

LF011

F
RD
3246

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA
Departamento de Estudios Económicos

Primer Borrador

LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO DOMINICANO

por:

Héctor Guiliani Cury

Septiembre, 1982
Santo Domingo, R.D.

F
RD
3246

LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO DOMINICANO

"Economics and Economists should be the trustees, not of civilization, but of the possibility of civilization..."

(Economists) had got to care about the world... if we (are) going to get the problems of the world straight we had got to do it by some hard fundamental thinking..." John Maynard Keynes, Collected Papers, ed by D. Moddgridge.

I. INTRODUCCION

Uno de los secretos mejores guardados entre los economistas dominicanos es el desmantelamiento y debilitamiento gradual del Estado Dominicano en los últimos diez años. Economistas y el público en general aceptan como un Artículo de fe que la crisis fiscal del estado dominicano se debe fundamentalmente a una expansión excesiva de los gastos del Gobierno Central consolidado. Esta visión de la crisis fiscal es a lo menos simplista. Que tal visión se haya perpetuado como una verdad inmutable en la opinión pública dominicana se puede atribuir a la tendencia de nuestros economistas a describir las principales variables macroeconómicas, acompañadas de supuestos teóricos preconcebidos acerca del comportamiento de la economía dominicana, los que en la mayoría de los casos no son sometidos a una rigurosa comprobación. Nuestra intención en este ensayo es evitar esta práctica nociva a través del establecimiento de "hechos y propuestas de hipótesis aclaratorios". En el proceso tendremos que tocar fronteras inexploradas, resumir rápidamente ideas complejas, y examinar diferentes piezas de evidencias empíricas.

Nuestro análisis relaciona la crisis fiscal del estado dominicano en el período 1972-1980 ^{1/}, al proceso de sustitución de importaciones. Esta relación es examinada a través del uso de las tres siguientes subhipótesis.

- i) El proceso de sustitución de importaciones implica un aumento en los gastos del estado y/o un aumento en las transferencias del sector público al sector industrial privado, ya sea a través de subsidios ^o a exoneraciones de impuestos;
- ii) Aumentos en los impuestos para financiar este proceso son obtenidos a través de impuestos indirectos que gravan al sector laboral y a las clases asalariadas y no al sector industrial;
- iii) Estos aumentos son insuficientes para cubrir los gastos y/o las exoneraciones al sector industrial, y por lo tanto, el estado tiene que recurrir a la creación de dinero o al endeudamiento externo para cubrir el déficit, tendiendo de esa manera a ^{desestabilizar} ~~destabilizar~~ la economía ^{2/}. En otras palabras, nosotros argumentamos que la estrategia de sustitución de importaciones a través del énfasis en la iniciativa e inversión privada sustrae recursos requeridos por el Estado pa-

^{1/} La elección del período 1972-1980, en lugar del período 1968-1980, se debe básicamente a la falta de estadísticas detalladas sobre las finanzas del sector público consolidado.

^{2/} Estas hipótesis son semejantes a las planteadas por E.V.K. Fitzgerald "The Fiscal crisis of the Latin American State", en TOYE S.A. J. (1972) Taxation Economic Development, London, CAAS.

ra reestructurar nuestra economía a través de la inversión pública. Como esto ocurre será mostrado en las próximas páginas.

II. LA HIPOTESIS SOBRE LOS GASTOS FISCALES Y EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES.-

"As percapita income rises in industrializing nations, their public sector will grow in relative importance".

Adolph Wagner (1863) en A. Musgrave y A. Peacock (eds) *Classics in the Theory of Public Finance*, London: Macmillan and Co. Ltd. 1958.

1.1 Existen pocos tópicos económicos sobre el cual se haya escrito tanto y se ha dicho tan poco como el nivel de gastos públicos. Un simple examen de los artículos y editoriales aparecidos en la prensa nacional en los últimos años, nos llevaría a aceptar sin reparos, las afirmaciones de ciertos comentaristas económicos sobre un estado hiperinflado con excesivos gastos corrientes y los déficits que estos supuestamente generan^{3/}. Estos, a su vez, son presentados como culpables de la crisis de balanza de pagos y el

3/ Bernardo Vega, *Comentarios Sabatinos: 1981-1982*. Fundación Cultural Dominicana, Santo Domingo, R.D., 1982. Pág. 153-159.

"crowding out" de las inversiones privadas^{4/}. Dada la gran incidencia de esta "visión" en la formulación de política económica del gobierno como lo muestra la reciente reducción de salarios en el sector público, es de vital importancia examinar a la luz de las cifras estadísticas la validez de estas afirmaciones.

En 1863, Adolph Wagner formuló la ley de "la expansión de los gastos gubernamentales", como una de las características inevitables de un estado progresista^{5/}. Wagner ofreció tres razones por las cuales esto debía ocurrir. En primer lugar una expansión del estado ocurriría con respecto a sus funciones administrativas y reguladoras, debido a la sustitución de las actividades privadas por las públicas. Además el aumento en la densidad poblacional y urbanización requerirían aumentos en los gastos públicos para mejorar y ampliar la infraestructura material (carretera, presas, canales, etc.). Segundo, Wagner predijo

^{4/} En un ensayo en elaboración examinamos la existencia del "crowding out" en la República Dominicana, determinando hasta qué punto la proporción del PBI dedicado a inversiones privadas ha sido afectada por la proporción del PBI dedicado a Gastos Gubernamentales. Además, examinamos a través de la Prueba SIM-GRANGER la relación causal entre los déficits gubernamentales, las inversiones privadas y la balanza de pagos.

^{5/} Adolph Wagner, "THREE EXTRACTS ON PUBLIC FINANCE", en R. Musgrove y A. Peacock, Classics in the Theory of Public Finance, London: Macmillan and Co., Ltd. 1964.

una expansión relativa en los gastos de bienestar y capital social (educación, salud, viviendas, transporte, etc.). Finalmente, Wagner sugirió que las economías externas requeridas en ciertas actividades crearían una serie de monopolios controlados por el estado-electricidad, acueductos, etc.^{6/}

En nuestro país la visión de Wagner sobre la expansión de las actividades del estado, acompañado por un aumento en los gastos gubernamentales como proporción del PBI, no es confirmada por los hechos. Veamos ^{minúscula} ~~¿Porqué?~~ : Lo que el gobierno es y lo que el gobierno hace se mide por sus gastos. En 1972, los gastos totales del gobierno central consolidado eran sólo de RD\$359.4 millones. En 1980, estos gastos eran de RD\$1,125.5 millones, lo que significa que en 1980 el estado dominicano era 3.1 veces tan grande en términos de gastos como en 1972, un crecimiento bastante significativo para un período de sólo ocho años.

Medir los gastos gubernamentales en términos absolutos y nominales puede, en la mayoría de los casos, ser muy engañoso. Resulta extraño que los gastos

^{6/} W. Baumol "Optimal Departures from Marginal Cost Pricing" AER.

gubernamentales sean expresados solamente en términos nominales, sin tomar en cuenta los cambios en el nivel de precios y el ingreso real. A causa de esta práctica no es posible saber con certeza la evolución de los gastos gubernamentales en términos reales y en relación al PBI. Dada la gran importancia del sector público en nuestro país, esto es algo que necesitamos saber, de la misma manera que necesitamos saber el comportamiento del PBI en términos reales. Si analizamos los gastos gubernamentales a precios de 1972 el Cuadro que emerge es uno de un modesto crecimiento medio de 5% anual y de un comportamiento altamente inestable en el período 1972-1980. Aún más, si ^{estos} ~~estamos~~ gastos son ajustados por el crecimiento en precios y el ingreso real, los gastos totales del gobierno central consolidado como proporción del PBI experimentan un gradual, pero continuo descenso de 18.1% del PBI en 1972 a 16.2% en 1982.

(Cuadro...)

I

GASTOS REALES, PRECIOS IMPLICITOS DEL PBI, CAMBIO PORCENTUAL EN LOS
GASTOS REALES, GASTOS TOTALES COMO PROPORCION DEL PBI (1972-1980)

Año	Gastos Reales	Deflactor del PBI *	Cambios Porcentuales de Gastos Reales	Gastos Totales/PBI
1972	359.4	100.0	-	18.1
1973	394.9	104.5	9.9	17.6
1974	444.6	123.3	12.6	18.8
1975	438.9	143.9	-1.3	17.6
1976	428.8	148.1	-2.3	16.1
1977	414.9	161.9	-3.2	14.8
1978	450.7	164.0	8.6	15.7
1979	531.6	183.2	17.9	17.7
1980	521.3	215.9	-1.9	16.2

* El precio implícito del PBI con base 1972 fue obtenido usando el método de "Splicing", los deflatores inicialmente calculados con diferentes períodos bases.

Lo anteriormente señalado muestra claramente que la idea de excesivos gastos gubernamentales y un estado hiperinflado es simplemente el producto de la imaginación de nuestros economistas. En su lugar, hemos observado un descenso a largo plazo en la importancia relativa del estado en la economía dominicana, un crecimiento promedio modesto de 5% en los gastos reales y un comportamiento irregular de año a año en el período 1972-1980.^{7/}

^{7/} El descenso en la razón Gastos Gubernamentales/PBI es aún más significativo desde el punto de vista de la importancia relativa del estado en la economía si tomamos en cuenta que la tasa de crecimiento del producto ha descendido en los últimos años.

- 1.2 "The state is clearly a necessity for an economy to operate at all, let alone expand; for a market to be maintained, the state must take responsibility for the organization of both labour and money" E.V.K. Fitzgerald, the "New International Division of Labour and The Relative Autonomy of the State: Notes for a reappraisal of classical dependency" Bulletin of Latin American Research, Vol. I, No.1, Oct. 1981.

En 1968, el estado dominicano inaugura el proceso de sustitución de importaciones como una estrategia de desarrollo económico^{8/}. Este proceso fue impulsado en gran parte por la Ley No.299 de Incentivos Industriales que otorgaba a las empresas substitutivas de importaciones una serie de incentivos fiscales que incluían exoneraciones del pago de impuesto sobre la renta para fines de reinversión y bajos aranceles a las importaciones de capital, materia prima y bienes intermedios^{9/}. Los incentivos fiscales y arancelarios fueron complementados por: i) una política cambiaria que otorgaba dólares a una tasa de cambio preferencial para la importación de bienes de capital, materia prima y bienes intermedios; ii) financiamiento a las inversiones de capital fijo a bajas ta

^{8/} Para un interesante resumen histórico del proceso de industrialización en la República Dominicana ver Frank Moya Ponz "El Impacto de la Industrialización en la Sociedad Dominicana en el siglo XX: Historia y Perspectivas", en La Política Económica en la República Dominicana, ANJE, Abril 1982, Pág. 99-132.

^{9/} José Luis Alemán, "República Dominicana: Lineamientos Actuales de su Política y Situación Económica", Economía de América Latina, 1er. Semestre 1981, No.6, CIDE Pág. 116.

sas de interés a través del Fondo FIDE; iii) controles de precios a los bienes agropecuarios y agroindustriales, considerados como esenciales; iv) construcción de una infraestructura material a través de aumentos en la inversión pública y reducción de los gastos corrientes; v) abastecimiento a bajos precios de insumos industriales monopolizados por el estado tales como agua, electricidad y cemento; vi) congelación de salario y represión de los sindicatos. Estas medidas fueron determinantes en la creación de un "boom" manufacturero en el período 1968-1977: la producción industrial en términos reales aumentó a una tasa media de 12% anual, mientras que el empleo experimentó un crecimiento medio de 9.2%^{10/}. El dinámico comportamiento del sector industrial en este período fue creado y sostenido por poderosos subsidios y traspasos de recursos estatales al sector privado, convirtiendo así la política económica del estado dominicano en "sostenedores forzados del engrandecimiento empresarial".^{11/}

Contrario a ciertos países latinoamericanos como Brasil, Perú, México y Argentina, el proceso de substitu

10/ República Dominicana: Actuación y Perspectivas del Sector Manufacturero, Banco Mundial, Julio 1979, Pág.5.

11/ Citado por José Luis Alemán en "Ley de Incentivo Industrial: Análisis y Comentarios", La Política Económica en la República Dominicana, ANJE, Abril 1982.

ción de importaciones en nuestro país resulta en un debilitamiento gradual pero continuo del estado dominicano. Este debilitamiento ocurre en dos frentes de manera simultánea y se inicia desde la ascensión al poder del régimen del Dr. Joaquín Balaguer. Al iniciarse su período presidencial las finanzas públicas y las inversiones privadas se encontraban en pésimo estado como resultado de la guerra civil de 1965. La estrategia elegida para mejorar el clima de inversiones y mejorar las finanzas públicas fue reducir la tasa de crecimiento de los gastos corrientes a través de congelación y reducciones salariales, aumentar las inversiones públicas y otorgarles ³ jugosos incentivos al sector empresarial.

En el período 1972-1980 los gastos totales y los gastos corrientes como proporción del PBI declinan de 18.1% a 16.2% y de 10.8% a 10.0%; respectivamente. Al mismo tiempo los gastos de formación bruta de capital aumentan de 6.3% en 1973 a 8.1% en 1976. A partir del año 1977 la razón formación bruta de capital/PBI exhibe una tendencia hacia la baja (de 5.6% en 1977 a 2.5%, en 1980), como resultado de la reducción en los impuestos a las exportaciones de azúcar y la imposibilidad de reducir los gastos corrientes aún más.

II

GASTOS TOTALES, GASTOS CORRIENTES, FORMACION BRUTA
DE CAPITAL FIJO COMO PROPORCION DEL PBI

Año	Gastos Totales/ PBI	Gastos Corrientes/ PBI	Formación Bruta de Capital/PBI
1972	18.1	10.8	6.3
1973	17.6	9.9	6.6
1974	18.8	9.4	7.3
1975	17.6	8.4	8.1
1976	16.1	8.7	5.4
1977	14.8	8.6	5.6
1978	15.7	9.8	4.4
1979	12.7	11.5	2.7
1980	16.2	10.2	2.5

En lo que se refiere a los incentivos fiscales y arancelarios el estado dominicano concede exoneraciones sobre la importación de bienes de capital, petróleo, productos intermedios y materia prima que van de 100% a las empresas de categoría A hasta 90% para empresas de categoría C. En el área de exoneraciones de impuestos sobre la renta para fines de reinversión, los incentivos son de 100% para la categoría A y hasta 50% para la categoría B y C. En estos nueve años el valor de las importaciones exoneradas aumenta de RD\$164.8 millones en 1972 a RD\$900.0 millones en 1981. El resultado de esta estrategia fue un incremento en las importaciones de bienes manufacturados de RD\$157,700 pesos en 1968 a RD\$575,920 pesos en 1977^{12/}. La polí

^{12/} República Dominicana: Actuación y Perspectivas del Sector Manufacture-ro, Banco Mundial, Informe No.2436-DO, Pág.72.

tica de bajos aranceles para los bienes de capital, disponibilidad de divisas a tasas preferenciales de cambio, y la subvención del crédito industrial a mediano y largo plazo, y las exoneraciones del pago del impuesto sobre la renta para reinversiones en capital fijo estimuló el uso de técnicas basadas en gran intensidad de capital con sus consecuentes efectos negativos sobre el empleo.^{13/}

III
PAGOS DE IMPUESTOS SOBRE EXPORTACIONES DE AZUCAR Y
MIELES, IMPUESTOS DEJADOS DE PERCIBIR POR CONCEPTO
DE EXONERACIONES DE IMPORTACIONES

Año	Impuestos s/Azúcar y Mieles*	Impuestos Dejadoss de Perci- bir por Importaciones Exone- radas.**
1972	19.1	98.9
1973	29.8	117.0
1974	63.8	297.8
1975	151.7	302.0
1976	50.2	502.3
1977	90.5	446.2
1978	39.5	334.4
1979	54.2	396.3
1980	40.5	400.0

* Government Finance Statistics, IMF, Varios Números.

** Víctor Araujo Aquino. "Los Gravámenes a las Importaciones y la Disminución en las Recaudaciones Fiscales". La Noticia, 18 de julio de 1982.

resultado en un debilitamiento en la capacidad del gobierno de cubrir las necesidades mínimas de gastos corrientes, de capital físico y humano, y de sus empresas estatales. Por lo tanto, nuestra primera hipótesis ha sido confirmada.

III. LA HIPOTESIS SOBRE LA CARGA TRIBUTARIA

" Economic and Social Problems are tough enough to crack without Economist themselves becoming part of the problem-by becoming 'Guns for hire' ""
Theodore W. Schultz, "The Social Sciences: Their Nature and Uses", Chicago, University of Chicago Press, 1982.

3.1 En una economía capitalista los ingresos tributarios deben ser suficientes para cubrir los gastos corrientes y la formación bruta de capital social fijo, indicadores de los recursos fiscales requeridos por el estado. Si los ingresos tributarios no son suficientes para cubrir estas necesidades, el estado tiene que recurrir a la emisión de dinero con sus posibles efectos sobre la balanza de pagos y el nivel general de precios.

El Cuadro # 2, muestra claramente que la carga impositiva (Columna I), ha disminuído considerablemente en los últimos nueve años. Este descenso ha sido causa

Desde un punto de vista global, la disminución en el tamaño relativo del estado dominicano contrasta notablemente con el comportamiento esperado en base a la Ley de Wagner y la experiencia de los países anteriormente mencionados. El debilitamiento relativo del estado dominicano ha sido causado en gran parte por una transferencia masiva de recursos al sector privado a expensas de la "necesidad creciente que tiene el estado de mejorar y ampliar la infraestructura material [carreteras, presas, canales, etc.], el capital social [educación, salud, transporte, viviendas, etc.], y las empresas estatales [CEA, CORDE, CDE, etc.]^{14/}

La discusión anterior muestra que las actividades directas (gastos corrientes, gastos de capital), se han reducido apreciablemente en los últimos nueve años. Al mismo tiempo las transferencias del estado al sector privado aumentaron notablemente gracias a exoneraciones arancelarias, financiamiento preferencial de inversiones en capital fijo, etc., lo que ha

^{14/} En el período 1972-1980, el Sector Azucarero transfirió al estado dominicano RD\$ 397.7 millones de pesos por concepto de impuesto sobre mieles y azúcar, recursos que pudieron ser utilizados para restablecer la capacidad productiva del CEA. Para un interesante análisis de los impuestos de exportación ver N.V. Lang "Domestic Price Stabilization of a Staple Export Crop: And evaluation of the rice premium tax in Thailand" En Toye, J.F.J.

do en gran parte por la extrema dependencia del sistema impositivo en el comercio exterior, los altos niveles de exoneraciones permitidos al sector privado y la renuencia de ciertas clases a ceder parte de su excedente al estado.^{15/}

IV
CARGA IMPOSITIVA
1972-1980

INGRESOS TRIBUTARIOS, IMPUESTOS A COMPANIAS Y SOCIEDADES DE CAPITAL, IMPUESTOS AL COMERCIO INTERNACIONAL, IMPUESTOS A LAS IMPORTACIONES, IMPUESTOS A LAS EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PBI

Años	Ingresos Tributarios/PBI	Impuestos a CIA/PBI	Impuestos al Comercio Internacional/PBI	Impuesto Importaciones/PBI	Impuestos Exportaciones/PBI
1972	14.5	2.0	7.1	6.0	0.12
1973	14.1	1.7	7.1	5.7	1.0
1974	15.0	2.4	8.0	5.6	2.2
1975	16.6	2.6	9.3	5.0	4.3
1976	13.8	2.1	6.5	4.7	1.7
1977	13.1	1.5	6.6	4.5	2.0
1978	12.0	1.3	5.4	4.5	0.8
1979	11.6	1.4	5.1	4.0	1.0
1980	10.5	1.9	4.2	3.3	1.0

En primer lugar, nuestro proceso de sustitución de importaciones se ha caracterizado por la aplicación de

^{15/} José Luis Alemán, *Obstáculos a la Reforma Fiscal*, el día 13 de marzo de 1982, Pág.3.

exoneraciones arancelarias a la materia prima y bienes intermedios y de capital, y altas tasas arancelarias a la mayoría de los productos finales importados por el país. Obviamente, a medida que un proceso de sustitución de importaciones, basado en la importación de materias primas y bienes intermedios, avanza, los ingresos tributarios disminuyen debido al desplazamiento de las importaciones de bienes finales de consumo por las materias primas y bienes intermedios. Esta situación es agravada aún más por el uso generalizado de tasas específicas en lugar de tasas ad-valorem. Dicha práctica ha privado al país de beneficiarse del alza continua de los precios de nuestros artículos importados.^{16/}

En segundo lugar, el comportamiento de la carga impositiva ha sido afectada notablemente por el comportamiento de los precios internacionales del azúcar. Un breve examen de la razón impuestos a las exportaciones PBI nos muestra que la presión fiscal (Ingresos Tributarios/PBI), experimenta cierta mejora en los años 1974 y 1976, precisamente aquellos años en que los precios del azúcar experimentaron una substancial mejora. Un detalle de suma importancia es

^{16/} Magdalena Rathe de Pérez. "¿Porqué disminuye la carga tributaria?". Listín Diario. 8 de Enero de 1982.

el siguiente: dada la gran dependencia de nuestra economía en el sector azucarero, la razón impuesto a las exportaciones/PBI, subestima la contribución de este sector a las finanzas públicas. La razón es muy simple: alzas en los precios del azúcar resultan en aumentos en la demanda agregada, las cuales a su vez causan aumentos en las ventas y beneficios de compañías y sociedades (alza en la razón Ingresos Tributarios/PBI), y en aumentos en la disponibilidad de divisas del Banco Central, lo cual le permite financiar un mayor valor de importaciones (alza en la razón Impuestos a las Importaciones / PBI).^{17/}

Tercero, las numerosas leyes de incentivos al sector industrial [Ley 299, de 1968], agroindustrial [Ley 409, de 1982], turístico [Ley 153, de 1971], resulta en una baja productividad en la categoría de impuestos correspondientes al sector corporativo. La reducción en la relación Impuesto a Compañías y Sociedades/PBI corresponde al incremento en la importan-

^{17/} Quisiera adelantar que este argumento forma parte de un trabajo separado sobre la contribución del sector azucarero a los ingresos del estado y al crecimiento del PBI. Al igual que los trabajos en ejecución mencionados anteriormente. Este análisis de la importancia del sector azucarero en nuestra economía se conduce a través del análisis de regresión y la prueba SIM-GRANGER de causalidad.

cia relativa de estos sectores en la economía nacional.

Cuarto, los impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes se ha mantenido más o menos constantes en el período 1972-1980, a pesar del surgimiento en los últimos diez años de una clase de cuellos blancos asalariados y un proletario industrial, cuyo consumo per cápita de cigarrillos, azúcar y bebidas alcohólicas ha aumentado. El comportamiento de la razón impuestos a la producción y al consumo/PBI es totalmente diferente al comportamiento experimentado en algunos países de Latinoamérica, donde la evasión de los impuestos a los ingresos fue parcialmente compensado por un aumento en los impuestos al consumo. Al presente nivel de análisis, solamente es posible especular que el estado ha preferido recurrir a la reducción y congelación de salarios de la pequeña burguesía y el proletariado industrial y no al aumento en los impuestos a los bienes de consumo por razones políticas y administrativas.

Quinto, los impuestos transferibles constituyen la principal categoría impositiva en nuestro país, aunque su importancia como proporción del PBI ha dismi-

nuído de 9.3% en 1972 a 6.8% en 1980. Por el contrario, los impuestos no-transferibles (impuestos a las exportaciones, impuestos a los individuos Cías. y Sociedades), como proporción del PBI han aumentado de 2.7% a 3.8% en el mismo período. Esta ligera tendencia alcista no indica una alta elasticidad de los impuestos que han sido aumentados, lo que a su vez implicaría una incidencia progresiva del sistema impositivo. Al contrario, el aumento en la importancia de estos impuestos es causado básicamente por un mejor control administrativo sobre los ingresos de las clases asalariadas. Dado este factor y la importancia de los impuestos indirectos en la economía, es posible argumentar que el peso de la descendiente carga impositiva recae principalmente, sobre los sectores de menos ingresos.

De lo anteriormente discutido, podemos deducir que aunque los gastos totales del gobierno central han disminuído como proporción del PBI en 1.9%. En el período 1972-1980, la disminución en la presión fiscal ha sido aún mayor (4%), aumentando de esta manera la brecha de recursos del estado. Además, aunque la disminución porcentual de los ingresos ha resultado en un beneficio neto en término de ingresos disponibles para todos los dominicanos, es toda-

vía evidente que el peso del financiamiento de los gastos del estado recae sobre las clases asalariadas. En otras palabras, nuestro sistema impositivo es altamente regresivo.

3.2 En lo referente a la estructura impositiva es importante discutir ciertas evidencias estadísticas, en particular la importancia decreciente en los impuestos al comercio internacional y el aumento en los impuestos al consumo y los individuos. En nuestro país la estructura impositiva está dominada por los impuestos al comercio exterior, siendo responsables por casi la mitad de los ingresos tributarios. Con la expansión del proceso de sustitución de importaciones y la baja en los precios del azúcar, esta categoría ha perdido terreno, la diferencia siendo compensada por un aumento en la proporción de los impuestos al consumo/ingresos tributarios. Si tomamos en cuenta que los impuestos a la propiedad en nuestro país son insignificantes y que los ligeros aumentos en los impuestos a compañías y sociedades ha sido causado básicamente por aumentos en las contribuciones de la industria azucarera y la Rosario Dominicana, en períodos de altos precios para estos productos, el Cuadro que emerge es de un desplaza-

miento de la carga fiscal de los grupos industriales y comerciales al sector azucarero, principalmente al estado dominicano a través de impuestos a los beneficios del CEA y la Rosario Dominicana, a la clase media y obrera a través de impuestos al consumo, y a los cuellos blancos asalariados a través de impuestos al ingreso.^{18/}

En suma, la reducción en los ingresos tributarios como proporción del PBI ha sido causada por la reducción en los impuestos al comercio exterior y a compañías y sociedades. No obstante, la presión fiscal ha berse reducido, el peso del financiamiento de los gastos del estado ha descansado sobre las clases asalariadas y el sector azucarero.^{19/}

18/ El peso de la carga tributaria recae principalmente sobre los cuellos blancos asalariados en el sector público y privado, y no en grupos profesionales, tales como doctores y abogados cuyos ingresos reales son difícil de detectar.

19/ Con la incorporación de la Rosario Dominicana al patrimonio es tatal, la contribución del estado en el financiamiento de sus gastos ha aumentado.

V
ESTRUCTURA IMPOSITIVA
 1972-1980

(Porcentaje de Ingresos Tributarios Totales)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Cías. y Sociedades	14.0	12.2	16.0	15.6	15.2	11.3	10.8	12.3	17.9
Individuos	4.0	6.8	6.3	5.8	7.2	7.0	8.4	8.2	6.9
Consumo	18.3	17.5	15.9	15.4	20.7	22.6	23.0	23.9	27.7
Importaciones	41.1	40.6	37.6	29.8	34.2	34.4	37.6	34.8	31.9
Exportaciones	6.8	9.1	14.8	25.7	12.5	15.2	7.0	7.0	8.3
Otros	15.8	13.8	9.4	7.7	10.2	9.5	13.2	13.8	7.3
TOTALES	<u>100.0</u> =====	<u>100.0</u> =====	<u>100.0</u> =====	<u>100.0</u> =====	<u>100.0</u> =====	<u>100.0</u> =====	<u>100.0</u> =====	<u>100.0</u> =====	<u>100.0</u> =====

IV. EL DEFICIT Y SU FINANCIAMIENTO

Nuestro interés en esta sección se centra en el déficit del gobierno central consolidado. La definición adoptada en este ensayo es la siguiente:

$$DF = IT - GC - FBCF$$

Donde:

- DF = Déficit Fiscal
- IT = Ingresos Tributarios
- GC = Gastos Corrientes
- FBCF = Formación Bruta de Capital Fijo

Esta definición difiere de la usada por el Fondo Monetario Internacional [FMI], que incluye las donaciones en las partidas de ingreso y las amortizaciones en la partida de gastos. Para los propósitos de este análisis es separar los ingresos tributarios de otras formas de ingresos, ya que estas representan la adquisición obligatoria y legal de recursos privados por parte del estado.

Existen tres maneras de financiar el déficit:

- i] Creación monetaria a través de la emisión de dinero;
- ii] Endeudamiento interno o externo a través de la emisión de bonos o contratos de préstamos; y

iii) Los excedentes de las empresas estatales y los fondos del seguro social.

VI
DEFICIT FISCAL/PBI

Años	Ahorros Gubernamentales*	Ahorros Estatales**
1972	3.7	-2.6
1973	4.1	-2.5
1974	5.6	-1.7
1975	8.2	0.2
1976	5.1	-0.4
1977	4.5	-1.0
1978	2.2	-2.2
1979	0.1	-2.6
1980	-0.4	-3.4

* Definido como Ingresos Tributarios-Gastos Corrientes.

** Definido como Ingresos Tributarios-Gastos Corrientes-Formación Bruta de Capital Fijo.

El Cuadro # VI , muestra el déficit fiscal como proporción del PBI para el período 1972-1980. A partir del año 1976 existe una tendencia hacia el ensanchamiento del déficit como proporción del PBI. Esto confirma nuestra última hipótesis.

CONCLUSION

Las estadísticas fiscales muestran claramente que los gastos gubernamentales como proporción del PBI han disminuído gradualmente en el período bajo estudio, pero la razón Ingresos Tributarios/PBI ha descendido aún más, aumentando así el déficit fiscal. Este déficit es financiado a través del endeudamiento externo y la creación de dinero. Además, a pesar del descenso en la carga tributaria las clases empresariales han transferido el peso de los gastos del estado a la clase obrera y la pequeña burguesía asalariada.

NOTA

En el próximo borrador, esta sección será ampliada considerablemente, ya que se incluye una extensa discusión sobre los mecanismos de financiamiento interno, el proceso de endeudamiento externo, la situación de balanza de pagos, y los argumentos monetaristas de los efectos negativos de los déficits.

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA
Departamento de Estudios Económicos

PRESION FISCAL
(Ingresos Tributarios/PBI)

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
14.5	14.1	15.0	16.6	13.8	13.1	12.0	11.6	10.5
				<u>1981</u>	<u>1982</u>			
				9.9	7.5			

IMPUESTOS A COMPAÑIAS Y SOCIEDADES/PBI

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
2.0	1.7	2.4	2.6	2.1	1.5	1.3	1.4	1.9

HG/mo.

Santo Domingo, D.N.
4 de octubre, 1982.

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA
Departamento de Estudios Económicos

ESTRUCTURA DE GASTOS, 1972-1980

Gastos Totales/PBI

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
18.1	17.6	18.8	17.6	16.1	14.8	15.7	17.7	16.2

Gastos Corrientes/PBI

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
10.8	9.9	9.4	8.4	8.7	8.6	9.8	11.5	13.2

Formación Bruta de Capital/PBI

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
6.3	6.6	7.3	8.1	5.4	5.6	4.4	2.7	2.5

HG/mo.

Santo Domingo, D.N.
4 de octubre de 1982.

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA
Departamento de Estudios Económicos

ESTRUCTURA IMPOSITIVA - 1972-1980
(Porcentaje de Ingresos Tributarios Totales)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Cía. y Sociedades	14.0	12.2	16.0	15.6	15.2	11.3	10.8	12.3	17.9
Individuos	4.0	6.8	6.3	5.8	7.2	7.0	8.4	8.2	6.9
Consumo	18.3	17.5	15.9	15.4	20.7	22.6	23.0	23.9	27.7
Importaciones	41.1	40.6	37.6	29.8	34.2	34.4	37.6	34.8	31.9
Exportaciones	6.8	9.1	14.8	25.7	12.5	15.2	7.0	8.5	8.3

HG/mo.

Santo Domingo, D.N.

4 de octubre de 1982.

CARGA IMPOSITIVA - 1972-1980

INGRESOS TRIBUTARIOS/PBI

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
14.5	14.1	15.0	16.6	13.8	13.1	12.0	11.6	10.5	9.9	7.5

IMPUESTOS AL COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES/PBI

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
7.1	7.1	8.0	9.3	6.5	6.6	5.4	5.1	4.2

IMPUESTOS A LAS IMPORTACIONES/PBI

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
6.0	5.7	5.6	5.0	4.7	4.5	4.5	4.0	3.3

IMPUESTOS A LAS EXPORTACIONES/PBI

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
0.12	1.0	2.2	4.3	1.7	2.0	0.8	1.0	1.0