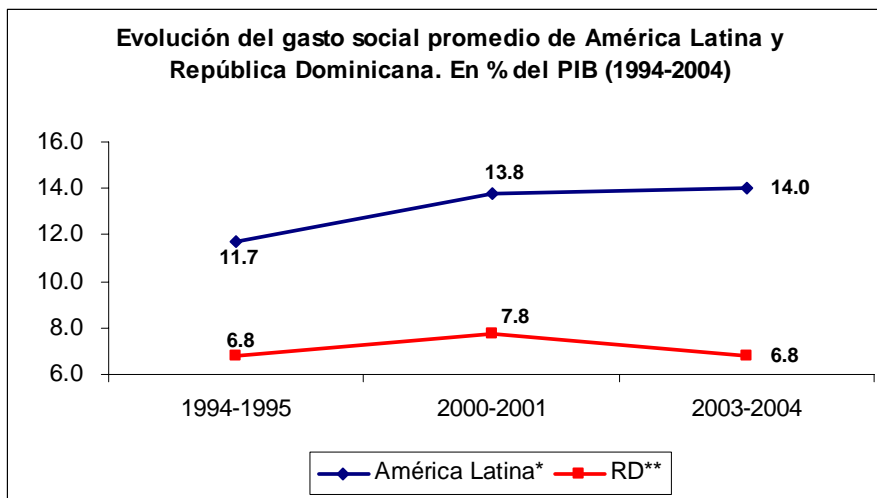


recuperación de los activos propiedad de los bancos intervenidos, así como de los mayores accionistas y deudores, y una reestructuración de los instrumentos financieros (certificados del Banco Central), en particular las tasas de interés y los vencimientos, de tal forma que el impacto monetario de éstos se distribuya a lo largo del tiempo. Pese a esto, sabemos de la necesidad de que la política fiscal ayude de alguna forma a reducir el déficit para poder mantener la inflación a niveles prudentes y por tanto proponemos que este aporte ascienda a 0.4% del PIB.

### Sobre el Gasto Público y la necesidad de un pacto fiscal

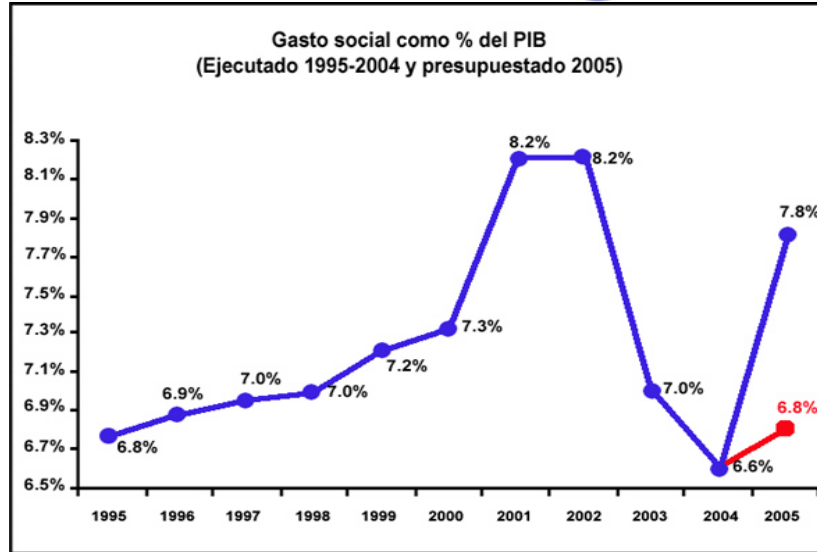
A pesar de los referidos factores de estrés fiscal, entendemos que los objetivos de la reforma no deberán limitarse a compensar los efectos de la aprobación del US-RD-CAFTA o al cierre de brechas financieras de manera exclusiva. En el corto y mediano plazo, el objetivo central de la reforma deberá ser, además de contribuir con la estabilidad macroeconómica, incrementar de manera significativa el gasto social.

Proponemos establecer como meta concreta un incremento del gasto social del orden del 4.7% del PIB necesario para alcanzar en el año 2010 un gasto social equivalente a 12.5% del PIB. Ese incremento entendemos que se tendrá que hacer de forma escalonada, significando para el primer año un aumento de un 1.9% del PIB con respecto a lo presupuestado para el 2005. Este paso significaría una importante mejora y aunque aún nos mantendría por debajo de la media de América Latina, que ha sido de un 14% del PIB, al menos nos acercaría.



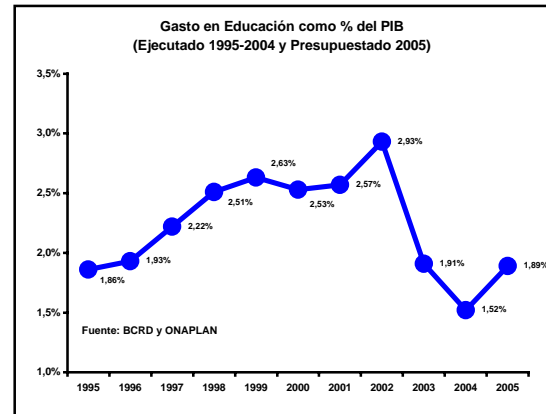
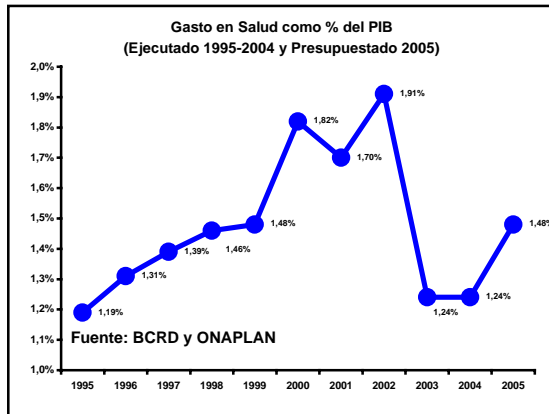
Fuente: Secretariado Técnico de la Presidencia

Por otro lado, como vemos en el cuadro, el gasto social alcanzó un mínimo histórico el año pasado llegando a ser tan solo el 6.6% del PIB, siendo este un año en que la pobreza alcanzó a 60% de la población. Este año (2005) pese a que se presupuestó que el gasto social llegaría a un 7.8% del PIB, si se sigue gastando según lo ejecutado a mitad de año tan solo se llegará a un 6.8% del PIB.



Fuente: Secretariado Técnico de la Presidencia

Si analizamos con detenimiento la evolución del gasto en salud y en educación como porcentaje del PIB se ve claramente la baja inversión que se ha hecho en estos rubros y el comportamiento procíclico que tienen, tanto salud como educación alcanzan mínimos dramáticos en el año 2004, año en que se sintió más fuertemente el impacto de la crisis económica del 2003 y en el cual, tal y como hemos reseñado anteriormente la población en condiciones de pobreza aumentó considerablemente.



Esta situación no debe continuar por dos razones fundamentales, una es que la salud o la educación son derechos básicos de la ciudadanía y el Estado debe garantizar estos servicios con calidad a toda su población ya que ésta es la que aporta los ingresos que el Estado administra; otra razón es que la inversión social es la única garantía a largo plazo de que el país sea más competitivo y por tanto menos vulnerable a crisis económicas. Por otro lado el gasto social promueve la cohesión social reduciendo los niveles de inequidad y por tanto garantizando mayor gobernabilidad.

Entendemos que la inversión en partidas como educación, salud y seguridad social es algo imprescindible. Por tanto creemos que sería de gran ayuda establecer un pacto fiscal entre los diferentes partidos políticos y la sociedad civil dominicana que asuma un compromiso de ir gradualmente aumentando la inversión en gasto social de forma que al menos nos vayamos acercando a los estándares regionales. Dada la fuerte crisis sufrida en el 2003 y la reforma fiscal ya realizada en agosto del 2004 una nueva reforma fiscal que siga gravando a la ciudadanía unida a la reducción de la inversión social sería insostenible. Se debe por tanto, hacer un pacto que asegure que los nuevos impuestos así como los ya pagados por la ciudadanía se inviertan en áreas que mejoren la calidad de vida de la población y que contribuyan a crear capacidades que reduzcan la pobreza, contribuyan a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio e impulsen al país en la ruta del Desarrollo Humano.

Nuestra propuesta en este sentido es la siguiente:



**GASTO PUBLICO SOCIAL PROYECTADO 2006-2010**

<b>AREA</b>	<b>2005*</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Educación</b>	<b>2.00</b>	<b>3.00</b>	<b>3.25</b>	<b>3.50</b>	<b>3.75</b>	<b>4.00</b>
<b>Salud</b>	<b>1.60</b>	<b>2.00</b>	<b>2.15</b>	<b>2.30</b>	<b>2.45</b>	<b>2.60</b>
<b>Seguridad Social</b>	<b>0.90</b>	<b>1.20</b>	<b>1.38</b>	<b>1.55</b>	<b>1.73</b>	<b>1.90</b>
<b>Otros</b>	<b>3.30</b>	<b>3.50</b>	<b>3.63</b>	<b>3.75</b>	<b>3.88</b>	<b>4.00</b>
<b>Gasto Social</b>	<b>7.80</b>	<b>9.70</b>	<b>10.40</b>	<b>11.10</b>	<b>11.80</b>	<b>12.50</b>
<b>ADICIONAL</b>		<b>1.90</b>	<b>0.70</b>	<b>0.70</b>	<b>0.70</b>	<b>0.70</b>
<b>Por el lado del gasto</b>		<b>0.95</b>	<b>0.35</b>	<b>0.35</b>	<b>0.35</b>	<b>0.35</b>
<b>Por el lado de los ingresos</b>		<b>0.95</b>	<b>0.35</b>	<b>0.35</b>	<b>0.35</b>	<b>0.35</b>

\*Presupuestado

Fuente: Secretariado Técnico de la Presidencia

Como observamos el aumento de inversión social tendría dos vías la del ingreso, es decir recaudando más y por otro lado la del gasto, es decir, reestructurando gasto o desviando gasto de otras partidas a las sociales así como eficientizando su uso.

Para el año 2006, por tanto, se necesitaría recaudar al menos 0.95% más del PIB y para invertirlo en gasto social y por esta razón lo incluimos como parte de la nuevas demandas de recursos que enfrentamos.

Por el lado del gasto planteamos también una priorización del gasto social con respecto a otras partidas y una necesaria eficientización del uso del gasto a través de lo cual planteamos para el 2006 un aumento del gasto social también de un 0,95% del PIB.

A continuación presentamos la participación porcentual del gasto público ejecutado por institución para el período 1998-2004:



**Participación Porcentual del Gasto Ejecutado por Institución (%)**  
**1998-2004**

Departamentos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Presidencia de la República	22.1	20.7	20.3	19.3	23.2	14.0	15.5
Interior y Policía	6.4	5.4	6.3	6.4	7.4	7.3	7.0
Fuerzas Armadas	6.0	5.5	6.7	6.7	5.7	5.3	3.9
Finanzas**	24.6	24.3	24.2	26.1	22.4	35.7	29.3
Educación y Cultura	13.4	13.1	13.0	11.5	11.4	10.0	8.5
Salud Pública	8.7	9.1	10.2	8.9	9.3	7.4	6.4
Agricultura	7.5	6.6	5.1	4.8	4.4	4.1	2.3
Obras Públicas	4.8	8.0	6.6	5.3	3.2	3.8	1.5
Otros***	6.5	7.3	7.6	11.1	13.0	12.4	25.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Principales Secretarías: Presidencia, finanzas, Educación, Agricultura y FFAA	73.5	70.3	69.3	68.4	67.1	69.1	59.5

\*\*2003: Incluye Deuda Pública

\*\*\*2004: Incluye Deuda Pública

Fuente: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (a partir de 2003) y Contraloría General de la República (años anteriores).

Si observamos el gasto ejecutado por las instituciones responsables del área social y la infraestructura, dígame: Educación, Salud Pública y Obras Públicas, todas han experimentado decrecimientos significativos en su participación porcentual entre 2001 y 2004, mientras otras instituciones van aumentando su participación a costa de de éstas.

También con respecto a la eficientización del gasto, resulta crucial un adecuado proceso de reestabilización y reestructuración del sistema eléctrico nacional, esto debido a las graves consecuencias en las finanzas públicas así como en los sistemas de producción y en la vida cotidiana de la población. Para ello, el Estado deberá renegociar los contratos con las empresas vinculadas al sistema, garantizar la inversión necesaria para eficientizar el servicio y mejorar los mecanismos de cobro.

Reconocemos que cumplir plenamente con estos requerimientos para el 2006, asumiendo las consecuencias de la aprobación del CAFTA, manteniendo en un 100% el ritmo de subsidios a la energía y GLP, y recuperando parcialmente el gasto social y en inversión implicaría disponer de un monto muy elevado. En este sentido es probable que no todas las metas trazadas sean cumplidas. Para el caso de los indiscriminados subsidios a la energía sería reprochable mantenerlos, por lo menos a los niveles actuales. Sin embargo, de una u otra forma, es la población contribuyente y consumidora la que financiará estos costos. La pregunta es como se va a distribuir la carga. A juzgar por los actores sociales más involucrados y con más poder, la balanza se podría inclinar, como de costumbre, en contra de los sectores menos favorecidos, por esta razón intentamos en esta propuesta plantear alternativas técnicamente viables que protejan al 40% más pobre de la población, tanto por el lado del ingreso como del gasto, y que además impulsen la competitividad del país.



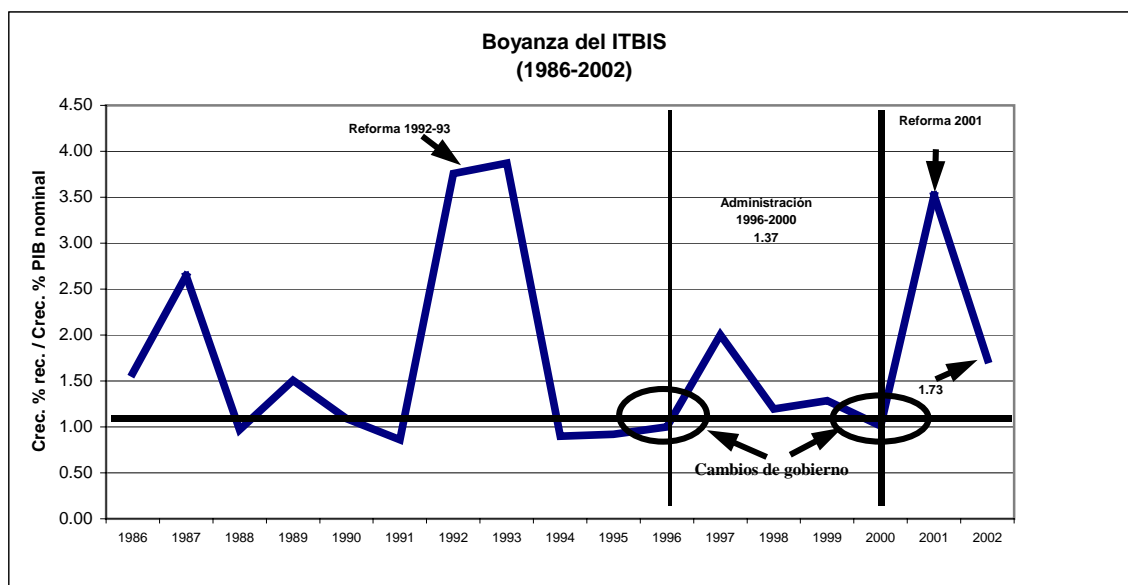
### III. PROPUESTA TRIBUTARIA

#### A) IMPUESTOS AL CONSUMO

##### Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)

**Importancia:** El ITBIS conforma junto al impuesto sobre la renta ISR una de las dos mayores fuentes de ingresos fiscales del Estado dominicano. Para el año 2004 su contribución fue aproximadamente del 26% del total de ingresos tributarios para el período<sup>1</sup>. En total recaudó RD\$ 30.603,2 millones lo cual significó un 2,92% del PIB.

La boyanza<sup>2</sup> de este impuesto, la cual viene expresada por los cambios experimentados en las recaudaciones con relación a los cambios experimentados en el PIB nominal, fue de 1.73 para el año 2002. Esto indica que por cada unidad de incremento en el PIB nominal para dicho período, las recaudaciones en términos de ITBIS fueron superiores en un 73%. Dicha boyanza ha superado los 3.5 para los períodos correspondientes a reformas fiscales (1992-1993 y 2001), confirmando así el alto impacto de las reformas sobre el nivel de recaudaciones de este impuesto.



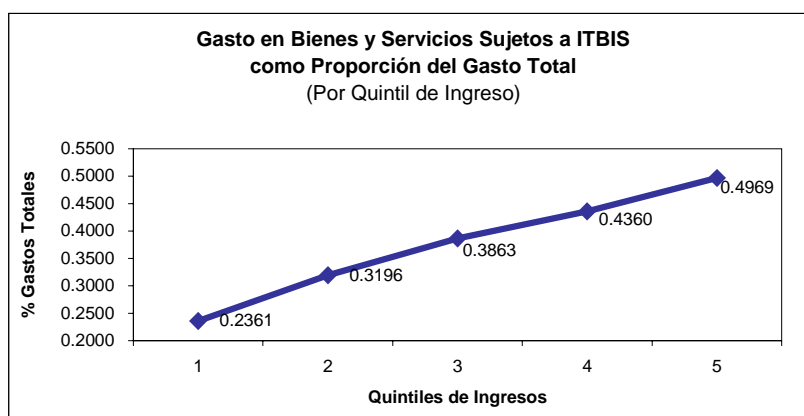
Dada la alta importancia relativa y el buen desempeño del ITBIS como instrumento impositivo, la susceptibilidad del mismo en el marco de la presente reforma resulta bastante significativa.

**Equidad:** Si evaluamos la incidencia del gasto en bienes y servicios sujetos a ITBIS como proporción del gasto total en bienes finales de los hogares para el año 1998<sup>3</sup>, tenemos que dicha proporción aumenta a medida que ascendemos en la escala de los quintiles de ingreso. Esto lo convierte en un impuesto ciertamente progresivo.

<sup>1</sup> Fuente: Secretaria de Estado de Finanzas

<sup>2</sup> Ver informe preparado por Isa y Morales (2004) sobre Potencial Fiscal y Equidad, SEF.

<sup>3</sup> Datos obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH 98) del Banco Central.



Fuente: Secretaría de Estado de Finanzas

Como podemos apreciar a partir del gráfico, la proporción de gasto en consumo de bienes y servicios sujetos a ITBIS para el primer quintil (23.6%) es algo menos que la mitad de la proporción presentada por el último quintil (49.7%). Aún cuando la tendencia progresiva resulta decreciente para el caso de los primeros 4 quintiles, el repunte del último quintil reafirma la eficiente equidad redistributiva ofrecida por el instrumento.

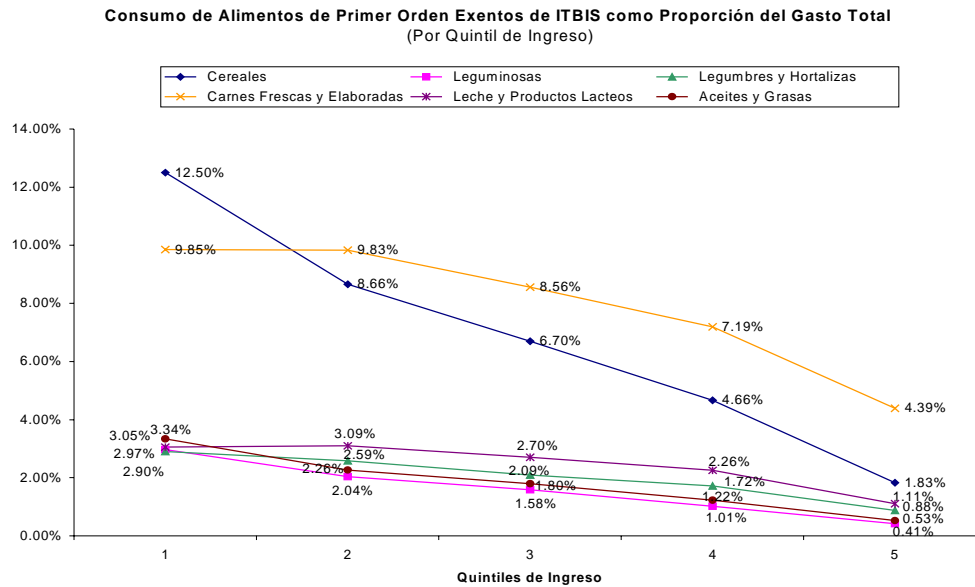
Si evaluamos la estructura del gasto en bienes y servicios exentos de ITBIS como proporción del gasto total de los hogares, y por renglones o categorías de productos, tenemos que la proporción de gasto para el ramo de alimentos, bebidas y tabaco es la única que decrece a medida que subimos en la escala de ingresos. Así, los estratos de mayores ingresos tienden a consumir menor cantidad de alimentos, bebidas y tabaco exentos del impuesto con relación a los estratos inferiores. Este no es el caso para el resto de las categorías de productos tal como muestra la siguiente tabla:

<b>ESTRUCTURA DEL GASTO DE CONSUMO FINAL EN ITEMS EXENTOS DE ITBIS (POR QUINTILES DE INGRESO)</b>					
<b>DESCRIPCION</b>	<b>QUINTIL</b>				
	1	2	3	4	5
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	68.07%	63.30%	57.27%	49.18%	28.70%
VIVIENDA, AGUA, ELECTRICIDAD Y COMBUSTIBLE	8.98%	10.56%	12.08%	12.97%	22.40%
MOBILIARIO, ARTICULOS TEXTILES, EQUIPO DOMESTICO Y SU	2.03%	1.77%	1.55%	1.63%	1.72%
SALUD	3.20%	4.22%	5.04%	7.74%	8.76%
TRANSPORTE	12.99%	13.35%	15.61%	15.84%	19.31%
DIVERSION, ENTRETENIMIENTO Y CULTURA	0.04%	0.03%	0.09%	0.16%	0.57%
EDUCACION	3.13%	5.04%	5.97%	9.03%	15.26%
BIENES Y SERVICIOS DIVERSOS	1.56%	1.73%	2.39%	3.46%	3.27%

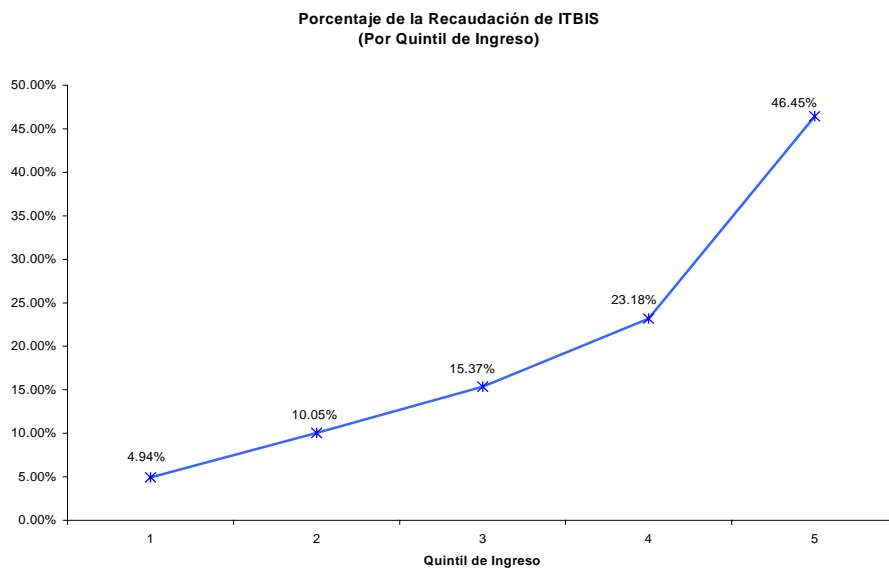
Fuente: Secretaría de Estado de Finanzas



A continuación el gráfico nos muestra la referida tendencia decreciente en el consumo de alimentos exentos de ITBIS a lo largo de la escala de ingresos, denotando el alto peso de estos rubros en el gasto de los estratos más pobres.



Para el resto de las categorías, salvo el caso de mobiliario, artículos textiles y equipos domésticos, la cual presenta un comportamiento un tanto irregular, la proporción del gasto en bienes y servicios exentos de ITBIS crece a lo largo de la escala de ingresos. Es decir, los hogares tienden a consumir una mayor cantidad de estos bienes a medida que aumenta su ingreso, lo cual podría estar indicando una ventana para fines de posibles ampliaciones en la base imponible, salvando por supuesto los renglones más sensibles para los quintiles de menores ingresos, como sería el caso de alimentos, bebida y tabaco, salud, educación y transporte de pasajeros.



Por último y a manera de enfatizar la naturaleza progresiva del ITBIS, el gráfico anterior nos muestra que los quintiles 4 y 5 contribuyen en cerca del 70% de las



recaudaciones, mientras el aporte de los primeros tres quintiles resulta relativamente bajo.

### **Nuestra Propuesta**

- **Tasa:** No aumento de la tasa del 16%.
- **Ampliación de la base:** limitada. Cualquier cambio no debe afectar negativamente la situación de equidad. Por esta razón planteamos las siguientes **exenciones:**

- ❖ Bienes de la canasta básica del hogar, por el fuerte impacto que tienen en el gasto de las familias de menores ingresos, como ya hemos comentado anteriormente en el análisis de equidad. El listado levantado por Encuesta de Condiciones de Vida del Banco Mundial (2004) detalla 33 productos que componen el consumo en alimentos de una familia de escasos recursos, ésta ha sido la guía base para definir nuestra lista de bienes exentos así como otros bienes no alimenticios (limpieza e higiene), o necesarios para los servicios de salud (medicamentos) y educación (materiales educativos).

- ❖ Electricidad e hidrocarburos para fines de producción de ésta (provisión temporal) por el alto costo que ya tiene este servicio en el contexto dominicano y lo que esto implica tanto para los sectores productivos como para la población en general,

- ❖ Servicios de salud y educación por la necesidad de la fuerte externalidad positiva que estos causan en las condiciones de vida de la población así como en la productividad del país ,

- ❖ Transporte de pasajeros, ya que como veremos más adelante, éste representa un gasto mucho mayor del gasto familiar de los quintiles más pobres y los combustibles ya que por facilitar la capacidad recaudadora del Estado recomendamos más adelante gravarlos con un selectivo.

- ❖ Servicios Financieros



**CANASTA DE ALIMENTOS DEL 40% MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN POR PERSONA POR DÍA**

	Alimento	Unidad	Precio por unidad	Cantidad consumidas	Calorías por unidad	Calorías consumidas	Cantidad consumida normalizada a 2,161 kcals	Valor de la canasta	Calorías consumidas	Valor de la canasta
1	Arroz	Libra	20,2	0,436	1.611	702	0,434	8,8	32,37%	24,44%
2	Pan	Unidad	2,1	0,681	125	85	0,677	1,4	3,92%	3,89%
3	Pastas	Libra	22,5	0,036	1.674	60	0,035	0,8	2,77%	2,22%
4	Plátano	Unidad	4,0	0,459	362	166	0,457	1,9	7,65%	5,28%
5	Guineo Verde	Unidad	1,9	0,514	208	107	0,511	1,0	4,93%	2,78%
6	Yuca	Libra	7,2	0,127	549	70	0,126	0,9	3,23%	2,50%
7	Papa	Libra	15	0,022	351	8	0,022	0,3	0,37%	0,83%
8	Batata	Libra	6,1	0,051	518	26	0,051	0,3	1,20%	0,83%
9	Azúcar	Libra	10	0,145	1.724	249	0,144	1,4	11,48%	3,89%
10	Habichuelas	Libra	30	0,070	1.553	109	0,070	2,1	5,03%	5,83%
11	Cebolla	Libra	24,3	0,013	189	2	0,013	0,3	0,09%	0,83%
		Unidad	4,3	0,096	33	3	0,096	0,4	0,14%	1,11%
12	Ajo	Libra	40	0,006	666	4	0,006	0,3	0,18%	0,83%
		Unidad	2	0,185	53	10	0,184	0,4	0,46%	1,11%
13	Ají grande	Libra	20	0,003	158	0	0,003	0,1	0,00%	0,28%
		Unidad	3	0,099	20	2	0,099	0,3	0,09%	0,83%
14	Guineo maduro	Unidad	2	0,138	173	24	0,137	0,3	1,11%	0,83%
15	Naranja	Unidad	1,7	0,225	124	28	0,223	0,4	1,29%	1,11%
16	Pollo	Libra	33,4	0,095	945	90	0,095	3,2	4,15%	8,89%
17	Res	Libra	51,2	0,018	909	16	0,018	0,9	0,74%	2,50%
18	Cerdo	Libra	51,2	0,010	1.193	12	0,010	0,5	0,55%	1,39%
19	Huevo	Unidad	4	0,412	90	37	0,410	1,7	1,71%	4,72%
20	Bacalao	Libra	100	0,002	369	1	0,002	0,2	0,05%	0,56%
21	Arenque	Libra	51,2	0,003	639	2	0,003	0,2	0,09%	0,56%
22	Sardina enlatada	Lata 106gr	20	0,006	264	1	0,006	0,1	0,05%	0,28%
23	Tuna enlatada	Lata 170gr	40,9	0,002	484	1	0,002	0,1	0,05%	0,28%
24	Leche en polvo	Lata 2.268kg	530,4	0,003	11.340	34	0,003	1,6	1,57%	4,44%



**CANASTA DE ALIMENTOS DEL 40% MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN POR PERSONA POR DIA**

	Alimento	Unidad	Precio por unidad	Cantidad consumidas	Calorías por unidad	Calorías consumidas	Cantidad consumida normalizada a 2,161 kcals	Valor de la canasta	Calorías consumidas	Valor de la canasta
25	leche natural	Botella 685ml	10	0,056	425	24	0,055	0,6	1,11%	1,67%
26	Otras leches	Cartón1lt	39,8	0,005	520	2	0,005	0,2	0,09%	0,56%
		Lata 315gr	25,3	0,007	416	3	0,007	0,2	0,14%	0,56%
27	Queso	Libra	70	0,004	1.238	5	0,004	0,3	0,23%	0,83%
28	Aceite	Botella 1lb	43,9	0,063	3.969	248	0,062	2,7	11,43%	7,50%
29	Mantequilla	Libra	46,6	0,004	3.308	12	0,004	0,2	0,55%	0,56%
30	Café	Libra	55,7	0,002	1.017	2	0,002	0,1	0,09%	0,28%
		Sobre 28.35gr	5,1	0,136	64	9	0,135	0,7	0,41%	1,94%
31	Pasta de tomate	Lata 1kg	55,3	0,012	820	9	0,011	0,6	0,41%	1,67%
32	Refrescos	Botella 500ml	12,3	0,029	165	5	0,029	0,4	0,23%	1,11%
33	Jugos de frutas	Sobre 35gr	8,1	0,007	123	1	0,007	0,1	0,05%	0,28%
Total							2169	36	100%	100%



La inclusión de estos bienes y servicios en la base imponible del ITBIS significaría un duro golpe para el 40% de la población más pobre, según estudios preliminares realizados, la universalización del ITBIS elevaría, para el quintil más pobre, la tasa impositiva efectiva (total pagado/total de ingresos) desde 2.7% hasta 10.9% haciendo un aumento total de más de 400%, la propuesta del ampliación del base del 16% y aplicación de la base diferenciada de un 8% a la canasta básica elevaría la tasa impositiva efectiva del quintil más bajo de 2.7% a 6.59%. Ambas opciones elevarían significativamente la carga de los sectores más pobres y por tanto consideramos que no es posible agravar más la situación en la que viven estas familias.

Muchas propuestas mantienen que con la eliminación de la Comisión Cambiaria los productos bajarán de precio y por tanto el ponerles ITBIS a los productos de la canasta básica no aumentará su precio ya que el efecto neto será aún el de bajada. Esta afirmación sobre los productos de la canasta básica necesita ser apoyada con sólida información estadística que incluya el peso de las importaciones en la estructura de costos de estos productos además de que no existe evidencia empírica en el país que pruebe que las reducción de costos en la cadena productiva haya conseguido nunca una reducción de su precio final.

Por otro lado, no se debe ver la ampliación de la base del ITBIS simplemente dentro del marco del efecto neto en el precio de los productos ya que la creación de este impuesto significó un fuerte aumento en los costos de los sectores productivos pero este se traspasó significativamente al precio y por tanto a los consumidores. Es cierto que se debe eliminar este impuesto para aliviar al sector empresarial pero también para aliviar a la población y por tanto, no se puede pensar en compensar la bajada del precio de los productos por la eliminación de la comisión cambiaria a través de incrementar la carga impositiva ampliando la base del ITBIS ya que entonces el alivio a la población no se sentiría tanto como debiera.

**Nuestros cálculos, siendo conservadores, indican que esta ampliación limitada de la base del ITBIS, excluyendo educación, salud, electricidad, combustibles, servicios financieros y canasta básica del hogar tendría un potencial recaudador de alrededor de un 1% del PIB o RD\$8,8580 millones a precios del 2005.**

### Impuestos selectivos al consumo: (ISC)

#### **Alcoholes y Tabaco**

Importancia: Los impuestos selectivos al consumo ISC han sido concebidos, al menos en teoría, con el fin de desincentivar el consumo de bienes y servicios que generan



externalidades negativas en la sociedad y/o el medio ambiente, e.g.: tabaco, bebidas alcohólicas, hidrocarburos, juegos de azar, etc.

No obstante, para el caso dominicano y para muchos otros en la región, este tipo de impuesto incorpora una naturaleza más bien suntuaria de gran importancia en términos tributarios. La aplicación de los ISC no se limita pues al tipo de bienes entendido como “dañinos” socialmente hablando, sino que puede comprender una amplia gama de productos normalmente propios del consumo de los estratos de más altos ingresos.

Para el año 2004 el Estado dominicano recaudó la suma de RD\$ 22,865.1 millones por concepto de ISC (incluyendo hidrocarburos), lo cual representó un 2.92% del PIB y un 22% del total de ingresos fiscales recaudados en el período.

Nos centraremos ahora en el análisis de los productos en los que proponemos modificaciones de gravamen.

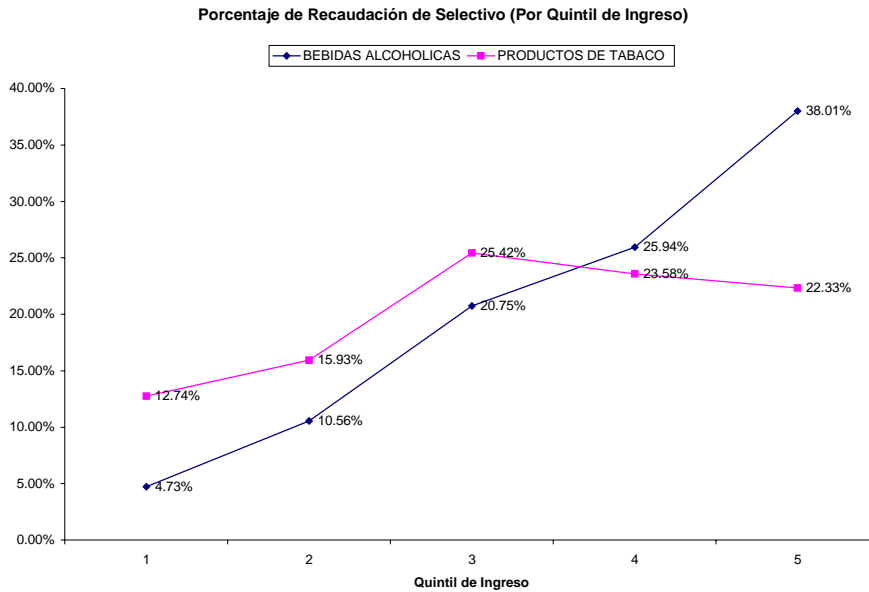
A raíz de la reciente reforma realizada a los selectivos hacia finales del 2004, se modificó sustancialmente la naturaleza del impuesto para los rubros bebidas alcohólicas y productos de tabaco.

Básicamente la reforma consistió en cambiar la naturaleza “ad-valorem” del impuesto para los renglones alcohol y tabaco, estableciendo un pago nominal por unidad de volumen de alcohol contenido para el caso de las bebidas, y por cajetilla de cigarrillos vendida para el caso de productos de tabaco<sup>4</sup>.

Analizaremos ahora el comportamiento del consumo de alcoholes y tabaco por quintil de ingreso:

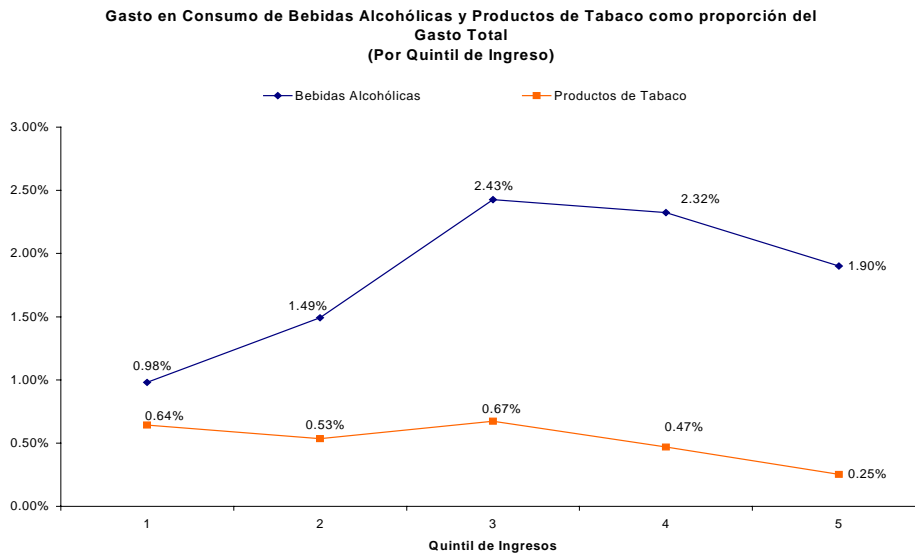
---

<sup>4</sup> Dicho pago nominal por volumen vendido será ajustado anualmente a la tasa de inflación.



Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

A partir del gráfico anterior podemos apreciar el comportamiento progresivo de las recaudaciones del impuesto a las bebidas alcohólicas, donde los últimos dos quintiles de ingreso aportan el 64% del total recaudado, mientras el aporte a las recaudaciones de productos de tabaco es creciente sólo hasta el tercer quintil, a partir del cual decrece, limitando el aporte de los quintiles 4 y 5 a un 46% del total de recaudaciones para el rubro.



Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

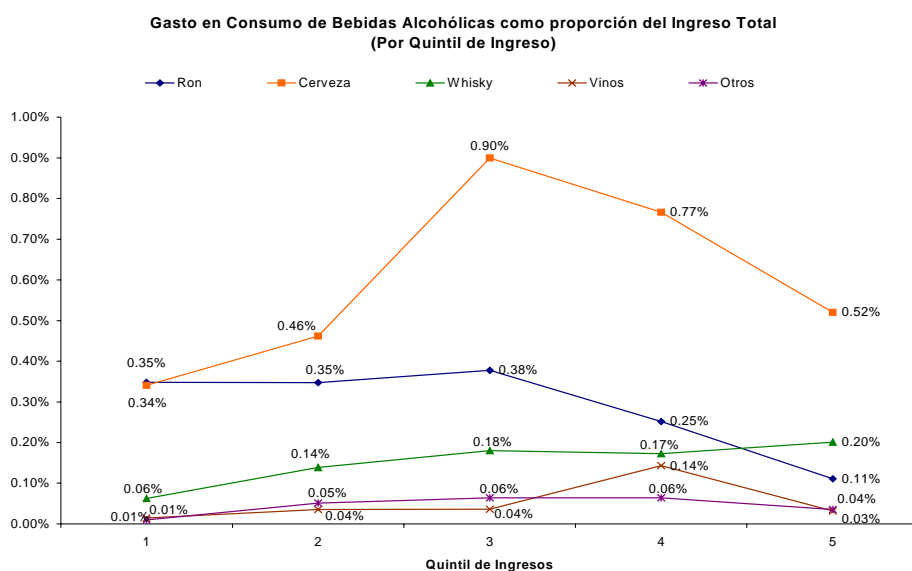
Por otro lado, la proporción del gasto en consumo de bebidas alcohólicas de los hogares con relación al gasto total de los mismos alcanza su tope máximo en el 3er quintil de ingreso, reduciéndose ligeramente para el 4to y un tanto más para el 5to. En el caso de los



productos de tabaco, la proporción del gasto disminuye notablemente para los quintiles 4 y 5, denotando una mayor propensión al consumo de estos productos por parte de los estratos inferiores en la escala de ingresos. A partir de estas tendencias podemos deducir que un incremento impositivo en las bebidas alcohólicas afectaría mayormente a los quintiles 3 y 4, mientras un incremento en el selectivo al tabaco afectaría más a los pobres que a los ricos.

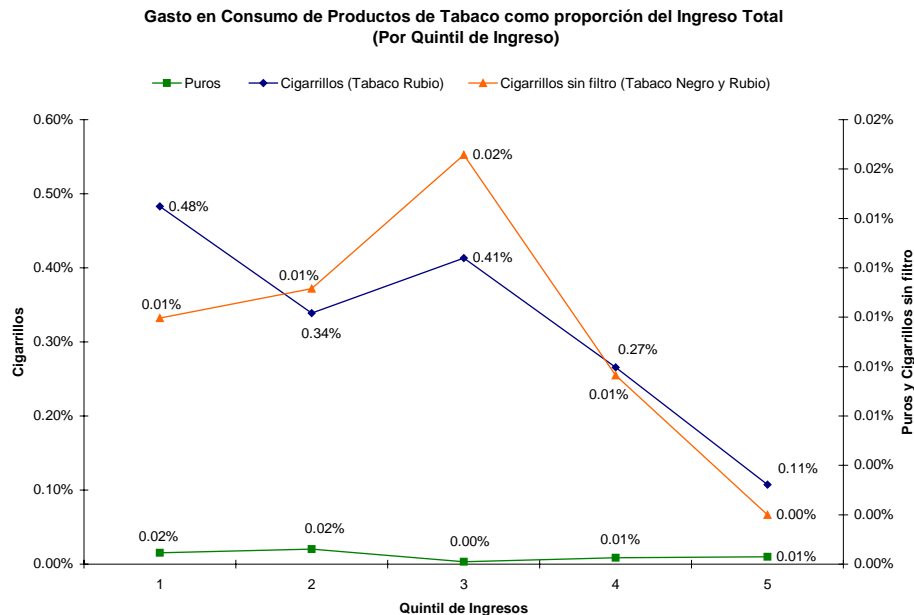
Equidad: Contemplando un incremento adicional en los ISC estimamos que el impacto general de dichas variaciones (salvo en el caso de los cigarrillos), sería de naturaleza progresiva dada la mayor proporción de consumo de todos los productos imponibles por parte de los estratos económicos más acomodados.

Si observamos la proporción del gasto en bebidas alcohólicas con relación al ingreso total, tenemos que la cerveza y el ron constituyen los productos de mayor relevancia dentro del análisis (cerca del 98% de las recaudaciones de bebidas alcohólicas.) Aquí la cerveza presenta un comportamiento creciente en términos de consumo hasta el 3er quintil, decreciendo luego para el 4to y 5to (no obstante, el último quintil presenta una mayor proporción que los quintiles 1 y 2). El consumo de ron por su parte presenta un comportamiento decreciente a lo largo de la escala denotando una mayor proporción de consumo para los segmentos de menor ingreso.



Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

Así, un eventual aumento de las tasas impositivas a estos dos rubros tendría efectos distintos en términos de equidad. Mientras el ISC a la cerveza presenta un carácter progresivo, aunque decreciente a partir del tercer quintil, el gravamen al ron tendría una connotación regresiva dado que afecta mayormente a los grupos más deprimidos.



Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

En cuanto al consumo de tabaco como proporción de los ingresos totales de los hogares, el tabaco rubio conforma el producto de mayor relevancia y el mismo presenta una tendencia claramente decreciente a medida que subimos en la escala de ingresos. Definitivamente el incremento del selectivo en este rubro tendrá un mayor impacto en los estratos económicos inferiores, aún cuando debemos notar que la proporción de consumo no es muy significativa incluso para estos segmentos. Igual es importante notar que estamos hablando de un producto altamente dañino para la salud y que por ende resulta beneficiosa una disminución global en su consumo.

- *Implicaciones sobre la equidad:*

Nuevamente entendemos el incremento propuesto para los impuestos selectivos resulta más que justo, necesario, y que para el caso de los productos de tabaco y alcohol dicho incremento cumple con el criterio intrínseco de los ISC el cual penaliza los costos sociales de este tipo de consumo.

Luego, para el resto de los productos y servicios gravados, evaluando desde el punto de vista de la equidad impositiva, los estratos más deprimidos de la población no se verían significativamente afectados por los incrementos en los gravámenes. Esto básicamente debido a sus patrones de consumo y a la proporción del gasto en compra de los productos afectados con relación a los segmentos poblacionales más ricos.

**Nuestra propuesta:**

a) Mantener el impuesto por grado de alcohol puro tal y como está y añadirle un ad valorem de un 20% a todas la bebidas alcohólicas. Este impuesto combinado cumple con



el doble objetivo de gravar el consumo de un producto pernicioso para la salud así como el consumo suntuario.

b) Mantener el impuesto por número de cigarrillos tal cual está y aumentarle un ad valorem de un 20%.

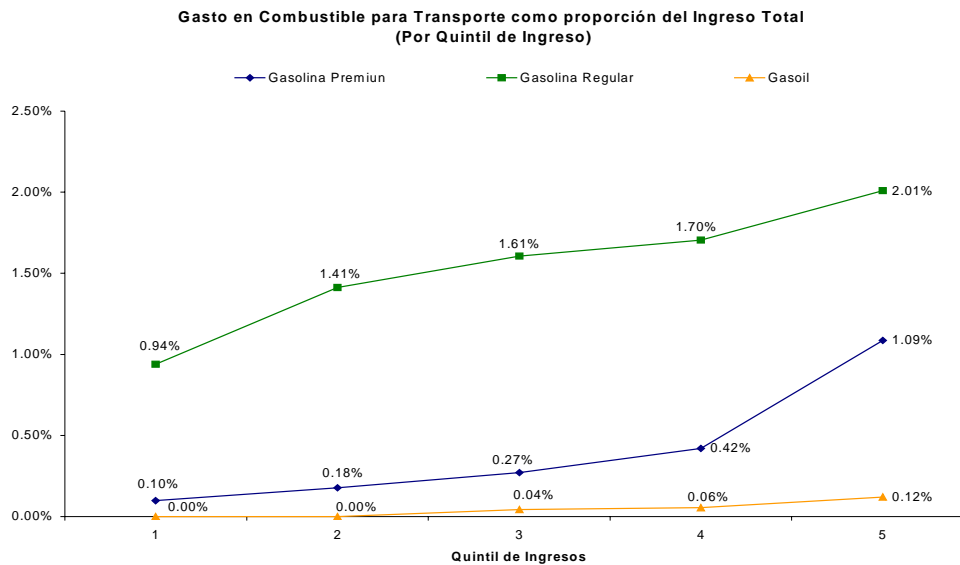
**El potencial recaudador de estas medidas tanto en alcoholes como en cigarrillos sería de un aumento de la recaudación de 0.34% del PIB es decir, alrededor de RD\$2,873 millones correspondiendo RD\$2,535 millones a alcoholes y RD\$338 millones a cigarrillos.**

## Combustibles

Importancia: El impuesto selectivo a los hidrocarburos o combustibles surge en el año 2001 como parte de las reformas realizadas para el período. Gracias a este ajuste fue posible literalmente salvar las finanzas públicas, aún cuando el impuesto ha tenido un impacto directo sobre el gasto en transporte y pasajes, afectando por consiguiente a los estratos poblacionales más pobres.

En el año 2004 se recaudaron RD\$ 11,082.3 millones por concepto de este impuesto, el cual representó el 1.41% del PIB nominal a esa fecha.

A continuación presentamos el gasto en combustible para transporte como proporción de los ingresos totales de los hogares<sup>5</sup>:



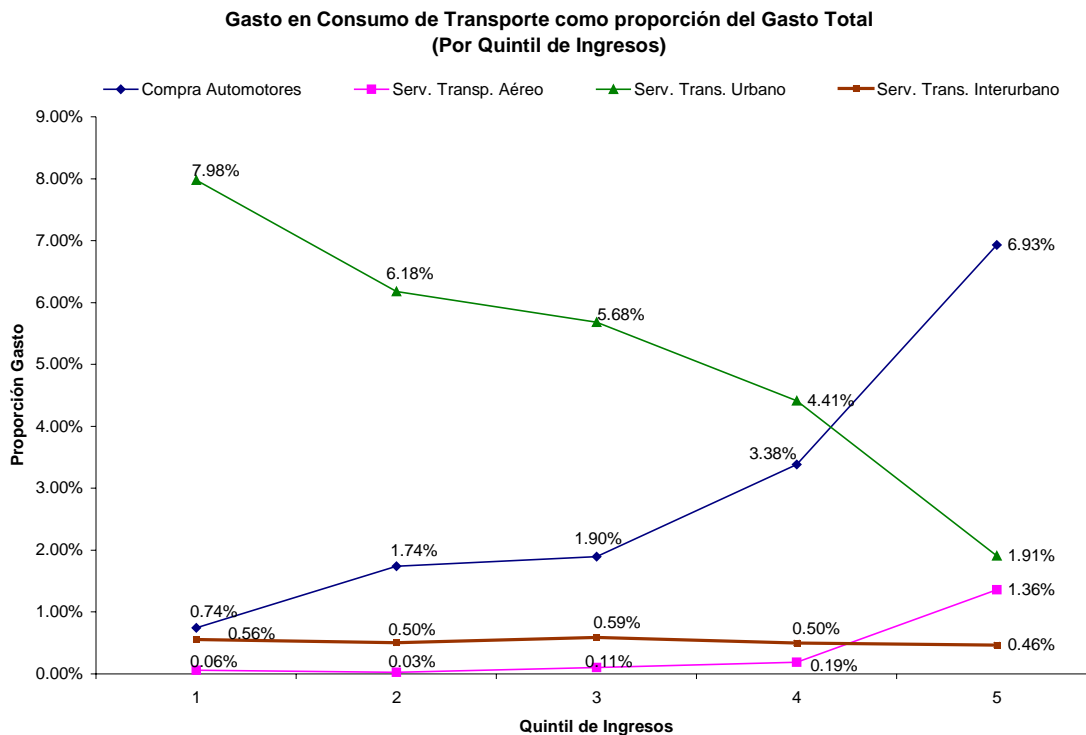
Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

<sup>5</sup> Es importante señalar que los gráficos presentados en esta parte corresponden a los datos de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares ENGIH del año 1998, y que para dicha fecha no se había aprobado aún el impuesto a los hidrocarburos. De todos modos la idea es ilustrar las tendencias en cuanto a patrones de consumo, las cuales se mantienen independientemente del impuesto.



Como podemos apreciar, el gasto en gasolina regular es significativamente más alto que el de gasolina Premium y gasoil, aún cuando los tres tipos de combustibles presentan un consumo creciente a lo largo de la escala de ingresos. Este comportamiento nos indica que el ISC a los hidrocarburos se trata efectivamente de un impuesto progresivo ya que los estratos superiores aportan una mayor proporción de sus ingresos con relación a los estratos más deprimidos.

Sin embargo, entendemos el objeto de nuestro análisis debe centrarse en el impacto del impuesto sobre los gastos en transporte de acuerdo al nivel de ingreso de los usuarios. Para esto presentamos el siguiente gráfico donde podemos constatar que el servicio de transporte urbano es el más importante de todos para el primer quintil y por ende el más afectado a raíz del gravamen. Adicionalmente este tipo de transporte presenta una tendencia decreciente en términos de consumo a medida que avanzamos en la escala de ingresos, esto es: los más afectados son los pobres quienes destinan entre un 8% y un 6% de su gasto total a este tipo de servicio. Todo lo contrario ocurre para el caso de la compra de automóviles, cuya tendencia justifica el impuesto a su propiedad que planteamos posteriormente.



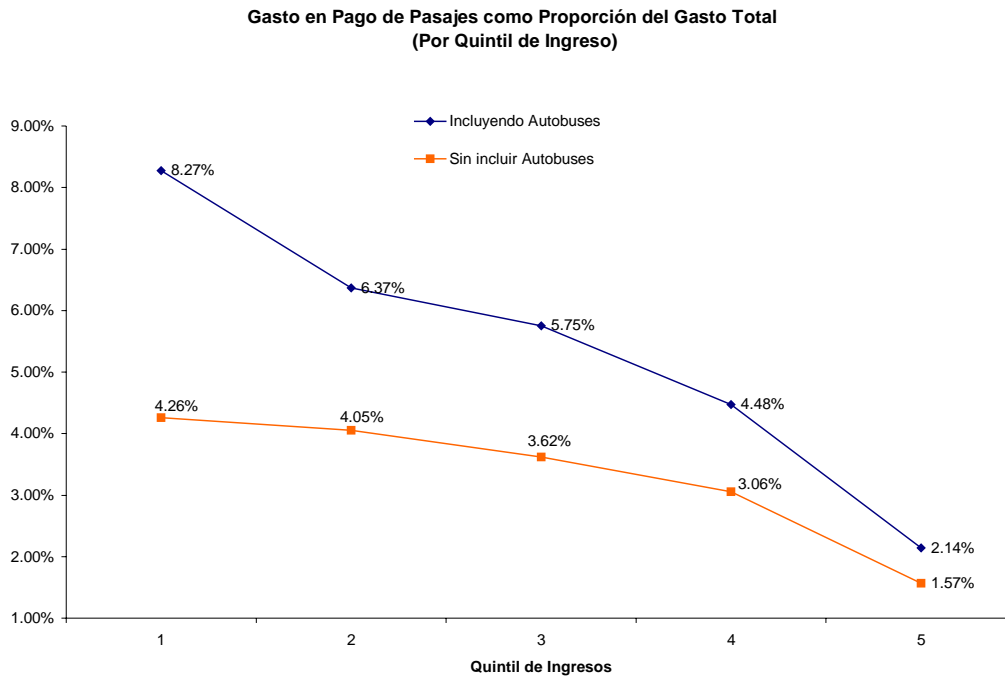
Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

**Equidad:** Aún cuando el aporte por concepto de impuesto a los hidrocarburos resulta mayor a medida que subimos en la escala de ingresos, debemos buscar una solución al impacto negativo del gravamen sobre los servicios de transporte urbano. Si bien los más



ricos gastan una mayor proporción de sus ingresos en combustible, los más pobres gastan una mayor proporción de los suyos en transporte.

En este sentido sugerimos proteger los segmentos económicamente más deprimidos vía el gasto público, mediante una mejora en el subsidio focalizado al pasaje (OMSA).

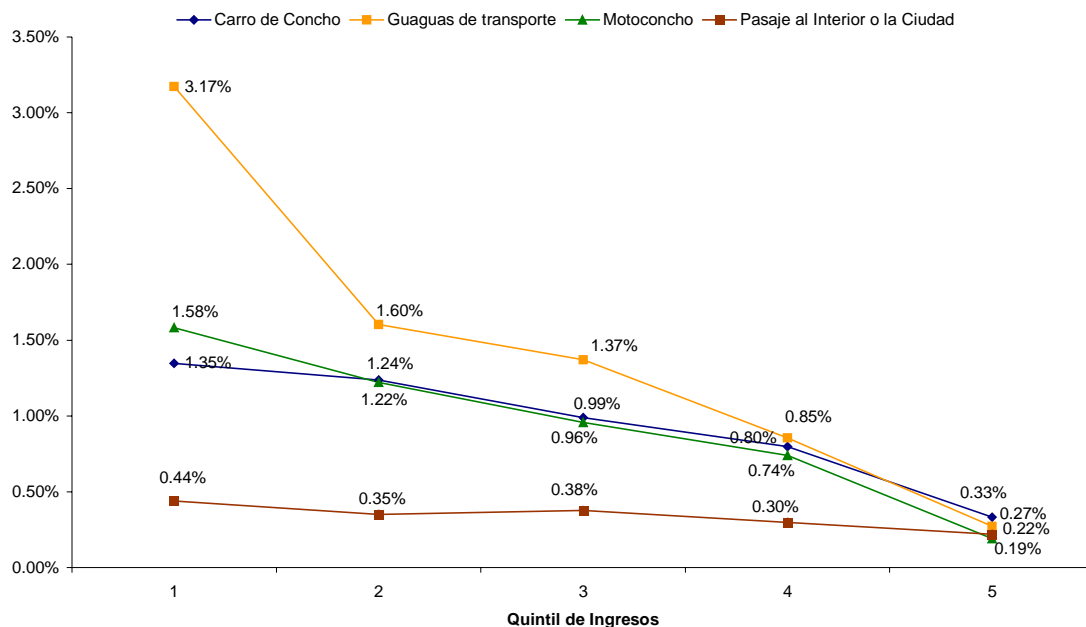


Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

La gráfica anterior sustenta adicionalmente nuestro argumento a favor del subsidio sostenido al pasaje colectivo, destacando igual la importancia del transporte de autobuses con relación a las demás alternativas.



**Gasto en Pago de Pasajes como Proporción del Ingreso Total  
(Por Quintil de Ingresos)**



Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

Si comparamos las proporciones en pago de pasajes con relación al ingreso total de los hogares, tenemos que el gasto en guaguas o autobuses supera significativamente al gasto en motoconcho o carros para el caso de los primeros 3 deciles: otro elemento a tomar en cuenta en el marco de una eventual revisión del esquema de apoyo financiero al transporte.

### Nuestra propuesta

Añadir un impuesto ad valorem que compense la bajada del precio por la eliminación de la comisión cambiaria (13%) y que se cobre en refinería de forma que no haya espacio para la evasión. Por otro lado por las implicaciones en equidad esto debe ser acompañado de una fuerte inversión en aumento y mejora de calidad del transporte público urbano.

Este impuesto se sumaría al actual selectivo por galón marcado por la actual Ley de Hidrocarburos pero no tendría por qué modificar esta sino tan solo ser introducido en el Código Tributario.

**Este impuesto tiene un gran potencial recaudador y según las recaudaciones del actual año por comisión cambiaria estimamos que recaudaría alrededor de RD\$6,059 millones lo que significa un 0.72% del PIB.**

## B) IMPUESTOS A LA PROPIEDAD O A LA RENTA

### Impuesto sobre la renta (ISR)



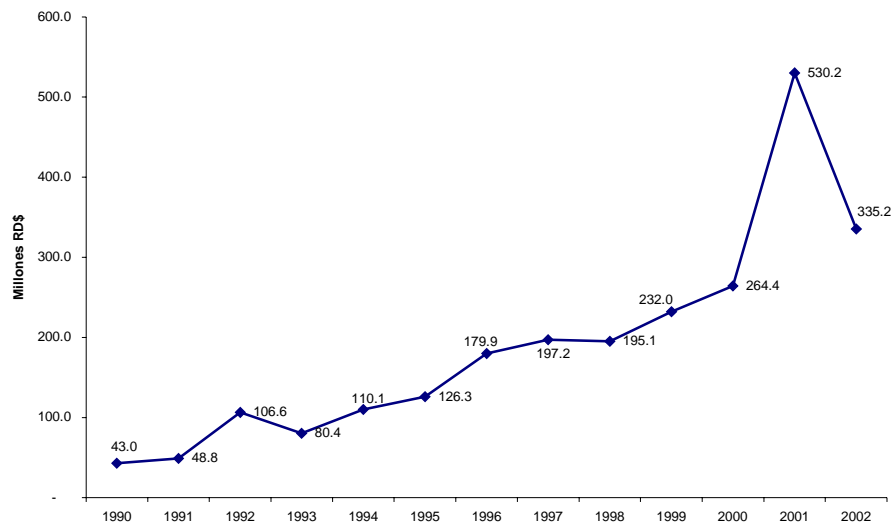
**Importancia:** Como mencionamos anteriormente, el Impuesto sobre la Renta constituye junto al ITBIS una de las dos principales fuentes de ingresos fiscales del Estado. De hecho, sus niveles recaudatorios son bastante similares. Para el año 2004 el ISR alcanzó el 2.34% del PIB nominal recaudando RD\$ 18,340.2 millones<sup>6</sup>. Lo que significó el 16% de los ingresos totales tributarios.

La mayor parte de las recaudaciones correspondientes al ISR procede de las retenciones a asalariados, la cual justifica cerca de un 57% del total de recaudaciones. Luego siguen el ISR a las sociedades (41%) y el impuesto a las personas físicas (2%).

Las recaudaciones de ISR han presentado un comportamiento marcadamente creciente durante los últimos años para sus distintos renglones. Sólo en los casos de impuestos a las sociedades y a las personas físicas se presentaron significativos decrecimientos para el período 2001-2002, (-14.4% y -36.8% respectivamente), y esto debido fundamentalmente a los fenómenos del 11-S y la amnistía fiscal experimentada en el período. Por su parte las retenciones a asalariados presentan un crecimiento nominal sostenido a partir de 1990.

### Recaudaciones Personas Físicas, Sociedades y Retenciones

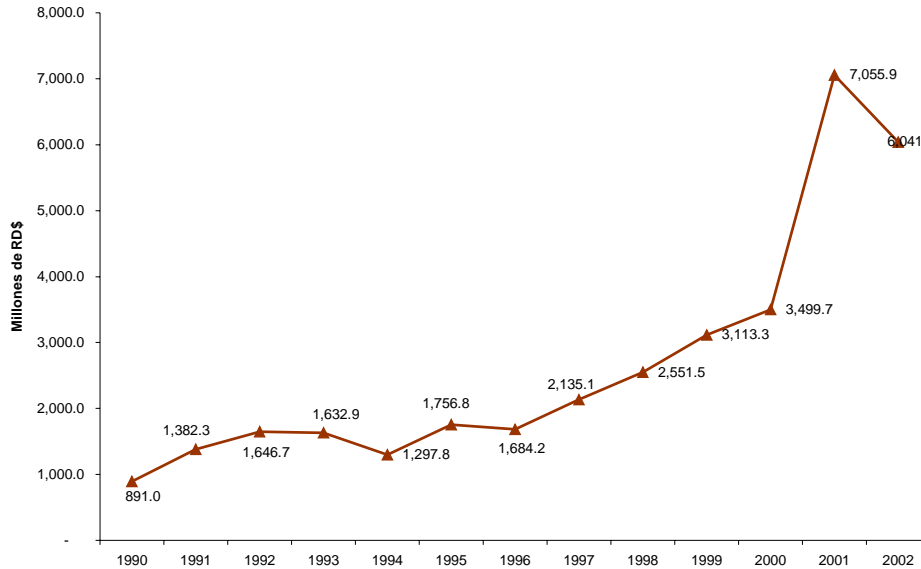
Recaudacion del Impuesto sobre la Renta a Personas Físicas 1990-2003



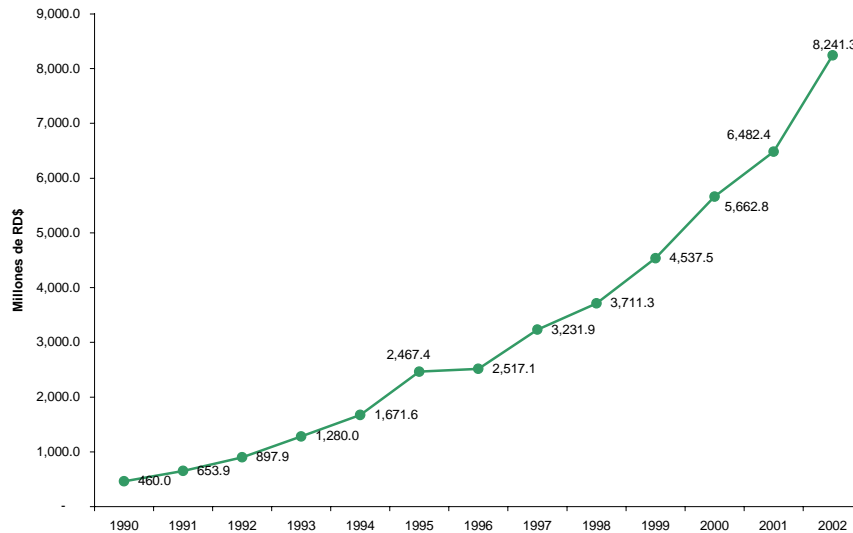
<sup>6</sup> Fuente: Secretaría de Estado de Finanzas



Recaudación del Impuesto Sobre la Renta a Sociedades 1990-2003



Recaudación del Impuesto Sobre la Renta a Retenciones 1990-2003



Fuente: Secretaría de Estado de Finanzas

A partir de estos resultados podemos afirmar que tanto el aparato recaudador como la administración tributaria en su conjunto han experimentado una significativa mejoría en términos de eficiencia y rendimiento operativo, lo cual hay que resaltar. Sin embargo, consideramos que se deben fortalecer adicionalmente las recaudaciones a personas físicas,



ya que el monto de las mismas puede ser mucho mayor debido al gran número de profesionales independientes existentes en nuestra economía<sup>7</sup>.

De todos modos cabe señalar que para el caso dominicano la tasa del ISR de 25% aún se encuentra por debajo del promedio regional de 28%.

Equidad: Dada la naturaleza de su estructura impositiva el ISR constituye un gravamen claramente progresivo, el cual opera con relación al nivel de ingresos y/o renta bruta de los actores económicos (personas físicas y sociedades).

Para el caso de las retenciones a asalariados ha sido establecido un tope de exención de RD\$ 240.000 anuales, con lo cual se libera de esta carga impositiva a aquellas personas que devengan salarios básicos. Luego se establece una escala progresiva que grava de acuerdo al rango de ingreso adicional del asalariado, aumentando paulatinamente según el nivel de ingreso hasta un tope máximo de 25%. Entendemos esta estructura cumple con su propósito de equidad redistributiva.

Finalmente, la categoría más deprimida de los tres tipos de retenciones que conforman el ISR es el impuesto a los profesionales independientes. Este apenas representa un 2% del total recaudado y corresponde al 10% de los ingresos brutos de los profesionales independientes. Estamos convencidos de que el monto recaudado puede ser incrementado sustancialmente vía una adecuada regulación de este tipo de actividad y mediante la modernización de los mecanismos recaudadores de la DGII.

**Nuestra Propuesta:**

a) **Con respecto a las personas físicas:** añadir un tramo más para los asalariados de altos ingresos con una tasa de un 30%. De esta forma los tramos quedarían así:

TRAMOS (renta anual en RD\$)		TASAS	TRAMOS (renta mensual en RD\$)	
0	240,000	Exentos	0	18,462
240,001	360,000	15%	18,462	27,692
360,001	500,000	20%	27,692	38,462
500,001	900,000	25%	38,462	69,231
900,001	-	30%	69,231	-

Fuente: Elaboración propia

b) **Con respecto a los profesionales independientes:** Proponemos aumentar la retención de ISR a un 15% ya que entendemos que al menos estos deben pagar la tasa

<sup>7</sup> Según la DGII para el 2003 sólo contribuyeron 28,400 personas físicas, cifra inferior al 1% del total de la PEA. Estimamos el universo correspondiente a este tramo impositivo debe rondar el 5% de la PEA.



mínima del impuesto general. Se hace muy necesario incrementar sustancialmente las recaudaciones por concepto de ISR para personas físicas no sujetas a retenciones, en particular los profesionales independientes. En la actualidad apenas el 2% de las recaudaciones por ISR se generan por impuestos pagados por personas físicas.

c) **Con respecto a las sociedades:** proponemos igualar el máximo de la tasa corporativa al máximo de 30% a las personas físicas.

Por otro lado apoyamos otras propuestas que han planteado medidas para eficientizar el cobro de este impuesto a las empresas. Tales medidas responden al impuesto de un 1% a los activos de las empresas deducible del impuesto sobre la renta entendiendo la propiedad inmobiliaria como parte de los activos. Este impuesto tan solo será deducible si el impuesto sobre la renta de la empresa es superior al 1% de los activos si no se tendrá que pagar. Apoyamos esta medida siempre y cuando vaya acompañada de una forma de protección a las empresas de nueva creación.

También apoyamos otra medida propuesta sobre el pago del 4% del valor a las importaciones el cual se deducirá mensualmente.

Creemos que ambas medidas tendrán un fuerte impacto en el aumento de las recaudaciones del ISR, beneficiando a las empresas que no evaden impuestos y por tanto reduciendo la evasión.

d) **Con respecto a las rentas de los ahorros:** Incorporar de manera plena a la estimación de la renta neta imponible los ingresos por rendimientos de activos financieros al ISR. En el país los ingresos de personas físicas provenientes de los intereses devengados por activos financieros no son explícitamente gravados. Introducir un impuesto a este rubro sería altamente progresivo en la medida en que son los estratos de más alto ingreso quienes reciben el grueso de los beneficios por intereses, y fortalecería el ISR como instrumento fiscal. Adicionalmente consideramos discriminatorio gravar el trabajo y la producción mientras no se grava la riqueza.

La forma de pago propuesta de esta medida sería la retención del 15% en el banco. Anualmente esta retención se cuadraría con el pago del impuesto sobre la renta cuando se declare.

Esta medida requeriría hacer compatible el marco jurídico con lo propuesto eliminando o modificando la Ley de Secreto Bancario ahora vigente.

En tal sentido, reconociendo que un impuesto de la naturaleza propuesta, que reduce el rendimiento efectivo de los activos financieros, podría incentivar el ahorro en el exterior y/o el ahorro en moneda extranjera, especialmente en un contexto de tasas de interés reales negativas, sugerimos lo siguiente:

Para el caso de los depósitos en moneda extranjera, se aplicaría la tasa impositiva en cualquier caso. Para el caso de los depósitos en moneda nacional proponemos que se cree



un mecanismo por el cual las autoridades monetarias activen el impuesto solo cuando hay tasas reales positivas y se desactive cuando los rendimientos calculados trimestralmente sean negativos.

Con respecto a la posibilidad de una fuga de capitales a otros países como consecuencia de esta medida debemos recordar que todos los países de la región gravan los intereses generados por los ahorros como parte de la base imponible del Impuesto sobre la Renta, tan solo El Salvador no los grava. el cual tiene una tasa de interés pasiva de 3 %, muy inferior a la dominicana, por lo que no hay posibilidad de que los capitales se trasladen allá. La tasa de interés pasiva promedio en la República Dominicana en el mes de junio fue de 11%, si se le aplicara una retención del 15% tan solo bajaría a 9,6%, lo cual nos sitúa aún muy por encima de Argentina, Chile, Nicaragua, Guatemala, El Salvador o Honduras, como podemos observar en la tabla. Las tasas de interés de depósitos en dólares tienen un comportamiento similar, por lo que la posibilidad de una posible fuga de capitales no tiene consistencia.

#### Tasa de interés pasivas a 90 días o promedios ponderados

	Dic-04	mar-05	may-05	jun-05	Tipo de tasa
Nicaragua	3.61	4,20	4.20	4.84	90 días
Guatemala	4.54	4.30	4.59		Promedio ponderado
El Salvador		2.92	3.02	3.01	a 90 días
Costa Rica	12.65	13.07	12.95		a 90 días
Rep. Dom.	21.18	18.53	12.67	11.34	Promedio ponderado
Rep. Dom.	20.23	17.49	10.39	9.20	a 90 días
Rep. Dom. (15%)	18.03	15.75	10.77	9.64	Promedio ponderado
Rep. Dom. (15%)	17.20	14.87	8.83	7.82	a 90 días
Argentina	3.01	2.76	3.67		Promedio ponderado
Chile	2.80	3.04	4.03		Promedio ponderado

Por último, después del colapso bancario del 2003 las posibilidades de una desintermediación del ahorro son muy reducidas, debido a los grandes riesgos que implicaría para los ahorrantes traspasar sus ahorros a entidades financieras en los cuales los controles son mínimos.

**Según cálculos de la ABA incluir los intereses de los ahorros como parte de la base imponible del ISR aplicado a través de una retención del 15% en la fuente proporcionaría RD\$3,800 millones o el 0.45% del PIB.**

e) **Con respecto a las Zonas Francas:**



El acuerdo RD-CAFTA fue impulsado principalmente por el sector de zonas francas y por tanto, según sus declaraciones será uno de más beneficiados por su aprobación. En base a esto este sector debería al menos colaborar de alguna manera a compensar las pérdidas para los ingresos tributarios que significará el RD-CAFTA. Por otro lado cualquier reforma fiscal debe partir del principio de que toda renta debe pagar impuestos y por tanto este sector, el cual ha sido beneficiado frente a la industria nacional durante toda su existencia debería al menos comenzar a pagar impuestos sobre sus ganancias, de forma que de cara al 2009<sup>8</sup>, se hayan igualado a la industria nacional.

Nuestra propuesta es que al menos en el año 2006 el sector de zonas francas pague el 10% de lo que debería pagar del ISR que según nuestra propuesta sería el 30% de sus ganancias.

**Según nuestros cálculos el 10% del ISR a las zonas francas ascendería a un 1.16% del PIB lo que equivale a RD\$1,357 millones<sup>9</sup>.**

f) Finalmente una tarea necesaria en el país es desarrollar instrumentos fiscales que permitan gravar de manera más efectiva a los estratos de ingresos más altos ingresos, incluyendo mecanismos para la detección de pagos y transferencias en el exterior.

**El conjunto de estas medidas calculamos que tendrá un potencial recaudador de al menos RD\$8,467 millones lo que significa un 1% del PIB sin tener en cuenta el impacto de varias de las medidas propuestas que mejorarán notablemente la recaudación en las sociedades.**

### Impuesto a la propiedad de la vivienda (IVSS)

Importancia: El IVSS representó apenas un 0.25% del PIB para el 2004 recaudando unos RD\$ 1,940.8 millones solo un 1.65% de los ingresos totales. Aún cuando su significancia porcentual no resulta tan alta como para el caso del ITBIS o el ISR, entendemos el nivel de recaudaciones para este renglón puede incrementar sustancialmente vía una adecuada política recaudatoria.

Equidad: La naturaleza de este impuesto resulta altamente progresiva dado que son las personas y grupos empresariales de mayor ingreso quienes suelen disponer de bienes inmuebles y solares de alto valor monetario y/o suntuario.

### **NUESTRA PROPUESTA:**

#### **Con respecto a las personas físicas**

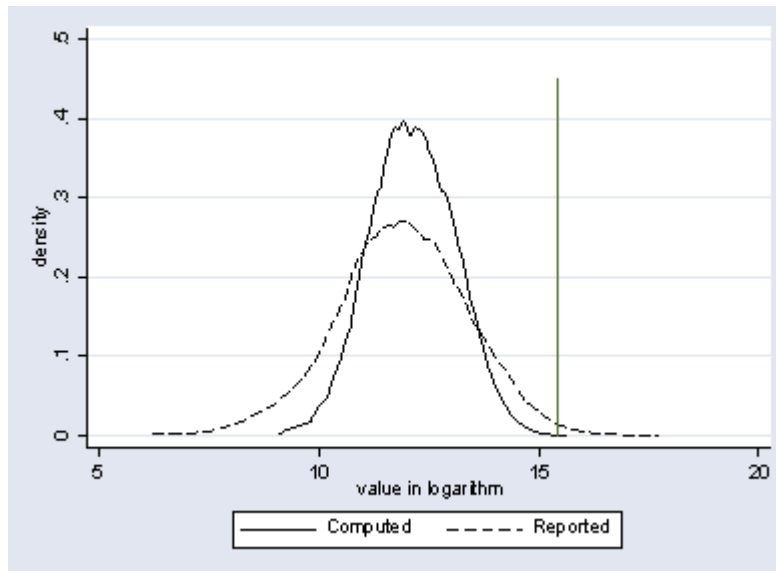
<sup>8</sup> En el año 2009 según reglas de la Organización Mundial del Comercio el régimen de Zonas Francas debe desaparecer

<sup>9</sup> Creemos que este valor está subestimado ya que se calculó en base al valor FOB y no CIF



Proponemos mantener la tasa del 1% sobre la propiedad de vivienda suntuaria a toda la propiedad inmobiliaria, (ajustados de acuerdo al nivel de inflación y revalorización de la propiedad inmobiliaria) sobre la base del valor de la propiedad. Apoyamos que esta exención se aplique a la persona y no a la vivienda, de forma que si una persona tiene más de una vivienda tan solo pueda aplicarse este monto de exención al total del valor de todas sus viviendas, haciendo el instrumento aún más progresivo.

#### Distribución de las viviendas computadas y reportadas con el mínimo exento de RD\$5 millones



En el país, las recaudaciones por impuestos sobre la propiedad de la vivienda y en general sobre la propiedad inmobiliaria son muy bajas. En el mediano y largo plazo, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria deberán adquirir mayor importancia. Son impuestos progresivos y poco distorsionantes. Esto demandará de un esfuerzo de mejoramiento de las informaciones catastrales y de valoración de la propiedad.

**La medida de aplicar el mínimo exento al contribuyente y no a cada vivienda estimamos que puede recaudar al menos RD\$201 millones o un 0.02% del PIB adicional.**

#### Con respecto a las sociedades

Apoyamos otras propuestas que plantean la posibilidad de que las propiedades inmobiliarias productivas, sean parte de los activos de las empresas las cuales pagarían un 1% deducible del ISR siempre y cuando se declaren ganancias, si no es así el 1% de los activos se pagaría sin poderse deducir.

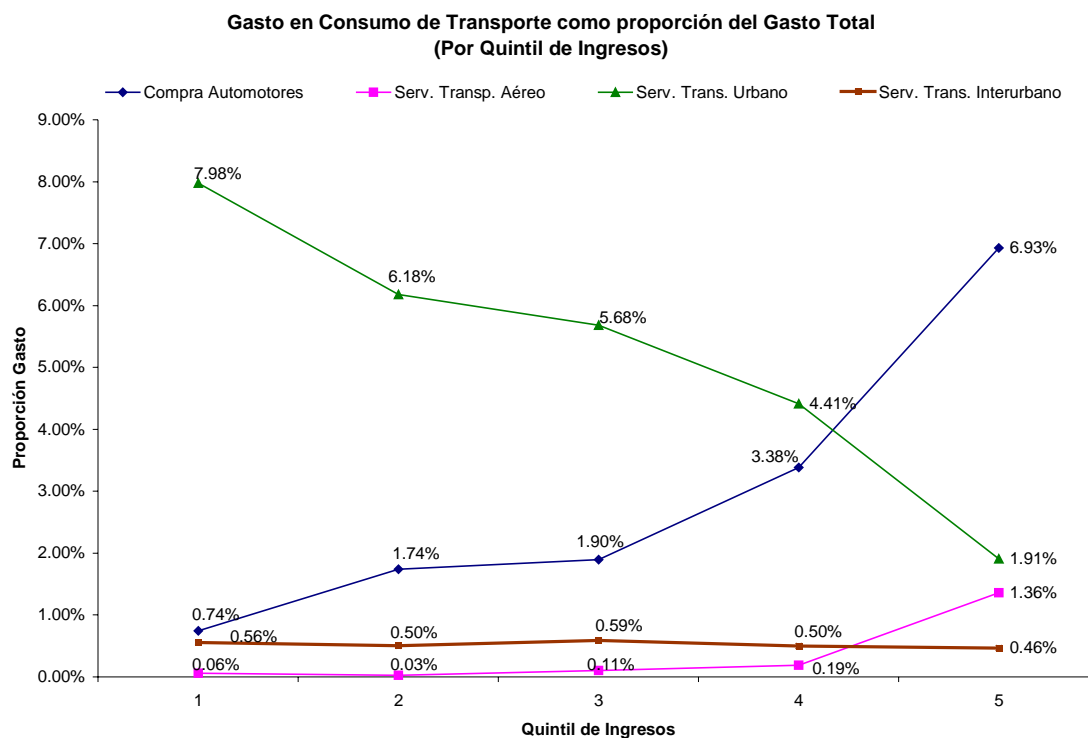
#### [Impuesto a la propiedad de automóviles](#)



Actualmente existe un impuesto selectivo a los automóviles de alto valor pero según los datos de Aduanas sus recaudaciones son muy reducidas, reflejando un elevado nivel de evasión. A junio del 2005 tan solo se había recaudado RD\$206 millones por lo que a fin de año podemos inferir que tan solo recaudaría RD\$412 millones lo cual significa un 0.47% del PIB.

Tal y como analizamos en el apartado del impuesto a los combustibles, y podemos ver de nuevo en el gráfico, el gasto en automóviles es altamente progresivo, siendo las familias de más altos ingresos las que más gastan en su consumo por lo que cualquier impuesto al valor de los automóviles sería también altamente progresivo.

Al uniformar la tasa para todas las categorías de vehículos se desincentiva significativamente la evasión. Al mismo tiempo, al elevar el costo de la placa para vehículos de alto costo, se restaura parcialmente la progresividad tributaria buscada por el ISC diferenciado. Desafortunadamente, esto implicará también un incremento en el costo de vehículos de bajo costo.



Actualmente la importación de automóviles está gravada con un 13% de comisión cambiaria y un 20% de arancel. La eliminación de la comisión cambiaria significará una importante reducción del costo de los vehículos. Por otro lado la reducción en el primer año de la aprobación del CAFTA de un 4% de reducción en el arancel que pagan los vehículos de procedencia estadounidense provocará otra rebaja en sus precios. Estas dos medidas producirán una reducción conjunta de un 17% del precio de los vehículos de EEUU.



## Nuestra propuesta

Desmontar paralelamente al CAFTA el arancel a los vehículos procedentes de otras partes del mundo que no sean los EEUU de forma que el impacto sea igualitario en todos los vehículos. Aplicar un impuesto a la propiedad de los vehículos equivalente a un 17% de su valor.

**Esta medida tiene un potencial recaudador de RD\$4,359 millones o un 0.52% del PIB además de ser altamente progresiva y no afectar a la industria nacional.**

## C) IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

### Comisión cambiaria y aranceles a los bienes procedentes de EEUU

Eliminación total inmediata como consecuencia de la aprobación del CAFTA. El impacto de esta medida ya fue detallado al inicio del documento como parte de los nuevos requerimientos financieros a los que se debía hacer frente.

## IV. GASTO EN SUBSIDIOS ENERGÉTICOS

Los subsidios pagados por el gobierno dominicano para abaratar el precio del GLP y la tarifa de energía eléctrica significan una apreciable carga financiera la cual no en todos los escenarios conforma una herramienta de carácter progresivo, esto es, una estructura fiscal aplicada en función de los niveles de ingresos y proporción de gastos, buscando beneficiar por consiguiente a los estratos más pobres de la población.

**R.D.: Subsidio Energético, Enero-Junio 2005**  
En millones de RD\$

Periodo	Subsidio GLP	Subsidio Energía Eléctrica	Total
Enero	33.7	897.8	931.5
Febrero	411.7	1,725.0	2,136.7
Marzo	416.8	1,540.8	1,957.6
Abril	365.9	1,302.9	1,668.8
Mayo	379.0	1,101.4	1,480.4
Junio	33.7	1,258.0	1,291.7
<b>Total (Enero-Junio) (A)</b>	<b>1,640.8</b>	<b>7,825.8</b>	<b>9,466.7</b>
<b>Subsidio Presupuestado (Enero-Diciembre) (B)</b>	<b>2,775.0</b>	<b>17,311.6</b>	<b>20,086.6</b>
<b>(A) / (B)</b>	<b>59%</b>	<b>45%</b>	<b>47%</b>

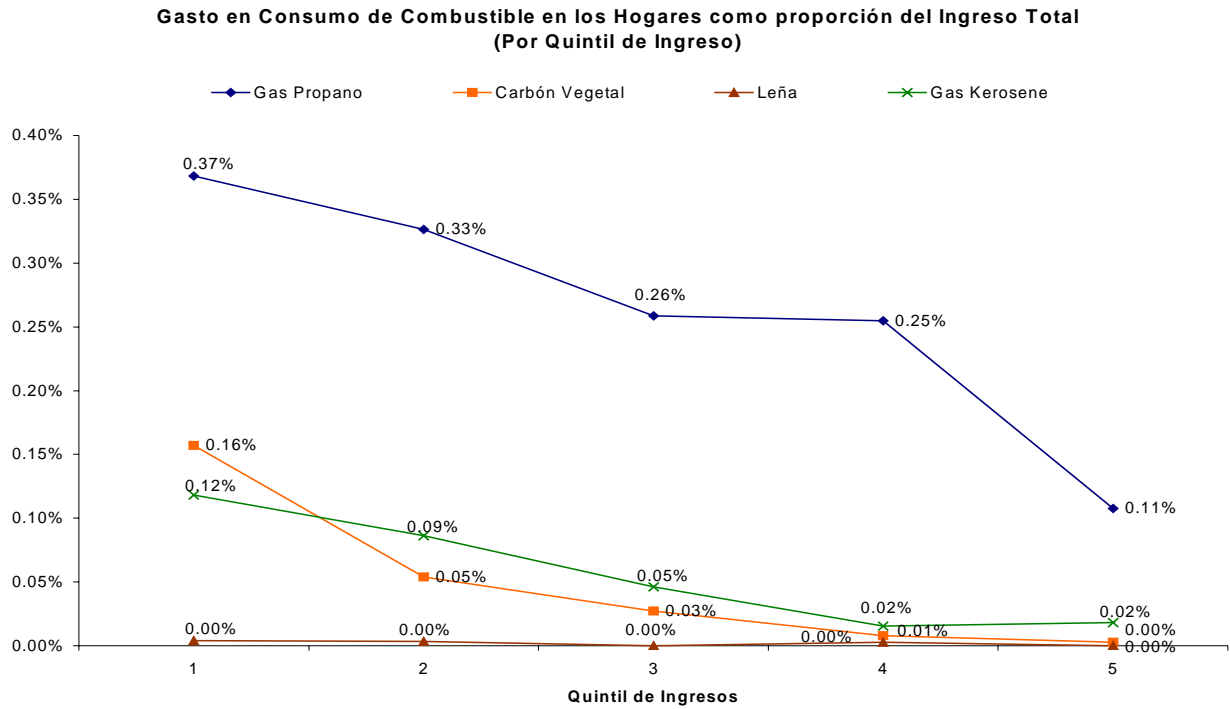
Como se puede observar, el monto total presupuestado para este año en subsidios de energéticos asciende a RD\$20,086.6 millones lo cual supone un 2.24% del PIB.

Considerando la naturaleza redistributiva de los subsidios y la sensibilidad socio-económica que reviste el suministro de los productos seleccionados, entendemos que la eliminación total de dichos aportes no procede para ninguno de los casos, exceptuando por supuesto el subsidio generalizado a la energía. El impacto de este último no tiende a beneficiar a los



sectores poblacionales más pobres por cuanto no constituye un instrumento de carácter progresivo.

### Subsidio GLP

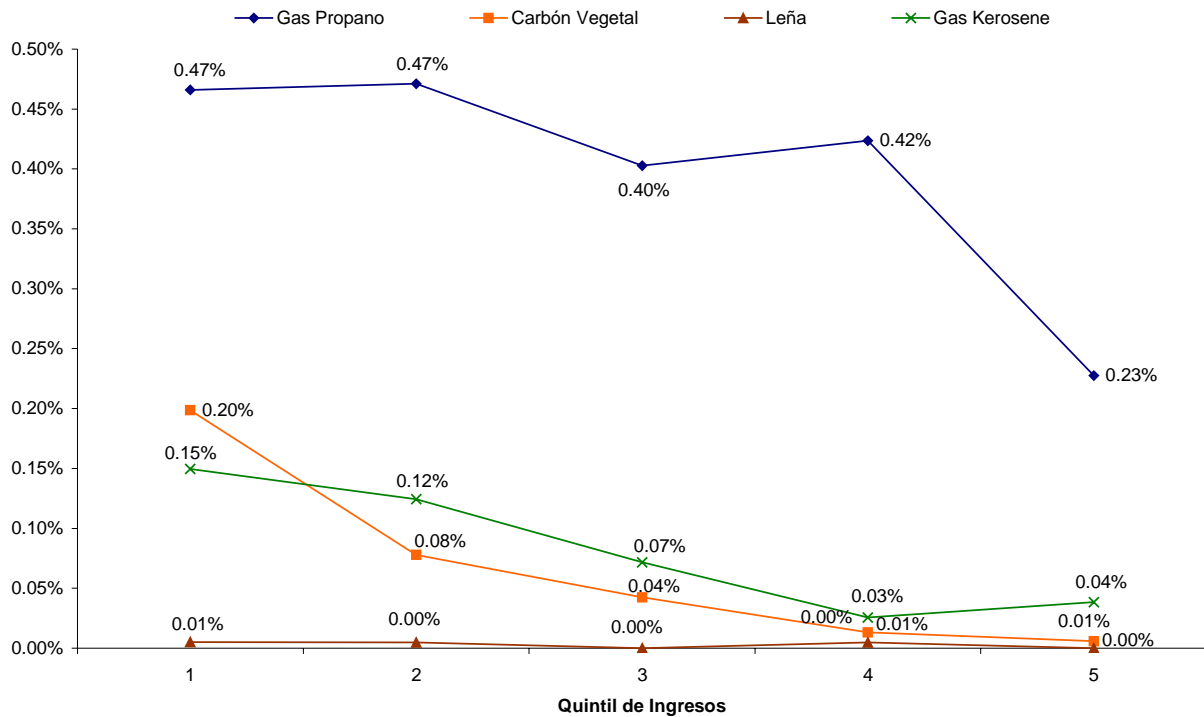


Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

A partir del gráfico anterior sobre gasto en combustible en los hogares con relación al ingreso de los mismos, observamos que la proporción del gasto en GLP para todos los niveles de ingreso, aún cuando la misma no resulta tan significativa con relación a otros gastos vistos con anterioridad (e.g.: bebidas alcohólicas y tabaco), de hecho presenta un nivel significativamente superior para el caso de los primeros cuatro quintiles, y sobre todo para los quintiles 1 y 2 con relación al último quintil. Esta tendencia indica claramente que los hogares de menores ingresos destinan una mayor proporción de sus ingresos a este tipo de consumo, justificando en parte la existencia del subsidio al sector.



**Gasto en Consumo de Combustible en los Hogares como proporción del Gasto Total  
(Por Quintil de Ingreso)**



Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

Igual, luego de analizar la proporción del gasto en combustible de los hogares, ahora con relación al gasto total de los mismos, podemos ver que se mantienen las mismas tendencias vistas anteriormente. Esto es, a pesar de que las proporciones se hacen un tanto más uniformes entre los quintiles, la significancia relativa del gasto continúa siendo algo limitada.

A raíz de estos comportamientos, proponemos comenzar a reducir el subsidio al gas propano y desarrollar una estrategia efectiva de focalización. Entendemos que este subsidio beneficia desproporcionadamente a los estratos de mayores ingresos y tiene un beneficiario no intencionado: parte del sistema de transporte.

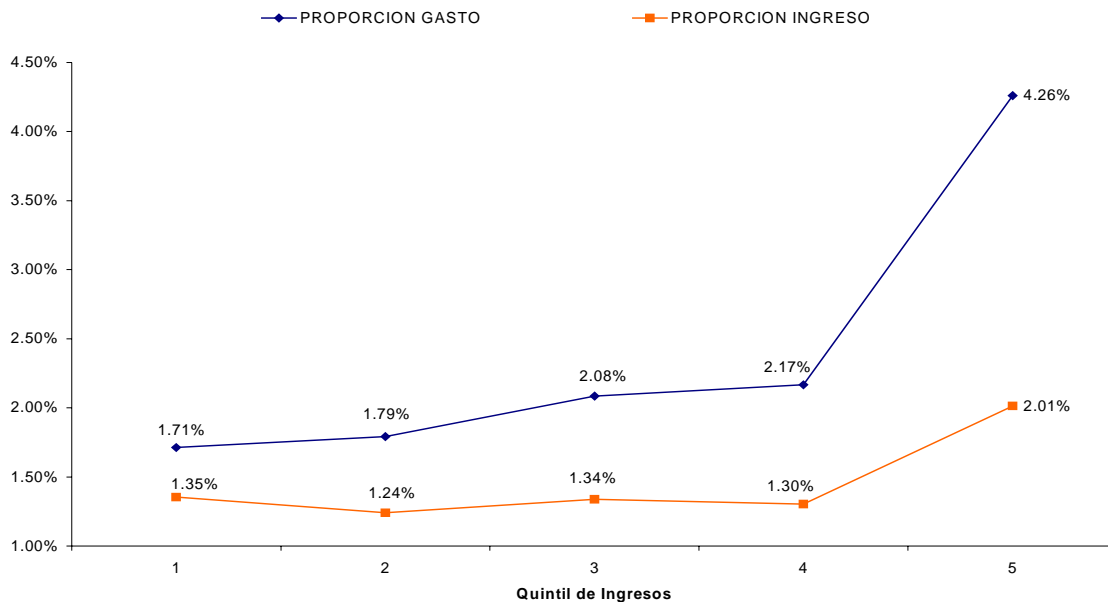
### Subsidio Eléctrico

Por su parte, el gasto en energía eléctrica presenta un escenario totalmente diferente. Así, a partir del siguiente gráfico apreciamos como las proporciones con relación al ingreso y al gasto total por quintiles son significativamente superiores a las del gasto en GLP. Sólo para el primer quintil la proporción del gasto en energía supera en 1.24% la proporción del gasto en GLP (o sea, representa un incremento en el orden de 27.5%). Para los primeros cuatro quintiles la proporción del gasto en electricidad con relación al gasto total de los hogares se sitúa entre 1.7% y 2.2%, mientras en el último quintil dicha proporción asciende a un



significativo 4.3%. Aquí tenemos una clara evidencia de que las personas de mayor nivel ingreso destinan una mayor proporción de recursos para fines de consumo energético, (contrario a lo que acontece en el renglón GLP), e independientemente del fenómeno de evasión de pago tradicionalmente atribuido a los estratos económicos inferiores.

Gasto en Electricidad en los Hogares como proporción del Gasto Total y el Ingreso Total  
(Por Quintil de Ingreso)



Fuente: Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 1998

Dado este comportamiento en el gasto de electricidad, consideramos que mantener el subsidio generalizado al sector no contribuye en manera alguna con la equidad redistributiva buscada por la presente propuesta.

Sin embargo, conservando el subsidio a la energía destinada a los estratos poblacionales más pobres (1.24% del PIB), contribuimos a aliviar de manera significativa la carga financiera de los mismos por concepto de consumo eléctrico. De eliminarse el subsidio focalizado, los hogares de menor consumo experimentarían un notable incremento en su facturación eléctrica y por consiguiente se generarían serios efectos sobre la evasión y la ilegalidad en el consumo. Lo anterior tendría a su vez repercusiones en los niveles de ingreso de las compañías distribuidoras y agravaría aún más la delicada situación financiera del sector.

En este sentido proponemos ir reduciendo el subsidio a la electricidad sólo al Programa de Reducción de Apagones (PRA), en beneficio de las zonas con alta concentración de población económicamente deprimida. Esto implica eliminar el subsidio generalizado a la tarifa eléctrica, el cual beneficia en lo inmediato exclusivamente a los estratos de mayor ingreso de la población, e igual atenta en el largo plazo contra la viabilidad financiera del sistema eléctrico y contra el propio gasto social.



## Nuestra propuesta

Proponemos eliminar los subsidios generalizados tanto a GLP como a electricidad y realizar una efectiva política de focalización ya que gran parte de los recursos destinados a este fin benefician a sectores de altos ingresos además de ser insostenibles financieramente para el Estado. Esto deberá ir acompañado de una fuerte inversión así como una política a largo plazo para ir mejorando y eficientizando el sector eléctrico nacional. Proponemos un desmonte progresivo a 5 años equivalente a 12,000 millones a precios del 2005 por el que se reduzca cada año un 20% de este monto.

**Esta medida significará un ahorro de RD\$2,400 millones para el Estado en el primer año lo que equivale a un 0.28% del PIB. Unido a una efectiva focalización no tendrá un impacto negativo en los sectores de menores ingresos.**

## V. RESUMEN DE NUESTRA PROPUESTA

En el siguiente cuadro recogemos el potencial recaudador de las diferentes medidas propuestas:

### Resumen de la Propuesta Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo-CIECA

PIB 2005==> 845.000,00

Propuesta	% PIB	Millones RD\$
Ampliación de la base ITBIS excluyendo la canasta básica del 40% más pobre	1,02%	8.580,00
IVSS (exención de 5 millones por contribuyente, no por vivienda)	0,02%	201,00
Selectivo al Consumo	0,34%	2.873,00
Alcohol (Añadir 20% Ad Valorem)	0,30%	2.535,00
Cigarrillos (Añadir 20% Ad Valorem)	0,04%	338,00
Impuesto a la propiedad de los vehículos (17% para compensar 13% y 4%)	0,52%	4.359,00
Impuesto selectivo a los Hidrocarburos	0,72%	6.059,00
Impuesto de un 1% a los activos de las empresas	0,07%	580,00
Impuesto sobre la Renta	1,00%	8.467,00
Impuesto a las personas físicas (nuevo tramo con tasa 30% )	0,08%	640,00
Impuesto a Sociedades (Aumento tasa a 30%)	0,28%	2.400,00
Impuesto profesionales independientes (Aumento tasa a 15%)	0,03%	270,00
Impuesto a los intereses (Retención de un 15%)	0,45%	3.800,00
Impuesto a Zonas Francas	0,16%	1.357,00
Focalización de subsidios (reducción de un 20% en 5 años)	0,28%	2.400,00
Mejora en la eficiencia en el cobro (1% de los activos, 4% a las importaciones, mejora en cobro ITBIS)	0,35%	2.988,50
<b>Total</b>	<b>4,32%</b>	<b>36.507,50</b>



Como se puede apreciar esta propuesta, la cual es técnicamente viable recauda lo suficiente para responder a todas las necesidades financieras planteadas al inicio: compensar la pérdida de ingresos tributarios como consecuencia de la aprobación del CAFTA, apoyar la política monetaria y aumentar el gasto social. Todo esto mejorando la competitividad de las empresas y principalmente sin afectar negativamente la ya precaria situación en la que se encuentra el 40% más pobre de la población.