



**PROYECTO DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL  
PROYECTO MODERNIZACION DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

**ESTUDIO SOBRE LA POSIBILIDAD DE TRANSFERIR  
A LOS MUNICIPIOS  
EL IMPUESTO DE LA VIVIENDA SUNTUARIA (IVSS)**

Documento de Trabajo

**Isidoro Santana**

**2002**

# ÍNDICE

## ESTUDIO SOBRE LA POSIBILIDAD DE TRANSFERIR A LOS MUNICIPIOS EL IVSS.

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>II. EL CONVENIENTE PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN .....</b>	<b>9</b>
Conceptos y tendencias .....	9
La descentralización y el cobro de los impuestos .....	11
El impuesto a la propiedad y los municipios .....	13
<b>III. LAS FINANZAS MUNICIPALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA .....</b>	<b>17</b>
Antecedentes .....	17
Principales avances en los últimos dos decenios .....	18
<b>IV. EL IMPUESTO A LAS VIVIENDAS Suntuarias y Solares .....</b>	<b>22</b>
Los impuestos a la propiedad en la República Dominicana.....	22
El impuesto a las viviendas suntuarias y solares urbanos no edificados (IVSS) .....	25
Principales problemas en la aplicación del IVSS .....	26
El estatus legal del impuesto .....	29
Cobertura de los registros del DGII .....	30
La situación del catastro nacional .....	31
<b>V. VIABILIDAD DE TRANSFERIR EL IVSS A LOS MUNICIPIOS .....</b>	<b>34</b>
En qué contribuye a los propósitos del Estado .....	34
Disposición del gobierno nacional de desprenderse de esos tributos .....	35
Capacidad de los municipios de administrarlo .....	36
<i>Recaudación por el IVSS a nivel local .....</i>	<i>37</i>
<i>Situación de los catastros municipales .....</i>	<i>41</i>
Distribución intermunicipal .....	42
Posibilidad de un mecanismo de compensación .....	43
Implicaciones en términos de política macroeconómica.....	45
Posible reacción del contribuyente .....	45

<b>VI. POSIBLE ESTRATEGIA A SEGUIR PARA LA TRANSFERENCIA .....</b>	<b>45</b>
Etapa inicial .....	46
Etapa traspaso del cobro .....	47
Rediseño de tributo .....	48

## **ESTUDIO SOBRE LA POSIBILIDAD DE TRANSFERIR A LOS MUNICIPIOS EL IVSS.**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

Actualmente existe cierta tendencia, a nivel mundial, hacia estados más descentralizados, lo que implica un proceso gradual de transferencia de atribuciones, recursos fiscales y capacidad de ejecución desde el nivel nacional de gobierno a los niveles locales, con lo que se persigue una mayor racionalidad en el uso de los recursos públicos, más rendición de cuentas y pulcritud en su administración, más justicia social y un ejercicio más pleno de la democracia.

Sin embargo, se plantea la pregunta de cuál debería ser la estrategia adecuada para ir elevando la participación de los municipios, si por vía de transferencias crecientes desde el gobierno central o por vía del desarrollo de una capacidad propia de recaudación tributaria. Ambas modalidades tienen sus ventajas y desventajas: la recaudación propia es más congruente con la autonomía y el autogobierno de las comunidades y, por tanto, con la democracia política, mientras que a veces, razones macroeconómicas y administrativas aconsejan la existencia de un solo centro de decisiones en materia tributaria.

La experiencia internacional indica que lo ideal es una combinación de ambos componentes: que algunos tributos los cobre directamente el municipio, al tiempo que recaudación centralizada de otros con un régimen de participación, que dispone una proporción de los recaudos a favor de los gobiernos locales.

Hay algunas fuentes tributarias que universalmente se consideran propicias para el nivel municipal de gobierno o, al menos, para los gobiernos intermedios (provinciales o estatales). Los impuestos a la propiedad inmueble constituyen un caso típico de ello, debido a que reúnen muchas de las características básicas apropiadas para ello: primero, la fuente de capacidad contributiva está muy difundida geográficamente, lo que dificulta los excesivos privilegios; segundo, poca movilidad intermunicipal, lo que dificulta la elusión; tercero, mucho conocimiento del medio y de los potenciales contribuyentes por parte del gobierno local, lo que facilita la administración; no suele afectar la política macroeconómica, la cual debe ser unitaria en todo el país; no es determinante para la generación de ingresos al gobierno central, así como otras razones.

Según el FMI, los impuestos a la propiedad aportan el 45% de las recaudaciones de los municipios en EUA, el 66% en Canadá, el 51% en Inglaterra, el 51% en Nueva Zelanda, el 26% en Francia y el 23% en España. A nivel regional, producen el 28% de las recaudaciones propias en Brasil, el 40% en Chile, el 31% en Paraguay y el 10% en Bolivia, para poner sólo algunos ejemplos.

En Chile, por ejemplo, existe un impuesto territorial cobrado por los municipios, por medio del cual recaudan aproximadamente un 0.7% del producto. Trasladando las proporciones a la República Dominicana, significaría que los municipios estarían percibiendo por esa vía unos RD\$2,770 millones al año, que es más dinero que el total que les fue transferido desde el gobierno nacional en el 2001. En Brasil, a su vez, los tributos inmobiliarios son cobrados por los estados, percibiendo por esa vía alrededor de un 1% del PBI. Naturalmente, hay otros países que también tienen municipalizados estos tributos con proporciones menores de

recaudación, pero en la mayoría de los casos, comparativamente más que el total de ingresos propios de los ayuntamientos en República Dominicana.

En el país no existe formalmente un impuesto general a la propiedad de bienes raíces, aunque sí una multiplicidad de figuras tributarias que gravan diferentes manifestaciones de la propiedad. Pero entre todas es muy poco lo que aportan a la generación de ingresos fiscales. Uno de estos tributos es el impuesto a las viviendas suntuarias y solares urbanos no edificados (IVSS).

El mismo consiste en un impuesto ad valorem que se aplica a las construcciones destinadas a viviendas, urbanas y rurales, incluyendo casas y apartamentos, a partir de un valor de RD\$1.3 millones. El impuesto se aplica al monto total, no al valor marginal a partir de la exención básica. La tasa es de 0.25% anual, pagadero en dos cuotas semestrales, por la vivienda habitada por sus propietarios o familiares cercanos, y 0.50% anual por la segunda o sucesivas viviendas de un mismo propietario, así como por los solares urbanos. Las viviendas adquiridas con financiamiento hipotecario están exentas mientras deban al menos el 50% del préstamo.

Pero se advierte un bajo nivel de cumplimiento del impuesto, en parte por deficiencias del propio instrumento legal y por razones administrativas, por lo que su impacto en el presupuesto fiscal ha sido extremadamente modesto, y no llega a alcanzar ni siquiera un tercio de un uno por ciento de los ingresos corrientes en la actualidad.

Entre las deficiencias del diseño impositivo, se presentan confusiones en torno a la naturaleza del impuesto, de si debe limitarse a cubrir las viviendas suntuarias o a un universo más amplio. Aunque la Ley establece su cobro a viviendas a partir de medio millón, por disposición administrativa se subió la exención básica a RD\$1.3 millones, que es lo que se aplica en la actualidad. A principios del actual Gobierno se propuso que la exención fuera establecida en RD\$2.0 millones, propuesta que no fue aprobada por el Congreso en su momento, aunque más recientemente, por iniciativa de los mismos legisladores, se dispuso aplicarlo exclusivamente a las viviendas valoradas en más de RD\$3.0 millones. Si se hace así, ciertamente que se estarían gravando sólo las viviendas de lujo, pero es seguro que el universo de contribuyentes se reduciría a una cifra ridícula, con lo cual es como si el país renunciara a tener un impuesto a la propiedad de viviendas, puesto que aplicaría a un estrato muy exclusivo de la población.

Entendiendo tal situación, el Poder Ejecutivo no ha promulgado la Ley. En esta virtud, sería conveniente que tanto el Gobierno como el Congreso entendieran que lo más racional para el país es que hubiera un impuesto general a la propiedad inmueble, y que el mismo sólo deje fuera a las viviendas de los pobres, tanto por razones de justicia social como por facilidad de administración. Sin embargo, dicho impuesto debería estar bien concebido, por lo que el esfuerzo de rediseño de la Ley no debería ser fruto de la improvisación.

Por eso, se sugiere que primero se haga la transferencia, y que el cambio del impuesto se haga una vez que los municipios se hayan iniciado con su administración. Al ser tan bajo su aporte al fisco (menos de un tercio de un 1%) su transferencia a los ayuntamientos prácticamente ni se sentiría en términos del presupuesto gubernamental.

El rediseño que se considera razonable se encaminaría a dos propósitos: hacerlo más justo en términos intermunicipales y sociales, y dificultar la evasión. Para lo primero, resulta conveniente avanzar hacia convertirlo en un impuesto territorial un poco más general. Se

sugiere comenzar por quitarle el carácter de “suntuarias” a las viviendas que pretende cubrir, con la intención de darle una base de contribuyentes más amplia a los municipios donde no abundan las viviendas realmente suntuarias.

Pero al mismo tiempo, para evitar cargar mucho a la clase media, se procuraría que las alícuotas sean marginales. De esta forma, los hogares de ingresos medio altos, que tienen viviendas acomodadas pero no suntuarias, pagarían un porcentaje sobre el valor excedente a partir de un determinado monto. Por ejemplo, parece justo que se aplique a partir del medio millón de pesos, como dice la ley, pero sólo sobre el valor en exceso. De esta forma, aquel cuya propiedad se valora en RD\$800,000 pagaría una fracción de 300 mil pesos, en vez de un porcentaje del valor total como es ahora, que tiende a hacerlo injusto.

Para el segundo propósito, debería contemplarse que, en vez de dejar exentas las viviendas adquiridas con préstamos hipotecarios, la base del impuesto sea el patrimonio neto del propietario en la unidad, es decir, el valor de la vivienda menos la deuda. Como está ahora, quien adquiere una vivienda valorada en RD\$10 millones, usando un financiamiento de sólo un millón, se mantiene exento mientras deba más de medio millón, por lo cual puede tardar décadas sin ser sujeto del impuesto. La propuesta es que la base del impuesto sea el valor de la unidad menos lo que debe. De esta forma, en el ejemplo, desde un principio comenzaría pagando sobre los RD\$9 millones que tiene invertidos en ella.

En virtud de que el impuesto a la tenencia de propiedad suele pagarse anual o semestralmente, y que su pago, siendo un desembolso significativo, no siempre coincide con el momento de mayor holgura de liquidez por parte del contribuyente, facilitaría la recaudación darle al contribuyente la libertad de definir su calendario de pago, que escoja el mes que resulte más de su conveniencia y, de ser necesario, que pueda pagarlo en cuotas trimestrales. A nivel municipal, la relación entre el fisco y el ciudadano debe ser más flexible que con una administración tributaria centralizada. Incluso, en municipios pequeños se pueden facilitar hasta una distribución mensual de los pagos.

El principal problema administrativo se deriva de la carencia de un catastro adecuado. Para el cobro del IVSS, la administración tributaria ha concentrado su esfuerzo en las ciudades más grandes y las de mayor desarrollo turístico. La DGII tiene un registro de contribuyentes con 26,002 viviendas registradas actualmente como no exentas, de las cuales el 96% se localiza en cuatro ciudades. Pero la DGII es un órgano de carácter nacional y puede enfocar su esfuerzo en aquellos puntos de la nación donde encuentre más potencial. Diferente será cuando el impuesto sea municipal, pues cada municipio tendría que hacer su esfuerzo en la jurisdicción que le toque.

La Dirección General Del Catastro, órgano del gobierno nacional, ha concentrado su esfuerzo de detección y valoración en la propiedad urbana. De la ciudad de Santo Domingo tiene identificados los predios por medio de la cartografía. Desde abril del año 2000 puso en marcha un proyecto de modernización de la información catastral, el cual está funcionando de manera exitosa, pero con una limitación: se ha ejecutado como un plan piloto para un área geográfica muy restringida del Distrito Nacional. Sin embargo, una vez ejecutado como plan piloto, resulta más fácil extenderlo a todo el territorio nacional, porque el sistema de cómputos está establecido, con su base de datos, así como el conocimiento técnico de su operación y sólo faltaría recabar la información básica para el resto del país (características y localización de las propiedades) y elaborar los índices de precios del valor de la tierra por sectores, e introducir los datos al sistema, el cual automáticamente suministraría la información sobre los valores de cada propiedad.

De modo que el catastro nacional dispone de un instrumento útil para integrar los demás registros, pero así como está no permite ser la base para que los ayuntamientos administren exitosamente el IVSS. Afortunadamente, los principales municipios tienen su propio catastro municipal, por lo general con una cobertura mayor y más actualizada, aunque con menos información y con medios informáticos atrasados. Estos consisten en levantamientos construidos para tener registros de contribuyentes de los tributos y tarifas municipales vigentes hasta el momento, los que no exigen tener información sobre viviendas suntuarias, pues no fueron concebidos para la aplicación de este impuesto. Pero pueden ser articulados con el Sistema de Información Catastral de la DGC y con la experiencia y los procedimientos administrativos de la DGII.

El proceso de traspaso del IVSS al nivel municipal debería contribuir a diversos propósitos de la política pública, pero no es razonable intentar hacerlo todo de golpe. En una primera etapa parece conveniente mantener el diseño actual del impuesto y gran parte de la organización administrativa vigente, para evitar entrar lidiando con muchos frentes a la vez. A fin de evitar un retroceso, se requiere partir del registro actual de la DGII, transfiriéndoles al mismo tiempo la información a los ayuntamientos. Lo mejor sería que en esta fase la labor de cobro la siga haciendo la DGII, pero por cuenta de los ayuntamientos,

En esta fase, que debería ser corta, de uno a dos años, los municipios, a su vez, irían alimentando el registro de propiedades de la DGII en base a datos de sus propios catastros, con lo cual dicho registro se ampliaría. Al mismo tiempo, tendrían que ir adecuando sus catastros municipales a los requerimientos de cobro de un impuesto así, en trabajo conjunto con la DGC. Por su parte, además de transferirles la información contenida en su registro, la DGII tendría que entrenar a los municipios en la forma de cobro.

En un período relativamente breve, una cantidad apreciable de municipios deberían estar en condiciones de comenzar a cobrar el impuesto por sus propios medios, pero inevitablemente con la colaboración de la DGII. Por la circunstancia de la muy diferenciada capacidad contributiva que existe a nivel geográfico, se ha considerado la posibilidad de un mecanismo de redistribución a lo interno del IVSS. Sin embargo, tras analizarlo hemos concluido que eso no parece aconsejable por ahora, excepto en la ciudad de Santo Domingo.

Por un lado, la recaudación por este impuesto es tan baja que en un principio la transferencia no va a afectar notablemente las finanzas municipales; y por otro, sólo las desequilibrarían en la medida que algunos municipios logren progresos apreciables en el cobro, pero entonces pretender corregirlos artificialmente implicaría desalentar la eficiencia y premiar el poco esfuerzo.

Sin embargo, este razonamiento no aplica en el caso de los ayuntamientos de la ciudad de Santo Domingo, en que sí conviene un mecanismo de compensación por tres razones: Primero, porque siendo la misma ciudad se ha dividido en ayuntamientos diferentes con muy dispar capacidad contributiva; segundo, porque el ADN heredaría el mayor esfuerzo de administración que ha concentrado la DGII en la ciudad; y tercero, porque el plan piloto de información catastral de la DGC se concentró en los polígonos de mayor capacidad de pagos de la ciudad, que por coincidencia caen en el nuevo Distrito Nacional, por lo que el Ayuntamiento del mismo parte de una base de datos privilegiada para la administración del impuesto.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como fin analizar la viabilidad y determinar las vías a seguir para el traspaso del impuesto a las viviendas suntuarias y solares urbanos no edificados desde el nivel nacional de gobierno al nivel municipal. En principio, la idea es evaluar los posibles beneficios económicos y sociales de que sea transferido, al tiempo que analizar la posibilidad técnica de la transferencia, particularmente a partir de la capacidad administrativa para la recaudación y control del impuesto que tienen o puedan adquirir los municipios, y la posibilidad de que esto constituya un avance en materia de desarrollo institucional, especialmente en fortalecimiento municipal.

En adición, es intención del estudio mostrar los lineamientos de lo que sería una estrategia de promoción, orientada a convencer a los agentes involucrados, particularmente al Poder Ejecutivo, de lo positivo que resultaría para el Gobierno tomar la decisión.

El estudio consta de las siguientes partes:

En primer lugar se presenta un resumen ejecutivo del documento completo.

Tras esta introducción se presenta un segundo capítulo en el que se discute sobre el proceso de descentralización del Estado que ha venido teniendo lugar en el mundo y América Latina, los pro y los contra de que los municipios cobren sus propios impuestos, lo común que es en el mundo y lo apropiado de que los impuestos sobre la propiedad predial sean de carácter municipal.

El tercer capítulo analiza el sistema municipal dominicano, en especial los aspectos relativos a las finanzas públicas, y los avances en materia de descentralización. En un cuarto capítulo se analizan los diversos impuestos sobre la propiedad vigentes en República Dominicana, y particularmente el impuesto sobre las viviendas suntuarias y solares urbanos no edificados. Sobre este último, se detiene en torno al diseño técnico del impuesto, los problemas vinculados con su administración y la situación del catastro nacional.

Y el quinto capítulo desarrolla propiamente la factibilidad de la transferencia del IVSS a los

municipios. Específicamente, se trata el tema de la conveniencia económica y política, la eventual disposición del gobierno a desprenderse del impuesto, la capacidad de los municipios para administrarlo y el tema de la justicia intermunicipal

Finalmente, como capítulo seis se propone la estrategia que se considera apropiada para ejecutar la transferencia, incluyendo un rediseño técnico del impuesto que lo haga más racional, y lo que entendemos que son los pasos a dar para la transferencia.

## **II. EL CONVENIENTE PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

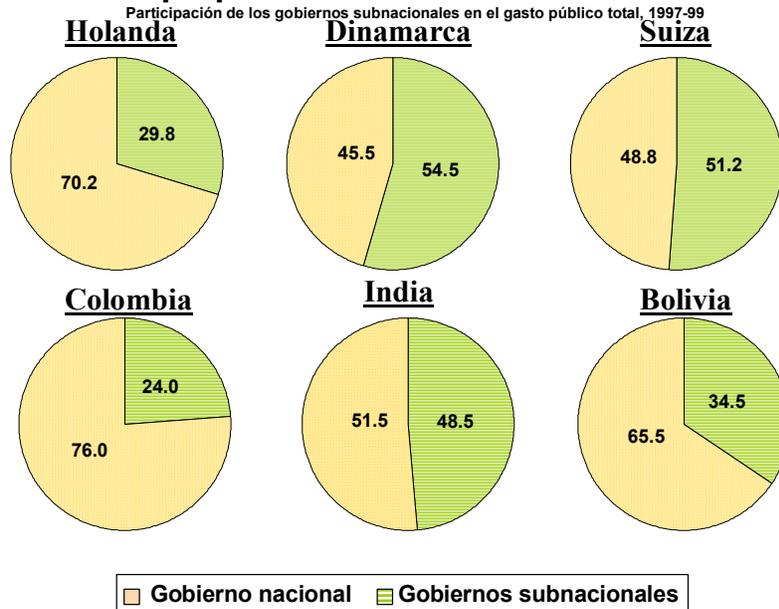
### **Conceptos y tendencias**

Actualmente existe cierta tendencia, a nivel mundial, hacia estados más descentralizados. La descentralización consiste en un proceso gradual por medio del cual se transfieren mayores atribuciones, poder político, recursos fiscales y capacidad de ejecución desde el nivel nacional de gobierno a los niveles locales. Con ella se persigue una mayor racionalidad en el uso de los recursos públicos (los encargados de asignarlos conocen más de cerca las necesidades), más pulcritud en su uso (están más vigilados), más justicia social (están en mejor condición de identificar las zonas y los hogares más necesitados) y un ejercicio más pleno de la democracia, al viabilizar una mayor participación de las comunidades en la gestión de sus asuntos.

El grado de descentralización de un país se mide a partir del porcentaje del gasto público total que ejecutan los gobiernos subnacionales. Muchos de los países grandes en términos geográficos o económicos funcionan con estados descentralizados, pero esta forma de gobernarse no obedece necesariamente al tamaño. El gráfico siguiente, elaborado a partir de los datos de finanzas públicas que prepara el FMI, muestra el grado de descentralización del Estado en varios países desarrollados, pero pequeños geográficamente, y en otros subdesarrollados.

Gráfico 1

### Grado de descentralización en países pequeños o subdesarrollados



De hecho, República Dominicana constituye un caso extremo de modelo centralizado, pues casi todos los poderes económicos y políticos se concentran en el nivel nacional, con la consiguiente debilidad de los gobiernos locales. Ciertamente, esta situación es parte de la tradición latinoamericana, muy particularmente de Centroamérica y el Caribe, aunque pocas veces en tan gran extremo. Mientras en el promedio de los países desarrollados el gobierno nacional concentra el 65% de los recursos públicos, contra un 35% de los municipios y demás órganos subnacionales, esa relación es de 85% versus 15% como promedio en América Latina, y 96.5% contra 3.5% en años recientes en la República Dominicana.

En muchos países existen diferentes niveles de gobierno subnacional, como los regionales, estatales o provinciales e incluso de comunidades autónomas, pero ese no es el caso de la República Dominicana, donde sólo existe el municipal, además del nacional, lo cual facilita muchas cosas.

## **La descentralización y el cobro de los impuestos**

En República Dominicana la conciencia es creciente en el sentido de que conviene avanzar hacia un Estado cada vez más descentralizado, tanto por razones de racionalidad económica, como de justicia social, eficiencia administrativa y democracia política. Sin embargo, esto plantea la pregunta de cuál debería ser la estrategia adecuada para ir elevando la participación de los gobiernos locales en la estructura gubernamental del país, si por vía de transferencias crecientes de dinero desde el nivel nacional o por vía del desarrollo de una capacidad propia de recaudación tributaria de los municipios.

Ambas modalidades tienen sus ventajas y desventajas. Por un lado, la recaudación propia de los ayuntamientos es más congruente con la autonomía y el autogobierno de las comunidades y, por tanto, con la democracia política. Es una forma de que los ciudadanos expresen, por medio de lo que pagan a sus propios órganos de gobierno y los servicios que a cambio reciben, cuáles son sus preferencias. Adicionalmente, varios estudios a nivel latinoamericano han confirmado que la competencia municipal para la recaudación de tributos propios contribuye no solamente a la autonomía financiera, sino que también fortalece la relación entre el ciudadano y su ayuntamiento (“pacto social tributario local”) como base para activar la demanda y el interés del ciudadano hacia su ayuntamiento.

Por otro lado, a veces resulta que razones macroeconómicas y administrativas aconsejan la existencia de un solo centro de decisiones en materia tributaria, y una administración central bien tecnificada. Esto facilita la armonización nacional de la política fiscal y la redistribución intermunicipal de los recursos públicos. Naturalmente, el establecimiento y cobro centralizado de los tributos es mucho menos democrático y no siempre más eficiente.

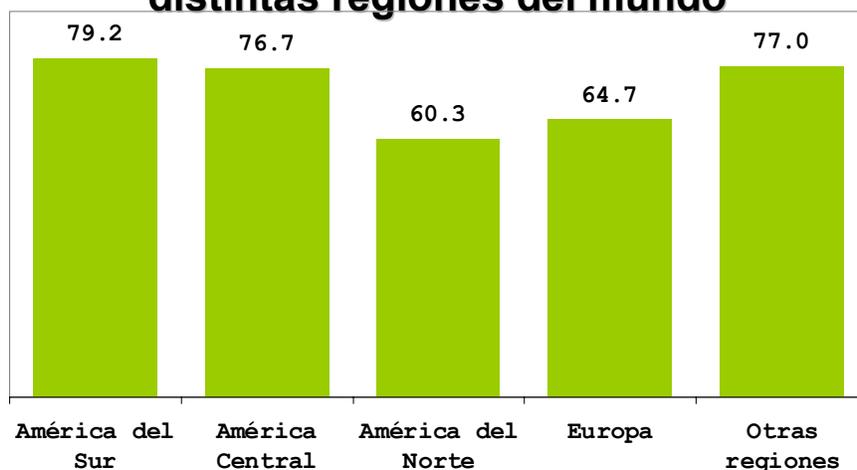
Parece ser que lo ideal es una combinación de ambos componentes, recaudación propia a nivel municipal de algunos tributos y un régimen de participación que implique recaudación centralizada de otros, con miras a armonizar la política tributaria nacional y la eficiencia administrativa con la capacidad de autogobierno de las comunidades.

El gráfico siguiente muestra la proporción de recaudación propia dentro del total de ingresos de los municipios en distintas regiones del mundo (promedios simples de países). Generalmente, la diferencia, es decir, lo que no es recaudación propia, proviene de

transferencias recibidas de otros gobiernos, tanto del nivel nacional como de los gobiernos intermedios, cuando existen (estatales o provinciales). Pero lo que muestra el gráfico es que los ingresos propios suelen ser preponderantes. Ese no es el caso dominicano.

Gráfico 2

### Porcentaje de ingresos propios en el presupuesto de los municipios en distintas regiones del mundo



Fuente: Elaborado a partir de datos del FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2001. Los países de América Central fueron tomados de datos del Proyecto CEPAL-GTZ.

Para la recaudación de tributos a nivel municipal, lo más conveniente es la existencia del régimen conocido como especialización de fuentes, que trata de evitar que distintos gobiernos compitan por las mismas fuentes de capacidad contributiva, o que se generen situaciones de caos por superposición de tributos o distorsiones en materia de política económica. De acuerdo con este régimen, se especializan las fuentes impositivas, definiendo cuáles serán explotadas por el gobierno central y cuáles por los ayuntamientos. Una vez definidas las fuentes de recursos que les serán propias, estos últimos tienen libertad para establecer tributos y para aumentarlos o disminuirlos de acuerdo con sus necesidades y características.

Este es un régimen muy habitualmente usado en países más avanzados. La ventaja principal que tiene es que confiere mucha autonomía al municipio y capacidad de autogobierno a la comunidad. La dificultad es que les obliga a desarrollar su propia capacidad de administración de impuestos. En adición, la evolución económica de los

últimos decenios va estrechando cada vez más las fuentes contributivas, las cuales tienden a limitarse a las operaciones de ingreso, consumo, propiedad y algunos actos económicos menores, la mayoría de las cuales quiere preservarlas para sí el gobierno de la Nación.

Normalmente se admite que las fuentes más propicias para el nivel local son aquellas que ofrecen menos riesgo de evasión o elusión por movilidad intermunicipal, tales como la propiedad de bienes raíces, algunos registros públicos y ciertos actos que implican uso de la propiedad colectiva. Pero también se aplica el criterio de especializar para el nivel municipal fuentes tributarias que se distribuyen bien geográficamente, a fin de evitar privilegios muy marcados de un municipio frente al otro, y figuras tributarias que resultan de fácil administración. Es en base a tales criterios que se viene planteando en el país la transferencia a los ayuntamientos del cobro de algunos impuestos pequeños que ya existen.

### **El impuesto a la propiedad y los municipios**

Los impuestos a la propiedad, particularmente los que se aplican a los inmuebles, constituyen universalmente un caso típico de tributos de carácter municipal o, al menos, de los gobiernos intermedios (provinciales o estatales). La razón es que dichas figuras reúnen muchas de las características básicas de los tributos municipales: primero, la fuente de capacidad contributiva está presente en prácticamente toda la geografía, de modo que es poco probable que se beneficien solo algunos municipios; segundo, poca movilidad intermunicipal, lo que dificulta la elusión trasladando la fuente impositiva de un municipio a otro; tercero, mucho conocimiento del medio y de los potenciales contribuyentes por parte del gobierno local, lo que facilita la administración; además, no suelen afectar la política macroeconómica, la cual debe ser unitaria en todo el país; no son determinantes para la generación de ingresos al gobierno central, así como otras razones.

A continuación se muestra un cuadro indicativo de cómo se distribuyen las fuentes impositivas entre deferentes niveles de gobierno en países seleccionados de América Latina. Los datos resultan de un estudio comparado en diversos países de la región, preparado por el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ. Conviene advertir que, como cada país se analizó por separado, el año tomado como base puede no coincidir entre un país y otro. En todo caso, se aprecia que, si bien en varios países los gobiernos de carácter nacional todavía cobran algunos impuestos sobre la propiedad, lo común es que los que se originan en bienes inmuebles, así como en la circulación o posesión de vehículos, quienes sean cobrados por los gobiernos municipales o los intermedios. Igual se aplica a los impuestos sobre patentes de industria y comercio.

**Cuadro 1**

**DISTRIBUCIÓN DE LAS FUENTES TRIBUTARIAS POR NIVELES DE GOBIERNO EN ALGUNOS PAISES DE AMÉRICA LATINA**

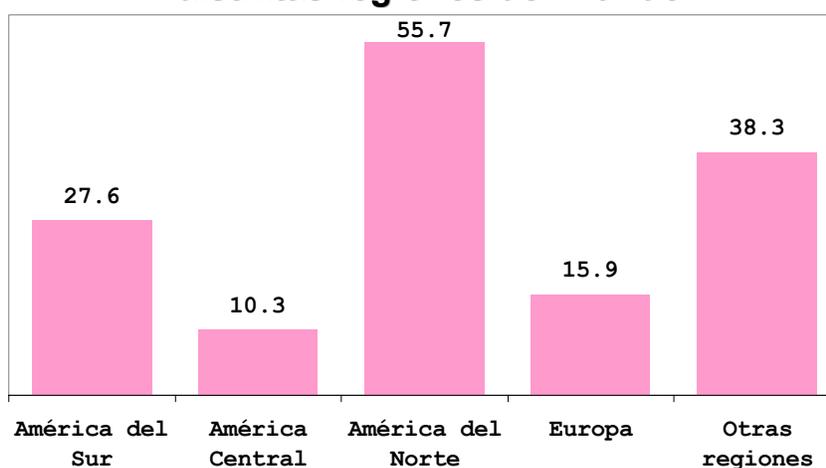
<b>NIVEL DE GOBIERNO y fuente de tributación</b>	<b>BOLIVIA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>CHILE</b>	<b>COLOMBIA</b>	<b>MEXICO</b>	<b>VENEZUELA</b>	<b>REP DOM</b>
<b>NACIONAL O FEDERAL</b>								
<b>Ingresos</b>	Ingresos de las personas* Regalias* Utilidades*	ISR básico Regalias	A las ganancias*	ISR	ISR*	ISR básico*	Imp. rentas petróleo y otras*	ISR*
<b>Propiedad</b>	Transf. de activos*	Grandes fortunas Prop.inmueble Rural*	Patrimonio y activos*	Imp. al patrimonio neto		Activos empresas Propiedad y uso vehículos*	Registro vehículos*	Viviendas suntuarias*  Reg. y circ. de vehículos* Transf. de propiedad*
<b>Comercio exterior</b>	Importación*	Exportación e importación	Comercio y transacciones	Importación	Imp. sobre comercio ext.*	Importación y exportación*	Comercio exterior*	Importación*
<b>Consumo interno</b>	Transacciones* Consumo específico*  Especial sobre hidrocarburos	Imp. sobre productos industrializados*	IVA* Energía eléctrica  Combustibles	Transacciones Consumo específico	IVA* Gasolina (parcial)  Licores y cigarrillos	IVA* Producción y servicios*	Licores y cigarrillos* Derivados del petróleo*	ITBIS* Imp. selectivos sobre b y serv.*  Combustibles*
<b>PROVINCIAL O ESTATAL</b>								
<b>Ingresos</b>		Adicional ISR	Regalias* Ing.brutos de las empresas			Imp. ingresos personales		NO EXISTE GOBIERNO
<b>Consumo interno</b>		Circul. de merc. y serv.*			Gasolina (parcial)	Agr. ind y comercio	Salinas	
<b>Propiedad</b>		Prop. de vehículos  Sucesiones y donaciones	Prop. vehículos*  Prop. inmuebles*		Registro de propiedades Registro de vehículos Registro de inmuebles	Trasf. de inmuebles		
<b>MUNICIPAL</b>								
<b>Propiedad</b>	Prop. de vehículos Prop.inmueble	Trasf. vehículos intervivos  Prop. inmueble Urbana		Circulación de vehículos  Impuesto territorial	Patentes	Propiedad de inmuebles	Patentes sobre vehículos  Propiedad urbana	No tienen sistema tributario propio.
<b>Funcionamiento</b>	Patentes	Emp. de servicios		Patentes		Patentes industria y comercio	Patentes empresas	

\*El nivel que los cobra debe transferirle una parte a niveles inferiores

El gráfico siguiente muestra el porcentaje de los ingresos propios al nivel municipal que suele estar representado por impuestos sobre la propiedad en diferentes regiones del mundo (promedios simples). Dicha proporción es particularmente alta en Norte y Sudamérica, Australia y algunos países de Asia.

Gráfico 3

### Porcentaje de los impuestos a la propiedad sobre ingresos propios de los municipios en distintas regiones del mundo



Fuente: Elaborado a partir de datos del FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2001. Los países de América Central fueron tomados de datos del Proyecto CEPAL-GTZ.

Según los últimos datos del FMI (*Government Finance Statistics Yearbook*, 2001), los impuestos a la propiedad aportan el 45% de las recaudaciones de los gobiernos locales en EUA, el 66% en Canadá, el 51% en Inglaterra, el 51% en Nueva Zelanda, el 26% en Francia y el 23% en España. A nivel regional, producen el 28% de las recaudaciones propias en Brasil, el 40% en Chile, el 31% en Paraguay y el 10% en Bolivia, para poner sólo algunos ejemplos.

Según un estudio comparativo realizado por la CEPAL con el apoyo de GTZ<sup>1</sup>, en varios países de América Latina, incluyendo Centroamérica y el Caribe, entre los tributos considerados como "originarios" de los municipios está el impuesto predial, el cual ha sido municipalizado en casi todos los países de América Latina (los otros son las patentes

<sup>1</sup> CEPAL/ GTZ, *Descentralización Fiscal en América Latina*, Santiago/ Chile 1997

a actividades económicas y el impuesto vehicular). El porcentaje del impuesto predial, en 5 países del estudio comparativo de América del Sur, representaba en 1995 entre 29 y 70 % de los ingresos totales tributarios de los municipios.

En Chile, por ejemplo, existe un impuesto territorial cobrado por el nivel municipal, por medio del cual recaudan aproximadamente un 0.7% del PBI. A manera de ilustración, trasladando las proporciones a República Dominicana, significaría para los municipios percibir por esa vía unos RD\$2,770 millones al año, que es más dinero que el total que les fue transferido desde el gobierno nacional en el 2001. En Brasil, a su vez, los tributos inmobiliarios son cobrados por los estados, percibiendo por esa vía alrededor de un 1% del PBI. Naturalmente, hay otros países que también tienen municipalizados estos tributos con proporciones menores de recaudación, pero casi siempre comparativamente mayores que el total de ingresos propios de los ayuntamientos en República Dominicana.

Por esto, se supone que también en la República Dominicana, un futuro impuesto predial municipal sería un elemento clave para fortalecer la autonomía financiera de los ayuntamientos, al mismo tiempo aliviando la presión municipal hacia el gobierno central para incrementar las transferencias fiscales.

### **III. LAS FINANZAS MUNICIPALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

#### **Antecedentes**

En nuestro país el sistema municipal es considerablemente débil, en gran medida por la gran tradición centralista de manejo del Estado, reforzada durante la época de la dictadura de Trujillo y posteriormente durante los gobiernos del Dr. Balaguer. Gran parte de las atribuciones esenciales de los municipios les fueron gradualmente sustraídas y pasadas al gobierno nacional, incluyendo funciones como construcción y mantenimiento de vías y parques, abastecimiento de agua potable, regulación y control del transporte público de pasajeros y, más recientemente, en el caso de la ciudad de Santo Domingo, hasta la recogida de basura pasó a ser parcialmente centralizada, mediante contratos directos del gobierno con empresas.

En vez de mejorar los servicios para la ciudadanía, cada uno de estos pasos tendió a

hacerlos más ineficientes. Y en vez de hacer más funcional la democracia y fortalecer el respeto mutuo entre los diferentes niveles de gobierno, con cada paso se profundizó la autocracia y se debilitó el poder municipal.

Despojados de atribuciones relevantes, muchos ciudadanos meritorios de las comunidades dejaron de ver a los ayuntamientos como el medio apropiado para canalizar las exigencias de atención al pueblo y para ellos mismos canalizar su vocación de servicio a la comunidad, así como de ascenso en la vida pública, dirigiendo la mirada crecientemente a las posiciones del gobierno central. Algunas veces su espacio en la comunidad tendió a ser ocupado por políticos con menos preparación, menos escrupulosos, e incluso con menos vocación de servicios a la comunidad, al tiempo que se fue debilitando la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Afortunadamente, esa tendencia comenzó a cambiar en algo a medida que en el país han ido penetrando y avanzando las ideas descentralizadoras. Pero las mismas son relativamente recientes y el proceso marcha con extrema lentitud. Si bien con estos avances se han estado acrecentando los ingresos municipales, todavía son pocos para responder a las crecientes demandas de la población y a las mayores responsabilidades de los ayuntamientos. La autonomía financiera municipal en el país es todavía muy limitada, manteniéndose una notoria dependencia de los ayuntamientos respecto a las transferencias que reciben del gobierno central.

Además de las debilidades en las capacidades de recaudación, la dependencia se explica por un sistema fiscal que deja a los municipios alrededor de 50 fuentes tributarias, pero en su mayor parte ya obsoletas y poco rentables desde el punto de vista recaudatorio. Para agravar la situación, una Ley obliga a los municipios a someter a preaprobación del gobierno nacional cualquier tributo municipal que quieran cobrar, además de que se incluyó un inciso (el 25) en el Artículo 55 de la Constitución, facultando al Poder Ejecutivo a derogar por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos, en un caso típico de intromisión de un gobierno en los asuntos del otro.

### **Principales avances en los últimos dos decenios**

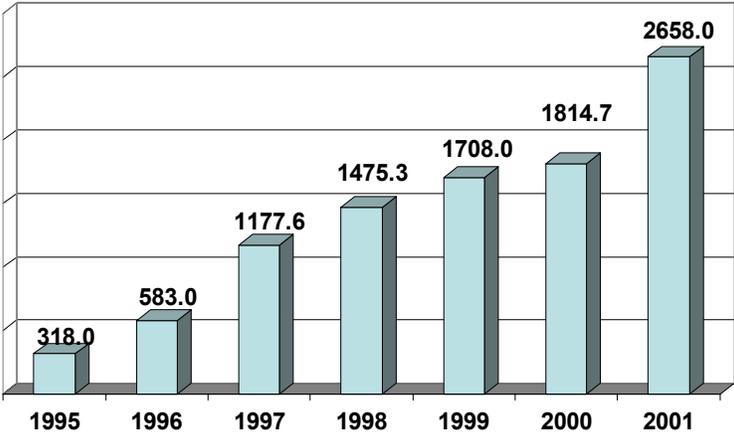
En general, la situación financiera a nivel municipal ha sido poco estudiada. Para complicar

las cosas, no existe un adecuado sistema de estadísticas municipales, ni siquiera de finanzas públicas municipales. Los aspectos económicos del régimen municipal, pese a su trascendencia, no están bien documentados.

El primer paso significativo de recuperación del espacio económico de los municipios tiene lugar en 1983, cuando se pone en vigencia un régimen de participación, con la aprobación de la Ley 140. Mediante dicha ley se dispuso que el 20% de las recaudaciones de Rentas Internas se transfiriera a los municipios. Con esta disposición el Ejecutivo Nacional pierde discrecionalidad al otorgar las transferencias, puesto que la Ley define los mecanismos de distribución, basados fundamentalmente en el criterio demográfico. Sin embargo, es obvio que los ingresos municipales siguen dependiendo de una decisión tomada por el nivel nacional.

Gráfico 4

### Transferencia de fondos del Gobierno Nacional a los municipios



Fuente: LMD y ONAPRES

Además, el 20% que establecía el régimen de participación representaba poco en términos cuantitativos, y muchas veces no se entregaba el monto total dispuesto por la Ley, con lo que los ingresos municipales por esta vía nunca llegaron a alcanzar ni siquiera el 2% de los

ingresos fiscales. En 1995 los gobiernos locales representaron apenas el 1.8% de todo el gasto público.

En 1996 se comenzó a aplicar más fielmente la Ley 140, con lo cual la participación de los municipios se incrementó algo. Al mismo tiempo se inició la discusión para modificar la Ley, pero un aumento muy pronunciado se encontró con una fuerte oposición del gobierno nacional, matizada por el hecho de que la mayoría de los ayuntamientos eran gobernados por partidos diferentes al que gobernaba la nación.

En 1997 se sustituyó la Ley 140 por la 17-97 que dispone que, en vez del 20% de las recaudaciones por Rentas Internas, se les transfiera el 4% de todos los ingresos corrientes del gobierno central. Posteriormente, en el 2000, se dispuso administrativamente que a partir del año siguiente la porción a transferirse a los ayuntamientos se elevara al 5%, y así se ha hecho. Con ello ha venido aumentando ligeramente la ponderación de los municipios dentro de la estructura gubernamental dominicana, hasta alcanzar un estimado de 5.1% de todos los gastos del gobierno general. Aún así, República Dominicana sigue siendo un país con uno de los Estados más centralizados de América Latina.

El actual gobierno parece tener un compromiso más fuerte que las gestiones anteriores con el avance hacia un Estado más descentralizado, con la ventaja de que conferir más poder a los municipios no implica favorecer a la oposición, debido a que la mayoría de los gobiernos locales son dirigidos por su propio partido.

En tal virtud, se han seguido dando pasos en esa dirección. Un proyecto de Ley fue sometido al Congreso sobre División Territorial del país y Descentralización el cual está todavía pendiente de discusión y aprobación. El mismo pretende una división más racional a nivel de regiones, estableciendo órganos con algunas funciones de gobierno en las regiones, en las provincias y a nivel de barrios urbanos y secciones rurales; igualmente incluye elementos que hagan más funcionales y participativos los gobiernos municipales.

Otro paso importante fue la subdivisión del gobierno del antiguo Distrito Nacional, que se había convertido en un municipio excesivamente grande, difícil de manejar. Solamente

hay que señalar que el gobierno de la ciudad tenía bajo su jurisdicción una población mayor que la que gobernó Trujillo durante la mayor parte de su largo período. De esta manera es sumamente difícil administrar el sistema de servicios municipales adecuadamente, por lo que la ciudad capital venía arrastrando deficiencias mucho mayores que el resto del país en términos de ornato, saneamiento, tránsito, etc.

Para poder hacer la subdivisión y, al mismo tiempo, respetar el precepto constitucional de un solo gobierno municipal en el Distrito Nacional, hubo que reducir los límites geográficos de éste creando la Provincia Santo Domingo, con cuatro municipios menores. Seguramente en una primera etapa esto traerá algunas complicaciones propias de la puesta en marcha del nuevo ordenamiento, pero es indudable que con el tiempo contribuirá a hacer más eficiente la provisión de servicios.

El paso siguiente fue un reciente anuncio del Presidente de la República, en julio pasado, reiterando el compromiso de elevar las transferencias de la nación a los municipios hasta un 10%. El Presidente prometió que este nivel se alcanzará, de manera progresiva, antes de finalizar su período, dentro de dos años, lo cual es relevante si se considera que estamos apenas en un 5%.

Estas medidas constituyen el inicio de un proceso mediante el cual los municipios vayan absorbiendo potestades que antes ejercía el nivel nacional, pero es fundamental que se acompañen de iniciativas en otras dos direcciones: mayor definición de cuáles serán sus nuevas responsabilidades (para evitar que se sigan confundiendo con las del nivel central), y un sistema de estímulos-castigos para que los nuevos recursos no vayan a sustituir esfuerzos propios.

De lo contrario, con transferencias crecientes, la reducción relativa del porcentaje de ingresos tributarios propios en el presupuesto municipal, que en 1995 era de alrededor de 38% y parece ser menos de una cuarta parte en la actualidad, conlleva el peligro de que el esfuerzo por la recaudación vaya desapareciendo en gran parte de los municipios pequeños y medianos. Todavía más si se considera que la estructura tributaria actual no ofrece mucho potencial para el incremento de sus ingresos tributarios a nivel local. Por

eso el presente estudio quiere contribuir a la discusión sobre opciones de reformas de dicha estructura fiscal, en este caso a través de la asignación del IVSS a los municipios.

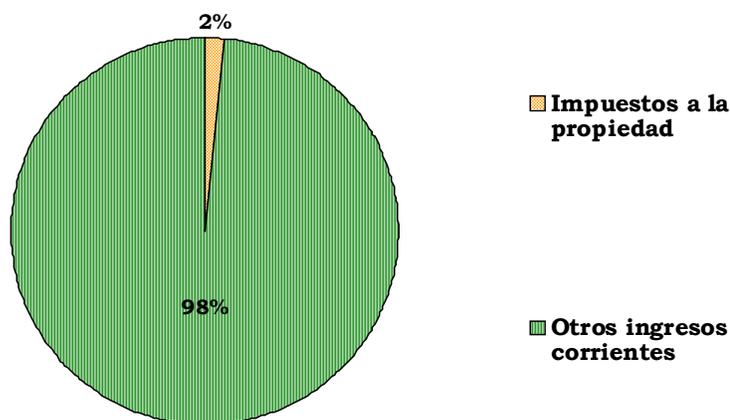
#### IV. EL IMPUESTO A LAS VIVIENDAS Suntuarias Y Solares.

##### Los impuestos a la propiedad en República Dominicana

En República Dominicana no existe formalmente un impuesto general a la propiedad, ni siquiera a la propiedad de bienes raíces. Pero sí existe una gran multiplicidad de figuras tributarias que gravan diferentes manifestaciones de la propiedad. No obstante, aún entre todas es muy poco lo que aportan a la generación de ingresos fiscales, como muestra el gráfico siguiente:

Gráfico 5

#### Participación de los impuestos sobre la propiedad en los ingresos corrientes del gobierno central, 2001



Fuente: Elaborado sobre la base de datos de la Secretaría de Finanzas.

Dentro de los impuestos que gravan el patrimonio, el principal ha sido históricamente, por su aporte cuantitativo al fisco, el de las placas de vehículos de motor que, pese a haber perdido importancia en los últimos años, constituye aproximadamente el 32% de las recaudaciones por la propiedad.

Entre las figuras que establecen algún tipo de tributo sobre los bienes raíces, las principales no se refieren a la tenencia o posesión, sino que gravan diversas manifestaciones de las transferencias, tales como los actos de compra y venta, la herencia o las donaciones de propiedad. La mayoría son figuras vigentes desde hace décadas, aunque ocasionalmente se les introducen modificaciones. Generalmente, dichas modificaciones están orientadas a actualizar las alícuotas, pues el diseño suele ser el de impuestos específicos, cuyos valores van convirtiendo el impuesto en insignificante durante épocas de inflación. Específicamente, están vigentes las siguientes figuras:

- Un impuesto específico que grava los registros de títulos, certificaciones, duplicados, etc., establecido por ley 1542 de 1947 y modificado en 1957 y en 1968.
- Un impuesto ad valorem de 2% sobre las operaciones inmobiliarias (traspaso de propiedad mediante diversas vías), establecido por ley 831 de 1943, con varias modificaciones posteriores. Hasta 1952 era de un 1%.
- Una nueva contribución del 2% establecida por la ley 32 de 1974 sobre actos traslativos de propiedad inmobiliaria y venta condicional de inmuebles.
- Un impuesto proporcional, ad valorem, pero a tasas decrecientes con el monto de la operación, por constitución de compañías, establecido por la ley 1041 de 1935 y modificado en 1953.
- El impuesto a las sucesiones y donaciones, que viene desde el decenio de 1950, con la última modificación por ley 25 de 1969. Este impuesto dispone tasas ad valorem, pero crecientes según el valor de la herencia o donación, y también en función de la categoría (relación de familiaridad existente entre el fallecido o donante con el que la recibe). Las tasas son muy altas y se aplican sobre valores nominales que podrían haber significado una buena herencia medio siglo atrás, pero que ya hoy son ridículos (por ejemplo, herencias de mil pesos en adelante). Como el impuesto hay que pagarlo cuando menos dinero la gente tiene, por los gastos extraordinarios que suelen sobrevenir con la muerte de un familiar, y con esas tasas tan elevadas, la ley virtualmente lo ha convertido en un impuesto confiscatorio. Por eso, lo que hace una

parte de la población es no declarar el valor de la herencia, generando caos en todos los aspectos relacionados al registro de propiedad y múltiples trastornos al funcionamiento de la economía, incluyendo el cobro de los demás impuestos. En este momento se encuentra en el Congreso un proyecto de ley para actualizarlo y racionalizarlo, con lo que se busca poner las cosas en orden para poder cobrar adecuadamente el impuesto

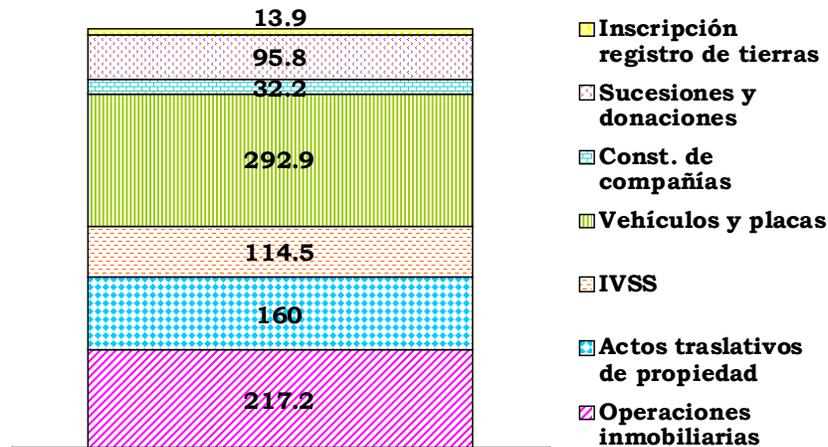
- El impuesto a las viviendas suntuarias y solares urbanos no edificados (IVSS).

También existe una contribución por mejoras, llamada ley de cuota-parte, pero suele cobrarse en especie, y se refiere a un aporte que deben hacer los propietarios de tierras agrícolas beneficiados por obras de riego construidas por el Estado. Por lo general, el aporte es en tierras para la reforma agraria, y no aplica a los beneficiarios de otras obras de infraestructura (carreteras, caminos, avenidas, etc.). Los ingresos por este concepto no se incluyen en los datos de ingresos fiscales.

La distribución de las recaudaciones fiscales (del Gobierno Central) por todos los impuestos sobre la propiedad se muestra a continuación:

Gráfico 6

**Distribución de los impuestos a la propiedad, 2000  
( En millones de RD\$)**



Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Finanzas.

## **El impuesto a las viviendas suntuarias y solares urbanos no edificados (IVSS)**

Este impuesto fue establecido en febrero de 1988 por medio de la ley número 18-88. Consiste en un impuesto ad valorem con las siguientes características:

- Se aplica a las construcciones destinadas a viviendas, urbanas y rurales, incluyendo casas y apartamentos, a partir de un determinado valor.
- Se aplica a los solares vacíos o con construcción que no ocupe al menos el 30% del área, sólo en las zonas urbanas.
- Los solares no tienen exención, mientras que las viviendas gravadas son aquellas con valor superior al medio millón de pesos, según la ley, aunque administrativamente dicho valor se ha actualizado a 1.3 millones, incluyendo el valor del solar y la construcción.
- Cuando una vivienda queda gravada por superar su valor mínimo exento, el impuesto se aplica al monto total, no al valor marginal a partir de la exención básica.
- La tasa es de 0.25% anual, pagadero en dos cuotas semestrales, por la vivienda habitada por sus propietarios o familiares cercanos, y 0.50% anual por la segunda o sucesivas viviendas de un mismo propietario, por las que se encuentran alquiladas o habitadas bajo cualquier forma por otras personas, así como por los solares urbanos.
- Las viviendas adquiridas con financiamiento hipotecario están exentas mientras deban al menos el 50% del préstamo.
- El impuesto se paga por declaración jurada, aunque la ley estimula la declaración y pago aplicando controles para los actos de ventas, traspasos, hipotecas o cualquier acto que implique registro público.

En la práctica, en una sociedad de muy bajo nivel de cumplimiento voluntario de los impuestos, poca gente hace la declaración jurada si previamente no ha tenido lugar algún

acto conminatorio. La ley dispone que el propietario valore las propiedades y haga acompañar su declaración con el correspondiente avalúo expedido por la Dirección General del Catastro, confiriendo a la administración tributaria la potestad de verificación. No obstante, el procedimiento usual es que la Dirección General de Impuestos Internos ve los planos y hace su propia valoración, previa revisión física del inmueble, cuando lo considera procedente. Para ello, el Dpto. de Fiscalización de la DGII cuenta con una sección de Fiscalización de Bienes.

Para elevar el nivel de cumplimiento, además de la información obtenida por medio del Catastro y de los registros públicos, la DGII suele hacer operativos de inspección en las zonas en que se presume que existen muchas propiedades sujetas al pago del impuesto. A pesar de ello, se piensa que, parecido a muchos otros impuestos que se cobran por vía de declaración jurada, el nivel de cumplimiento es bastante bajo con relación al potencial recaudatorio que tiene.

### **Principales problemas en la aplicación del IVSS**

Entre las razones que explican dicho bajo nivel, además de la ancestral debilidad institucional de la administración tributaria dominicana, así como del catastro, se detectan deficiencias del propio instrumento legal, entre las cuales destacan las siguientes:

- Falta de adecuación de la ley a la realidad, expresada en falta de concordancia entre el fin enunciado y el contenido de su articulado. En realidad, los impuestos dirigidos a gravar el lujo suelen tener una cobertura muy exigua, por lo que, de pretenderse aplicar sólo a las viviendas suntuarias, la capacidad contributiva sería ínfima. Por eso, aunque explícitamente se planteó que el objeto del impuesto es la vivienda “suntuaria”, se dispuso aplicarlo a las unidades habitacionales superiores a los 500 mil pesos, incluyendo el valor de la tierra y la edificación. Con ello quedaron cubiertas propiedades que bajo ningún concepto pueden ser consideradas suntuarias, introduciendo en el contribuyente la sensación de algo injusto.
- Con el proceso inflacionario vivido por el país en los primeros años posteriores a la aprobación de la ley (1988, 1989 y 1990), pasaron a quedar dentro del ámbito de la ley viviendas bastante modestas. Aunque posteriormente se actualizó

administrativamente el valor de la exención a 1.3 millones de pesos, la realidad es que la cobertura actual del impuesto le resta mucho del carácter de pretender gravar la vivienda suntuaria.

- El diseño impositivo es injusto, al establecer que la tasa del impuesto no se aplica al valor marginal, sino al valor total. Esto implica que se establece una diferencia muy grande entre una vivienda que superó el valor de la exención y aquella que le falta, aunque sea un peso, para alcanzarlo. Por ejemplo, la diferencia entre tener una vivienda valorada en RD\$1,299,000 y otra valorada en RD\$1,300,000 es de sólo mil pesos, pero puede implicar el pago o no de un impuesto de RD\$6,500 al año. Es decir que una ínfima diferencia de valor puede tener una fuerte implicación tributaria.
- Como es habitual en la mayoría de los impuestos a la tenencia de propiedad, su pago no está asociado a ningún acto que implique recibir ingreso, por lo que, aunque la tasa del impuesto es muy moderada, el momento del desembolso no necesariamente coincide con el momento en que el propietario dispone de liquidez, lo que constituye un estímulo para posponer el pago. En un país de escasa tradición de cumplimiento, esto a su vez constituye una tentación para la posposición indefinida.
- El hecho de dejar exentas las viviendas adquiridas con financiamiento hipotecario puede motivar a los adquirentes a tomar un préstamo simbólico aunque no lo necesiten, lo cual suele ocurrir para eludir el pago del impuesto.
- Dada la carencia de un apropiado sistema de catastro, a menos que se deba realizar alguna transacción que involucre el título de propiedad, o coincida la zona con la realización de algún operativo de detección, la propiedad puede pasarse todo el tiempo sin integrarse al registro de contribuyentes.
- Aún si se realiza alguna transacción, es común en el país subvaluar los actos de transferencia para que la propiedad quede por debajo del ámbito del impuesto.
- En el caso de los solares, a una administración nacional centralizada le resulta difícil definir la frontera entre urbanos y rurales. El crecimiento de las ciudades va determinando que estas vayan absorbiendo crecientes áreas rurales, al mismo

tiempo que muchos campos, gracias al crecimiento poblacional y la dotación de infraestructura y servicios, van adquiriendo cada vez más características de zonas urbanas. Todo ello hace que la frontera entre solares urbanos y rurales sea algo difuso.

Todas las razones expuestas han dado como resultado el escaso éxito obtenido por la administración tributaria en la recaudación del impuesto a las viviendas suntuarias y solares urbanos. La evolución de los ingresos fiscales por este concepto, desde que fue establecido el impuesto en 1988, se muestra en el cuadro siguiente. Los datos se presentan en valores nominales, en dinero de valor constante (a precios de 1988) y como porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno central. Como se aprecia, su impacto en el presupuesto fiscal ha sido extremadamente modesto y, aunque en los últimos años ha aumentado algo, no llega a alcanzar ni siquiera un tercio de un uno por ciento de los ingresos corrientes en la actualidad.

**Cuadro 2**  
**EVOLUCIÓN DE LAS RECAUDACIONES POR IVSS**  
**En millones de RD\$**

<b>Año</b>	<b>Recaudación corriente</b>	<b>Recaudación real (en pesos de 1988)</b>	<b>% de Ingresos Fiscales</b>
1988	4.6	4.6	0.10
1989	10.9	7.8	0.19
1990	9.3	4.4	0.13
1991	10.6	3.4	0.09
1992	12.8	3.9	0.08
1993	16.1	4.7	0.08
1994	19.3	5.2	0.09
1995	17.4	4.2	0.07
1996	25.7	5.9	0.10
1997	60.0	12.6	0.18
1998	57.0	11.4	0.15
1999	87.8	16.6	0.21
2000	114.5	20.1	0.24
2001	155.1	24.9	0.27

Fuente: Elaborado en base a datos de la DGII, y del Banco Central.

## **El estatus legal del impuesto**

Las confusiones continúan en torno a la naturaleza del impuesto, de si debe limitarse a cubrir las viviendas suntuarias o a un universo más amplio. Ya se señaló que, aunque la Ley establece su cobro a unidades habitacionales a partir del valor de medio millón de pesos, por disposición administrativa se subió la exención básica a RD\$1.3 millones, que es lo que se aplica en la actualidad.

A tono con la concepción de que se trata de un impuesto al lujo, como parte del programa de reforma tributaria que sometió al Congreso al final del 2000, el actual Gobierno propuso que la exención fuera establecida en RD\$2.0 millones. En aquel momento dicha propuesta no fue aprobada por el Congreso. Más recientemente, por iniciativa de los mismos legisladores, se aprobó otro proyecto de Ley mediante el cual el IVSS se aplicaría exclusivamente a las viviendas valoradas en más de RD\$3.0 millones. Si esto se aplicara así, ciertamente que se estaría haciendo honor al carácter de tributo a las viviendas de lujo, pero es seguro que el universo de contribuyentes se reduciría a una cifra ridícula, lo cual sería equivalente a que el país renunciara a tener un impuesto a la propiedad de viviendas, puesto que aplicaría a un estrato muy exclusivo de la población.

Entendiendo tal situación, el Poder Ejecutivo parece haber decidido no promulgar la Ley, aunque tampoco la ha devuelto observada al Congreso, por lo que la misma se encuentra en un limbo jurídico. En ocasiones anteriores se han engavetado de esta manera otras leyes, con lo cual, en la práctica, es como si no existieran.

Dada esta circunstancia, sería conveniente que tanto el Gobierno como el Congreso entendieran que lo más racional para el país es que hubiera un impuesto general a la propiedad inmueble, y que el mismo sólo deje fuera a las viviendas de los pobres, tanto por razones de justicia social como por facilidad de administración. Sin embargo, dicho impuesto debería estar bien diseñado, de modo que no se constituya en una carga muy pesada para los grupos medios, aplicándose alícuotas marginales. Todo esto implica un esfuerzo de rediseño de la Ley, que no debería ser fruto de la improvisación. En la parte final de este estudio se proponen los cambios considerados fundamentales. Mientras tanto, es preferible que se haga la transferencia al nivel municipal, manteniendo el diseño con que se aplica actualmente, y más adelante se trabaje el rediseño de la Ley.

## **Cobertura de los registros de la DGII**

Como se expuso, la administración de este impuesto arrastra muchos problemas y la cantidad de contribuyentes registrados es baja. En este momento, la DGII tiene registradas 120,100 viviendas, pero la mayoría de ellas están exentas, de modo que sólo 26,002 tienen valores y características que las hace sujetas del pago del impuesto. Para tener una idea de hasta dónde es adecuado el nivel de cumplimiento, se requeriría comparar este último número con las que legalmente deberían estar gravadas, lo que implicaría saber cuántas viviendas hay en el país con valores superiores a RD\$1.3 millones y qué parte de ellas no tiene deuda hipotecaria superior al 50% del préstamo original.

Sobre lo primero, lamentablemente no existen datos razonables que permitan determinar el universo cubierto por la ley, aunque se podría intentar un estimado grueso a partir de datos parciales. Según el Banco Central, en 1998 había en el país 1.9 millones de unidades habitacionales. Proyectado este volumen por el crecimiento del sector construcción de ese año hacia acá, se podría estimar, a grandes rasgos, una cantidad ascendente a 2.56 millones de viviendas en el 2002. Si se adoptan los mismos parámetros que se derivan de la Encuesta de Hogares de 1998 en cuanto a la calidad media del parque habitacional del país, entonces habría que comenzar por descartar todas aquellas cuyas características físicas indican escaso valor.

Desde un principio, se excluyen todas las que no tienen al mismo tiempo, por lo menos, las paredes exteriores e interiores y el techo predominantemente de concreto, incluyendo posibles combinaciones con ladrillos en las paredes y madera en el techo. Quedaría un grupo más reducido, de unas 630 mil unidades, incluyendo casas individuales y apartamentos, que comprende el universo de las viviendas a ser consideradas potenciales contribuyentes.

El paso siguiente sería saber cuántas de ellas tienen valores inferiores a RD\$1.3 millones, para también descartarlas. A falta de información confiable, se procedió a excluir todas las que son habitadas por hogares ubicados en los cuatro primeros quintiles de la estratificación social (o sea, se descartaron las casas en que vive el 80% de menor ingreso), por considerar que, aunque muchos de ellos vivan en casas que por sus características físicas se puedan considerar de buena calidad, difícilmente estén en ubicaciones o tengan la amplitud

necesaria para alcanzar el valor que las hace sujetos del impuesto. Es decir, el estimado se concentra en aquellas viviendas que, además de tener las características estructurales anteriormente expuestas, son habitadas por hogares que se encuentran en el 20% más rico de la población. Entonces restan unas 290 mil viviendas.

Dicho número es sólo una aproximación, porque dentro de las viviendas en que vive el cuarto quintil (el quintil inmediatamente siguiente al superior, es decir, el 20% de hogares que le sigue al 20% más rico), que al mismo tiempo responden a las características estructurales mencionadas, de las cuales existen 150,000, puede haber muchas unidades que califiquen como sujetos del impuesto.

De modo que el número de unidades valoradas en más de 1.3 millones de pesos debe superar las 300 mil. Naturalmente, para determinar el universo de contribuyentes potenciales, habría que restarle a ese número las que tienen deuda hipotecaria de más del 50% del préstamo original, que por ley están exentas, y sumarle los solares sin edificación. Ambas estadísticas no están disponibles. Pero no sería muy aventurado afirmar que, entre viviendas y solares, debe haber en el país cerca de 300 mil unidades que, según la ley vigente, deberían estar contribuyendo.

Como se expuso anteriormente, el registro de actuales contribuyentes de la DGII alcanza unos 26 mil, con lo que eventualmente se tiene una cobertura menor del 10%. Naturalmente, el grado de incumplimiento no solo puede medirse por la cantidad de contribuyentes registrados, sino también por el valor que aportan respecto a lo dispuesto por la ley, en función del valor real de las propiedades. Sobre esto no tenemos datos, pero dada la tendencia a subvaluar prevaeciente en el país, es lógico admitir que el cumplimiento del IVSS es muy inferior al porcentaje de cobertura mencionado.

### **La situación del catastro nacional**

En la estructura institucional del gobierno central existe una Dirección General de Catastro. Es una organización del gobierno nacional, además de que muchos de los gobiernos municipales también tienen oficinas de catastro municipal, como se verá más adelante.

Formalmente, la DGC es una dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas, aunque

en la práctica funciona con una gran autonomía. Si bien dicha dependencia existe desde tiempos muy remotos, históricamente los gobiernos la han mantenido operando prácticamente por inercia, sin prestarle mucha atención al cumplimiento de sus fines, de modo que el país nunca ha tenido un registro de propiedad de bienes raíces con toda la información, actualizada y confiable, requerida para fines legales y para cobro de impuestos a la propiedad.

En el decenio de 1970, como un subprograma del plan llamado PIDAGRO, se inició un esfuerzo por inventariar y valorar los predios rurales, trabajo que se avanzó y posteriormente cayó en el abandono, habiendo devenido la información desactualizada por los cambios que sobrevienen con el tiempo, por el fraccionamiento y cambios de propietarios de la tierra y por los cambios de valor que tienen lugar tanto a través de la inflación como de las ganancias de plusvalía.

Mucho del esfuerzo posterior se ha concentrado en la propiedad urbana, muy particularmente de la ciudad de Santo Domingo. De la ciudad tienen identificados los predios por medio de la cartografía.

Los cambios de propiedad se van actualizando a través de la información que procede del Registro de Títulos y de Mensura Catastral, y los cambios en las características de las propiedades a través de informaciones que proceden de la construcción de infraestructura y las aprobaciones de construcción que suministra la Secretaría de Estado de Obras Públicas y los ayuntamientos. Pero se advierte que, en un país de tanta informalidad como el nuestro, una parte importante de las informaciones relativas a esas transacciones y cambios no llegan al Registro de Títulos ni a Obras Públicas ni a los ayuntamientos, al menos en el tiempo oportuno.

Para la valoración de las propiedades, la DGC tiene tasaciones de la ciudad de Santo Domingo, oficializadas por medio del Decreto 329-98, que define un índice de precios por sectores.

En abril del año 2000 se puso en marcha un ambicioso proyecto de modernización de la información catastral, el cual está funcionando de manera muy exitosa, pero con una limitación: se ha ejecutado como un plan piloto para un área geográfica muy restringida del

Distrito Nacional. Incluso, se ha concentrado en los polígonos de mayor capacidad de pagos, que coinciden con la parte más céntrica de la ciudad, por lo que con la nueva división territorial, ni siquiera los municipios de la Provincia Santo Domingo dispondrían de este beneficio como punto de partida.

Sin embargo, una vez ejecutado como plan piloto, resulta más fácil extenderlo a todo el territorio nacional, porque el sistema de cómputos está establecido, con su base de datos, así como el conocimiento técnico de su operación y sólo faltaría recabar la información básica para el resto del país (características y localización de las propiedades) y elaborar los índices de precios del valor de la tierra por sectores, e introducir los datos al sistema, el cual automáticamente suministraría la información sobre los valores de cada propiedad.

El sistema de información catastral (SIC), como se denomina el proyecto, tiene en su base de datos información confiable y actualizada para 150,000 unidades en el área metropolitana del Distrito Nacional. Dicha información incluye dirección, datos catastrales, datos personales del propietario, plano del sector, plano de la manzana, foto de la propiedad, datos del terreno, acceso a servicios, año de construcción, uso, tamaño y características físicas de la construcción. Cualquier cambio de las características se actualiza, y a ello sólo hay que introducirle el índice de precios del sector para tener el valor, que sería el dato clave para el cobro del IVSS.

En este momento la DGC está proponiendo actualizar los índices de precios para el Distrito Nacional y también tiene brigadas inventariando los inmuebles de la nueva Provincia Santo Domingo con los datos necesarios para completar la información. Sin embargo, se advierte que, partir de la información disponible en este momento en la DGC para el cobro del IVSS, transferirlo a los municipios de esta manera implicaría un privilegio inicial para algunos ayuntamientos frente a otros, particularmente el del Distrito Nacional seguido de los nuevos de la Provincia de Santo Domingo, frente a los del interior del país, para los cuales se tomaría bastante tiempo completar la información y hacer efectivo el cobro del impuesto.

Por tanto, habría que plantearse otras vías. Como se expuso en un apartado anterior, para el cobro del impuesto a nivel central, aunque la DGII recibe informaciones de la DGC, el Registro de Títulos, la Secretaría de Obras Públicas y los ayuntamientos, además de la que proviene de los bancos y asociaciones de ahorros y préstamos por sus operaciones

hipotecarias, su principal medio de captar contribuyentes son los operativos que realiza por sectores de las ciudades y la valoración la realiza la misma DGII.

De modo que la situación del catastro nacional, aunque dispone de un instrumento útil para integrar los demás registros, así como de un punto de partida para realizar una evaluación catastral del país, no permite ser la base para que los ayuntamientos administren exitosamente el IVSS. Más adelante se verá que los ayuntamientos tienen también catastros municipales, aunque los mismos no fueron concebidos para la aplicación de este impuesto, dado que nunca se había planteado que así fuera. Pero pueden ser articulados con el SIC de la DGC y con la experiencia y los procedimientos administrativos de la DGII. En la parte final del estudio se analiza este aspecto.

## **V. VIABILIDAD DE TRANSFERIR EL IVSS A LOS MUNICIPIOS**

Al momento de analizar la factibilidad de avanzar hacia un Estado más descentralizado por la ruta de transferir la administración de impuestos ya existentes desde la nación a los municipios, normalmente se plantean las siguientes interrogantes:

- En qué contribuye esto al bienestar social y a los propósitos generales del Estado.
- En qué disposición estaría el gobierno nacional de desprenderse de esos tributos.
- En qué capacidad están los municipios de administrarlos.
- Si sería justo desde el punto de vista de la distribución entre distintos municipios.
- Si introducirían distorsiones en términos de política macroeconómica.
- Posible reacción del contribuyente.

### **En qué contribuye a los propósitos del Estado.**

Como se expuso en un apartado anterior, la alternativa de que los municipios recauden entre sus ciudadanos los recursos que van a usar suministrándoles servicios es más congruente con la autonomía y el autogobierno de las comunidades y, por tanto, con la democracia política. Es una forma de que los ciudadanos expresen cuáles son sus preferencias y de fortalecer los vínculos entre el ciudadano y su gobierno local (mayor demanda/ más comunicación/ más sentido de responsabilidad).

Estudios realizados en otros países han confirmado, además, que la disposición a fiscalizar y exigir rendición de cuentas se incrementa en la medida en que el ciudadano es quien le paga sus impuestos al municipio directamente, no por medio de una burocracia tributaria central que ni siquiera llega a conocer.

A nivel del Estado en general, el principal logro consistiría en dar un paso de avance en materia de reforma y modernización de la gestión pública, pero eventualmente también se beneficiaría, a más largo plazo, debido a que la generación de ingresos tributarios a nivel municipal alivia la dependencia actual casi absoluta de los municipios respecto al gobierno central, al tiempo que la mayor eficiencia esperada de la recaudación local podría incrementar los ingresos tributarios totales del Estado.

Finalmente, el manejo municipal del registro predial tributario contribuiría a completar y actualizar los datos prediales en el país, útiles también para otros fines, y todavía altamente incompletos.

### **Disposición del gobierno nacional de desprenderse de esos tributos.**

Normalmente, para iniciar procesos de descentralización transfiriendo el cobro de tributos, se trata de evitar iniciar con figuras que signifiquen mucho desde el punto de vista de su aporte cuantitativo al fisco. Uno de los escollos que habitualmente se presentan es la reticencia del Gobierno a desprenderse de los mismos.

Sin embargo, en este caso no parece pesar mucho tal razón, pues para el año 2001, el IVSS representaba solamente el 0,27% de los ingresos ordinarios del Gobierno Central, como se vio en el cuadro 2. Esto es, se trata de un caso típico de impuesto con vocación de ser municipal que está siendo explotado por el gobierno central, pero aportándole muy poco. Por tanto, para éste, transferirlo no significa un gran sacrificio, porque sus recaudaciones permanecerían prácticamente invariables (menos de una tercera parte de un 1% sería la reducción).

Por lo demás, desde el punto de vista político, este momento histórico, cuando la inmensa mayoría de los ejecutivos municipales comparten con el gobierno nacional el mismo partido, es justamente el apropiado para ir transfiriendo gradualmente algo de poder al nivel local sin

que el Presidente sienta que está fortaleciendo la oposición.

Otra razón es que, en la práctica política dominicana actual, los dirigentes municipales suelen canalizar sus expectativas de aumentos presupuestarios nada más que por la vía de reclamar mayores transferencias desde el gobierno de la nación, virtualmente limitando su responsabilidad de gobernar a administrar los recursos que les llegan, lo que significa gobernar a medias. En la medida en que, por medio de este impuesto y de otros que podrían administrar después, sean ellos crecientemente los responsables de la recaudación de sus ingresos, ya no sería válida la excusa de una mala gestión porque el gobierno no les asigna más fondos.

### **Capacidad de los municipios de administrarlo.**

Si bien el IVSS, aun en su forma actual, tiene un potencial de ingresos mucho más grande que el provecho que le está sacando el Gobierno, debido al bajo nivel de cumplimiento registrado, uno de los aspectos que merece mayor consideración es si los municipios están en condiciones de sacarle más provecho mediante su propia explotación.

Para administraciones tributarias incipientes, como serían obviamente los municipales, se aconseja comenzar con figuras que sean de fácil administración (placas de vehículos, peajes, por ejemplo). En el caso de un impuesto sobre las viviendas y solares no edificadas, si bien resulta más fácil de administrar desde gobiernos locales, tampoco se puede afirmar que será una tarea muy sencilla y que el éxito aflorará de inmediato.

Evidentemente que el primer dato para ponderar la capacidad de recaudación con que iniciaría cualquier municipio es ver cuánto está recaudando en la actualidad la DGII en la localidad. Se da por sentado que los contribuyentes registrados seguirán pagando. El siguiente paso es ver la capacidad de administración tributaria que tiene el municipio y la información catastral de que dispone.

Veamos la situación que constituiría el punto de partida.

### *Recaudación por el IVSS a nivel local*

Las informaciones preparadas por la DGII no permiten identificar cuánto se cobra actualmente en cada municipio, pues los datos están disponibles por colecturías. Y pueden darse casos como los siguientes: un municipio con varias colecturías (el Distrito Nacional), o una colecturía que cubra varios municipios (todas las demás). Para la preparación del cuadro siguiente se tomaron los datos de recaudación por colecturías, agrupando las de Santo Domingo (antes de la división). Las colecturías están todas ubicadas en el municipio cabecera de provincia, pero ni siquiera en todas las provincias. De esto se deducen dos cosas:

- Se supone que si un contribuyente vive (o tiene una propiedad) en un municipio que no es capital provincial, debe trasladarse a pagarlo a dicha ciudad (por ejemplo, los de Licey a Santiago).
- Igualmente, si está ubicado en un municipio de una provincia en que no hay colecturía, aún sea capital provincial, debe trasladarse a la capital de la provincia más cercana en que sí haya colecturía (por ejemplo, los de Neyba o Jimaní a Barahona).

Cuadro 3

**RECAUDACIÓN DE IVSS POR PROVINCIAS**  
**(En miles de RD\$)**

Provincias	Recaudaciones		%	
	2000	2001	2000	2001
Distrito Nacional	84,279	129,608	72.95	79.17
Santo Domingo	-	-	-	-
Españolat	400	538	0.35	0.33
La Vega	1,041	1,371	0.90	0.84
Puerto Plata	5,536	6,431	4.79	3.93
Santiago	7,493	9,416	6.49	5.75
Monseñor Nouel	371	457	0.32	0.28
Duarte	756	1,190	0.65	0.73
María Trinidad Sánchez	172	185	0.15	0.11
Salcedo	205	272	0.18	0.17
Sánchez Ramírez	9	6	0.01	0.00
Monte Cristi	16	60	0.01	0.04
Valverde	136	208	0.12	0.13
Barahona	251	289	0.22	0.18
Azua	69	389	0.06	0.24
San Juan de la Maguana	306	479	0.26	0.29
Peravia	230	253	0.20	0.15
San Cristóbal	472	574	0.41	0.35
El Seybo	8	24	0.01	0.01
La Altagracia	500	480	0.43	0.29
La Romana	11,233	8,747	9.72	5.34
San Pedro de Macoris	2,052	2,729	1.78	1.67
Santiago Rodríguez	-	-	-	-
Dajabón	-	-	-	-
Samaná	-	-	-	-
Bahoruco	-	-	-	-
Independencia	-	-	-	-
Pedernales	-	-	-	-
Elias Piña	-	-	-	-
Monte Plata	-	-	-	-
San Jose de Ocoa	-	-	-	-
Hato Mayor	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>115,535</b>	<b>163,706</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: DGII

Esto tiene el inconveniente de que no permite inferir cuánto estaría recibiendo cada municipio. Ahora bien, tales supuestos se establecen en virtud de la rigurosidad científica que debe tener todo estudio, pero es fácil advertir que si nos olvidamos de ellos, y admitimos que sólo se está cobrando el IVSS en los municipios en que hay colecturías, no se perdería mucho de rigor, debido a que no nos estaríamos alejando mucho de la realidad.

De los datos del cuadro se puede deducir fácilmente que, para el cobro del IVSS, la administración tributaria ha concentrado su esfuerzo en base a dos criterios: primero en las ciudades más grandes (Santo Domingo y Santiago) y, segundo, en las ciudades de mayor desarrollo turístico (Puerto Plata y La Romana).

Lo primero responde a la lógica de que el mayor potencial económico, no sólo para el cobro del IVSS, sino de casi cualquier impuesto en que se pudiera pensar, se concentra en Santo Domingo y, lejanamente, en Santiago. Y lo segundo se explica por la gran densidad de villas vacacionales, habitualmente sujetos del impuesto, que debe haber en Puerto Plata y La Romana.

En el registro de contribuyentes que tiene la DGII, de las 26,002 viviendas registradas actualmente como no exentas, 24,938, es decir, el 95.9%, se localiza en esas cuatro ciudades. Eso muestra que es en las mismas donde se ha concentrado el esfuerzo de localización de contribuyentes.

Cuadro 4

**ESTADÍSTICAS DE VIVIENDAS EXENTAS Y NO EXENTAS POR PROVINCIAS  
Al  
29/08/2002**

<b>PROVINCIAS</b>	<b>EXENTAS</b>	<b>NO EXENTAS</b>	<b>TOTAL</b>
DISTRITO NACIONAL	76,225	21,229	97,454
SANTIAGO	9,227	1,918	11,145
LA VEGA	1,037	302	1,339
DUARTE	1,136	200	1,336
PUERTO PLATA	3,904	758	4,662
SAN PEDRO DE MACORIS	863	301	1,164
LA ROMANA	815	1,033	1,848
SAN CRISTOBAL	390	38	428
AZUA	120	109	229
MONSEÑOR NOUEL	381	114	495
<b>TOTAL</b>	<b>94,098</b>	<b>26,002</b>	<b>120,100</b>

**En porcentaje**

<b>PROVINCIAS</b>	<b>EXENTAS</b>	<b>NO EXENTAS</b>	<b>TOTAL</b>
DISTRITO NACIONAL	81.01	81.64	81.14
SANTIAGO	9.81	7.38	9.28
LA VEGA	1.10	1.16	1.11
DUARTE	1.21	0.77	1.11
PUERTO PLATA	4.15	2.92	3.88
SAN PEDRO DE MACORIS	0.92	1.16	0.97
LA ROMANA	0.87	3.97	1.54
SAN CRISTOBAL	0.41	0.15	0.36
AZUA	0.13	0.42	0.19
MONSEÑOR NOUEL	0.40	0.44	0.41
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Pero esto corresponde a la lógica de la DGII, que es un órgano administrativo de carácter nacional y puede enfocar su esfuerzo en aquellos puntos de la nación donde encuentre más potencial. Muy diferente sería si el impuesto fuera municipal, pues cada municipio estaría interesado en desplegar su propio esfuerzo en la jurisdicción que le toque.

Y si bien los municipios ubicados en las cuatro ciudades mencionadas tendrían ya un punto de partida que los colocaría más avanzados que los otros, además de tener una base de contribuyentes más amplia, no hay dudas de que los otros, con cualquier esfuerzo adicional, podrían registrar progresos respecto a la eficacia de cobros que se

tiene actualmente. Para ello tienen la ventaja de conocer mucho mejor el medio y los potenciales contribuyentes. Conociendo la idiosincrasia nacional, no sería de extrañar que los propios contribuyentes ya cubiertos, al sentirse discriminados, se convirtieran en medio de información al ayuntamiento sobre los demás contribuyentes potenciales. Por tanto, se presume que lo menos que podría recaudarse en un municipio determinado es lo que recauda actualmente la DGII. A partir de ahí todo lo demás es ganancia neta.

### *Situación de los catastros municipales*

En un apartado anterior se expuso sobre la situación del Catastro Nacional, así como del registro de contribuyentes que tiene la DGII. Evidentemente que con la información catastral que existe ahora, ni a nivel central ni a nivel municipal se puede esperar mucha eficacia en el cobro del IVSS.

Sin embargo, los principales municipios del país tienen su propio catastro municipal, por lo general con una cobertura mayor y más actualizada, aunque con menos información y con medios informáticos menos adaptados a la tecnología que demanda la administración moderna. La razón principal de ello es que los catastros municipales existentes son levantamientos contruidos para tener registros de contribuyentes de los tributos y tarifas municipales vigentes hasta el momento, y los mismos no les exigen tener información, por ejemplo, sobre viviendas suntuarias.

El antiguo Ayuntamiento del Distrito Nacional dispone de un catastro computadorizado con información de todos los negocios, para cobrar arbitrios por letreros, rampas, parqueos, ocupación de aceras, etc. Dado que dicho catastro cubre todo el anterior Distrito Nacional, tiene que estar disponible para todos los municipios actuales de la ciudad de Santo Domingo.

Como el catastro tiene información sobre el uso que se da a todas las unidades construidas, se tienen datos sobre las viviendas, incluyendo propietario, localización, nombre de usuario, longitud del frente, cuántos apartamentos (en caso de edificios) y la ubicación por escala social (clase baja, media y alta) del sector de la ciudad. Lo que no tiene, para fines de este impuesto, es el valor de la vivienda.

La información sobre viviendas se usa para establecer las tarifas por recolección de la basura (aunque en la recaudación es muy poco eficiente). Los datos de negocios se usan para diferentes otros tributos, con resultados que se estiman mejores, aunque también pobres. Igualmente, dicha información se usa para el cobro de tributos sobre uso del suelo, los solares baldíos, la tramitación de permisos de construcción y otros propósitos.

El Ayuntamiento de Santiago también tiene su catastro, yendo más lejos, porque gran parte de la ciudad está construida sobre terrenos que son propiedad del municipio, y el gobierno local utiliza ese registro para el cobro por el alquiler de los solares. Además, es más eficiente que el Distrito Nacional cobrando los tributos municipales a los negocios y por la recolección de basura.

En general, aunque el alcance de este estudio no pretendió abarcar un inventario de los catastros de todos los municipios, aparentemente todos aquellos que cuentan con departamentos de planeamiento urbano disponen de algún catastro, con variados niveles de desarrollo. El paso siguiente sería integrar esta fuente de información con la disponible y el sistema informático de la Dirección General del Catastro.

### **Distribución intermunicipal.**

En los regímenes en que se especializan las fuentes tributarias entre diferentes niveles de gobierno, no se recomienda que queden bajo la jurisdicción municipal aquellos impuestos cuyo hecho generador se concentra en algunos lugares del país, para evitar privilegiar demasiado a los municipios en que ello ocurre. Por ejemplo, nunca deberían ser municipales los impuestos aduanales o los que se derivan de la explotación de ciertos yacimientos mineros, porque resultaría injusto contra los municipios en que no haya aduanas o dichas minas.

Debe procurarse escoger aquellos tributos cuyo cobro se distribuye por toda la geografía nacional, lo que no discrimina mucho entre diversos ayuntamientos. Evidentemente que es imposible pretender una distribución muy igualitaria, a menos que se quisiera establecer impuestos con tarifas fijas por cabeza, por ejemplo, o por casa o por superficie de tierra. Pero resulta que éstos serían injustos desde el punto de vista social.

De todas formas, se busca evitar la excesiva concentración. En el caso de un impuesto a las viviendas suntuarias nunca va a haber distribución igualitaria, pero en todo municipio siempre habrá algunos sujetos a quienes cobrarle el impuesto. Aunque la mayor cantidad de viviendas de mucho valor y solares baldíos siempre estará en las grandes ciudades y las zonas turísticas (sólo el valor de la tierra ya las hace costosas), siempre habrá algunas en los demás municipios.

Naturalmente, un municipio nunca podrá depender de esa exclusiva fuente de ingresos. Lo correcto es que haya varias fuentes, incluyendo otros tributos de mayor difusión geográfica que podrían transferírseles en el futuro (posiblemente los más justos a nivel geográfico tienen que ver con el uso de vehículos, como placas o venta de gasolina), pero el gobierno nacional tiene la función indelegable de redistribuir de las zonas más ricas a las más pobres por vía de los impuestos de alta recaudación: valor agregado, selectivos, aduanas, impuesto sobre la renta, etc.

### **Posibilidad de un mecanismo de compensación**

Por la circunstancia de la muy diferenciada capacidad contributiva que existe a nivel geográfico, se ha considerado la posibilidad de un mecanismo de redistribución a lo interno del IVSS, es decir, que un porcentaje de lo recaudado vaya a un fondo de compensación, de modo que parte de lo recibido por los que cobran mucho se transfiera a los que cobran poco. Sin embargo, nuestra conclusión es que eso no parece muy aconsejable por ahora, excepto quizás, en la ciudad de Santo Domingo.

La razón de que parece poco aconsejable es la siguiente: por un lado, la recaudación por este impuesto es tan baja, que en un principio no va a desequilibrar significativamente las finanzas municipales; y por otro lado, sólo en la medida que algunos municipios logren progresos apreciables en el cobro se establecerían notables desequilibrios, pero entonces pretender corregirlos artificialmente implicaría desalentar la eficiencia y premiar el poco esfuerzo.

Sin embargo, este razonamiento no aplica en el caso de los ayuntamientos de la ciudad de

Santo Domingo. Primero, porque fue en dicha ciudad que la DGII concentró su esfuerzo mayor de administración, y eso es algo que heredaría el Ayuntamiento del nuevo Distrito Nacional sin que tenga nada que ver con eficiencia ni esfuerzo propio.

Segundo, porque aunque se haya repartido en municipios diferentes, Santo Domingo forma un solo conglomerado urbano y, como toda ciudad, tiene sus sectores donde viven los ricos y sus sectores para los pobres, mientras que en la distribución política que se hizo la inmensa mayoría de los sectores ricos quedaron en el nuevo Distrito Nacional. Ahí es donde está la gran capacidad de pagos. Para decirlo en el lenguaje popular, en materia de IVSS, a unos les habrían tocado los huesos y a otro la masa.

Hay una tercera razón, y es que el plan piloto del Sistema de Información Catastral de la DGC se concentró en los polígonos de mayor capacidad de pago de la ciudad, que por coincidencia caen en el nuevo Distrito Nacional, por lo que el Ayuntamiento del mismo parte de una base de datos privilegiada para la administración del impuesto.

El cuadro siguiente fue elaborado comparando el porcentaje de la recaudación por el IVSS en el año 2001 por provincias (a falta de información por municipios) y el porcentaje de la población estimada actual de las mismas. Por motivo de la disposición de los datos, toda la recaudación de las colecturías de la capital se atribuyó al nuevo Distrito Nacional. Como se ve, la relación entre un porcentaje y otro favorece fundamentalmente al Distrito Nacional.

Cuadro 5

**RELACIÓN ENTRE RECAUDACIÓN POR IVSS Y POBLACIÓN, POR PROVINCIAS 2001**

<b>Provincias</b>	<b>% Recaudación</b>	<b>% Población</b>	<b>Recaud./ Población</b>
Distrito Nacional	79.2	18.2	4.34
Santo Domingo	-	14.2	-
Españat	0.3	2.8	0.12
La Vega	0.8	4.6	0.18
Puerto Plata	3.9	3.5	1.12
Santiago	5.8	11.2	0.51

Monseñor Nouel	0.3	2.1	0.14
Duarte	0.7	3.7	0.19
Nagua	0.1	1.7	0.07
Salcedo	0.2	1.4	0.11
Sánchez Ramírez	0.004	1.9	0.002
Monte Cristi	0.04	1.3	0.03
Valverde	0.1	1.8	0.07
Barahona	0.2	1.9	0.09
Azua	0.2	2.2	0.11
San Juan de la Maguana	0.3	2.8	0.10
Peravia	0.2	2.0	0.08
San Cristóbal	0.4	5.4	0.07
El Seybo	0.01	0.9	0.02
La Altagracia	0.3	1.8	0.17
La Romana	5.3	2.4	2.22
San Pedro de Macoris	1.7	3.1	0.53
Santiago Rodríguez	-	0.8	-
Dajabón	-	0.8	-
Samaná	-	1.0	-
Bahoruco	-	1.1	-
Independencia	-	0.6	-
Pedernales	-	0.3	-
Elías Piña	-	0.7	-
Monte Plata	-	1.9	-
San José de Ocoa	-	0.8	-
Hato Mayor	-	1.0	-
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1.00</b>

Fuente: Elaborado a partir de datos de la DGII y ONAPLAN.

Por ejemplo, el Distrito Nacional, con el 18.2% de la población, concentra el 79.2% de las recaudaciones. Otras provincias en que la relación entre recaudaciones y población es mayor que uno, es decir, que su aporte relativo es superior a lo que correspondería por su población, son La Romana, con más del doble (2.22) y Puerto Plata (1.12), mientras que en los casos de Santiago y San Pedro de Macorís, aunque es menor que uno, dicha relación sigue siendo elevada respecto a las demás. Todo el resto de las provincias hace un aporte ínfimo comparado con lo que se esperaría por su población, incluyendo muchas en que se cobra cero. Si los datos estuvieran a nivel municipal, con seguridad las diferencias serían mucho más marcadas.

Por las razones expuestas, en el caso de la ciudad de Santo Domingo procede establecer un

mecanismo de distribución entre sus cinco ayuntamientos, que pudiera ser algo como lo siguiente: la mitad de la recaudación de cada ayuntamiento (por el IVSS) es para uso propio y la otra mitad va a un fondo común que se distribuye de acuerdo a la población.

### **Implicaciones en términos de política macroeconómica.**

El impuesto a las viviendas suntuarias, por su cuantía, no es capaz de introducir distorsiones a la política macroeconómica del país. Por lo demás, aunque se convirtiera en un impuesto general a las viviendas y solares, el mismo corresponde a los diseños impositivos que se consideran racionales en la época moderna, ya que no tiene nada que ver con aspectos como competitividad de la economía, inflación, empleo, etc.

### **Posible reacción del contribuyente.**

Como se trata de un tributo que ya existía, no impone una carga adicional al contribuyente, de modo que no se anticipa mayor resistencia al mismo por cambiar de administración a la cual se le tributa. Más bien, se supone que el ciudadano se sentirá más satisfecho de pagar el impuesto a su municipio que al gobierno nacional, al tener seguridad de que los fondos serán usados localmente.

## **VI. POSIBLE ESTRATEGIA A SEGUIR PARA LA TRANSFERENCIA**

El proceso de traspaso del IVSS desde el nivel nacional de gobierno al nivel municipal debería contribuir a diversos propósitos de la política pública, pero no es razonable intentar hacerlo todo de golpe. La creación de capacidad administrativa a nivel municipal no se consigue de un día para otro, sobre todo en circunstancias en que los gobiernos locales fueron sometidos a un largo proceso de sustracción de atribuciones y debilitamiento institucional. Incluso, en sentido estricto, los mismos no disponen de una administración tributaria en la acepción universal del término.

Si bien, como se ha advertido, el IVSS resulta más fácil de administrar desde gobiernos locales que desde administraciones centralizadas, debido a que los primeros están más familiarizados con el medio, tampoco se pueden esperar milagros. Sin embargo, tomando en cuenta los demás factores a favor, si partiéramos de una situación en la cual, de entrada, se

mantiene la recaudación actual, es decir, se logra el mismo nivel de eficiencia que registra ahora la DGII, ya habría una ganancia neta sustancial para el país. Si al cabo de algunos años se han incorporado varios municipios donde ahora no se cobra el impuesto, y se ha elevado la eficacia en aquellos en que ahora se cobra, entonces ya se tendría un logro sustancial. Y esa es la hipótesis que se deriva de este estudio. Veamos la situación que sería punto de partida.

### **Etapas iniciales**

Dicho proceso debería comenzar con una primera etapa en que se mantiene el diseño actual del impuesto y gran parte de la organización administrativa vigente, para evitar comenzar lidiando con muchos frentes a la vez. A fin de evitar un retroceso, se requiere partir del registro actual de la Dirección General de Impuestos Internos, transfiriéndoles al mismo tiempo la información a los ayuntamientos. Lo mejor sería que en esta fase la labor de cobro la siga haciendo la DGII, pero por cuenta de los ayuntamientos, y que comparta con ellos y con la Dirección General del Catastro diferentes aspectos del proceso administrativo.

Esta fase debería ser corta, de uno a dos años, y en ella los municipios podrían ir alimentando el registro de propiedades que tiene la DGII con los datos de sus propios catastros municipales, con lo cual dicho registro se ampliaría. Esto será de mucho interés para los municipios, pues los recursos que se cobren en su jurisdicción les pertenecerían.

Al mismo tiempo, tendrían que ir adecuando sus catastros municipales a los requerimientos de cobro de un impuesto así, en trabajo conjunto con la DGC. Por su parte, además de transferirles la información contenida en su registro, la DGII tendría que entrenar a los municipios en la forma de cobro. Con ello se garantiza que todo contribuyente ya cubierto se mantenga pagando cuando sean ellos los que les cobren.

Es crucial que desde el primer momento se comience por armonizar los catastros municipales con el Sistema de Información Catastral del Catastro Nacional. Los catastros municipales son insuficientes por sí solos para la administración del impuesto, porque carecen de alguna información básica. A su vez, el SIC, aunque dispone de más y mejor información, tiene muy poca cobertura a nivel geográfico. Para que el cobro del impuesto no se convierta en una fuente de injusticia intermunicipal, tendría que contarse con la base de

los catastros municipales, porque si se partiera únicamente de la información disponible en la DGC o del registro de la DGII sólo unos pocos municipios partirían de una base firme, lo que limitaría las posibilidades de éxito de los demás en los primeros años.

La ventaja es que ambos catastros pueden complementarse: los municipales tienen un mayor alcance, mientras que el SIC tiene más datos para las unidades cubiertas.

Para su armonización, a los municipios que tengan su información catastral automatizada les sería más fácil el trabajo. De todas formas, habría que recolectar algunos datos adicionales sobre las características físicas de la propiedad, lo cual puede hacerlo el mismo ayuntamiento con asesoría de la DGC, o esta misma Dirección. A su vez, esta última tendría que actualizar los índices de precios para las tasaciones de propiedades en todo el territorio nacional. El resto del trabajo lo hace el sistema de cómputos de la DGC.

Los ayuntamientos que tengan sus catastros en formato manual, tendrían que comenzar por automatizarlos, usando preferentemente un programa que le suministre o le recomiende la DGC. El resto de los municipios tendría que construir sus propios catastros.

Como este va a ser un proceso progresivo, que tomará algunos años completarlo (lo cual ocurriría de todas formas, aunque el impuesto no se transfiera), y para una administración exitosa de este impuesto se necesita permanentemente de un esfuerzo mancomunado entre los ayuntamientos y la Dirección General del Catastro (algo así como los ayuntamientos localizan las propiedades y la DGC las valora) sería conveniente que en el instrumento legal mediante el cual se haga la transferencia, se disponga que un porcentaje moderado de las recaudaciones de cada municipio se especialice a favor de la DGC, para que ésta pueda ampliar su personal técnico.

Debemos advertir que los procedimientos de armonización del catastro nacional con los catastros municipales requieren de una consultoría especializada, diferente al alcance de este estudio.

### **Etapas de traspaso del cobro**

En un período relativamente breve, una cantidad apreciable de municipios deberían estar en

condiciones de comenzar a cobrar el impuesto por sus propios medios, pero inevitablemente con la colaboración de la DGII. Ya deberían tener el entrenamiento administrativo e importantes avances en el mejoramiento de sus bases de datos catastrales.

Siempre habrá algunos que estarán mejor preparados que otros, pero no parece recomendable que se postergue el proceso hasta que todos estén preparados. Se ha considerado la posibilidad de recomendar la transferencia diferenciada de la administración del impuesto según capacidad comprobada de los ayuntamientos. Sin embargo, nuestra recomendación es que se haga la transferencia de inmediato para todos, aún a sabiendas de que algunos municipios tendrán que partir casi de cero.

La razón es la siguiente: si hay municipios en cuya jurisdicción no se está cobrando el impuesto y hay que comenzar por inventariar los potenciales contribuyentes, carece de sentido que esa función la ejecute la administración tributaria central para después transferirla. Lo correcto es que desde un principio sea el municipio el que comience a detectar los contribuyentes que ahora están omisos. Y si se da el caso de que sí se estaba cobrando, que la DGII tiene registro de contribuyentes en el municipio, pero que es el ayuntamiento el que carece de catastro, lo apropiado es que se le transfiera la administración con la base de informaciones disponible, así como entrenamiento sobre su uso.

Lo que es seguro es que la transferencia del cobro del IVSS no puede hacerse **en vez de** las transferencias actuales de dinero en efectivo que existen ahora (Ley 17-97), tendría que ser **en adición a** las mismas, porque entonces sí se estaría sacrificando a aquellos ayuntamientos donde ahora no se recauda nada.

### **Rediseño de tributo**

La actual Ley de IVSS debería sufrir una profunda transformación, pero no luce razonable hacerlo todo al mismo tiempo. Por eso, sugerimos que dicho cambio se haga una vez que los municipios se hayan iniciado con la administración del tributo. El rediseño que consideramos razonable en un tercer momento se encaminaría a dos propósitos:

- Hacerlo más justo en términos intermunicipales y sociales, y
- Dificultar la evasión

Para lo primero, resulta conveniente avanzar hacia convertirlo en un impuesto territorial un poco más general. En ese sentido, se sugiere quitarle el carácter de “suntuarias” a las viviendas que pretende cubrir, con la intención de darle una base de contribuyentes más amplia a los municipios donde no abundan las viviendas realmente suntuarias.

Pero al mismo tiempo, para evitar cargar mucho a la clase media, se procuraría que las alícuotas sean marginales. De esta forma, los hogares de ingresos medio altos, que tienen viviendas acomodadas pero no suntuarias, pagarían un porcentaje sobre el valor excedente a partir de tal monto. Por ejemplo, nos parece justo que se aplique el impuesto, como dice la ley vigente, a toda vivienda que se valore a partir de, digamos, el medio millón de pesos. De esta forma, aquel cuya propiedad se valora en RD\$800,000 pagaría una fracción de 300 mil pesos, en vez de un porcentaje del valor total como es ahora, que tiende a hacerlo injusto.

Para el segundo propósito, debería contemplarse que, en vez de dejar exentas las viviendas adquiridas con préstamos hipotecarios mientras deban más del 50% del mismo, la base del impuesto sea el patrimonio neto del propietario en la unidad, es decir, el valor de la vivienda menos la deuda. Por ejemplo, como está ahora, quien adquiere una vivienda valorada en RD\$10 millones, y para ello utiliza un financiamiento de sólo un millón, se mantiene exento mientras deba más de medio millón, por lo cual puede tardar décadas sin ser sujeto del impuesto. Nuestra propuesta es que la base del impuesto sea el valor de la unidad menos lo que debe. De esta forma, en el ejemplo, desde un principio pagaría sobre los RD\$9 millones que tiene invertidos en ella.

Si se aplica el impuesto a partir de los RD\$500,000, con tasas marginales, y la base fuera el patrimonio neto del propietario, como se está proponiendo, una persona con una vivienda valorada en RD\$2.1 millones, pero cuya deuda hipotecaria fuera RD\$1,100,000, tendría un patrimonio de un millón, al cual se le deduciría la mitad, porque los primeros RD\$500 mil estarían exentos, de modo que este propietario pagaría un porcentaje de medio millón.

En virtud de que el impuesto a la tenencia de propiedad suele pagarse anualmente, que el momento de su pago puede significar un desembolso significativo, y que no siempre coincide con el momento de mayor holgura de liquidez por parte del contribuyente, otro cambio que facilitaría la recaudación del impuesto sería dar la libertad al contribuyente para que defina su

calendario de pago, que escoja el mes que resulte más de su conveniencia y, de ser necesario, que pueda pagarlo en cuotas trimestrales. A nivel municipal, la relación entre el fisco y el ciudadano debe ser más flexible que con una administración tributaria centralizada. Incluso, en municipios pequeños se pueden facilitar hasta una distribución mensual de los pagos.

Finalmente, una etapa posterior, pero lejana aún, sería conferir a los municipios la potestad completa para que cada uno lo rediseñe en función de sus características particulares.