





*La reforma tributaria dominicana de 2012  
en el contexto histórico y regional*

Otros libros de la  
Serie Estudios y Reflexiones:

*Retos de la educación a distancia*  
Heitor Gurgulino de Souza

*El metro y los impactos de la integración del sistema de transporte  
en Santo Domingo, República Dominicana*  
Carl Allen

*Presencia de África en el Caribe, las Antillas y Estados Unidos*  
Celsa Albert Batista et al.

*Empoderamiento de las mujeres en las democracias de los países  
en desarrollo: la experiencia de la República Dominicana*  
Rosa Rita Álvarez

*Perspectiva de la salud mental en la República Dominicana*  
Yosmayra E. Reyes

*Capacidad local para beneficiarse de la globalización  
y aumentar el empleo: el caso de la República Dominicana*  
José G. Caraballo

*La reforma tributaria dominicana de 2012  
en el contexto histórico y regional*

---

James E. Mahon Jr.

James Mahon Jr. presentó este trabajo ante el  
Consejo Económico Social (CES)  
de la República Dominicana en junio de 2014.

Este libro es el resultado de la participación del autor en el  
Programa de *Fellows* de GFDD/Funglode entre el verano  
de 2013 y el de 2014.

---

SERIE ESTUDIOS Y REFLEXIONES  
Economía



una iniciativa de  
GFDD | FUNGLODE

Esta es una publicación de GFDD/Funglode  
Global Foundation for Democracy and Development  
[www.globalfoundationdd.org](http://www.globalfoundationdd.org)  
Fundación Global Democracia y Desarrollo  
[www.funglode.org](http://www.funglode.org)

***La reforma tributaria dominicana de 2012  
en el contexto histórico y regional***

Copyright ©2014 de GFDD/Funglode

Todos los derechos reservados, incluido el derecho  
de reproducción de parte o de la totalidad del contenido  
en cualquier formato.

ISBN: 978-9945-590-06-7

**Editora**

Natasha Despotovic

**Diseño gráfico**

Maria Montas

**Supervisora de edición**

Semiramis de Miranda

**Colaboración**

Yamile Eusebio

Mandy Sciacchitano

Reyna Rodríguez

Loriel Sánchez

Christty Armand

**Corrección de estilo**

Miryam López

## Índice

Prólogo .....	ix
Prefacio .....	xi
Agradecimientos.....	xiii
Introducción.....	3
Los modelos, las crisis y las reformas .....	5
El desempeño fiscal de la República Dominicana en perspectiva comparada .....	11
¿Más progresividad o más ingresos? Antecedentes .....	11
El argumento para la reforma fiscal progresiva.....	13
Los argumentos a favor de más (y más eficientemente recaudados) ingresos.....	19
Un punto de refutación de parte de los progresistas.....	26
Conciliación entre ingresos y progresividad .....	27
La reforma de noviembre de 2012 .....	29
¿Por qué estos cambios? .....	33
¿Es hora del pacto fiscal? El papel del Consejo Económico y Social.....	37
Conclusión .....	45
Referencias.....	47
Biografía del autor .....	55

GFDD ..... 57

Funglode ..... 58

Programa de *Fellows* ..... 59



## Prólogo

Global Foundation for Democracy and Development (GFDD) y la Fundación Global Democracia y Desarrollo (Funglode) se dedican a promover la comprensión y el estudio de temas vitales para el desarrollo sostenible de la República Dominicana y el mundo. GFDD y Funglode realizan encuentros, programas educativos, investigaciones, estudios y publicaciones con el fin de contribuir a crear nuevos puntos de vista, enriquecer los debates y las propuestas de políticas públicas, fomentar la búsqueda de soluciones innovadoras y proponer iniciativas transformadoras a nivel nacional e internacional.

GFDD y Funglode se honran en presentar la serie de publicaciones Estudios y Reflexiones, que pone a disposición de la sociedad los resultados de proyectos de investigación, artículos académicos y discursos de peso intelectual, que abordan temas cruciales del mundo contemporáneo desde enfoques locales, regionales y globales.

En esta ocasión la serie exhibe el trabajo titulado *La reforma tributaria dominicana de 2012 en el contexto histórico y regional*, que presenta un análisis de los retos y alcances de las reformas tributarias de 2012, situando éstas en un contexto histórico y geográfico así como proponiendo opciones y elaborando oportunidades para su futuro desarrollo.

Esperamos que esta publicación y la serie Estudio y Reflexiones completa contribuyan a un mejor entendimiento del mundo, capacitándonos así para acciones más informadas, eficientes y armoniosas.

**Natasha Despotovic**

Directora ejecutiva de GFDD



una iniciativa de  
GFDD | FUNGLODE



## Prefacio

Impulsar el desarrollo económico, social y democrático de la República Dominicana es una parte fundamental de la misión de Global Foundation for Democracy and Development (GFDD) y la Fundación Global Democracia y Desarrollo (Funglode). La producción y divulgación de investigaciones dirigidas a influir en las políticas públicas sobre el desarrollo económico y social siguen desempeñando un papel imprescindible en el cumplimiento de este cometido. Este estudio, realizado por James Mahon, profesor de Ciencias Políticas y Economía del Williams College en Williamstown, Massachusetts, y *fellow* del Programa de *Fellows* de GFDD, se centra en la identificación de las condiciones y estrategias que conducen a una política fiscal económicamente eficiente y socialmente distributiva en la República Dominicana. En esta investigación, Mahon analiza la reforma fiscal que tuvo lugar en el país caribeño en noviembre de 2012, poniendo de relieve la participación de la sociedad civil dominicana en su creación, así como reflexionando sobre el futuro papel de la sociedad civil en la formación de una nueva política fiscal.

Mahon inició su investigación en Santo Domingo, República Dominicana, en el verano de 2013 e hizo múltiples viajes para reunirse con importantes actores del gobierno, los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector privado hasta que finalmente presentó su trabajo ante el Consejo Económico Social (CES) en junio de 2014. A través de su informe, Mahon expone que, así como las reformas tributarias latinoamericanas entre 1975 y 1995 (y las de la República Dominicana durante 1983 y 2005) podrían ser pintadas como parte de una transición al modelo neoliberal, también los esfuerzos fiscales en los años posteriores deben ser considerados como una revisión de aquel modelo. En la República Dominicana, la Ley 253-12 intentó aumentar los ingresos fiscales con el fin de estabilizar la deuda pública y aumentar el gasto en educación e infraestructura. Tanto en sus metas como en sus circunstancias políticas, la Ley se pareció a reformas anteriores en otros lugares.

Uno de los puntos destacados en esta investigación se puede trazar en estos términos: ¿deben los reformadores prestar más atención a la progresividad de los tributos o seguir intentando maximizar los ingresos totales? ¿Deben intentar superar el modelo fiscal neoliberal o, en cambio, perfeccionarlo? Al detallar los dos lados del debate, Mahon destaca cómo el desempeño fiscal de la República Dominicana ilustra los más importantes puntos del mismo.

Los *fellows* de GFDD como James Mahon contribuyen al creciente cuerpo de investigación sobre temas de interés internacional que afectan directamente a la República Dominicana, la región y el mundo. El Programa de *Fellows* proporciona oportunidades a candidatos de maestría y doctorado de realizar investigaciones de alto nivel en la República Dominicana sobre temas relacionados con la democracia y el desarrollo. Durante sus estudios, los investigadores trabajan en estrecha coordinación con el equipo de GFDD y Funglo-de, así como con asesores académicos nacionales.

Esperamos que este informe sobre la reforma tributaria sirva para fomentar el debate sobre el desarrollo económico, democrático y social no sólo en la República Dominicana sino también en otros países de América Latina.

**Mandy Sciacchitano**

Gerente de Programas

InteRDom, Fellows y GDAE

## Agradecimientos

Doy las gracias a Germania Montás y a Juan Hernández por sus consejos; a Germania Montás y Bernardo Vega por sus comentarios, y al personal de Funglode por su ayuda durante todo el proyecto.

**James Mahon**  
*Fellow* de GFDD/Funglode



*La reforma tributaria dominicana de 2012  
en el contexto histórico y regional*

---

James Mahon





## Introducción

En noviembre de 2012, el nuevo Gobierno del presidente Danilo Medina, públicamente preocupado por un gran déficit fiscal, aprobó una importante reforma tributaria. La medida fue precedida por conversaciones técnicas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), consultas con varios actores sociales y económicos y la convocatoria, durante poco más de dos semanas, del nuevo Consejo Económico y Social (CES). Muchos factores apuntaban al éxito de una reforma de gran envergadura. El partido del presidente, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), gozó de una mayoría abrumadora en el Senado y (junto con sus aliados) la mayoría clara en la Cámara de Diputados. La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, discutida largamente por la población en 2010 y 2011 y convertida en Ley el primer día de 2012 por el anterior Gobierno, también del PLD, había planteado una tendencia de presión fiscal por encima de los niveles registrados en 2011 y 2012. Sin embargo, a pesar de la obvia necesidad, el apoyo internacional, el incipiente mandato del presidente y el control indiscutido de casi todos los grupos formales de poder en el país, la reforma se calificó, con justicia, de “una reforma a medias”, o hasta de “una oportunidad perdida”. ¿Por qué fue así? ¿Se dará la posibilidad de otra reforma de mayor envergadura en los próximos años?

Este trabajo intenta responder a estas preguntas por medio de un análisis de la economía política de las reformas fiscales, con referencia tanto al marco histórico dominicano como al contexto regional. En sus últimas páginas, se enfoca en la relación entre el presidente y los actores privados y la posible mediación de los partidos políticos y –como se hizo con demasiada brevedad en octubre de 2012– los foros de la sociedad civil como el CES.

En la primera parte se trazan las mayores reformas impositivas que se llevaron a cabo en la República Dominicana entre su apertura democrática de 1978 y los esfuerzos de 2012, junto con las políticas y medidas económicas en cada caso, con un enfoque especial en la reforma de 1992. A continuación, se recogen las rigideces que se venían acumulando durante este tiempo, herencia de las crisis, los

compromisos internacionales y las ambiciosas metas de presión fiscal programadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo. En la segunda y más larga sección se describe el debate regional sobre la política tributaria y la redistribución, mientras que se demuestra cómo se ubica a la República Dominicana en este panorama, con estadísticas de su desempeño fiscal y también del de otros países del Caribe y Centroamérica. De allí, con el terreno preparado, se pasa a narrar el proceso de la reforma y a investigar la pregunta que se hacía arriba, al comparar distintos episodios de reforma. Por último, se describen los retos y posibilidades para otras reformas, desde las de carácter técnico hasta las que abarcan un proceso amplio y recíproco, con un enfoque sobre el rol que jugarían los pactos fiscales.

## Los modelos, las crisis y las reformas

Los estados se consolidan a base de las fuentes regulares de ingresos y se pueden tipificar según sus distintas fuentes de alimentación. El estado moderno dominicano se construyó paso a paso con la regularización de los impuestos sobre el intercambio internacional, lo que avanzó después de la ocupación norteamericana (1916-24). Los ingresos de esta fuente, a su vez, se nutrieron del incremento en el intercambio, fruto de la expansión azucarera que había empezado en las décadas finales del siglo XIX. El régimen trujillista edificó, sobre esta base, un proceso de protección comercial mayormente no arancelaria, usando contratos y concesiones especiales para crear un mercado cautivo dentro del cual las empresas favorecidas, muchas de ellas pertenecientes al tirano y su familia, podrían prosperar (Moya Pons 1992: 8; Andújar 2005: 13-19; Hartlyn 1998: 43, 49-50). Tras la caída de la dictadura, las propiedades de la familia Trujillo se nacionalizaron y, en un clima de inestabilidad política, se puso en cuestión tanto la política de protección como la tenencia de propiedades industriales y comerciales, lo que promovió los primeros esfuerzos de organización del sector privado. Durante el primer gobierno de Balaguer, el sector industrial se vio favorecido al formalizarse el régimen de protección en 1969 y 1970 (Andújar 2005: 20-21).

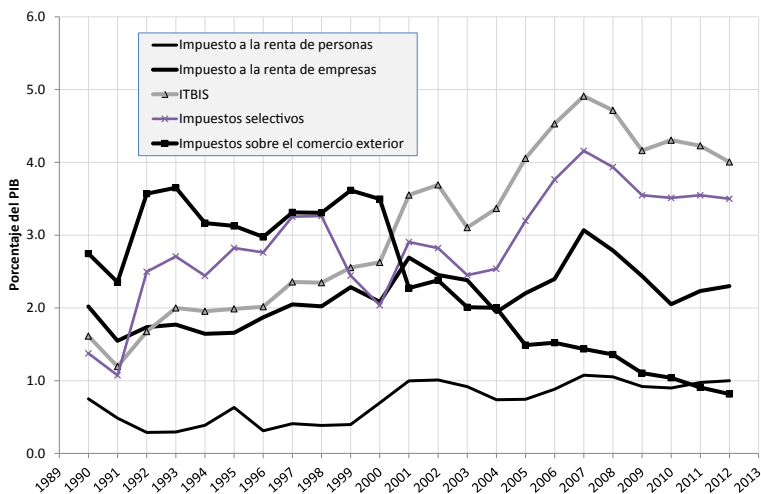
Sin embargo, como también pasó en otros países de la región, este modelo se vio agotado en dos décadas. Esto se debió no sólo a sus propias limitaciones, en un país pequeño, o al desempeño pobre del sector exportador, sino también a la crisis de la deuda internacional que brotó dramáticamente en 1982. En la República Dominicana, la salida de esta crisis se manejó, con altibajos, al adaptar –y muchas veces al deshacer– el modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones.

Desde una perspectiva histórica y comparada, la época de reformas económicas dominicanas parece una transición lenta desde el modelo antiguo a uno de recorte medio neoliberal. Mientras que algunos países de la región cambiaron de modelo abruptamente pasando por crisis profundas, muchas veces bajo regímenes autoritarios

o de excepción (Chile, Perú, Argentina), la República Dominicana pagó la cuenta a plazos. Esto no niega los papeles que han desempeñado, en la República Dominicana igual que en los demás casos, las crisis fiscales y cambiarias o los actores internacionales. En este mismo sentido, en relación a la política tributaria, todos los casos son parecidos en la medida en que abarcaron, a grandes rasgos, la misma caída en la importancia de los impuestos sobre el intercambio internacional y la misma subida correspondiente a los impuestos indirectos, especialmente el impuesto al valor agregado (IVA), en la República Dominicana contemporánea impuesto de las transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS).

En el Cuadro 1 se recogen las mayores reformas tributarias en la República Dominicana desde 1983. Dentro de la gama de cambios y “reformas de parche” durante el periodo mencionado, éstas se escogieron, o por tocar al impuesto céntrico del elenco neoliberal, el ITBIS, o por haber tenido efectos apreciables en alguna fuente del ingreso tributario, lo que se puede observar en la Figura 1.

**Figura 1**  
**República Dominicana: Impuestos por tipo y recaudación, gobierno central**



**Cuadro 1. Las mayores reformas tributarias en la República Dominicana, 1983-2012**

Año y Ley	Cambios mayores e impuestos	Aranceles y otros detalles	Presidente y partido de gobierno	Senado	Cámara de Diputados	Compromisos externos	Comentario
1983 74	Creación del ITBIS, 6%	Aranceles altos todavía	Blanco, PRD	PRD 17 PLD 0 PR 10	PRD 62 PLD 7 PR 50	Facilidad de fondos extendida, FMI	Crisis aguda de BP y del fisco; propuso límite a las exenciones del 50%
1992 11-92	ITBIS, sube de 6 a 8%; diferencial petróleo; simplificación; eliminación de incentivos en 3 años	Baja de aranceles por decreto 1991, acuerdo para racionalizar, 1993, no tuvo efecto real	Balaguer, PRSC	PRD 2 PLD 12 PRSC 16	PRD 33 PLD 44 PRSC 41	<i>Stand-by</i> , FMI	Crisis aguda de BP, del fisco, de inflación, y política; Pacto de Solidaridad, agosto 1990
2000 112-00 147-00	Impuestos selectivos a hidrocarburos, otros; ITBIS de 8% a 12%; IRPJ cobro anticipado 1.5% de renta bruta	Disminución de aranceles en la Ley 146-00	Mejía, PRD	PRD 24 PLD 4 PRSC 2	PRD 83 PLD 49 PRSC 17		“Deuda social”; primer paso para realmente disminuir importancia de aranceles
2004 288-04	ITBIS de 12% a 16%	1-04 y 2-04 de emergencia; rescate bancario	Fernández, PLD en pacto con Mejía	PRD 29 PLD 2 PRSC 1	PRD 73 PLD 41 PRSC 36		Déficit fiscal por crisis bancaria
2005 557-05	Alza de impuestos selectivos, retenciones de ingresos de capital	Compensa pérdidas por DR-CAFTA	Fernández, PLD			<i>Stand-by</i> , FMI	Necesidad a raíz del DR-CAFTA
2012 258-12	ITBIS de 16% a 18%, inclusión de nuevos productos	Anticipa otras pérdidas DR-CAFTA	Medina, PLD	PRD 0 PLD 31 PRSC 1	PRD 75 PLD 105 PRSC 3		Déficit fiscal, gasto electoral, compromisos de gasto futuro

En este cuadro resaltan algunos aspectos interesantes. Primero, todas las reformas menos una (la de 1992) se hicieron en el primer año, o bien en los primeros meses, de un nuevo gobierno. Y, en el caso de la Ley 11 de 1992, ya se habían puesto en marcha otras medidas fiscales de emergencia al principio del término constitucional (1990-1991). Segundo, no todos los presidentes gozaron de una mayoría en las dos cámaras para pasar sus medidas. En 1992, a Balaguer le faltó la Cámara baja y en 2004 y 2005 a Leonel Fernández le faltaron las dos<sup>1</sup>. Pero en estos casos hubo otro factor para convencer a la sociedad y persuadir a los legisladores: un compromiso con el FMI, acordado en condiciones de una oferta escasa de crédito internacional<sup>2</sup>. En dos casos (2000 y 2012), el presidente gozó de plenas mayorías en las dos cámaras, pero sin estar comprometido con el FMI (aunque en el primero se mencionan las normas de la Organización Mundial de Comercio, OMC)<sup>3</sup>. En estos dos casos, también el presidente entrante habló de los compromisos de gasto que había hecho durante la campaña, sea para pagar la “deuda social” (Mejía) o para la educación (Medina).

En este contexto, la reforma de mayo de 1992 (Ley 11-92) cobra una gran importancia por haber logrado los cambios que muchos estimarían de mayor dificultad política. La medida alzó la tasa del ITBIS de un 6% a un 8%. Además, eliminó un montón de impuestos selectivos de valores específicos sobre el consumo, sustituyéndolos por dos tasas *ad valorem*, al mismo tiempo que redujo el número de tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), bajó la tasa máxima y levantó la exención de base. Y, quizás lo más difícil, racio-

---

1 Santana atribuye la imposibilidad de Leonel Fernández en su primer gobierno (1996-2000) de progresar con la reforma de 1992 a la falta de mayoría de su partido durante este período (2013: 130).

2 Durante 2012 se hicieron consultas con el FMI sobre la reforma impositiva y voceros de esa entidad dijeron que preferían venir al país después de que ésta fuera aprobada, pero todo esto fue parte de las reuniones regulares del Artículo IV y no como condición para un préstamo. El acuerdo *stand-by* previo venció en marzo de 2012 (*Listín Diario*, 4 oct., 2 nov. 2012; FMI 2012).

3 Así, estas reformas concuerdan con la mayoría de la lista de factores más importantes para predecir la reforma impositiva de este tipo sugerida por este autor (Mahon 2004): la inflación, un gobierno nuevo, un acuerdo con el FMI, una mayoría en la legislatura y otras de menor índole.

nalizó el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ) al programar la eliminación de todas sus exenciones durante tres años. A través de estos cambios y del nuevo código tributario, se creó la base para el fortalecimiento de la administración tributaria y se dio un paso hacia la institucionalización. Según el Banco Mundial, fue “un logro importante” (1992: 12-14).

¿A qué se debió este éxito político? El proceso empezó en una atmósfera de crisis, cuando el presidente convocó a empresarios, sindicatos y otros sectores de la sociedad civil a lo que se llamó el Pacto de Solidaridad Económica. Como resultado, se acordaron –y el presidente decretó– medidas estabilizadoras a corto plazo mientras que el Gobierno siguió las negociaciones con el FMI. Con el *stand-by* acordado y el préstamo en la mano, el gobierno introdujo las reformas estructurales en el Congreso (Andújar 2005: 27-29; Tejera 1993: 57-60; Ceara 1996: 50-52; Hartlyn 1998: 2002-06). Para algunos, el factor más importante fue la existencia de divisiones tanto dentro del empresariado (la Unión Nacional de Empresarios, a favor, y el Consejo Nacional de Hombres de Empresa, en contra) como de los sindicatos. Esto permitió al gobierno imponer su criterio (Andújar 2005: 29). Para otros (Tejera 1993: 61; Hartlyn 1998: 200-02), la causa fue la división en el Congreso de los dos partidos de la oposición (PLD y PRD).

Por supuesto, la división entre los actores opuestos al cambio facilitó la medida. También es cierto que la buena voluntad de los grupos sociales y su conciencia conciliadora (Núñez Collado 1997: 401) no se puede obviar. Es bueno destacar también que el Pacto de Solidaridad Económica exigió más (y mucho más específicamente) del Gobierno que de las otras partes<sup>4</sup>. Pero en perspectiva histórica y comparada, la profundidad de la crisis y el entorno internacional deben cobrar una importancia tajante. La crisis motivó la búsqueda de una salida, mientras que la inflación y la recesión tendieron a

---

4 De sus 18 puntos, 12 requirieron algo concreto del Gobierno –empezando con un presupuesto equilibrado y su financiación sin recurrir a emisiones inorgánicas de parte del Banco Central–, junto con cinco puntos por cumplir por parte del empresariado y uno por el sector laboral. Nótese que dentro del tercer punto sobre reforma tributaria, el pacto plantea “reducir al mínimo los impuestos indirectos” (Núñez Collado 1997: 402).

depreciar el valor de las inversiones en empresas orientadas al mercado interno. Un grupo importante de empresarios había clamado por un cambio fundamental del sistema tributario y arancelario (Dauhajre 1990: 53-54). Y, tal vez más importante, la salida neoliberal ya se vio en el horizonte: en los primeros meses de 1990, el gobierno de México terminó su reestructuración crediticia a través del Plan Brady; Costa Rica y Uruguay ya estaban metidos de lleno en el proceso, y Venezuela estuvo a punto de unirse a ellos. La República Dominicana les seguiría en el periodo 1993-1994.

A partir de 2000 se dieron otros factores que elevaban la necesidad de ingresos tributarios. Por un lado, estaba la deuda contratada por el rescate bancario y los mayores déficits de las empresas eléctricas, que se convirtieron en un déficit cuasi-fiscal importante. Por otro, el tratado DR-CAFTA implicaba la pérdida de la opción de gravar de manera urgente muchas importaciones, sobre todo las norteamericanas. Juntos, estos factores establecieron una mayor rigidez fiscal, que condicionaría la evolución del presupuesto y las respuestas a las crisis fiscales. Además, en los últimos años, se aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END), que plantea que la presión tributaria (ahora en un 13.5%) suba a un 16% en 2015 y a un 19% en 2020, hasta llegar a un 24% en 2030 (Montás 2013: 2; RD Congreso 2012: 45), para pagar el ambicioso plan de gastos contenido en el documento. En fin, estos factores dieron un sesgo fundamental hacia la búsqueda constante de un mayor nivel de ingresos impositivos.



## El desempeño fiscal de la República Dominicana en perspectiva comparada

Así como las reformas tributarias latinoamericanas de entre 1975 y 1995 (y las de la República Dominicana durante 1983 y 2005) podrían ser pintadas como parte de una transición al modelo neoliberal, también los esfuerzos fiscales en los años siguientes deben ser considerados como una revisión de aquel modelo. En la República Dominicana, la Ley 253-12 intentó aumentar los ingresos fiscales con el fin de estabilizar la deuda pública y aumentar el gasto en educación e infraestructura. Tanto en sus metas como en sus circunstancias políticas, la Ley se parecía a reformas anteriores en otros lugares. Y como la propia END, la Ley fue influida por los debates técnicos y programáticos entre los expertos fiscales de la región.

El debate más importante se puede trazar en estos términos: ¿deben los reformadores prestar más atención a la progresividad de los tributos mismos o seguir intentando maximizar los ingresos totales? Es decir, ¿deben intentar superar el modelo fiscal neoliberal o, en cambio, perfeccionarlo? Al detallar los dos lados del debate, veremos cómo el desempeño fiscal de la República Dominicana ilustra los más importantes puntos del mismo. Allí se observa cómo la tensión entre la progresividad y los ingresos se ha moderado en los últimos años. Para esto también la reforma de noviembre de 2012 sirve como ejemplo.

### ¿Más progresividad o más ingresos? Antecedentes

Cualquier discusión sobre los impuestos y la experiencia reciente de la reforma fiscal en América Latina tiene que reconocer dos hechos. En primer lugar, las observaciones comunes sobre el neoliberalismo y el *Consenso de Washington* no reflejan la realidad. Aunque supuestamente comprometidos con achicar al gobierno en virtud de su adopción de políticas favorables al mercado, los países latinoamericanos, en promedio, han aumentado sus cargas tributarias (en proporción al producto interno bruto) más que cualquier otra región del mundo entre 1990 y 1996 y 2004 y 2010 (Corbacho, Freitas y Lora, 2013: 7). No se trata de un producto de los nuevos gobiernos de izquierda

después de 1997. Colombia, no gobernado por la izquierda, casi ha duplicado su recaudación tributaria en los últimos dos decenios (Salazar 2013a). Guatemala, cuyo presidente es ex general de la derecha, por fin logró un aumento de los ingresos con una reforma tributaria en 2012 (Cabrera y Schneider 2013). De hecho, los gobiernos más claramente populistas de izquierda de la región –Venezuela, Ecuador y Bolivia– se han basado más en la expansión de las rentas de recursos naturales que en gravar el consumo o los ingresos de sus ciudadanos.

La República Dominicana no constituye una excepción a esta regla. A pesar de que los ingresos públicos se redujeron considerablemente entre 2007 y 2010, esto no fue a causa de una adopción de la filosofía del “gobierno mínimo” que, para muchos, yace en el fondo del modelo neoliberal. En términos ideológicos, se observa todo lo contrario. Como ya ha sido mencionado, la Estrategia Nacional de Desarrollo abarca ambiciosas metas para el aumento de la presión fiscal en términos del PIB –metas que surgieron, nótese bien, de un pacto que incluyó a los más importantes representantes de la iniciativa privada.

El segundo patrón regional complica al primero: la expansión de los ingresos tributarios no ha ido acompañada de un aumento importante en la progresividad de los sistemas fiscales, a pesar de los altos niveles de desigualdad y la propagación de la democracia en América Latina (Mahon 2011). Las principales reformas de la última generación (desde finales de los sesenta hasta mediados de los noventa) intentaron principalmente aumentar los ingresos perdidos por la liberalización del comercio y, en algunos casos, por la inflación, a través del impuesto al valor agregado. Al recortar las tasas más altas de los impuestos sobre la renta de personas naturales y morales y al reducir en algunos casos el número de exenciones fiscales, los reformadores prestaron más atención a la eficiencia y la “equidad horizontal” que a la “equidad vertical”. Según su enfoque, la redistribución debería lograrse por el lado del gasto, supuestamente dirigido más inteligentemente hacia los pobres (BID 1998, 7). Este criterio dominó durante décadas.

Desde un punto de vista teórico-comparativo, este resultado es difícil de entender. La teoría más influyente (entre los economistas, al menos) de la política impositiva, el modelo del votante medio, dice que los gobiernos democráticos en sociedades muy desiguales tienden a promulgar políticas fiscales redistributivas (Meltzer y Richard 1981; Profeta y Scabrosetti 2008)<sup>5</sup>. América Latina tiene, según varias fuentes, la distribución del ingreso más desigual del mundo. A juzgar por esta teoría, entonces, la región no debería ser la rezagada en el mundo con respecto a los esfuerzos redistributivos.

Quizás por esto, en los últimos años ha surgido una tensión importante en las evaluaciones prácticas de la política fiscal latinoamericana. ¿Deben las reformas seguir priorizando la recaudación o deben enfatizar la progresividad del sistema impositivo? Consideremos primero los argumentos para esta última propuesta.

### **El argumento para la reforma fiscal progresiva**

El razonamiento a favor de la reforma progresiva se basa, primero, en el aporte extraordinariamente bajo que hacen los impuestos sobre la renta de las personas físicas a los ingresos públicos de América Latina. Esto contribuye mucho a una redistribución débil dentro de los sistemas tributarios de la región. Los gobiernos latinoamericanos recogieron menos a través del IRPF que los de cualquier región del mundo o grupo. Es más: según cifras de los países con datos más confiables, entre los años setenta y el período 1995-2000, los gobiernos de América Latina redujeron la recaudación por este concepto, distanciándose aún más del resto del mundo (Mahon 2011)<sup>6</sup>. Podemos decir que en relación con la renta o en términos absolutos, la renuencia

---

5 Aunque se podría decir que el proceso de rectificación ha empezado en Uruguay, en 2011 el impuesto sobre la renta de las personas físicas sólo generó un 13% de los ingresos (Uruguay MEF 2012).

6 La comparación temporal incluye Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Perú, Uruguay y Venezuela. Excluye Argentina y Brasil, para los cuales la proporción de ingresos del IRPF tal vez aumentó un poco durante estos años, pero no había suficientes datos. Dicho sea de paso, las proporciones regionales relativas son similares si las computamos sobre la base del gobierno central o general (Mahon 2011).

de América Latina a los impuestos sobre la renta personal es dramática, se da por igual en toda la región y va empeorando.

Un segundo frente en la batalla por la progresividad parte de esta observación: los países de América Latina recogen, en promedio, mucho menos por concepto de los impuestos inmobiliarios que los demás. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los ingresos de la propiedad urbana y rural fueron, en promedio, de sólo un 0,37% del PIB en la década de 2000, alrededor de la mitad de lo recaudado por otros países en desarrollo y sólo una sexta parte de la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Corbacho, Freites y Lora 2013.: 89, ver también Sepúlveda y Martínez Vázquez 2012).

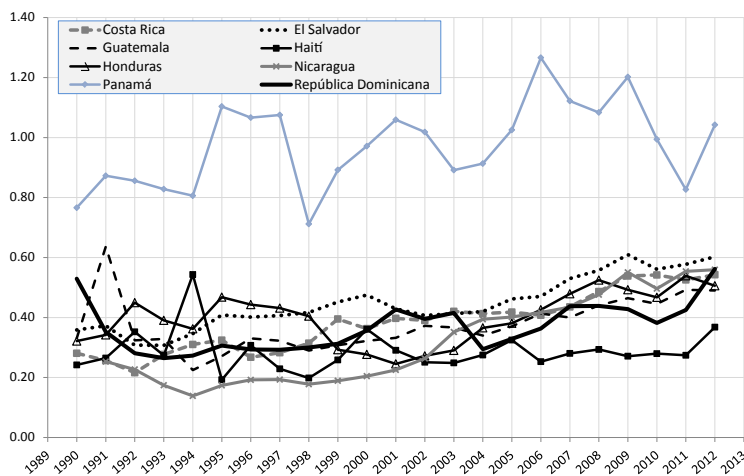
Con respecto tanto a los impuestos al consumo como a los de la propiedad, los datos recientes de la República Dominicana muestran que el país tiene una relación parecida con la región a la que la región tiene, a su vez, con el mundo. Es decir, aún en comparación con los países latinoamericanos, el gobierno dominicano es bastante dependiente de los impuestos al consumo. La Figura 2 muestra el cociente entre los ingresos procedentes de los impuestos directos y los ingresos procedentes de los impuestos indirectos en ocho países, entre ellos la República Dominicana. Como podemos ver, en el periodo 2009-2011, sólo Haití tenía una proporción menor que la República Dominicana (la rápida subida del cociente en 2012 se debe a los ingresos extraordinarios por la venta de la Cervecería Nacional; RD Min. Hacienda 2013: 8-9)<sup>7</sup>.

Mientras tanto, en cuanto a los impuesto a la propiedad, vemos que la República Dominicana queda claramente a la zaga de 16 países de América Latina, con sólo un 0,03% del PIB de ingresos por este concepto durante la década de 2000 (Figura 3, una copia de la Figura 2.1 de De Cesare 2012: 9-11).

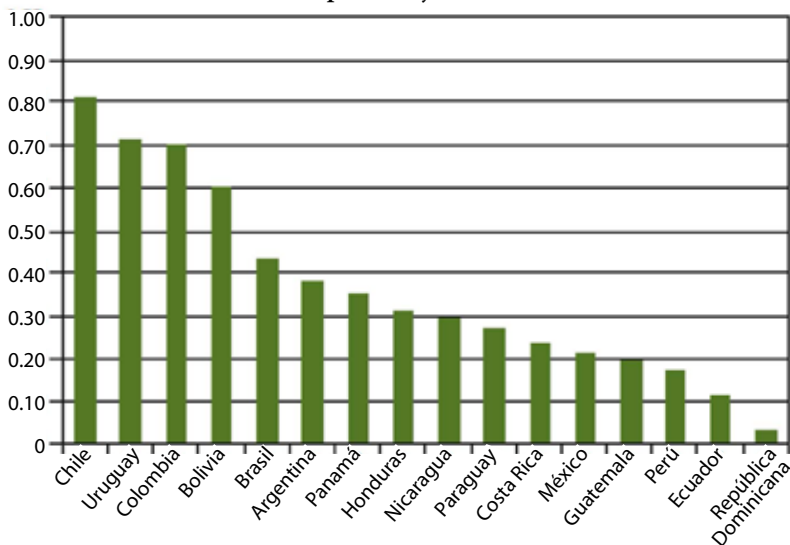
---

7 El cociente quedará relativamente elevado en 2013 debido a los ingresos de Barrick Gold y en 2014 gracias a otras ventas de empresas grandes. Se prevé que bajará de nuevo en 2015 (Montás 2014a).

**Figura 2**  
**Ingresos por impuestos directos/por indirectos, gobierno central**  
*(datos de la CEPALSTAT)*



**Figura 3**  
**Ingresos por concepto de los impuestos a la propiedad,**  
**como porcentaje del PIB**



Fuente: Claudia de Cesare (2012) "Improving the Performance of the Property Tax in Latin America," Lincoln Institute for Land Policy, Policy Focus Report, p. 9.

¿Por qué es importante todo esto? Principalmente porque los impuestos sobre la propiedad y el impuesto sobre la renta de las personas físicas son más propensos a tener una incidencia progresiva que los impuestos sobre el consumo. El Cuadro 2 resume los últimos estudios empíricos sobre la incidencia estatutaria y los efectos distributivos de la tributación en América Latina. Los efectos netos vienen dados por índices de Reynolds-Smolensky (RS), que sacan las diferencias entre los coeficientes de Gini para el ingreso de los hogares antes y después de la imposición<sup>8</sup>. Los resultados aparecen en orden alfabético por país y, para cada país, con las encuestas en orden temporal. Si los cálculos se basan en una legislación fiscal posterior a la encuesta, se anota. Los impuestos sobre la renta de las personas físicas se abrevian como "IRPF" y el impuesto al valor agregado como "IVA". Si las encuestas no distinguen entre el pago de impuestos sobre la renta y las contribuciones de la seguridad social, estos son representados, de forma conjunta, por "IY". Donde todos los impuestos sobre el consumo (por ejemplo, los impuestos específicos, impuestos de ventas y el IVA) se agrupan de manera similar, la suma lleva las siglas "IC". Para cada país, los cálculos basados en las encuestas más antiguas aparecen en primer lugar, para dar una idea aproximada de la evolución a través del tiempo.

---

8 Por convención, este índice tiene un valor positivo para los cambios progresivos, en los que el coeficiente de Gini cae, y un valor negativo para cambios regresivos. Para tomar un ejemplo de la parte media de la tabla: una reducción de 0.002 en el (0-1) Gini por el IVA en Ecuador en 2003 aparece como un aumento en el índice de RS.

**Cuadro 2**  
**Efectos distributivos de gasto y tributación, América Latina,**  
**estudios recientes**

	Año de datos = año del sondeo, o año de ley impositiva si ésta es distinta			Estudios por autor y fecha (abreviaciones explicadas infra)
	Año	Gasto	Tributación	
ARG	2001	.00	+0.01	GLS
	2004		-.009	Cont et al.2009 en CGSM
	2006	+0.091	+0.019	Gómez Sabaini y Rossignolo 2008 en CGSM
BOL	2003	+0.046	-.011	Cossio Muñoz 2006 en BRV
BRA	1998	+0.03	.00	GLS
	2003	+0.015	-.005	Resende y Afonso 2010
	2006	+0.070	+0.014	WC
CHI	1994	+0.01	.00	Engel, Galetovic y Raddatz 1999
	2003	+0.045	+0.0027	Jorratt 2008
COL	2003	+0.050	.000	Zapata y Ariza 2006 en BRV
	2003	.00	.00	GLS
	2004	+0.006	-.001	CGSM, WC
CRA	2000	+0.060	.000	Bolaños 2002 en CVH
	2004	+0.068	+0.012	CGSM
ECU	2003		+0.007	Arteta 2005 en BRV
SAL	2000	+0.036	-.014	Acevedo y González O. 2005 en CVH
	2006		-.0075	BBR
GUA	2000		-.0077	BBR
	2004	+0.031	.000	Schenone y de la Torre 2005 en CVH; Auguste y Artana 2005
	2006	+0.002	+0.012	CGSM, WC
HON	2000		-.028	Gomez Sabaini 2005a
	2004	+0.032	-.011	Gillingham, Newhouse, y Yakovlev 2008 en CVH
MEX	2000	+0.01	+0.01	GLS
	2004	+0.018	.000	WC
	2006	+0.037	+0.003	Álvarez 2009
NIC	1998	+0.055	-.052	Gómez Sabaini 2005b en CVH
	2001		+0.0017	BBR
PAN	2003	+0.074	+0.002	Rodríguez A. 2007 en CVH

<b>PAR</b>	2001	ligeramente progresivo	regresiva (2004 ley)	Alarcón 2010
<b>PER</b>	2000	+0.035	-.008	Haughton 2005 en BRV
	2002	.00	-.01	GLS
	2004	+0.005	.000	WC
<b>RDM</b>	1989		“progresiva”	Santana y Rathe 1993 en CVH
	2004		-.002	BBR
<b>URU</b>	2004	+0.114	+0.010 (2006 ley)	CGSM
	2006	+0.079	+0.002 (2007 ley)	Roca 2010
	2006		+0.012 (2007 ley)	Amarante et al. 2007 en CGSM
<b>VEN</b>	1997		+0.0076	Sejas et al. 2003 en CGSM

#### Abreviaciones para los estudios multipaís

BBR = Barreix, Bes, y Roca 2009

BRV = Barreix, Roca y Villela 2007

CVH = Cubero y Vladkova Hollar 2010

CGSM = Cornia, Gómez-Sabaini, Martorano 2011

GLS = Goñi, López, y Servén 2011

WC = Wang y Caminada 2011

El Cuadro 2 demuestra que los impuestos sobre la renta de individuos son significativamente más progresivos en su incidencia que los impuestos al consumo. Los impuestos sobre la renta combinados con los pagos al seguro social no son, en conjunto, regresivos en su efecto, mientras que los impuestos generales al consumo sí lo son (impuestos específicos sobre productos de consumo popular, que no se destacan aquí, son particularmente negativos en este sentido, mientras que los impuestos específicos sobre los automóviles o artículos de lujo suelen ser progresivos). El IVA es ligeramente regresivo en la mayoría de los casos, pero, en algunos (por ejemplo, en Guatemala y Panamá), se aproxima a la neutralidad distributiva. Para la República Dominicana (2004), el cálculo arroja una leve regresividad cuando se combinan los impuestos sobre el consumo y el IRPF, a pesar de la progresividad de este último (Barreix, Bes, y Roca 2009).



## Los argumentos a favor de más (y más eficientemente recaudados) ingresos

La argumentación para darle prioridad a la recaudación en vez de a la redistribución se basa en cuatro pilares: primero, que el gasto es mucho más importante que los ingresos; segundo, que este enfoque sería más factible políticamente; tercero, la probabilidad de que las alternativas al ingreso impositivo (que son el endeudamiento y la inflación) sean, en términos de distribución, peores que cualquier tributación factible; y, por último, el hecho de que hoy, en todas partes, los códigos tributarios siguen ofreciendo blancos relativamente fáciles para obtener más ingresos.

**Cuadro 3**  
Efectos distributivos de diversos impuestos,  
América Latina, estudios recientes

	Año	Tipos de impuesto (IVA; IC = otro imp. consumo; IY = ISLR sobre PF más contrib. social; IRPF = impuesto sobre la renta, personas físicas)		Estudios por autor y fecha (abreviaciones explicadas infra)
		Impuestos consumo	Impuestos renta	
ARG	1997	-.006	IRPF +.004	Gómez Sabaini et al. 2002
	2001	IC .00	IY +.01	GLS
BOL	2003	IVA -.001	IRPF = IVA sobre renta	Cossio Muñoz 2006 en BRV
BRA	1998	IC .00	IY .00	GLS; Dedecca 2010
	1999	IVA -.012	IRPF .008	Immervoll et al. en CGSM
	2003	IC -.018	IRPF +.013	Resende y Afonso 2010
CHI	1994	IC -.01	IY +.01	Engel, Galetovic y Raddatz 1999
	2003	IVA -.0177	IRPF +.0207	Jorratt 2008
COL	2003	IVA -.004	IRPF +.008	Zapata y Ariza 2006 en BRV
	2003	IC: -.01	IY +.01	GLS
CRA	2000	IVA -.002	IRPF +.003	Bolaños 2002 en CVH
	2004	IVA -.0032	IRPF +.0079	IICE 2011 en CGSM
ECU	2003	IVA +.002		Arteta 2005 en BRV

SAL	2000	IVA -.013	IRPF +.001	Acevedo y González O. 2005 en CVH
	2006	IVA -.0133	IRPF +.0087	BBR
GUA	2000	IVA -.0077	IRPF +.0011	BBR
	2004	IVA -.006	IRPF +.002	Schenone y de la Torre 2005 en CVH
	2006		75% de redist. del IRPF	WC
HON	2004	IVA -.012	IRPF +.007	Gillingham, Newhouse, y Yakovlev 2008 en CVH
MEX	2000	IC .00	IY +.01	GLS
NIC	1998	IVA -.029	IRPF +.004	Gómez Sabaini 2005b en CVH
	2001	IVA -.0036	+.0058	BBR
PAN	2003	IVA -.001	IRPF +.004	Rodríguez A. 2007 en CVH
PAR	2001	IVA -.005 (2004 ley)	No hay IRPF	Alarcón 2010
PER	2000	IVA -.012	+.0013	Haughton 2005 en BRV, CGSM
	2002	IC -.02	IY +.01	GLS
RDM	1998	IVA "progresivo"		Jenkins Jenkins y Kuo 2006
	2004	IVA -.005	IRPF +.0347	BBR
URU	2006	IVA -.010 (2007 ley)	IRPF +.012	Roca 2010
	2008	IVA -.002 (2007 ley)	IRPF +.014	Amarante et al. 2008 en CGSM
VEN	2003	IVA -.004		García y Salvato 2006 en BRV

#### Abreviaciones para los estudios multipaís

BBR= Barreix, Bes, y Roca 2009

BRV = Barreix, Roca y Villela 2007

CVH = Cubero y Vladkova Hollar 2010

CGSM = Cornia, Gómez-Sabaini, Martorano 2011

GLS = Goñi, López, y Servén 2011

WC = Wang y Caminada 2011

A juzgar por una amplia muestra de países, la incidencia del gasto es mucho más importante para la redistribución y el bienestar social que la incidencia de los impuestos. Esto se ve, aunque a niveles bajos, en la mayor parte de América Latina. El Cuadro 3 resume los últimos estudios empíricos sobre la incidencia primaria y los efectos distributivos consiguientes, tanto del gasto social como de la tributación en América Latina. Al igual que en la tabla de la tributación, los efectos netos son dados por los índices de Reynolds-Smolensky (RS), con diferencias entre los coeficientes de Gini para los hogares de ingresos pre y postgasto (en una columna) y pre y postimpuestos (en la columna contigua), con un valor positivo para los cambios progresivos y un valor negativo para los regresivos. Con pocas excepciones (Argentina en 2001, Guatemala en 2006), los índices RS para los gastos son superiores a los de impuestos –y, para la mayoría, de manera muy significativa<sup>9</sup>.

En el campo del gasto social parece que la República Dominicana tiene mucho camino por recorrer. Aunque no hay buenas estimaciones recientes (cf. Santana y Rathe 1993) del efecto distributivo del gasto, Cubero y Hollar Vladkova (2010) concluyen que el gasto en la educación es casi neutro (mientras que la educación primaria es progresiva), el gasto de salud es regresivo (27-28) y el efecto neto del gasto es casi nulo o menormente regresivo.

De hecho, son los países fuera de la región los que nos muestran radicalmente el potencial redistributivo del gasto bien orientado. Según cifras de la OCDE de los primeros años del siglo XXI, Suecia, Dinamarca y Finlandia tenían sistemas impositivos regresivos, pero una vez considerado el gasto, los tres eran altamente redistributivos (Cuadro 4), al igual que toda Europa (citado en Barreix, Roca y Ville-

---

9 Varios autores comentan la mala disposición del gasto público en América Latina (Zolt y Bird 2005: 12, 48, Lora 2007: 205; Heady 2004, 140- 41; Goñi, López y Servén 2011). Sin embargo, el cuadro sugiere una tendencia no uniforme pero bienvenida. De entre los siete países con sondeos múltiples del gasto, cinco se han vuelto más progresivos. Mientras tanto, de entre los 13 países con sondeos múltiples acerca de los efectos de los impuestos, 10 se hicieron más progresivos. El último está de acuerdo con Cornia, et al. (2011: Tabla 11 y pp. 28-29).

la 2007, 55-60 y cuadros 32 y 34; véase también López y Perry 2008, 18)<sup>10</sup>. Para muchos, esto significa que incluso cuando los objetivos redistributivos prevalezcan, sería aconsejable fortalecer y perfeccionar los sistemas tributarios actuales basados en el IVA —para dedicarse a hacer más equitativo el gasto público. Esto, después de todo, es lo que algunos de los estados de bienestar más exitosos han hecho durante mucho tiempo.

**Cuadro 4**  
**Coeficientes Gini de hogares, por país: antes de la política fiscal, post-impuestos y post-impuestos y gasto**

A	B	C	D	E	F
País (sondeos de 2001)	Gini antes de política fiscal	Gini post-impuestos	Variación porcentual sólo por impuestos $[(B-C) \times 100]$	Gini post-impuestos y gasto	Variación porcentual por todo $[(B-E) \times 100]$
Alemania	.3868	.3467	4.01	.3055	8.1
Reino Unido	.4705	.4610	0.95	.3434	12.7
Portugal	.4442	.4056	3.86	.3835	6.1
Francia	.3776	.3568	2.08	.3016	7.6
Dinamarca	.4373	.4580	-2.07	.3063	13.1
Finlandia	.4437	.4446	-0.09	.3233	12.0
Suecia	.4066	.4276	-2.1	.2940	11.3

Fuente: Barreix, Roca y Villela 2007, computado de datos OCDE

<sup>10</sup> Los datos de Wang y Caminada para estos países, extraídos del Luxembourg Income Study, son menos dramáticos pero similares (2011).

El segundo argumento para enfatizar la recaudación eficiente es que sería más sostenible políticamente. Kato (2003) vincula el crecimiento de los estados de bienestar con los impuestos regresivos (véase también Steinmo 1993). La idea aquí es que en países como Suecia y Dinamarca, las élites conservadoras tenían suficiente poder para bloquear grandes aumentos en los impuestos directos sobre el capital, dejando a los socialdemócratas la única opción de expandir los fondos de asistencia social por medio de los impuestos al consumo. En su lógica política, esto es lo que Timmons llama un "contrato fiscal", según el cual los gobiernos dan políticas e instituciones a cambio de ingresos, por lo que su gasto beneficia principalmente a aquellos que pagan los impuestos (2005: 534-36; cf. Levi 1988)<sup>11</sup>. Parafraseando su argumento, mientras que los modelos del votante medio describen un mundo en el que los impuestos de la persona A van a beneficiar a la persona B, el "contrato fiscal" describe lo que el estado tiene que darle a A para obtener recursos de este mismo A (2005). Implica, entonces, que para financiar los programas de bienestar hay que recaudar impuestos de manera regresiva.

Este punto de vista sugiere también que hay límites a los impuestos a los ricos en América Latina. De acuerdo con Breceda *et al.*:

Por un lado, los ingresos fiscales en América Latina son sustancialmente más bajos que en los países de la OCDE o en la UE y, por otro lado, el quintil más rico ya aporta una proporción mucho mayor de los impuestos que en la OCDE y la UE ... porque los países de América Latina tienen mucho mayor desigualdad en los ingresos de la OCDE y de la UE, para sostener los mismos niveles de gasto el quintil más rico tendría que someterse a una imposición mayor, al menos en términos absolutos ... porque los ricos en América Latina aportan una parte sustancial de los ingresos del gobierno, el aumento de su contribución aún más podría crear una tensión en el contrato social. Los ricos resentirían contribuir excesivamente a un estado de bienestar que da poco a ellos (2009: 734-35).

Debido a que los ricos ya pagan más en el sistema actual, los autores predicen que éstos se resistirán a un aumento de las tasas del IVA –y más aún las reformas progresivas que gravan la propiedad y las rentas de capital.

---

11 Un criterio parecido informa de nuevos trabajos sobre el cumplimiento con los impuestos (Torgler et al. 2010: 145-53, 160-67).

El tercer pilar del argumento pro recaudación es que las alternativas comunes a los ingresos adicionales en América Latina, la inflación y el endeudamiento serían peor que casi cualquier impuesto, en términos distributivos. Con respecto a la inflación, varios estudios han concluido que, sobre todo en los países en desarrollo, la inflación perjudica a los pobres más que a los ricos (pero véase López y Perry 2008, 6-8). Easterly y Fischer (2001) sostienen que las preocupaciones personales de los encuestados de clase social pobre por la inflación se corresponden bien con los resultados econométricos, que muestran una relación negativa entre la inflación y varias medidas de ingresos de los pobres<sup>12</sup>. En cuanto a los préstamos, si tenemos en cuenta la implicación de la distribución neta de los pagos futuros de intereses financiados de la carga fiscal, el resultado probable es negativo. Para la deuda contratada a nivel internacional, el problema de distribución ha sido históricamente menos relevante que las relaciones entre deudores y acreedores golpeados por los ciclos de auge y caída. Pero últimamente la deuda de los gobiernos de América Latina va denominándose más en moneda nacional y va permaneciendo dentro de los países de origen (Cowan et al 2006). Así que el impacto de las transferencias desde los impuestos a los intereses podría empezar a afectar la distribución del ingreso<sup>13</sup>.

Por último, es obvio que en muchos países todavía hay cómo y dónde mejorar la recaudación. Por un lado, no todos los países han compartido los aumentos de los ingresos fiscales de los últimos 15 años. La República Dominicana es un ejemplo de un desempeño débil, últimamente, como se ve en la Figura 4. La reforma fiscal de 2012 trató de aumentar los ingresos, que habían caído después de 2007 para mantenerse en el bajo nivel del 13% hasta 2011. En este año, según esta medida, la República Dominicana había caído por debajo de Haití, así como muy por debajo del promedio latinoamericano del 20.4% (Garcimartín y Díaz de Sarralde 2012). Según estos datos, no se puede echar toda la culpa a la liberalización del comercio. Esta

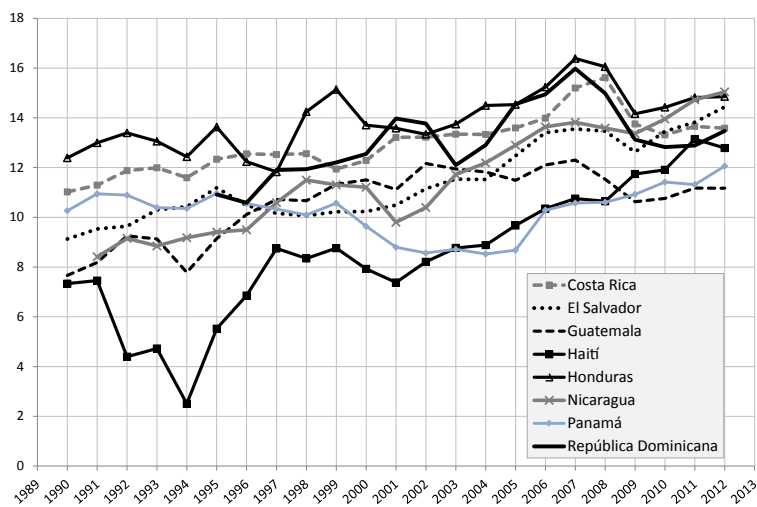
---

12 Ver Bulir (2001), que concluye que la mayoría de los beneficios de la desinflación vienen de la reducción de la hiperinflación, con menos beneficios, al hacer mayores reducciones en la tasa inflacionaria.

13 Ver Lerner 1948 y Mankiw 2000: 123.

medida bajó bruscamente los ingresos por concepto de los tributos al intercambio entre 2000 y 2001 (concepto también afectado por las secuelas de los ataques del 11 septiembre) y otra vez en 2004 y 2005, en las vísperas del DR-CAFTA (Figura 1, arriba). Pero las grandes caídas entre 2007 y 2009 se dieron por varias vías: los ingresos no recurrentes del año 2007; la no indexación del impuesto específico a los hidrocarburos y la caída de los precios de éstos; algunos incentivos fiscales que incidieron en el impuesto sobre la renta de las empresas, y la crisis internacional (RD DGII 2011). Por estos motivos, el saldo primario cayó en déficit en 2008 y permaneció allí, a pesar de un gran recorte del gasto en 2009 y más recortes en 2010 y 2011 (CEPALSTAT 2013). Los problemas fiscales empeoraron aún más en 2012. Los ingresos permanecieron débiles a pesar de un flujo extraordinario por concepto del IRPJ ya mencionado (RD Min. Hacienda 2013: 8-9). Al lado del gasto, ese fue año de una elección reñida y se vio un aumento de un 40%, lo que, junto con la débil recaudación, llevó a un déficit estimado entonces de un 7 a un 8% del PIB.

**Figura 4**  
Ingresos tributarios, gobierno central, % PIB



Fuente: CEPALSTAT

En segundo lugar, para las reformas que se enfocan en la eficiencia y la "equidad horizontal", los grandes blancos no faltan. En política hay una ley universal que dice que los gastos tributarios tienden a multiplicarse con el tiempo. Por desgracia, en esto la República Dominicana se encuentra en una posición delantera. En 2011, el código tributario dominicano estaba repleto de gastos fiscales, sobre todo en el impuesto al valor agregado (impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios, ITBIS). Mientras que el promedio regional se encontraba justo por encima de un 4% del PIB, en la República Dominicana estos incentivos sumaron un estimado de un 5.8% del PIB en 2010. Aún si restamos lo que se grava ahora a través del impuesto selectivo a los hidrocarburos, que representa un hueco para el ITBIS de un estimado de un 0.51% del PIB, la cifra es impresionante (Garcimartín y Díaz de Sarralde 2012: 2, 40; Rep. Dom. Min. Hacienda 2011). Y, por supuesto, en las condiciones de necesidad de ingresos, estas lagunas son compensadas por un aumento en las tasas para los que siguen pagando.

### **Un punto de refutación de parte de los progresistas**

Antes de pasar a temas más contemporáneos, hay que recordar un argumento que esgrimen los que abogan por las reformas progresivas para rebatir a sus contrapartes: que gastar de una manera realmente pro pobre ha resultado difícil políticamente. Desde hace años, se ha observado que, a pesar de la importante expansión del gasto social en América Latina a partir de 1990, este gasto sigue dirigido mayormente a los no pobres (Goñi, López, and Servén 2008, 18–21). Un estudio detallado de cinco países concluye: "Lo que previene a Argentina, Bolivia y Brasil de lograr la disminución de la pobreza similar [a países europeos] no es la falta de ingresos sino que gastan menos en las transferencias en efectivo –especialmente esas transferencias que son progresivas en términos absolutos– como proporción del PIB" (Lustig et al. 2012: 1). Y no hablamos de los grandes e inesperados rescates financieros que benefician a los ricos a expensas del fisco, como el de Baninter y otros bancos en la República Dominicana durante 2003 y 2004, o del reparto clientelar de fondos públicos a los familiares y amigos de la clase política. En fin, resulta que gastar bien en los po-



bres es casi tan difícil, en la práctica, como gravar impuestos bien a los ricos.

## **Conciliación entre ingresos y progresividad**

Hacia 2012, la tensión entre estos dos objetivos se había moderado. Es cierto que el aumento de los ingresos fiscales de la región en el período 2004-2010 provino principalmente del IVA, el IRPJ y las rentas provenientes de los recursos naturales, y mucho menos de un nuevo esfuerzo en aras de la progresividad. Pero la reforma de 2006 en Uruguay demostró que los impuestos sobre la renta podrían ser parte de la agenda. Mientras tanto, a pesar de que los nuevos programas de transferencias condicionadas y las pensiones no contributivas representaban grandes avances a favor de los pobres en la orientación del gasto, gran parte de éste todavía estaba mal dirigido y regresivo. Los reformistas ahora han reconocido los obstáculos políticos al gasto realmente progresivo. Como consecuencia, ya no quieren ignorar cuestiones distributivas en el lado tributario de la cuenta, ni pueden suponer que el gasto bien dirigido arregle todo.

Esta confluencia de opiniones a favor de la pro-recaudación y de la pro-redistribución se puede apreciar en el asesoramiento fiscal de las entidades internacionales (para un ejemplo adelantado, ver Pita 2008) y los bancos multilaterales, como el que encontramos en una publicación importante del Banco Interamericano de Desarrollo (Corbacho, Freites y Lora, 2013). Para el BID, los ingredientes esenciales de la reforma son: un sistema dual de IRPF con tasas bajas y proporcionales al capital y con la tasa más alta sobre los salarios igual a la tasa del IRPJ<sup>14</sup>; la eliminación de las exenciones sobre los ingresos de capital (de las personas) y tarifas especiales para empresas; la eliminación de las exenciones y las tasas cero en el IVA, con un IVA personalizado u otra forma de sistema de reembolso para el consumo de los hogares pobres, junto con un cambio de la financiación de los seguros sociales, desde los impuestos sobre la nómina al IVA; la eliminación de los impuestos heterodoxos, como los que se realizan sobre

---

14 Ver Bird y Zolt (2011) sobre este tema.

las transacciones financieras; y un mayor financiamiento subnacional de los gobiernos subnacionales, sobre todo a través del impuesto sobre bienes inmuebles (*ibid.*).

Esto sugiere que gran parte de la agenda da ventaja a las reformas "limpias" de un impuesto o de otro, y ataca la proliferación de regímenes especiales en el código tributario. Esto es de esperar de la banca multilateral. Tampoco es sorprendente la preocupación por la informalidad y sus efectos sobre la sostenibilidad fiscal de los seguros sociales (véase también Levy 2008), por no mencionar el tono de desaprobación hacia el impuesto a las transacciones financieras. Pero este programa tiene también una preocupación por la equidad, con un enfoque visible por gravar efectivamente los ingresos de capital de las personas y gravar bienes inmuebles para financiar los gobiernos locales. Con el impuesto a la renta dual, la proporcionalidad de la tasa sobre el capital permite la retención en la fuente, mientras que el hecho de que la tasa sea baja busca evitar la evasión. La equidad es también el objetivo de la compensación dentro del mismo sistema de impuestos, a través del recorte de las exenciones del IVA para artículos de consumo popular. Por lo tanto, este paquete integra nuevas ideas progresistas con las prioridades típicas de las reformas de la última generación.

La reforma dominicana de 2012 fue claramente una reforma recaudatoria –esta fue su principal justificación pública<sup>15</sup>, pero, como veremos, también incluyó algunos de los elementos progresistas de la lista del BID. En esto coincidió con la Estrategia Nacional de Desarrollo, que plantea desplazar el cargo tributario hacia los impuestos directos, en aras de una mayor redistribución y justicia social.

---

15 Con respecto a la redistribución, como en las reformas de la última generación en América Latina, en el caso de la Ley 253-12 se justificó su aporte a la equidad en términos de los gastos que haría posibles: en educación, salud, seguro social, seguridad pública, agricultura y ayuda a las pequeñas y medianas empresas (Fernández, Discurso 2012).

## La reforma de noviembre de 2012

Durante la campaña presidencial de 2012, que culminó en las elecciones del 16 de mayo, poco se habló de una reforma tributaria. Tampoco la mencionó específicamente el presidente electo en su discurso de juramentación del 16 de agosto. El asunto entró en el discurso nacional vinculado al déficit fiscal del año en curso y los compromisos de gasto público hechos por el presidente durante la campaña. Ya hacia agosto se podía observar que no habría tiempo suficiente para consensuar profundamente cambios tributarios con la sociedad civil en un foro formal como el Consejo Económico y Social (Rolando Reyes en *Listín Diario*, 23 agosto 2012). Además, el Gobierno postergó repetidamente la convocatoria del CES, del 30 de agosto al 17 de septiembre y después al 4 de octubre, alegando en una ocasión la necesidad de llegar antes a un acuerdo con el FMI (*Listín Diario*, 27 agosto, 29 agosto, 4 octubre, 2012). Por ende, el CES se reunió para hablar sobre la reforma sólo entre el 4 y el 21 de octubre. En estas sesiones, el imperante planteamiento de los interlocutores sociales tenía que ver con el déficit fiscal y la necesidad de achicarlo e investigar sus causas (*Listín Diario* 9 oct., 18 oct. 2012). El Gobierno no quiso discutir estos puntos y recalcó su propuesta de bajar la inversión pública en igual magnitud que se había subido en los meses anteriores a las elecciones, sin entrar en mayores negociaciones sobre el gasto o su ejecución (*ibid.*, 8 de octubre, 2012). Así, el Gobierno rompió el diálogo con el CES y sometió el anteproyecto al Congreso, en donde encontró amplia aceptación entre la mayoría del partido gobernante y sus aliados, mientras que el Ejecutivo negoció varios puntos con algunos gremios empresariales y sindicatos uno por uno. El proyecto se convirtió en ley 18 días después.

La reforma comprendió un paquete de medidas –ninguna de ellas de mayor envergadura–, algunas de las cuales se habían propuesto anteriormente pero no fueron incluidas en ninguna reforma previa. La principal fuente de nuevos ingresos proyectados fue el aumento de la tasa general del IVA de un 16 a un 18% durante dos años (2013-2014), para volver a caer a un 16% en 2015. Durante este período, varias categorías de bienes de consumo popular perderían su exención o su

trato especial. Los alimentos, por ejemplo, tendrían una tasa de un 8% en 2013, para aumentarse por pasos a la tasa general del 16% en 2016. Con respecto al impuesto sobre la renta de las empresas, la Ley suprimió y redujo unas pocas exenciones especiales mientras programó una baja de la tasa a partir de 2014, desde un 29 a un 27%. En cuanto al IRPF, se dieron pasos importantes hacia una estructura dual, con un 10% retenido de muchos ingresos de capital (Deloitte 2013; RD Senado 2012). Mientras, en los impuestos sobre bienes raíces (impuesto al patrimonio inmobiliario, arts. 13-14), la valuación basada en la persona del propietario fue acompañada por un aumento de la exención básica (a RD\$ 6.5 millones; Garcimartín y Díaz de Sarralde 2012: 45-46; RD DGII 2013). Sin embargo, la ley dejó mucho sin cambiar.

A juzgar por los resultados de su primer año en cuanto a los ingresos, la Ley no distaba mucho de ser otro parche fiscal. Como se proyectó, incluso en un porcentaje menor, los ingresos por concepto del ITBIS subieron, pero el monto ingresado por los impuestos selectivos al consumo cayó con respecto al primer semestre del año anterior. Además, después de un corto tiempo de vigencia, el impuesto a la placa (impuesto por circulación de vehículos), se encontró repentinamente revocado y pospuesto, a causa de una protesta menor (c.p.). Si no fuera por la amnistía fiscal y los ingresos de las operaciones ampliadas de Barrick Gold<sup>16</sup>, el año 2013 podría haber terminado con una presión tributaria casi igual –un 13.44% del PIB– que en el año 2012, un 13.42% (Consultores para el Desarrollo 2014: 3). Las proyecciones de 2015 en adelante colocan la tributación en un nivel igual o menor (Montás 2013: 12).

Si con estas estimaciones extendemos la curva de tributación total como porcentaje del PIB que se encuentra en la Figura 4, la reforma no marca ningún cambio visible. Tal vez alzó un poco la proporción de ingresos percibidos por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, lo que aparece en la Figura 1. Sólo en virtud de sus cambios en

---

16 El Gobierno contrató con Barrick la postergación del grueso de sus pérdidas iniciales y deducibles hasta 2016, aumentando así la captación impositiva para dejar la cuenta al presidente siguiente.

el ITBIS, podría ser calificada como una reforma suficientemente significativa como para aparecer junto a las demás en el Cuadro 1. Ahora bien, se diría que el problema yace fundamentalmente en la relación entre las dos partes del cociente entre presión fiscal y el PIB.

Es decir, tanto a través de las exenciones como de la informalidad, es posible que la economía dominicana crezca más rápidamente en las partes que no se tributan que en las partes que sí. Esto reduciría la elasticidad del sistema, medida por el ratio ingreso público/PIB. Si esta boyanza cayera a un nivel por debajo de la unidad, el crecimiento mismo traería una caída de la presión fiscal.



## ¿Por qué estos cambios?

Un enfoque comparativo establece otro interrogante relacionado con la política. En el contexto regional, lo que podemos decir con referencia a las condiciones políticas para la reforma dominicana es que eran extraordinariamente favorables al cambio. Se podrían comparar directamente con las circunstancias casi contemporáneas en Guatemala. En ambos países, los gobiernos propusieron y aprobaron las reformas poco después de su toma de poder, en medio de una crisis de seguridad en curso (Guatemala) y un déficit duradero de ingresos (en ambos casos). Ninguno de los dos gobiernos es de izquierda. Pero a diferencia de Guatemala, el Ejecutivo de la República Dominicana no tuvo que improvisar una coalición legislativa frente a unos partidos débiles. A diferencia de otras reformas tributarias del pasado dominicano, no se tuvo que regatear con un Congreso dominado por la oposición. El PLD ya gozaba de una mayoría plena en la Cámara de Diputados y tenía todos los escaños menos uno en el Senado.

Ahora vale retomar nuestra pregunta inicial: ¿por qué fue relativamente tímida la reforma? Es cierto que tanto la inclusión de muchos artículos de consumo masivo como el nuevo tributo sobre los ingresos de capital tenían un costo político. Pero por el lado del IRPJ, la reforma hizo muy poco. En la ejecución de la reforma también se aceptaron varios cambios que la diluyeron. Para explicar esta relativa debilidad se apuntan cuatro categorías de factores. La primera comprende los factores más **coyunturales**. Algo de esto quedó implicado arriba: en 2012 realmente no hubo crisis fiscal (el Gobierno todavía podía colocar bonos en mercados nacionales e internacionales) ni la necesidad de cumplir con un acuerdo internacional, ya sea con el FMI o con otros gobiernos en pos del intercambio. Esto pone el énfasis no en las posibles trabas sino en las fuentes –faltantes– de voluntad política, aunque se podría hablar de crisis en términos de cómo debilita a los actores opuestos al cambio también. Así, serían factores **económicos** todo lo que abarca los actores económicos favorecidos por el sistema tributario actual y opuestos a la reforma, que también tienen influencia sobre los congresistas a través de la financiación de sus campañas electorales. La tercera categoría de respuesta abarca

factores más **político-institucionales**, como la falta de tiempo entre la toma del poder del nuevo Gobierno y la fecha límite para finalizar el presupuesto para el año entrante. También cabe aquí el balance de escaños en el Congreso. En relación al balance entre partidos, esto no presentó obstáculos para el proyecto, pero posiblemente sí lo hizo en cuanto se refiere a las facciones en el seno del PLD. Tal vez esto cobra más importancia en la medida que una u otra facción se ligue con distintos intereses económicos. La cuarta respuesta vincula la timidez de la reforma a las características **personales** del presidente, citando lo que algunos calificarían como una excesiva sensibilidad a la inconformidad social y a su nivel de aceptación entre el público, aunque esto se podría relacionar también con su posición relativamente débil dentro del partido gobernante.

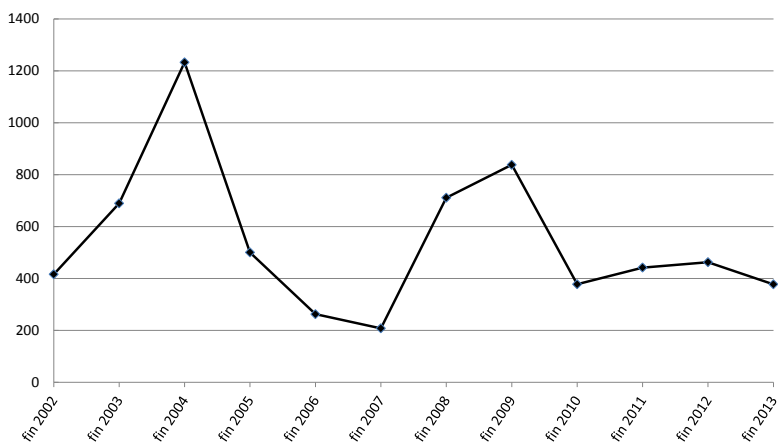
Ahora bien, desde este punto de vista las explicaciones coyunturales parecen más persuasivas. La falta de unidad política en un partido es un factor constante en la escena dominicana; así, esto no puede explicar un factor variable. Lo mismo sucede con los presidentes preocupados con su aceptación popular. Lo que es tanto distinto como común entre los casos de la reforma más profunda de 1992 y la reciente es la presencia en el primero del empuje financiero de la imposibilidad de pedir prestado, junto con la crisis económica que aflojó los intereses existentes.

Para comprobar la falta relativa de empuje financiero en 2012, la Figura 5 muestra el *spread* o diferencial entre los bonos públicos dominicanos y sus equivalentes de los Estados Unidos. Se nota que las condiciones se pusieron difíciles en 2003-2004, con la crisis bancaria dominicana, y otra vez en 2008-2009 con la crisis financiera de los países ricos, pero se habían vuelto bastante normales hacia finales de 2011. El diferencial apenas sube durante 2012, a pesar de la supuesta gravedad del déficit fiscal de aquel año, y baja significativamente en 2013. Su nivel de 377 a fin de 2013 lo coloca muy por debajo de Argentina (1067), Venezuela (927), Ecuador (637) y Jamaica (653), pero por encima de los países de menor riesgo como Brasil (209), México (189) y Perú (159) (Banco Mundial 2014). Las tasas de interés de la deuda en pesos mostraban iguales señales de normalidad (RD Min.



Hacienda 2014). En otras palabras, el mercado de crédito no le estaba señalando al Gobierno que hubiera llegado la hora de cobrar más impuestos y gastar menos.

**Figura 5**  
**Diferencial sobre bonos del tesoro**  
**Estados Unidos, República Dominicana (puntos base)**



Fuente: Banco Mundial



## ¿Es hora del pacto fiscal? El papel del Consejo Económico y Social

Estos días se habla mucho acerca de los pactos fiscales. Durante más de dos décadas, los economistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han planteado su conveniencia y últimamente no son los únicos en defenderlos (un buen resumen es CEPAL 2006; ver también Lerda 2008 y Lora 2008). Ahora bien, se puede utilizar el término en dos sentidos. El primero corresponde al pacto fiscal *implícito*, el nivel estable de tributación que se puede observar para cualquier país. Los expertos en asuntos tributarios han reconocido por mucho tiempo un fenómeno que se denomina “inercia fiscal” (Bird 2012: 8). Se observa en las grandes diferencias en los niveles de ingresos tributarios (como porcentaje del PIB) entre países de la misma región e iguales grados de desarrollo, como México y Brasil (Ondetti 2013). Abarca también la posibilidad de que un país se pueda encontrar en un equilibrio por debajo del óptimo de ingreso-gasto. Con cierta razón, esto se atribuye a las diferencias políticas, pero la observada inercia sugiere también que no hay explicación sencilla de por qué hay un nivel dado de carga impositiva que una sociedad pueda aguantar.

El segundo sentido de “pacto fiscal” se refiere a un proceso *explícito* de llevar a cabo acuerdos entre las grandes fuerzas sociales y económicas para elevar la presión tributaria. Es decir, es precisamente un intento de quebrar la inercia fiscal en aras de llegar a otro equilibrio ingreso-gasto más alto. Así, su propósito principal es legitimar el aumento de los ingresos fiscales. Las fuerzas sociales se organizan en la tarea de orientar y monitorear el gasto público y, a cambio, se obtiene el consenso sobre el deber y la conveniencia de pagar los impuestos. En varios casos, la idea se ha puesto en práctica de manera concreta. En Guatemala, por ejemplo, se negoció en 2000 un pacto fiscal previsto en el marco de los Acuerdos de Paz, para después fracasar por la oposición de las grandes empresas y diversos actores en el Congreso (Fuentes y Cabrera 2006).

En la República Dominicana, se habla mucho de los pactos fiscales. De hecho, el fiscal es uno de los tres pactos a negociar según lo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Pero a la vez, la END misma constituye un pacto fiscal en el sentido explícito. Y de acuerdo con el segundo significado de “pacto” mencionado, la END plantea un ascenso constante de la presión fiscal, hasta llegar a un 24% del PIB en 2030, junto con el desmonte de las exenciones tributarias y un mejoramiento en la calidad del gasto público. Sin embargo, la reforma de noviembre no se pactó en el CES, sino en el Congreso<sup>17</sup>.

No obstante, y fundamentalmente debido a la mala fama que sufre la administración pública en lo que se refiere al ejercicio del gasto (Cuadro 5), estos llamados a pactar no han cesado, pero difieren en su tono y sus metas de los planteamientos de la END. Por ejemplo, a finales de enero de 2014 el Consejo Nacional de Empresa Privada (CONEP) reiteró su exhortación al Gobierno de pactar en el CES para elevar la calidad del gasto público y no caer en la tentación de aumentar los impuestos a través del Congreso<sup>18</sup>.

---

17 Para responder de inmediato al déficit fiscal, el grifo del gasto fue cerrado por el Poder Ejecutivo, bajando la inversión pública drástica y repentinamente.

18 “CONEP insiste que se aborde pacto fiscal para desarrollo”, *Diario Libre*, 29 enero 2014, p. 7.

**Cuadro 5**  
**La mala fama que tiene el gasto de la administración pública dominicana**

# Dominican Republic

World Economic Forum, 2012

## The Global Competitiveness Index in detail

INDICATOR	VALUE	BANK144
<b>1st pillar: Institutions</b>		
1.01 Property rights	3.9	89
1.02 Intellectual property protection	2.7	119
1.03 Diversion of public funds	1.8	142
1.04 Public trust in politicians	1.6	138
1.05 Irregular payments and bribes	3.3	108
1.06 Judicial independence	2.6	120
1.07 Favoritism in decisions of government officials	1.8	144
1.08 Wastefulness of government spending	1.8	144
1.09 Burden of government regulation	3.2	83
1.10 Efficacy of legal framework in settling disputes	3.3	95
1.11 Efficacy of legal framework in challenging regt.	2.9	119
1.12 Transparency of government policymaking	4.3	69
1.13 Gov't services for improved business performance	3.2	99
1.14 Business costs of terrorism	5.5	73
1.15 Business costs of crime and violence	3.4	127
1.16 Organized crime	4.3	110
1.17 Reliability of police services	2.0	143
1.18 Ethical behavior of firms	3.5	111
1.19 Strength of auditing and reporting standards	4.5	73
1.20 Efficacy of corporate boards	4.2	98
1.21 Protection of minority shareholders' interests	4.3	83
1.22 Strength of investor protection, 0-10 (best)	5.7	52
<b>2nd pillar: Infrastructure</b>		
2.01 Quality of overall infrastructure	3.7	96
2.02 Quality of roads	4.2	62
2.03 Quality of railroad infrastructure	2.7	82
2.04 Quality of port infrastructure	4.7	51
2.05 Quality of air transport infrastructure	5.4	41
2.06 Available airline seat kms/week, million*	302.1	50
2.07 Quality of electricity supply	2.1	130
2.08 Mobile telephone subscriptions/100 pop.	87.2	99
2.09 Fixed telephone lines/100 pop.*	10.4	92
<b>INDICATOR</b>		
<b>VALUE</b>		
<b>BANK144</b>		
<b>6th pillar: Goods market efficiency</b>		
6.01 Intensity of local competition	5.0	55
6.02 Extent of market dominance	2.7	130
6.03 Effectiveness of anti-monopoly policy	3.4	123
6.04 Extent and effect of taxation	2.7	131
6.05 Total tax rate, % profits*	41.7	83
6.06 No. procedures to start a business*	7	74
6.07 No. days to start a business*	19	80
6.08 Agricultural policy costs	3.6	93
6.09 Prevalence of trade barriers	3.7	119
6.10 Trade tariffs, % duty*	7.3	88
6.11 Prevalence of foreign ownership	5.0	54
6.12 Business impact of rules on FDI	4.8	59
6.13 Burden of customs procedures	4.3	61
6.14 Imports as a percentage of GDP*	34.8	100
6.15 Degree of customer orientation	4.4	95
6.16 Buyer sophistication	3.1	98
<b>7th pillar: Labor market efficiency</b>		
7.01 Cooperation in labor-employer relations	4.7	43
7.02 Flexibility of wage determination	5.3	53
7.03 Hiring and firing practices	4.0	68
7.04 Redundancy costs, weeks of salary*	26	113
7.05 Pay and productivity	3.3	117
7.06 Reliance on professional management	3.4	129
7.07 Brain drain	9.6	59
7.08 Women in labor force, ratio to men*	0.66	103
<b>8th pillar: Financial market development</b>		
8.01 Availability of financial services	5.0	48
8.02 Affordability of financial services	4.2	65
8.03 Financing through local equity market	2.7	113
8.04 Ease of access to loans	2.5	90
8.05 Venture capital availability	2.2	111

Hay varias cosas que se podrían observar sobre la decisión de pactar así. En primer lugar, en los términos teóricos mencionados anteriormente, el llamado a un pacto implica que la tributación se realiza mejor en un espíritu de reciprocidad, como dice el modelo del "contrato fiscal". Es decir, tú me demuestras que estás gastando bien, de manera que me beneficias, y entonces yo te pago más. Segundo, estos momentos de pacto se describen generalmente en formas que sugieren que el poder legislativo no es el lugar indicado para hacerlos; no "representa" lo suficientemente a los actores claves. Así, en varios países el poder legislativo se sustituye por consejos compuestos por representantes de la sociedad civil. En la República Dominicana este foro es el CES.

De allí surge la pregunta: si el Congreso no es el foro adecuado para legitimar los impuestos y crear mecanismos para supervisar el gasto, ¿por qué no? ¿Qué pasa? El primer punto ya sugiere una respuesta: tal vez porque para este pacto los protagonistas clave no están allí, porque no son los congresistas. En el caso de un alza de los impuestos sobre la renta, los protagonistas clave son los empleados del sector formal, a quienes retienen sus impuestos, tanto como los grandes contribuyentes personales y empresariales. En el caso de una subida de los impuestos al consumo, es el gran público consumidor el que va a ser gravado. Y es éste, después de todo, quien necesita que la tributación sea legitimada. Es éste, por lo tanto, el que tiene un mayor interés directo en la supervisión de los gastos públicos.

Y esto indica bien el desfase constitucional. Aunque el Congreso guarda el poder constitucional para subir los impuestos, hoy, en la República Dominicana, como en muchos países, el poder legislativo representa tanto a los beneficiarios del gasto como a los contribuyentes al ingreso. Muchos afirmarían que representa mejor a los primeros.

Para el gobierno, las preguntas serán para qué y sobre qué pactar. En lo que se refiere a la primera, el gobierno, con toda razón, podría tomar el alza de la presión fiscal ya por hecha, según la END. A fin de cuentas, esto es lo que la sociedad, incluyendo los representantes de los empresarios, negoció. Pero el planteamiento del CONEP es otro.

¿Se quiere abandonar la END o quizás se trata de una posición inicial de negociación? Por supuesto, en ausencia de aprietos financieros, el gobierno no tiene el incentivo de acudir a la mesa para negociar un pacto que le amarre las manos, quitándole recursos clientelares. Entonces el “para qué” depende del “sobre qué”, con distintas formas según el grado de conformidad con lo programado dentro de la END.

¿Cuáles serían las medidas indicadas para tal negociación? Para empezar, hay varias medidas administrativas que se podrían poner en marcha sin recurrir ni al CES ni al Congreso. Al unificar los sistemas de computación y monitoreo entre la Dirección General de Impuestos Internos (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA) se reduciría el espacio para la evasión tributaria. Se podría suprimir el anticipo de pago del IVA para las pequeñas y medianas empresas. Al cambiar la regla para calcular la tasa de interés para los pagos demorados, ésta se ajustaría a las condiciones actuales. También sería posible confeccionar una alternativa barata a las controvertidas impresoras fiscales para los comerciantes medianos y pequeños, como los bloques con formularios de factura y papel de carbón, junto con un esfuerzo de inspección en las zonas de microcomercio, como en Colombia (Arias, c.p.).

Una segunda clase de medidas comprende las que requerirían la acción legislativa pero, por ser meras adecuaciones institucionales, no necesariamente un pacto fiscal. La más importante aquí sería la fusión de la DGI y la DGA en una sola Dirección General de Impuestos. Esto haría más efectiva la unificación informática y va en consonancia con la estructura administrativa tributaria en otros países que, como la República Dominicana, han cambiado su figura central tributaria desde la aduana al impuesto al valor agregado.

Como en este país alrededor de la mitad de este impuesto ingresa en la aduana, es importante tener una integración administrativa y gerencial de estos entes fiscales. Igual sería el esfuerzo administrativo, ya en marcha, de terminar el catastro nacional, que sirve para adecuar la valorización de los bienes raíces sujetos al IPI. Por supuesto, es muy probable que estas dos medidas agreguen una significativa presión

fiscal en términos estadísticos, al hacer más estrechos los espacios para la evasión. Pero lo hacen sin tocar ni las tasas ni las bases. Sería difícil argumentar que el cumplir bien la ley, con el apoyo de más información económica, sea algo que se tiene que pactar. ¿Quién va a salir a defender a los evasores oprimidos?

La tercera clase de políticas comprende las que se podría negociar de buena fe, por impactar novedosamente en el marco legal de los contribuyentes, aunque no aumenten la carga tributaria; son varias que se podrían concebir como justas contrapartes a una claridad en el gasto público. Por ejemplo, a cambio de la transparencia gubernamental y mayores garantías para las empresas intervenidas, se debe pedir la misma transparencia a los accionistas, eliminando la acción al portador y exigiendo a las empresas que den a conocer los nombres de sus accionistas y los ingresos por dividendos que han percibido. Lo mismo a los bancos, en cuanto a las cuentas fiscales. Se podría plantear que, a cambio de un rol más educativo de los inspectores fiscales, las empresas paguen los cursos de capacitación para el personal responsable del cumplimiento tributario, sobre todo las personas involucradas en fallas tributarias menores. Finalmente, sería aconsejable dotar a las autoridades fiscales con poderes suficientes para castigar la evasión a través de la incautación de bienes.

La cuarta clase de cambios tiene que ver con los gastos tributarios. En este terreno, la END ya promete una reforma de fondo y el Consejo Económico y Social puede ser el foro indicado para concretarla. Este juego tiene dos aspectos. En uno, se apela a la "equidad horizontal", denunciando que los beneficios de algunos vienen a expensas de los de otros<sup>19</sup>. En el otro, se aboga por la eliminación de las distorsiones

---

19 Si las exenciones no pueden ser abolidas, tal vez por una consideración de la seguridad jurídica de los derechos adquiridos, un posible recurso de repliegue útil sería poner un límite global de su valor. Esto lo propuso en 1983 la administración Blanco (a un 50% del valor de la exención) y se aprobó por decreto del presidente Balaguer en 1987 (después de que su partido se hubiera opuesto a la medida cuatro años antes; Tejera 1993: 76). La propuesta original del IMAN de Colombia en 2012 fue parecida, pero en su forma final no se extendió ni a las rentas del capital, ni a los trabajadores por cuenta propia, ni tampoco a los impuestos sobre las personas jurídicas (Salazar 2013a, 2013b). Estos límites reducen el valor de todos los gastos tributarios sin confrontar directamente a sus defensores.



por las cuales muchas empresas y grupos grandes canalizan la elusión tributaria, al poner sus ganancias donde son menos gravadas, hasta abrir otra filial de la empresa para aprovecharse de una exención. Si primero se hace efectiva la consolidación fiscal como norma entre los grupos económicos grandes, se va a reducir el incentivo de proteger las exenciones de parte de estos agentes. Por supuesto, estos reclamos serían más efectivos si la autoridad fiscal pudiera hacer un análisis de costo-beneficio para cada exención, como ya está contemplado en la END, junto con estimaciones concretas del canje inevitable entre el nivel de las tasas generales y la cantidad de las exenciones. Esto implica que este proceso no necesariamente lleva a un alza de la carga impositiva.

Entonces, ¿vale conformarse con la Estrategia Nacional de Desarrollo? Parece que sí; aunque sus metas tributarias son demasiado ambiciosas. El pacto fiscal comprendido en la END se puede concebir como una manera de desplazar el país a un nuevo equilibrio ingreso-gasto más adecuado a sus necesidades. Esto no quiere decir un mayor nivel de impuestos solamente, sino también un Estado que se vuelve cada vez más eficiente y capaz de ejecutar efectivamente los recursos que se le han encomendado. Esta reciprocidad, el canje entre los tributos, por un lado, y la institucionalización y la mayor transparencia por el otro, es el espíritu del pacto fiscal. Por eso hay que agregar una quinta clase de medidas aquí, las que se instrumentan para conservar las circunstancias que posibilitan los pactos. Y hay una fundamental: se deberían destinar todos los ingresos de los recursos naturales no renovables a un fondo de capital, el cual se invierte en forma anticíclica en proyectos de bien público. Una expansión de las operaciones de Barrick Gold, Falconbridge u otros proyectos podría obviar el canje que yace en el corazón del pacto. La experiencia nos enseña que las bonanzas de las rentas de recursos naturales permiten que los ciudadanos no se sientan responsables a la vez que el Estado pierda su coherencia –es decir, allane el camino para el derroche alegre, a la venezolana.

A fin de cuentas, concretar un pacto fiscal en el espíritu de la END es asunto de prudencia. Primero, el riesgo-país de la República Domi-

nicana en los mercados todavía está más alto de lo que debe estar, en unos 150 puntos base. Bajar este indicador sería una meta aconsejable –y efectiva, dado el término promedio corto de la deuda pública. Segundo, pensando en la incertidumbre económica, un pacto llevaría a proteger al país y la democracia de los reveses que suelen venir repentinamente desde la naturaleza y la economía globalizada. Las recientes y fuertes tendencias a la baja de los mercados emergentes, junto con la amenaza de la deflación en los países ricos, nos recuerdan que la estabilidad suele ser efímera. Un pacto fiscal que transparentara el gasto no necesariamente comprendería un alza en la presión tributaria, pero seguramente se haría más fácil afrontar una mayor presión en caso de que fuera necesario.

Para terminar, en lo que concierne a la Estrategia Nacional de Desarrollo, existen dos preocupaciones. La primera es que, mientras los niveles de presión fiscal se queden estancados, sus ambiciosas metas van a parecer, con el tiempo, cada vez más inalcanzables. La segunda es que la respuesta a este desfase sea la de descartar la END, en vez de enmendarla.

## Conclusión

La República Dominicana ha tenido varias reformas tributarias y va a tener más. En cuanto a lo que se refiere a la economía política de estas reformas, el país cuenta con una fuerte tradición de conciliación social en la política fiscal, pero esto va de la mano de una clase política que no se atreve a arriesgarse a grandes cambios fuera de las épocas de crisis.

Ahora bien, dentro del contexto regional y global, hay varios aspectos notables del sistema dominicano y de la reforma de noviembre de 2012. Lo más llamativo sería que la República Dominicana (pre y post-reforma), así como América Latina, se destaca en el mundo por su alta dependencia de los impuestos al consumo y su bajo rendimiento de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y a la propiedad. En la medida en que la reforma buscó remediar una merma en los ingresos públicos, que en el periodo 2004-2006 tuvo algo que ver con la liberalización del comercio, compartió un rasgo importante con las reformas de la pasada generación en la región. A la vez, la reforma incluye algo nuevo en su diseño, una estructura dual del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Sin embargo, la falta de recursos públicos después de 2007 tuvo también otro origen –hacia 2012 el código tributario dominicano perdió más en concepto de gastos tributarios que el promedio regional, que a su vez era mayor que el promedio mundial.

Por último, en comparación con otras reformas en la región, la Ley 253-12 fue promulgada en circunstancias políticas extraordinariamente favorables a nivel nacional. A pesar de la conveniencia y la obligatoriedad legal de concertar un pacto fiscal, tal vez no se hizo porque no se tuvo que hacer. El Gobierno no estuvo en apuros financieros, tenía otro foro más conveniente –el Congreso que dominaba– y la END no fijaba plazos definidos para su desarrollo. Pero esto no niega su conveniencia en el futuro, porque los mercados financieros son caprichosos y el nivel de deuda pública dominicana continúa subiendo. Dado esto, tal vez sería conveniente que el CES se dedique a “precocinar” una reforma fiscal consensuada, que comprenda tanto los impuestos como el gasto, a la espera de la llegada de un Gobierno preparado para negociar un pacto de fondo.



## Referencias

### Diarios

*Diario Libre*, Santo Domingo.

*Hoy*, Santo Domingo.

*Listín Diario*, Santo Domingo.

### Artículos, libros y bases de datos

Acevedo, C. y González Orellana, M. (2005) “El Salvador: Diagnóstico del Sistema Tributario y Recomendaciones de Política”, en Agosin, M., Barreix, A. y Machado, R., eds., *Recaudar Para Crecer: Bases para la Reforma Tributaria en Centroamérica*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Alarcón, M. (2010) “Equidad Fiscal en Paraguay”, Serie Equidad Fiscal en América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Álvarez, D. (2009) “Tributación Directa en América Latina, Equidad y Desafíos: Estudio de Caso de México”, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 91.

Amarante, V., Arim, R., y Salas, G. (2007) “Impacto Distributivo de la Reforma Impositiva en Uruguay”, Borrador preparado para el análisis de la pobreza y el impacto social, Uruguay Development Policy Loan II.

Andújar S., Julio G. (2004) “Economía Política de las Reformas: Un Acercamiento Teórico al Caso Dominicano”, Documento de Trabajo 2004-01, Banco Central de la República Dominicana.

----- (2005) “Reformas Económicas y Negociaciones Políticas: Apuntes sobre la Experiencia Dominicana de los Noventa”, *Ciencia y Sociedad* 30: 7-57 (enero-marzo).

Ardanaz, M. y Scartascini, C. (2013) “Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment”, *Comparative Political Studies* (en línea 26 abril).

Arteta, G. (2006) “Informe de Equidad Fiscal de Ecuador: Distribución de las Cargas Tributarias y del gasto social”, en Barreix, A., Roca, J., y Villela, L., eds., *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*, Lima: DFID-BID-CAN.

Auguste, S. y Artana, D. (2005) “Guatemala: Impacto Distributivo de la Reforma Fiscal 2004 y de Algunas Propuestas Recientes”, Guatemala City: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.

Banco Mundial (1992) “Dominican Republic Updating Economic Memorandum: The Challenge of Sustainability”, Report 10614-DO (mayo 22).

----- (varios) *World Development Indicators*, en línea, consultado 28 enero 2014.

Barreix, A. y Roca, J. (2007) “Reforzando un Pilar Fiscal: El Impuesto a la Renta Dual a la Uruguaya”, *Revista de la CEPAL* 92: 123-42 (agosto).

Barreix, A., Bes, M., y Roca, A. (2009) “Equidad Social en Centroamérica, República Dominicana, y Panamá”, BID Eurosocial Working Paper (August).

- Barreix, A., Roca, J., y Villela, L. (2007) "Fiscal Policy and Equity: Estimation of the Progressivity and Redistributive Capacity of Taxes and Social Public Expenditures in the Andean Countries". INTAL-INT Working Paper 33, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre.
- Bergman, M. (2009) *Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America: The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile*, University Park, PA: Penn State Press.
- BID [Banco Interamericano de Desarrollo] (1998) *Facing Up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America, 1998-99*, Washington, DC: Johns Hopkins University Press.
- Bird, R. y Zolt, E. (2011) "Dual Income Taxation: A Promising Path to Tax Reform for Developing Countries", *World Development* 39: 1691-1703.
- Bird, Richard (2012) "Taxation and Development: What Have We Learned from Fifty Years of Research?" Working Paper no. 1, International Centre for Tax and Development, IDS Sussex (abril).
- Bolaños, R. (2002) "Eficiencia y Equidad en el Sistema Tributario Costarricense", en *El Sistema Tributario Costarricense: Contribuciones al Debate Nacional*, San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Breceda, K., Rigolini, J. y Saavedra, J. (2009) "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation", *Population and Development Review* 35(4): 721-48.
- Bulir, A. (2001) "Income Inequality: Does Inflation Matter?" *IMF Staff Papers* 48 (1): 139-55.
- Cabrera, M. y Schneider, A. (2013) "Instituciones, Impuestos, y Desigualdad en Guatemala", Wilson Center Conference, typescript (June).
- Ceara H., Miguel (1996) "De Reactivación Desordenada Hacia el Ajuste con Liberalización y Apertura (1987-90 y 1991-92)", en E. Betances y H. Spalding, eds., *The Dominican Republic Today: Realities and Perspectives*. New York: Bildner Center for Western Hemispheric Studies, pp. 33-73.
- CEPAL (2006) *Shaping the Future of Social Protection* (Santiago, Chile: CEPAL).
- CEPALSTAT, Base de Datos y Publicaciones Estadísticas, en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e), julio 2013.
- Chu, K., Davoodi, H., y Gupta, S. (2000) "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries". Working Paper 214, UNU-WIDER (diciembre).
- Cont, W., C. Peluffo, y A. Porto (2009) "Personal and Regional Redistribution through Public Finance: The Case of Provincial Governments in Argentina", Asociación Argentina de Economía Política, XLIV Reunión Anual, (noviembre).
- Corbacho, A., Freitas C., V., y Lora, E., eds. (2013) *More than Revenue: Taxation as Development Tool*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cornia, G., Gómez-Sabaini, J. C., y Martorano, B. (2011), "A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes, and Income Inequality: Latin America during the Last Decade", United Nations University-WIDER Working Paper No. 2011/70 (noviembre).
- Cossío Muñoz, F. (2006) "Informe de Equidad Fiscal de Bolivia: Incidencia Distributiva de la Política Fiscal", en Barreix, A., Roca, J., y Vilella, L., eds., *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*, Lima: DFID-BID-CAN.
- Cowan, K., E. Levy-Yeyati, U. Panizza, y F. Sturzenegger. 2006. "Sovereign Debt in the Americas: New Data and Stylized Facts". Working Paper 577, Research Department, BID, Washington, D.C.
- Cubero, R. y Vladkova Hollar, I. (2010) "Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America", IMF Working Paper 10/112 (May); también publicado como Capítulo 4 en Desruelle, D., y Schipke, A., *Economic Progress and Reforms* (E-libro, Fondo Monetario Internacional 2008).
- Dauhajre, Andrés, hijo (1990) "Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica", en Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, comp., *El Pacto de Solidaridad Económica y sus Implicaciones Económicas, Sociales, y Políticas*, Santo Domingo: ANJE.
- De Cesare, C. (2012) "Improving the Performance of the Property Tax in Latin America", Lincoln Institute for Land Policy, Policy Focus Report.
- Dedecca, C. (2010) "Equidade Fiscal no Brasil (1): A estrutura tributária, as transferências públicas e a distribuição de renda", en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, versión preliminar, Instituto de Estudios Fiscales y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Deloitte (2012) "Dominican Republic: Tax Reform Passed", *World Tax Advisor* (14 diciembre).
- Easterly, W. y Fischer, S. (2001) "Inflation and the Poor". *Journal of Money, Credit, and Banking* 33 (2): 160-78.
- Elizondo, C. (2013) "Gastar Mejor y de Forma Más Progresiva, para Poder Recaudar Más: El Caso de México", Conferencia Wilson Center, mecanografía (abril).
- Engel, E., Galetovic, A., y Raddatz, C. (1999) "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", *Journal of Development Economics* 59: 155-92 (junio).
- Espinal, Rosario (1998) "Business and Politics in the Dominican Republic", en F. Durand y E. Silva, eds., *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Miami: North-South Center.
- Fairfield, T. (2010) "Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina" *Latin American Politics and Society* 52(2): 37-71.
- Fernández, L. (2012) Discurso sobre La Reforma Fiscal (Santo Domingo, 13 Nov.), *Listín Diario*, 15 Nov. 2012.
- Flores Macias, G. (2012) "Financing Security through Elite Taxation: The Case of Colombia's "Democratic Security Taxes". Presentado al congreso de la Latin American Studies Association, San Francisco, mayo.

- Fondo Monetario Internacional (2012) "IMF Concludes 2012 Article IV Mission to the Dominican Republic", boletín prensa 12/445 (18 noviembre).
- (varios) *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: FMI.
- Fuentes, Juan A. y Cabrera, Maynor (2006) "Pacto Fiscal en Guatemala: Lecciones de una Negociación", *Revista de la CEPAL* 88: 153-65.
- García, G. y Salvato, S. (2006) "Equidad del sistema tributario y del gasto público en Venezuela", en Barreix, A., Roca, J., y Villela, L., eds., *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*, Lima: DFID-BID-CAN.
- Garcimartín, C., y Díaz de Sarralde, S. (2012) "Análisis del Sistema Impositivo de la República Dominicana, mecanografía (agosto).
- Gasparini, L. y Artana, D. (2003) "La Incidencia Distributiva de la Ley de Equidad Fiscal de Nicaragua", Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gillingham, R., Newhouse, D., and Yakovlev, I. (2008) "The Distributional Impact of Fiscal Policy in Honduras", IMF Working Paper No. 08/168, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gómez Sabaini, J. C., (2005a) "Honduras: Hacia un Sistema Tributario Más Transparente y Diversificado", en Agosin, M., Barreix, A. y Machado, R., eds., *Recaudar Para Crecer: Bases para la Reforma Tributaria en Centroamérica*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2005b) "Nicaragua: Desafíos para la Modernización del Sistema Tributario", en Agosin, M., Barreix, A. y Machado, R., eds., *Recaudar Para Crecer: Bases para la Reforma Tributaria en Centroamérica*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2005c) "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión", en *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Centrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini, eds. Santiago, Chile: ONU/CEPAL.
- y D. Rossignolo (2008) "Argentina: Análisis de la Situación Tributaria y Propuestas de Políticas para Mejorar la Distribución del Ingreso", presentado a la conferencia "Income Distribution and Globalization: Problems and Policy Challenges", (22-23 septiembre) Ministerio de Trabajo de Argentina, Buenos Aires.
- Goñi, E., López, H., y Servén, H. (2011) "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *World Development* 39: 1558-69.
- Hartlyn, Jonathan (1998) *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill y Londres: University of North Carolina Press.
- Haughton, J. (2005) "An Assessment of Tax and Expenditure Incidence in Peru". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Heady, C. (2004) "Taxation Policy in Low-Income Countries". en *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction, and Growth*, ed. T. Addison y A. Roe. London: Palgrave Macmillan.



- IICE (2011) *Criterio Técnico Ley de Solidaridad Tributaria*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, Expediente no. 17959.
- Immervoll, H., H. Levy, J.R. Nogueira, C. O'Donoghue, y R. Bezerra de Siqueira (2006) "Simulating Brazil's Tax-benefit System using Brahms, the Brazilian Household Microsimulation Model", *Economía Aplicada* 10(2).
- Jenkins, G., Jenkins, H., y Kuo, C-Y. (2006) "Is the Value Added Tax Naturally Progressive?" Queen's Department of Economics Working Paper No. 1059. Kingston, Ontario, Canada: Queen's University.
- Jorratt, M. (2008) "Equidad Fiscal en Chile: Un Análisis de la Incidencia Distributiva de los Impuestos y el Gasto Social", en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, versión preliminar, Instituto de Estudios Fiscales y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaizuka, K. (1992) "The Shoup Tax System and the Postwar Development of the Japanese Economy", *American Economic Review* 82: 221-25.
- Kato, J. (2003) *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keen, M. y A. Simone (2004) "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990s and Some Challenges Ahead", en *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, ed. S. Gupta, B. Clements, y G. Inchauste. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Lerda, Juan Carlos (2008) "El Pacto Fiscal Visto a Sus 10 Años", mecanografía, CEPAL (28 enero).
- Lerner, A. P. (1948) "The Burden of the National Debt", en *Income, Employment, and Public Policy: Essays in Honor of Alvin H. Hansen*, eds. L. A. Metzler, E. D. Domar, J. S. Duesenberry, Benjamin Higgins, R. M. Goodwin, P. A. Samuelson, D. M. Wright, et al. New York: W. W. Norton.
- Levi, M. (1988) *Of Rule and Revenue*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Levy, S. (2008) *Good Intentions, Bad Outcomes*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Lopez, H., y Perry, G. (2008) "Inequality in Latin America: Determinants and Consequences". Policy Research Working Paper 4504. Washington, D.C.: World Bank.
- Lora, E. (2007) "Trends and Outcomes of Tax Reform". En Lora, ed., *The State of State Reform in Latin America*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo/Stanford University Press.
- Lora, Eduardo (2008) "El Futuro de los Pactos Fiscales en América Latina", Documento de Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (diciembre).
- Lustig, N., Gray-Molina, G., Higgins, S., Jaramillo, M., Jimenez, W., Paz, V., Pereira, C., Pessino, C., Scott, J., y Yañez, E. (2012) "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, and Peru: A Synthesis of Results", Working Paper 331, Center for Global Development, Washington, DC (noviembre).
- Mahon, J. (2004) "Causes of Tax Reform in Latin America". *Latin America Research Review* 39: 1-29.

- (2011) “Tax Reforms and Income Distribution in Latin America”, en Blofield, M. ed., *The Great Gap*. University Park, PA: Penn State Press.
- Mankiw, N. G. (2000) “The Savers-Spenders Theory of Fiscal Policy”. *American Economic Review* 90 (2): 120–25.
- Meltzer, A. y Richard, S. (1981) “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy* 89:114-27.
- Montás, Germania (2013) “La Ley 253-12 de Cara a la Estrategia Nacional de Desarrollo”, mecanografía, Consultores para el Desarrollo (julio).
- (2014a) “Ingresos de Barrick, la Ley 253-12, y la Estrategia Nacional de Desarrollo”, Blog de Consultores para el Desarrollo (4 febrero).
- Moya Pons, Frank (1992) *Empresarios en Conflicto: Políticas de Industrialización y Sustitución de Importaciones en la República Dominicana*, Santo Domingo: Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales.
- Núñez C., Agripino (1997) *La Cultura del Diálogo y la Concertación en la República Dominicana*, 1985-97. Santo Domingo: PUCMM.
- (2009) *La Experiencia Dominicana en la Cultura del Diálogo y Concertación en la República Dominicana*. Santo Domingo: PUCMM.
- Ondetti, Gabriel (2013) “Elite Resistance and the Magnitude of the Tax Burden in Latin America”, preparado para darse a la conferencia anual de la American Political Science Association, Chicago, Illinois.
- Pita, C. (2008) “Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización”, Serie seminarios y conferencias No. 3, CEPAL (Santiago), disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7284/lcl1456e\\_Iib.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7284/lcl1456e_Iib.pdf).
- Profeta, P. y Scabrosetti, S. (2008) “Political Economy Issues of Taxation”, en Bernardi, L., Barreix, A., Marenzi, A., y Profeta, P., eds., *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America* (Abingdon: Routledge).
- República Dominicana, Ministerio de Hacienda (2011) “Gastos Tributarios en República Dominicana” (septiembre).
- , Congreso (2012) *Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo República Dominicana 2030* (1-12, enero).
- , Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2012) “Ingresos Fiscales Dirección General de Impuestos Internos (DGII), por partida, según año, 2003-2011”. Disponible en <http://www.one.gov.do/index.php?module=uploads&func=download&fileId=3852>
- , Senado (2012) *Ley para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible* (253-12, noviembre).
- , Dirección General de Impuestos Internos (DGII) (2011), “Presión Tributaria: Entendiendo los Factores que Han Incidido en su Reducción entre 2007 y 2010”, Departamento de Estudios Económicos y Tributarios (mayo).

- , Dirección General de Impuestos Internos (DGII) (2013), “Impuesto al Patrimonio Inmobiliario” y “Consulta Inmobiliaria”, disponible en <http://www.dgii.gov.do/servicios/serviciosWeb/consultas/Paginas/ConsultaInmobiliaria.aspx>.
- , Ministerio de Hacienda, Dirección General de Política y Legislación Tributaria (2013)
- Comportamiento Ingresos Fiscales, Informe Anual Año 2012* (abril).
- Rezende, F. y Afonso, J. R. (2010) “Equidade Fiscal no Brasil (2)”, en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, versión preliminar, Instituto de Estudios Fiscales y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rius, A. (2013) “The Uruguayan Tax Reform of 2006: Why Didn’t It Fail?” Wilson Center Conference, mecanografía (marzo).
- Roca, J. (2010) “Equidad Fiscal en Uruguay: Cuánto y cómo modifica el Estado el bienestar de los uruguayos”, en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, versión preliminar, Instituto de Estudios Fiscales y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez A. (2008) “Incidencia de la Política Fiscal en Panamá”, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Rodríguez, Flavia (1993) “Tax Reforms in Latin America: A Comparative Analysis”, *Social and Economic Studies* 42:1 (diciembre).
- Salazar, N. (2013a) “The Political Economy of Tax Reforms: The Case of Colombia”, Wilson Center Conference, mecanografía (enero).
- Salazar, N. (2013b) “Aspectos de Economía Política de las Reformas Tributarias en Colombia”, presentado al seminario en CIEPLAN, “Promoción de Nuevos Acuerdos Fiscales para Reducir la Desigualdad en América Latina”, Santiago de Chile (julio).
- Sanchez, O. (2011) *Mobilizing Resources in Latin America: The Political Economy of Tax Reform in Chile and Argentina*, New York: Palgrave Macmillan.
- Santana, I. y Rathe, M. (1993) “The Distributive Impact of Fiscal Policy in the Dominican Republic”, en Hausmann, R. y Rigobón, R., eds., *Government Spending and Income Distribution in Latin America*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santana, Ruddy (2013) *Financial Reform, Monetary Policy, and Banking Crisis in the Dominican Republic*, Santo Domingo: Archivo General de la Nación.
- Schenone, O. y de la Torre, C. (2003) “Guatemala: Fortalecimiento de la Estructura Tributaria”, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sejas, L. Moreno, M., González, W. (2003) “La Incidencia Fiscal Neta en Venezuela”, Banco Central de Venezuela, Serie Documentos de Trabajo no. 48, Oficina de Investigaciones Económicas.
- Sepúlveda, C., y Martínez-Vazquez, J. (2012) “Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America” en Brosio, G., y Jiménez, J. P. eds., *Decentralization and Reform in Latin America*, Elgar y eLibro Google.
- Stein, E. y Caro, L. (2013) “Ideology and Taxation in Latin America”, mecanografía, Banco Interamericano del Desarrollo (marzo).

- Steinmo, S. (1993) *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven: Yale University Press.
- Tejera, Eduardo J. (1993) *Las Reformas Estructurales Dominicanas: La Nueva Agenda*. Santo Domingo: Alfa y Omega.
- Timmons, J. (2005) "The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services", *World Politics* 57: 530-67 (julio). Torgler, B., Schaffner, M., y Macintyre, A. (2010) "Tax Compliance, Tax Morale, and Governance Quality", en Alm, J., Martínez-Vázquez, J., y Torgler, B., eds., *Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance*. London: Routledge.
- Uruguay, Ministerio de Economía y Finanzas (2012) *Estadísticas Fiscales*.
- Wang, C. y Caminada, K. (2011) "Disentangling income inequality and the redistributive effect of social transfers and taxes in 36 LIS countries", Dept. of Economics, Leiden University. Available at [http://mpr.ub.uni-muenchen.de/32861/1/LIS\\_WP\\_Wang\\_and\\_Caminada.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/32861/1/LIS_WP_Wang_and_Caminada.pdf) Accessed 28 Dec. 2011.
- Zapata, J. y Ariza, N. (2006) "Informe de equidad fiscal de Colombia: Eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina", en Barreix, A., Roca, J., y Villela, L., eds., *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*, Lima: DFID-BID-CAN.
- Zolt, E. y R. Bird (2005) "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries". Research Paper 05-22. UCLA School of Law, Law and Economics Research Paper Series.



James E. Mahon, Jr.

---

James Mahon es profesor de Ciencias Políticas y Economía Política en el Williams College en Williamstown, Massachusetts, desde 1990. Obtuvo su doctorado en la Universidad de California, Berkeley, en 1989. Desde 2012 ha trabajado como investigador en un proyecto sobre las reformas tributarias, en el Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington, D.C..

Entre sus publicaciones se encuentra el libro *Mobile Capital and Latin American Development* [Capital móvil y desarrollo de América Latina] (Penn State Press, 1996), así como muchos artículos y capítulos de libros. Aparte de su trabajo con Funglode, sus obras más recientes incluyen un artículo sobre las causas de la reforma tributaria en el *Latin American Research Review*, 2004; un capítulo del libro *The Great Gap* [La gran brecha] (Penn State Press, 2011); un documento de trabajo sobre incidencia fiscal en América Latina para el Woodrow Wilson Center (noviembre 2012); y un artículo sobre el tamaño del gobierno y la libertad económica en la edición de enero 2014 de la revista *Challenge*.



## GFDD

[www.globalfoundationdd.org](http://www.globalfoundationdd.org)

---

GFDD es una organización independiente sin fines de lucro, dedicada a promover la colaboración y el intercambio global en temas de relevancia entre profesionales dominicanos, audiencias en general e instituciones del país y el extranjero, por medio de la implementación de proyectos que desarrollan investigaciones, mejoran el nivel de la opinión pública, diseñan políticas públicas, presentan estrategias y ofrecen capacitación en áreas de importancia para el desarrollo sostenible en las áreas social, económica, democrática y cultural.

GFDD promueve una mejor comprensión y apreciación de la cultura dominicana, sus valores y el patrimonio nacional, así como de su riqueza y su diversidad no sólo en la República Dominicana, sino también en Estados Unidos y el resto del mundo.

GFDD crea, facilita e implementa proyectos de desarrollo humano a nivel internacional, partiendo de su amplia experiencia, conocimiento y fuertes redes nacionales e internacionales.



---

GFDD

## Funglode

[www.funglode.org](http://www.funglode.org)

---

La Fundación Global Democracia y Desarrollo (Funglode) es una institución privada, sin fines de lucro y pluralista dedicada a la realización de investigaciones de alto nivel, la excelencia académica y la promoción de la cultura y el arte. La institución trabaja en el diseño de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la democracia, el respeto de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, el fomento de la creatividad y la modernización de la República Dominicana.

A través de la formulación de propuestas de políticas y planes de acción estratégicos orientados a la creación de soluciones interdisciplinarias a los problemas nacionales, Funglode busca convertirse en un centro de conocimiento con una importante oferta de programas académicos de prestigio mundial y un intercambio con universidades y centros de investigación de renombre nacional e internacional.



---

FUNGLODE



---

## Programa de *Fellows*

[www.drfellowsprogram.org](http://www.drfellowsprogram.org)

---

El Programa de *Fellows*, una extensión del programa de pasantías e intercambio académico InteRDom, fue establecido en el año 2009 para responder al deseo de GFDD y Funglode de cultivar una comunidad de académicos que contribuya al creciente volumen de investigaciones de ambas fundaciones sobre temas de interés internacional que afectan directamente a la República Dominicana. El programa complementa la misión general de GFDD y Funglode de promover el intercambio académico, generar investigaciones y contribuir a la creación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo económico y social, tanto a nivel nacional como internacional.

A través del Programa de *Fellows*, GFDD y Funglode buscan generar investigaciones sobre temas prioritarios en la agenda de las Naciones Unidas, con el fin de dar voz a las preocupaciones nacionales y regionales y ofrecer soluciones viables a los retos nacionales e internacionales.

El Programa de *Fellows* ofrece oportunidades a los estudiantes de maestría y de doctorado interesados en realizar investigaciones de alto nivel en la República Dominicana sobre temas relacionados con el desarrollo sostenible. Los investigadores realizan sus estudios en coordinación con funcionarios de GFDD y de Funglode, así como con asesores académicos nacionales y con sus profesores universitarios.

El resultado final de su investigación es un informe exhaustivo que incluye datos empíricos. Los *fellows* que producen trabajos excepcionales de investigación tienen la oportunidad de presentar sus resultados ante la comunidad de las Naciones Unidas en nombre de GFDD y Funglode.







