

Impacto recaudatorio y distributivo de alternativas de reforma tributaria:

ITBIS, Comisión Cambiaria, aranceles
e impuestos a los hidrocarburos

**Pável Isa-Contreras
Magdalena Lizardo
Johanna Félix**

El desmonte arancelario acordado en el US-DR-CAFTA y la eliminación de la Comisión Cambiaria implicarán pérdidas tributarias del orden del 2.9% del PIB. Diferentes escenarios de ampliación de la base del ITBIS sugieren un gran potencial recaudador de este impuesto, e indican que mientras más agresiva es la expansión de su base, mayor es ese potencial. No obstante, el aumento de las recaudaciones sería a costa de un empeoramiento de la equidad distributiva del ITBIS debido a que los productos actualmente exentos de este impuesto son aquellos, como los bienes alimenticios, que tienen una elevada participación en el gasto total de los hogares más pobres, o son insumos de estos bienes. Si la disminución de los impuestos a las importaciones contribuye a reducir los precios de los bienes finales (hipótesis de precios flexibles), el poder de compra de los hogares aumentaría, aún después de ampliar la base del ITBIS. Sin embargo, este aumento sería mayor en los grupos de mayores ingresos que en los de menores ingresos. Por lo anterior, la política tributaria enfrenta el dilema entre suficiencia tributaria y equidad distributiva, lo que apunta a medidas complementarias que procuren gravar a los estratos de mayores ingresos, y a medidas por el lado del gasto que profundicen la progresividad fiscal. Una opción a considerar para reducir la regresividad de los cambios tributarios en discusión y fortalecer la suficiencia recaudatoria es la imposición de un impuesto a los hidrocarburos que compense por las pérdidas por Comisión Cambiaria sobre estos productos.

**Santo Domingo, República Dominicana
Agosto del 2005**



*Secretariado Técnico de la Presidencia
Programa de Reforma del Poder Ejecutivo
Unidad de Análisis Económico*

*Secretario Técnico de la Presidencia:
Juan Temístocles Montás*

**Impacto recaudatorio y distributivo de
alternativas de reforma tributaria:
ITBIS, Comisión Cambiaria, aranceles
e impuestos a los hidrocarburos**

**Pável Isa-Contreras
Magdalena Lizardo
Johanna Félix**

COORDINACIÓN TÉCNICA:

Magdalena Lizardo

Serie:
*Texto de Discusión No. 4**

Agosto, 2005

* La Serie *Texto de Discusión* tiene por objetivo fomentar el debate en torno al análisis y búsqueda de soluciones a problemas económicos de interés nacional. Los autores son los únicos responsables por las opiniones vertidas en los mismos.

Introducción

1. La República Dominicana se apresta a introducir significativas modificaciones a su sistema impositivo. Esta ocasión representa una oportunidad para introducir cambios que contribuyan a hacer más competitivo el aparato productivo en un escenario de intensificación de la competencia internacional, especialmente por la eventual entrada en vigor del US-DR-CAFTA; además, es una oportunidad para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza.

2. El objetivo de este trabajo es analizar las implicaciones recaudatorias y distributivas de escenarios alternos de reforma impositiva. Debido a su importancia tributaria, esta nota centra su atención en la Comisión Cambiaria, el Arancel de Aduanas, el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), y los impuestos a los hidrocarburos. En este trabajo se argumenta que la reducción de los impuestos a las importaciones producto de la eliminación de la comisión cambiaria y el desmonte de aranceles por el DR-CAFTA, generaran un aumento en el poder de compra de la población cuya intensidad depende de la magnitud de la reducción de los precios internos. No obstante, quienes más se beneficiarían serían los grupos de mayores ingresos.

3. Las pérdidas tributarias generadas por la eliminación de la Comisión Cambiaria y el desmonte arancelario podrían ser parcialmente compensadas mediante la ampliación de la base del ITBIS, cuyo poder recaudador aumenta a medida que la base se amplía. No obstante, las ganancias en la recaudación que se obtienen, se logran a costa de que una mayor carga de las recaudaciones adicionales son relativamente mayores sobre los grupos más pobres.

4. En este trabajo se argumenta en que el gobierno se enfrenta al dilema de garantizar la suficiencia recaudatoria a través reemplazar figuras tributarias de alto poder recaudador como lo son la Comisión Cambiaria y el arancel, por otra opción con igual poder de recaudación, pero con efectos marginalmente desfavorables en términos de equidad. Una alternativa para resolver el dilema es la introducción de un impuesto selectivo a los hidrocarburos, los cuales tienden a impactar con más intensidad a los grupos de mayores ingresos.

5. Este trabajo está organizado de la forma siguiente: En la primera parte se analizan las pérdidas al fisco generadas por la eliminación de la comisión cambiaria y el desmonte arancelario, y el impacto que dicha reducción tendrá sobre los distintos quintiles de ingreso. En la segunda, se discuten las implicaciones distributivas y recaudatorias de escenarios alternativos de ampliación de la base del ITBIS. Los impactos distributivos de esta medida se discuten concomitantemente con las implicaciones de la eliminación de la Comisión Cambiaria y el desmonte arancelario. Finalmente, se analiza el impacto

distributivo de un impuesto selectivo a los hidrocarburos que compense la pérdida fiscal generada por la eliminación de la Comisión Cambiaria.

Comisión Cambiaria y Arancel de Aduanas

6. Por una parte, el Gobierno Dominicano asumió el compromiso de eliminación de la Comisión Cambiaria en el marco del Acuerdo Stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Adicionalmente, sectores empresariales y de la sociedad civil han demandado la eliminación de este impuesto. Por otra parte, el gobierno se ha comprometido, en el marco del US-DR-CAFTA, a un programa de desgravación arancelaria para las importaciones originarias de los Estados Unidos y los países de Centroamérica.

7. En ausencia de otros tributos o cambios relevantes, una disminución de las recaudaciones impositivas se traduce en un incremento del poder de compra del sector privado y los hogares en la medida en que los precios efectivamente logren reducirse. En ese sentido, se puede pensar en tres tipos de respuesta de los precios a la reducción de los impuestos a las importaciones. Una **primera respuesta** sería a través del impacto que una mayor competencia de productos importados ejerce sobre los bienes internos transables, lo cual implicaría que la totalidad de la reducción de aranceles y Comisión Cambiaria se traduzca en importaciones más baratas, lo que a su vez, obliga a una caída en los precios internos en la misma proporción en la cual disminuyen los impuestos. Aquí se parte del supuesto de que los bienes importados y los bienes de producción doméstica son perfectamente sustitutos, por lo que la pérdida de ingresos del gobierno implica un aumento neto del poder de compra de los hogares equivalente al monto de la reducción impositiva. En el caso que nos ocupa, la reducción de precios de los bienes como consecuencia de la eliminación de la Comisión Cambiaria sería de 13%, a lo que habría que agregar el impacto de la reducción arancelaria. La reducción del arancel medio para bienes de consumo como resultado del US-DR-CAFTA para el primer año de vigencia del acuerdo sería de 11.1%. En el marco de esta respuesta, el impacto de la disminución de 13% en los precios como resultado de la eliminación de la Comisión Cambiaria es uniforme para todos los grupos de productos transables; sin embargo, el de la reducción de aranceles es diferenciado ya que la reducción de los aranceles es diferenciada por producto.

8. Una **segunda respuesta** sería a través de los componentes importados, directos e indirectos de la canasta de consumo de los hogares. Con este tipo de respuesta, una reducción de los impuestos a las importaciones se traduciría en una disminución únicamente en los precios de los insumos y bienes finales importados, sin impactos directos en los bienes localmente producidos. Esta respuesta supone que los bienes locales e importados no son sustitutos perfectos por lo que los precios de unos no influyen directamente en los precios de otros. Siendo así, la reducción de la Comisión

Cambiaria y del Arancel de Aduanas tiene dos efectos en el nivel general de precios: uno directo y otro indirecto. El efecto directo depende de la participación de los bienes importados en el consumo de bienes finales: como los bienes locales e importados no son sustitutos, sólo se reduce el precio de aquella parte del consumo de los hogares que se importa. El efecto indirecto resulta como consecuencia de un abaratamiento de los insumos importados necesarios para elaborar los bienes de consumo producidos localmente, o por el abaratamiento de los insumos necesarios para los insumos fabricados en el país (p.e. aquellos químicos necesarios para la elaboración de fertilizantes utilizados en la producción de alimentos). Por lo tanto, la intensidad del efecto dependería del peso relativo de los bienes de consumo importados en el consumo total de los hogares y del componente importado de los insumos utilizados en la producción de bienes de consumo.

9. Una **tercera respuesta** asumiría rigidez de precios por lo que el nivel general de los mismos no respondería a las reducciones del arancel y de la Comisión Cambiaria. En este caso, las reducciones de impuestos se traducirían en un aumento de los beneficios de las empresas, mientras el poder de compra de los hogares no se altera. Esto sería el resultado de estructuras de mercado muy imperfectas en las que prevalezcan prácticas monopólicas u oligopólicas.

10. En la Tabla 1 se presentan estimaciones del impacto de la reducción de aranceles y la eliminación de la Comisión Cambiaria asumiendo la segunda respuesta. El resultado de las estimaciones se desglosa en efectos directos e indirectos sobre el poder de compra de los hogares y por quintil de ingresos. Cuatro aspectos saltan a la vista. Primero, si los precios al consumidor reaccionasen plenamente a la reducción de los impuestos aduaneros a través del componente importado (directo e indirecto) del consumo en los hogares, el poder de compra en éstos se incrementaría en un 11.7%. Segundo, el impacto es más intenso en los quintiles de mayores ingresos que en los de menores ingresos. En otras palabras, la reducción de los impuestos a las importaciones beneficiaría más a los hogares de mayor ingreso que a los de menor ingreso. Tercero, el impacto en el aumento en el poder de compra de los hogares a causa de la eliminación de la Comisión Cambiaria es mucho más intenso que el de la reducción de aranceles. Esto se debe que el peso de la Comisión Cambiaria, la cual sería completamente eliminada, es mucho mayor que el peso del desmonte arancelario que correspondería al primer año del US-DR-CAFTA, período para el cual se hace la estimación en este ejercicio. Cuarto, los impactos indirectos se muestran más intensos que los directos a lo largo de todos los quintiles de ingreso. Sin embargo, el impacto directo va creciendo en intensidad y el impacto indirecto va disminuyendo a medida que crece el ingreso. Esto se asocia a un incremento del consumo de bienes importados en los quintiles de ingreso más elevados.

Tabla 1
Impacto de las medidas tributarias sobre en el poder de compra de los hogares
(variación porcentual)

Medida	Efecto	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Desmorte Comisión Cambiaria	Directo	2.96	2.16	2.52	2.71	2.99	3.36
	Indirecto	5.02	5.57	5.24	5.01	4.84	4.92
	Total	7.97	7.73	7.76	7.73	7.83	8.28
Desmorte Arancelario DR-CAFTA (1er año)	Directo	1.48	1.13	1.31	1.46	1.56	1.58
	Indirecto	2.27	2.57	2.41	2.30	2.21	2.18
	Total	3.75	3.70	3.72	3.76	3.77	3.77
Impacto Total	Directo	4.44	3.29	3.83	4.18	4.55	4.94
	Indirecto	7.29	8.14	7.65	7.31	7.05	7.11
	Total	11.73	11.43	11.48	11.49	11.60	12.05

Fuente: Elaborado UAE-STP a partir de la ENGIH (1998) y la Matriz Insumo-Producto (1991).

11. Sin embargo, cabe reconocer que algunos restrictivos supuestos utilizados para la estimación podrían estar sesgando los resultados. Dado que la metodología para estimar el impacto de la eliminación de la comisión cambiaria se sustenta en el uso de la Matriz Insumo Producto de 1991 y la ENGIH 1998, surgen algunas limitaciones. Una primera limitación es la no disponibilidad de coeficientes técnicos de insumo-producto diferenciados entre bienes nacionales e importados, así como la no disponibilidad de información sobre el componente importado y el componente de producción local del gasto de consumo de los hogares. Ante este hecho, se asumió que la participación de las importaciones y el producto local en el consumo de un determinado bien por parte del hogar, así como la participación del insumo importado y el insumo local en la demanda total de insumos para producir un determinado bien, son iguales a la relación entre las importaciones totales y la oferta total de esos productos o esa actividad económica. Este supuesto podría estar sobreestimando el componente importado directo e indirecto del consumo de los hogares más pobres o podría estar subestimando dicho componente para los hogares más ricos, lo que resultaría en una sobreestimación del impacto de la reducción de estos impuestos en el poder de compra de los grupos más pobres y/o en una subestimación del impacto en la población de mayores ingresos

12. Una segunda limitación es que se utilizaron coeficientes de insumo-producto, los cuales miden la intensidad en el uso de insumos en la estructura productiva local, correspondientes al año de 1991. Es probable que dichos coeficientes no reflejen la realidad actual después de una década de mayor apertura comercial. Sin embargo, la dirección del sesgo que podría estar introduciendo esta restricción no es clara.

Alternativas para el ITBIS e implicaciones

13. La ampliación de la base del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) ha sido propuesta como alternativa para compensar la pérdida de

ingresos fiscales asociada a la reducción de los impuestos a las importaciones. Estas pérdidas se estiman en un monto equivalente a 2.9% del PIB para el primer año de vigencia del US-DR-CAFTA¹. En la actualidad, alrededor de 428 líneas arancelarias se encuentran exentas de este impuesto, de las cuales 194 corresponden a bienes de consumo del hogar, mientras el resto es principalmente insumos agropecuarios y destinados a otros sectores que producen bienes de consumo final. Las 194 líneas arancelarias de bienes de consumo final exentas de ITBIS representan el 58.1% del consumo total de los hogares y el 34.5% del PIB². Adicionalmente, la reducción del número de productos y servicios exentos contribuye a disminuir la evasión contributiva. Lo anterior convierte al ITBIS en una figura impositiva atractiva para incrementar los ingresos tributarios. Sin embargo, debido a que una parte significativa de los bienes exentos son de consumo masivo y forman parte de la canasta alimentaria básica, existen consideraciones distributivas que deberán ponderarse para la toma de decisiones.

14. Las tablas 2 y 3 presentan los resultados recaudatorios y sobre el poder de compra de los hogares de siete escenarios de ampliación de la base del ITBIS en orden descendente a partir de la base de mayor alcance. Las características de los escenarios son las siguientes:

- Primer escenario: generalización total; no hay exenciones.
- Segundo escenario: excluye los combustibles de la base del ITBIS y grava con una tasa de 8% a la canasta alimentaria básica definida por la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2004)³
- Tercer escenario: excluye los combustibles y los siguientes servicios: servicios de salud (incluyendo medicamentos), servicios de educación (incluyendo textos escolares), servicios financieros y electricidad.
- Cuarto escenario: excluye servicios mencionados en el tercer escenario y los bienes no procesados.
- Quinto escenario: excluye los servicios mencionados, bienes no procesados y una canasta básica mínima⁴.
- Sexto escenario: excluye servicios mencionados, bienes no procesados, algunos procesados básicos identificados por la ENCOVI 2004, y grava con una tasa de 8% los demás productos manufacturados identificados por esa encuesta como parte de la canasta alimentaria básica.

¹ De éstas, el 86% correspondería a ingresos tributarios dejados de percibir por la eliminación de la Comisión Cambiaria.

² Las estimaciones fueron hechas a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (1997-98) del Banco Central de la República Dominicana, y la Ley 147-00 que especifica los productos exentos del ITBIS.

³ Esta canasta se definió a partir de las demandas calóricas y los patrones de consumo de los dos quintiles de menores ingresos. Ver nota al pie en la Tabla 2.

⁴ Propuesta por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

- Séptimo escenario: excluye los servicios mencionados, los bienes no procesados y la canasta alimentaria básica definida por la ENCOVI⁵.

15. La Tabla 2 muestra el impacto que sobre el poder de compra de los hogares tendrían los mencionados escenarios de ampliación de la base del ITBIS. Como era de esperarse, los mayores impactos resultan de los escenarios de base más amplia. Mientras el escenario de ninguna exclusión implicaría una reducción del poder de compra de los hogares de 9.5%, el escenario de mayor exclusión (combustibles, servicios mencionados, bienes no procesados, y los productos de la canasta alimentaria básica de la ENCOVI 2004) implicaría una reducción de apenas 1.57%. Adicionalmente, la tabla evidencia que, bajo cada escenario, los hogares de los quintiles de menores ingresos registrarían las mayores reducciones en el poder de compra, comparados con los hogares de los quintiles de mayores ingresos. Por ejemplo, en el escenario de ninguna exclusión de la base del ITBIS, mientras el poder de compra del 20% más pobre de la población se reduciría en 12.22%, en el 20% más rico, la reducción sería de 8.05%. Igualmente, en el escenario de más amplia exclusión (séptimo escenario), la reducción del poder de compra de los más pobres sería de 1.83%, mientras que en el 20% más rico sería de 1.45%. En pocas palabras, el efecto aislado de una ampliación de la base del ITBIS es inequitativo, perjudicando más a los hogares más pobres que a los más ricos.

16. Por otra parte, la segunda columna de la Tabla 3 presenta los resultados de la estimación de los ingresos tributarios potenciales por ITBIS en los distintos escenarios. Hay que indicar que los nuevos ingresos tributarios estimados en estos escenarios se refieren a aquellos asociados al consumo final de bienes y servicios, por lo que no incluye las recaudaciones generadas por el consumo intermedio para la producción no destinada al consumo final. Esto podría implicar una subestimación de los ingresos tributarios potenciales. Sin embargo, hay que señalar que esta subestimación es parcialmente contrarrestada por el hecho de que en las recaudaciones reportadas en la tabla no se está tomando en consideración el crédito fiscal que debería otorgársele a los productores de bienes exentos del ITBIS por el pago de este impuesto en la compra de los insumos utilizados en sus procesos productivos. Sólo a manera de ejemplo, el crédito fiscal debería asignarse a los productores de bienes no procesados en caso de no ser efectivamente incorporados en la base del ITBIS; el mismo se estima en 0.5% del PIB⁶. Luego, la recaudación potencial de la ampliación de la base en los escenarios cuarto al séptimo por efecto del crédito fiscal a las actividades primarias sería, como mínimo, un 0.5% menos que lo indicado en la tabla. Esto no incluye el crédito que potencialmente podrían recibir otras actividades que produzcan mercancías efectivamente no gravadas con el ITBIS. Una explicación sobre la racionalidad del crédito fiscal aparece en el párrafo 15.

⁵ En todos los escenarios donde la canasta de la ENCOVI sirve de referencia, no se incluye los refrescos ni jugos de frutas los cuales están actualmente gravados.

⁶ Estimación hecha a partir de los coeficientes de insumos de las actividades primarias aportados por la matriz insumo-producto del Banco Central de la República Dominicana de 1991.

Tabla 2
Reducción del poder de compra de los hogares en diferentes escenarios de ampliación de la base del ITBIS
(por quintiles de ingreso)

Escenario de exclusión de la base del ITBIS	Promedio	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Ninguna	9.30%	12.22%	10.89%	9.82%	9.02%	8.05%
Combustibles y 8% canasta básica ENCOVI ¹	7.63%	8.96%	8.22%	7.69%	7.39%	7.25%
Combustibles y servicios ²	6.85%	10.42%	8.89%	7.70%	6.66%	5.11%
Combustibles, servicios ² y bienes no procesados (bnp)	5.00%	7.30%	6.12%	5.49%	4.82%	4.00%
Combustibles, servicios ² , bnp y canasta básica mínima	2.29%	3.49%	2.91%	2.54%	2.13%	1.80%
Combustibles, servicios ² , bnp y algunos procesados de canasta ENCOVI ¹ con 8%	2.01%	2.49%	2.24%	2.10%	2.01%	1.45%
Combustibles, servicios ² , bnp y canasta básica ENCOVI ¹	1.57%	1.83%	1.68%	1.61%	1.60%	1.45%

1/ La canasta ENCOVI está compuesta por arroz, pan, pasta, plátano, guineo verde, yuca, papa, batata, azúcar, habichuelas, cebolla, ajo, ají, guineo maduro, naranjas, pollo, carne de res, carne de cerdo, huevos, bacalao, arenque, sardinas enlatadas, atún enlatado, leche en polvo, leche natural, otras leches, queso, aceite, mantequilla, café, pasta de tomate, refrescos y jugos de frutas. Estos dos últimos productos se excluyen de la canasta para fines impositivos.

2/ Incluye servicios financieros, servicios de salud (incluyendo medicamentos), servicios de educación (incluyendo libros de texto escolares únicamente) y electricidad.

Fuente: elaborado por UAE-STP con información de Banco Mundial (2005), Banco Central (ENGIH 1998, matriz de oferta y utilización 2001, matriz insumo-producto, 1991), Secretaría de Estado de Finanzas, y Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

17. Así mismo, la tabla incluye una estimación de los efectos separados y combinados que sobre el poder de compra de los hogares tienen la ampliación de la base del ITBIS, la eliminación de la Comisión Cambiaria y la reducción del arancel. En particular, recoge dos de las posibles respuestas de los precios a la reducción de impuestos aduaneros. Si los precios internos no respondiesen a la caída de la Comisión Cambiaria y del arancel, el impacto neto en el poder de compra de los hogares se muestra en las columnas bajo el título "ITBIS" debido a que éste sería el único impuesto que tendría algún efecto (en la tabla sólo se muestra el efecto en el 40% más pobre y el 20% más rico). Por el contrario, las dos últimas columnas muestran el impacto en caso de que los precios internos respondiesen a la caída de la Comisión Cambiaria y del arancel a través de los

componentes importados del consumo (segunda respuesta). El primer caso es una situación muy extrema, prácticamente imposible de ocurrir simultáneamente en todos los mercados de bienes y servicios; no obstante, se descarta en los casos de estructura de mercados muy oligopolizados. Su ilustración es para fines de ejemplificación

18. No es una sorpresa encontrar que los escenarios de bases más amplias son aquellos en los que las recaudaciones son más elevadas. El escenario de mayor recaudación es aquel en el que se amplía la base a todos los bienes y servicios. En éste, las recaudaciones potenciales se incrementarían en un 5.5% del PIB. El escenario de menor recaudación es aquel en el que se excluyen combustibles, algunos servicios (educación, salud, electricidad y servicios financieros), bienes no procesados y la canasta alimentaria básica de la ENCOVI, en el que la estimaciones sugieren una recaudación de 0.9% del PIB. Los escenarios intermedios excluyen alguna combinación de combustibles, servicios mencionados, bienes no procesados y canasta básica, y una tasa de 8% para productos seleccionados.

19. Sin embargo, hay que indicar que en el caso de que en la canasta de exclusión del ITBIS se incluyan bienes y servicios transables y que al mismo tiempo los bienes y servicios intermedios de esas actividades sean gravados con ese impuesto, esto implicaría una desventaja competitiva frente a las importaciones y en los mercados internacionales, y obligaría a introducir compensaciones de algún tipo para esas actividades. Una alternativa sería que para los casos de los bienes y servicios de consumo que se decida excluir, en lugar de otorgar exención impositiva, estos bienes sean gravados con una tasa de 0%. Esto implicaría que, distinto a la situación en la que los bienes están exentos, las actividades que producen esos bienes podrían reclamar un crédito fiscal. No obstante, esto implica un costo fiscal que habría que deducir de los ingresos potenciales al momento de estimar el potencial recaudador neto. Ninguno de los escenarios incluye este costo. En ocasiones anteriores, la solución a este problema fue abordada mediante la exención de los insumos del pago de ITBIS a través de leyes como la “*tasa cero agrícola*” y otras medidas.

20. Por otra parte, en materia de impactos en el poder de compra de los hogares por quintiles de ingreso, los resultados dependen de los supuestos que se asuman con respecto al comportamiento de los precios en respuesta a la liberalización comercial. Si se asume que los precios internos son rígidos a la baja, cualquier ampliación de la base del ITBIS reduce el poder de compra de todos los hogares en todos los quintiles, pero siempre lo haría de manera más intensa en los hogares más pobres que en los hogares ricos. Sin embargo, la magnitud de la reducción depende del escenario de ampliación de la base del ITBIS. En el escenario de mayor ampliación (ninguna exención) el poder de compra del 40% más pobre de la población se reduce en 11.6% y el del 20% más rico en 8.0%. En el escenario de menor ampliación (excluyendo servicios mencionados, bienes no procesados y canasta alimentaria ENCOVI) el 40% más pobre de la población reduciría su poder de compra en 1.8% y el 20% más rico en 1.5%.

21. Por el contrario, si se asume que la liberalización comercial reducirá los precios a través de los componentes importados directos e indirectos en la canasta de consumo, el resultado neto de ampliar la base del ITBIS y reducir impuestos aduaneros en el poder de compra de los hogares es positivo en todos los escenarios, pero los hogares más ricos se beneficiarían, en todos los casos, más que los hogares más pobres. Igual que antes, la magnitud dependerá de cuan agresiva sea la ampliación de la base del ITBIS. Con una ampliación máxima de la base del ITBIS, el poder de compra de los hogares pobres (dos primeros quintiles) se incrementaría en 0.3% y el del 20% más rico en 4.5%. En un escenario de exención de servicios de salud, educación, financieros y electricidad, bienes no procesados y la canasta alimentaria ENCOVI, el poder de compra del 40% más pobre crecería en 10.1% y el del 20% más rico en 11.0%. En este sentido, a medida que se amplía las exenciones del ITBIS se reduce la brecha de beneficio neto entre ricos y pobres.

22. En síntesis, el impacto neto en los hogares depende de los supuestos sobre el comportamiento de los precios y de la intensidad de la ampliación de la base del ITBIS. Si los precios no responden a la reducción de los impuestos a las importaciones, la ampliación de la base del ITBIS reduce el poder de compra de los hogares. Por el contrario, si los precios de las importaciones se reducen, el poder de compra de los hogares se eleva. En todos los casos, los resultados deterioran marginalmente la distribución de la riqueza. Mientras en el primer escenario los hogares más pobres pierden más que los ricos, en el segundo los hogares más pobres ganan menos que los más ricos. Es decir, el aporte relativo de los hogares más pobres al aumento de las recaudaciones por efecto de la ampliación de la base del ITBIS es mayor que el aporte relativo de los hogares más ricos.

Tabla 3
Efectos recaudatorios y distributivos de escenarios alternativos de modificación de la base del ITBIS
y de eliminación de la Comisión Cambiaria y reducción del Arancel de Aduanas

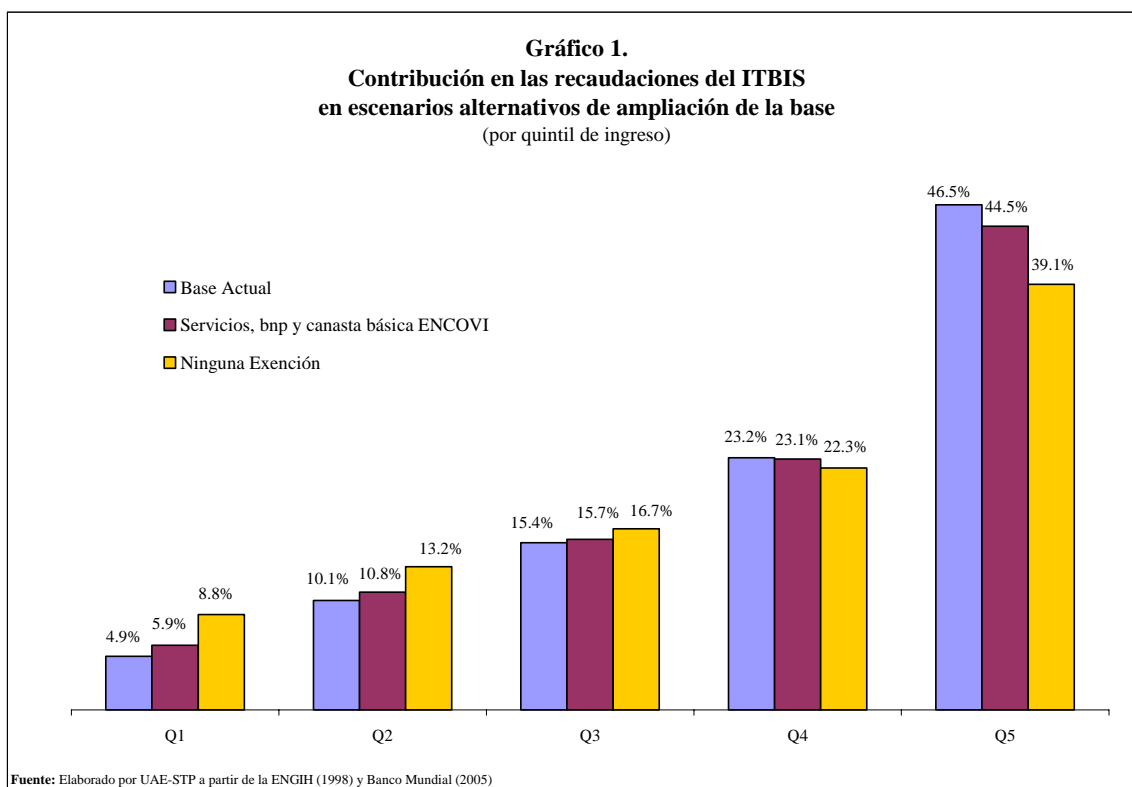
Escenarios de exclusión de base del ITBIS	Nuevos ingresos tributarios por ITBIS (% PIB)	Cambio en el poder de compra de los hogares							
		ITBIS		Comisión Cambiaria		Arancel		Efecto neto	
		40% más pobre	20% más rico	40% más pobre	20% más rico	40% más pobre	20% más rico	40% más pobre	20% más rico
Ninguna	5.5%	-11.6%	-8.0%	8.2%	8.7%	3.7%	3.8%	0.3%	4.5%
Combustibles y 8% canasta básica ENCOVI ¹	4.5%	-8.6%	-7.2%	8.2%	8.7%	3.7%	3.8%	3.3%	5.3%
Combustibles y servicios ²	4.1%	-9.7%	-5.1%	8.2%	8.7%	3.7%	3.8%	2.2%	7.4%
Combustibles, servicios ² y bienes no procesados (bnp)	3.0%	-6.7%	-4.0%	8.2%	8.7%	3.7%	3.8%	5.2%	8.5%
Combustibles, servicios ² , bnp y canasta básica mínima	1.4%	-3.2%	-1.8%	8.2%	8.7%	3.7%	3.8%	8.7%	10.7%
Combustibles, servicios ² , bnp y algunos procesados de canasta ENCOVI ¹ con 8%	1.2%	-2.4%	-1.5%	8.2%	8.7%	3.7%	3.8%	9.5%	11.0%
Combustibles, servicios ² , bnp y canasta básica ENCOVI ¹	0.9%	-1.8%	-1.5%	8.2%	8.7%	3.7%	3.8%	10.1%	11.0%

1/ La canasta ENCOVI está compuesta por arroz, pan, pasta, plátano, guineo verde, yuca, papa, batata, azúcar, habichuelas, cebolla, ajo, ají, guineo maduro, naranjas, pollo, carne de res, carne de cerdo, huevos, bacalao, arenque, sardinas enlatadas, atún enlatado, leche en polvo, leche natural, otras leches, queso, aceite, mantequilla, café, pasta de tomate, refrescos y jugos de frutas. Estos dos últimos productos se excluyen de la canasta para fines impositivos.

2/ Incluye servicios financieros, servicios de salud (incluyendo medicamentos), servicios de educación (incluyendo libros de texto escolares únicamente) y electricidad.

Fuente: elaborado por UAE-STP con información de Banco Mundial (2005), Banco Central (ENGIH 1998, matriz de oferta y utilización 2001, matriz insumo-producto, 1991), Secretaría de Estado de Finanzas, y Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

23. La sociedad dominicana se enfrenta a un dilema en lo que respecta al impacto de los distintos escenarios de reforma tributaria sobre los objetivos de suficiencia tributaria y equidad distributiva. La Comisión Cambiaria es un para-arancel con alta efectividad recaudadora. Por ello, para evitar la insuficiencia de recursos tributarios, ésta debería ser reemplazada por una figura impositiva con alto poder recaudador. La ampliación de la base del ITBIS es una opción atractiva; no obstante, como se ha mencionado, a medida que se hace más agresiva la ampliación de la base, los sectores de menores ingresos son quienes hacen el mayor aporte en términos relativos al aumento de la recaudación, con lo cual se penaliza el objetivo de contribuir a la equidad distributiva por la vía del sistema tributario. Sin embargo, hay que indicar que aún en el escenario más agresivo de ampliación de la base, son los sectores de mayores ingresos los que seguirían explicando la mayor parte de la recaudación por ITBIS. Aunque en todos los escenarios, la contribución de los más pobres se incrementa y la de los más ricos se reduce, los cambios en los aportes son, en el caso más dramático, moderados. Este elevado nivel de concentración de la contribución del ITBIS se asocia a la alta concentración del ingreso y del gasto en la República Dominicana.



24. Se vislumbran dos opciones para resolver el referido dilema. Una opción es asegurar la suficiencia tributaria mediante una ampliación relativamente agresiva de la base del ITBIS, a cambio de un esfuerzo en atacar los problemas distributivos mediante la priorización del gasto público con el propósito de profundizar su progresividad, es decir, que favorezca en cantidad y calidad a los sectores de menores ingresos. Otra opción es también asegurar la suficiencia tributaria mediante una combinación de ampliación de la base del ITBIS que no ponga en riesgo la suficiencia recaudatoria, aunque menos agresiva que en la opción anterior, pero que se complemente con otras medidas tributarias que hagan énfasis en gravar a los estratos de ingresos más elevados. En este último caso, la vulnerabilidad de la suficiencia recaudatoria está condicionada por el nivel de esfuerzo de la administración tributaria para combatir la evasión fiscal.

El caso de los combustibles

25. Los combustibles están actualmente gravados por la Comisión Cambiaria, los precios están regulados y en su determinación se incorpora el costo de este impuesto además del impuesto específico a los hidrocarburos⁷. Por lo tanto, la eliminación de la Comisión Cambiaria se traduciría en una reducción del precio de venta de estos productos, además de implicar una disminución de los ingresos tributarios equivalente a 0.68% del PIB. En este escenario, una primera opción para neutralizar el impacto tributario del desmonte de la Comisión Cambiaria a las importaciones de hidrocarburos es introducir un impuesto selectivo al consumo que compense plenamente los ingresos que se perderían y que mantengan inalterados los precios internos. Desde el punto de vista tributario, un impuesto ad-valorem sería lo ideal en la medida en que ajusta los ingresos tributarios más rápidamente a los cambios en el valor de las importaciones que cualquier otra opción.

26. En la Tabla 4 se presentan los resultados de la estimación del efecto combinado en el poder de compra de los hogares, de la eliminación de la Comisión Cambiaria para todas las importaciones incluyendo hidrocarburos, la reducción de aranceles y la introducción de un impuesto a los hidrocarburos compensatorio de la eliminación de la Comisión Cambiaria. Los resultados asumen un comportamiento flexible de los precios vía los costos (segunda respuesta), y se muestran para todos los quintiles de ingresos. Para estimar estos impactos se utilizó una metodología similar a la de la medición de los impactos de la reducción de los impuestos aduaneros, incorporando los efectos tanto directos como indirectos a través de los costos de los insumos.

27. Los resultados de la tabla se resumen en dos puntos. Primero, si los precios fuesen flexibles, los hidrocarburos contribuirían, en promedio, en un 16.68% al incremento en el poder de compra de los hogares que se derivaría de la reducción de los impuestos aduaneros. Por lo tanto, un impuesto compensatorio a los hidrocarburos que evite que los

⁷ Se refiere exclusivamente a hidrocarburos distintos al Gas Licuado de Petróleo (GLP) y a aquellos usados en la generación comercial de energía eléctrica. En otras palabras, se refiere a aquellos como la gasolina, el gasoil (diesel) y otros usados principalmente para el transporte y para generación privada de energía.

precios relativos de éstos se reduzcan aminoraría el impacto neto de la eliminación de este impuesto en el poder de compra de los hogares. En promedio lo reduciría desde 12.15% hasta 10.12%. Segundo, independientemente del escenario de comportamiento de precios que se asuma, una introducción de un impuesto compensatorio contribuiría a reducir la desigual distribución de los beneficios de una reducción de impuestos aduaneros; esto se debe a que el consumo directo e indirecto de hidrocarburos crece con el ingreso. En otras palabras, los impuestos a los hidrocarburos son más progresivos que los impuestos a las importaciones por lo que los primeros prácticamente neutralizan el impacto negativo de la apertura en la distribución del ingreso. En efecto, mientras para el primer quintil (20% más pobre de la población), el efecto de reducción del poder de compra debido al impuesto compensatorio es de 1.58%, para el último quintil sería de 2.41%, para una diferencia relativa de 52.5%. Sin embargo, el aumento en el poder de compra del quintil más rico con respecto al quintil más pobre debido a la reducción de impuestos aduaneros es 5.57%.

28. En síntesis, la introducción de un impuesto a los hidrocarburos que compense el efecto recaudatorio y de precios que implica la eliminación de la Comisión Cambiaria, además de sostener los ingresos tributarios por este concepto, contribuye a reducir la mayor inequidad distributiva que introducirían los diferentes escenarios de ampliación de la base del ITBIS.

Tabla 4
Efecto combinado en el poder de compra de los hogares de la reducción de impuestos aduaneros y de la introducción de un impuesto compensatorio a hidrocarburos (por quintil de ingresos)

	Efecto Comisión Cambiaria+ Arancel	Efecto impuesto a hidrocarburos	Efecto neto	Contribución de Comisión Cambiaria a hidrocarburos*
Total	12.15	-2.03	10.12	16.68%
Quintil 1	11.84	-1.58	10.26	13.31%
Quintil 2	11.88	-1.69	10.20	14.20%
Quintil 3	11.89	-1.81	10.09	15.20%
Quintil 4	12.00	-1.89	10.11	15.76%
Quintil 5	12.50	-2.41	10.09	19.26%

* Contribución de la eliminación de la Comisión Cambiaria a hidrocarburos al incremento en el poder de compra de los hogares como resultado de la eliminación de este impuesto.

Fuente: elaborado por la UAE-STP con información de Banco Mundial (2005), Banco Central (ENGIH 1998, matriz de oferta y utilización 2001, Matriz Insumo-Producto 1991), Secretaría de Estado de Finanzas, Secretaría de Estado de Industria y Comercio, y Lizardo (2001).

Apéndice Metodológico

El Gasto Total de los hogares es igual $GT = \sum_i Q_i P_i$, donde Q_i es la cantidad comprada del bien i y P_i es el precio de compra de ese bien.

Este gasto se conforma de dos componentes, el componente importado y el componente local, entonces el gasto total de las familias es:

$$GT = \sum_i Q_i^I P_i^I + \sum_i Q_i^N P_i^N \quad (1)$$

Donde $\sum_i Q_i^I P_i^I$ es el componente importado y $\sum_i Q_i^N P_i^N$ es el componente nacional

Sabemos que ante un cambio en los precios: a) varía la cantidad demandada del bien, manteniéndose es mismo nivel de gasto, o b) varía el gasto total de las familias. Asumiendo que ante una reducción en los precios, como consecuencia del desmonte de la comisión cambiaria y los aranceles, las familias no alteran ni sustituyen la cantidad de bienes consumidos, tenemos lo siguiente:

$$\Delta GT = \sum_i Q_i^I \Delta P_i^I + \sum_i Q_i^N \Delta P_i^N \quad (2)$$

La ecuación (2) se puede reescribir de la siguiente manera

$$\Delta GT = \sum_i Q_i^I P_i^I \left(\frac{\Delta P_i^I}{P_i^I} \right) + \sum_i Q_i^N P_i^N \left(\frac{\Delta P_i^N}{P_i^N} \right) \quad (3)$$

Utilizando algunas manipulaciones algebraicas tenemos:

$$\frac{\Delta GT}{GT} = \frac{1}{\sum_i Q_i P_i} \left[\sum_i Q_i^I P_i^I \left(\frac{\Delta P_i^I}{P_i^I} \right) \right] + \frac{1}{\sum_i Q_i P_i} \left[\sum_i Q_i^N P_i^N \left(\frac{\Delta P_i^N}{P_i^N} \right) \right] \quad (4)$$

Finalmente,

$$\frac{\Delta GT}{GT} = \sum_i \left[\frac{Q_i^I P_i^I}{Q_i P_i} \left(\frac{Q_i P_i}{\sum_i Q_i P_i} \right) \left(\frac{\Delta P_i^I}{P_i^I} \right) \right] + \sum_i \left[\frac{Q_i^N P_i^N}{Q_i P_i} \left(\frac{Q_i P_i}{\sum_i Q_i P_i} \right) \left(\frac{\Delta P_i^N}{P_i^N} \right) \right] \quad (5)$$

donde $Q_i P_i = Q_i^I P_i^I + Q_i^N P_i^N$

De forma abreviada (5) puede expresarse como:

$$\frac{\Delta GT}{GT} = \underbrace{\sum_i m_i \theta_i \frac{\Delta P_i^I}{P_i^I}}_{\text{Efecto Directo}} + \underbrace{\sum_i (1 - m_i) \theta_i \frac{\Delta P_i^N}{P_i^N}}_{\text{Efecto Indirecto}} \quad (6)$$

Donde $m_i = \frac{Q_i^I P_i^I}{Q_i P_i}$ y es la participación de las importaciones en el consumo total del

bien i coeficiente de insumo de la actividad i; y $\theta_i = \frac{Q_i P_i}{\sum_i Q_i P_i}$ son las ponderaciones del

gasto de las familias en el bien i como proporción de su gasto total. Similarmente $(1 - m_i)$ es la participación del bien nacional en el consumo total del bien i.

De esta forma, la variación del gasto por efecto de la reducción del precio de las importaciones puede descomponerse en dos partes: a) el efecto directo generado por la reducción del gasto destinado para adquirir bienes de consumo final importado, debido a la reducción de sus precios, y b) el efecto indirecto generado por la reducción de los precios de los bienes de consumo de producción local, debido a la reducción de los costos de los insumos importados, lo cual conlleva a una reducción de gasto en bienes de consumo producidos localmente.

La ecuación 6 muestra que el Efecto Directo es la suma ponderada de las variaciones de los precios de cada uno de los bienes de consumo importado, donde las ponderaciones están determinadas por el producto de la participación del bien i en el gato total del hogar y la participación de las importaciones del bien i en el gasto del hogar en dicho bien.

Similarmente, el Efecto Indirecto es la suma ponderada de las variaciones de los precios de cada uno de los bienes de consumo fabricados localmente, donde las ponderaciones están dadas por el producto de la participación del bien i en el gasto total del hogar y la participación del bien de fabricación local en el gasto del hogar en el bien i .

Efecto Reducción en los Precios de las importaciones sobre los precios de los productos locales.

Esencialmente la metodología de análisis descansa en el Modelo de Insumo-Producto. El precio de un bien j puede descomponerse en dos partes: el valor del consumo intermediario por unidad de producción ($\sum_{i=1}^n a_{ij} p_i$) y el valor agregado por unidad de producción (va_j). Sea a_{ij} la cantidad del insumo i necesaria para producir una unidad del bien j , luego podemos expresar

$$p_j = \sum_{i=1}^n a_{ij} p_i + va_j \quad (7)$$

Dentro de los insumos necesarios para producir el bien j pueden distinguirse los insumos importados y los insumos producidos localmente. Luego,

$$p_j = \sum_{i=1}^n a_i^N p_i^N + \sum_{i=1}^n a_i^I p_i^I + va_j \quad (8)$$

Denominemos por k_j al cociente valor agregado/valor bruto de la producción del bien j ,

$$k_j = \frac{VA_j / Q_j}{(CI_j / Q_j) + (VA_j / Q_j)} \quad (9)$$

Después de algunas manipulaciones algebraicas (9) puede expresarse como siendo

$$\frac{VA_j}{Q_j} = \left(\frac{k_j}{1-k_j} \right) * \frac{CI_j}{Q_j} \quad (10)$$

De forma abreviada (10) puede reescribirse como siendo igual a:

$$\frac{CI_j}{Q_j} = \tilde{k}_j \left(\sum_i^n a_{ij} p_i \right) \quad (11)$$

donde \tilde{k}_j se refiere al término en paréntesis en el lado derecho de (9). Sustituyendo (10) en (8), tenemos que el precio local del bien j es dado por, y después de algunas manipulaciones,

$$p_j^N = (1 + \tilde{k}_j) * \sum_{i=1}^n a_{ij}^N p_i^N + (1 + \tilde{k}_j) * \sum_{i=1}^n a_{ij}^I p_i^I \quad (12)$$

para todo $j = 1, 2, \dots, n$. La expresión (12) nos indica que el precio del bien j es una suma ponderada de los precios de los insumos utilizados en el proceso producto, ya sean producidos internamente o importados:

$$p^N = \text{diag}(1 + \tilde{k}_j) * A \text{diag}(1 - m_i) p^N + \text{diag}(1 + \tilde{k}_j) A \text{diag}(m_i) p^I \quad (13)$$

Después de algunas manipulaciones podemos reescribir (13), como siendo igual a

$$p^N = [I - \text{diag}(1 + \tilde{k}_j) * A \text{diag}(1 - m_i)]^{-1} \text{diag}(1 + \tilde{k}_j) * A \text{diag}(m_i) p^I \quad (14)$$