



**SECRETARIA DE ESTADO DE FINANZAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS**

**POTENCIAL FISCAL Y EQUIDAD:
ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN
EN EL CASO DEL ITBIS**

**FEBRERO 2004
SANTO DOMINGO, REPUBLICA DOMINICANA**

POTENCIAL FISCAL Y EQUIDAD: ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN EN EL CASO DEL ITBIS

Pável Isa-Contreras y Edgar Morales
Secretaría de Estado de Finanzas
Departamento de Estudios Económicos

I. Introducción

La República Dominicana se aboca a una urgente reforma fiscal y tributaria. La urgencia se deriva del fuerte impacto que en las finanzas públicas ha tenido el incremento del tipo de cambio durante el año 2003 que ha multiplicado el peso de la deuda en el presupuesto nacional, además del incremento de otros compromisos como los aportes al nuevo sistema de seguridad social, y la predecible reducción de los ingresos arancelarios como consecuencia de los acuerdos de libre comercio previstos a entrar en vigor a partir del 2005. A esto se suman demandas de mediano y largo plazo asociadas a elevar la presión tributaria y a mejorar sustancialmente la calidad del gasto público.

El Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados (ITBIS) es uno de los impuestos susceptible a una importante reforma. Se ha propuesto la elevación de su tasa, una reducción sustancial del listado de bienes exentos, y una reducción del listado de los bienes y servicios deducibles. Este documento discute de manera muy breve la naturaleza del ITBIS, su historia, su importancia tributaria, la capacidad recaudatoria, y su impacto en la equidad distributiva. Además, presenta escenarios alternativos de cambio en la base imponible (reducción del listado de bienes exentos) y en la tasa, y sus consecuencias en las recaudaciones y la equidad.

II. Cambios en la estructura tributaria dominicana (1987-2002)¹

Durante los últimos 15 años, la estructura tributaria dominicana ha experimentado al menos dos cambios de importancia. Primero, la presión tributaria se ha incrementado de manera sustancial. Mientras antes de 1992 esta fue de menos de 10%, en el 2002 se colocó en 14.5%. Segundo, ha ocurrido un proceso de concentración de los ingresos tributarios en un reducido número de impuestos. En el año 2002, seis impuestos explicaron más del 90% de las recaudaciones tributarias. En el período 1987-90, esos impuestos colectaron el 63.9% de los ingresos tributarios. Estos impuestos fueron:

- el Impuesto Sobre la Renta, cuya participación en los ingresos tributarios alcanzó un pico en el 2001 y el 2002;
- los impuestos sobre los combustibles; la participación de las recaudaciones tributarias de este impuesto fue muy fluctuante en virtud del mecanismo de fijación de precios y de recaudación tributaria prevaleciente antes de la puesta en práctica de la Ley de Hidrocarburos en el año 2000. Como resultado de la nueva

¹ Para esta y la cuarta sección las fuentes de información fueron las estadísticas de la Secretaría de Estado de Finanzas y el Banco Central.

ley que fija los impuestos y crea un mecanismo de indización, su participación en los ingresos tributarios se duplicó en el 2001 con respecto al 2000, y se estabilizó del 2002 en adelante;

- el ITBIS, el cual en virtud de los aumentos de tasa y de base imponible se ha convertido en el impuesto de mayor recaudación desde el 2001, explicando el 26.2% de los ingresos tributarios. El ITBIS muestra tres saltos importantes en su participación en los ingresos tributarios: en 1993 cuando la tasa se elevó de 6% a 8% mientras se amplió la base como resultado de la reforma fiscal de 1992; en 1996-2000 a partir de una reforma de la gestión tributaria; y en el 2001 cuando se elevó la tasa a 12% y se generalizó la base imponible hacia servicios.
- el Arancel de Aduanas que aunque su participación en los ingresos tributarios se ha ido reduciendo como resultado del proceso de apertura comercial, todavía explica un porcentaje importante de las recaudaciones fiscales;
- la Comisión Cambiaria que aunque elevó la carga tributaria a las importaciones a partir de fines de 1999, no logró compensar la reducción arancelaria; y
- el impuesto selectivo al consumo, cuya participación en los ingresos tributarios ha ido creciendo desde inicios de los noventa.

III. Naturaleza e historia del ITBIS

El ITBIS es un impuesto al valor agregado en la medida en que el agente de ventas impone el impuesto ad-valorem sobre el valor de la venta y lo retiene, mientras deduce del total que debe saldar al fisco el monto de impuesto que ha pagado sobre sus compras de bienes y servicios. El ITBIS se impone sobre el valor de los bienes procesados y servicios independientemente de que su origen sea doméstico o sea un bien o servicio importado. La ventaja de un impuesto de este tipo vis-a-vis un impuesto sobre las ventas es que su efecto multiplicador (efecto arrastre) sobre los precios es menor. Sin embargo, el impuesto al valor agregado enfrenta dificultades relacionadas a la fiscalización y la efectividad recaudadora asociada a los bienes y servicios deducibles.

El ITBIS fue introducido por primera vez en 1983 bajo el nombre de ITBI pues no incluía servicios. Su tasa era de 6% y gravaba bienes procesados. Desde ese momento, el número de bienes y servicios incorporados a la base imponible fue creciendo de manera gradual. En 1985 se incluyó servicios de hoteles, moteles, cables, televisión por cable, télex y servicios de circuito cerrado de televisión. En 1986 se incorporó los servicios de telefonía, y en 1987 los alquileres de vehículos, maquinaria y equipo. Dos años más tarde, en 1989, se incluyó los servicios de restaurantes, boites, discotecas, cafeterías y afines.

En 1992, como parte de una reforma fiscal integral, la tasa se incrementó de 6% a 8%. A su vez, se amplió la base de servicios gravados², y se especificó aquellos bienes exentos del gravamen. Las exenciones incluían productos primarios, leche, productos de la harina, petróleo y derivados, fertilizantes, funguicidas, libros y revistas, medicamentos para uso animal y vegetal, maíz, trigo y aceites crudos comestibles, y otros productos de consumo masivo como pasta dental, salsa de tomate, sardina enlatada, sal, azúcar, carnes no procesadas, quesos, mantequilla, embutidos, arroz, jabones y detergentes, y fósforos.

Finalmente, la reforma fiscal de 2001, además de elevar la tasa del impuesto a 12%, generalizó su aplicación a todos los servicios, y se especificó una nueva lista de exenciones de bienes y servicios, mientras se aplicó una tasa diferenciada de 6% a los servicios publicitarios.

IV. Boyanza y capacidad de recaudación

Medir la capacidad de recaudación y la sensibilidad de las recaudaciones al ciclo económico tienen una importancia central a la hora de evaluar el desempeño de instrumentos impositivos específicos. En esta sección medimos la boyanza del ITBIS para el período 1986-2002, y su productividad para el período 1996-2002.

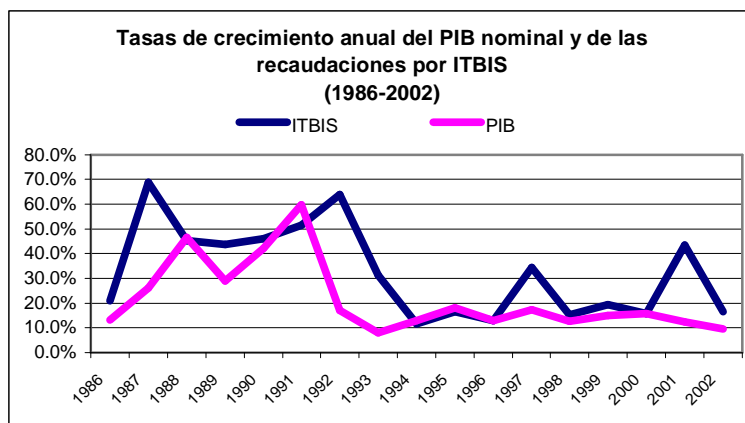
La boyanza mide la reacción de las recaudaciones del instrumento impositivo al comportamiento del nivel de actividad económica. Formalmente,

$$B_t = \Delta \% REC_t / \Delta \% Y_t$$

donde B_t es la boyanza en el año t , REC representa las recaudaciones nominales en un año determinado e Y es el PIB nominal. Así, la boyanza es el cociente entre la tasa de crecimiento de las recaudaciones y la tasa de crecimiento del PIB nominal.

Gráfica 1

Durante el período 1986-2002, la tasa de crecimiento de las recaudaciones por ITBIS se colocó sustancialmente por encima del crecimiento del PIB nominal en 5 años de un total de 17: en 1987 a raíz de la expansión, en el año anterior, de la base imponible servicios de telefonía; en 1992-93 a

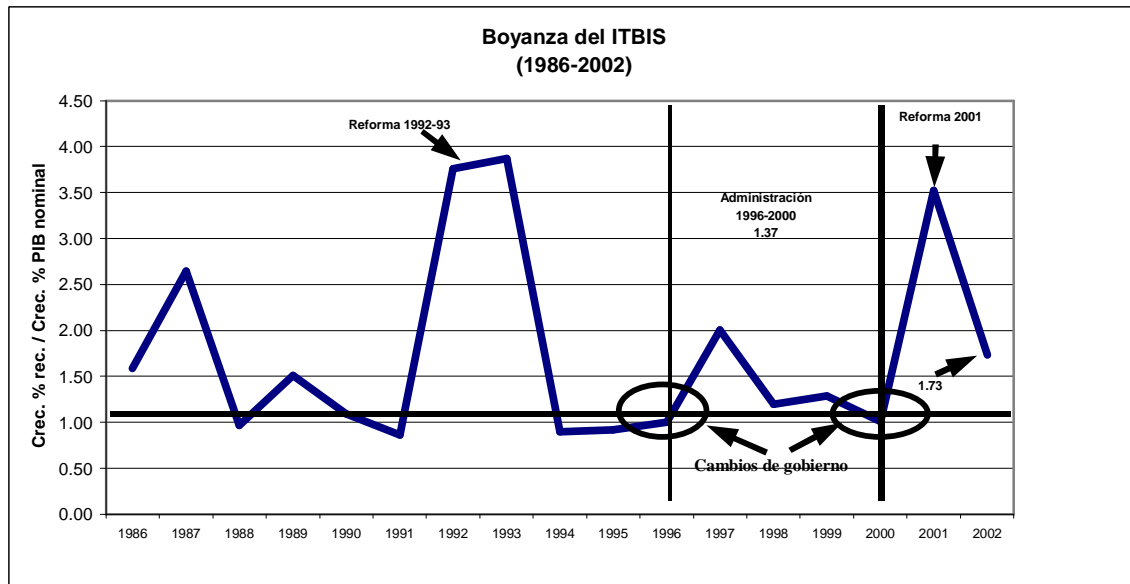


partir de la reforma tributaria que, además de elevar la tasa hasta 8%, amplió la base de servicios gravados²; en 1997 con la reforma a la gestión tributaria; y en 2001 cuando se elevó la tasa hasta 12% además de generalizar el impuesto a todos los servicios

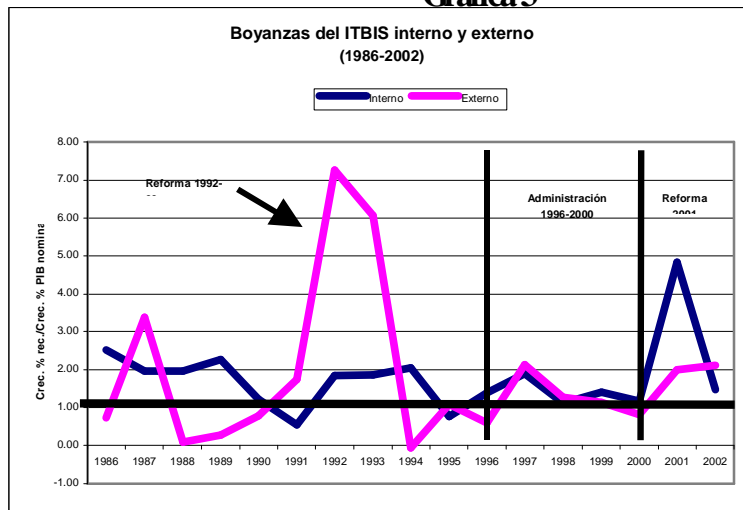
² La ampliación del número de servicios incluidos vino acompañada del cambio de nombre a ITBIS.

exceptuando los que se especifican como exentos. Sin embargo, como es natural, los años posteriores a las reformas se han caracterizado por una tendencia a la reducción de la boyanza hacia un nivel cercano a 1.

Gráfica 2



Gráfica 3



93, mientras, las recaudaciones del ITBIS interno parece explicar la mayor parte del incremento en la boyanza derivada de la reforma de 2001.

Con relación a las boyanzas para los ITBIS interno y el externo, en promedio estas no han divergido de manera significativa. Mientras para el primero esta se colocó en 1.80, para el segundo fue de 1.72. Sin embargo, el comportamiento de las recaudaciones del ITBIS externo parece haber sido el factor determinante de los saltos en la boyanza del ITBIS total en 1987 y 1992-

Los resultados econométricos presentados en la siguiente tabla también apoyan los argumentos de que las reformas impositivas han elevado las recaudaciones del ITBIS y que la boyanza de largo plazo se acerca a 1. Las regresiones, que tienen como variables dependientes los logaritmos de las tasas de crecimiento de las recaudaciones por ITBIS interno, externo y total, y por variables independientes el logaritmo de la tasa de

crecimiento del PIB nominal, y variables dummy para reformas, incluyen como regresor un vector autorregresivo que tiene por objeto corregir por autocorrelación. Los resultados más sobresalientes son los siguientes:

- a) los estimadores del PIB están muy cerca de 1, son estadísticamente muy significativos, y los errores estándar son bajos; y
- b) los estimadores de las variables dummy de las reformas son positivos y estadísticamente significativos.

Resultados econométricos			
Variable dependiente: Log crec. % recaudac. ITBIS			
Variables independientes	ITBIS Interno	ITBIS Externo	ITBIS Total
Log crec. % PIB	0.989 p=0.00	0.937 p.=0.00	1.011 9=0.00
DUMMY REFORMA	0.280 p.=0.00	0.275 p=0.00	0.297 9-0.00
AR(1)	0.579	0.890	0.609
N	48	48	48
R ² ajustado	0.42	0.832	0.705
DW	1.185	1.687	1.817

Nota: series trimestrales 1991-2002. Tasas de crecimiento con respecto al año anterior. Las series de recaudaciones fueron rezagadas un mes. La corrección de la autocorrelación se hizo estimando $e_t = \rho * e_{t-1} + w_t$ donde e_t es el error observado en el tiempo t, e_{t-1} el error observado en t-1, ρ el estimador, y w_t el error estimado de la regresión

Por otro lado, la productividad (PR) de un impuesto como el ITBIS puede ser medida como el cociente que resulta de dividir las recaudaciones (REC) del año t entre el producto del consumo privado imponible (C)³ de ese año multiplicado por la tasa impositiva (r):

$$PR_t = REC_t / (C_t * r_t)$$

PRODUCTIVIDAD
PR = REC / (C * r)

Año	ITBIS interno
1992	50.48%
1993	57.80%
1994	65.04%
1995	63.08%
1996	64.79%
1997	75.99%
1998	76.81%
1999	83.49%
2000	83.11%
2001	80.69%
2002	83.61%

³ C se estimó asumiendo el restrictivo supuesto de que la proporción de bienes y servicios sujetos a ITBIS en el consumo privado, estimada para 1998, se mantuvo estable durante todo el período de análisis (1992-2002), incluso a partir de la reforma tributaria de 2001. El consumo privado en bienes y servicios sujeto a ITBIS se tomó de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) de 1998 del Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Por otra parte, se reconoce las limitaciones de esta estimación, en particular el supuesto de que la base imponible del ITBIS se limita al valor de los bienes de consumo final.

La evidencia empírica revela un incremento de la productividad del ITBIS interno durante el período 1992-94, en parte como resultado de la reforma tributaria de 1992, estabilizándose a partir de 1994. Sin embargo, durante el período 1996-2000 la productividad del ITBIS interno dio un nuevo salto en 1997 al pasar de 64.79% a 75.99%, y continuó creciendo hasta 1999. Esta observación es consistente con el esfuerzo de mejora en la gestión tributaria desplegado a partir de 1997. Sin embargo, a partir de 2001 y a pesar de la reforma fiscal que elevó la tasa del ITBIS entre otros cambios, la productividad recaudadora no creció. Por otra parte, es razonable asumir una productividad relativamente alta y estable en el ITBIS externo asociada a la facilidad de fiscalización para el caso de los bienes no exentos⁴.

De otra parte, dos sencillos ejercicios aritméticos permitirían aproximar el impacto que en las recaudaciones tributarias tendría un incremento de la tasa del ITBIS del 12% al 15%. El primer ejercicio consistiría en estimar el valor de las recaudaciones por cada punto porcentual del ITBIS como proporción del PIB, multiplicarlo por tres (tres puntos porcentuales de incremento), sumarlo al cociente recaudaciones por ITBIS / PIB y estimar el valor de las recaudaciones potenciales a partir de un valor estimado del PIB nominal.

$$\mu = [\text{REC}_t / Y_t] / r_t$$

$$\theta = [\text{REC}_t / Y_t] + \mu * (r_{t+1} - r_t)$$

REC representa las recaudaciones por ITBIS, Y el Producto Interno Bruto y r la tasa impositiva de ITBIS, t el año presente, y t+1 el año en que se introduce la reforma que eleva la tasa impositiva. μ sería el indicador de impacto recaudador medio de cada punto en la tasa impositiva del ITBIS expresado como proporción del PIB, y θ el nuevo cociente recaudaciones por ITBIS / PIB que resulta del incremento de la tasa impositiva. Un importante supuesto de este ejercicio es que la elasticidad tasa impositiva-recaudaciones es constante a todo lo largo de la curva, o que la tasa media de recaudación por punto porcentual de la tasa es igual a la tasa marginal de recaudación.

En 2002, las recaudaciones por concepto de ITBIS alcanzaron un nivel cercano al 4.2% del PIB; en 2003 este cociente cayó hasta 3.8%, mientras las recaudaciones alcanzaron RD\$ 19,075.5 millones. Lo anterior sugiere que por cada punto porcentual de ITBIS, la administración tributaria recauda un monto equivalente a 0.32% del PIB. Si se eleva el ITBIS hasta 15%, *ceteris paribus* el incremento de las recaudaciones por ITBIS crecería de 3.8% hasta 4.8% del PIB. Si para 2004 el PIB real crece a una tasa de 0% mientras la inflación anualizada se coloca en 9%, el producto nominal se podría colocar en RD\$ 541,730 millones. Esto implicaría que la recaudación por ITBIS se incrementaría en unos RD\$ 6,710.8 millones, elevando el total hasta RD\$ 25,786 millones.

⁴ Adicionalmente, debido a deficiencias en la disponibilidad de estadísticas de importación de bienes exentos y no exentos de ITBIS, la estimación de efectividad tributaria para el caso del ITBIS externo se limitaría a una serie anual muy corta.

Un segundo ejercicio consistiría en extrapolar el incremento experimentado en las recaudaciones por ITBIS en 2001 como porcentaje del producto y que resultó del incremento en la tasa impositiva.

$$\beta = [(REC_{2001} - REC_{2000}) / (Y_{2001} - Y_{2000})] / r_{2001} - r_{2000}$$

$$\sigma = [REC_t / Y_t] + \beta * (r_{t+1} - r_t)$$

β es el incremento marginal observado en 2001 del cociente recaudaciones del ITBIS / PIB como resultado de incremento en la tasa impositiva, σ es el nuevo cociente resultante de un eventual incremento de la tasa, y el resto de la notación es conocida. Implícitamente este ejercicio asumiría el supuesto de que la elasticidad tasa impositiva-recaudaciones observada en 2001 sería la misma que la observada al momento del eventual incremento de la tasa (elasticidad constante a lo largo de al menos un tramo de la curva) y que el efecto de cambio en la base imponible en 2001 no afectó las recaudaciones.

En 2001 las recaudaciones de ITBIS crecieron en un 0.9% del PIB, lo que implica un aumento de 0.225% del PIB por punto porcentual de incremento de la tasa impositiva. Una elevación hasta 15% de la tasa actual podría incrementar las recaudaciones por ITBIS como proporción del PIB hasta 4.48%. Si el PIB nominal de 2004 se coloca en RD\$ 541,730 millones (bajo los supuestos de 0% de crecimiento real y una tasa de inflación anualizada de 9%), las recaudaciones totales por ITBIS llegarían a RD\$ 24,242 millones, lo que significa un incremento de RD\$ 5,166 millones con respecto a 2003.

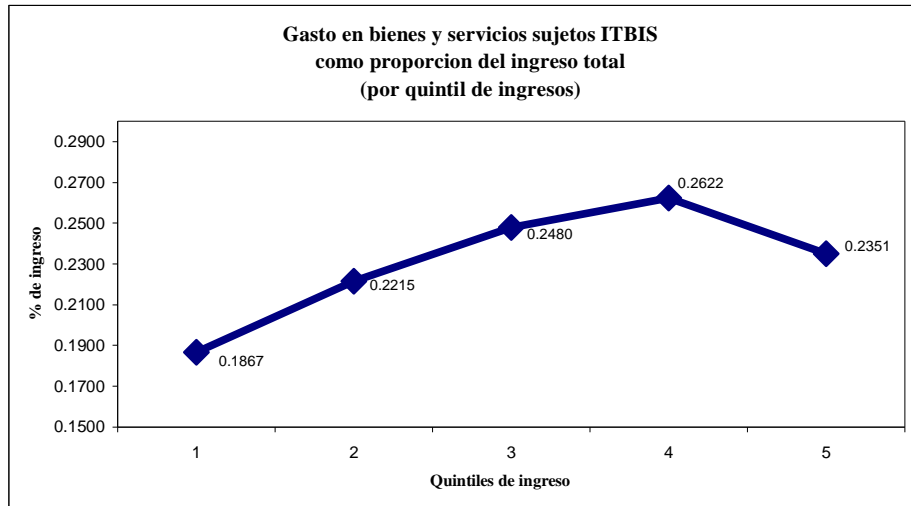
V. ITBIS, tributación y equidad distributiva: escenarios alternativos⁵

4.1. ITBIS: ¿progresivo o regresivo?

La Encuesta de Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (1998) ofrece información desagregada del gasto de los hogares en bienes y servicios por quintiles de ingreso y gasto. La información se ofrece a un nivel de desagregación que permite hacer un apareo entre los items de gasto y los bienes y servicios que la ley especifica como exentos del pago de ITBIS, y estimar el gasto en bienes y servicios exentos y no exentos de ITBIS como porcentaje del ingreso y del gasto, por quintiles de ingreso y de gasto. La gráfica número cuatro, que muestra el gasto en bienes y servicios sujetos a ITBIS como porcentaje del ingreso por quintil de ingreso, indica que el ITBIS es un impuesto progresivo hasta el cuarto quintil, mientras es regresivo en el quinto quintil. Además, la gráfica muestra que la progresividad es decreciente. En efecto, mientras para el primer quintil de ingreso (20% más pobre), los bienes sujetos a ITBIS representan un 18.7% de su ingreso, para el segundo quintil se incrementa hasta 22.2%. Para los quintiles tercero y cuarto, los porcentajes se elevan hasta 24.8% y 26.2% respectivamente. En el último quintil, esta proporción cae hasta 23.5%.

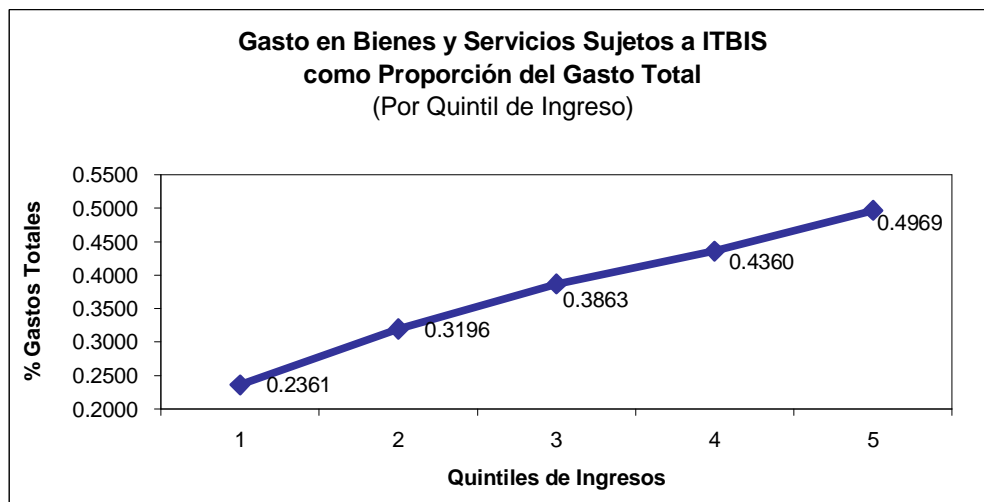
⁵ Cálculos basados en la Encuesta de Ingresos y Gastos del Hogar de 1998 y estadísticas del Banco Central.

Gráfica 4



Sin embargo, como proporción del gasto total, el ITBIS se revela como progresivo a todo lo largo del espectro de ingresos. En efecto, como se muestra en la gráfica 5, la proporción de los gastos en bienes y servicios sujetos a ITBIS con relación a los gastos totales en consumo de bienes finales es creciente incluso en el último quintil comparado con el cuarto quintil. Sin embargo, esta progresividad es decreciente del primero al cuarto quintil, tornándose creciente del cuarto al último quintil. Mientras que para el quintil más pobre de la población los gastos en consumo de bienes y servicios sujetos a ITBIS representan el 23.61% de su gasto total, para el quintil más rico ese porcentaje se eleva a 49.69%. Es decir, el quinto quintil de la población consume algo más del doble de los bienes gravados por ITBIS de los que consume el primer quintil de la población.

Gráfica 5



La tabla 1 presenta la estructura del gasto de consumo final de los hogares en ítems exentos de ITBIS. El gasto se presenta como proporción del ingreso total. Se evidencia que los gastos en estos bienes como proporción del ingreso cae de manera aguda a medida que el ingreso crece. La tendencia se repite para el caso específico del gasto en alimentos bebidas y tabaco; sin embargo, para los casos de gastos en salud, diversión y educación, la proporción se eleva lo que podría estar indicando que el gasto relativo de los hogares en esos rubros crece a medida que crece el ingreso.

Tabla 1

ESTRUCTURA DEL GASTO DE CONSUMO FINAL EN ÍTEMS EXENTOS DE ITBIS COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO TOTAL (POR QUINTILES DE INGRESO)					
DESCRIPCION	QUINTIL				
	1	2	3	4	5
TOTAL INGRESOS	60.40%	47.16%	39.40%	33.93%	23.80%
ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	41.11%	29.85%	22.56%	16.69%	6.83%
VIVIENDA, AGUA, ELECTRICIDAD Y COMBUSTIBLE	5.42%	4.98%	4.76%	4.40%	5.33%
MOBILIARIO, ARTICULOS TEXTILES, EQUIPO	1.22%	0.84%	0.61%	0.55%	0.41%
SALUD	1.93%	1.99%	1.99%	2.63%	2.08%
TRANSPORTE	7.84%	6.30%	6.15%	5.37%	4.60%
DIVERSION, ENTRETENIMIENTO Y CULTURA	0.03%	0.01%	0.04%	0.05%	0.14%
EDUCACION	1.89%	2.37%	2.35%	3.06%	3.63%
BIENES Y SERVICIOS DIVERSOS	0.94%	0.82%	0.94%	1.17%	0.78%

La tabla 2 muestra la estructura del gasto en bienes y servicios exentos de ITBIS como proporción del gasto total de los hogares, por quintiles de ingreso. Mientras la participación de los gastos en alimentos, bebidas y tabaco exentos de ITBIS en el gasto total se reduce a medida que crece el ingreso, las proporciones correspondientes a vivienda, salud, transporte, diversión, y educación crecen. Como en el caso anterior, esto podría estar reflejando que los hogares de mayor ingreso gastan más en esos rubros.

Tabla 2

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

4.2. Escenarios de ajuste de la base imponible y equidad

Una de las opciones que con mayor insistencia se ha propuesto para elevar los ingresos fiscales ha sido la ampliación de la base imponible del ITBIS para incluir un conjunto de bienes actualmente exentos. Aquí presentamos un ejercicio que intenta medir el impacto de estos escenarios en la equidad. Considérese un primer escenario (escenario 1) que consiste en el actual, un segundo escenario (escenario 2) en el que la base imponible es ampliada para incluir bienes de cuidado personal y libros no escolares, un tercer escenario (escenario 3) que incorporaría bienes y servicios de uso doméstico, servicios de transporte de carga, servicios de cuidado personal y otros bienes, y un cuarto escenario que incluiría además alimentos procesados. En todos los escenarios se excluye los combustibles, los servicios de transporte de personas, los servicios de salud, los servicios de educación, y los bienes no procesados y alimentos básicos.

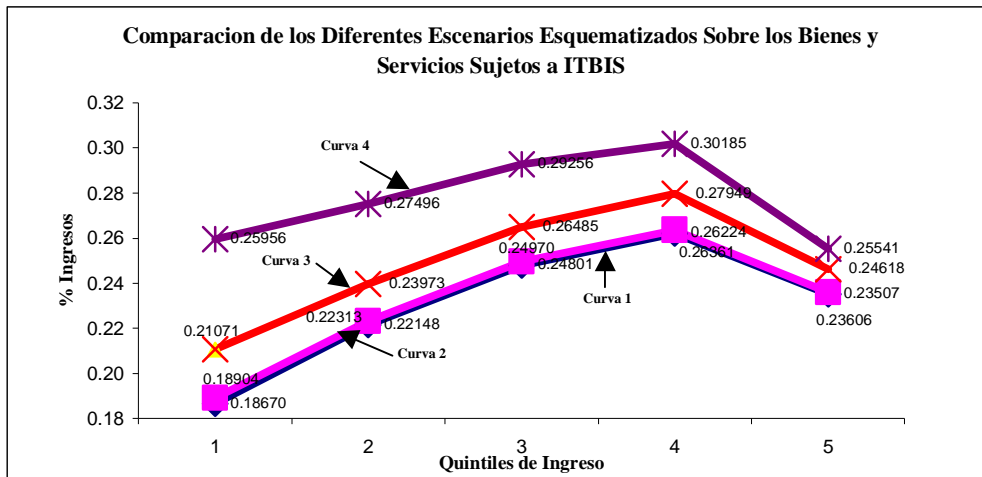
La tabla 3 muestra los resultados por quintil de ingreso en términos del cambio en la participación de cada uno de ellos en las recaudaciones totales por ITBIS a bienes y servicios de consumo final, como en términos del cambio en la proporción de los ingresos de cada quintil destinado al pago de ITBIS. Se destaca dos fenómenos. Primero, una ampliación de la base imponible del ITBIS reduciría la progresividad de este impuesto: los tres quintiles de menor ingreso elevarían su contribución a las recaudaciones totales, mientras el último quintil la reduciría. Segundo, aunque para todos los quintiles de ingreso ocurriría un incremento de la proporción de sus ingresos que se destina al pago del impuesto, el incremento es sustancialmente mayor para los quintiles de menor ingreso, especialmente para los primeros dos.

Tabla 3
Porcentaje de las recaudaciones totales y del ingreso total destinados al pago del ITBIS
Por quintil de ingreso

QUINTILES	POR CIENTO RECAUDACIONES				POR CIENTO DEL INGRESO			
	ESCENARIOS				ESCENARIOS			
	1	2	3	4	1	2	3	4
1	4.94%	4.98%	5.25%	6.00%	1.49%	1.51%	1.69%	2.08%
2	10.05%	10.07%	10.24%	10.89%	1.77%	1.79%	1.92%	2.20%
3	15.37%	15.39%	15.46%	15.82%	1.98%	2.00%	2.12%	2.34%
4	23.18%	23.17%	23.25%	23.27%	2.10%	2.11%	2.24%	2.41%
5	46.45%	46.39%	45.80%	44.03%	1.88%	1.89%	1.97%	2.04%

La gráfica seis muestra el impacto de los diferentes escenarios en términos de la proporción del ingreso que se destinaría pagar por bienes y servicios gravados. Al comparar la curva 4 (escenario 4) con la curva 1 (escenario 1) se evidencia que un aumento de la base imponible se traduciría en una reducción del grado de progresividad del impuesto: la curva se hace más plana, especialmente a través del incremento de las proporciones correspondientes a los quintiles de menor ingreso. Los resultados de las curvas 2 y 3 (escenarios 2 y 3, respectivamente) van en la misma dirección que la curva 4 pero, dado que los escenarios son acumulativos, los cambios se revelan con una menor intensidad.

Gráfico 6



Llama la atención que la comparación entre las curvas 4 y 1 indica que una ampliación de la base imponible que incluya los bienes incorporados en el escenario 4 se traduciría en un incremento sustancial del peso de los bienes y servicios gravados con relación al ingreso para el quintil más pobre (desde 18.7% hasta 30.0%), elevándolo incluso por encima de la proporción correspondiente al quintil más rico (25.5%).

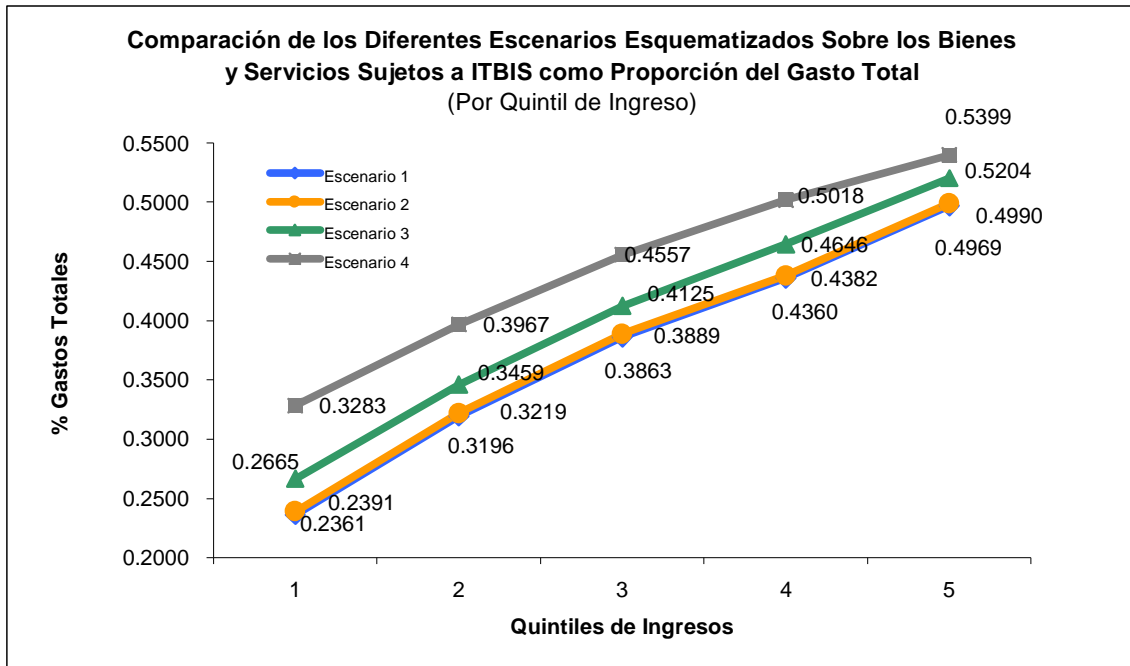
Por otra parte, la tabla 4 evidencia que el incremento en el peso de los bienes y servicios gravados aumentaría proporcionalmente más para los quintiles de menor ingreso. Como se mencionó anteriormente, en el escenario 4 el incremento del peso para el primer quintil sería de 7.3%. Para el segundo quintil, la proporción de bienes y servicios gravados pasaría de 22.1% a 27.5%, para un crecimiento de 5.4%. Para el tercer quintil, el incremento sería de 4.5%, al subir de 24.8% hasta 29.3%, mientras para el cuarto quintil la carga crecería en 4.0% al elevarse de 26.2% hasta 30.2%. Finalmente, para el último quintil, el de más alto ingreso, el incremento sería de apenas 2.0%, al subir de 23.6% hasta 25.6%.

Tabla 4

Influencia de la ampliación de la base impositiva sobre el porcentaje de los ingresos destinados a gastos en bienes y servicios gravados con ITBIS.

QUINTIL	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
1	0.23%	2.40%	7.29%
2	0.16%	1.82%	5.35%
3	0.17%	1.68%	4.45%
4	0.14%	1.72%	3.96%
5	0.10%	1.11%	2.03%

Gráfico 7



En la gráfica 7 se compara diversos escenarios de ampliación de base imponible en procura de evaluar el efecto de un cambio en la misma sobre la población. Al comparar el escenario 1 (base imponible actual) con el escenario 4 (sólo quedan exentos de ITBIS los alimentos no procesados, y los servicios de salud y educación), el quintil más pobre aumenta su gasto en bienes y servicios sujetos a ITBIS de 23.61% a 32.83%, es decir 9.2 puntos porcentuales aproximadamente; esto equivale a un incremento de 39.03%. Por su parte, el quintil más rico aumenta su gasto en bienes gravados como proporción del gasto total de 49.69% a 53.99%, equivalente a 4.3 puntos porcentuales; esto representa un incremento de 8.66%.

Así, aunque como proporción del gasto total el ITBIS es progresivo en todos los quintiles de ingreso, una ampliación de la base imponible donde sólo queden exentos los alimentos no procesados y los servicios de salud y educación reduciría el grado de progresividad al elevar la carga impositiva de los más pobres en una proporción relativamente más elevada que la de los grupos de mayor ingreso.

4.3. Potencial tributario de un ajuste del ITBIS

Estimar el potencial recaudatorio de una ampliación de la base imponible del ITBIS a bienes y servicios actualmente exentos enfrenta la dificultad de que no existen cifras actualizadas del tamaño de los mercados de los productos potencialmente imposables. Acá optamos por:

- a) utilizar la información que provee la encuesta de ingresos y gastos de los hogares de 1998 sobre el valor de las compras anuales de cada uno de estos bienes, calculando su peso tanto en la canasta global como en el consumo privado; y
- b) asumiendo que el peso relativo de esos bienes en la canasta y en el consumo privado total se mantiene constante, se estimó el valor de las compras anuales de consumo final de cada bien o servicios.

Con esta información se estimó las recaudaciones impositivas potenciales como resultado de la imposición del ITBIS a nivel del consumo final tanto con la tasa actual de 12% como con una tasa de 15%. Los resultados se presentan en la tabla siguiente.

Tabla 5
Gasto en bienes y servicios de consumo final gravados por el ITBIS,
como proporción del gasto total, el ingreso total y el consumo privado

ESCENARIOS	GASTO	% GASTO TOTAL	% INGRESO TOTAL	% CONSUMO PRIV.(1998)
TOTALES	8,444,135,408	143,718,955,537	252,638,191,956	187,591,000,000
ESCENARIO 2	336,026,702	0.23%	0.13%	0.18%
ESCENARIO 3	3,046,108,128	2.12%	1.21%	1.62%
ESCENARIO 4	5,062,000,578	3.52%	2.00%	2.70%

ESCENARIOS	CONSUMO PRIV.(2002)	RECUADACIONES	RECUADACIONES	AUMENTO RECAUDADO
TOTALES	300,799,000,000	12%	15%	15%-12%
ESCENARIO 2	538,813,141	64,657,577	80,821,971	16,164,394
ESCENARIO 3	4,884,382,933	586,125,952	732,657,440	146,531,488
ESCENARIO 4	8,116,832,428	974,019,891	1,217,524,864	243,504,973

La estimación indica que con la tasa actual de 12%, una expansión de la base imponible podría generar ingresos tributarios adicionales por concepto del impuesto al consumo final del orden de RD\$ 974.0 a precios de 2002, o 0.25% del PIB. Una tasa de 15% elevaría las recaudaciones adicionales hasta RD\$ 1,217.5 millones (0.3% del PIB).

Las tablas siguientes revelan el potencial de recaudación del ITBIS que grava bienes y servicios de consumo final por quintil de ingreso. Las estimaciones a partir del actual universo de bienes sujeto al impuesto y sobre la base del escenario 4 en el que la base imponible se amplía y sólo excluye servicios de salud y educación, transporte y bienes no procesados. Las cifras se ofrecen a precios de 2002.

Tabla 6
Recaudaciones totales por quintil de ingreso sobre la base gravada en el escenario 4.
En millones de RD\$

TASA: 12%

RECAUDACIONES POR QUINTIL	ITBIS 12%	ESCENARIO 4	DIFERENCIA	POR CIENTO AUMENTO	
	TOTAL	11,578.4	13,273.4	1,695.00	
1	572.4	795.9	223.50	13.19%	
2	1,163.9	1,444.9	281.00	16.58%	
3	1,780.1	2,099.8	319.70	18.86%	
4	2,683.6	3,088.9	405.30	23.91%	
5	5,378.4	5,843.9	465.50	27.46%	

TASA: 15%

RECAUDACIONES POR QUINTIL	ITBIS 15%	ESCENARIO 4	DIFERENCIA	POR CIENTO AUMENTO	
	TOTAL	14,473.0	16,591.7	2,118.70	
1	715.6	994.8	279.20	13.18%	
2	1,454.9	1,806.1	351.20	16.58%	
3	2,225.1	2,624.7	399.60	18.86%	
4	3,354.5	3,861.2	506.70	23.92%	
5	6,722.9	7,304.9	582.00	27.47%	

Con una tasa de 12% y con la actual base imponible, el ITBIS a los bienes de consumo final podría recaudar RD\$ 11,578.4 millones (2.9% del PIB). Ampliar la base (escenario 4) implicaría recursos potenciales adicionales del orden de RD\$ 1,695 millones que llevarían las recaudaciones hasta 3.4% del PIB. Con una tasa del 15% y manteniendo la base imponible actual, el ITBIS a los bienes y servicios de consumo final podría generar unos RD\$ 14,473 millones (3.7% del PIB), mientras que extendiendo la base para incluir los bienes y servicios del escenario 4 se podría recaudar RD\$ 16,591.7 millones (4.2% del PIB).

Independientemente de la tasa del impuesto, casi el 30% del incremento de las recaudaciones potenciales que resultan de la extensión de la base se explicaría por las nuevas contribuciones de los dos quintiles más pobres, mientras más del 27% se explicaría por contribuciones del quintil más rico.

VI. Síntesis de resultados

Las conclusiones de este trabajo pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1. Los ingresos tributarios en la República Dominicana han registrado un creciente proceso de concentración en unas pocas fuentes. EL ITBIS es una de ellas; en 2002 explicó más del 26% de los ingresos tributarios totales.
2. El ITBIS es un impuesto al valor agregado de aplicación general. Se impone sobre el valor de las ventas brutas, mientras se deduce el pago de ITBIS que las empresas hacen a proveedores. Un listado de productos y servicios no están sujetos de a este impuesto.

3. Las boyanza del ITBIS, un indicador que resulta de dividir la tasa de crecimiento de las recaudaciones de ITBIS entre la tasa de crecimiento del PIB nominal muestra que aunque las primeras han reaccionado de manera intensa a las reformas impositiva o de la gestión tributaria, la tasa de crecimiento de las recaudaciones tiende a acercarse, en el largo plazo, a la tasa de crecimiento del PIB.
4. La productividad recaudadora del ITBIS creció entre 1997 y 1999. Sin embargo, a partir de 2000 se redujo, a pesar de la reforma tributaria introducida a partir de 2001.
5. Un incremento de la tasa del ITBIS desde 12% hasta 15% podría elevar los ingresos fiscales generados por este impuesto desde 3.8% del PIB hasta 4.5%-4.8% del PIB. Esto equivale a RD\$ 5,194 – RD\$ 5,669 millones (a precios de 2003).
6. Con relación al ingreso de los hogares, el ITBIS es un impuesto decrecientemente progresivo hasta el cuarto quintil de ingreso, y regresivo en el último quintil de ingreso. Con relación a gasto de los hogares, el ITBIS es un impuesto progresivo. El peso relativo de los bienes y servicios gravables (exentos) crece (decrece) a medida que los niveles de ingreso o gasto se incrementan (caen). El fenómeno se evidencia con claridad especialmente en el caso de los gastos en alimentos, bebidas y tabaco.
7. Ampliar la base imponible del ITBIS para incluir todos los bienes y servicios excepto servicios de salud y educación, transporte y bienes no procesados implicaría reducir el grado de progresividad del ITBIS. Para el quintil más pobre, el peso que en su ingreso tendrían los bienes y servicios con relación a su ingreso podría superar al del quintil más rico.
8. Un aumento simultáneo de la base imponible y de la tasa impositiva podría incrementar las recaudaciones tributarias por concepto de consumo final en RD\$ 7,814.2 millones a precios de 2002, o 5.2% del PIB (equivalente RD\$ 7,169 millones a precios de 2004 –ajustando por inflación acumulada de 2003 y 2004, esta última proyectada en 9%-).