



CHEMONICS INTERNATIONAL INC.



REPUBLICA DOMINICANA ANALISIS DEL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA

Programa de Competitividad y Políticas de la República Dominicana
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Contrato No. 517-C-00-03-00110-00

Preparado por:
Daniel Artana Ph. D.
Consultor Fiscal
Chemonics International Inc

Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ni de Chemonics International.

Julio del 2004

ÍNDICE

Introducción	IN-2
SECCIÓN I Contexto Macroeconómico y principios de Reforma Fiscal	I-2
A. El Contexto Macroeconómico	I-2
A. 1 Dimensión del Problema	I-3
A. 2 Un programa macrofiscal integral	I-3
B. Principios Generales para una Reforma Tributaria Integral	I-5
C. El Caso de República Dominicana	I-8
D. Principios Generales para una Reforma Tributaria en República Dominicana	I-10
D. 1 Eliminar los subsidios regresivos (impuestos negativos)	I-10
D. 2 Mejorar la administración tributaria	I-11
D. 3 Evitar los cambios frecuentes (“parches”) en el sistema tributario	I-12
D. 4 Ampliar bases imponibles	I-12
D. 5 Si es necesario aumentar alícuotas impositivas en los impuestos al consumo, hacerlo sobre las que recaen sobre el consumo final	I-13
D. 6 Tener presente la coyuntura	I-13
D. 7 No caer en fantasías o en errores groseros	I-14
SECCIÓN II Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria Elevado al Congreso de la República Dominicana	II-2
A. El proyecto de Reforma Tributaria del 13 de julio y las sugerencias del Presidente electo del 27 de julio	II-2
A. 1 Reformas al procedimiento tributario	II-2
A. 2 Reformas a los Impuestos	II-4
A. 2. 1 Impuesto a la Renta de las Empresas	II-4
A. 2. 2 ITEBIS	II-10
A. 2. 3 Impuestos Selectivos al Consumo	II-14
B. El Impacto de los Impuestos sobre los diferentes Actores Económicos	II-21
C. Sugerencias del Consultor	II-23
ANEXO I Cuadro Resumen Reformas	A-2

Introducción

Introducción

El objetivo principal de este trabajo es analizar la propuesta de reforma tributaria elevada al Congreso de la República Dominicana el 13 de julio de 2004 y las modificaciones a este proyecto propuestas por el presidente electo Leonel Fernández el 27 de julio de 2004, y ofrecer alternativas que sean mejores desde el punto de vista de la competitividad, eficiencia y equidad. En el primer capítulo del trabajo se comienza por revisar el contexto macroeconómico y luego se ofrecen algunos principios generales que deberían guiar la reforma. En el segundo se analiza la propuesta elevada al Congreso y se ofrecen algunas alternativas.

SECCIÓN I

Contexto Macroeconómico y Principios de Reforma Tributaria

SECCIÓN I

Contexto Macroeconómico y Principios de Reforma Tributaria

A. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO

Una somera evaluación del contexto macrofiscal de la República Dominicana es necesaria para avanzar en determinar los requisitos que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de precisar los instrumentos de la política fiscal.

Lamentablemente el punto de partida (mediados del año 2004) es bastante más preocupante que lo que ha sido característico en el país durante la década pasada. Por un lado, existe un problema de flujos (déficit fiscal consolidado) que ha aumentado a niveles superiores a los que podrían haberse justificado por una política de tipo keynesiano que aumentara el déficit fiscal en momentos de depresión de la actividad privada. Las estimaciones más recientes sugieren que el desequilibrio del sector público consolidado (incluyendo al Banco Central cuyo déficit cuasifiscal debe ser interpretado como intereses sobre la deuda pública) se ubicaría en el entorno de los R\$ 49.000 millones de pesos para el año 2004 (equivalente a alrededor de 6.6% del PIB). Este déficit se explicaría por partes iguales en el resultado negativo del sector público no financiero y el desequilibrio cuasifiscal del Banco Central.

Por otro lado, existe un problema de stock que se manifiesta en una deuda pública del sector público consolidado, interna más externa, equivalente a alrededor de 57% del PIB. De niveles de deuda inferiores al 30% del PIB, se pasa a casi duplicar la misma en parte por el desequilibrio creciente de las cuentas públicas, pero en gran medida por la decisión del gobierno de hacerse cargo de los depósitos de las tres entidades financieras que entraron en crisis.

Ello pone claros limitantes a lo que sería deseable en un contexto de actividad económica deprimida. Si la deuda hubiese sido baja podrían financiarse los desequilibrios de flujos con un aumento en la misma. La situación actual, en cambio, requiere despejar las dudas sobre la solvencia del Estado (temor al default de la deuda soberana)¹ al mismo tiempo que es necesario mejorar la posición de flujos (reducir el desequilibrio fiscal). Pero al actuar sobre los flujos se corre el riesgo de deprimir todavía más la actividad económica generando un círculo vicioso. Por ello, es necesario que la política fiscal sea parte de un programa amplio que permita despejar las dudas sobre la solvencia del Estado y generar un shock de confianza que permita reactivar la economía a pesar de la reducción en el déficit fiscal. En el ínterin, hay que resolver además el problema de liquidez (con qué hacer frente a los vencimientos de deuda inmediatos y otros pagos del estado) lo que requerirá, seguramente, de un apoyo de los organismos multilaterales de crédito.

¹ Existe una preocupación respecto de una posible reestructuración de la deuda pública. Esa medida debe ser evitada por el gobierno dominicano. Aún una reestructuración “ordenada” como la que realizó Uruguay en el año 2002 genera desconfianza y ello lleva a un tipo de cambio real de equilibrio más elevado. Con deudas emitidas en dólares el peso de la misma en la economía aumenta y el esfuerzo fiscal termina siendo muy importante. Si en definitiva se terminará en un importante ajuste fiscal, es preferible hacerlo tratando de mantener el buen cumplimiento en el servicio de la deuda pública.

A. 1 Dimensión del problema

Los gráficos siguientes comparan la situación de deuda de la República Dominicana con la de otros países emergentes en dos dimensiones, la tradicional relación de la Deuda al PIB, y la Deuda a los Ingresos del Sector Público (una medida similar a la Deuda/Ventas de una empresa privada). Se han considerado dos medidas de la deuda pública: la bruta que incluye tanto al sector público no financiero como al Banco Central, y la Neta, que deduce de la anterior las reservas del Banco Central (que son un activo del sector público consolidado). Puede observarse que la deuda del país es relativamente alta, particularmente cuando se computa la deuda pública neta (que resta al total de deuda las reservas internacionales del Banco Central).

Otra forma de ilustrar el mismo punto es analizar las exigencias para poner la deuda en un sendero sostenible (reducción gradual de la misma). El FMI ha actualizado sus estimaciones sobre los requisitos para la solvencia del estado dominicano y concluido que si la economía crece a un ritmo de largo plazo del 4.5% real, y se reducen los intereses reales que paga el gobierno a alrededor de 6%,² la deuda pública consolidada se reducirá en forma continua si el superávit primario del gobierno se ubica en 3.5% del PIB. Ello supone un importante ajuste en relación a lo observado durante los 90, con déficits primarios como norma, y del punto de partida para el año 2004 con un déficit primario del orden de 1% del PIB.

Entonces, el ajuste fiscal implícito en el ejercicio sería del orden de 4 a 4.5% del PIB. Ello pone de manifiesto la necesidad de complementar las medidas fiscales con otras que permitan generar un shock de confianza. En la medida en que esto se logre, la transición es más suave porque se genera un círculo virtuoso que revierte la fuga de capitales, lo que aprecia algo el tipo de cambio real reduciendo la carga de la deuda en dólares, y reactiva la economía generando un clima más favorable para aumentar la recaudación de impuestos.

A. 2 Un programa macrofiscal integral

Se requiere entonces de un programa económico integral, que permita aumentar la recaudación, reducir el peso del estado en la economía, aumentar la eficiencia de la gestión estatal y vender activos públicos.

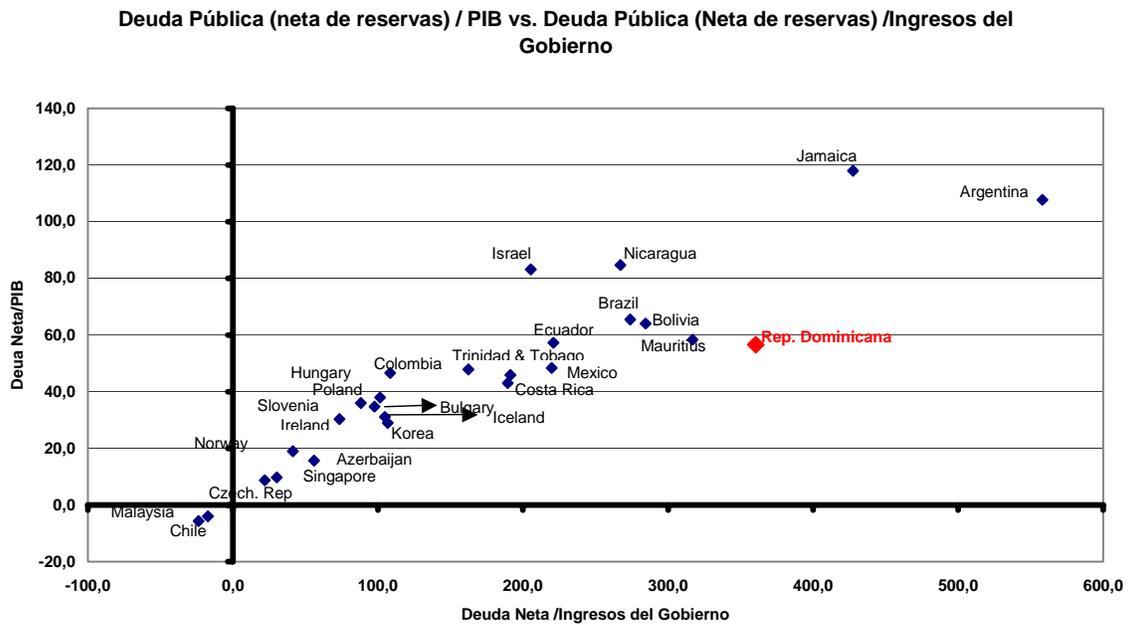
En este sentido, la venta de activos del estado con marcos regulatorios que fomenten la competencia y procesos transparentes de licitación ayuda a generar recursos, al mismo tiempo que permite aumentar la eficacia de los activos vendidos.

La mejora en la eficiencia del gasto público es necesaria en si misma, pero además porque existen varios factores que ponen presión al alza del gasto público en el futuro inmediato. Por un lado, se destaca la reforma previsional que ha aumentado la cobertura del sistema produciendo un costo que el Banco Mundial ha estimado en alrededor de 1.2% del PIB para

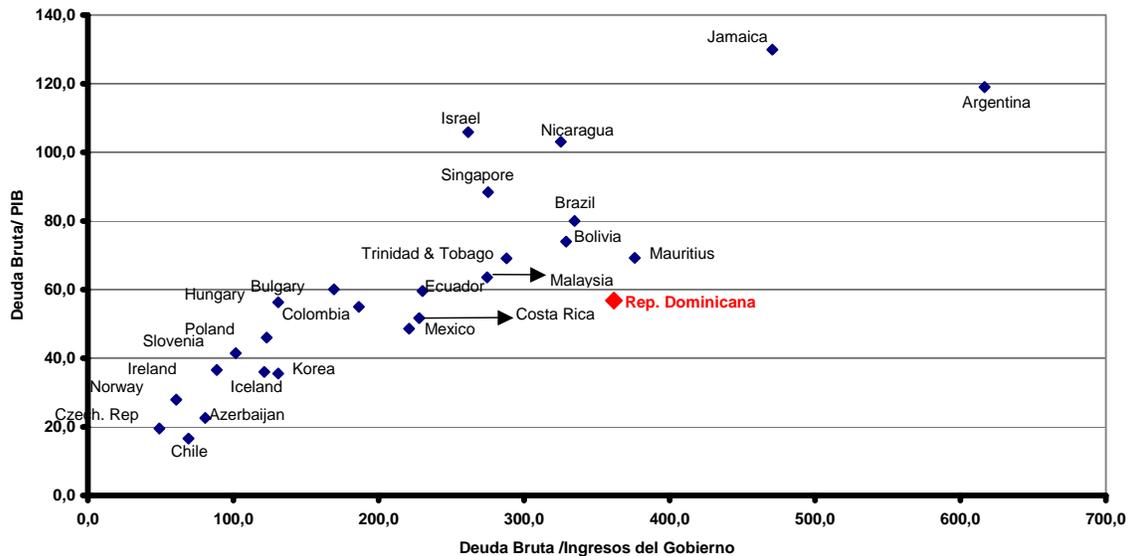
² El ejercicio del FMI supone que la carga de intereses se reducirá de 6.1% del PIB en el año 2004 a 4% del PIB en el año 2007 por la caída en el costo del financiamiento que produciría el despejar dudas acerca de la solvencia del estado.

los próximos años. Por otro, la descentralización hacia los municipios que parece continuará en el futuro ha aumentado las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales en alrededor de 0.5% del PIB en la última década. Por último, una deuda que duplica la observada en los 90 requiere mayores pagos de intereses.

A ello debe sumarse el costo fiscal que generará el proceso de integración comercial y la desaparición de algunos impuestos de emergencia (a las exportaciones y a las importaciones) durante el segundo semestre del año 2004.



Deuda Bruta / PIB vs. Deuda Bruta / Ingreso del Gobierno



El Public Expenditure Review del Banco Mundial, recientemente publicado, propone varias medidas para mejorar la eficiencia del gasto estatal. Por un lado, hay falencias importantes en el proceso presupuestario (alta discrecionalidad, controles poco efectivos, etc.), existe un espacio importante para focalizar el gasto social en los sectores más pobres de la población, se carece de una carrera administrativa que permita generar un cuerpo de empleados públicos capaces para los desafíos que enfrenta la gestión estatal, hay todavía problemas en las contrataciones públicas que cobran particular importancia por los altos gastos de capital que caracterizan al sector público del país, y las transferencias al sector privado son importantes (especialmente los subsidios a la electricidad y el propano).

Una reforma tributaria que remueva distorsiones debería ir acompañada de medidas que produzcan una rápida mejora en la eficacia de la administración pública y de una clara decisión de priorizar la focalización del gasto en las familias de menores recursos.

Previo al análisis detallado de algunas recomendaciones en materia fiscal es oportuno resumir los principios generales que deberían guiar una reforma del sistema tributario.

B. PRINCIPIOS GENERALES PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL

En general, existe consenso entre los especialistas en destacar que los objetivos del sistema tributario deberían ser los siguientes:

Los tributos deben permitir alcanzar la recaudación necesaria para hacer frente a las erogaciones del Estado, de modo tal de cumplir con los objetivos de la política

macroeconómica del gobierno. Un corolario de esta afirmación es que cuando se comparan las ventajas y desventajas de un impuesto (o conjunto de gravámenes) con las de otro se debe realizar tal ejercicio a igual nivel de recaudación para ambos. En caso contrario, se tratará de un ejercicio con poca validez práctica porque un gravamen que recauda menos, a priori, permite alcanzar más fácilmente los otros objetivos.³

El sistema impositivo debe procurar minimizar las interferencias con el funcionamiento del mercado, tanto en un momento del tiempo, como intertemporalmente. En general, todos los tributos introducen algún tipo de distorsión.⁴ De este modo alteran la asignación de recursos generando una ineficiencia que se traduce en un menor potencial de consumo o bienestar para la población, o incluso reducen la tasa de crecimiento de la economía, potenciando los efectos negativos señalados.

Los impuestos pueden contribuir a lograr una distribución más equitativa del ingreso o la riqueza. Si bien es posible atender este objetivo de la sociedad a través de la política de gasto público con tributos proporcionales para todos los ciudadanos, en general se espera que el sistema tributario sea diseñado en forma progresiva.

Finalmente, los impuestos deben ser simples, de modo tal de facilitar la recaudación por parte de la agencia pública encargada de la administración tributaria y de minimizar los costos que genera su cumplimiento en los contribuyentes. Además, deben ser predecibles, evitando, en la medida de lo posible, cambios reiterados y bruscos en su monto y estructura. Uno de los problemas a resolver en el momento de decidir la política tributaria es que la consecución de estos objetivos puede tener aspectos contradictorios. Tradicionalmente se ha aceptado que existe un compromiso (trade-off) entre eficiencia y equidad dado que un esquema progresivo de imposición a los ingresos normalmente utiliza una estructura de alícuotas creciente, que afecta negativamente los incentivos de las personas a trabajar y ahorrar en forma más intensa cuanto más alto es el nivel de ingreso (y precisamente son las familias de mayores recursos las que más ahorran).⁵ También se reconoce que a medida que el gobierno aumenta sus necesidades de recursos se debe recurrir a alícuotas cada vez mayores o a impuestos más distorsivos lo que afecta negativamente la asignación de recursos y el crecimiento económico. Y también es posible que impuestos simples y de bajo costo de recaudación generen ineficiencias o inequidades importantes. Por ejemplo, los impuestos mínimos o presuntos son más fáciles de controlar y liquidar pero al costo de gravar en forma desigual el valor agregado de las empresas cuya estructura difiere del

³ El nivel de recaudación a obtener depende de las preferencias de la comunidad respecto al nivel de participación del Estado en la economía y de las restricciones macroeconómicas. Si existen problemas para aumentar la recaudación, el gasto necesariamente deberá ser contenido para evitar inconsistencias macroeconómicas. Es importante señalar aquí que el gasto público siempre es financiado por algún impuesto: los corrientes, los futuros que se deberán recaudar para atender los servicios de la deuda pública utilizada para hacer frente a una parte de las erogaciones pasadas, o el impuesto inflacionario si el déficit se financia con emisión monetaria. Por ello, la verdadera presión tributaria de un país se aproxima mejor por la relación gasto público consolidado al Producto Interno Bruto que por la fórmula más utilizada en la práctica que relaciona el nivel de la recaudación consolidada al PIB.

⁴ La excepción son los impuestos que se utilizan para corregir externalidades (por ejemplo, sobre la contaminación ambiental) y los de suma fija (que no se utilizan por carencias de información o por su regresividad). Debe señalarse que existen otras alternativas para corregir las externalidades, y que en virtud de las restricciones de información, es difícil diseñar un impuesto óptimo. De todas maneras y aún cuando fuera posible calcular en forma precisa los impuestos que permitieran internalizar las externalidades, su producido será un porcentaje muy bajo de la recaudación. Por lo tanto, la mayor parte del financiamiento del Estado siempre se hará con gravámenes distorsivos.

⁵ Debe señalarse que no siempre existe un conflicto entre la política distributiva y el crecimiento. Por ejemplo, si se acepta que la educación genera externalidades positivas una política que brinde una mayor cobertura educativa puede resultar en una tasa de crecimiento más elevada, aún cuando se la haya financiado con impuestos distorsivos. Claro está, que ello exige que el gasto público sea eficaz.

promedio utilizado para calcular el monto presunto. También son sencillos los impuestos de suma fija per cápita, aunque son fuertemente regresivos.

Además de resolver estos posibles conflictos entre los objetivos que guían una política tributaria eficaz, el sistema impositivo se debe adaptar a las limitaciones institucionales de cada país. Por ejemplo, si existen dificultades serias de administración tributaria se debe aceptar que será menos probable que funcionen adecuadamente los gravámenes que pueden ser recomendables para países que no tienen el mismo problema. También debe contemplarse que en la redacción de las leyes tributarias influyen grupos de presión que tratarán de sesgar el sistema de modo tal de favorecer sus propios intereses aún a expensas del interés de los demás. En este sentido, impuestos que sean menos vulnerables a la acción de estos grupos se vuelven más atractivos que aquellos en los cuales resulta más fácil esconder un tratamiento de privilegio.

Por último, el diseño del sistema tributario debe contemplar el grado de apertura de la economía al comercio internacional de mercancías y de capitales, ya que varias de las conclusiones a las que se llega en el caso de una economía cerrada se modifican drásticamente cuando se analiza una economía abierta.

Las posiciones de los expertos en finanzas públicas se han ido acercando al diseño “ideal” de un sistema tributario para economías de mercado. En las últimas décadas se han enfatizado más los aspectos de eficiencia que los de equidad, pero también se ha sacrificado eficiencia por viabilidad administrativa e institucional.

Por ello, en la práctica, se procura que el sistema tributario se base en un impuesto al consumo generalizado (IVA) con pocas exenciones y alícuota uniforme; con impuestos adicionales sólo para algunos consumos que procuran resolver problemas de contaminación o externalidades (bebidas alcohólicas, tabaco y combustibles); con un sistema de impuesto a las ganancias de las personas que mantiene una estructura progresiva, también con pocas exenciones y deducciones para evitar que se disipe esa progresividad y se afecte la eficiencia (aunque ha sido más difícil avanzar en este sentido); con un impuesto a las ganancias de las sociedades con tasa uniforme alineada a la tasa marginal máxima del impuesto personal que actúa como un sistema de retención para algunos ingresos de capital.⁶ Existe menos consenso respecto de cuál debe ser la imposición sobre las ganancias de capital (aspectos de eficiencia exigirían gravarlas como si fueran ingreso ordinario, pero las dificultades de control sugieren eximir las), sobre el uso de impuestos presuntos o cedulares (aunque se les asigna un mayor papel en los países con debilidades de administración); y sobre la utilización de impuestos al trabajo, aunque se observan cada vez mayores intentos por justificar su reemplazo por impuestos al consumo, que parecen haber sido frenados por los problemas de transición de un impuesto a otro, más que por otras razones.

Una última ventaja de un sistema como el comentado en el párrafo anterior es que se vuelve menos vulnerable a la acción de los grupos de presión. Al igual que los aranceles uniformes

⁶ El impuesto a las ganancias de las sociedades actúa como un pago a cuenta de lo que debería tributar el individuo y al gravar la utilidad devengada, evita que se postergue el pago de la obligación tributaria.

sobre las importaciones, dicho sistema puede ser mejorado desde un punto de vista conceptual, pero en la práctica tiene ventajas importantes.

C. EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA

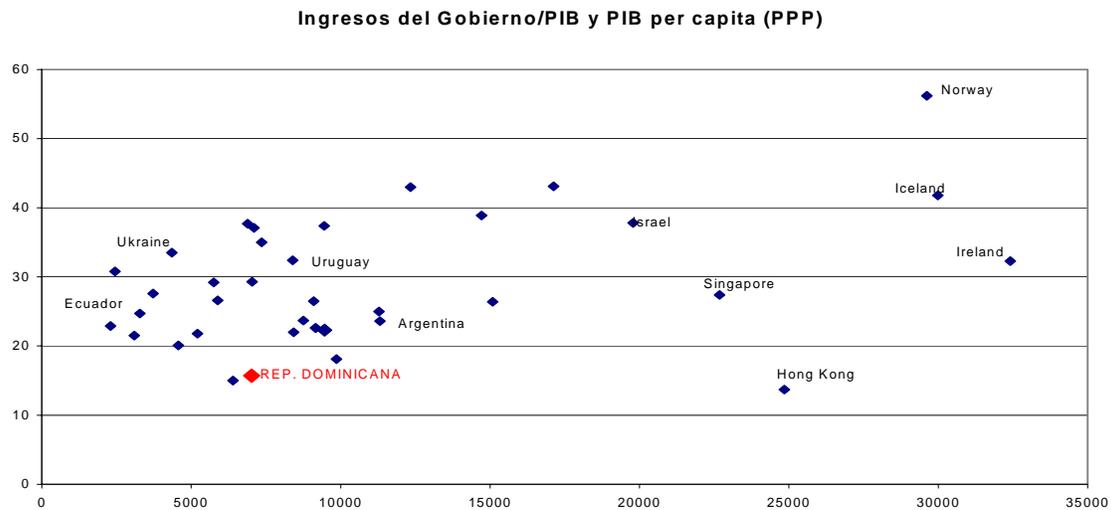
Los ingresos totales del gobierno del país (tributarios y no tributarios) alcanzaron en el año 2003 a casi 16% del PIB. Ese valor es relativamente bajo en comparación a otros países emergentes o desarrollados pequeños como ilustra la siguiente gráfica.⁷ De todas maneras, el tamaño del Estado en una economía no tiene porqué ser el mismo que el de otras, y tiende a crecer con el grado de desarrollo.

El sistema tributario de República Dominicana descansa en el ITEBIS cuya alícuota general es del 12%.⁸ Este gravamen es un IVA tipo consumo porque se permite la deducción automática de los créditos fiscales por la compra de bienes de capital. El impuesto tiene numerosas exenciones, más extendidas de las que habitualmente se pueden justificar por razones técnicas (por ejemplo, dificultades para gravar al sistema financiero), de equidad (canasta básica de alimentos) o de bienes considerados meritorios o que pueden catalogarse como inversión en capital humano (educación, por ejemplo).

El impuesto a la Renta sigue un formato habitual. A nivel de la empresa se gravan las utilidades a una tasa del 25% y a nivel de las personas existe una tasa progresiva que parte de un mínimo exento de alrededor de 2.5 veces el PIB per cápita (algo elevado para un país emergente) y que culmina en una tasa máxima igual a la que grava a las empresas. Al computar conjuntamente la empresa y los individuos se puede concluir que un proyecto financiado con aportes propios de capital paga una tasa conjunta del 25% (paga la empresa y el accionista acredita el pago contra su declaración personal), mientras que las inversiones financiadas con deuda están subsidiadas. Esto ocurre porque las empresas pueden deducir los intereses nominales (en los hechos deducen una parte del capital por el componente inflacionario del interés nominal) y a nivel de las personas (depositantes) los retornos no se gravan.

⁷ Se optó por considerar los PIB per cápita ajustado por la paridad de compra para evitar oscilaciones producidas por cambios en el tipo de cambio real.

⁸ Las exportaciones en teoría se gravan a tasa cero (en la práctica no se devuelven los créditos fiscales) y la publicidad se grava a una tasa reducida del 6%.



Las estadísticas de recaudación sugieren que existe una alta evasión a nivel de los individuos que no son asalariados (más del 90% de la recaudación originada en las personas proviene de los asalariados), y que el impuesto mínimo calculado como 1.5% del ingreso bruto de las empresas ha sido eficaz para aumentar la recaudación, al costo de generar algunos saldos a favor de las empresas que éstas no pueden recuperar.

Los impuestos selectivos al consumo recaen sobre los bienes que producen externalidades negativas (cigarrillos, combustibles y bebidas alcohólicas) pero también sobre otros como los vehículos. Recientemente se ha modificado la legislación para convertir una parte de alguno de ellos de ad-valorem a específicos, a un monto que se indexa una vez al año (la primera corrección debe tener lugar en enero de 2005).

Los aranceles a las importaciones son crecientes (probablemente con el valor agregado industrial), aunque se espera una reducción importante por el proceso de integración comercial.

Finalmente, existen otros tributos de baja recaudación y durante la crisis se han introducido gravámenes distorsivos para allegar recursos rápidos al Estado. Entre éstos se destacan el impuesto de 5% a las exportaciones realizadas desde fuera de las zonas francas, un impuesto a las transacciones financieras de 0,15% y la decisión de la Junta Monetaria de crear y luego aumentar la comisión que se cobra por las transacciones en divisas destinadas a operaciones comerciales.⁹

Además existen regímenes de exoneraciones que van más allá de las zonas francas. Por ejemplo, la ley de incentivos para zonas fronterizas exime de todo impuesto a las empresas que se radiquen en determinadas zonas (algunas relativamente cerca de los centros

⁹ Lo más criticable de este gravamen es la posibilidad de introducirlo y modificarlo por una decisión que no requiere de una ley. En la práctica, actúa como un recargo uniforme a las importaciones. Ello es negativo porque cierra la economía y potencia el sesgo antiexportador, pero al menos se introdujo a la misma tasa para todas las importaciones.

industriales del país), hay un tratamiento especial a los juegos de azar (tributan un impuesto a la renta a una alícuota del 20%) y la evasión fiscal es muy alta, poniendo en evidencia las falencias de la administración tributaria.

Esta breve descripción del sistema impositivo de República Dominicana sugiere la conveniencia de mencionar algunos principios generales que deberían guiar la reforma tributaria, antes de analizar en detalle las propuestas que se han formulado en los últimos meses.

D. PRINCIPIOS GENERALES PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA EN REPÚBLICA DOMINICANA

Los principios que se mencionan a continuación se han ordenado según el orden de prioridades que se considera más adecuado, teniendo en cuenta razones de eficiencia y de equidad.

D.1 Eliminar los subsidios regresivos (impuestos negativos)

Tanto la electricidad como el gas propano están siendo subsidiados por el gobierno. En los hechos en lugar de gravar a estos productos con los impuestos generales al consumo, no sólo se los exime, sino que se va más allá al fijar precios que no permiten recuperar los costos de producción (impuestos negativos). Así, mientras el costo sin impuestos del gas propano es del orden de R\$ 70/galón a los valores que actualmente existen en el mercado internacional, el precio interno fijado por el gobierno es de R\$ 25/galón. Del mismo modo, para un costo de la energía eléctrica de alrededor de US\$ 0,14/kwh el consumo residencial es favorecido con una tarifa del orden de la mitad para los consumos inferiores a 300 Kwh/mes, con un subsidio decreciente hasta niveles de consumo de 700 Kwh/mes. A ello se suma la alta incobrabilidad de las facturas eléctricas. A los precios actuales del petróleo crudo y sus derivados el subsidio al consumo de propano es del orden de US\$ 180/200 millones anuales (aproximadamente 1,2% del PIB) y el de la tarifa eléctrica del orden de US\$ 110 millones anuales (0,7% del PIB).¹⁰

Estos subsidios son criticables por razones de eficiencia y de equidad. Por un lado, el subsidio a la electricidad al no ser pagado regularmente por el Estado ha contribuido a la situación de colapso que vive el sector. La alternativa forzada de autogenerar es más costosa, deteriorando la competitividad del sector privado. Por otro, en el caso del propano, el precio artificialmente bajo alienta a un sobreconsumo del producto (utilización del propano como combustible en los vehículos por ejemplo).

Desde el punto de vista de la equidad, los subsidios a la electricidad y al propano se concentran en las familias de ingresos medios y altos y se extienden a empresas. Por ejemplo, según estimaciones privadas sólo 27% del total de propano consumido en el país es realizado por familias de ingresos medio bajos y bajos. El 73% restante se divide entre familias de altos ingresos (29%), consumo de vehículos (23%), restaurantes y hoteles

¹⁰ Este valor no computa todo el costo para el Estado que duplicaría la cifra mencionada en el texto, sino sólo el originado en tarifas menores al costo de largo plazo estimado en US\$ 0,14/Kwh.

(11%) e industrias (8%). El cuadro siguiente muestra datos de la distribución por quintiles de gasto del consumo de ambos productos según la encuesta de gasto de las familias del año 1998.

Cuadro No. Consumo de propano y energía eléctrica por Quintiles de Ingreso

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Q5/Q1
Distribución del Gasto total	8,77	13,17	16,66	22,26	39,14	4,46
Distribución del Ingreso (nacional y del exterior)	6,88	11,04	15,07	21,08	45,94	6,68
Distribución del Consumo de Energía Eléctrica	5,23	8,23	11,66	16,81	58,06	11,10
Distribución del Consumo de Gas Propano	11,56	17,56	19,00	26,69	25,20	2,18

Datos extraídos de la Encuesta de Gastos de los Hogares de 1998.

Así, mientras el 20% más pobre de la sociedad dominicana consume el 8% del total de consumo del país (y recibe menos del 7% de los ingresos contando las remesas), su gasto en energía eléctrica es del orden del 5% del total del gasto en ese producto realizado por las familias. Por el contrario, el 20% más rico que realiza el 39% del consumo total (y recibe 46% del ingreso), explica el 58% del total del consumo eléctrico. Es evidente que el subsidio a la electricidad es fuertemente regresivo. En el caso del propano, el subsidio a las familias (recuérdese que el aproximadamente 56% del subsidio total) es moderadamente progresivo, pero aún en este caso, más del 70% del mismo favorece al 60% de mayores ingresos, lo cual luce como una filtración enorme (del orden de US\$ 65 millones al año) que podrían destinarse a otros usos o a programas focalizados para la pobreza.

D. 2 Mejorar la administración tributaria

La mejora en la administración tributaria debe ser encarada urgentemente y, en lo posible, lograrse un acuerdo político que la ponga al tope de prioridades de la gestión estatal.

La evasión es nociva por razones de eficiencia y de equidad. La empresa que evade puede competir con las formales, aún siendo más ineficiente. En un contexto competitivo y con libre entrada al mercado, las empresas evasoras serán tanto más ineficientes que las formales por la cuantía del tributo que retienen para sí, en lugar de ingresarlo al fisco. Peor aún, la evasión distorsiona los objetivos de equidad horizontal y vertical. Dos individuos con iguales ingresos pueden recibir neto de impuestos valores muy diferentes si uno puede evadir más fácil que el otro (sería el caso de los independientes en relación a los asalariados), y uno de ingresos mayores puede pagar menos que otro con menores recursos simplemente porque su actividad es informal.

Los niveles de evasión de República Dominicana parecen bastante elevados y las deficiencias en la administración tributaria muy severas.¹¹ Si el país no encara un programa de mediano plazo que le permita reducir la evasión a niveles más razonables para un país emergente, inevitablemente se deberá recurrir a impuestos peores pero más fáciles de recaudar.

¹¹ Ver el documento preparado por Hugo Hanisch para mayores detalles.

Como comentario final sobre el tema, si bien una mejor administración tributaria puede generar algunos resultados positivos a corto plazo, el grueso de los mismos puede insumir varios años. Es una tarea poco visible para la dirigencia política y, por ende, poco atractiva, pero debe figurar al tope de la lista de prioridades.

Sintetizando un tema complejo, puede afirmarse que los países que mejoraron notablemente sus administraciones tributarias combinaron los siguientes requisitos: una férrea decisión del poder político al más alto nivel de que los impuestos están para cobrarse por igual a los amigos del partido en el gobierno como a los opositores; una organización profesional funcionando, tanto en su régimen laboral como en otros aspectos, en forma muy parecida a empresas privadas; un presupuesto adecuado; independencia para la gestión; e informatización de las tareas de recaudación y de la selección de casos a auditar.

D. 3 Evitar los cambios frecuentes (“parches”) en el sistema tributario

Los impuestos afectan las decisiones de inversión. Por ello, es importante que se consiga la mayor estabilidad en las normas, y que las dudas que puedan existir sobre su interpretación se resuelvan con criterio profesional, respetando la buena técnica impositiva y no un mero interés fiscal de corto plazo.

Las modificaciones recurrentes del sistema tributario y la propensión a utilizar gravámenes de fácil recaudación aumentan la volatilidad de las tasas de retorno de las inversiones privadas y ello lleva a una menor inversión en la medida en que dicho riesgo no pueda ser diversificado.

D. 4 Ampliar bases imponibles

Previo al recurso fácil de la suba de alícuotas impositivas, es preferible reducir las exoneraciones y los tratamientos de fomento al mínimo posible. Los tratamientos impositivos preferenciales atentan contra la eficiencia y contra la equidad.

Los regímenes de fomento que eximen a las empresas de determinados sectores o que se localicen en algunas regiones del país con el objeto de fomentar el desarrollo y la creación de empleo, tienen muchas veces el resultado opuesto. Al generar una pérdida fiscal, producen indirectamente, subas de impuestos para el resto de los contribuyentes que se ven forzados a perder actividad económica y contratar menos personal, y al igual que la evasión, la elusión de impuesto permite financiar una menor productividad. La experiencia internacional es bastante concluyente: en el caso de los estados americanos, aquellos que optaron por promover el desarrollo fomentando la educación y las obras de infraestructura crecieron más y generaron más puestos de trabajo que aquellos que optaron por las desgravaciones impositivas. Resultados similares se obtuvieron al analizar las políticas de subsidios en la Unión Europea para las zonas más desfavorables.

Asimismo, la desgravaciones afectan los objetivos de equidad del sistema porque aquellos que pueden usufructuarlas, habitualmente, pertenecen a los segmentos más acaudalados de la sociedad.

Finalmente, las exenciones en impuestos al consumo (como el ITEBIS) son poco eficaces para atender los objetivos distributivos porque la mayor parte del gasto de los bienes de la economía lo realizan las familias de ingresos medios y altos que también compran los productos a precios menores como consecuencia de la exoneración. Por ejemplo, en el caso del consumo de Alimentos los datos de la Encuesta de Gastos de las Familias de 1998 muestran que el 40% de mayores ingresos explica el 45% del total del gasto en alimentos, y si se incluyen los tres quintiles más altos, el porcentaje del total de consumo de alimentos trepa al 65%. Ello produce un enorme derroche de recursos: se pierde más de un peso por cada peso que la exoneración favorece al 40% más pobre.

Un segundo problema de las exenciones en impuestos generalizados al consumo es que complican seriamente la administración tributaria. Los fiscalizadores no sólo deben controlar que la empresa declare todas sus ventas, sino también que no haga figurar como exentas a ventas de productos gravados. Además, al romper la cadena de intereses contrapuestos entre un vendedor exento y uno gravado se generan incentivos para que las transacciones se realicen “en negro”.

Un tercer problema es que las exoneraciones a determinados productos afectan a los sustitutos. Si se los incluye a éstos en la exención, se potencia el costo fiscal, y si no se lo hace se puede afectar seriamente la competitividad del sector gravado que compite con productos sustitutos exentos.

La mejor estrategia fiscal es limitar las exoneraciones al mínimo posible, protegiendo a los sectores vulnerables con programas sociales focalizados, que le exijan una contraprestación (enviar los hijos a la escuela, vacunarlos, etc).

D. 5 Si es necesario aumentar alícuotas impositivas en los impuestos al consumo, hacerlo sobre las que recaen sobre el consumo final

Si se decide aumentar las tasas impositivas de los impuestos al consumo es preferible hacerlos sobre los bienes finales y no sobre los que pueden ser consumidos por las empresas. Gravar a determinados insumos, induce a las firmas a tratar de “ahorrar” en el uso de ese insumo, les quita competitividad ya que no pueden solicitar su devolución en la Aduana, y así potencia la distorsión que generan los impuestos.

Si existe un objetivo de recaudación y se desea que la misma recaiga sobre sectores de alto cumplimiento tributario, es preferible recurrir a una sobretasa impositiva en el IVA que a impuestos selectivos al consumo. De esa forma, se evita un aumento de costos en las empresas formales.

D. 6 Tener presente la coyuntura

Un buen diseño de la reforma tributaria debe considerar los efectos de la misma sobre el funcionamiento de la economía de largo plazo. Pero ello no debe llevar a ignorar la coyuntura. Por ejemplo, la decisión de gravar los intereses de los depositantes es justificable para corregir el sesgo pro-deuda del sistema actual, pero en un contexto en el

cual las entidades financieras siguen siendo muy frágiles, no parece prudente avanzar, al menos en forma agresiva, con una medida de este tipo.

Reafirma este concepto el hecho que algunas de las propuestas formuladas recientemente sugieren gravar los intereses ganados nominales a una tasa del 20%. Al ahorrista le importa el retorno real de su inversión. Si la inflación es elevada como ocurre hoy en República Dominicana, gravar el interés nominal resulta en un impuesto sobre el retorno real mucho más alto.¹² Ello puede alentar una fuga de depósitos hacia centros financieros cercanos.

Otro elemento de la coyuntura a tener en cuenta es la inflación. El conocido efecto Tanzi (la pérdida de valor real en los ingresos del fisco que producen los rezagos en la percepción de los mismos cuando hay inflación) no parece ser muy importante porque existe un anticipo en el impuesto a la renta de las sociedades, el ITEBIS se ingresa con plazos cortos y se retiene el impuesto a la renta de las personas de sus salarios mensuales. Sin embargo, la decisión acertada de corregir por inflación los impuestos selectivos al consumo, pierde algo de relevancia porque dicha corrección se realiza una vez al año, lo que produce una caída en el impuesto efectivo a lo largo del ejercicio fiscal.

D. 7 No caer en fantasías o en errores groseros

En el diseño de una reforma tributaria en un contexto macrofiscal complicado es frecuente buscar soluciones mágicas para problemas políticamente difíciles. Se ha enfatizado la importancia de mejorar la administración tributaria, pero ello no debe llevar a las autoridades a pensar que es posible producir ingresos fiscales cuantiosos por medidas grandilocuentes. Un ejemplo es la fusión de la DGI y la Aduana. Esta idea no parece ser muy acertada per se,¹³ pero mucho menos puede ser el instrumento central para lograr una mejora significativa en el control fiscal. Como fuera mencionado anteriormente, esto depende de medidas de administración y de decisión política que van mucho más allá que una fusión de dos agencias del estado.

Otra tentación habitual en momentos de estrechez fiscal es recurrir a medidas para mejorar la recaudación pero muy nocivas para el buen diseño de largo plazo del sistema tributario. Un ejemplo, es la sugerencia de limitar la deducción automática de los créditos fiscales por las compras de bienes de capital. El argumento presentado es que el IVA debe recaer sobre el valor agregado y que ello incluye al capital. El error de concepto es que existen tres tipos de IVA: el IVA consumo, el IVA ingreso y el IVA producto. El que rige en el país hoy es del tipo consumo y es, por lejos, el más frecuente en la mayoría de los países. La limitación de los créditos fiscales lo convertiría en alguno de los otros dos impuestos, cuando el país ya cuenta con un impuesto a la renta que grava al capital. ¿Para qué aumentar la carga sobre la inversión por medio del IVA cuando eso se logra por medio del impuesto a la Renta? Además, la limitación en las deducciones de los créditos fiscales complica la administración tributaria, ya que los fiscalizadores deben constatar que no se hagan pasar por gastos normales a las compras de bienes de capital.

¹² Por ejemplo, si la tasa real es de 20% y la inflación de 20% anual, la tasa del 20% sobre el retorno nominal resulta en una de aproximadamente 40% sobre el retorno real.

¹³ Ver la crítica realizada por Hugo Hanisch.

Otro ejemplo de superposición de medidas es la propuesta de gravar los intereses nominales que perciben los ahorristas y, al mismo tiempo, gravar la deuda neta de las empresas por el equivalente a la tasa de inflación. Ambas medidas apuntan a corregir el sesgo a favor de la deuda; las dos juntas terminarían gravando en exceso a las inversiones que se financien con deuda.

SECCIÓN II

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria Elevado al Congreso de República Dominicana

SECCIÓN II

Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria Elevado al Congreso de República Dominicana

El objetivo de este capítulo es analizar en detalle el proyecto de reforma tributaria en los aspectos que se refieren al diseño del sistema tributario. Dado que el autor del informe es economista profesional no puede opinar sobre la discusión legal que ha surgido respecto a algunas de las reformas que hacen al procedimiento tributario. Los comentarios se concentran en revisar si las medidas propuestas mejoran el diseño del sistema tributario desde un punto de vista técnico, en especial en los aspectos referidos a la competitividad de la economía.

Este informe se divide en tres secciones. En la primera se analiza el proyecto de reforma, tratando de destacar las ventajas y desventajas de cada una de las propuestas. En la segunda parte se hace un análisis conceptual acerca del posible impacto de la reforma sobre los diferentes actores económicos de República Dominicana. Finalmente, en la tercera sección se resumen las medidas que a juicio del consultor serían deseables para permitir cerrar la brecha fiscal al mismo tiempo que se mejora el diseño de la política fiscal del país.

A. EL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA DEL 13 DE JULIO Y LAS SUGERENCIAS DEL PRESIDENTE ELECTO DEL 27 DE JULIO

El proyecto presentado por el presidente Mejía al Congreso Nacional contiene reformas que alcanzan al diseño de los tributos, al procedimiento tributario y a un blanqueo impositivo. El día 27 de julio de 2004 el presidente electo Leonel Fernández envió sugerencias al congreso para modificar la propuesta del presidente Mejía. En los párrafos que siguen se analizan las sugerencias del 13 de julio y, en los casos que corresponde, las modificaciones propuestas el 27 de julio, indicadas en *letra cursiva* para facilitar su lectura.

A. 1 Reformas al procedimiento tributario

Estas se concentran en los primeros ocho artículos del proyecto y se discuten a continuación:

Limitación al secreto bancario en el caso de transferencias al exterior. El artículo 1 del proyecto obliga a las entidades financieras a informar a la administración tributaria sobre las transferencias de fondos al exterior, y hace solidariamente responsables a estas entidades por las obligaciones tributarias incumplidas por el propietario de esos fondos.

Más allá de la legalidad de esta medida sobre la cual el consultor no puede emitir opinión, caben los siguientes comentarios:

La discusión de fondo que debería plantearse es acerca de la ventaja o desventaja del secreto bancario. En los países que cuentan con una administración tributaria de alta eficiencia y honestidad, la DGI accede a la información sobre las cuentas bancarias, aunque siempre existe la posibilidad de hacer transacciones “en negro” por medio de cuentas bancarias y tarjetas de crédito emitidas en el extranjero.

Limitar el secreto bancario para el caso de las transferencias al exterior tiene varios problemas: a) supone implícitamente que alguien que evade pero no transfiere fondos al exterior es menos condenable para la sociedad; b) es algo ingenuo, porque existen formas de transferir fondos al exterior y evadir impuestos (un ejemplo son las operaciones de subfacturación de exportaciones).

En las sugerencias del 27 de julio se propone eliminar esta modificación, criterio que este consultor comparte por las razones mencionadas anteriormente.

Otras reformas al procedimiento tributario. Los artículos 2, 7 y 8 modifican plazos para presentar recursos y aumentan las multas, mientras que los artículos 4, 5 y 6 introducen la figura del Procurador Tributario.

El nivel de multas debe ser lo suficientemente alto para disuadir el incumplimiento, y lo suficientemente bajo para que no lleven a situaciones extremas. Como regla general, los intereses deben ser positivos en términos reales (para evitar que no pagar al fisco sea una fuente barata de financiamiento para el moroso).

La especialización tributaria se ha tratado de justificar en la complejidad del tema, pero limitar el proceso a una sola instancia parece algo excesivo.

Solve et repete. El artículo 3 introduce la idea de fianzas para garantizar el pago de tributos en discusión judicial si el contribuyente opta por litigar.

La idea del solve et repete es una medida altamente polémica (incluso, ha sido declarada inconstitucional en el país). Nuevamente, si la administración tributaria es eficaz y honesta tiene más lógica su introducción porque se evita que los evasores diluyan el efecto de las penas por medio de litigios que se prolongan al mismo tiempo que los montos adeudados pierden valor por la inflación. Pero ello es igualmente atendible en el caso de reclamos del fisco irrazonables que cuando son devueltos al contribuyente han perdido buena parte de su valor.

Una alternativa es evaluar corregir por inflación las cifras en cuestión, porque ello aliviaría parte del problema económico.

La opción de la fianza para liberar del pago es una salida razonable, pero costosa para el contribuyente que gana el caso. Podría preverse la devolución del costo de la misma (corregido por inflación) a los contribuyentes que han ganado el recurso.

En sugerencias del 27 de julio se acota mejor el proceso mejorando en alguna medida las garantías procesales del contribuyente, pero no se los compensa por el costo de la fianza.

A. 2 Reformas a los impuestos

A. 2. 1 Impuesto a la Renta de las Empresas

El artículo 9 limita la deducción de las pérdidas en los casos de fusiones de empresas al no permitir utilizarla para reducir la ganancia de la empresa adquirente.

Esta medida aumenta innecesariamente el costo para las fusiones genuinas. Se ha tratado de justificar porque la DGI no conoce el detalle de los contratos. Si este es el problema debería permitirse el descuento de la pérdida si hay full disclosure de los contratos entre las partes, en lugar de tratar a todas las fusiones como si los participantes escondieran siempre la información relevante para el fisco.

El artículo 10 del proyecto agrega un párrafo al literal m del artículo 287 del Código Tributario. Este literal establece que las personas físicas no asalariadas pueden deducir de su renta bruta los gastos realizados para generar esa renta. El proyecto de reforma agrega al literal m existente que si la persona hace uso de las deducciones no puede utilizar la exención contributiva dispuesta en el artículo 296 (entendiendo que es el mínimo no imponible a partir del cual se aplica la escala progresiva del impuesto a la renta de las personas físicas).

Aparentemente la interpretación de los redactores del proyecto es que una persona física cuya actividad encuadre en los términos del literal m del artículo 287 haría un deducción doble, ya que primero deduciría de su renta los gastos incurridos para obtenerla y, luego, podría gozar del mínimo no imponible.

Si esto es así hay un error conceptual. En la definición teórica y práctica de la base imponible del impuesto a la renta de las empresas y de los trabajadores independientes se permite deducir los gastos incurridos para generar esa renta, porque precisamente se trata de un impuesto a los ingresos netos, en una clara diferencia a lo que sería un gravamen sobre los ingresos brutos. Por otro lado, la presencia de un mínimo a partir del cual se grava a las personas tiene por objeto que el impuesto sea progresivo y excluya del alcance del mismo a las personas por debajo de un determinado nivel de ingresos netos. Es habitual en otros países, y correcto desde el punto de vista conceptual, que una persona que tiene una actividad comercial o profesional y que no ha formado una empresa, pueda deducir los gastos en que incurrió para generar la renta y luego se le permita descontar el mínimo no imponible. De esa forma, queda en un pie de igualdad con otros contribuyentes que reciben ingresos similares.

Lo que se ha tratado de acotar en otros países es el abuso en las deducciones que puedan realizar estos contribuyentes, habitualmente difíciles de fiscalizar. Pero para ello, es preferible limitar las deducciones a un porcentaje máximo de la renta bruta y no impedir el descuento del mínimo no imponible.

El artículo 11 impide que se deduzcan como gasto los recargos, multas e intereses que se apliquen por el incumplimiento de cualquier obligación tributaria.

Esta es una reforma menor que aumenta el valor efectivo de las multas para los contribuyentes que tengan ganancias gravables.

El artículo 12 del proyecto establece que cuando un contribuyente presente pérdidas y se le hagan impugnaciones a los gastos personales, retiros o sueldos o gastos sin comprobantes que haya deducido de la renta, se le aplicará una sanción del 25% de cada gasto impugnado más los recargos e intereses que correspondan.

La deducción de gastos que no estén autorizados por la ley automáticamente da lugar a un mayor impuesto determinado para los contribuyentes que tienen ganancias y, por lo tanto, la multa implícita es del 25% de esos gastos. El artículo 12 del proyecto procura imponer la misma multa a los que tienen pérdidas, pero en la forma en que está redactado parece un exceso. Ello es así, porque aún sin la deducción de los gastos objetados por la DGI la empresa puede seguir mostrando pérdidas. En este caso, no hubo perjuicio fiscal y no cabrían las multas. El proyecto lleva a que automáticamente se pague una sanción del 25% si una deducción es objetada. Es mejor que se recalcule la ganancia/pérdida de la empresa por los gastos objetados y se calcule el impuesto que corresponde y si hubo diferencia con el ingresado por la empresa se reclame la misma, además de los recargos e intereses que correspondan.

En las sugerencias del 27 de julio se eliminan los recargos e intereses y por ello la sanción se limita al 25% del gasto impugnado. Esta sugerencia modera un poco el problema mencionado en el párrafo anterior pero no lo elimina.

El artículo 13 deroga el literal s del artículo 299, mientras que el **artículo 15** establece una retención del 15% a los intereses pagados sobre depósitos o valores de entidades financieras y no financieras. El literal s del artículo 299 eximía del impuesto a la renta a los intereses que las personas físicas obtuvieran de entidades financieras, pero gravaba los que obtenían las empresas a la tasa del 25%.

Al eliminar la exención de intereses del literal s del artículo 299, los intereses pasan a estar gravados, supuestamente a las tasas habituales para empresas e individuos. Además, se introduce una retención del 15% que no es claro si es un pago a cuenta o pago definitivo. Si la retención es pago a cuenta la reforma propuesta no modifica la situación para las empresas, pero si para los individuos (que pasan de tener ese ingreso como exento a tenerlo gravado a la alícuota que les corresponda con un mínimo de 15% retenido por la entidad financiera); si es pago definitivo reduce el impuesto a los intereses que perciben las empresas de 25% a 15% y lo aumenta para los financieros de 0% a 15% en el caso de los individuos.

Un problema de la propuesta es que grava intereses nominales, lo que resulta en fuerte impuesto sobre retorno real. Supóngase por ejemplo que la tasa de interés real es del 10% anual y la tasa de inflación del 20% al año, lo que lleva a una tasa nominal de interés de 32% al año. Un impuesto del 15% sobre el retorno nominal le deja neto al que lo recibe un 27.2% nominal que se transforma en un 6% real luego de deducir el 20% de inflación supuesto. En este caso, un gravamen de 15% sobre el retorno nominal termina en uno de 40% sobre el real. El siguiente cuadro muestra las tasas impositivas sobre el retorno real

que surgen al introducir un impuesto de 15% sobre los intereses nominales para distintas combinaciones de tasa real y tasa de inflación. Puede observarse que la tasa es muy alta cuando el componente inflacionario es mayor que la tasa real de interés supuesta.

Tasa impositiva sobre el retorno real para una tasa de 15% sobre el interés nominal

Tasa real	Tasa de inflación				
	0	5	10	20	50
3	15,0%	38,8%	60,5%	98,3%	181,7%
5	15,0%	29,3%	42,3%	65,0%	115,0%
10	15,0%	22,1%	28,6%	40,0%	65,0%
15	15,0%	19,8%	24,1%	31,7%	48,3%

Analizando el problema desde un punto de vista teórico, debe mencionarse que al igual que otros países, República Dominicana favorece impositivamente a los proyectos de inversión financiados con deuda. Los intereses sobre los ahorros financieros obtenidos por las personas están exentos según la legislación del país, al mismo tiempo que se permite a las empresas deducir como gasto los intereses pagados sobre su deuda. De esta forma, y excepto por el impuesto a la Renta que paga el intermediario financiero sobre su spread, un proyecto financiado con deuda paga una tasa muy baja,¹⁴ mientras que los proyectos financiados con capital propio enfrentan una alícuota del 25%. Pero de hecho como las empresas pueden corregir por inflación la depreciación los proyectos financiados con capital propio terminan siendo gravados a la tasa del 25% y se subsidia a los que se financian con endeudamiento, porque deducen los intereses nominales sobre la deuda.¹⁵

El sesgo a favor de los proyectos que se financian con endeudamiento genera varios problemas conocidos:

Puede discriminar en función de la forma en que se constituyen las sociedades. Este es el caso de Estados Unidos donde el problema aparece por la doble tributación sobre los dividendos de las corporaciones, pero no está presente para el resto de las empresas. En República Dominicana el sesgo es general, ya que para todas las empresas, independientemente de su forma societaria, existe un incentivo impositivo a utilizar deuda y no capital propio.

Discrimina en contra de las pequeñas y medianas empresas porque éstas tienen menor acceso al financiamiento de terceros, que es la alternativa menos gravada.

Discrimina en contra de las empresas cuya actividad demanda el uso de capital específico (es decir, aquel que está “hundido” porque no tiene usos alternativos) ya que éste tiene más dificultades para ser utilizado como garantía de los préstamos.

¹⁴ Incluso puede ser negativa si la tasa de inflación es alta porque se permite deducir todo el interés nominal, cuando lo correcto sería sólo permitir la deducción de la tasa real. Se puede demostrar que la deducción de los intereses nominales conjuntamente con el cómputo de la depreciación a valores históricos resulta en una tasa del impuesto negativa. El caso de República Dominicana es todavía más favorable porque se permite ajustar por inflación la depreciación.

¹⁵ En una economía sin inflación el impuesto a la Renta es un gravamen al capital porque permite que se deduzcan en forma automática todos los gastos excepto los relacionados con la inversión que se descuentan en cuotas (amortización contable) sin intereses. En este contexto, un proyecto que se financia totalmente con fondos propios y al cual se le permite descontar automáticamente la inversión queda desgravado en el margen. Cuando existe financiamiento con deuda, la deducción de los intereses elimina el impuesto. La inflación potencia este efecto como se mencionara anteriormente.

No existen argumentos económicos que avalen el sesgo que tiene el sistema impositivo de República Dominicana a favor de financiar los proyectos de inversión con deuda. Resolver este problema no es fácil en un país con problemas en su administración tributaria y con alta movilidad de capitales.

La alternativa utilizada en algunos países desarrollados de gravar los intereses ganados por las familias y evitar la doble imposición de los dividendos distribuidos. Pero esta alternativa tiene problemas de control y pone en desventaja al mercado de capitales local con relación a los paraísos fiscales.

Otra opción es actuar en el ámbito de las empresas. Así fue sugerido por el Tesoro de Estados Unidos en 1992 con su propuesta de Comprehensive Business Income Tax (CBIT) que no permite la deducción de los intereses y dividendos pagados de la base imponible de las empresas y los exime a nivel del individuo,¹⁶ introduciendo la neutralidad entre la deuda y el capital propio. Sin embargo, esta alternativa tiene algunos inconvenientes:

Es un apartamiento importante de las normas internacionales y, por lo tanto, es difícil que otros países lo acepten como crédito fiscal del impuesto a las ganancias pagado en el extranjero.

Arregla la distorsión entre capital propio y deuda y en el caso americano entre corporaciones y otro tipo de sociedades, pero no resuelve algunos problemas de control que aparecen porque la legislación permite deducir otras formas de remuneración del capital (regalías, por ejemplo), o se generan otras distorsiones.¹⁷

La alternativa de gravar los intereses de los préstamos en cabeza de la firma (los que deduce por la deuda) es una tercera opción. Por ejemplo, se ha sostenido que en la medida en que el impuesto alcance también a los intereses pagados por los préstamos locales no habría problemas con los créditos fiscales que conceden los países de origen de la inversión por el impuesto a las ganancias pagado en el país de radicación del proyecto. Debe señalarse que una reforma de este tipo debería regir para las operaciones pactadas a partir de la fecha de aprobación de la nueva legislación,¹⁸ porque en caso contrario altera ex-post las condiciones bajo las cuales se emitió la deuda. Si bien es cierto que las reformas tributarias alteran la situación de cada empresa, si se decide gravar los intereses se produce un cambio de envergadura que es aconsejable que se haga en forma gradual.¹⁹

El impuesto a los intereses elimina el sesgo sobre el financiamiento de la inversión para las empresas de capital nacional, pero puede gravar al financiamiento con deuda en forma excesiva para las empresas extranjeras en la medida en que no sea acreditable como pago a cuenta del impuesto en su país de origen. Este problema no es tan grave porque la mayoría de los países tiene algún sesgo a favor de la deuda, que el impuesto corregiría sin dar lugar

¹⁶ En otras palabras extendería a los intereses el mismo tratamiento que tienen los dividendos en República Dominicana.

¹⁷ Por ejemplo, se ha mencionado que las operaciones de leasing sobre activos físicos podrían continuar deduciendo los pagos de alquiler, mientras que no se permitiría la deducción de los intereses en las operaciones puramente financieras.

¹⁸ En verdad, para evitar que exista un período durante el cual se pueda vaciar la base imponible, el impuesto debería excluir de la base imponible del nuevo gravamen solamente a los intereses correspondientes a la deuda declarada en el último ejercicio fiscal previo a la aprobación de la ley.

¹⁹ La tasa de este impuesto debería ser algo inferior a la general, porque parte del gravamen es captado al nivel del intermediario financiero cuyo margen de intermediación está alcanzado por el impuesto.

a una doble tributación (al menos plena), y porque, como fuera mencionado anteriormente, no es claro que no pueda ser acreditable.

Finalmente, debe precisarse cómo se calcula el impuesto porque una parte del costo del crédito refleja el riesgo de incumplimiento que estima el intermediario financiero. Este monto es adicional al riesgo propio de la inversión, que es alcanzado por el impuesto cuando la misma se financia con capital propio. Una alternativa es calcular el impuesto sobre una tasa de interés notional igual para todas las inversiones, pero tendría el problema de no contemplar adecuadamente el riesgo por sector que debería ser gravado.²⁰ Además, los intereses pagados por las entidades financieras deberían eximirse para evitar la doble imposición de los mismos.

Por lo desarrollado en los párrafos anteriores la propuesta de gravar los intereses percibidos por los individuos tiene una lógica teórica, pero en la práctica existen problemas agravados por la particular coyuntura de bancos debilitados por la crisis reciente; por ejemplo, se favorece a que las familias depositen en el exterior (alternativa disponible sólo para las de altos ingresos). La alternativa de gravar los intereses de las empresas o limitar su deducción también tiene problemas prácticos. Por ello su eventual utilización requiere de un análisis cuidadoso y eventualmente puede plantearse en el mediano plazo. Si finalmente se opta por hacerlo ahora en la forma planteada en el proyecto de reforma tributaria, sería conveniente que sólo se graven los intereses reales y que la retención se calcule sobre la misma base.

En las sugerencias del 27 de julio se reemplazó el gravamen a los intereses percibidos por una ampliación del impuesto a las transacciones financieras. Se comparte esta decisión por la situación coyuntural que tiene al sistema financiero surgiendo de una crisis profunda. El impuesto a las transacciones financieras es analizado y criticado en el anexo a este documento.

El artículo 14 aclara que las empresas podrán acreditar contra el impuesto a la renta las retenciones realizadas sobre los dividendos distribuidos sólo si efectivamente se pagó el impuesto.

Esta restricción es lógica. No obstante la redacción de todo el artículo 308 del Código Tributario es algo confusa. Existe un impuesto a la renta de las empresas del 25%, luego cuando se distribuyen dividendos se retiene un 25% que la propia empresa que hizo la retención puede acreditar contra el impuesto a la renta (ello parece anular la retención en los hechos y evita la doble imposición del dividendo). A su vez el dividendo está excluido de la renta bruta de los accionistas.

Una forma más simple de definir la tributación sería que la empresa pague sobre la renta el 25% de impuesto y los dividendos se distribuyan sobre la renta neta del impuesto y se mantienen excluidos en cabeza del accionista. Si la empresa opta por retener la utilidad, igual se pagó el 25% de impuesto.

²⁰ La tasa notional podría calcularse sobre la base del rendimiento de los bonos de las empresas de primera línea o la de los títulos públicos más una estimación del retorno diferencial de las acciones con relación a los títulos públicos.

El artículo 15 también introduce otras modificaciones a las retenciones a cuenta del impuesto a la renta. Por ejemplo, en el caso de los servicios profesionales que facturan como empresas a otras empresas también debe realizarse la retención, se aumenta la retención en los pagos que realicen el Estado y sus dependencias por la compra de bienes y servicios del 1.5% al 2%, y se mantienen sin cambios las retenciones sobre ingresos provenientes de juegos de azar y alquileres. También se habilita a la DGI a definir que pueden ser sujetos a retención los pagos realizados por cualquier persona jurídica.

Estos cambios persiguen un objetivo de recaudación y mejor control.

En las sugerencias del 27 de julio se eliminó este artículo.

El artículo 16 del proyecto modifica los regímenes de anticipos, sustituyendo el 1.5% que se calcula sobre los ingresos brutos por un anticipo equivalente al 100% del impuesto pagado en el año previo. Se establece que durante el año 2005 las empresas deberán pagar lo mismo que pagaron durante el año 2004.

La introducción de anticipos o pagos mínimos a cuenta son medidas que tratan de suplir problemas en el diseño de los impuestos o en la administración tributaria. Aún los países con administraciones tributarias consideradas eficaces tienen reglas que permiten proteger la recaudación de los efectos de la alta movilidad de capitales y de la elusión. Canadá, Alemania, Islandia, Italia, Luxemburgo y Suiza gravan, además de las ganancias de las empresas, sus activos o su patrimonio neto. Este tipo de impuestos tiene algunos problemas ya que puede dar lugar a alguna cascada en la tributación porque las empresas pueden ser dueñas de activos de otras empresas, pero las críticas que en general se hacen sobre este tipo de impuesto son algo exageradas.²¹

Una alternativa es introducir un impuesto mínimo a las ganancias como rige en Estados Unidos desde 1986. El impuesto a pagar en un año determinado no puede ser inferior al que surge de aplicar la tasa normal del 36% sobre las utilidades definidas sobre la base de la ley tributaria, o del 20% sobre una definición más amplia de la ganancia. De esta forma se procuró limitar el impacto de las deducciones y tratamientos promocionales.

Otra posibilidad es restringir la deducción de intereses del balance impositivo en función de la relación deuda/patrimonio (las llamadas “thin capitalization rules”),²² o establecer criterios para las deducciones de gastos incurridos con empresas vinculadas (por ejemplo, precios similares a los de operaciones con terceros), o para fusionar a los fines impositivos las pérdidas de las empresas adquiridas con las ganancias de la compradora.

República Dominicana permite la deducción plena de los intereses nominales pagados por las empresas sin que exista ninguna regla de “thin capitalization”. En cambio, existe en

²¹ En el mediano plazo es indiferente gravar un stock o las utilidades que genera ese stock, siempre que se utilice uno a cuenta de otro o en reemplazo del otro impuesto. Para los sectores con ingresos muy volátiles el impuesto a los activos puede generar un mayor costo financiero, pero tiene la ventaja de tratar igual a la deuda y al capital propio.

²² Algunos países europeos sólo permiten la deducción de los intereses si la deuda es como máximo 1.5 veces el patrimonio, y Estados Unidos tiene una regla similar para los intereses de préstamos recibidos del exterior.

República Dominicana un anticipo del 1.5% de las ventas como pago a cuenta del impuesto a la Renta, y otros esquemas de anticipos específicos a determinados sectores.

El proyecto de reforma reemplaza el anticipo de 1.5% de las ventas por un anticipo igual al monto pagado en el año anterior. Esto modifica el objetivo del instrumento convirtiéndolo en uno que trata de reducir el impacto de la inflación sobre el impuesto a pagar que se calcula con base anual, cuando el 1.5% sobre las ventas cumplía ambos propósitos: anticipar la recaudación y actuar como protección de la recaudación, al riesgo de gravar en exceso a algunas empresas que tuvieran pérdidas genuinas.

Para el año 2005 se hace una excepción estableciendo que se deberán ingresar como anticipo la misma suma ingresada en el año 2004 cuando rigió el 1.5% de las ventas. Al fijarse esta obligación transitoria en términos nominales, el efecto negativo sobre las empresas se diluye, en parte, por efecto de la inflación.

Los pagos a cuenta no son medidas agradables para los contribuyentes pero su eliminación requiere cerrar vías de elusión o deducciones en exceso que puedan existir en el Código Tributario. Por ejemplo, si la deducción de intereses permitida a las empresas fuera sólo por el componente real y se introdujera alguna regla de capitalización exigua, la eliminación del 1.5% parecería menos expuesta a que la base imponible del impuesto se vacíe por medio de deducciones excesivas (por ejemplo, el componente inflacionario del interés nominal).

Las sugerencias del 27 de julio mejoran la redacción del artículo al precisar que cada cuota mensual del anticipo será la doceava parte del impuesto pagado en el año anterior pero no realiza ninguna modificación de fondo al proyecto original.

A. 2. 2 ITEBIS

El artículo 17 establece que las empresas que contraten servicios profesionales gravados con el ITEBIS que se facturen por medio de una persona jurídica, deberán retener el 100% del impuesto.

Esta medida procura evitar que se eludan, por medio de la creación de empresas de profesionales, las retenciones que existen para los servicios profesionales. El objetivo de la reforma es acertado pero el porcentaje de retención es excesivo. No contempla el caso de aquellos que únicamente facturan a empresas y que tienen insumos gravados. La retención al 100% los dejaría con saldos a favor en el ITEBIS que dudosamente serán reintegrados por la DGI.

El artículo 18 aumenta del 12 al 16% la tasa del ITEBIS.

Ante una necesidad de recursos y si el sistema tributario está bien diseñado es preferible aumentar la alícuota de un impuesto al consumo generalizado que alterar otros impuestos. Pero en el caso del República Dominicana existen varios problemas de diseño del sistema en general y del ITEBIS en particular. En este último caso la base imponible alcanza a algo menos de la mitad de la economía porque las exenciones son mucho más amplias que lo que es habitual por razones técnicas (problemas para gravar a determinados servicios como

los financieros) o de equidad (bienes que son importantes en la canasta de las familias más pobres y cuyo consumo realizan mayoritariamente éstas).

Por ello, la decisión de aumentar la tasa debería ir precedida, al menos, de una reducción importante en las exenciones en el ITEBIS. Más adelante se hace una sugerencia al respecto.

En las sugerencias del 27 de julio se establece que el ITEBIS a la publicidad continuará gravado a la tasa reducida del 6% hasta finales del año 2004. No hay mayores reparos a esta sugerencia.

El artículo 19 modifica las exenciones en el ITEBIS para los servicios. Grava a los financieros y exime a los seguros y al transporte aéreo y marítimo de personas y cargas (que pasan a tributar un selectivo al consumo de 16% según el **artículo 22 del proyecto**).

Esta propuesta es criticable por varias razones. Gravar correctamente con un impuesto al valor agregado del tipo consumo como el que tiene el país a las actividades financieras y de seguros es muy difícil. El interés o la prima de un seguro tienen un componente de valor agregado y otro de redistribución entre asegurados o tomadores de crédito.²³ En el caso de los cobros de intereses a empresas la exención no plantea un problema para el fisco ya que el valor agregado por la entidad financiera es alcanzado en la etapa siguiente; en verdad existe una imposición mayor por los créditos fiscales de ITEBIS que los bancos no pueden descargar. Este no es el caso de los préstamos para consumo porque allí la exención resulta en una menor tasa de interés final que la que existiría si se gravara con ITEBIS. Lo usual en otros países es eximir a los servicios financieros del IVA.²⁴

La decisión de gravar a los servicios financieros que propone el proyecto de reforma tributaria resultará, entonces, en un aumento mayor que el justificado en los préstamos para consumo, pero debería permitir reducir un poco el spread de intermediación porque los bancos podrán descargar los créditos fiscales por sus compras gravadas que hoy absorben como costo.

En el caso de los seguros, se los encarece en forma importante. Las compañías aumentarán sus costos por los créditos fiscales de ITEBIS que no podrán descargar, y además, pasarán a tributar un selectivo al consumo del 16% sobre esa base aumentada. Como consecuencia, el efecto sobre el precio para los consumidores finales (individuos) será algo mayor que el que sufrirán en otros bienes y servicios por la suba del 12 al 16% en la tasa general del impuesto. Y para las empresas que compran seguros el encarecimiento será algo más del 16% ya que el precio subirá en algo más de 4 puntos pero no podrían deducir ningún

²³ Por ejemplo, buena parte de la prima de un seguro es un pago que realiza cada uno de los asegurados que termina financiando la compensación que recibe el que enfrenta el siniestro. Esta redistribución no debería ser objeto del ITEBIS. Lo propio ocurre con la tasa de interés ya que una parte de la misma refleja el hecho que existe un riesgo de morosidad en la cartera.

²⁴ La Argentina e Israel son dos excepciones. En el primer caso se gravó con IVA a todas las operaciones financieras imponiendo una mayor presión tributaria sobre el valor agregado del sector que la deseable, y en el de Israel se aplicó el método aditivo (se aplica la tasa sobre la suma de los componentes del valor agregado) que tiene el problema de qué hacer con los créditos fiscales de los insumos del sector.

crédito fiscal. Más adelante se sugiere una alternativa para lograr mayores recursos, al analizar las subas en otros selectivos al consumo.

Las sugerencias del 27 de julio restituyen la exención en el ITEBIS para los servicios financieros, criterio que se comparte por las razones apuntadas anteriormente, pero no se corrige el problema de los seguros al introducir un selectivo al consumo y mantener la exención en el IVA.

El artículo 20 introduce dos cambios: habilita al Poder Ejecutivo a reducir las exenciones en el ITEBIS a partir del 1 de julio de 2006 para compensar el efecto de la reducción de aranceles al comercio exterior, y se establece que las únicas exenciones previstas en el ITEBIS serán las que figuran en los artículos 343 y 344 del Código Tributario, derogando cualquier otra exención excepto las que surjan de acuerdos internacionales.

El segundo párrafo mencionado es una decisión acertada y evita que se otorguen exenciones por otras vías.

En las sugerencias del 27 de julio se incluye a las exenciones contempladas en la ley de Zonas Francas criterio que se comparte por las características de las mismas.

El tema de las exoneraciones en el ITEBIS es un tema muy debatido y que merece un análisis más profundo. Como se adelantara anteriormente, existen bienes y servicios difíciles de gravar correctamente con un IVA tipo Consumo como el que tiene República Dominicana, y razones distributivas que llevan a eximir a determinados productos, aún cuando existan alternativas técnicas muy superiores a las exenciones como los subsidios focalizados. Las exenciones en impuestos generalizados al consumo tienen varios problemas como se mencionara en el capítulo I (son poco eficaces para atender los objetivos distributivos porque la mayor parte del gasto de los bienes de la economía lo realizan las familias de ingresos medios y altos que también compran los productos a precios menores como consecuencia de la exoneración, complican seriamente la administración tributaria, las exoneraciones a determinados productos afectan a los sustitutos gravados, etcétera).

La ley del ITEBIS exime del impuesto a las ventas a la mayor parte de los productos alimenticios, a varios insumos y bienes de capital del sector agropecuario y de la industria gráfica, a los combustibles, a los libros y revistas, al material educativo a nivel preuniversitario, a los servicios de salud, el transporte interno, la educación, los servicios financieros, el alquiler de viviendas, los servicios de electricidad, agua y recogida de basura y algunos productos como la pasta dental, jabón para lavar o fregar, los fósforos, los sillones de ruedas para inválidos y las prótesis articulares.

Además, se exonera del impuesto a las compras de determinados consumidores. Además de algunos ejemplos comunes en otros países (como el cuerpo diplomático) en República Dominicana se extiende ese beneficio a las instituciones del sector público y a organizaciones no gubernamentales (religiosas, educativas, culturales, de asistencia social y similares) que cuenten con franquicias en materia de derechos de importación.

Estas exenciones son más generosas que las concedidas en otros países y generan numerosos problemas. Por un lado, modifican los precios relativos de los bienes y servicios al público afectando negativamente la asignación de recursos.²⁵ Las exoneraciones subjetivas se prestan a comportamientos poco transparentes; las que persiguen fines distributivos (alimentos, transporte público, etc.) son cuestionables para alcanzar tal fin ya que filtran cuantiosos recursos hacia otros usuarios además de los de menores recursos que se procuró proteger; y las que favorecen a bienes “meritorios” como los culturales generan muchas veces problemas en la definición de los límites para calificar. Todas las exenciones tienen en común el problema de complicar la administración tributaria.

El cuadro siguiente, elaborado con datos de la Encuesta de Gasto de las Familias de 1998 muestra la importancia de los productos exentos en el total de consumo de cada quintil de ingresos. Los bienes y servicios exentos según la ley actualmente vigente representan aproximadamente el 56% del gasto total de las familias dominicanas, con porcentajes decrecientes según el nivel de ingreso (por ejemplo, los exentos representan el 74% del gasto del 20% de las familias más pobres y 48% del gasto del 20% de las familias más ricas). Sin embargo, el grueso de esta “progresividad” en el diseño de la base del ITEBIS la explican las exenciones en Alimentos y Bebidas, ya que las exenciones en otros bienes y en los servicios se distribuyen en forma más pareja entre todas las familias del país (del orden del 23 al 26% para el 80% de menores ingresos, trepando al 34% en el caso del quintil más acaudalado).

Cuadro No. Bienes y Servicios Exentos en el ITEBIS. % del gasto de cada quintil

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Ley de ITEBIS ACTUAL	74,0%	65,9%	59,5%	54,1%	48,5%	56,1%
Alimentos, Bebidas y Tabaco	51,3%	42,5%	34,8%	27,5%	14,4%	27,7%
Resto de bienes exentos y servicios exentos	22,8%	23,4%	24,7%	26,6%	34,1%	28,5%
Exentos Según propuesta Artana	48,7%	40,2%	34,0%	27,9%	19,9%	29,2%

Si las exenciones se limitan a unos pocos alimentos, a los medicamentos, al transporte y a los servicios que son difíciles de gravar por razones técnicas (financieros) o conceptuales (educación), se puede gravar a la mitad del gasto actualmente exento y mejorar la distribución del ingreso. En la última fila del cuadro se estima qué porcentaje del gasto total de cada quintil quedaría exento (49% para el 20% más pobre y sólo 20% para el más rico). La incidencia de gravar a la mitad del gasto exento con una alícuota del ITEBIS del 16% sería de 4% para el Quintil 1, aumentando paulatinamente hasta el 4.6% del Quintil 5. Ello revela que adoptar exenciones más a tono con las que rigen en otros países (es decir limitando las exenciones a un mínimo) permite allegar recursos al fisco y, al mismo tiempo, mejorar la distribución del ingreso.

²⁵ La teoría de la imposición indirecta óptima concluye en que es preferible no tener tasas uniformes sino en variar las mismas (bajo ciertos supuestos) en forma inversa a la elasticidad de demanda de cada bien. Existen varias críticas respecto de la aplicación práctica de este criterio de imposición, pero es evidente que las diferencias de tasas en República Dominicana no trata de explotar supuestas inelasticidades en las demandas de ciertos bienes y servicios. Algunas de las críticas a la teoría de la imposición óptima son similares a las que se formulan para la propuesta de tener aranceles diferenciados sobre las importaciones de modo de igualar las protecciones efectivas. La carencia de información sobre las elasticidades relevantes fomenta la presión de los grupos de interés por tratar de demostrar que su producto amerita una tasa de imposición más baja.

En resumen, se sugiere que además de los medicamentos, el transporte y los servicios educativos y financieros, se mantengan exentos los siguientes productos alimenticios: arroz, pan, yuca, batata, papa, azúcar, cebolla roja, ajo, plátanos, guineos, carne fresca de res y de pollo, legumbres, huevos, aceite de soja y maní y leche. Estos fueron seleccionados en base a dos criterios: importancia en el gasto de los quintiles 1 y 2 y característica distributiva (porcentaje del gasto total de esos productos que hacen los quintiles 1 y 2). La selección de algunos alimentos genera problemas porque aparecen sustitutos cercanos gravados. Por ello, lo mejor sería acotar las exenciones a unos pocos servicios y compensar a las familias de menores recursos con subsidios focalizados; la propuesta presentada aquí pretende mostrar que es posible acotar las exenciones a la mitad sin complicar el problema distributivo.

Las sugerencias del 27 de julio mantienen las exenciones a las medicinas, a los productos transferidos sin transformación, a los productos agropecuarios, a los servicios de salud y a los servicios de educación. De esta lista es opinable mantener la exención a los servicios de salud, tanto por razones distributivas como de eficiencia y la posible interpretación de que no se pueden gravar algunos alimentos.²⁶ Además se mantiene la discrecionalidad del Ejecutivo para eliminar el resto de exenciones vigentes en la actualidad.

A. 2. 3 Impuestos Selectivos al Consumo

El artículo 21 del proyecto introduce modificaciones a los impuestos selectivos al consumo vigentes. Por un lado, para los que recaen sobre bebidas alcohólicas se establece la actualización por inflación en forma trimestral en lugar de anual para los impuestos específicos, pero regiría recién a partir del año 2005 (la indexación del año 2004 se haría en base anual y en enero del 2005 como estaba previsto), y además se duplica del 10 al 20% el impuesto ad-valorem que recae sobre éstas. Además, el proceso de convergencia hacia un selectivo uniforme por contenido de alcohol se detiene en el año 2006 congelándose la estructura relativa que la ley vigente prevé en ese año. Eso favorece a los ron y perjudica a las cervezas.

Para los cigarrillos se duplica el selectivo al consumo, se realiza la indexación en forma trimestral aparentemente desde la fecha de sanción de la ley, pero no incluye un ad-valorem. Además, se establece que el impuesto selectivo pasa a formar parte de la base imponible del ITEBIS. Para los cigarros y tabaco en general se duplica el ad-valorem.

Existen razones técnicas que justifican gravar a determinados productos con impuestos selectivos al consumo que se resumen a continuación:

Externalidades negativas. Un argumento que tiene impacto práctico es la decisión de penalizar el consumo de determinados productos que generan un daño al resto de los habitantes de un país. En el caso de los cigarrillos la externalidad aparece por el costo en presupuesto público de atender a los fumadores que tienen un mayor riesgo de contraer

²⁶ Debe señalarse que en la nota que envía el presidente electo a la Asamblea menciona la intención de mantener exentos a los alimentos básicos. No es claro que la redacción del artículo 20 del proyecto permita gravar a otros alimentos no considerados básicos. Hubiera sido preferible que la limitación que establezca el Congreso a la facultad de eliminar exenciones en el ITEBIS mencionara con mayor precisión el concepto de alimento básico.

varias enfermedades o para los llamados fumadores pasivos; en el caso de los alcoholes se hacen argumentos similares por el lado de la salud o la seguridad vial y en el caso de los combustibles se analizan dos cuestiones, la contaminación ambiental y los efectos sobre la salud y el medioambiente y la congestión vehicular dado que no es posible cobrar peajes en todos las calles y rutas del país.

En este punto aparecen varias cuestiones a resolver: a) ¿cuál es el monto de la externalidad?; b) ¿son los impuestos la mejor forma de resolver el problema?; y c) ¿cómo debe instrumentarse el impuesto (ad-valorem o específico)?.

Por ejemplo, en trabajos recientes realizados para Europa se ha intentado cuantificar el nivel de imposición diferencial que se justificaría en el impuesto a los combustibles por los conceptos mencionados anteriormente, llegando a valores del orden de US\$1.10 por galón. El impuesto que hoy rige en República Dominicana sobre las gasolinas especial y regular es del orden de US\$ 0.50 y sobre el diesel es de US\$ 0.14 por galón. En el caso de las externalidades negativas que genera el hábito de fumar se ha estimado en los Estados Unidos que la misma es del orden de US\$ 0.30 por paquete de cigarrillos²⁷. El impuesto actual en República Dominicana es del orden de US\$ 0.22 por paquete. Debe mencionarse que los niveles de las externalidades estimados para otros países son sólo una referencia que probablemente sea un valor máximo para el correspondiente número para el caso de República Dominicana, en la medida en que parte de los daños tienen que ver con el ingreso per cápita de la población afectada.

Además, aparecen otros problemas con los impuestos especiales a determinados consumos cuando éstos son muy elevados. Uno de ellos es que inducen al contrabando con operaciones hormiga o ventas ilegales que se nutren de consumos exentos.²⁸ Existen diversos estudios que han procurado medir la importancia del contrabando y otras formas de eludir o evadir una alta presión impositiva en impuestos al consumo de determinados bienes. Existen diversas maneras en que los gobiernos pierden recursos por la presencia de “operaciones de arbitraje”. Se destacan las siguientes: a) el contrabando organizado desde otros países o desde otras provincias que tienen menor presión impositiva; b) el “round tripping” que consiste en reingresar en forma ilegal al país mercadería exportada libre de impuestos; c) las compras en la frontera realizadas por consumidores que viajan a países o provincias donde la presión impositiva es menor; d) las ventas “libres de impuestos” en aeropuertos, barcos, etc.

El incentivo para realizar estas actividades²⁹ es el diferencial de precios de venta entre una región y otra, producido por diferencias impositivas significativas. La importancia de este tipo de actividades aumenta en aquellos bienes fuertemente gravados, que no son

²⁷ Ver Gravelle, J. Y Zimmerman, D. “Cigarette taxes to fund health care reform: an economic análisis”. CRS Report for Congress. Library of the Congress. Washington DC, 1994.

²⁸ Ver Ahumada, H., Artana, D. y Navajas, F. “ Tributación, Contrabando y Adulteración: Estimaciones de las ventas ilegales de cigarrillos y combustibles en la Argentina. FIEL, Julio del 2000 y las referencias allí citadas.

²⁹ Algunas de las cuales son ilegales (contrabando, round tripping) y otras legales usualmente dentro de ciertos límites (comercio fronterizo y “duty free”).

perecederos y que tienen bajo costo de transporte. Los cigarrillos y las bebidas alcohólicas son los ejemplos más claros.³⁰

Existen algunas estimaciones de la magnitud del problema en otros países. Para el caso de los cigarrillos, en el caso de Canadá a comienzos de la década del 90 se estimó que un diferencial de precios del orden del 100% entre las provincias canadienses y los estados americanos ocasionó una actividad de “arbitraje” del orden del 17% del mercado canadiense, explicado en su mayoría por operaciones de “round tripping”. Esta actividad cesó cuando el estado federal canadiense coordinó con las provincias una brusca reducción de impuestos (entre 47% y 70% según los casos). La menor tasa de impuestos resultó en una pérdida de recaudación para el gobierno pero con el beneficio de haber eliminado esas actividades ilegales y contribuir a un mejor control de la calidad de los productos comercializados.³¹

En el caso de los Estados Unidos se han realizado numerosos estudios que confirman que los consumidores realizan operaciones de arbitraje fronterizas entre los estados que gravan más fuertemente a las ventas de cigarrillos y aquellos que cobran impuestos más bajos. Además, existe evidencia de contrabando más organizado desde los estados productores de tabaco que tradicionalmente imponían con tasas muy reducidas las ventas de cigarrillos, hacia el resto de Estados Unidos. La conclusión de varios trabajos es que el “arbitraje” es importante, si bien existen diferencias en cuanto a la magnitud de sus efectos. Analizando la década del 70, período en el cual los diferenciales de impuestos entre estados eran más importantes se ha estimado que el comercio ilegal de cigarrillos alcanzó al 3 ó 4% del total de ventas.

En el caso de las bebidas alcohólicas, se ha estimado que el “arbitraje” representa el 7% del mercado inglés en 1993, con el roundtripping explicando casi el 40% de este total, y el contrabando y el comercio fronterizo y duty free el 30% cada uno. Para Canadá, diferencias de precio de venta al público del 100% con los que regían en Estados Unidos en 1994 ocasionaron una actividad de arbitraje equivalente al 25% del mercado, explicada en su gran mayoría por contrabando y roundtripping.

Respecto de los combustibles no se han encontrado estudios académicos que midan la magnitud de las operaciones de adulteración o de rountripping pero existe evidencia más casuística de que en los países desarrollados ha habido problemas. Por ejemplo, en la década del 90 se han detectado operaciones fraudulentas de diesel en Canadá, incluso cuando las provincias exigen que el producto destinado a los usos exentos (calefacción por ejemplo) se coloree en forma especial, y algún fraude con solventes u otros productos exentos mezclados con las naftas. Más importante ha sido el roundtripping de combustibles que en los papeles se exportaban a Estados Unidos pero que en los hechos terminaban vendiéndose dentro del mercado canadiense.

³⁰ Obviamente puede existir otro tipo de motivaciones. Por ejemplo, la prohibición de vender bebidas alcohólicas en el período de la llamada “ley seca” de Estados Unidos dio origen a una importante actividad de contrabando. En verdad, la prohibición puede interpretarse como un impuesto de tasa infinita, que procuró ser evadido por los contrabandistas.

³¹ Además de la pérdida de recaudación, otro efecto no deseado de la medida fue que las bandas organizadas de contrabando de cigarrillos comenzaron a explotar el diferencial de precios en las bebidas alcohólicas.

En el caso de los Estados Unidos ha habido bastante cobertura periodística a episodios de naftas adulteradas y algunos problemas con diesel exento que termina siendo consumido por usos supuestamente gravados. El mismo problema con el diesel se ha presentado en el Reino Unido especialmente en el sector agropecuario.

En resumen, de la evidencia internacional disponible se pueden extraer algunas conclusiones. Cuando existen diferenciales de precios significativos las operaciones de arbitraje representan un porcentaje relevante del mercado y parecen ganar importancia las actividades ilegales de contrabando y round tripping. El comercio fronterizo es un problema también, máxime cuando no existen controles como ocurre en el caso de las ventas entre estados de Estados Unidos.

En el caso argentino³² se estimó que la elasticidad de las ventas registradas de cigarrillos aumentaba en un tercio cuando el aumento de precios se producía por un incremento en la tasa impositiva y no por un aumento en el precio neto que percibía el productor, sugiriendo que el mercado informal de cigarrillos es importante. Esto sugiere que los impuestos tienen un límite para resolver el problema de las externalidades que es el aumento del mercado informal.

Además, aparece un segundo problema en el caso de los combustibles que además de ser un bien de consumo final para muchas familias, tiene usos intermedios que no generan algunos o todos los problemas mencionados anteriormente. El diesel utilizado por el agro en general no produce efectos contaminantes relevantes porque se utiliza en espacios abiertos y por ello no debería estar sujeto a una tributación especial. Pero si se lo desgrava para ese uso el mismo producto con dos precios diferentes genera incentivos al fraude como demuestra la experiencia internacional mencionada. Ello puede resolverse, en forma imperfecta, permitiendo que se lo utilice como pago a cuenta del impuesto a la Renta.

El último interrogante que debe resolverse es si el ISC debe ser ad-valorem o específico. Los impuestos especiales ad-valorem penalizan a los bienes de mayor calidad. La razón principal para mantener impuestos porcentuales es que se protege la recaudación cuando existe inflación. Además, se argumenta que de esa manera se grava menos al subconjunto de bienes (de menor valor) que consumen las familias de menores recursos. Existen mejores instrumentos para resolver ambas preocupaciones. Por un lado, los intereses del fisco se pueden proteger con impuestos de suma fija fijados en dólares o en moneda local ajustable por la inflación local (como recientemente ha dispuesto República Dominicana para los cigarrillos y alcoholes), y los problemas de la pobreza se resuelven mejor a través del gasto social focalizado que premiando el uso de determinados bienes por medio de menores impuestos relativos.

Otro problema de los impuestos ad-valorem es que favorecen las guerras de precios como forma de aumentar las participaciones de mercado de las firmas actuantes o la subdeclaración en la Aduana en el caso de productos importados. Además, los impuestos específicos pueden dirigirse mejor al insumo que genera la externalidad (nicotina, plomo u otros en los combustibles, alcohol). Incluso, es posible que la sustitución de impuestos ad-

³² Ahumada et al (2000) citado anteriormente.

valorem por específicos permita aumentar la recaudación. La comparación entre los casos del Reino Unido (que utiliza específicos en los cigarrillos) y Francia (que utiliza ad-valorem) es un ejemplo elocuente: son mercados de tamaño parecido pero la recaudación es bastante mas baja en Francia porque se alienta el consumo de cigarrillos de menor valor unitario.

Equidad y facilidad de control. Es evidente que las externalidades no justifican gravar en forma especial a otros bienes de consumo. Cuando se grava este tipo de bienes se utilizan habitualmente dos argumentos: la menor evasión ya que la oferta de estos productos está relativamente concentrada y es más fácil de controlar para la DGI o una justificación por el lado de la distribución del ingreso tratando a estos bienes como si fueran de consumo suntuario.

Pero el problema es que muchas veces se termina aumentando impuestos que son regresivos. Mediciones realizadas para la Argentina muestran que el impuesto a los cigarrillos es el más regresivo de todos los tributos importantes. Además, como se mencionara antes existen mejores instrumentos para lidiar con el problema de la pobreza.

Respecto de los problemas de administración tributaria, es cierto que en países con dificultades para el control es natural que ganen espacio los gravámenes donde la evasión es más fácil de controlar pero existen límites a los niveles de imposición que se pueden sostener sin crear evasiones o elusiones.

El ISC de República Dominicana grava en la actualidad una gran cantidad de bienes de consumo (alrededor de 100), cuando sólo se justifica su presencia desde un punto de vista económico, para gravar a los combustibles, los cigarrillos y las bebidas alcohólicas. Aún en estos casos existen límites para las tasas que se pretenden cobrar dados por la aparición de ventas ilegales y por los problemas que aparecen, en el caso de los combustibles, porque una parte importante de su consumo la explican compradores, como el sector agropecuario, que lo utilizan como insumo.

En resumen, **el artículo 21** del proyecto aumenta la presión tributaria sobre la bebidas alcohólicas al duplicar el impuesto ad valorem e indexar en forma trimestral el específico, y la aumenta sobre los cigarrillos al duplicar el específico e indexar en forma trimestral en lugar de anual. Estas medidas resultan en impuestos que están dentro de los márgenes aceptables internacionalmente.

Llamativamente no se corrigen problemas en otros selectivos al consumo. Se mantiene el impuesto para casi 100 bienes aún a pesar de su bajo rendimiento fiscal, y en el caso de los combustibles se mantiene un diferencial importante entre el impuesto que recae sobre las gasolinas y el que recae sobre el gas oil (ver cuadro siguiente), favoreciendo la dieselización del parque automotor y además se mantiene la exención en el ITEBIS para los combustibles, medidas que encarecen los costos de los combustibles y de los que los sectores productivos que los utilizan como insumo al no permitir descargar los créditos fiscales o cobrar el IVA sobre el combustible exento en la etapa siguiente gravada.

Precios relativos de combustibles (En US\$ por galón)

	República Dominicana			Comunidad Europea		
	P s/ impuesto	Impuesto	P al público	P s/ impuestos	Impuesto	P al público
Gasolina Premium	1,59	0,50	2,09	1,32	2,90	4,21
Gas oil	1,20	0,14	1,33	1,26	2,11	3,37

El ISC sobre el gas oil podría aumentarse a un nivel equivalente al 80% del impuesto que recae sobre las gasolinas. En este caso, se debería permitir que los productores agropecuarios descuenten el impuesto que les facturan por el gas oil como pago a cuenta del impuesto a la Renta. Además, sería conveniente evaluar gravar con el ITEBIS a los combustibles líquidos y eliminar los selectivos al consumo que no recaigan sobre los bienes que producen externalidades negativas.

En las sugerencias del 27 de julio se realiza una modificación formal para asegurar que los impuestos seguirán vigentes luego del 2006 pero se mantienen las características principales de la propuesta del 13 de julio que fueron criticadas anteriormente.

Además, se amplía la base imponible del impuesto a los cheques para que alcance a cualquier pago de la economía a una tasa del 1,5 por mil. Un impuesto sobre las transacciones financieras es un mal impuesto, como se discute extensamente en el anexo a este documento. Al menos debería permitirse que el mismo sea acreditable contra el pago del impuesto a la Renta y/o del ITEBIS, reduciendo la presión sobre el sector formal de la economía.

El artículo 22 introduce selectivos al consumo para las telecomunicaciones y la publicidad a una tasa del 10%, para el transporte aéreo y marítimo y los seguros al 16%.

Esta medida es poco justificable. El Impuesto Selectivo pasa a ser costo para las empresas y reduce competitividad. No hay justificativo técnico para ponerle un selectivo. Si el objetivo es recaudar es mejor introducir sobretasas en el ITEBIS. En el caso de los seguros y el transporte de personas y cargas aéreo y marítimo que hoy están gravados en el ITEBIS se los exime de este impuesto lo cual les aumenta el costo por los créditos fiscales de compras gravadas que ahora no podrán deducir, como se explicara anteriormente.

El artículo 23 extiende el impuesto a las viviendas suntuarias a toda propiedad inmobiliaria, vivienda suntuaria, y solares urbanos no edificados. Se define como vivienda suntuaria aquella de valor superior a los R\$ 3 millones (valor que se indexará anualmente).

Este artículo gravaría a los inmuebles de las empresas. En general los inmuebles de las empresas forman parte de los activos que éstas utilizan para generar renta que es alcanzada por el impuesto a la renta. No parece que este instrumento pueda ser un sustituto eficaz del 1.5% del ingreso bruto que en algunos momentos actuó como un pago mínimo, ni que sea fácil de administrar ya que requiere de un catastro eficaz.

La decisión de gravar las viviendas suntuarias que se mantiene, es una medida cuestionable porque la progresividad del sistema se debe basar en impuestos que alcancen a toda la renta

de las personas o a todos sus activos y no a manifestaciones parciales de uno, como es la propiedad inmobiliaria.

El impuesto inmobiliario se utiliza en muchos países para financiar a los gobiernos locales, porque la base imponible es fácil de delimitar territorialmente. Pero en estos casos lo conveniente es que se aplique en forma proporcional.

Los impuestos a las propiedades se han tratado de justificar por razones de eficiencia y equidad pero sin mucho éxito. En el primer caso, el argumento es que los bienes públicos aumentan el valor de las propiedades pero el impacto es diferente por zona. En el segundo, el problema es que se discrimina a favor de las familias de altos recursos que los invierten en otros activos.

En las sugerencias del 27 de julio se mejora la redacción del artículo original y se introducen dos calificaciones adicionales: se excluyen con claridad los terrenos rurales dedicados a la explotación agropecuaria, así como el mobiliario, los equipos, maquinarias, plantas eléctricas, mercancías y otros bienes muebles que se encuentran dentro de los inmuebles gravados, y además se establece que para las empresas la base imponible será el costo de adquisición del inmueble ajustado por inflación.

Estas modificaciones no resuelven los problemas mencionados anteriormente respecto de la propuesta original.

El artículo 24 establece que todos los tributos que sean inferiores a R\$ 30 serán aumentados a ese valor que se indexará anualmente.

No hay mayores comentarios sobre esta medida.

El artículo 25 dispone una amnistía tributaria al permitir repatriar, durante 12 meses, fondos no registrados en el exterior dentro de la contabilidad o corregir el patrimonio declarado pagando el 1% de la suma corregida o repatriada.

Esta medida desalienta el cumplimiento futuro. Además se propone un bajo costo tributario en un claro tratamiento inequitativo para quien cumplió. Hay formas más eficaces de lograr el objetivo como el blanqueo a la española (el que blanquea compra títulos del estado por el monto blanqueado que lo liberan de pagar multas si la DGI lo inspecciona).

El artículo 26 reduce el impuesto a las sucesiones al 5% y mantiene el de las donaciones en 25%.

El impuesto a las sucesiones habitualmente es fácil de eludir y genera poca recaudación; sería mejor suprimirlo.

El artículo 27 deroga un artículo de la ley 2569 que habría perdido vigencia, y el **artículo 28** modifica el art. 7 de la ley 831 que se refiere a los aportes de capital.

El artículo 29 deja sin efecto las exenciones en el Impuesto a la Renta y en ITEBIS contempladas en la ley que creó el Banco de Fomento de la Vivienda, la ley de Desarrollo Fronterizo y la ley de Desarrollo Turístico para polos de escaso desarrollo.

Esta decisión es acertada. Los regímenes de fomento que eximen a las empresas de determinados sectores o que se localicen en algunas regiones del país con el objeto de fomentar el desarrollo y la creación de empleo, tienen muchas veces el resultado opuesto. Al generar una pérdida fiscal, producen indirectamente, subas de impuestos para el resto de los contribuyentes que se ven forzados a perder actividad económica y contratar menos personal, y al igual que la evasión, la elusión de impuesto permite financiar una menor productividad. La experiencia internacional es bastante concluyente: en el caso de los estados americanos, aquellos que optaron por promover el desarrollo fomentando la educación y las obras de infraestructura crecieron más y generaron más puestos de trabajo que aquellos que optaron por las desgravaciones impositivas. Resultados similares se obtuvieron al analizar las políticas de subsidios en la Unión Europea para las zonas más desfavorables.

Sería aconsejable que la limitación también se extienda a las exenciones en los Impuestos Selectivos al Consumo que tienen alguno de estos regímenes.

Las sugerencias del 27 de julio incluye a los selectivos al consumo decisión que se comparte.

El artículo 30 introduce un impuesto de 3% a las transacciones inmobiliarias y el **artículo 31** introduce un impuesto de 0.5% a la constitución o ampliación de capital de sociedades.

Ambos impuestos son criticables. No existe justificativo técnico para gravar las transacciones inmobiliarias o al capital de nuevas compañías, máxime cuando existe un impuesto a las propiedades y un impuesto a la renta de las empresas que se aplica sobre la utilidad que produce el capital de las mismas.

B. EL IMPACTO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LOS DIFERENTES ACTORES ECONÓMICOS

Al analizar la introducción de cualquier impuesto o la modificación de alguno existente se debe tener presente que quien está obligado a ingresarlo al fisco muchas veces consigue trasladar el costo del impuesto a otros actores económicos. En definitiva lo que importa es analizar cómo quedaron afectados los ingresos netos de los trabajadores, los capitalistas y los consumidores luego de la reforma.³³

Este análisis puede hacerse desde un punto de vista de equilibrio parcial, es decir mirando el mercado en el cual se introdujo el impuesto nada más, o de equilibrio general, que incluye las repercusiones en toda la economía. Este último método es el más completo y es

³³ Las empresas como tal son una organización legal que intermedia entre trabajadores y capitalistas y consumidores. Cuando se analiza la incidencia de los impuestos, las empresas como tal no aparecen, sino que se revisa qué ocurre con los ingresos de sus dueños (los capitalistas que aportaron el capital).

el preferido por los economistas, aunque no siempre se puede contar con la información que permite hacer las estimaciones.

En los párrafos que siguen se realizan algunas reflexiones aplicables al caso de una economía pequeña y abierta como República Dominicana.

En estos casos, una parte de los bienes y servicios que se consumen se comercian internacionalmente y, por lo tanto, sus precios (a nivel mayorista) vienen dados por los que rigen en el mercado internacional. Si los productores domésticos quisieran vender por encima de los valores internacionales habría mayores importaciones que impedirían el alza de precios.

Otra parte de los bienes y servicios tienen precios que se determinan por la interacción de la oferta y la demanda local (se los denomina no transables y se trata habitualmente de servicios que no pueden importarse).

A su vez y para simplificar los bienes se producen utilizando trabajo y capital. En economías pequeñas y abiertas el capital puede moverse libremente lo que hace que, al menos en el mediano plazo, el retorno que recibe por sus inversiones en el país arbitre con el que podría obtener en el resto del mundo.

En este caso, un impuesto al capital sólo podrá recaer efectivamente por los capitalistas si éstos enfrentan impuestos iguales o mayores en el resto del mundo. En caso contrario, el capital se moverá fuera del país hasta que los retornos antes de impuestos aumenten para permitir que el retorno neto del pago de éstos sea equivalente al obtenido en el exterior. Surge de este análisis que los impuestos al capital excesivos terminarán siendo absorbidos por los trabajadores o los consumidores de no transables. Ello es así porque el mayor costo del capital no puede ser trasladado a los consumidores de transables porque la competencia importada lo impide, y alguien en la economía debe perder ingresos para hacer frente a los impuestos que recaen sobre el capital y que éste ha conseguido trasladar al resto de la economía.

Siguiendo el mismo análisis, impuestos que penalicen la contratación de la mano de obra es altamente probable que resulten en menores salarios de bolsillo de los trabajadores, y que los impuestos al consumo, se trasladen a los consumidores, en la medida en que, como es habitual en la mayoría de los países, los importadores paguen el impuesto al consumo también en la Aduana.

Siguiendo estos principios se puede aproximar el impacto de la reforma tributaria propuesta al Congreso. Este análisis se realiza para los cambios que producen mayor recaudación.

Así, la suba en la tasa del ITEBIS al 16% seguramente se trasladará a los consumidores. Esta suba es progresiva porque el porcentaje del consumo gravado de las familias de menores recursos es menor que el de las de mayores recursos (por ejemplo, es 26% para el quintil más pobre y 44% para el más rico).

La suba de impuestos selectivos al consumo seguramente se trasladará a los consumidores, excepto que un mayor contrabando limite las subas de precios. En el caso de los cigarrillos (donde la suba es menor producto de la indexación trimestral en lugar de anual) el cambio es regresivo, mientras que en el caso de las bebidas alcohólicas es progresivo hasta el quintil 4 pero luego se vuelve regresivo de allí en adelante. El cuadro siguiente ilustra la importancia del gasto en estos productos en el gasto total de cada quintil de ingreso.

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Bebidas Alcohólicas (incluye cerveza y vino)	0,981	1,492	2,426	2,325	1,901	1,948
Cigarrillos	0,692	0,568	0,702	0,482	0,259	0,461

El impuesto a los intereses difícilmente pueda ser absorbido por los ahorristas por las razones apuntadas anteriormente. En el caso de los depositantes más pequeños puede haber impedimentos para acceder al mercado internacional de capitales pero para el resto, deberá haber una compensación o los capitales se moverán al exterior.

El impuesto a los inmuebles de las empresas parece ser poco significativo y en el mediano plazo puede ser trasladado a los consumidores o a los trabajadores.

C. SUGERENCIAS DEL CONSULTOR

La política fiscal de República Dominicana enfrenta algunos desafíos importantes para el futuro. Por un lado, será necesario ajustar el desequilibrio del Estado a un nivel de déficit compatible con la sostenibilidad de la deuda, la reducción de ingresos como consecuencia de los tratados comerciales y el aumento en los gastos futuros que produjo la reforma previsional.

La política fiscal de República Dominicana enfrenta algunos desafíos importantes para el futuro. Por un lado, será necesario ajustar el desequilibrio del Estado a un nivel de déficit compatible con la sostenibilidad de la deuda, la reducción de ingresos como consecuencia de los tratados comerciales y el aumento en los gastos futuros que produjo la reforma previsional.

En relación a la reforma tributaria el cuadro siguiente establece un orden de prioridades para las medidas y una estimación del ingreso fiscal de cada una de ellas.³⁴

³⁴ La mayor parte de las estimaciones se basa en el trabajo de Cury, Jenkins y Kuo "Fiscal Adjustment for Sustainable Growth in the Dominican Republic, March 2004.

Ranking de sugerencias de reforma tributaria (de mejor a peor)		
Medida	Cambio en la recaudación en % del PIB	Comentarios
GRUPO I: Reformas mejores		
Mejorar administración tributaria	n.d.	La ganancia fiscal puede ser considerable, pero en el mediano plazo
Ampliar Base imponible en ITEBIS	0,60%	Exentos: pocos productos alimenticios de la canasta popular, y servicios de educación, salud y financieros
Reducir los tratamientos subjetivos en el pago de aranceles e impuestos a las importaciones	0,24%	Mantener sólo los que surgen por convenios internacionales (por ej. Diplomáticos)
Asegurar devolución automática de ITEBIS a los exportadores	-0,27%	
Eliminar subsidios al propano y la electricidad. Gastar un tercio del subsidio actual en programas focalizados	1,20%	El tercio alcanzaría para compensarle a la mitad más pobre de la sociedad las subas de tarifas
Derogar leyes de incentivos para zonas de frontera y de desarrollo turístico en zonas deprimidas y tratamientos especiales para los juegos de azar	n.d.	
SUBTOTAL GRUPO I (mejores)	1,77%	
GRUPO II: Reformas razonables		
Aumentar tasa del ITEBIS al 16%	1,53%	
Aumentar Impuesto al Gas Oil = 80% de la gasolina. Impuesto sube en R\$ 15/galón	0,60%	Problema con quienes usan el gas oil como insumo
Retenciones a profesionales y otros similares	n.d.	
Pago a cuenta de pequeños negocios al 1.5% de los ingresos brutos	muy pequeño	
Gravar el componente inflacionario de la deuda neta de las empresas	0,31%	Reduce el sesgo prodeuda del IR actual, pero no lo elimina por completo
Incluir Selectivos al consumo de cigarrillos y bebidas alcohólicas en base del ITEBIS	0,10%	
Gravar con el ITEBIS al 16% al consumo de combustibles	0,50%	Se supone que el 50% del consumo lo realizan consumidores gravados en el ITEBIS que podrán descontar la sobretasa como crédito fiscal
Eliminación de 2% a las importaciones	-0,40%	
Eliminación de 5% a las exportaciones	-0,60%	
Reducción al 5% de la comisión cambiaria	-1,10%	
SUBTOTAL GRUPO II (razonables)	0,94%	
GRUPO III: Reformas costosas (por eficiencia o equidad o ambas)		
Aumentar selectivos al consumo de cigarrillos y bebidas alcohólicas en un 25%	0,40%	
Sobretasas en IVA de 10% para telecomunicaciones, seguros, hoteles	0,30%	Se supone que el 60% del consumo lo realizan consumidores gravados en el ITEBIS que podrán descontar la sobretasa como crédito fiscal
Sobretasa en el IVA de 20% para todos los vehículos. Se elimina selectivo actual.	0,08	Se supone que el 50% del consumo lo realizan consumidores gravados en el ITEBIS que podrán descontar la sobretasa como crédito fiscal
Mantener el Impuesto a las transacciones financieras pero a cuenta del IR y del ITEBIS	n.d.	Genera una pérdida fiscal
SUBTOTAL GRUPO III (costosas por razones de eficiencia y/o equidad)	0,78%	

ANEXO I

Cuadro Resumen de Comentarios sobre Propuesta de Reforma PLD

ANEXO I**Cuadro Resumen de Comentarios sobre Propuesta de Reforma PLD**

Artículo	Impuesto	Propuesta PLD FINAL	Comentarios Daniel Artana	Incidencia del cambio
ITBIS (IVA)				
17 I	Ampliar Base imponible	SI. Ejecutivo podrá reducir gradualmente las exenciones. Se mantienen medicamentos, productos transferidos sin transformación, productos agropecuarios y servicios de educación y salud.	Crucial aumentar la base. Las exenciones actuales representan aproximadamente la mitad del gasto de consumo total. La mitad de estas exenciones actuales pueden eliminarse y mejorar la distribución del ingreso.	Consumidores. Si se realiza con cuidado la ampliación de la base puede ser progresiva
17 II		Unicas Exenciones en el ITBIS son las que figuran en los artículos 343 y 344, en acuerdos internacionales y en ley de zonas francas	Este paso es positivo. Pero es ambiguo el momento en que se ampliará la base imponible. Puede ocurrir o no aún cuando caiga reducción por aranceles a las importaciones	
14	Retenciones a proveedores	Empresa debe retener el 100% del ITBIS facturado por profesionales	El porcentaje es excesivo. No contempla el caso de quienes facturan a empresas todos sus ingresos y tienen insumos gravados	
15	Aumentar tasa	Del 12 al 16%. Transitoriamente sigue gravada publicidad al 6%	Esta medida es razonable sólo si se amplía la base	Consumidores en función del consumo que hagan de los bienes gravados
	Devolución IVA Exportadores	No introduce cambios que aseguren devolución automática	Debe ser automática	Mejoraría competitividad
Impuesto a la Renta de las Personas				
9	Límite a deducciones	Si se usan deducciones no se puede utilizar mínimo no imponible	La medida no es acertada. El mínimo no imponible es un instrumento para darle progresividad al impuesto. Lo usual para limitar abuso con deducciones es ponerles un tope anual en R\$.	Aumenta presión tributaria sobre las personas afectadas

Impuestos a la Renta de las Empresas				
8	Pérdidas en fusiones	No se permite utilizarla para reducir la ganancia de la empresa adquirente	Esta medida aumenta innecesariamente el costo para las fusiones genuinas. Se argumenta que la DGI no conoce el detalle de los contratos. Si este es el problema debería permitirse el descuento de la pérdida si hay full disclosure de los contratos entre las partes	Pone trabas a mejoras en la eficiencia.
11	Impugnación de gastos	Si contribuyente tiene pérdidas la sanción es del 25% sobre el gasto impugnado	Es exagerado. Mejor recalcular el resultado sin el gasto impugnado.	
13	Anticipos	Se sustituye 1.5% sobre ingresos brutos por 100% del impuesto pagado en el año anterior. Anticipos de empresas en 2005 igual que en 2004.	El 1.5% de los ingresos brutos como anticipo (no como pago mínimo) es más efectivo que el 100% pagado en el año anterior para evitar el deterioro por inflación. La medida transitoria procuraría mantener la recaudación en 2005. Al fijarse en términos nominales se morigera un poco el impacto para las empresas	
Impuestos Selectivos al Consumo				
19	- Sobre telecomunicaciones	Al 10%	Selectivo pasa a ser costo para las empresas y reduce competitividad. No hay justificativo técnico para ponerle un selectivo. Si el objetivo es recaudar es mejor sobretasa en IVA	Consumidores en la facturación a las familias y costos de las empresas en el resto, que se trasladará a precios en la medida de la incidencia del gasto en telecomunicaciones en el costo total de producir cada bien.
16 y 19	-Sobre transporte aéreo y marítimo y seguros	Al 16%	Selectivo pasa a ser costo para las empresas y reduce competitividad. No hay justificativo técnico para ponerle un selectivo. Si el objetivo es recaudar es mejor sobretasa en IVA. En cambio el proyecto los exime de ITEBIS (hoy están	Consumidores en la facturación a las familias y costos de las empresas en el resto que se trasladará a precios en la medida de la incidencia del gasto en los productos gravados en el costo total de producir cada bien.

			gravados) lo cual les aumenta el costo por los créditos fiscales de compras gravadas que ahora no podrán deducir.	
	- Sobre combustibles	No introduce cambios en los selectivos sobre combustibles a pesar de que el gas oil tiene un impuesto muy bajo en relación a las gasolinas	Gravar gas oil a igual tasa que las gasolinas (o al 80% del impuesto de aquellas como es en promedio en la Unión Europea). Evita dieselización del parque automotor. No gravar al fuel oil ya que perjudica la competitividad.	
18	- Sobre alcoholes y cervezas	Duplica el ad-valorem al 20% sobre el precio de venta al público. Los específicos se indexan trimestralmente en lugar de anualmente. Específicos convergían antes a igual impuesto por litro de alcohol, ahora quedan diferencias ya que se congela la estructura prevista en el año 2006	Impuesto en función del contenido alcohólico tiene lógica técnica. Impuesto específico indexable mensualmente evita el deterioro por la inflación y evita perjudicar a los bienes de mayor calidad. La suba impositiva es fuerte.	Consumidores de estos productos.
18	- Sobre cigarros y tabaco	Duplica el ad-valorem		
18	- Sobre cigarillos	Duplica el gravamen específico y lo indexa trimestralmente en lugar de anualmente	Impuesto en función del contenido de nicotina tendría lógica técnica. Impuesto específico indexable mensualmente evita el deterioro por la inflación y evita perjudicar a los bienes de mayor calidad. La suba impositiva es importante	Consumidores de estos productos.
18	- Sobre las transacciones financieras	Extiende el impuesto de 0,015% (1,5 por mil) sobre los cheques a todo pago que se realice en la economía	El impuesto a las transacciones financieras es distorsivo. Al gravar todas las transacciones resulta en un impuesto a los ingresos brutos en cascada que deteriora la competitividad. Si se lo desea mantener por razones recaudatorias al menos debería ser acreditable contra los pagos de impuesto a la renta e ITEBIS morigerando la carga sobre el sector formal de la economía.	Gravamen en cascada. Aumenta costos de las empresas. Su impacto final es difícil de estimar

Otras reformas				
26 y 27	Transacciones inmobiliarias y de constitución de acciones	3% y 0.5%	Ambos impuestos son criticables. No existe justificativo técnico para gravar las transacciones inmobiliarias o al capital de nuevas compañías, máxime cuando existe un impuesto a las propiedades y un impuesto a la renta de las empresas que se aplica sobre la utilidad que produce el capital de las mismas.	
20	Impuesto a la propiedad inmobiliaria	Lo introduce para empresas	El impuesto a la propiedad inmobiliaria requiere de un catastro eficaz que cuente con las valuaciones actualizadas de las propiedades. Ello habitualmente es difícil de lograr. La progresividad es mejor basarla en impuestos que incluyan a toda la riqueza. Gravar los inmuebles de las empresas no es muy acertado. Al menos debería ser acreditable contra el impuesto a la Renta.	En el corto plazo recae sobre el capital. En el largo plazo las empresas posiblemente puedan trasladarlos a los consumidores
23	Impuesto a las sucesiones y donaciones	Lo mantienen al 5% para las sucesiones y 25% para las donaciones	Habitualmente es fácil de eludir y genera poca recaudación. Mejor suprimirlo.	
25	Leyes de incentivos	Deja sin efecto las exenciones en el impuesto a la Renta, en el ITEBIS y en los selectivos al consumo de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo y Banco Fomento de la Vivienda y la Producción	Medida acertada. En general son malas para el crecimiento y la competitividad y afectan negativamente la equidad	Medida progresiva

Administración Tributaria				
22	Blanqueo	Para quienes repatrien capitales. Costo 1%.	Esta medida desalienta el cumplimiento futuro ya que produce un claro tratamiento inequitativo para quien cumplió. Hay formas más eficaces de lograr el objetivo como el blanqueo a la española (el que blanquea compra títulos del estado por el monto blanqueado que lo liberan de pagar multas si la DGI lo inspecciona)	
3 y 5	Procurador General Tributario	Se introduce la figura	Sin comentarios	
2	Solve et repete	Versión light. Se piden garantías del monto en litigio	Parece razonable	