



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

**CONSECUENCIAS RECAUDATORIAS DEL
CAMBIO EN EL IMPUESTO SELECTIVO AL
CONSUMO (ISC) A LOS ALCOHOLES
Y PRODUCTOS DEL TABACO**

ABRIL 2004
SANTO DOMINGO, REPUBLICA DOMINICANA

CONSECUENCIAS RECAUDATORIAS DEL CAMBIO EN EL IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO (ISC) A LOS ALCOHOLES Y PRODUCTOS DEL TABACO

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

Introducción.

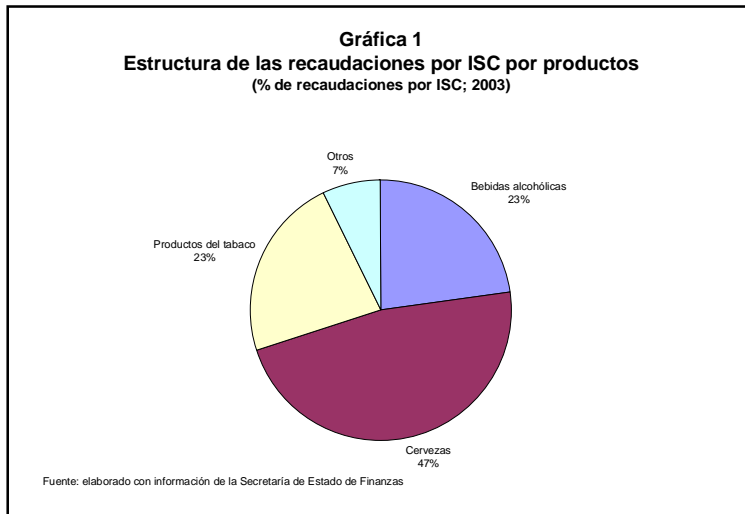
A finales del mes de diciembre de 2003 el Poder Ejecutivo sometió al Congreso Nacional el proyecto de ley que modificaba el Artículo 375 del Código Tributario. La modificación consistía en un incremento, a partir del primero de enero de 2004, de un 30% en las tasas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) para cada producto. Esos ingresos adicionales servirían para complementar los ingresos tributarios necesarios para dar cumplimiento a los términos del Acuerdo Stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En ese mismo mes el Senado de la República aprobó el proyecto de ley que modificaba el ISC pero con modificaciones a la pieza introducida por el Poder Ejecutivo en lo relativo a las tasas impositivas y la base imponible para bebidas alcohólicas y cigarrillos. La modificación fundamental consistió en que el ISC se transformó desde un impuesto *ad valorem* a uno impuesto específico (definido en pesos dominicanos) al volumen de ventas. El monto del impuesto se ajusta anualmente a la tasa de inflación reportada por el Banco Central de la República Dominicana (BCRD).

En el caso de las bebidas alcohólicas, se aprobó montos de impuestos específicos diferenciados por tipo de bebida alcohólica (cervezas, whiskies, ron, vino etc.) y se cambió la base imponible desde el valor de la bebida al volumen de alcohol puro contenido en cada bebida. El impuesto específico al volumen de alcohol puro de cada bebida se modifica cada año hasta el 2008 cuando el impuesto se iguala para todas las bebidas. Adicionalmente, para los productos importados incluyendo las bebidas alcohólicas, este impuesto no será incorporado a la base imponible para fines de otros impuestos como el ITBIS.

Hay que indicar que este cambio en la base imponible y en la clase de impuesto (desde *ad valorem* a específico) implica un cambio sustancial en naturaleza del ISC, en la medida en que una de las motivaciones fundamentales del ISC era gravar bienes suntuarios. En la medida en que el precio y la calidad de la bebida no se incorporan en la base imponible, el impuesto no diferencia entre bebidas “más suntuarias” y “menos suntuarias” y su carácter discriminatorio se limita a las diferencias entre bienes gravados y bienes no gravados por el ISC, y para el caso de los bienes gravados se limita a las diferencias registradas entre tasas de ISC por producto. Sin embargo, en el caso de bebidas alcohólicas y productos del tabaco esta comparación no es posible por haberse convertido en un impuesto específico.

Por su parte, el número de cajetillas de cigarrillos vendidas servirá de base imponible para estos. Anteriormente ambos grupos de productos tenían como base imponible el volumen de ventas al por menor. Finalmente, para ambos casos se estipula un ajuste anual del impuesto específico por la tasa de inflación acumulada estimada por el Banco Central.



A raíz de estos cambios se hace necesario estimar las recaudaciones de los impuestos selectivos y comparar su potencial fiscal con las estimaciones de los ingresos de la ley anterior. Considerando que una muy alta proporción de la recaudación total por concepto de ISC es generada por productos del alcohol y del tabaco (92.6% en 2003; 70% corresponde a bebidas

alcohólicas), las proyecciones realizadas por la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF) se concentran en estos bienes. En este documento explicamos la metodología de estimación de los ingresos incluyendo los supuestos utilizados y comparamos estas estimaciones con aquellas derivadas de la propuesta original del Poder Ejecutivo.

Metodología

El procedimiento metodológico seguido para las estimaciones fue el siguiente:

1. El primer paso para acercarnos a la estimación de la base imponible consistió en determinar el volumen de ventas (en litros) de cerveza y ron de producción nacional del año 2003. Ambos rubros explican más del 98% de las recaudaciones totales por ISC por bebidas alcohólicas. Se contó con información precisa de valor y volumen de ventas provista por el BCRD para el período enero-septiembre del 2003. Las ventas del último trimestre de 2003 fueron estimadas a partir de la relación (cociente) observada entre las ventas del último trimestre y las ventas de los primeros tres trimestres en 2002.
2. Para estimar el grado de alcohol puro vendido, se multiplicó el volumen de ventas de ron y cervezas por el grado alcohólico promedio de cada bebida por unidad de volumen.
3. Tomando como base el impuesto pagado anualmente por litro de alcohol puro de la cerveza y el ron desde el 2004 hasta el 2008 (según la modificación al ISC), se procedió a calcular el pago de impuesto por botella.

4. La estimación se realizó tomando en cuenta ajustes por inflación del ISC y crecimiento anual de la demanda asociado al crecimiento económico, multiplicando el volumen de las ventas proyectadas de alcohol absoluto por el impuesto específico por litro de alcohol absoluto.
5. Las proyecciones fueron realizadas para el período 2004-2008 asumiendo una inflación anual de 20% para 2004 y 10% para los años siguientes, una tasa de crecimiento del PIB de -1% para el 2004 y 3% para los próximos tres años.
6. Se asumió el ingreso como único determinante del comportamiento de la demanda de bebidas alcohólicas y cigarrillos. Esto implica que no se consideró el efecto de los precios en la demanda¹. Como variables proxy de las elasticidades ingresos se calcularon las relaciones entre la tasa de crecimiento de las ventas de cerveza y el ron entre la tasa de crecimiento del PIB para el año 2003. Estas elasticidades fueron estimadas tanto de manera agregada para ron y la cerveza, como para cada bebida por separado².
7. La proyección de las recaudaciones por ISC a los cigarrillos se basó en el cálculo del consumo de cajetillas en el 2004 multiplicando el consumo del 2003 por un coeficiente de variación asociado al nivel de actividad³. El volumen estimado de ventas expresado en cajetillas de 20 unidades se multiplicó por 9.60, el cual es el impuesto establecido por cada cajetilla de 20 cigarros. Las estimaciones de recaudaciones para los años siguieron el mismo procedimiento ajustando el impuesto a la tasa de inflación que se asumió.

Recaudaciones globales potenciales

La Tabla 2 muestra estimaciones de recaudaciones por ISC e ITBIS en los tres productos (cervezas, rones y cigarrillos) comparadas en tres escenarios: la ley vigente hasta diciembre de 2003 (Ley Anterior), la modificación propuesta por el Poder Ejecutivo, y la ley finalmente aprobada por el Congreso (Nueva Ley).

La Tabla 3 muestra la diferencia de ingresos tributarios por ITBIS e ISC a bebidas alcohólicas y cigarrillos entre estos tres escenarios. Como se evidencia, tanto la propuesta del Poder Ejecutivo como la ley aprobada por el Congreso implican un sustancial incremento en las recaudaciones combinadas de ISC e ITBIS. La primera hubiese implicado un incremento de RD\$ 1,681.1 millones mientras que la ley aprobada por el Congreso significará un incremento de RD\$ 2,325.6 millones, RD\$ 644.5 millones más que la propuesta de modificación sometida por el Gobierno Central.

¹ Por lo tanto, tampoco se consideró el efecto sustitución entre bebidas alcohólicas.

² La elasticidad ingreso-demanda estimada para el conjunto de las bebidas alcohólicas fue de 1.42, mientras para cervezas fue de 1.64 y para rones de 0.34. Las estimaciones se basan en proyecciones de la demanda (ventas) separadas para cervezas y rones

³ El coeficiente de variación utilizado es 1.5%, el cual resulta de multiplicar la tasa de crecimiento del PIB real estimado para el 2004 por el volumen de ventas entre la variación del PIB real. Este coeficiente es el utilizado por el Departamento de Estudios Económicos de la Secretaría de Estado de Finanzas para proyectar los ingresos fiscales anuales y ha demostrado ser relativamente efectivo en la predicción.

Tabla 2
Ingresos tributarios estimados por ITBIS e ISC a cervezas, rones y cigarrillos en 2004
bajo escenarios alternativos (en RD\$)

Escenarios -> Productos	Ley Anterior			Propuesta Poder Ejecutivo			Nueva Ley		
	ISC	ITBIS	Total	ISC	ITBIS	Total	ISC	ITBIS	Total
Cerveza	2,370,596,983	1,422,358,190	3,792,955,172	3,081,776,077	1,507,699,681	4,589,475,758	4,515,317,370	1,137,886,552	5,653,203,921
Ron	1,332,812,671	616,901,865	1,949,714,535	1,732,656,472	664,883,121	2,397,539,593	1,777,822,596	456,964,344	2,234,786,940
Cigarrillos	1,299,870,000	467,953,200	1,767,823,200	1,689,831,000	514,748,520	2,204,579,520	1,636,108,364	311,968,800	1,948,077,164
Total	5,003,279,653	2,507,213,254	7,510,492,908	6,504,263,549	2,687,331,322	9,191,594,871	7,929,248,330	1,906,819,696	9,836,068,026

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Estado de Finanzas y el Banco Central de la República Dominicana.

Tabla 3
Ingresos tributarios estimados comparados por ITBIS e ISC a cervezas, rones y cigarrillos en 2004
bajo escenarios alternativos (en RD\$)

Comparación escenarios -> Productos	Propuesta Poder Ejecutivo - Ley Anterior			Nueva Ley - Ley Anterior			Nueva Ley - Propuesta Poder Ejecutivo		
	ISC	ITBIS	Total	ISC	ITBIS	Total	ISC	ITBIS	Total
Cerveza	711,179,095	85,341,491	796,520,586	2,144,720,387	(284,471,638)	1,860,248,749	1,433,541,292	(369,813,129)	1,063,728,163
Ron	399,843,801	47,981,256	447,825,057	445,009,925	(159,937,520)	285,072,405	45,166,124	(207,918,777)	(162,752,653)
Cigarrillos	389,961,000	46,795,320	436,756,320	336,238,364	(155,984,400)	180,253,964	(53,722,636)	(202,779,720)	(256,502,356)
Total	1,500,983,896	180,118,068	1,681,101,964	2,925,968,677	(600,393,558)	2,325,575,118	1,424,984,781	(780,511,626)	644,473,155

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Estado de Finanzas y el Banco Central de la República Dominicana.

Recaudaciones potenciales por impuesto

El incremento en las recaudaciones estimadas con la “Nueva Ley” comparada con la propuesta del ejecutivo se daría a pesar de la reducción que se verificaría en las recaudaciones por concepto de ITBIS asociada a la eliminación del ISC de su base imponible. En efecto, de no haber cambiado la base imponible del ITBIS, las recaudaciones por concepto de ITBIS a cervezas, rones y cigarrillos hubiesen crecido en RD\$ 180.1 millones. Sin embargo, con la nueva ley las recaudaciones por ITBIS probablemente caerán en RD\$ 600.4 millones con respecto a la ley vigente hasta 2003, y en RD\$ 780.5 millones con respecto a propuesta del Gobierno Central.

No obstante, el incremento de las recaudaciones por efecto del cambio en el ISC más que compensa la caída en los ingresos por ITBIS. Se estima que la ley aprobada elevará las recaudaciones por ISC en RD\$ 2,926 millones con respecto a la ley vigente en 2003, y sería superior en RD\$ 1,425 a las recaudaciones que hubiese generado la propuesta del ejecutivo de haber sido aprobada.

Recaudaciones potenciales por producto

Un análisis por producto indica que la nueva ley implicará cambios muy diferenciados en las recaudaciones por producto. Con la ley aprobada, el 80% del incremento en las recaudaciones por ISC e ITBIS a alcoholes y cigarrillos recaerá sobre las cervezas, para un incremento efectivo en las recaudaciones por este producto de más de RD\$ 1,860 millones. Para el caso de los rones y los cigarrillos, la nueva ley implica un incremento en las recaudaciones de RD\$ 285 millones y RD\$ 180 millones, respectivamente.

De la misma forma, en comparación con la ley sometida por el gobierno, las recaudaciones por ISC e ITBIS a las cervezas derivadas de la ley aprobada serán superiores en RD\$ 1,064 millones. Sin embargo, la ley aprobada implicará una recaudación menor por ron y cigarrillos con respecto a la propuesta del ejecutivo. En el caso de los rones, probablemente se recaudará RD\$ 163 millones menos que la prevista a partir de la propuesta del gobierno, y en cigarrillos el monto sería menor en RD\$ 257 millones⁴.

La gráfica 2 y las tablas 4 y 5 muestran la información separada para bebidas alcohólicas y cigarrillos, y compara las estimaciones de recaudaciones bajo los tres escenarios considerados (vieja ley, propuesta del poder ejecutivo y nueva ley).

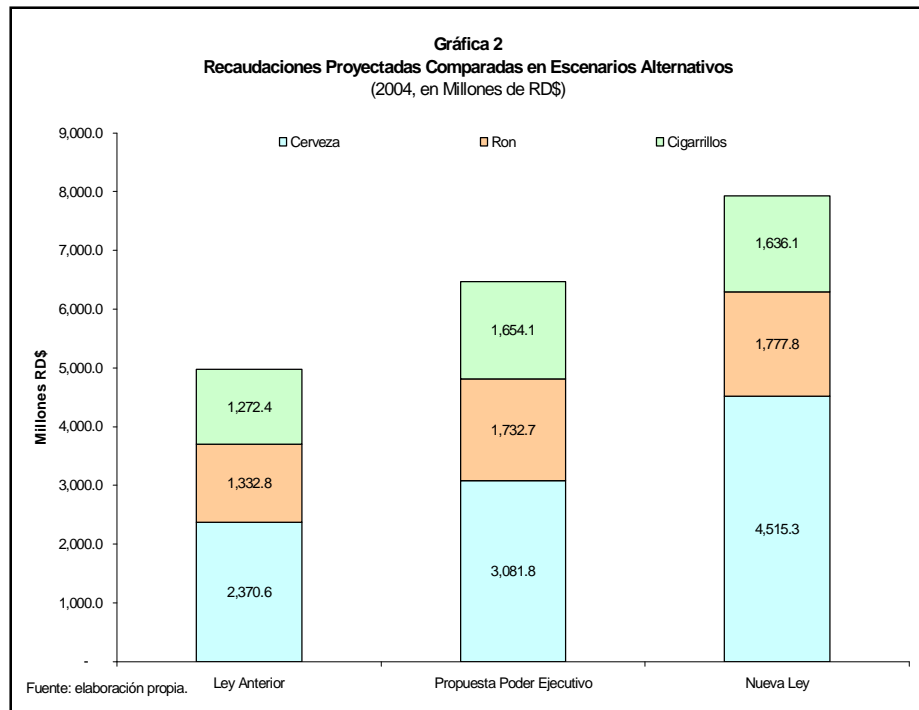


Tabla 4
Recaudaciones estimadas por bebidas alcohólicas en 2004 (en RD\$)

Escenarios	Cerveza	Ron	Total
Nueva Ley	4,515,317,370	1,777,822,596	6,293,139,966
Propuesta Poder Ejec.	3,194,100,000	1,503,710,000	4,697,810,000
Vieja ley	2,687,882,859	1,215,692,238	3,903,575,097
Nueva ley – Prop. P. E.	1,321,217,370	274,112,596	1,595,329,966
Prop. P.E.-Vieja Ley	506,217,141	288,017,762	794,234,903
Nueva Ley- Vieja Ley	1,827,434,511	562,130,358	2,389,564,869

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Estado de Finanzas y el Banco Central de la República Dominicana.

⁴ Sin embargo, hay que reconocer que además de la disminución de la base del ITBIS, las recaudaciones por la nueva ley de ISC son afectadas negativamente en comparación a la propuesta por el Poder Ejecutivo también por el hecho de que, contrario al caso del impuesto *ad valorem*, al introducirse un impuesto específico en el año de introducción (2004) no ocurría un incremento de las recaudaciones por ajuste de precios sino a partir del año siguiente.

Tabla 5
Recaudación por Derivados de Tabaco en 2004

Escenarios	Cigarrillos (cajas 20 Uni.)
Nueva Ley	1,636,108,364
Propuesta Poder Ejec.	1,536,210,000
Vieja ley	1,285,619,455
Nueva ley – Prop. P. E.	99,898,364
Prop. P.E.-Vieja Ley	250,590,545
Nueva Ley- Vieja Ley	350,488,910

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Estado de Finanzas y el Banco Central.

Impacto recaudador a mediano plazo

Como muestra la Tabla 6, las estimaciones de mediano plazo de las recaudaciones por ITBIS e ISC a bebidas alcohólicas indican que los cambios en el ISC introducidos por el Congreso, además de generar un sustancial incremento en las recaudaciones, modificarían la estructura de esas recaudaciones por producto. En efecto, las recaudaciones totales se elevarían desde RD\$ 7,929 millones en 2004 hasta RD\$ 13,266 millones en 2008. Al comparar la Tabla 6 con la Tabla 7 que muestra las proyecciones de las recaudaciones por ISC a bebidas alcohólicas y cigarrillos en el escenario hipotético de un incremento de 30% en la tasa *ad valorem* a esos productos (propuesta del Ejecutivo) se evidencia que la propuesta aprobada por el Congreso implicará una mayor recaudación fiscal a todo lo largo del período 2004-2008, superando los RD\$ 2,000 millones cada año a partir de 2005.

Por su parte, mientras las cervezas tenderían a disminuir su participación en las recaudaciones totales, los roncs elevarían su participación. Se estima que en 2004 las cervezas explicarían el 57% de las recaudaciones por ISC a las cervezas, roncs y cigarrillos. Sin embargo, para 2008 esa proporción podría caer hasta 44%, mientras las recaudaciones por ISC a roncs, que en 2004 probablemente explicará el 22% de las recaudaciones, se elevarían hasta 36% en 2008. Finalmente, se estima que entre 2004 y 2008 la participación de las recaudaciones por ISC a los cigarrillos no sufrirá alteraciones.

Tabla 6

Recaudaciones proyectadas por el ISC a alcoholes y cigarrillos, por producto (2004-2008)

	2004	2005	2005	2005	2005
	(millones de RD\$)				
Cervezas	4,515	5,284	5,550	5,756	5,891
Rones	1,778	2,539	3,200	3,938	4,758
Cigarrillos	1,636	1,964	2,162	2,379	2,618
Recaudación total	7,929	9,788	10,911	12,073	13,266
	(porcentaje de recaudaciones totales por ISC a cervezas, rones y cigarrillos)				
Cervezas	57%	54%	51%	48%	44%
Rones	22%	26%	29%	33%	36%
Cigarrillos	21%	20%	20%	20%	20%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia

Tabla 7

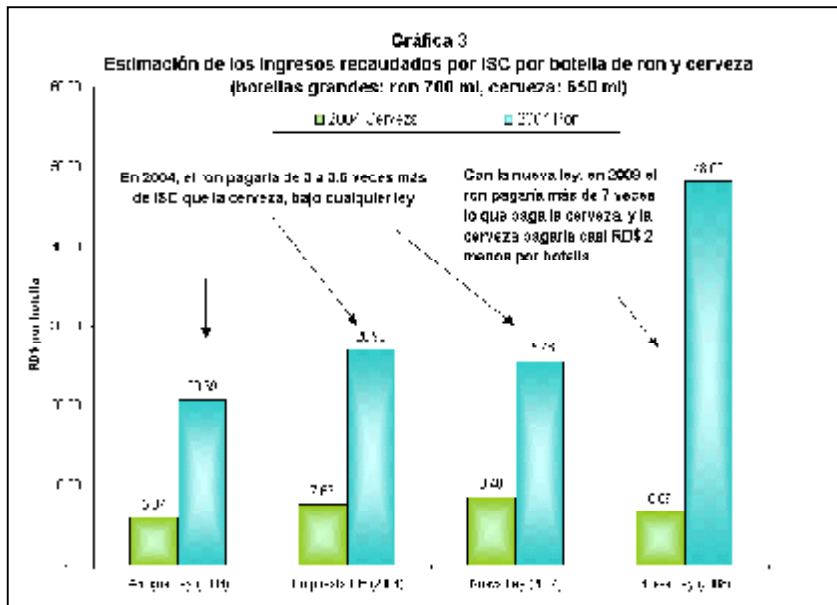
Recaudaciones proyectadas por ISC a bebidas alcohólicas y cigarrillos bajo escenario de la propuesta del Poder Ejecutivo de impuesto *ad valorem* (2004-2008; en millones RD\$)

	2004	2005	2006	2007	2008
Cervezas	3,081.8	3,556.8	4,104.9	4,737.6	5,467.7
Rones	1,732.7	1,925.4	2,139.6	2,377.5	2,641.9
Cigarrillos	1,689.8	1,942.4	2,232.8	2,566.6	2,950.3
Total	6,504.3	7,424.6	8,477.3	9,681.7	11,060.0

Fuente: elaboración propia.

Impuesto relativo por producto

La Gráfica 3 muestra el monto de impuestos por botella de ron y cerveza que se pagaría al fisco bajo diferentes escenarios: antigua ley si estuviese vigente en 2004, la

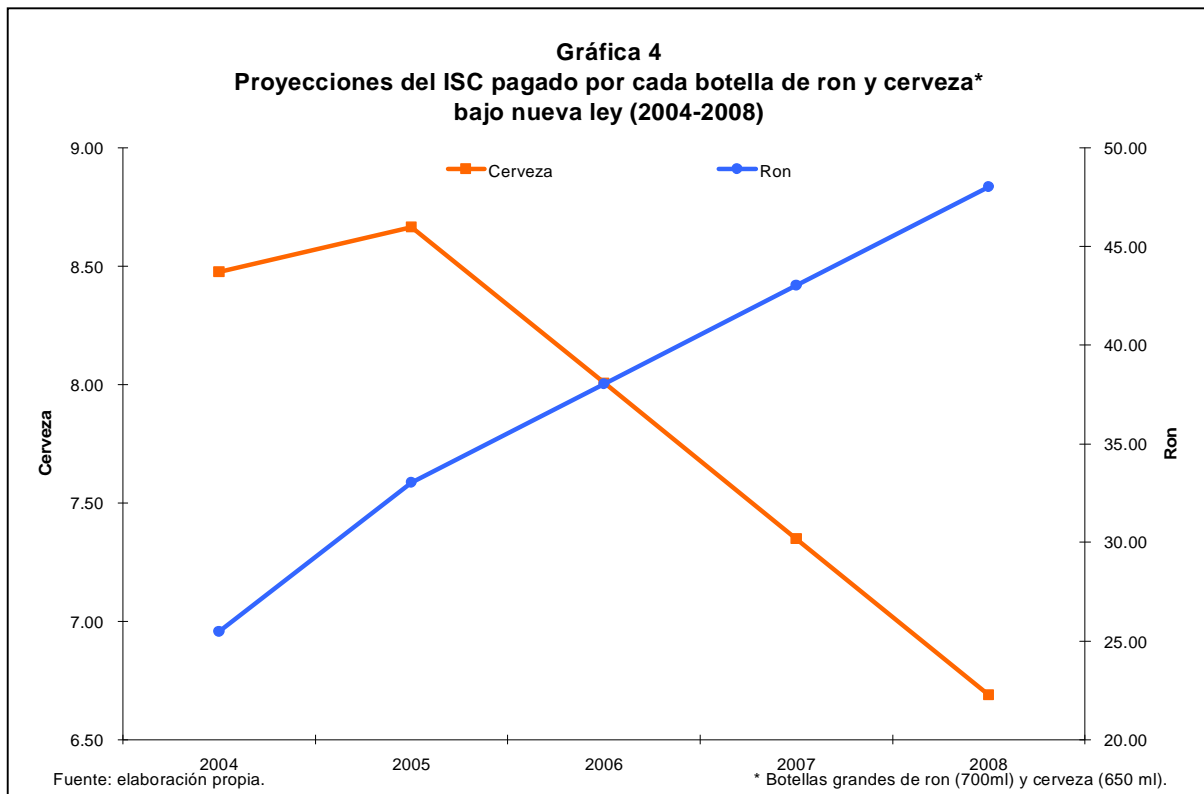


modificación propuesta por el Poder Ejecutivo si hubiese sido aprobada para 2004, y las estimaciones para 2004 y 2008 bajo la nueva ley de ISC.

Como se evidencia, los cambios para 2004 bajo los diferentes escenarios son reducidos. Con respecto a la propuesta del ejecutivo, la nueva

ley eleva de RD\$ 7.63 a RD 8.48 el pago de ISC por botella de cerveza, mientras reduce de RD\$ 26.90 a RD\$ 25.48 el pago por botella de ron.

Sin embargo, con la nueva ley, para 2008 se estima cada botella de ron estará sujeta a un ISC equivalente a RD\$ 48.02 por botella (grande: 700 ml), un 88.5% superior al nivel que se registraría en 2004. La cerveza, por su parte, verificará una reducción del monto a pagar de ISC por botella (grande: 650 ml) desde RD\$8.48 a RD\$ 6.69, para una reducción de 21%. Mientras en 2004 la botella de ron paga 3 veces lo que paga una botella de cerveza, en 2008 el ron pagaría 7.18 veces más que la cerveza.



La gráfica 4 muestra la evolución del pago de ISC por botella de ron y cerveza entre 2004 y 2008. Como se observa, la forma en que se diseñó el cambio en el impuesto selectivo a las bebidas alcohólicas durante el período considerado, el cual igualará el impuesto específico por volumen de alcohol puro para todas las bebidas, implicará una caída del monto que actualmente paga las cervezas y un aumento del monto que paga los rones.

En resumen

Las estimaciones presentadas en este trabajo indican que los cambios introducidos por el Congreso al ISC a las bebidas alcohólicas y cigarrillos:

1. Elevarían las recaudaciones en RD\$ 2,326 millones en 2004.
2. En 2004 generarían RD\$ 644 millones por encima de lo que hubiese generado la propuesta del Poder Ejecutivo.
3. El grueso del incremento en las recaudaciones de 2004 sería generado por el ISC a las cervezas.
4. Entre 2004 y 2008 incrementaría en un 67% los ingresos fiscales por ISC a bebidas alcohólicas y cigarrillos.
5. En el mediano plazo reduce el peso de las recaudaciones por ISC a las cervezas en las recaudaciones totales por ISC a bebidas alcohólicas y cigarrillos desde un 57% hasta un 44%, mientras eleva el peso de las recaudaciones por ron desde 22% hasta 36%.
6. En el mediano plazo, reduce el monto de ISC por botella de cerveza y eleva el monto por botella de ron hasta hacer que las botella de ron paguen más de siete veces el monto que paga las de cerveza.

Anexo

Volumen y valor de las ventas, y recaudaciones por ISC a cervezas, rones y cigarrillos (trimestral y anual, 2002-2003)

	Ventas		Recaudaciones (millones RD\$)
	Volumen	Valor (RD\$) ***	
Ron *			
2002/1	10,569,632.0	759,714,285.71	265.9
2002/2	10,835,767.0	660,285,714.29	231.1
2002/3	12,568,240.0	642,857,142.86	225.0
2002/4	15,033,719.0	789,142,857.14	276.2
2002	49,007,358.0	2,852,000,000.0	998.2
2003/1	10,911,003.0	765,142,857.14	267.8
2003/2	11,627,667.0	703,142,857.14	246.1
2003/3	12,722,822.0	771,714,285.71	270.1
2003/4	15,603,608.5	1,064,857,142.86	372.7
2003	50,865,100.5	3,304,857,142.9	1,156.7
Cerveza *			
2002/1	79,400,424.0	2,110,000,000.00	527.5
2002/2	80,307,220.0	2,102,800,000.00	525.7
2002/3	86,518,491.0	2,257,200,000.00	564.3
2002/4	105,804,585.0	2,302,400,000.00	575.6
2002	352,030,720.0	8,772,400,000.0	2,193.1
2003/1	78,885,229.0	2,217,600,000.00	554.4
2003/2	82,467,454.0	2,758,000,000.00	689.5
2003/3	86,192,786.0	2,249,200,000.00	562.3
2003/4	106,371,509.3	2,603,200,000.00	650.8
2003	353,916,978.3	9,828,000,000.0	2,457.0
Cigarrillos **			
2002/1	42,577,558.0	515,000,000.00	257.5
2002/2	43,670,970.0	545,600,000.00	272.8
2002/3	40,859,080.0	549,200,000.00	274.6
2002/4	46,783,344.0	528,800,000.00	264.4
2002	173,890,952.0	2,138,600,000.0	1,069.3
2003/1	39,038,621.0	541,800,000.00	270.9
2003/2	40,898,099.0	563,200,000.00	281.6
2003/3	42,798,541.0	622,200,000.00	311.1
2003/4	45,174,053.9	636,200,000.00	318.1
2003	167,909,314.9	2,363,400,000.0	1,181.7

* Volumen de venta en litros.

** Volumen de ventas en cajetillas de 20 unidades o su equivalente.

*** Estimación.

Fuente: Banco Central de la República Dominicana y
Secretaría de Estado de Finanzas.