

DOCUMENTOS:

**UNA PROPUESTA DE REFORMA FISCAL
PARA LA EQUIDAD Y EL DESARROLLO¹
EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA PARA EL CARIBE (CIECA)
y CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES PADRE JUAN MONTALVO (CES)

I. Introducción

El Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo s.j. (CES) y el Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) en nuestro interés por ayudar a la construcción de una sociedad donde prime la equidad, la justicia social y el desarrollo integral, hemos elaborado una propuesta de *“Reforma Fiscal Para la Equidad y el Desarrollo”*. Las razones que nos han llevado a involucrarnos en éste tema son las siguientes:

La grave crisis económica que atraviesa el país que ha mer-

1 Documento del 12 de julio de 2004.

ESTUDIOS SOCIALES 134

mado de manera drástica las condiciones de vida de toda la población, especialmente las de los sectores más desfavorecidos, lo cual hace prioritario *conseguir restablecer la estabilidad macroeconómica*.

La premura con que se debe realizar una reforma fiscal pensada, no solo para cubrir los hoyos financieros creados por la crisis, sino también *con una visión a largo plazo que sienta las bases para ir creando una sociedad más equitativa y por lo tanto más justa y gobernable. Esto implica asegurar los recursos necesarios para aumentar el gasto social del gobierno así como su eficiencia* y, por tanto garantizar a la sociedad dominicana la seguridad alimentaria, la salud y la educación de calidad en el corto, mediano y largo plazo.

La necesidad de un clima de paz social y gobernabilidad para poder devolver la confianza y romper con la crisis económica, lo cual no será posible si no se da respuesta a algunas demandas de la población, que mejoren su calidad de vida en el corto plazo y que palien los efectos de la crisis.

Es por esto que hemos elaborado una propuesta de reforma fiscal que tiene por objetivo proteger a los sectores de más bajos ingresos (40% más pobre de la población) y aliviar, en la medida de lo posible, a los procesos productivos gravando en vez de a estos, a la riqueza y a los que tienen mayores posibilidades de consumir.

Creemos imposible aumentar la carga fiscal en los sectores más pobres como son los que sobreviven en el sector informal de la economía y que, por lo tanto no se beneficiarán de los posibles aumentos salariales que se produzcan. En este momento, cualquier aumento a los impuestos será recibido con dolor por los ya maltratados bolsillos de la clase media, sobre todo cuando existen responsables de la crisis económica que no han sido debidamente sancionados. En esa línea debemos seguir demandando que se haga justicia pero al mismo tiempo debemos dar soluciones a nuestros problemas de manera que

nos permitan salir adelante como país.

Entendemos esta propuesta como un instrumento de negociación en el que no se pondrá en juego el principio fundamental sobre el que se inspira este documento que es la protección a los sectores más pobres de nuestra población. Entendemos que la próxima reforma fiscal que se realice en la República Dominicana debe ser fruto del consenso entre los diversos sectores de la vida nacional.

II. Crisis económica: Causas y consecuencias

El país se aboca, de manera casi atropellada, a una reforma fiscal que procura resolver la delicada situación de las finanzas públicas y contribuir a paliar el enorme déficit cuasifiscal. La situación fiscal se ha agravado de manera dramática como resultado del fuerte proceso devaluatorio que ha acrecentado de manera abrupta el peso del servicio de la deuda pública obligando a reducir los gastos en áreas prioritarias como salud, educación e inversión en infraestructura, y como resultado de la inflación que ha reducido de forma drástica el poder de compra del gasto público.

Este proceso devaluatorio e inflacionario ha sido el resultado de:

- a) el colapso de varios bancos en buena medida como resultado de acciones fraudulentas; y
- b) la respuesta que las autoridades monetarias le dieron y que consistió en salvar, de manera indiscriminada, los recursos de accionistas, deudores y ahorrantes.

La consecuencia de esto fue una impresionante expansión de los medios de pago que elevó el nivel general de precios y el costo de la divisa, espantó capitales e impulsó la sustitución de moneda nacional por moneda extranjera como forma de preservación de la riqueza.

Antes que nada hay que señalar que frente a esto, el sistema de justicia tiene que actuar. Las causas profundas de la crisis fueron institucionales. Por un lado, verificamos una profunda debilidad de los mecanismos de supervisión bancaria, los cuales debieron haber garantizado un manejo prudente de los recursos públicos por parte de las instituciones financieras, y que en particular tenían el deber de haber evitado el uso de los ahorros públicos para financiar empresas relacionadas a ellas de dudosa rentabilidad. Por otro lado, la crisis financiera reveló un complejo sistema de complicidades entre sectores empresariales y políticos, todavía vigente, que parece garantizar la impunidad de éstos mientras mantiene desprotegida a la ciudadanía.

De no dársele una solución judicial satisfactoria a estos casos, y de perpetuarse la impunidad, la sociedad dominicana estará condenada a repetir la historia reciente en la que la población con escaso poder económico y político queda desprotegida y atrapada en la pobreza y la marginación. Esto es incompatible con un régimen de gobernabilidad democrática y con el desarrollo sostenido y equitativo.

Panorama de la situación fiscal para el 2005

Se estima que para 2004 el déficit del sector público consolidado alcanzará el 5.1% del PIB (RD\$ 38,760 millones) de los cuales un 1.6% (RD\$ 12,160 millones) correspondería al sector público no financiero, especialmente gobierno central, y un 3.5% (RD\$ 26,600 millones) al Banco Central.

Al mismo tiempo, un vistazo rápido a las nuevas demandas de recursos revelan un cuadro fiscal sobrecogedor para 2005 que sólo palidece ante la enormidad del déficit cuasifiscal.

- a) el acuerdo Stand-by con el FMI tiene como meta un superávit fiscal para 2005 equivalente al 1.3% del PIB, unos RD\$ 13,650 millones;

- b) existe la necesidad de reemplazar impuestos transitorios entre julio y diciembre de 2004 los cuales generan recursos por un monto equivalente a 1.5% del PIB o RD\$ 15,750 millones. Estos impuestos son el aumento en 5.25% en la Comisión Cambiaria (0.9% del PIB o RD\$ 9,450 millones), el recargo de 2% a las importaciones (0.4% del PIB o RD\$ 4,200 millones) y el impuesto de 5% a las exportaciones brutas (0.2% del PIB o RD\$ 2,100 millones); y
- c) el gobierno estará forzado a reducir el insostenible subsidio a la energía (electricidad y gas propano), el cual podría alcanzar el 2.7% del PIB.

A pesar de estos factores de estrés fiscal, entendemos que los objetivos de la reforma no deberán limitarse a cumplir los compromisos con el FMI o a cerrar brechas financieras. En el corto y mediano plazo, el objetivo central de la reforma deberá ser, además de contribuir con la estabilidad macroeconómica, incrementar de manera significativa el gasto social y de inversión,

Tabla 1. Demanda de recursos fiscales (2005)

Item	% PIB	Millones RD\$
Recuperación del gasto social y de inversión	1.22	12,895
Salud	0.38	4,011
Educación	0.54	5,718
Inversión en infraestructura	0.30	3,118
Otros gastos sociales	0.00	-
Reemplazo de impuestos temporales	1.5	15,750
Comisión cambiaria (incremento a 10%)	0.9	9,450
Recargo de 2% a importaciones	0.4	4,200
Contribución solidaria transitoria de 5% sobre las exportaciones	0.2	2,100
Subsidios a la energía y GLP	2.7	28,350
Subsidio a la electricidad*	1.9	19,950
Subsidio al GLP	0.8	8,400
Superávit fiscal	1.3	13,650
Total	6.72	70,575

* no incluye pagos a la Cogentrix

ESTUDIOS SOCIALES 134

los cuales, de continuar la tendencia actual, alcanzarán niveles mínimos históricos en 2004, teniendo su expresión más dramática en la situación de los hospitales públicos.

De esta forma, se propone establecer como meta concreta un incremento del gasto social y de inversión en infraestructura del orden del 1.22 % del PIB. El objetivo de este incremento es iniciar un programa de recuperación de ese gasto que inicialmente lo lleve, en un período de 2-3 años, al nivel verificado en 2002, el nivel más alto registrado en los últimos años. La Tabla 1 muestra la demanda de recursos a que se enfrenta el Estado para el 2005 incluyendo la meta de recuperación del gasto social y en inversión pública.

Otro compromiso del Estado para el 2005 es enfrentar el enorme déficit cuasi-fiscal. Con respecto a este reglón, consideramos que, aunque en el muy corto plazo las finanzas públicas podrían contribuir a dar garantías para la sostenibilidad de la política monetaria, la respuesta a este problema no debe ser fundamentalmente fiscal, sino instrumentarse a través de otras medidas. Entre ellas deberá considerarse una agresiva recuperación de los activos propiedad de los bancos intervenidos así como, los de los mayores accionistas y deudores, y una reestructuración de los instrumentos financieros (certificados del Banco Central) en particular las tasas de interés y los vencimientos de tal forma que el impacto monetario de estos se distribuya a lo largo del tiempo.

Adicionalmente, para el 2005, sino antes de, habrá de considerar el proceso de reestabilización y reestructuración del sistema eléctrico nacional, por sus graves consecuencias en las finanzas públicas así como en los sistemas de producción y en la vida cotidiana de la población. Para ello, el Estado deberá renegociar los contratos con las empresas vinculadas al sistema, garantizar la inversión necesaria para eficientizar el servicio y mejorar los mecanismos de cobro.

Finalmente, un incremento de sueldos en el sector público

parece impostergable. En ese sentido, proponemos que este incremento se financie a partir de una reducción del número de empleados del Estado y una disminución del gasto en instituciones como las Fuerzas Armadas, las cuales son menos prioritarias y han sido relativamente beneficiadas en años recientes.

Cumplir plenamente con estos requerimientos en 2005, cumpliendo con metas acordadas con el Fondo Monetario Internacional, reemplazando totalmente los impuestos transitorios, manteniendo en un 100% el ritmo de subsidios a la energía y GLP y recuperando parcialmente el gasto social y en inversión implicaría disponer de un monto equivalente a 6.72% del PIB o unos RD\$ 70,575 millones. Esto representa más de la mitad del presupuesto estimado para 2004.

Es probable que no todas estas metas vayan a ser cumplidas, y en el caso de los indiscriminados subsidios a la energía, sería reprochable mantenerlos, por lo menos a los niveles actuales. Sin embargo, de una u otra forma, es la población contribuyente y consumidora la que financiará estos costos. La pregunta es como se va a distribuir la carga. A juzgar por los actores sociales más involucrados y con más poder, la balanza se podría inclinar en contra de los sectores menos favorecidos.

III. Propuesta de reforma fiscal para la equidad y el desarrollo

Esta propuesta procura una reforma fiscal que: a) sea equitativa y que proteja a los sectores de menores ingresos, b) contribuya con la recuperación económica, y c) cree bases para un sostenido incremento del gasto social. Esta propuesta pone énfasis en impuestos que gravan a los sectores de ingreso alto y medio alto, en los impuestos que gravan el consumo de alcoholes y tabaco, y en los subsidios a la energía que benefician desproporcionadamente a los sectores de ingresos medios. Además, ofrece un alivio parcial a los sectores productivos. Esta propues-

ESTUDIOS SOCIALES 134

ta recoge algunas de las sugerencias presentadas por Jenkins, Kuo y Guillian en un estudio contratado por la Secretaría de Estado de Finanzas, especialmente en lo referido a los Impuestos Selectivos al Consumo, además de otras propuestas ventiladas en el debate.

Sobre el impuesto sobre la renta. Se propone:

a) mantener de manera permanente el 1.5% sobre los ingresos brutos como adelanto al impuesto sobre la renta, a la vez que se establezca que los posibles créditos fiscales generados tengan un tiempo máximo de vigencia de tres años desde el momento en que se generan. Esto procura evitar que empresas, de manera irregular, declaren pérdidas de forma recurrente y puedan hacer uso de manera permanente del crédito fiscal.

Además, en virtud del nivel de inflación reciente, se propone revisar el monto de RD\$ 6 millones en ingresos brutos anuales a partir del cual las empresas quedan sujetas a este procedimiento, a la vez que los montos inferiores en la escala que sujetan las empresas a pagos de porcentajes diferenciados de sus ingresos brutos como adelanto al ISR.

Se reconoce que volver al esquema anterior en el cual el adelanto del equivalente al 1.5% de los ingresos brutos, y más aún la propuesta de elevar este porcentaje, incrementa de manera innecesaria el riesgo de gravar allí donde no existe base imponible (empresas con ventas brutas superiores a RD\$ 6 millones pero con renta neta imponible menor al 1.5% del valor de sus ventas brutas).

b) incorporar de manera plena a la estimación de la renta neta imponible los ingresos por rendimientos de activos financieros excluyendo las cuentas de ahorro. En el país los ingresos de personas físicas provenientes de los intereses devengados por activos financieros no son explícitamente gravados. Introducir un impuesto a este rubro sería altamente progresivo en la medida en que son los estratos de más alto ingreso quienes reciben el

DOCUMENTO

grueso de los beneficios por intereses, y fortalecería el ISR como instrumento fiscal. El potencial recaudador de este impuesto sería de 0.67% del PIB (RD\$ 7,035 millones).

En el caso de los depósitos en moneda nacional, debido al elevado nivel de inflación que ha tornado las tasas de interés reales pasivas en negativas, se podría considerar poner en marcha este impuesto una vez esta tasa se torne positiva. Sin embargo, para los depósitos en moneda extranjera, el impuesto podría entrar en vigor de inmediato.

c) iniciar un programa de incorporación gradual de las empresas de zonas francas, de las empresas operadoras de parques, y de las personas físicas propietarias o accionistas de éstas al universo de contribuyentes del ISR. Específicamente, se propone que:

- i) durante el primer año de la reforma tributaria se mantenga el estatus actual de estas empresas;
- ii) durante el segundo año estén obligadas a tributar sobre el equivalente a un tercio de su renta imponible;
- iii) durante el tercer año estén obligadas a tributar sobre el equivalente a dos tercios de su renta imponible; y
- iv) a partir del cuatro año estén obligadas a tributar sobre la totalidad de su renta imponible.

d) incrementar sustancialmente las recaudaciones por concepto de ISR para personas físicas no sujetas a retenciones, en particular los profesionales independientes. En la actualidad apenas el 2% de las recaudaciones por ISR se generan por impuestos pagados por personas físicas.

e) ajustar el valor neto de deudas corporativas por inflación. En el país, el valor neto de la deuda de las empresas se descuenta para fines de computar la renta neta imponible de las sociedades. La tasa de inflación es usada para revaluar activos físicos

ESTUDIOS SOCIALES 134

pero no para ajustar el valor de los pasivos financieros netos. Ajustar el valor de la deuda de las empresas ampliaría la base imponible. Se estima que esto incrementaría las recaudaciones por ISR en 0.31% del PIB o RD\$ 3,255 millones.

Para el 2005, estos cambios en el Impuesto Sobre la Renta generarían recursos equivalentes a un 1.0% del PIB o RD\$ 10,290 millones, poniendo la carga sobre quienes reciben ingresos más altos

Finalmente una tarea necesaria en el país es desarrollar instrumentos fiscales que permitan gravar de manera más efectiva a los estratos sociales de más altos ingresos, incluyendo mecanismos para la detección de pagos y transferencias en el exterior, y evaluar la posibilidad de incrementar la tasa máxima del impuesto sobre la renta. En ese sentido, sugerimos estudiar de forma detenida la propuesta del Centro Nacional de Investigaciones Tributarias (CENIT) de ampliar los tramos de la escala impositiva del ISR e introducir un incremento transitorio de una tasa marginal de 30%.

Sobre impuestos a la propiedad inmobiliaria. Se propone:

a) una ampliación de la base y efectivo mejoramiento de las recaudaciones. Se propone extender el impuesto sobre la propiedad de vivienda suntuaria a toda la propiedad inmobiliaria, productiva y no productiva, exceptuando propiedad agrícola y minera, y manteniendo los actuales niveles de exenciones sobre la base del valor de la propiedad. En el país, las recaudaciones por impuestos sobre la propiedad de la vivienda y en general sobre la propiedad inmobiliaria son patéticamente bajas. En 2003 se recaudó el equivalente a 0.16% del PIB (RD\$ 1,245 millones). Se propone como meta aumentar dichas recaudaciones para alcanzar RD\$ 3,465 millones más o el 0.33%. En el mediano y largo plazo, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria deberán adquirir mayor importancia. Son impuestos progresivos y poco distorsionantes. Esto demandará de un esfuerzo de mejoramiento de las informaciones catastrales y de valoración de la propiedad.

Generalizar el impuesto a la propiedad inmobiliaria deberá proponerse como meta incrementar los ingresos tributarios en unos RD\$ 3,465 millones (0.33% del PIB) en 2005

Sobre el ITBIS.

Se propone mantener la base actual, y elevar la tasa del ITBIS a 16%. Debido a las exclusiones explícitas, el ITBIS es esencialmente un impuesto progresivo al consumo que tiende a gravar más a los estratos de más alto consumo. Un estudio de la Secretaría de Finanzas (ver Isa y Morales, 2004) revela que una amplia extensión de su base reduciría drásticamente esa progresividad imponiendo una carga exageradamente alta del costo de la crisis fiscal sobre los más pobres. Adicionalmente, el impacto fiscal del incremento de la base para incluir todos los bienes excepto alimentos no procesados sería reducido.

También sugerimos ir ajustando progresivamente la tasa de ITBIS que pagan los servicios de publicidad a la tasa general de los otros servicios y por lo tanto para este primer año proponemos el aumento de la tasa de un 6% a un 10%.

El incremento en la tasa del ITBIS (general y a los servicios de publicidad) implicaría recursos adicionales por un monto equivalente a no menos de 1.3% del PIB o RD\$ 13,440 millones.

Un aumento de la tasa del ITBIS hasta 16% y un ajuste del ITBIS de los servicios de publicidad de un 6 a un 10% generaría recursos fiscales del orden de 1.3% o unos RD\$ 13,440 millones.

Sobre los Impuestos Selectivos al Consumo. Se propone:

a) incrementar en un 75% el impuesto selectivo por grado de alcohol puro e introducir un impuesto de un 15% sobre el valor de venta. Este impuesto combinado cumple con el doble objetivo de gravar el consumo de un producto pernicioso para la salud así como el consumo suntuario. Con respecto al impuesto selectivo al tabaco proponemos incrementarlo en un 100%.



ESTUDIOS SOCIALES 134

Además de ser impuestos progresivos (como proporción de su gasto total, la población de mayor ingresos gastan más en estos productos que la de menos), gravan productos con fuertes externalidades negativas. Esto generaría recursos públicos por un monto aproximado de RD\$ 5,460 millones o 0.52% del PIB.

b) imponer una tasa de 10% sobre boletos aéreos. Nuevamente, sería un impuesto progresivo con escasos impactos productivos. Se estima que podría generar recursos entre 0.07% y 0.1% del PIB, tomando el escenario favorable esto significaría, alrededor de RD\$ 1,050 millones.

c) imponer una tasa de 15% sobre seguros (exceptuando los de salud), eliminando el pago de ITBIS. Esto generaría recursos equivalentes a 0.08% del PIB o RD\$ 840 millones.

d) imponer una tasa de 10% sobre todos los servicios de telecomunicaciones, a saber: telefonía básica, telefonía celular, servicios de Internet, llamadas interurbanas e internacionales, y otros servicios. Nuevamente, este impuesto tendría un impacto esencialmente sobre los sectores de mayor consumo. Se estima ingresos tributarios del orden de 0.48% del PIB o RD\$ 5,040 millones.

e) uniformar la tasa del ISC para automóviles a 20% e incrementar el costo de placa para vehículos de alto precio. Se ha determinado con las recaudaciones por ISC a los automóviles de alto valor que éstas son muy reducidas, reflejando un elevado nivel de evasión. Al uniformar la tasa para todas las categorías de vehículos se evita la evasión. Al mismo tiempo, al elevar el costo de la placa para vehículos de alto costo, se restaura parcialmente la progresividad tributaria buscada por el ISC diferenciado. Desafortunadamente, esto implicará también un incremento en el costo de vehículos de bajo costo. Se estima que esto generaría recursos del orden de RD\$ 1,785 millones o 0.17% del PIB.

En conjunto, los cambios en el ISC elevarían las recaudaciones en RD\$ 13,860 millones o casi un 1.32% del PIB.

Sobre los aranceles y Comisión Cambiaria. Se propone:

a) reducir tasas arancelarias seleccionadas para bienes de capital e insumos. Se propone llevar los bienes que actualmente pagan 3% hasta 0%, para bienes que pagan 8% hasta 5% y para bienes que pagan 14% hasta 10%. Los sectores productivos han sufrido severamente la crisis macroeconómica. Una forma de estimularles sin incurrir en severos sacrificios fiscales es reduciendo la carga arancelaria para la importación de insumos y maquinaria y equipos. Incluso parte de los recursos fiscales perdidos podrían recuperarse parcialmente a través de la reactivación de las deprimidas importaciones y del nivel de actividad. Adicionalmente, esta propuesta iría en la dirección de preparar al país ante la eventualidad de la ratificación de la adhesión al CAFEFTA. Se estima que el sacrificio fiscal sería de RD\$ 3,360 millones o 0.32% del PIB.

Cabe recordar que no estamos en un contexto de agudas restricciones de Balanza de Pagos, y que las presiones sobre el mercado cambiario son esencialmente de tipo monetarias.

b) reducir gradual pero decididamente la Comisión Cambiaria, iniciando en enero de 2005 con una reducción de 4.0% para colocarla en 6.0%. Esta reducción implicaría un sacrificio fiscal de 0.72% del PIB (RD\$ 7,560 millones aproximadamente).

Reformar los impuestos a las importaciones implicaría comprometer recursos por 1% del PIB o cerca de RD\$ 10,500 millones.

Sobre los subsidios. Se propone

a) reducir el subsidio al gas propano de un 0.8% a un 0.35% del PIB y desarrollar una estrategia efectiva de focalización. Este subsidio beneficia desproporcionadamente a los estratos de mayores ingresos y tiene un beneficiario no intencionado: parte del sistema de transporte. Esto genera una renta indeseada. La reducción del subsidio al GLP ahorraría recursos por 0.45% del PIB o RD\$ 4,725 millones

ESTUDIOS SOCIALES 134

b) limitar el subsidio a la electricidad al Programa de Reducción de Apagones (PRA) en beneficio de las zonas con alta concentración de población económicamente deprimida. Esto implica eliminar el subsidio generalizado a la tarifa eléctrica el cual, en lo inmediato, beneficia exclusivamente a los estratos de mayor ingreso de la población, y en el largo plazo atenta contra la viabilidad financiera del sistema eléctrico y contra el propio gasto social. Específicamente se propone reducir el subsidio hasta un equivalente a 0.65% del PIB para 2005. Esto ahorraría recursos, a precios de 2005, por un monto cercano a RD\$ 6,825 millones.

Reducir sustancialmente los subsidios a la energía y el GLP implicaría un ahorro de 1.7% del PIB o RD\$ 17,850 millones

La Tabla 2 muestra el efecto recaudador inicial de las medidas propuestas como proporción del PIB y en millones de pesos a precios de 2005, y el peso de cada medida en el efecto tributario

Tabla 2. Efecto recaudador inicial de las propuestas tributarias (2005)			
Impuesto	Efecto recaudador (incremento)		
	% PIB	Millones RD\$	Estructura
ITBIS	1.28	13,440	22.4%
ISC	1.32	13,860	23.1%
ISR	1.00	10,500	17.5%
Propiedad inmobiliaria *	0.33	3,465	5.8%
Subsidios (ahorro)	1.70	17,850	29.8%
Aranceles (sacrificio)	-0.32	-3,360	-5.6%
Otras medidas**	0.40	4,200	7.0%
Total	5.71	59,995	100.0%
Meta ajustada ***	5.71	59,995	..
Balance***	0.00	0	..
* Objetivo de recaudación.			
** Incluyendo medidas cualitativas, como reducción de la evasión, sustancial mejoramiento de los mecanismos de recaudación, racionalización de exenciones, e incremento de las recaudaciones de ISR para personas físicas, entre otros.			
*** Meta inicial (Tabla 1) menos 0.21% del PIB por reducción hasta 6.0% (en vez de a 4.75%) en la comisión cambiaria, y una reducción del superávit acordado con el FMI de 0.8% para alcanzar 0.5%.			

total. Se evidencia que la reducción de los subsidios a la electricidad y el gas propano explicarían el 29.8% de incremento en los recursos, el ITBIS el 22.4%, y entre los impuestos selectivos y el impuesto sobre la renta el 40.6%.

Hay que anotar, sin embargo, que debido a las fuertes presiones fiscales, *sugerimos una revisión a la baja en la meta de superávit fiscal acordada con el FMI*. En ese sentido, proponemos que se establezca como meta un superávit equivalente a 0.5% del PIB, el cual serviría para ofrecer garantías de respaldo a la política monetaria. En la Tabla 2 esta revisión se expresa la línea titulada “meta ajustada” que resulta de restar a la meta inicial presentada en la Tabla 1 (Total) el ajuste considerado en la reducción de la Comisión Cambiaria y el ajuste sugerido en el superávit fiscal.

Adicionalmente, se deberá hacer un decidido esfuerzo por parte de la administración tributaria para elevar la efectividad de recaudación y reducir la evasión fiscal. Algunos estudios regionales muestran el bajo nivel de efectividad recaudadora de la administración tributaria en la República Dominicana. Así mismo, se requerirá reducir las exenciones impositivas. A continuación se ofrecen algunos elementos en esa dirección. Se considera que las medidas de carácter cualitativo más los ingresos no estimados por nuevos impuestos podrían cubrir, con holgura, la brecha.

Sobre las leyes de incentivos, evasión y administración tributaria.

Se propone revisar todas las leyes de incentivos existentes en el país para una eventual racionalización de las exenciones. Esto seguramente implicará la eliminación de muchas exenciones, lo que se traducirá en un importante ahorro fiscal. Un estudio preliminar indica que las exenciones discrecionales en 2002 implicaron un sacrificio fiscal equivalente a 0.1% del PIB (RD\$ 1,050 millones a precios de 2005). Específicamente, se sugiere revisar las exenciones contenidas en el Código Tributario (Ley 11-92), las

ofrecidas por Ley de Desarrollo Fronterizo, por la Ley de Fomento Turístico, las contenidas en la Ley 86-98 sobre juegos de azar, y las leyes de incentivos pendientes de aprobación congressional. Adicionalmente, se propone iniciar la discusión para la incorporación en el mediano plazo de las empresas de zonas francas (empresas y operadoras de parques) al universo de contribuyentes, para así estar preparados para dar cumplimiento a las normas de la OMC en la materia cuando llegue el momento.

Se propone tipificar como delito la evasión fiscal, con severas multas y sanciones penales específicas.

Se propone unificar las agencias recaudadoras, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA) en una sola entidad recaudadora provista de mayor autonomía presupuestaria y de gestión, y fortalecida en sus capacidades.

Finalmente, se reconoce que los cambios tributarios propuestos, por sí mismos, no generarán un incremento suficiente en la presión tributaria (actualmente estamos incrementando un 2%)² como para atender las urgentes demandas de incrementar el gasto social a niveles mínimos aceptables según los estándares internacionales. Por ello, se insiste en que este paquete tendría que ir necesariamente acompañado de un decidido esfuerzo de largo plazo para mejorar la efectividad en la recaudación, especialmente en los sectores de altos ingresos, así como modificar paulatinamente la estructura del gasto público priorizando el gasto social con una visión redistributiva como una necesidad urgente del país.

2 Esta estimación no incluye los ingresos que retiene el Banco Central por la comisión cambiaria ni los percibidos por el impuesto a los cheques procesados por la Cámara de Compensación, ni tampoco otras propuestas que planteamos pero no están cuantificadas y aumentarían la recaudación.