

ECONOMÍA Y FINANZAS

TURISMO A TODA COSTA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

La captura de los incentivos fiscales:
sus actores y recursos de poder

Gilda Masiell Solano Cabrera
Octubre 2020



En el marco del proyecto regional Tributación para la Equidad, La FES en América Latina trabajó durante 3 años junto con un grupo de expertos y expertas en identificar las razones subyacentes que explican la falta de políticas tributarias justas en la región.



La captura de la democracia fue identificado como un concepto fundamental para explicar esta alta injusticia fiscal. Es por esto que, con el objetivo de entender los mecanismos cómo funciona la captura en la región, se creó la alianza con Clacso y Oxfam de la cual surge el Concurso a becas de investigación “Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe”.



Esta publicación es el resultado de la propuesta de investigación ganadora de la convocatoria en República Dominicana. Dicha investigación contó con la asesoría de Rafael Jovine, Curtis Huffman y María Fernanda López.

ECONOMÍA Y FINANZAS

TURISMO A TODA COSTA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

La captura de los incentivos fiscales:
sus actores y recursos de poder

Gilda Masiell Solano Cabrera
Octubre 2020

En cooperación con:



IGUALES



FES  **TRIBUTACIÓN**

Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 2 |
| II. Los incentivos fiscales en América Latina y el Caribe y la influencia de las élites empresariales..... | 3 |
| III. Las modificaciones de los incentivos fiscales al turismo: ¿racionalidad económica o captura de las élites? | 5 |
| IV. Economía política de los incentivos fiscales al turismo | 10 |
| V. El contexto de las encrucijadas del turismo dominicano frente al capital financiero: dependencias y disyuntivas..... | 15 |
| VI. Mecanismos de captura que operan para influir en las reformas al marco de incentivos fiscales..... | 18 |
| VII. Los efectos directos e indirectos de la captura en la desigualdad..... | 22 |
| VIII. Conclusiones y recomendaciones de políticas públicas..... | 24 |
| Bibliografía..... | 27 |
| Anexos..... | 29 |

INTRODUCCIÓN

Según la Organización Mundial del Turismo –OMT– (2019) el turismo constituye la primera actividad productiva mundial y es uno de los sectores que crece con mayor rapidez, representando el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Sólo entre 1990 y 2018 el número de viajeros anuales se triplicó, pasando de 430 a 1,400 millones de personas (3.3 veces más turistas).

Desde la década de los noventa, el turismo ha sido la principal actividad económica generadora de divisas de la República Dominicana. Con una población estimada de 10.5 millones de habitantes, en la actualidad el país se constituye como uno de los principales destinos turísticos en el contexto latinoamericano. Como país receptor de pasajeros no residentes (6.7 millones) ocupa el cuarto puesto, solo por detrás de México, Argentina, Brasil y Chile; sin embargo, en términos de ingresos (US\$7.6 mil millones) ocupa el segundo puesto después de México.

La magnitud y el dinamismo de las cifras macroeconómicas aportadas por el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) apuntan, desde un punto de vista tradicional, al éxito del modelo turístico por sus aportes a la economía. En el 2018, su contribución al PIB fue del 7.6%, al empleo del 7%, representa aproximadamente el 38% de las exportaciones de bienes y servicios y el 25% del total de divisas generada para ese mismo año.

Sin embargo, desde un abordaje crítico e integral no se puede obviar que esto ha sido posible a merced de un desarrollo turístico de “enclave” o “todo incluido”, que supone importantes costos ambientales, sociales y fiscales, que no se conciben dentro de ningún modelo económico que apunte a la sostenibilidad².

En lo que respecta a esta investigación, ponemos el foco en los costos fiscales del sector turístico dominicano, específicamente en *los incentivos fiscales creados para la atracción de inversión extranjera*, pretendiendo ser un aporte a la literatura crítica del turismo en el país desde un enfoque de economía política.

Respecto a los impactos atribuibles al régimen de incentivos fiscales en el desarrollo y crecimiento de la industria turística dominicana, una investigación publicada en 2018 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), junto al Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), demostró que los incentivos fiscales no han sido un instrumento fiscal eficiente en términos de costos respecto

a los beneficios que reporta para que el gobierno continúe respaldando dicha industria.

De igual forma, desde que el Ministerio de Hacienda calcula las cifras del gasto tributario³, se tiene constancia de que los ingresos dejados de percibir entre los años 2009-2018 por concepto de turismo ascienden, aproximadamente, a RD\$ 41.2 mil millones de pesos (US\$820 millones)⁴. Estos ingresos no percibidos son significativos, pues el acumulado en los diez años representa un 1.4% del PIB y un 7% de los ingresos fiscales corrientes en 2018⁵.

En adición a lo anterior, el agravante desde una mirada más integral, es que el modelo de enclave que dicen sostener estos incentivos tiene unas fugas de lo producido estimadas en un 80% (Bosch, 2013 y BCRD, 2016). En vistas de que nos encontramos frente a un paquete estandarizado que cubre transporte, alojamiento, alimentación y entretenimiento, los países emisores concentran las ganancias con las consecuencias que ello supone para el país en términos del impacto redistributivo de la actividad.

La República Dominicana es uno de los casos en que el mantenimiento de los paquetes generosos de exenciones tributarias responde más a presiones de competencia tributaria entre países para atraer inversión extranjera o a disposiciones de orden político, que a decisiones bien informadas de política tributaria (OCDE, 2013). El paquete de incentivos fiscales al turismo adoptado en el año 2001 para la atracción de inversión extranjera hoy en día continúa vigente, y se hace extensivo en el tiempo pese a su demostrado bajo impacto en la atracción de inversión adicional.

Con todo ello, utilizando un enfoque de economía política, el caso de los incentivos fiscales otorgados a la industria turística dominicana es un marco desde donde estudiar los actores y los recursos de poder con los que cuentan para influir en las decisiones de reforma de la política tributaria en países en desarrollo y, más concretamente, de los esquemas impositivos preferenciales.

Y esto es justamente lo que se conoce como el fenómeno de la captura, dicho de otra forma, el ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) –en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general– sobre el ciclo de políticas públicas con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la democracia (Intermon Oxfam, 2012).

De esta manera, *la pregunta que guio esta investigación* fue: ¿quiénes son las élites, en qué contexto interactúan y

¹ El modelo de enclave incluye complejos hoteleros, complejos inmobiliarios de base residencial concentrados geográficamente en la costa (tipo condohoteles con casino, marina y mall incluidos), turismo de cruceros, parques temáticos, entre otros. De las 80,372 que conforman la oferta hotelera, un 72% se encuentra en complejos hoteleros de más de 300 habitaciones bajo la modalidad todo incluido

² Ver Informes de Desarrollo Humano RD (2005, 2008, 2010), Bosch, M. (2008), De León, Y. (2011), entre otros

³ Ministerio de Hacienda (2009). El gasto tributario es el monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del definido en el sistema tributario de referencia, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, sectores, zonas o contribuyentes.

⁴ El tipo de cambio de diciembre de 2018 fue de 1\$US = 50.21 RD\$.

⁵ Dato del producto tomado del Banco Central y dato de ingresos tributarios corrientes tomado de la Dirección General de Impuestos Internos.

a través de cuáles mecanismos inciden en las decisiones de modificación y permanencia en el tiempo de los incentivos fiscales pese a evidencias de su baja incidencia en la atracción de inversión adicional, de sus consecuencias en la erosión de la base tributaria y de la promoción de un modelo de turismo altamente concentrador de beneficios?

En ese sentido, *el objetivo* planteado fue identificar las élites y describir los mecanismos que utilizan para influir las decisiones sobre la modificación de la Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico, evidenciando los efectos de esta lógica en la desigualdad.

La relevancia particular de este objetivo es que las élites han logrado ajustar el alcance, composición y duración de los incentivos a las estrategias empresariales de expansión del sector hotelero - inmobiliario, a costa de lo que ello supone en términos redistributivos y, por ende, en la calidad democrática de las instituciones públicas.

Para los fines la estructura de la investigación se corresponde con el marco de análisis dado en esta convocatoria: descripción de la captura, identificación de los actores que la efectúan, el contexto en que se produce, los mecanismos a través de los cuales las élites ejercen su poder de influencia y, finalmente, los efectos de la misma en el sostenimiento de la desigualdad, ya sea por vías directas o indirectas.

En términos de *abordaje metodológico* utilizaremos, tanto en el proceso de recogida de datos como análisis de los mismos, un diseño que combina técnicas cualitativas y cuantitativas para la recolección de información a partir de fuentes primarias y secundarias.

Respecto a las técnicas cualitativas, recurriremos a la revisión de documentos de trabajo de organismos internacionales y de producción local que contengan conclusiones relevantes a los fines de nuestra pregunta de investigación. También sistematizaremos los cambios en las legislaciones para el fomento y promoción del turismo a partir del año 2001 y analizaremos el material visual/auditivo de las Comisiones de Turismo del Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senadores).

Por su parte, realizaremos entrevistas a investigadores y funcionarios públicos clave con trayectoria en la materia y conocimientos del microdiscurso que se teje alrededor de los procesos de reforma y levantaremos información de la prensa escrita para dar cuentas del clima de legitimidad que se deja entrever en las narrativas alrededor del turismo.

Finalmente, en cuanto a técnicas cuantitativas nos apoyaremos en la recolección y procesamiento de datos producidos por el Banco Central (estadísticas de la cuenta satélite del sector turístico, PIB, inversión, balanza de pagos), por el Ministerio de Hacienda (estadísticas fiscales y estimaciones del gasto tributario) y por el Ministerio de Turismo (estadísticas de las exenciones otorgadas). Utilizando la estadística descriptiva e inferencial esperamos obtener informaciones clave para entender el comportamiento de los gastos tributarios- y más propiamente de las exenciones al turismo-, la caracterización de los incentivos fiscales ya otorgados y la evolución del modelo de enclave y sus principales implicaciones (inversión, producto y empleo).

II. LOS INCENTIVOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA INFLUENCIA DE LAS ÉLITES EMPRESARIALES

Los incentivos fiscales son beneficios económicos cuantificables que los gobiernos otorgan a empresas o grupos de empresas específicos con el objetivo de dirigir la inversión hacia sectores o regiones favorecidos o de influir en el carácter de tales inversiones. Estos incentivos pueden ser tributarios (como exenciones tributarias) o no tributarios (como las subvenciones, préstamos o reembolsos para apoyar el desarrollo empresarial o mejorar la competitividad).

Los mismos puede tomar diferentes formas: exoneraciones temporales de impuestos (*tax holidays*) y reducción de tasas, incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo, etc.), incentivos al empleo (subsidios a la contratación, rebajas en impuestos a la planilla) y zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, impuesto a la renta, impuesto al valor agregado).

Un estudio reciente del Banco Mundial (2018) concluyó en que no todos los incentivos tributarios son igualmente efectivos para fomentar la inversión, el empleo y el crecimiento; siendo preferibles los esquemas de depreciación acelerada, las deducciones y los créditos tributarios frente a los *tax holidays*, otras exenciones y las alícuotas reducidas que causan un comportamiento "rent-seeking". Considerando información para 107 países en desarrollo, este estudio demostró justamente que los *tax holidays* son más populares en los países de América Latina y el Caribe, siendo la duración media superior a la de otras regiones (15 años versus 5 a 10 años).

Además de su diseño, una política de incentivos será costo-efectiva si los beneficios que produce, tanto económicos como sociales y ambientales superan a los costos que genera, los cuales incluyen desde un costo fiscal por la pérdida de recaudación hasta efectos en la eficiencia, equidad y transparencia. Su efectividad depende, en gran medida, de una buena gobernanza en su diseño, definición, implementación, gestión, seguimiento y evaluación.

En una publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional (2016) se sistematizan los **resultados de los escasos estudios econométricos y costo-beneficio** que se han hecho en países de la región sobre la efectividad o no de los incentivos fiscales⁶. En general, se demuestra que los incentivos tributarios no son costo-efectivos, pues la

6 ICEFI (2008) para Centroamérica, Klemm y Van Parys (2009) para América Latina, el Caribe y África, Van Parys y James (2010) en los países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental, Agostini y Jorratt (2013) para Chile, Artana (2015) realiza un estudio econométrico para Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, Jorratt (2010) evaluó tres incentivos tributarios en Ecuador, Banco Mundial (2012) realizó una evaluación de 3 gastos tributarios para Colombia, Agostini y Jorratt (2013) para Chile otra vez y, finalmente, Banco Mundial (2017) y la CIAT/ONU (2018) para la República Dominicana.

evidencia revela que constituyen solo uno de los factores que pueden afectar la inversión, el empleo y el crecimiento económico. De igual forma, los costos que producen tanto en términos de los ingresos que el fisco deja de percibir como de otros costos económicos y sociales, son superiores a los beneficios.

Las magnitudes de los incentivos fiscales exclusivos para atraer inversión en América Latina no son nada despreciables (CEPAL/OXFAM, 2019). En síntesis, guardando las distancias metodológicas, se observa que en varios países estas renuncias se ubican en valores que rondan el 1% del PIB (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y República Dominicana). Los mayores gastos tributarios se presentan en Uruguay y Chile (alrededor de 2,5% del PIB) y los menores en Guatemala y Paraguay (menos de 0,7% del PIB).

De igual manera, a sabiendas de que no todos los incentivos tributarios son igualmente eficientes para atraer la inversión, se extrae que en casi todos los países el mayor costo fiscal de los incentivos fiscales está concentrado en exenciones o devoluciones de impuestos, que justamente son las menos recomendables para fomentar la inversión porque no están relacionadas con la cantidad de capital invertido. Solo Chile y México son los países que muestran mayores avances en el uso de otros instrumentos como las deducciones, créditos tributarios y diferimientos impositivos que generalmente están más relacionados con el monto de la inversión.

En este contexto común latinoamericano de drenaje de recursos vía los gastos tributarios, no siempre efectivos y con escasos estudios que demuestren sus efectos en las inversiones y en el crecimiento económico de forma integral, partimos de la premisa de que nos encontramos frente a esquemas impositivos que responden más al poder que pueden tener (y ejercer) las empresas que se benefician que a una racionalidad económica basada en decisiones informadas.

Y esto es justamente lo que se conoce como el fenómeno de la captura, dicho de otra forma, el ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) –en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general– sobre el ciclo de políticas públicas con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la democracia (Intermon Oxfam, 2012). Marco apropiado para entender los actores y sus recursos que poder para influir en los procesos de reforma de los incentivos fiscales al turismo en la República Dominicana.

Un modelo basado en el poder como el que desarrolló Moe (2005) aporta al entendimiento de la economía política de las reformas en las instituciones, pues se centra en comprender cómo los actores, instituciones y procesos políticos, económicos y sociales se influyen entre sí, cómo los actores usan su posición para proteger o fortalecer sus intereses políticos o económicos y, por último, las condiciones y procesos bajo los cuales los actores políticos o empresarios maniobran dentro de los contextos institucionales para formar coaliciones, crear consenso y negociar para generar nuevas políticas, nuevas leyes y nuevas instituciones.

Monestier, Piñeiro y Rosenblatt (2018) plantearon que la captura implica una distorsión del proceso democrático dado que la distribución inequitativa de recursos se traduce directamente en desequilibrios severos en la capacidad de influencia de los ciudadanos y las organizaciones en la toma de decisiones.

Como resultado de la captura, el campo de juego democrático queda severamente desbalanceado en favor de los individuos que concentran recursos económicos.

La teoría de la captura del Estado permite analizar adecuadamente situaciones caracterizadas por la proyección ventajosa y privilegiada del poder económico hacia el Estado a través del uso de una serie de mecanismos que permiten a las grandes empresas hacer arreglos preferenciales y dudosos, establecer relaciones colusivas y corruptas que se manejan en una red que incluye a políticos y funcionarios. Sin embargo, esta teoría no se limita a las élites económicas, en tanto las élites políticas también pueden capturar el Estado.

Los anteriores autores distinguen cuatro formas en que el capital puede capturar las decisiones democráticas en América Latina: (i) importancia que pueden tener algunas empresas para las economías de países o regiones; (ii) la intervención a través de cabildeo o lobby o formas institucionalizadas de participación en la decisión política; (iii) la compra directa de decisiones de gobierno y administración, y; (iv) cuando agentes de empresas llegan directamente a puestos de decisión (especialmente a puestos de designación, no electivos) y los intereses de las empresas se confunden con las agendas de los partidos para diferentes áreas del gobierno y la administración.

También Santos de Souza (2013) abordó los factores que pudieran estar afectando los resultados de la reforma tributaria en América Latina. Los cuales explicarían por qué la progresividad de los sistemas tributarios no ha cambiado significativamente en las últimas décadas en países caracterizados por la fragmentación política y el clientelismo. Entre ellas: (i) la capacidad de las élites para influir y dirigir la formulación de políticas o incluso controlar la administración tributaria; (ii) la capacidad organizativa del sector empresarial que los hace cohesivos y, por lo tanto, más capaces de ejercer una presión efectiva (también explorado por Fairfield, 2010); (iii) y, que los sistemas impositivos opacos y complejos facilitan la explotación por parte de grupos organizados y facilitan el cabildeo. Por lo tanto, en los países en desarrollo, una combinación de instituciones débiles y grupos de presión poderosos obstaculizan los avances en la reforma tributaria.

Un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales–ICEFI– (2016), basado en los aportes de Schneider (2012) sobre la comprensión de la influencia de las élites centroamericanas sobre los sistemas tributarios, pone de manifiesto que las élites políticas y económicas tienen un rol protagónico en las decisiones sobre la política fiscal que un Estado quiere asumir, debido a que, en su calidad de élites, ostentan cuotas de poder, con las cuales influyen la configuración de los Estados según sus intereses y agenda.

En este sentido, otro estudio del ICEFI (2019) revela que tanto en El Salvador, Guatemala y Honduras las élites han logrado mantener los impuestos bajos y regresivos. En estos países los sectores financieros se han posicionado para coordinar actividades en cada país, y la integración global ha lanzado a ciertas élites al papel de intermediación entre el capital nacional, regional e internacional. La forma en como han ido evolucionando los incentivos fiscales se explica por los esfuerzos de las élites económicas por ejercer el poder, alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses.

Desarrolla Durand (2019), que los grandes actores económicos pueden embarcarse de manera regular, y no excepcional, en una dinámica tal que son capaces de capturar el Estado recurriendo a mecanismos legales o ilegales, o combinándolos creativamente.

El proceso de actuación e injerencia desigual sobre políticas públicas se desata cuando uno o varios actores fuertes que concentran grandes recursos, como las corporaciones, logran conectarse con la clase política y el aparato de poder burocrático, y neutralizar a la sociedad civil, de manera que llegan a tener niveles de acceso e influencia que otros actores no tienen, generan desigualdad política e inciden de modo constante en la toma de decisiones que favorezcan sus intereses y que pueden afectar negativamente a grandes sectores de la sociedad.

No obstante, Daude, Gutiérrez y Melguizo (2014) van más allá de estos marcos y, a partir de un estudio de economía política de los incentivos para la inversión en la República Dominicana argumentan que, además de influir en la burocracia reguladora, la élite se convierte en la burocracia. Los actores utilizan las instituciones y los reglamentos a su favor, trabajando no solo alrededor del marco institucional para buscar los resultados que mejor se adapten a sus objetivos, sino también desde dentro de dicho marco a través de dos vías: presión para preservar sus posiciones privilegiadas cuando tienen control y presión para modificar las reglas del juego cuando no controlan los mecanismos.

En nuestro estudio de caso, lo que observamos es que los cambios se suceden sin apenas contraposición, habiendo un entendimiento y una complicidad entre los grupos de poder económico y el Estado para el avance de las reformas a favor de los intereses empresariales (y decimos el Estado porque los demás poderes y la oposición política se comportan de la misma forma).

III. LAS MODIFICACIONES DE LOS INCENTIVOS FISCALES AL TURISMO: ¿RACIONALIDAD ECONÓMICA O CAPTURA DE LAS ÉLITES?

3.1. GASTOS TRIBUTARIOS, EFICIENCIA FISCAL Y REFORMAS

El sistema tributario dominicano se fundamenta sobre el Código Tributario, adoptado mediante la Ley No. 11-92. Este instrumento dio paso al fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del Estado porque, entre otros logros de igual impor-

tancia, desaparecieron las exenciones impositivas como mecanismo de promoción de inversiones sectoriales. Fue el caso de la Ley 153-71 sobre Fomento al Turismo, vigente desde el año 1971 y derogada con el Art. 409 de la Ley 11-92.

No obstante, este avance en la consolidación de un instrumento tributario único con el tiempo ha sido revertido. A día de hoy, en adición al Código Tributario existen ocho (8) leyes impositivas generales que generan gasto tributario y treinta y nueve (39) disposiciones legales diferentes que crean 140 tipos de incentivos y exoneraciones para distintos sectores (Ministerio de Hacienda 2017).

Este es un hecho que ha determinado el comportamiento del gasto tributario total estimado entre 2009-2018, el cual ha pasado de RD\$104.8 a RD\$234.6 mil millones de pesos⁷ (en promedio, el 6% del PIB)⁸. Significa pues, que el país se encuentra inmerso en una competencia fiscal a la baja que con el paso del tiempo ha implicado la extensión de los plazos de las exenciones existentes y la creación de nuevos marcos regulatorios para sectores específicos.

La presión tributaria de la República Dominicana, entendida como la proporción de ingresos tributarios con relación al PIB, es una de las más bajas en el contexto latinoamericano (13.9% del PIB), ocupando la posición 28 entre un total de 33 países⁹. En este escenario de debilidad fiscal, el sistema extremadamente generoso de gastos tributarios debe ser un área prioritaria de reforma para mejorar la eficiencia fiscal (Banco Mundial, 2017). Sobre este particular volveremos más adelante.

En el caso del sector que nos compete en esta investigación, desde el año 2001 **existe un marco específico de incentivos al sector turístico: Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico**. De acuerdo con este gráfico, el gasto tributario turístico se cuadruplicó entre 2009 y 2018 (RD\$2,086.00 a RD\$8,426 millones de pesos), un acumulado de RD\$41.2 mil millones de pesos dominicanos¹⁰ en diez años.

La cifra acumulada representa un 1.4% del PIB y un 7% de los ingresos corrientes que percibió el país en el 2018.

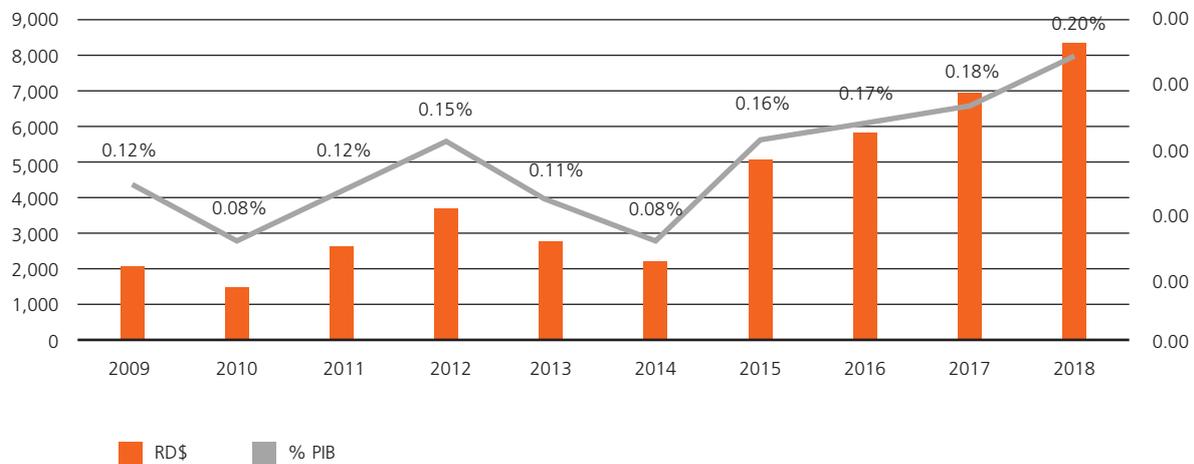
7 Equivalentes a 4.2 billones de USD\$ en 2018 (6.07% del PIB). Según Banco Mundial (2017), la República Dominicana ocupó el tercer lugar entre los gastos tributarios más altos de América Latina y el Caribe, detrás de Guatemala y Uruguay, y está muy por encima del promedio regional del 4,5 % del PIB.

8 Por tipo de impuesto, el 74.6% del gasto tributario de 2018 corresponde a impuestos indirectos y el 25.4% a impuestos directos. Las exenciones generalizadas para personas físicas el 1.9% del PIB), las Zonas Francas el 1.2%; en salud el 0.5% y generación eléctrica 0.5%.

9 Cifras tomadas de CEPALSTAT correspondientes al año 2017, revisadas en mayo de 2019. Por detrás del país: Costa Rica (13.7%), Suriname (13.2%), Paraguay (11%), Guatemala (10.5%) y Venezuela (6.7%). La presión tributaria más alta las tiene Barbados (34.6%), Belice (28.2%) Jamaica (28%) y Uruguay (27.4%).

10 Equivalentes a US\$820 millones de dólares.

Gráfico I.
Monto y participación en el PIB del gasto tributario en turismo



Fuente: elaboración propia en base a las estimaciones del Ministerio de Hacienda. PIB corriente del BCRD.

La justificación que se suele encontrar detrás de las exenciones a la inversión en turismo es que se requieren inversiones de gran escala para adaptar los alojamientos a los niveles de los competidores y que para ello se necesita la participación de grandes inversionistas internacionales (CEPAL, 2015).

Aceptamos como cierta necesidad de mantener los niveles de competitividad del destino turístico y de que se requieren cuantiosas inversiones de capital para el desarrollo de las infraestructuras turísticas (puertos, aeropuertos, instalaciones hoteleras, entre otros). Sin embargo, habría que preguntarse en qué medida la decisión de invertir o mejorar las instalaciones depende de un marco de incentivos fiscales o no. O también, cuál es la magnitud de la inversión adicional que ingresa o de empleos que se crean debido al marco de incentivos.

Solo así podremos saber qué tan cierto es este argumento o si estamos frente a meros beneficios tributarios¹¹ hacia determinados sectores de la industria. Como aproximación a estas cuestiones, en el país se han realizado estudios puntuales que determinan en qué medida estos incentivos afectan la economía o contribuyen a atraer inversión adicional o a crear empleo.

En este orden, la ONU y el CIAT (2018), conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y otras instancias de gobierno,

elaboraron un caso de estudio país donde se evalúa el programa de incentivos tributarios dirigidos a la industria del turismo (2002-2015) en términos de sus costos y beneficios. Por su parte, el Banco Mundial (2017) también evaluó el impacto marginal de los gastos tributarios en inversiones y creación de empleo, tomado solamente datos administrativos de las declaraciones del Impuesto Sobre La Renta de las empresas.

En el primer caso se arrojaron tres conclusiones principales:

1. Al igual que la mayoría de las economías orientadas hacia el turismo que poseen la ventaja de su belleza natural y su clima, la industria del turismo en RD se ha definido principalmente por las condiciones económicas globales con impactos irregulares internos de carácter económico (crisis financiera interna) y no económico (huracanes y tormentas o falta de confianza en el destino);
2. Entre todos los factores que podrían haber contribuido al crecimiento y desarrollo turístico, los incentivos fiscales no mostraron una relevancia perceptible;
3. Y, por último, los incentivos fiscales no han sido un instrumento fiscal eficiente en términos de costos para que el gobierno respalde a la industria turística (ver tabla). Tanto en la inversión, en el crecimiento como en el ingreso el *impacto neto* es negativo.

En resumen, la evaluación del costo- beneficio arrojó que los incentivos fiscales al turismo no generaron un impacto económico positivo, sino una pérdida significativa de eficiencia, siendo la infraestructura pública un instrumento fiscal más rentable por el costo de oportunidad que representa (ganancia del PIB).

¹¹ Respecto a la referencia a beneficios tributarios, nos señala Villela (2006) citado en Podestá (2016), que todo incentivo implica un beneficio, pero no todo beneficio constituye un incentivo, aunque ambos resultan en pérdidas de recaudación.

Tabla 1.

Resultado costo-beneficio de los incentivos fiscales en turismo en RD entre 2002-2015

| | Impacto en inversión | Impacto económico | Impacto en ingreso |
|-----------------------|----------------------|-------------------|--------------------|
| Beneficio | 41.2 | 36.9 | 5 |
| Límite inferior | 24.1 | 21.6 | 2.9 |
| Límite superior | 58.3 | 52.3 | 7 |
| Costo | 54.1 | 58.3 | 30.4 |
| Pérdida directa | N/A | 6.8 | 23.6 |
| Pérdida de eficiencia | 54.1 | N/A | N/A |
| Costo- beneficio | -12.9 | -21.4 | -25.5 |
| Beneficio máximo | 4.2 | -6 | -23.4 |
| Costo mayor | -30 | -36.7 | -27.6 |

Fuente: tomado de ONU- CIAT (2018). En RD\$ de 2015.

Por su parte, en el análisis del Banco Mundial para el período 2006-2015, la inversión adicional generada por los

incentivos no fue considerable (ver tabla) y las mejoras en el empleo fueron moderadas:

Tabla 2.

Cambio estimado en el volumen de activos fijos tangibles 2006-2015

| Años | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Turismo | 7.1 | 5.5 | 5.8 | 5.2 | 4.8 | 6.5 | 6.5 | 6.3 | 6.3 | 5.8 |

Fuente: cifras tomadas del Banco Mundial (2017).

Adicionalmente, respecto al número de empleos marginales la cifra estimada fue 11,930. Por su parte, la relación entre el costo del ingreso que se deja de percibir por puesto de trabajo creado (RD\$354,682) y el ingreso por trabajador (RD\$188,596) resultó en un coeficiente costo e ingreso de 1.9. Como conclusión, los incentivos fiscales solo serían beneficiosos si el coeficiente fuese cercano o inferior a 1:1, por lo tanto, no son costo-eficientes desde la perspectiva del empleo.

Vistos ambos análisis, la atracción de inversión y la creación de empleos supeditada a la existencia de un marco específico de incentivos para el sector es un argumento que con el tiempo va perdiendo fuerza y vigencia desde

un punto de vista estricto de eficiencia económica. En consecuencia, resulta apremiante que el órgano rector de la política tributaria, Ministerio de Hacienda, desarrolle estudios más abarcadores y concluyentes para el impulso de las reformas necesarias.

Si se trabaja decididamente por una transformación integral del sistema tributario, necesariamente habría que revisar y evaluar el conjunto de los esquemas preferenciales impositivos, tanto en términos de igualdad como de eficiencia (costo-beneficio), pues su significativo costo (6.1% del PIB) debilita la movilización de ingresos y erosiona la base tributaria.

Ese sería solo un primer paso, pues un segundo sería lograr el consenso necesario para un probable desmonte o una redefinición de su contenido hacia figuras impositivas más efectivas que no resulten en comportamiento “rent-seeking” (Banco Mundial, 2018). En el panorama actual es evidente hacia dónde se inclina la correlación de fuerzas en el sector con las adendas efectuadas sobre el marco legal vigente, Ley 158-01 de Fomento al Turismo. En definitiva, la decisión de mantener o modificar un sistema tributario dado no solo es económica/técnica sino intrínsecamente sociopolítica.

Un repaso a la historia da cuentas de la importancia del papel que podrían llegar a jugar las élites en este sentido y también la configuración de las fuerzas políticas en el Congreso Nacional.

El consenso para la aprobación de las reformas estructurales de los años 90, incluida la tributaria (Ley 11-92 del Código Tributario), se logró porque los grupos de interés en pugna se encontraban debilitados y divididos. Tanto el empresariado (la Unión Nacional de Empresarios, a favor, y el Consejo Nacional de Hombres de Empresa, en contra) como los sindicatos. Aunque sin duda alguna, también influyó la división de los dos partidos de la oposición en ambas Cámaras del Congreso Nacional. En todo caso, la división entre los actores opuestos al cambio facilitó la reforma.

Por su parte, los procesos de reformas al sistema tributario posteriores al 1992 han supuesto un gran desafío político, sin apenas cambios sobre los sistemas preferenciales¹². Como evidencia, en las reformas impulsadas en los años 2000, 2004, 2005 y 2012 el incremento de la recaudación fue el resultado de la inclusión de nuevas figuras impositivas y del aumento de la base de aplicación de impuestos como el ITBIS (o IVA)¹³. La del 2012 permitió que la presión tributaria, es decir, la cuantía de ingresos tributarios en relación al PIB, pasara solo del 13.1% al 14% en cinco años.

No obstante, aunque en estos procesos de negociación de reformas no se hayan modificado los esquemas preferenciales en sí, pasaremos a ver cómo de manera unilateral han sido efectuadas ampliaciones sobre la normativa que contiene los incentivos fiscales al turismo sin apenas contraposición.

Así que, visto el bajo impacto que siguen teniendo estas medidas con exenciones mayormente de tipo *tax holidays* en la entrada de nueva inversión y en el crecimiento del empleo, la clave para comprender por qué se siguen otorgando es la in-

cidencia que pueda llegar a tener los actores clave del sector en el sostenimiento de estas normas impositivas.

En lo adelante, para desarrollar este planteamiento, en un primer término profundizaremos en las modificaciones a la Ley 158-01 de Fomento al Turismo, claramente en favor de los intereses de dos sectores empresariales específicos: el hotelero y el inmobiliario. Y en un segundo término, profundizaremos en quiénes son y cómo están organizados los actores que influyen en los cambios.

3.2. LAS REFORMAS A LA LEY 158-01 SOBRE FOMENTO AL DESARROLLO TURÍSTICO «A LA MEDIDA» DE LOS INTERESES HOTELEROS E INMOBILIARIOS

El marco que regula los incentivos fiscales para el sector es la **Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico** para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad. Tal y como enuncia el nombre de la propia legislación, su objeto es “*acelerar un proceso de desarrollo de la industria turística en las regiones de gran potencialidad o que reúnan excelentes condiciones naturales para su explotación turística en todo el país, que habiendo sido declaradas o no como polos turísticos no han alcanzado a la fecha el grado de desarrollo esperado*”¹⁴.

Recoge el Informe de Desarrollo Humano 2005 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que previamente a la aprobación de la Ley 158-01 sobre Fomento al Turismo, en el año 2000 el 78% de la oferta hotelera estaba localizada en cuatro provincias. Entre estas: La Romana, La Altagracia, Puerto Plata y San Pedro de Macorís; donde también se encontraba el 80% de los complejos hoteleros de más de 200 habitaciones.

A la luz de pasados casi 20 años de su promulgación, la concentración del 85% de la oferta hotelera (80,372 habitaciones) continúa en las mismas provincias e incluye a Samaná. Es decir, que en la práctica no salieron beneficiadas aquellas áreas del país con potencial aún no desarrollado, sino que ha habido una consolidación de los polos turísticos que ya mostraban un grado de desarrollo notable como para ser estimulados.

Con lo cual se concluye que: no ha habido ni una diversificación geográfica de la oferta hotelera más allá de proyectos puntuales en Barahona, Baní, La Vega o María Trinidad Sánchez, ni una diversificación de la oferta en sí más allá de los enclaves turísticos en forma de complejos hoteleros o de complejos turísticos inmobiliarios integrados.

Lo que sí ha ocurrido con la Ley 158-01 de Fomento al Turismo, la cual regula los incentivos para fomentar la inversión turística, es que ha sufrido cinco modificaciones en beneficio de los grupos de poder de la industria. Salvo una de ellas introducida en un proceso de reforma fiscal (2012), pero cuyo efecto fue revertido por dichos actores en una reforma posterior (ese hecho será retomado en el análisis de los actores).

¹² Para mayores detalles del contexto, proceso de reforma, actores y logros ver: Andújar, J. (2005). *Reformas económicas y negociaciones políticas*: Apuntes sobre la experiencia dominicana de los noventa y James, M. Jr. (2014). “*La reforma tributaria dominicana de 2012 en el contexto histórico y regional*”.

¹³ Mayores reformas tributarias 1983-2012: 2000 (Impuestos selectivos a hidrocarburos, ITBIS de 8% a 12%; IRPJ cobro anticipado 1.5% de renta bruta); 2004 (ITBIS de 12% a 16%); 2005 (Alza de impuestos selectivos, retenciones de ingresos de capital) y 2012 (ITBIS de 16% a 18%, inclusión de nuevos productos).

¹⁴ Cita Ley

Dichas enmiendas han ido desde cambios al alcance geográfico y al tipo de proyectos que pueden optar al régimen de incentivos, hasta cambios en la composición de las exenciones y tiempo de vigencia.

Se puede ver detalladamente en el cuadro anexo (i) lo que contemplaba el marco inicial, la reforma introducida y los aspectos que cambiaron. Las modificaciones se pueden analizar atendiendo a las actividades exentas, a los requisitos de las personas físicas o morales que pueden optar, a las modalidades o tipos de proyectos, al contenido de las exenciones, a los territorios beneficiados y al plazo de vigencia según la naturaleza del proyecto (ver cuadro anexo).

La **primera reforma** fue justo al año siguiente de haber sido promulgada la Ley 158-01 de Fomento al Turismo. Esta fue la Ley 184-02¹⁵, con el objeto de propiciar una interpretación armoniosa sobre una base legal que beneficie a todos por igual. Con ello se referían a:

- considerar alojamientos u otras facilidades construidas para complementar las actividades marítimas, deportivas, de entretenimiento, culturales, entre otras (villas, lotes, solares, apartamentos, amarres para embarcaciones, etc.);
- incluir como proponentes personas físicas o morales domiciliadas en el país con proyectos por *concesión, arrendamiento o cualesquiera otras formas* de acuerdo con el Estado Dominicano. A lo que se agregó: *“quedan excluidas de tales beneficios transferencias posteriores a favor de terceros adquirentes”*.
- aplicar los beneficios a algunas regiones del país no incluidas en el texto original, entre los que destacan: las provincias de Puerto Plata y La Altagracia (polos turísticos afianzados) y la Zona Colonial de Santo Domingo que ya gozaba de exenciones a la oferta complementaria.

En La Altagracia se extendió el 100% de exención a todos los municipios para construcción y equipamiento en *oferta complementaria*, no así del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Notar que en el primer punto se incluyó una nueva oferta complementaria (villas, apartamentos, amarres, etc.) además de la ya contemplada (puertos deportivos y marinos, restaurantes, centros comerciales). Es decir, que esta medida fue claramente a beneficiar la expansión de proyectos inmobiliarios integrados en esa zona del país (más adelante veremos los casos del Grupo Punta Cana y Cap Cana).

La **segunda reforma** se ejecutó con la Ley 318-04¹⁶ con el objeto de no colocar a las regiones pioneras en posición de desventaja frente a nuevos polos turísticos y mantener los niveles adecuados de competitividad de dichos destinos. Las implicaciones fueron:

- además de considerar el 100% de exenciones a proyectos de nuevas construcción, al primer equipamiento y

puesta en operación de las instalaciones, se agregaron las *infraestructuras hoteleras existentes*;

- se aplicaron matices al contenido de las exenciones: fueron definidos los impuestos nacionales y municipales que aplican y las exenciones a la importación que solo aplicaban a primer equipamiento y puesta operación fueron extendidas a maquinarias, equipos y bienes muebles *para la construcción*. En adición, la reducción del 20% de los impuestos sobre las utilidades anuales, siempre que la inviertan en un proyecto turístico pasó a ser sobre su renta neta imponible, pudiendo desgravar a la amortización de dichas inversiones hasta un veinte por ciento (20%) de su renta neta imponible cada año y sin que el plazo de amortización pueda exceder cinco (5) años;
- fueron igualados los beneficios en zonas con tratamiento especial. Destacan Puerto Plata y La Altagracia: las inversiones en oferta complementaria (no instalaciones hoteleras), empezaron a beneficiarse del 100% del régimen de exención.

Las inversiones en instalaciones hoteleras *en estructuras existentes* solo se beneficiarán del 100% de los impuestos de importación (no del ISR) para la modernización, mejoramiento y renovación, siempre que las mismas tengan un mínimo de 5 años de construidas.

La **tercera reforma** fue con el Decreto 835-08, que modificó el Artículo 26 del Decreto 1125-01, que establece el Reglamento de aplicación de la Ley 158-01 sobre Fomento al Turismo.

La **cuarta reforma** se introdujo con la Ley 253-12¹⁷ sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible. La particularidad de este cambio, como bien adelantamos, es que fue motivado por la administración tributaria, no así por intereses particulares.

- Se excluyó el párrafo agregado en la primera reforma: *“quedan excluidas de tales beneficios transferencias posteriores a favor de terceros adquirentes”*.

Finalmente, la **quinta reforma**, última y más drástica a la legislación vigente, se efectuó mediante la Ley 195-13, que modificó los Artículos 1, 4, 6, 7 y 14 con el objeto de adecuarla a las exigencias actuales¹⁸, tomando en consideración que todas las provincias del país tienen proyección de desarrollo turístico y ecoturístico. Entre los cambios:

- En lo adelante, *todos los polos del país* se benefician del 100% del régimen de exención;
- Se benefician del 100% del régimen de exención las inversiones que se realicen en el desarrollo de las actividades turísticas, hoteleras y ofertas complementarias;
- Se benefician del 100% del régimen de exención las instalaciones hoteleras en las *estructuras existentes* que

¹⁵ En lo adelante Ley 184-02 para la primera reforma.

¹⁶ En lo adelante Ley 318-04 para la segunda reforma.

¹⁷ En lo adelante Ley 2563-12 de Reforma Fiscal.

¹⁸ En lo adelante Ley 318-04 para quinta reforma

tengan un mínimo de quince (15) años de construidas y que se sometan a un proceso de reconstrucción o remodelación que sobrepase el cincuenta por ciento (50%) de sus instalaciones y cuyo destino final sea instalaciones hoteleras.;

- Se benefician de la exención 100% de impuestos a la importación y otros aplicables a maquinarias, equipos, materiales y bienes muebles las inversiones en instalaciones hoteleras que se sometan a un proceso de *modernización, mejoramiento y renovación*, siempre que tengan un mínimo de cinco (5) años de construidas;
- Se recupera el párrafo derogado en la Reforma Fiscal del 2012: *“quedan excluidas de tales beneficios transferencias posteriores a favor de terceros adquirentes”*.
- Se benefician de estas nuevas prerrogativas: los proyectos existentes con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, los nuevos proyectos cuya construcción se inicie luego de la entrada en vigencia de esta ley y aquellos proyectos que cumplan con los requisitos establecidos en los puntos 3 y 4.
- Por último, el periodo de exención fiscal pasa de 10 a 15 años, a partir de la fecha de terminación de los trabajos de construcción y equipamiento del proyecto objeto de estos incentivos. La extensión del plazo aplica también para los proyectos turísticos ya clasificados que se encuentran en uso de las exenciones impositivas establecidas.

IV. ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS INCENTIVOS FISCALES AL TURISMO

En la República Dominicana, los empresarios de la industria turística se encuentran organizados y unificados desde el año 1962 bajo la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (Asonahores). El propósito de esta organización es *“representar a los distintos actores del sector turístico ante instancias locales e internacionales, promover el desarrollo de la industria turística y procurar la acción cohesionada entre el gobierno y el sector privado”*¹⁹.

Asonahores posee una alta capacidad organizativa que le ha permitido jugar un papel relevante y estratégico en diversos espacios de la vida nacional e internacional. Por ejemplo, su influencia llega al Consejo Económico y Social dominicano (espacio de concertación de temas estratégicos nacionales), al Consejo Nacional de la Empresa Privada, al Consejo Nacional de la Seguridad Social, a la Confederación Patronal de la República Dominicana, entre otros espacios. A nivel internacional es miembro de la Organización Mundial del Turismo y de la Caribbean Hotel and Tourism Association.

Según el presidente de la Junta Directiva entre 2012-2014, Luis Emilio Rodríguez, *“gracias a su política de inclusión, la*

mayoría de los sectores de influencia en el turismo tienen representatividad en la organización”.²⁰ De forma tal, que sus miembros representan los intereses tanto de empresas nacionales como internacionales.

Entre los subsectores representados en su Junta Directiva (2018-2020) encontramos: el hotelero (nacionales, cadenas internacionales y representantes de grupos hoteleros), inversores/promotores, el inmobiliario, la banca, empresas de gestión hotelera, de asesoría legal, alimentación, transporte, salud y prensa especializada²¹.

El rol que ha jugado la organización para asegurar que el sector turístico opere bajo reglas fiscales que no comprometan los intereses de sus miembros ha sido determinante en las decisiones de reforma que se han tomado. En su discurso de rendición de cuentas al culminar su gestión, Luis Enrique Rodríguez señaló: *“desde muy temprano en la gestión, tuvimos la necesidad de defender a nuestro sector del embate de la reforma fiscal [referencia al 2012] que nos afectó; sin embargo, con la promulgación de la Ley 195-13 [quinta reforma a la Ley 158-01 de Fomento al Turismo] nos encargamos de que quedaran enmendados los efectos directos de la reforma fiscal al sector turismo”*.²²

Asonahores también ha logrado preservar su presencia activa en el Confotur, órgano dependiente del Ministerio de Turismo, encargado de la aplicación de la Ley 158-01 de Fomento al Turismo, así como de la aprobación o no de los expedientes sometidos por las empresas que se quieran acoger a los incentivos fiscales. Según el Art. 8 de la citada ley, está integrado por *cinco representantes de gobierno* (Turismo, quien preside y actúa como secretario, Hacienda, Cultura y un profesional en impacto ambiental seleccionado por Medio Ambiente) y *dos representantes empresariales* (uno de Asonahores y otro de los Operadores Turísticos).

Esto es lo que Daude et al. (2014) identificaron como una de las características clave de las élites del turismo dominicano, su capacidad de trabajar no solo en torno al marco institu-

²⁰ Suárez, M. (2 de septiembre de 2014). “Estoy satisfecho con los resultados y logros obtenidos en Asonahores”. Revista Turística Arecoa: <https://www.arecoa.com/hoteles/2014/09/02/estoy-satisfecho-con-los-resultados-y-logros-obtenidos-en-asonahores/>

²¹ **Grupos hoteleros:** Grupo Puntacana, Viva Wyndham, Barceló, Amhsa Marina, Meliá, Bahía Príncipe, Be Live, AM Resorts, Iberostar, Catalonia, Blue Jacktar. **Representantes de grupos hoteleros:** Asociación Internacional de Inversores Hoteleros (Inverotel), Asociaciones de Hoteles (La Romana, Bayahibe, Playa Dorada, Pequeños Hoteles, Norte, Este, Barahona, Juan Dolio-Guayacanes, Samaná y Santo Domingo). **Inmobiliarios:** Asociación Dominicana de Empresas Turísticas Inmobiliarias (Adeti), Casa de Campo y Grupo Inicia- Familia Vicini. **Gestión:** Coral Hospitality Corp. **Banca:** Banreservas y Banco Popular. **Transporte:** Asociación de Aeropuertos, Puertos, Rent Cars), entre otros.

²² Discurso ya citado: Suárez, M. (2014). Se refiere a que la Ley 253-12 derogó un artículo introducido en la primera reforma de 2002: *“...Quedan excluidas de tales beneficios transferencias posteriores a favor de terceros adquirentes”*, recuperando la exención del 3% a la primera transferencia de los proyectos inmobiliarios.

¹⁹ Tomado de Asonahores el 10/11/2019: <https://www.asonahores.com/asonahores/quienes-somos/>

cional, sino también trabajar dentro del marco institucional para asegurar que se tomen las decisiones “correctas”. Este es un medio que utilizan las élites para mantenerse cerca del proceso de toma de decisiones, garantizando así la mayor interacción posible con los responsables políticos.

Esta práctica no ha sido exclusiva en el sector turístico, también ocurre en el sector de las Zonas Francas y, recientemente, en la legislación para el desarrollo industrial de la zona fronteriza²³. Crear esquemas de incentivos fiscales fuera del código tributario y, concomitantemente, crear un órgano rector sectorial para el manejo de los incentivos fuera del Ministerio de Hacienda [órgano rector de la política tributaria], es perjudicial mientras sea institucional (Idem, 2014).

Pasando a analizar los actores que se benefician de la permanencia de estos incentivos, cuando estudiamos la industria turística dominicana no se puede dejar de dedicar el espacio que ameritan las cadenas hoteleras o empresas turísticas transnacionales (en adelante ETT). Recordemos que el modelo de enclave que predomina en la oferta hotelera

y, que a su vez, es promovido con el tipo de exenciones impositivas de las que disfruta este sector, está definido por el modelo de negocio de las ETT.

Desde la década de los años noventa, muchas ETT procedentes del archipiélago balear español fueron deshaciéndose de sus propiedades para reinvertir en nuevos proyectos en el Caribe²⁴, donde el margen de beneficios era mucho mayor y los costes de protección ambiental y social, así como la fiscalidad, eran irrisorios (Jiménez, 2008).

En la configuración de la Junta Directiva de Asonahores (2018-2020) son siete las marcas españolas que tienen presencia, las cuales poseen un 20% del mercado hotelero (17,495 habitaciones).

Adicionalmente, si en su lugar contamos las marcas de ETT más importantes del mercado hotelero dominicano propiedad de españoles, el porcentaje asciende a cerca del 63% de la oferta hotelera (50,292 habitaciones). Tal y como se ilustra en la tabla siguiente:

Tabla 3.

Cadenas hoteleras con presencia en RD y en la Junta Directiva de Asonahores

| CADENA HOTELERA | # HOTELES | # HABITACIONES |
|----------------------------|------------|----------------|
| BARCELÓ / OCCIDENTAL | 6 | 4163 |
| MELIÁ HOTEL INTERNATIONAL | 5 | 5,693 |
| IBEROSTAR | 6 | 2825 |
| H10 HOTELS | 1 | 708 |
| BAHÍA PRÍNCIPE | 14 | 7,108 |
| PALLADIUM HOTEL GROUP | 6 | 2,287 |
| BE LIVE HOTELS | 7 | 3,077 |
| RIU | 6 | 4394 |
| CATALONIA | 5 | 1,715 |
| PRINCESS HOTELS | 4 | 1,743 |
| VIK HOTELS GROUP | 2 | 494 |
| IFA VILLAS | 1 | 652 |
| BLUEBAY HOTELS AND RESORTS | 3 | 838 |
| BLAU HOTELS AND RESORT | 1 | 524 |
| MAJESTIC RESOTS | 3 | 1,765 |
| CELUISMA, S.A. | 1 | 400 |
| WHALA! HOTELS | 4 | 684 |
| SIRENIS | 2 | 816 |
| NH | 6 | 2,503 |
| HOTASA HOTELS | 1 | 662 |
| SENATOR HOTELS & RESORTS | 1 | 998 |
| PORTBLUE HOTELS & RESORTS | 1 | 55 |
| AMRESORTS | 11 | 6,188 |
| SUBTOTAL | 97 | 50,292 |
| VIVA WYNHAM RESORTS | 5 | 1,752 |
| BLUE JACKTAR HOTEL | 1 | 78 |
| HARD ROCK HOTELS | 1 | 1,787 |
| TOTAL | 101 | 53, 909 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ranking Hosteltur 2019 y de las páginas web de las cadenas hoteleras.

23 La Ley No. 8-90 es el marco que regula los incentivos para las Zonas Francas del país, sector que en 2018 recibió el 1.2% del PIB en exenciones fiscales. El Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación es el órgano que se encarga de aplicación de la ley, conformado por actores públicos y privados. Lo preside el Ministro de Industria y Comercio y el Ministerio de Finanzas es un miembro más. Los intereses empresariales están representados en la Asociación Dominicana de Zonas Francas.

De su parte, La Ley No. 28-01 de Incentivo Fronterizo fue creada para fomentar la inversión en dicho territorio y el órgano de aplicación de la ley es el Consejo de Coordinación de la Zona Especial

de Desarrollo Fronterizo, sin dependencia de ningún ministerio específico y que no tiene representación legal empresarial. Sin embargo, defienden sus intereses a través de la Asociación de Empresas de Desarrollo Fronterizo. La demanda actual de este sector es extender la vigencia de los incentivos por 20 años más, y se enfrentan Consejo Nacional de la Empresa Privada, quienes también ejercen presión en una dirección opuesta en el Congreso Nacional por la competencia desleal que dicen padecer.

24 Ver el proceso de internacionalización de la industria hotelera española en Ramón (2000).

Detrás de estas empresas hay nombres muy influyentes en la industria. Las familias que dominan la hotelería dominicana, en su mayoría de origen balear, son²⁵: Matutes, Escarrer, Piñero, Espelt, Hidalgo, Barceló, Riu Guell, Vallet, Fluxá, Batle, entre otros.

Respecto a la élite empresarial internacional que no es de origen español, se destaca el grupo Apple Leisure con los hoteles AMResorts (Alejandro Zozaya), el grupo dominico-italiano Viva Wyndham, Hard Rock Hotels (Rafael Chapur) y Blue Jacktar como primer todo incluido del país.

Como es de esperarse la élite nacional también se encuentra representada en Asonahores por las familias tradicionales del negocio hotelero dominicano. En su momento, los inversores nacionales llamados por la rentabilidad que prometían los negocios de exportación carecían de los medios para insertarse a la cadena de valor internacional del turismo. Y las ETT entraron para cumplir ese rol: tenían posicionamiento de mercado, imagen, capacidad de negociación con los intermediarios u operadores, así como la tecnología (Jiménez, 2008).

Precisamente, el actor local pionero en el desarrollo turístico de la zona Este y representante del Grupo Puntacana y del Aeropuerto Internacional de Punta Cana, Frank R. Rainieri, en calidad de inversor local se unió a un grupo de inversionistas norteamericanos que en 1969 adquirió una porción de terrenos de 48 Km² (10 km de playa virgen) con fines hoteleros.

La familia Rainieri ha tenido y hasta hoy mantiene un peso importante en la dirección de Asonahores. Fran Rainieri fue el presidente de la Junta Directiva entre 1994-1996. Su esposa Haydée Rainieri entre 2008-2010 y su hija Paola Rainieri entre 2018-2020. Hoy en día, no es baladí que solo el polo turístico Bávaro- Punta Cana ostente casi la mitad de la oferta habitacional del país (39,692), con la más alta tasa de ocupación (82%) y, por cuyo Aeropuerto Internacional llegue el 70% de los 6.7 millones extranjeros no residentes que visitan el país anualmente.

Otro grupo que está ganando un protagonismo acelerado en el desarrollo turístico de la zona Este es Cap Cana, el proyecto residencial más exclusivo del Caribe, y cuyo Consejo de Administración es liderado por miembros de la familia Hazoury. El actual presidente de la República, Danilo Medina, encabezó la apertura de uno de sus hoteles a finales de 2019²⁶.

Finalmente, el papel de los actores políticos no es menos importante. En este caso, observamos que las alianzas e intereses compartidos con la élite empresarial son factores que inciden en la facilidad y hermeticidad con que las modificaciones a la medida son introducidas.

Desarrolla Durand (2019: 226): *“un proceso de injerencia desigual sobre políticas públicas se desata cuando uno o varios actores que concentran grandes recursos, logran conectarse con la clase política y el aparato de poder burocrático, y neutralizar a la sociedad civil, de manera que llegan a tener niveles de acceso e influencia que otros actores no tienen, generan desigualdad política e inciden de modo constante en la toma de decisiones que favorezcan sus intereses”.*

Y aquí, la figura de los ministros de turismo ha sido clave por su vinculación con intereses empresariales turístico- inmobiliarios. En el periodo 2004-2008 asume Félix Jiménez, quien ya se desempeñaba en el área de desarrollo urbano y de bienes raíces, estando al frente de dos empresas (Gestiones de Ventas Inmobiliarias F. J., S. A. y de Inversiones Pleamar, S. A.) y siendo miembro del Consejo de Administración de Inversiones Inmobiliaria, S. A. Sus más grandes proyectos han sido beneficiados con incentivos fiscales (Hotel Stanza Mare, Hotel Vista Mare, Jarabacoa Country Club y el Hotel Carmen).

El actual ministro, Francisco Javier García, ha estado frente a la cartera desde el año 2008 a la fecha. Según recoge su Declaración Jurada de Bienes, en el sector privado es socio en dos empresas de desarrollo de proyectos inmobiliarios: Inmobiliaria Segovia S.R.L. e Inmobiliaria García, S.A. Su desempeño como titular de la cartera le ha merecido el reconocimiento público de la Asonahores y de la Adeti.

En el análisis de los mecanismos veremos claramente por qué la figura de poder de estos ministros juega un papel clave al momento de los empresarios influir en las reformas. Ahora pasemos a conocer más detalles de las empresas que finalmente recibieron incentivos fiscales y algunos aspectos característicos de su comportamiento.

El gráfico que sigue es una fotografía de la cantidad y tipos de proyectos aprobados entre 2002- 2018. El comportamiento de los proyectos totales confirma la tendencia al alza del gasto tributario turístico. Según nuestros cálculos, cuantificamos un total de 466 proyectos distintos que optaron al régimen de incentivos (ver nota al pie del gráfico).

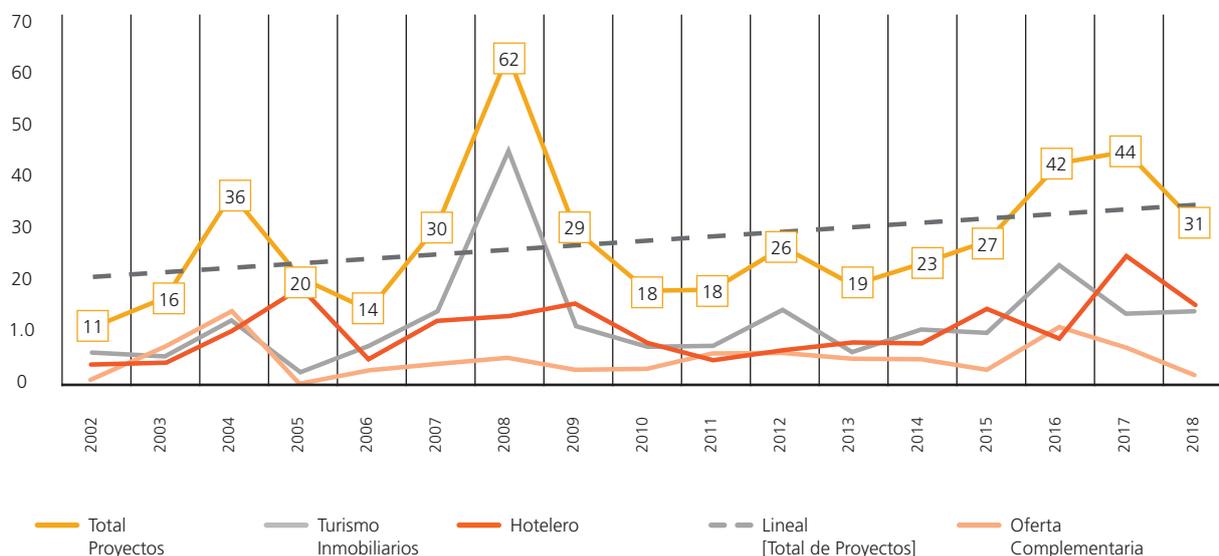
En la evolución, se aprecia claramente el crecimiento aparejado de las instalaciones hoteleras (176 proyectos) y los proyectos inmobiliarios (204 proyectos), salvo en los años en que explota la crisis financiera internacional (2007-2008) y la cantidad de proyectos inmobiliarios se dispara. A diferencia, la oferta complementaria tiene un comportamiento constante en el tiempo.

²⁵ AeroLatin News (5 de diciembre de 2014). Las 10 familias españolas que dominan la hotelería dominicana: <https://aerolatinnews.com/turismo/las-10-familias-espanolas-que-dominan-la-hoteleria-dominicana/>

²⁶ Diario Turístico Arecoa (12 de diciembre de 2019). Medina encabeza apertura de los hoteles Hyatt Ziva y Zilara en Cap Cana: <https://www.arecoa.com/hoteles/2019/12/12/medina-encabeza-apertura-los-hoteles-hyatt-ziva-zilara-punta-cana/>

Gráfico 2.

Número total de proyectos considerados para incentivos fiscales entre 2002-2018



Fuente: elaboración propia en base a registros publicados por el Confortur.

Nota: total de proyectos que solicitaron exenciones solo teniendo en cuenta el primer año de solicitud, no necesariamente cuando obtuvieron la clasificación definitiva ni las veces que los solicitaron.

El gráfico también da una idea aproximada de la consolidación de una modalidad de negocio complementaria a los hoteles que ofrecen servicios “todo incluido” o ETT. En América Latina y el Caribe, este tipo de iniciativas se han concentrado en las costas de México, Centroamérica —principalmente Costa Rica y Panamá—, en Brasil y diversas islas del Caribe, subregión en la que se destaca claramente la República Dominicana.

Estos son los megaproyectos hotelero-inmobiliarios integrados de gran escala, que proveen infraestructura hotelera, complejos inmobiliarios (condominios, complejos de tiempo compartido, residencias de descanso) y múltiples servicios de entretenimiento (como campos de golf, puertos deportivos o marinas, centros comerciales y centros de salud (CEPAL, 2008).

En 2007, al momento de la fundación de la Adeti (recordemos que es la Asociación Dominicana de Empresas Turísticas Inmobiliarias), ya decía su presidente, Juan Bancalari: “las leyes de incentivo al turismo han sido un pilar de apoyo para el crecimiento acelerado que el turismo inmobiliario ha experimentado en el país en los últimos años”²⁷.

Este es un claro ejemplo de un actor beneficiado por los incentivos fiscales, concretamente por su primera modificación [Ley 84-02 para la primera reforma] que permitió entrar en juego a alojamientos u otras facilidades para complementar las actividades marítimas, deportivas, de entretenimiento, culturales, entre otras (villas, lotes, solares, apartamentos, amarres para embarcaciones, etc.).

Por último, sobre la cuestión de si se observan cambios significativos debido a cada una de las reformas realizadas, no contamos con datos de montos de inversión para la serie completa y, por tanto, no podemos hacer afirmaciones concluyentes. No obstante, con los datos disponibles podemos decir que se observan picos por cada actividad (ver anexo ii):

- En 2004 [Ley 318-04 para la segunda reforma] aumentan los proyectos hoteleros (+8) y vuelven a un comportamiento estable. Ocurrió que empezaron a beneficiarse del 100% del régimen de exención (excepto del Impuesto Sobre la Renta), las *infraestructuras hoteleras* existentes en las provincias La Altagracia (mitad de la oferta hotelera nacional) y Puerto Plata.
- Adicionalmente, posterior a la quinta reforma [Ley 195-13], se presenta un nuevo pico impulsado por la inclusión de la *modernización, mejoramiento y renovación de las instalaciones existentes* y por la extensión de los incentivos fiscales a *todo el territorio nacional*.
- Lo mismo ocurre con los proyectos inmobiliarios posterior a la quinta reforma [Ley 195-13]. Y el comportamiento de 2002-2008 está explicado más por las

²⁷ Bautista, J. (26 de noviembre de 2007). Adeti, una nueva entidad que se establece en el país. Listín Diario: <https://listindiario.com/las-sociales/2007/11/26/38090/adeti-una-nueva-entidad-que-se-establece-en-el-pais>

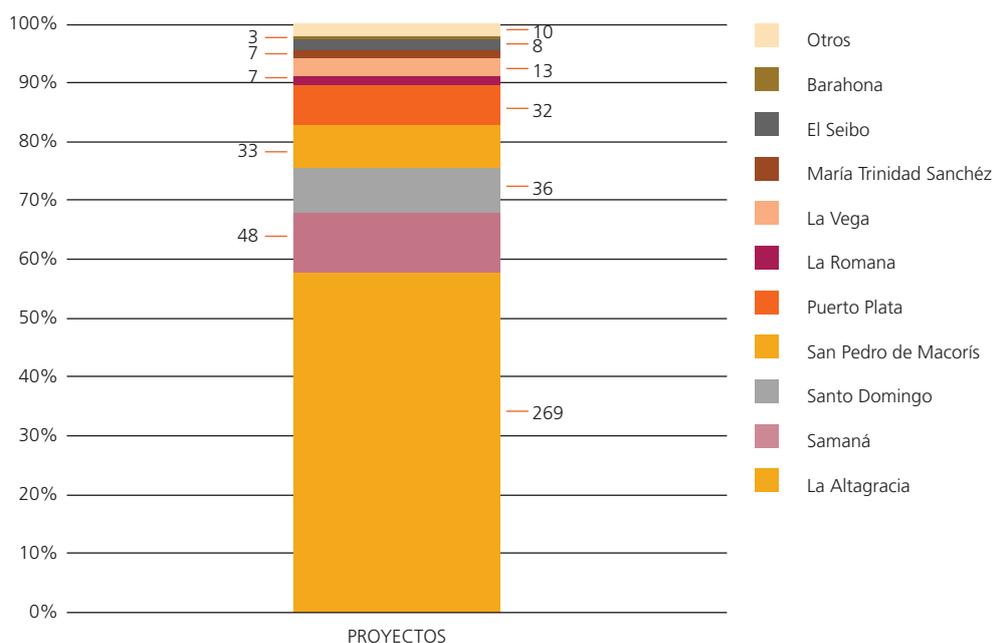
condiciones económicas globales (crisis financiera internacional) que por condiciones internas.

Por su parte, tomando en consideración la distribución geográfica de los proyectos que solicitaron exenciones, el predominio del polo Punta Cana, provincia La Altagracia,

se repite. Para esta zona fueron sometidos 269 proyectos, es decir, casi un 60% del total. En el mismo orden le sigue la provincia de Samaná con 8 proyectos y en el rango de los 30 proyectos la provincia Santo Domingo, San Pedro de Macorís y Puerto Plata. Estos son los resultados que se presentan en el gráfico que sigue.

Gráfico 3.

Número total de proyectos considerados para incentivos fiscales por provincias (2002-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Confotur.

Resulta interesante apuntar que, ni siquiera después de la apertura de las exenciones a todo el territorio nacional, mediante la Ley 195-13 para la quinta reforma, han sido desarrolladas turísticamente provincias distintas a los años anteriores aun teniendo las condiciones naturales para hacerlo. De hecho, la concentración de la oferta hotelera se ha afianzado en los destinos tradicionales, aunque se empieza a ver un tímido interés por provincias como La Vega, El Seibo, Barahona o Peravia.

En consecuencia, tal y como ha quedado la Ley 158-01 de Desarrollo Turístico, no es una legislación que mantenga y cumpla el cometido para el que fue creada, además de que supone importantes costos fiscales que no se corresponden con los beneficios generados en términos de empleo e inversión, más bien erosiona la base tributaria. Tampoco el número de proyectos desarrollados bajo el régimen de incentivos por año, 27 en promedio (466 proyectos/17 años), es tan grande como para asegurar que las inversiones dependan de si se acogen al régimen o no.

Nos sugiere lo anterior, que la captura a la política de incentivos permanece en el tiempo más por un interés en perpetuar estrategias fiscales de evasión y elusión que llevan

a cabo las empresas para pagar menos impuestos, que al alcance que están llegando poder a tener los incentivos en sí. Esta es por supuesto una hipótesis de trabajo alternativa que se escapa a nuestro alcance y que bien pudiera ser desarrollada en futuras investigaciones.

A propósito, nos comentaba un importante investigador y catedrático dominicano en una entrevista que le hiciéramos para esta investigación: *“el mayor problema del turismo no es la exención en sí, sino la evasión y la elusión fiscal”*. La práctica que se utiliza son los precios de transferencia²⁸, un procedimiento comercial de uso generalizado y considerado

²⁸ Dado el hecho de que la forma en que se determinan los precios de transferencia es cada vez más compleja y poco transparente, hay mucho espacio y posibilidad para que las empresas no siempre apliquen en sus transacciones los precios de libre competencia y alteren los precios del intercambio de bienes e intangibles entre empresas con arreglos especiales entre ellas, cuyo objetivo es trasladar capitales de un país a otro y evadir impuestos. Generalmente, los países en vías de desarrollo no están en capacidad de controlar y auditar esta práctica, por lo que son muy vulnerables a sufrir pérdidas por la misma.

legítimo, siempre y cuando las transacciones entre las empresas transnacionales estén basadas en el cobro de precios de libre competencia.

Como dato, entre 2005 y 2015 las recaudaciones de impuestos pagados por los hoteles creció 2.4 veces, tendencia que se acelera a partir de 2011 con la fiscalización de los precios de transferencia (Morales, E. 2015),

El exministro de Economía, Planificación y Desarrollo, Isidoro Santana, llegó a expresar en un artículo de opinión lo siguiente: *“existe la percepción de que las exenciones establecidas fueron aprovechadas por muchos dominicanos ricos (y extranjeros) para construir o comprar segundas casas en lugares bonitos y eludir el pago de impuestos. O evadir impuestos por medio de restaurantes o plazas comerciales para beneficio también de dominicanos ricos”*²⁹. Esta acertada declaración es una muestra más de las dudas que se ciernen sobre las brechas para la evasión que deja un sistema tributario fragmentado y con mecanismos débiles de fiscalización.

Para culminar con este apartado haremos referencia al entramado de sociedades comerciales que se crean para construir los proyectos turísticos. Aquí juegan un papel fundamental las sociedades anónimas, caracterizadas por la presencia de un gran número de socios, porque tienen personalidad y capacidad jurídica y porque sus socios no tienen que responder con su propio patrimonio si se llega a originar una deuda frente a terceros.

Como estas encontramos en total 437 sociedades comerciales diferentes entre 2002-2018, a través de las cuales se solicitaron los incentivos fiscales y de las que se tiene muy poca información pública. Solo para el complejo turístico Cap Cana, también en el polo de Punta Cana, aplicaron al régimen de incentivos 83 sociedades diferentes.

Por ejemplo, la cadena hotelera española con el mayor número de habitaciones a nivel mundial (47,253 en 2018)³⁰, Meliá Hotels International, en su Informe de Gestión y Cuentas Anuales 2017, reveló que el valor de las obras en curso en la República Dominicana para ese año ascendían a un importe de 28.8 millones de euros.

Dichas inversiones se hicieron a través de la sociedad Infinity Vacations Dominicana³¹, constituida para ese mismo año y participada al 100% por el grupo hotelero. Otras sociedades a través de las cuales el grupo solicitó exenciones para proyectos previos fueron: Sierra Parima, Desarrollos Sol e Inversiones Turísticas del Caribe, participadas en un 62%, 100% y 100%, respectivamente.

²⁹ Santana, I. (2 de diciembre de 2016). Los impuestos no son el problema. Periódico Hoy: <https://hoy.com.do/1512597-2/>

³⁰ Ranking Hosteltur 2019.

³¹ Denominación social del accionista significativo: Hoteles Ma-lorquines Asociados, S.L., representado por D. María Antonia Escarrer Jaume.

V. EL CONTEXTO DE LAS ENCRUCIJADAS DEL TURISMO DOMINICANO FRENTE AL CAPITAL FINANCIERO: DEPENDENCIAS Y DISYUNTIVAS

En el presente apartado buscamos explicar por qué se produce la captura, es decir, cuáles son los aspectos relevantes del contexto (variables intervinientes) y los elementos facilitadores (variables explicativas) en que se produce la misma. A nuestro parecer, la concentración del poder económico ha sido el factor que ha permitido a las élites representadas en Asonahores capturar los procesos de reforma de los incentivos.

Como un aspecto relevante del contexto o variable interviniente abordamos la configuración de la industria turística mundial, donde los países emisores controlan los flujos de personas, financieros y comerciales a escala global.

Y por otro lado, como elementos explicativos de la captura identificamos: por un lado, la consolidación de un modelo económico dependiente de las divisas vía turismo y, por el otro, la consolidación de un modelo de desarrollo turístico basado en megaproyectos hoteleros y residenciales de gran escala. Es decir, una economía poco diversificada con el turismo como la mayor actividad económica generadora de divisas, cuya fuente de recursos es un modelo con escasa redistribución de los beneficios producidos.

En definitiva, estos factores interrelacionados generan tal grado de dependencia que colocan al país frente a encrucijadas que limitan su capacidad de maniobrar ante el poder del capital financiero.

5.1. CRECIMIENTO, CONFIGURACIÓN Y CONDICIONES DE INSERCIÓN DE LAS ECONOMÍAS PERIFÉRICAS EN EL MERCADO TURÍSTICO GLOBAL

Bien plantea Blázquez (2011), que en la actualidad no es posible analizar el desarrollo turístico de cualquier lugar sin tomar en cuenta los procesos de internacionalización y penetración del capital turístico-residencial en esos territorios. Para este autor, la expansión de la actividad turística a escala internacional ha sido protagonizada por el capital transnacional en los espacios periféricos, operando bajo la lógica de funcionamiento de la economía mundial actual, es decir, bajo el marco neoliberal de la globalización financiera, con la desregulación (o regulación) y el reforzado papel del estado corporativo o empresarial.

El dramático crecimiento del turismo en la posguerra se atribuye al desarrollo de un ciclo de retroalimentación simbiótica entre tres grupos de actores relativamente independientes: turistas alienados que buscan experiencias extraordinarias; operadores de la industria que se esfuerzan por proporcionar estas experiencias para obtener ganancias (integrando innovaciones tecnológicas, aprovechando el abaratamiento de los costes del transporte aéreo, deslocalizando la producción en países en vías de desarrollo) y agencias internacionales de desarrollo tratando de aprovechar el intercambio entre estos dos grupos para alcanzar sus propios objetivos promoviendo el turismo como una vía de desarrollo (Ramón, 2000 y Fletcher, 2011).

Sólo entre 1990 y 2018 el número de viajeros anuales se triplicó, pasando de 430 a 1,400 millones de personas (3.3 veces más turistas). A pesar de la expansión de los flujos turísticos hacia los países en desarrollo, el turismo continúa siendo una actividad económicamente concentrada en los países desarrollados.

Estos pasaron de recibir el 68% de los turistas en 1990 a 54.4% en 2018, mientras la proporción de ingresos se ha mantenido (65%). En el caso específico de RD, llegaron cinco veces más turistas en el 2018 en comparación al año 1990; y pese que el Caribe ha perdido peso relativo en el reparto mundial, el país ha pasado del 0.3% al 0.5% (OMT, 2019).

La creciente importancia de la competencia internacional dio a la industria turística un alcance global y aceleró el proceso de formación de empresas transnacionales de servicios turísticos, las que hemos llamado ETT.

Ramón (2000) describe los tres sectores básicos de la industria que operan a escala supranacional: (1) el *sector hotelero* que presenta una forma de operar basada en participaciones accionariales minoritarias combinadas con un uso extensivo de la franquicia; (2) *los turoperadores turísticos*, mayoristas de las operaciones turísticas, que generan economías de escala y alcance sirviendo a varios países y segmentos de mercados donde tienen conexiones, generalmente de propiedad, con compañías aéreas y hoteles; (3) y, por último, *las compañías aéreas* que han desarrollado toda una red de alianzas estratégicas tanto verticales como horizontales entre ellas, que a su vez está provocando una gran concentración.

En el periodo reciente, las estrategias empresariales en busca de inversión y rentabilidad se han convertido en una de las características más importantes en las pautas de desarrollo de la industria. La producción turística, como en el resto de las actividades económicas, está crecientemente ligada a las lógicas financieras por las cuantiosas inversiones que se requieren para la construcción de los hoteles y de otros productos inmobiliarios.

La OMT (2002) reconoció que desde hace ya algún tiempo existen dos tipos de personas en la hotelería: los hoteleros y las personas de negocios en el sector hotelero. El primero, orienta sus estrategias de desempeño hacia la satisfacción del turista, mientras que el segundo, adopta decisiones con base, principalmente, en consideraciones financieras inmediatas, centrándose en la rentabilidad del capital, esto es, en el interés del inversionista. Los grandes hoteleros son, como bien explica Joan Buades (2012), *“capitalistas financieros que buscan maximizar sus beneficios”*.

Desde una perspectiva de la geoeconomía y la geopolítica de la actividad turística mundial³², autores críticos plantean que la globalización del capital turístico se ha fundamen-

tado en el diferencial de renta (y precios) característico del desarrollo geográfico desigual, lo que proporciona mayores tasas de beneficios a las ETT en red. Esta ventaja solo se ha podido conseguir con el desplazamiento de las denominadas “periferias del placer” hacia las semiperiferias del sistema capitalista. De esta manera, la deslocalización de la producción turística es parcial, ya que mientras la planta hotelera se desplaza hacia los espacios, los cuadros de mando y, sobretudo, de gestión financiera se mantienen en los espacios centrales. (Blázquez, 2011).

Las reglas del juego de los países del sur favorecen la llegada y actividad de las ETT: bajas o nulas barreras comerciales, laxas regulaciones laborales, permisivas legislaciones ambientales, elevados incentivos fiscales y otro conjunto de cesiones y concesiones por parte de los poderes públicos locales.

Hay un elemento característico en la forma de operar de las ETT que es importante traerlo para entender un poco más la red de actores a quienes les interesa mantener un marco de incentivos vigente. La tendencia de las estrategias de expansión o de deslocalización que utilizan las ETT está marcada hacia cuantiosas inversiones globales en la marca con poca o nula inversión en activos tradicionales (terrenos e inmuebles), sin el riesgo financiero que ello implica.

En este escenario, estas empresas han adoptado diversos tipos de modelos de gestión en función del grado de control en la operación del establecimiento³³. Si el grado de control es alto, quiere decir que la sociedad **propietaria de la marca** es también propietaria del inmueble o, en su defecto, optó por un **contrato de gestión** (administración) o por un **contrato de alquiler** (arrendamiento). Si el control en las operaciones es bajo las modalidades son **franquicias o consorcios**.

Es por esta desvinculación que entran en juego los grupos de inversores locales que conocen la economía política del país y se encargan de la construcción de los establecimientos o proyectos inmobiliarios. Y también es por esa desvinculación contractual que las ETT tienen la facilidad de abandonar un país cuando el negocio no reporta la rentabilidad esperada.

³² En cuanto a las entidades que abordan exclusivamente la cuestión turística desde una mirada crítica e internacional, con especial énfasis de las ETT españolas están: Acció per un Turisme Responsable (2003), el Foro de Turismo Responsable (2004); y la asociación catalana ALBA SUD (2009).

³³ **En el contrato de gestión**, la empresa que opera el hotel (la marca) actúa como un agente del propietario y por cuenta de este. Es el propietario el que contrata a los empleados y asume los riesgos de la operación del hotel, incluidos los económicos. **En el contrato de alquiler** es el arrendatario (la marca) quien paga a un arrendador (propietario) una cantidad fija o variable por la utilización de un hotel. **En la franquicia**, una empresa (la marca o franquicia) cede a otra (franquiciado) la utilización del nombre comercial, su imagen de marca y sus métodos productivos a cambio de unos honorarios. **Y el consorcio** es una forma de asociación que busca integrar establecimientos con un perfil de características similares. En este caso, los propietarios/inversionistas mantienen el control total de la operación del establecimiento, pero se integran con otros de para propósitos comunes (compras, producción, gestión, comercialización) que les permiten economías de escala y el desarrollo de una marca común y de sistemas de reservaciones conjuntos.

5.2. LA DOBLE ENCRUCIJADA: NECESIDAD DE DIVISAS Y NECESIDAD DEL MODELO HOTELERO- INMOBILIARIO

En los años 1960 y 1970, la expansión del turismo en regiones en desarrollo creó expectativas optimistas de que promoviera el desarrollo de las poblaciones locales. Además, se atribuyó al turismo un gran potencial para mejorar indicadores económicos como el empleo, el ingreso, la balanza de pagos y la recaudación tributaria (Ventura- Dias, 2011). Bajo estos presupuestos, los gobiernos de los países en desarrollo han incentivado la actividad mediante normativas específicas, fuertes inversiones en infraestructura básica y facilidades crediticias.

En la República Dominicana, a mediados de los años ochenta, el modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), entró en crisis. Con la caída de los precios del azúcar, principal producto de exportación, la economía experimentó una crisis de inserción internacional sumiéndola en una fuerte recesión (PNUD, 2005).

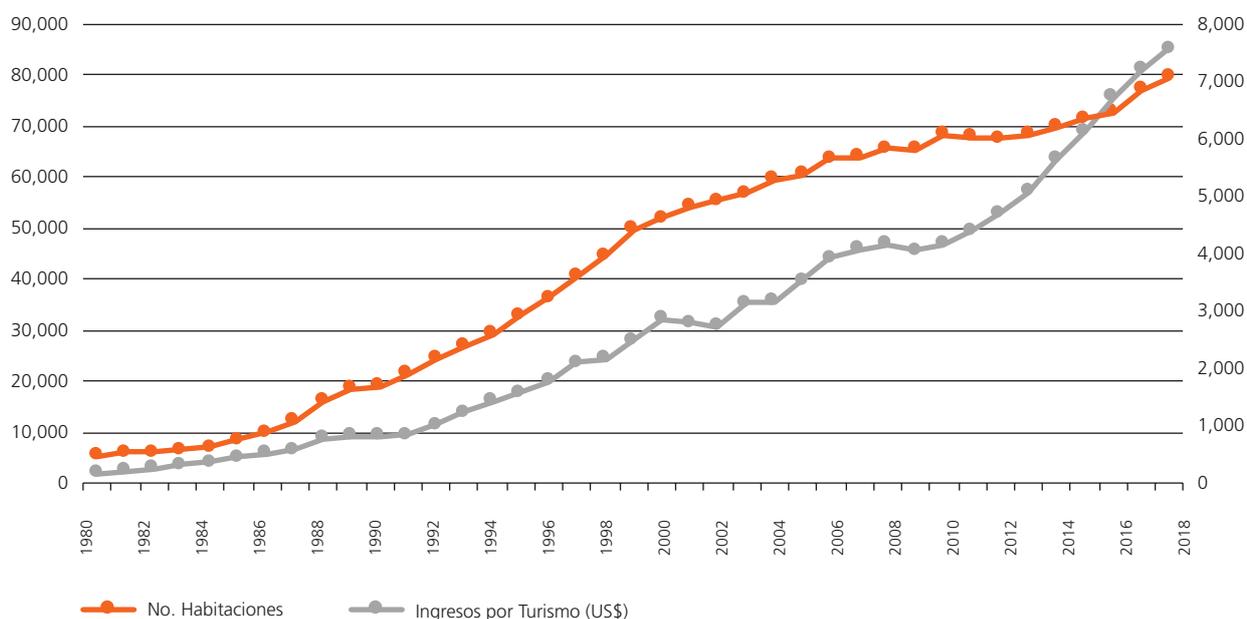
En este escenario, la apertura económica y la mercantilización de espacios para inducir el desarrollo turístico supusieron una vía rápida y eficaz para la integración en el sistema mundializado. En adición, las zonas francas de exportación y las remesas de la migración dieron cabida a un nuevo modelo de acumulación con una fuerte dependencia externa. De manera particular, vía turismo ingresaron US\$7,561 millones de dólares en 2018, los cuales equivalen al 25% del total de divisas que ingresan al país, al 81% de las exportaciones de servicios y al 37% de las exportaciones de bienes y servicios.

En sus inicios la industria fue desarrollada básicamente por capitales nacionales, con unos cuantos inversores extranjeros, en la capital y en la zona norte del país (Agosín et al., 2010). A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, en plena crisis de inserción, el sector alcanzó el mayor crecimiento de la oferta hotelera hasta la fecha: una tasa promedio del 21% en el período 1985-1989.

Este estallido tuvo su causa en el proceso de devaluación de la moneda local que creó una fuente de competitividad adicional, que en consecuencia desató una entrada masiva de inversiones extranjeras por parte de empresas españolas en complejos turísticos en la zona Este del país. Como resultado, entre 1981-1991 la oferta hotelera sumó 15,378 habitaciones adicionales.

Como se observa en la gráfica siguiente, el crecimiento del sector se mantuvo en la década siguiente (1990-2000), y fue tan acelerado que la oferta hotelera aumentó 32,524 habitaciones más, a un ritmo de crecimiento promedio del 10%, y los ingresos por turismo pasaron de US\$840 a US\$2,798 millones de dólares, a un ritmo de crecimiento promedio del 14%. Si nos fijamos, el crecimiento continuo del sector ocurrió sin la vigencia del marco de incentivos derogado en la reforma tributaria del 1992 (Ley 11-92). Sin embargo, su comportamiento se fundamenta en el tránsito hacia un modelo de desarrollo económico que requirió de determinados cambios en las políticas económicas para favorecer los niveles de rentabilidad de inversión.

Gráfico 4:
Evolución de la oferta hotelera y de los ingresos por turismo (US\$) entre 1980 y 2018 en la RD



Fuente: construcción propia en base a datos del BCRD.

En esta década (1990-2000) de aparente vacío, y decimos aparente porque el Art. No. 394 de la Ley 11-92 que instituye el Código Tributario mantuvo por determinado período las exenciones a los proyectos que ya habían sido aprobados, se establecieron las bases legales para la llegada masiva de inversiones.

En primer lugar, con la Ley 16-95 de Inversión Extranjera se reconoció el derecho a repatriar tras el pago del Impuesto Sobre la Renta, y sin necesidad de autorización previa la totalidad del capital invertido, incluyendo las ganancias del capital, así como la totalidad de los dividendos declarados y los montos necesarios para el pago de los honorarios y royalties resultantes de contratos de transferencia tecnológica o de servicios técnicos.

En segundo lugar, con la Ley 141-97 de Reforma de la Empresa Pública se dan los pasos que permitirán el inicio de los procesos de privatización. En lo que compete al sector se experimenta la privatización de los hoteles de capital mixto.

Portoreal, F. y Morales, M. (2011) atribuyen a la Ley 158 de 1971 de Fomento al Turismo un corte keynesiano y a la Ley 158-01 de Fomento al Turismo un corte neoliberal. En otros términos, la legislación del 1971 tenía una función reguladora de la inversión, mientras que la legislación del 2001 pasó a cumplir una función promotora de la inversión extranjera. En esta nueva etapa (2001-2013), el número de habitaciones aumentó 14,044 unidades (menos de la mitad que el aumento del período anterior) y en lugares que se supone no necesitaban de más hoteles.

Con el paso de los años los inversores nacionales se vieron desplazados por inversores extranjeros, más especializados y con mayor poder financiero, atraídos por un marco regulatorio favorable que permitía poder recuperar su inversión en tan solo cinco años (López, 2007).

Cuando el PNUD elaboró el Informe de Desarrollo Humano 2005, advirtió que si el turismo no se modificaba se agotaba, dadas las tasas de crecimiento decrecientes tanto de los ingresos como del número de habitaciones (ver anexo 1). En términos institucionales este informe señalaba que existía falta de coordinación e improvisación del gobierno sobre el sector, así como ausencia de una estrategia global nacional.

No menos importante ha sido el papel del Ministerio de Turismo en esta etapa. Las políticas nacionales y sectoriales coherentes con el contexto existente habían brillado por su ausencia hasta el año 2000, cuando fue diseñado un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico a diez años. El mismo integró el enfoque de sostenibilidad medioambiental por primera vez, aunque no es hasta el 2004 cuando el Estado lo introduce en las políticas públicas de desarrollo turístico.

Finalmente, empieza un nuevo período con la aprobación de la Ley 195-13 para la quinta reforma, el más reciente parche a la ley original. Para entender el contexto de esta última modificación debemos ir a la promesa de campaña del presidente Danilo Medina en el año 2012: *“desarrollar una política agresiva de promoción del turismo en los mercados internacionales para lograr elevar, dentro de diez*

años, hasta diez millones el número de turistas que visitan la República Dominicana”.³⁴

Asumido el gobierno, la carrera en lo adelante ha sido alcanzar esta meta. También los empresarios la han asumido como punto de referencia para impulsar sus agendas e intereses particulares. De hecho, partiendo de este acuerdo, la última y quinta reforma con la Ley 195-13 fue una victoria para los empresarios. Según el exministro de Economía, Isidoro Santana: *“haber hecho extensivos los incentivos a cualquier lugar del país fue un nuevo regalo innecesario, pues el crecimiento del sector venía desde antes y, si bien se nota cierta aceleración reciente, eso ha ocurrido por igual en todos los destinos del Caribe”*.³⁵

VI. MECANISMOS DE CAPTURA QUE OPERAN PARA INFLUIR EN LAS REFORMAS AL MARCO DE INCENTIVOS FISCALES

Las élites del turismo dominicano actúan e influyen en las decisiones de reforma al marco de incentivos fiscales cuando ven amenazados sus intereses, trabajando no solo sobre el marco institucional, sino también desde dentro para preservar posiciones privilegiadas (evitan cambios) o para modificar las reglas del juego (impulsan cambios).

Nosotros agregamos una tercera vía en la que las élites trabajan para conseguir sus objetivos: cuando teniendo el control sobre los mecanismos y una posición privilegiada, presionan para avanzar hacia una mejor posición bajo un contexto cambiante. Esto es justamente lo que veremos en el presente apartado: cuáles son y cómo operan los mecanismos de captura en los procesos de reforma de los incentivos fiscales para que, sin cambiar las reglas de juego, las élites influyan en la aprobación de “ajustes legales” que las muevan hacia mejores posiciones.

La Constitución Dominicana de 2015 establece en su Art. No. 244 que las exenciones de impuestos y transferencias de derechos deben ser autorizadas por ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional. Por esta razón, nos remitiremos a las evidencias aportadas por el Senado de la República, a partir de la cual sistematizamos los principales hitos de los distintos procesos de reforma efectuados sobre la Ley 158-01 de Fomento al Turismo.

³⁴ Plan de Gobierno del candidato presidencial Danilo Medina 2012-2016.

³⁵ Artículo citado, Santana, I. (2016).

Tabla 4.

Hitos con evidencias que marcaron los procesos de reforma de la Ley 158-01 de Fomento al Turismo en el Senado de la República Dominicana

| 2002 | Ley 184-02 para la primera reforma |
|------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> Sin fecha. Enviada la Ley 184-02 para la primera reforma por la Comisión de Turismo para su conocimiento y aprobación. Aprobada en primera lectura el 29/10/2002, a un año de haber sido aprobada la Ley 158-01. Aprobada el 06/11/2002 en segunda lectura, Día de la Constitución Dominicana. |
| 2004 | Ley 308-04 para la segunda reforma |
| | <ul style="list-style-type: none"> El 26/08/2004 sale de la Cámara de Diputados. El 21/09/2004 la Comisión de Turismo la envía al Pleno Senatorial para su conocimiento y aprobación. El 23/12/2004 el presidente Leonel Fernández promulga la Ley No. 318-04 para la segunda reforma. |
| 2013 | Ley 195-13 para la quinta reforma |
| | <p>JULIO 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> Sin fecha. El presidente de la República envía una comunicación al presidente del Senado donde somete a la consideración del Congreso Nacional la adecuación de los incentivos fiscales al turismo (facultad conferida en el Art. No.128 de la Constitución Dominicana de 2015). El anteproyecto de ley es depositado en el Senado el 22/07/2013. El anteproyecto de ley entra en agenda el 24/07/2013 y el mismo día es tomada en cuenta tras aprobación del Pleno Senatorial. El día 25/07/2013 es enviada a Comisión para su estudio. <p>AGOSTO 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> El 07/08/2013 el <i>Clúster Turístico y la Asociación de Hoteles de La Romana- Bayahíbe</i> envían comunicación a Senadores y Diputados para que la proyectada reforma a la Ley 158-01 abarque todo el territorio nacional.³⁶ <p>SEPTIEMBRE 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> El 03/09/2013 la Comisión se reúne con el Mitur para entregar proyecto de Asonahores. El 10/09/2013 representantes del Mitur, el viceministro Radhamés Martínez Aponte y la directora del Confotur, Carmen Martínez, asisten a la reunión de la Comisión y dicen estar de acuerdo con el contenido del proyecto y sugieren algunas modificaciones. El 17/09/2013 la Comisión recibe a Asonahores. Alba Russo, representante legal del grupo empresarial, hizo una presentación para demostrar que la propuesta del Mitur es excluyente y que había que considerar a todas las provincias del país con potencial turístico o ecoturístico. Asisten: una representación de la Asociación de Hoteles de Playa Dorada, representantes del Grupo Punta Cana y de la Asociación de Hoteles de Punta Cana. Allí se sugiere la redacción de un texto alternativo que contenga <i>la inclusión de todo el territorio nacional, la reincorporación del artículo 4, párrafo 4, extensión de 10 a 15 años, exención 100% para las remodelaciones</i>. El 18/09/2013 se lleva el tema al pleno y se rinde el siguiente informe: <i>“se deben de adecuar los incentivos fiscales para promover progresos constantes y atraer inversión de las empresas locales, extranjeras y multinacionales”</i>. Adelantan que el 25/09/2013 se reunirán para revisar las opiniones recibidas y evaluar su pertinencia. El 24/09/2013 Asonahores reiteró su petición para que el Anteproyecto que busca modificar la Ley 158-01 de Fomento al Turismo incluya a todo el territorio nacional: <i>“las políticas de incentivos y facilitación de las inversiones han dejado de ser una opción para convertirse en esquemas obligados. El Gobierno que quiera inversiones en turismo tiene que competir por ella y los incentivos son parte del juego”</i>³⁷ El 25/09/2013 se convoca un reunión de la Comisión donde el único invitado que figura en la orden del día es el empresario Frank Rainieri, pero fue cancelada (se supone en esta reunión se evaluarían las propuestas recibidas). <p>Se presume que fue cancelada porque, según las actas analizadas para esta investigación, al día siguiente una comisión bicameral se reunió con organizaciones de sociedad civil e instancias gobierno para continuar investigando los presuntos actos de corrupción del Senador Félix Bautista. Entre los temas, el financiamiento de la campaña presidencial de Alejandro Toledo, en la República del Perú y la procedencia de sus bienes y propiedades. Anotar que el revuelo causado no debió haber sido para menos, pues es uno de los casos de corrupción y lavado de activos más complejos sometidos a la justicia en los últimos tiempos.</p> |

³⁶ Periódico Hoy (7 de agosto de 2013). <https://hoy.com.do/empresarios-turisticos-quieren-incentivos-tambien-para-zona-este/>

³⁷ Periódico Hoy (24 de septiembre de 2013). <https://hoy.com.do/resaltan-incentivos-al-turismo-son-buen-negocio-para-el-pais/>

| 2013 | Ley 195-13 para la quinta reforma |
|------|--|
| | <p>OCTUBRE 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> El 01/10/2013 Asonahores deposita su opinión por escrito respecto al proyecto y el 08/10/2013 lo hace la Adeti. <p>NOVIEMBRE 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> El 13/11/2013 se aprueba en segunda lectura con 28 votos a favor y sin ningún tipo de alegato y/o intervención de parte de los presentes. <p>DICIEMBRE 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> El 02/12/2013 Asonahores y Adeti se reúnen con los miembros de la Comisión Permanente de Turismo de la Cámara Baja para solicitar la ley sea aprobada tal y como fue aprobada en el Senado de la República ³⁸ El 10/12/2013 se aprueba por unanimidad por los 115 legisladores que conforman la Cámara de Diputados. El 13/12/2013 el presidente Danilo Medina promulga la Ley 195-13, con la cual se materializa la quinta reforma a la Ley 158-01 de Fomento al Turismo. |

Nota: no se recibió respuesta a la solicitud hecha a la Oficina de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados, por tanto, no se contó con los hitos que marcaron el proceso en la Cámara Baja, salvo las posteriores publicaciones en prensa.

Al momento de negociar la aprobación de la Ley 195-13 para la quinta reforma, por parte de sector empresarial asistieron Asonahores, la ADETI y los hoteleros de la Costa Norte. Por el sector público, participaron de las negociaciones solo dos funcionarios del Ministerio de Turismo, instancia que precisamente introdujo la modificación a la ley. En ningún momento se vio la intervención ni del Ministerio de Hacienda, ni de su dependencia competente en la materia, la Dirección General de Impuestos Internos.

Por tanto, identificamos como **primer mecanismo** para la captura de los procesos de reforma el **velo técnico**³⁹, entendido como el desarrollo de debates internos legislativos sin los contrapesos técnicos y ciudadanos adecuados.

En la reconstrucción de los hechos se constata esta acción cuando Asonahores (con varios de sus poderosos representantes) realiza una presentación privada a los legisladores/as de la Comisión de Turismo para explicar sus premisas y argumentos. De allí sale consolidada la idea de extender el 100% de los beneficios a todo el país y la necesidad de redactar un texto alternativo.

En estas reuniones de la Comisión Permanente para el estudio del anteproyecto no hay constancia del desarrollo de debates profundos sobre el impacto económico de las medidas propuestas. Claramente, la ausencia de actores clave en el debate como el Ministerio de Hacienda, en calidad de rector de la política tributaria, o de organizaciones de la sociedad civil en representación y defensa del interés común, facilitan la operación del mecanismo del velo técnico.

Una vez más se confirma que el tamaño relativo de los grupos de interés y la defensa organizada y cohesionada de sus intereses fueron determinantes en esta última reforma. Y más aún, cuando no existe un contrapeso técnico ni con una visión global y crítica en la materia que pueda confrontar los argumentos empresariales en defensa de los intereses colectivos.

Un **segundo mecanismo** identificado es la **presión mediática** que ejercen los empresarios organizados en distintos frentes para influir en el proceso de toma de decisión. Esta presión se ve favorecida porque existe un discurso legitimado en la opinión pública que se resume en que a mayores incentivos, mayor inversión extranjera y, por ende, mayor desarrollo económico; sin cuestionar sus costos frente a sus beneficios.

Aquí la máxima ha sido: si el gobierno quiere llegar a los 10 millones de turistas en 2022, los incentivos se convierten en materia obligada frente a la competencia de otros países con condiciones similares a las nuestras.

En principio, es el Mitur quien somete el primer borrador de ley, y cuando son consultados los empresarios muestran su descontento y envían nuevas propuestas de cambios. Mientras, en salidas en prensa la Asonahores reiteraba petición para que el anteproyecto incluyera a todo el territorio nacional, solicitaba a la Comisión Permanente de Turismo de la Cámara de Diputados asumir tal y como fue aprobado en el Senado y, una vez aprobada la ley, la entidad agradecía

³⁸ Periódico Hoy (2 de diciembre de 2013). <https://hoy.com.do/asonahores-pidio-los-diputados-aprobar-ley-de-fomento-al-turismo/>

³⁹ Mecanismo tomado de Cañete, R. (2018). Págs. 51;53; 63 y 90.

al presidente de la República, al Ministro de Turismo y al Congreso Nacional por el acierto de actualizar la legislación en la cual se reconoce que todo el país merece el apoyo del Estado para insertarse en la industria⁴⁰.

También vimos en el análisis de los actores que los intereses particulares de la élite política confluían con los de la élite empresarial del turismo, lo que nos coloca frente al **tercer mecanismo: puertas giratorias**⁴¹. El ministro entre 2004-2008, Feliz Jiménez, se dedicaba al desarrollo inmobiliario desde antes de ocupar el cargo y hoy en día cuenta con más de 30 proyectos desarrollados⁴².

Se presume también que, efectivamente, el trabajo de los **lobbies** surte su efecto cuando a través de reuniones privadas con actores políticos clave se influye en el contenido de las reformas, estando frente al cuarto mecanismo de influencia. En el relato no se explica cómo es que el Mitur (fuera del espacio institucional de discusión) es convencido para aprobar la propuesta de la extensión de los beneficios en alcance, tiempo y composición en menos de dos meses de presentada al Congreso Nacional. Lo que quiere señalar una especie de inacción, que en realidad es una decisión de los altos cargos.

Como último dato a tomar en cuenta, llama nuestra atención las fechas en que son aprobadas las modificaciones. Este **quinto y último mecanismo** se conoce como los **madrugones**, decisiones tomadas en horarios extremos, con carácter de urgencia, en períodos críticos de la legislatura (por ejemplo, aprobación del presupuesto nacional) o en fechas límite.

En el 2002, se aprueba el 6 de noviembre (Día de la Constitución Dominicana); en el 2004 se promulga el 23 de diciembre; en el 2013 se aprueba el 11 de diciembre en la Cámara de Diputados y dos días después es promulgada. También en 2008, la modificación del Decreto que reglamenta la Ley 158-01, fue efectuada en 11 de diciembre del mismo año. Estas fechas tan cercanas a un período festivo tienen implicaciones importantes en la asistencia al pleno, en la valoración del impacto de las medidas y en cuanto a la calidad de los debates que se puedan generar.

Para concluir, en el siguiente cuadro resumimos los mecanismos:

Tabla 5.

Mecanismos de captura y factores de influencia para las reformas de la Ley 158-01 de Fomento al Turismo

| Mecanismos | Factores |
|---------------------------|--|
| Velo técnico | Desarrollo de debates internos legislativos sin los contrapesos técnicos y ciudadanos adecuados. |
| Presión mediática | Salidas en prensa desde diferentes frentes con un mensaje preciso y cohesionado. |
| Puertas giratorias | Intereses empresariales (turísticos e inmobiliarios) de los ministros de turismo (2004-2018). |
| Lobby o cabildeo | Reuniones privadas con actores políticos clave, al margen de los canales institucionales, donde se negocia el contenido de las reformas. |
| Madrugones | Aprobación de las modificaciones en fechas límites, en su mayor parte cercanas a finales de diciembre. |

Fuente: elaboración propia.

⁴⁰ Periódico Hoy (21 de enero de 2014). Asonahores: nueva ley de incentivos tendrá buen impacto: <https://hoy.com.do/asonahores-nueva-ley-de-incentivos-tendra-buen-impacto/>

⁴¹ Ocurre cuando agentes de empresas llegan directamente a puestos de decisión. En este caso, los intereses de las empresas se confunden con las agendas de los partidos para diferentes áreas del gobierno y la administración. El programa de los partidos está definido por lo que se supone que se debe hacer para lograr el desarrollo, que se identifica con las posibilidades de generar niveles de inversión a través de políticas favorables a las empresas en diferentes áreas (Monestier et al., 2018; pp4).

⁴² Entrevista realizada para la Revista Mercado (12 de febrero de 2018). Un proyecto que crece firme en las alturas: <https://www.revistamercado.do/un-proyecto-que-crece-firme-en-las-alturas/>

VII. LOS EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE LA CAPTURA EN LA DESIGUALDAD

Respecto a los posibles efectos en la desigualdad que impiden el correcto desempeño de la democracia identificamos una vía directa y otra indirecta. Como efecto directo planteamos que, por su naturaleza, magnitud y configuración los gastos tributarios restan eficiencia recaudatoria al sistema⁴³. Por otra parte, como efecto indirecto, la captura que se ejerce sobre el marco de incentivos ha tendido a propiciar un modelo de enclave conformado por grandes complejos hoteleros e inmobiliarios integrados que tienen un bajo efecto distributivo de los beneficios que se generan.

7.1. GASTOS TRIBUTARIOS Y DESIGUALDAD: MENOS INGRESOS FISCALES, MENOS BIENESTAR

La República Dominicana ha disfrutado de un fuerte crecimiento económico en los últimos años, con un promedio del 5.3% anual entre 1993 y 2018, una de las tasas más rápidas de la región de América Latina y el Caribe (ALC)⁴⁴. Sin embargo, con el advenimiento de una crisis una parte importante de las mejoras logradas en los momentos expansivos se pierde de forma repentina (MEPYD, 2009).

A pesar de la cantidad de años de crecimiento amplio y robusto, los indicadores de desigualdad continúan siendo relativamente altos, en comparación con los niveles regionales (Banco Mundial, 2017). El coeficiente de Gini— que mide la desigualdad en una sociedad— en 2016 logró su nivel más bajo (0.44) y a 2018 se estableció en 0.454 (MEPYD, 2018)⁴⁵.

En este escenario de estancamiento de la desigualdad la política fiscal tiene un papel fundamental en hacer que los frutos del crecimiento económico se distribuyan equitativamente en una sociedad. Como afirman Musgrave y Buchanan (1999), citados en CEPAL/OXFAM (2019), las tres funciones tradicionales de la política fiscal son proveer bienes y servicios públicos, realizar ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a la estabilización, utilizando como uno de sus instrumentos al sistema tributario.

Sin embargo, parece ser que en la realidad actual dominicana el sistema tributario está lejos de cumplir con la función de contribuir a la reducción de las desigualdades, pues está altamente marcado por exenciones tributarias que erosionan las bases tributarias y dificultan considerablemente su

administración y, por otro lado, se caracteriza por una mayor relevancia de los impuestos indirectos sobre los directos y una alta fragmentación que facilita la evasión y elusión fiscal (OCDE, 2013).

Estos sacrificios fiscales normalmente están asociados a las distintas políticas de promoción de la inversión que formulan los países para atraer o mantener los niveles de inversión, el empleo o el crecimiento económico. CEPAL (2015) recoge, sin embargo, que la competencia en el ámbito tributario está conduciendo a una competencia a la baja en la que las ventajas fiscales ofrecidas por una jurisdicción son igualadas por otras jurisdicciones que compiten para obtener la IED. Esto resulta más problemático en el Caribe que en otras regiones, porque las economías suelen competir por los mismos proyectos, especialmente en los sectores del turismo y los servicios empresariales a distancia.

Como ya hemos enfatizado, las deducciones acumuladas por exenciones tributarias al turismo se estiman, aproximadamente, en RD\$41.2 mil millones de pesos dominicanos (o su equivalente en dólares de US\$820 millones), es decir, un 1.4% del PIB y un 7% de los ingresos fiscales corrientes en 2018.

En un artículo de investigación del sector hotelero dominicano preparado para el CIAT (Cardoza y Montero, 2011), se considera que el aporte del turismo a los ingresos fiscales es muy limitado si se considera el tamaño del sector en la economía dominicana así como los costos o externalidades que genera en el medioambiente y en las comunidades.

Cardoza y Montero (2011) plantearon en su momento tres razones que explicaban el limitado aporte: (a) la existencia del régimen de incentivos con un uso discrecional de parte de las autoridades; (b) los salarios pagados por debajo de los niveles de alcance de la tributación del ISR de los asalariados en el país; (c) por último, la evasión fiscal de los contribuyentes registrados (refiriéndose a los hoteles todo incluido), que habían estado operando con altos niveles de pérdidas gracias a que pueden encubrir sus ingresos en otras actividades de la cadena de valor de la industria turística mundial.

En el mismo informe analizaron quiénes efectivamente soportaban la carga tributaria, y el resultado fue que los impuestos pagados por las empresas representaban el 26% y el 74% restante fue retenido por las empresas pero pagados por los consumidores finales y/o asalariados.

En definitiva, tanto los niveles de recaudación del país como la eficiencia y la estructura de los sistemas tributarios constituyen una herramienta importante para realizar ajustes en la distribución del ingreso. Por tanto, en este escenario la capacidad del país para llevar adelante políticas redistributivas a través de la política tributaria se encuentra mermada por un sistema extremadamente generoso de gastos tributarios que erosiona las bases tributarias y debilita la movilización de ingresos.

⁴³ Esta pérdida de eficiencia está relacionada con los costes de los gastos tributarios: mayor elusión y evasión fiscal, mayor complejidad del sistema tributario, incremento de costos de administración de los incentivos, distorsión en la asignación de recursos, menor transparencia, entre otros.

⁴⁴ Información consultada 22/12/2019 en el panorama país ofrecido por el Banco Mundial (<https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>).

⁴⁵ Mepyd. Análisis del desempeño económico y social de República Dominicana 2018. Pág. 139.

7.3. EFECTOS INDIRECTOS VÍA EL MODELO TURÍSTICO DE ENCLAVE

El modelo de enclave ha llamado la atención de los teóricos del desarrollo desde los años 80, pues veían el turismo como una forma de capitalismo, donde uno de los rasgos definitorios era el desarrollo desigual⁴⁶. Viendo la indiscutible expansión de la industria del turismo a nivel mundial, estos autores se preguntaron si el turismo beneficiaba a las clases necesitadas o si, por el contrario, las únicas que acrecentaban sus ingresos eran las élites del país y las empresas transnacionales vinculadas al sector.

Al día de hoy, la pregunta sigue vigente, y para el caso dominicano el modelo de enclave es un vivo ejemplo del acaparamiento de las ganancias por parte de las empresas transnacionales o grandes inversores.

Como venimos apuntando, lo pernicioso no está solo en el costo fiscal que representan estos incentivos, sino también en el costo del modelo turístico que se promueve, lo que acrecienta los efectos en la desigualdad. En este punto se estima el gasto por turista que no que queda o que no llega la economía, generando fugas de ingresos por turismo.

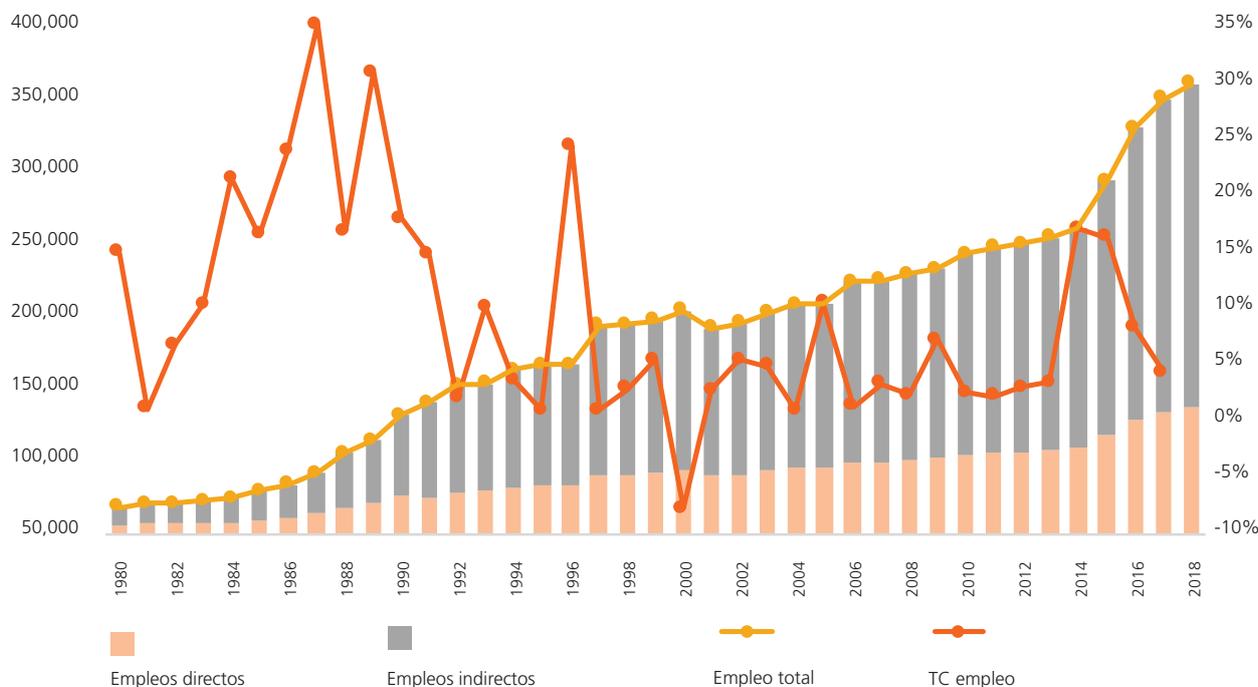
A mediados de los 2000, se calculó que de cada cien dólares que se gastó cada turista extranjero, en el país

solo se quedaron veinte (Bentley, 2005). Otra estimación la hizo Bosch (2011), encontrando que prácticamente el 90% se quedaba en los segmentos de alojamiento, comida, bebida y entretenimiento, quedando menos de un 10% en transporte local y regalos (Bosch, 2013).

Por ejemplo, la llegada del desarrollo turístico supuso un poderío económico para la provincia de La Altagracia (polo Punta Cana), sin embargo, la brecha entre ricos y pobres es de las más altas. El ingreso promedio por habitante era el quinto más alto del país, un 17% más alto que el promedio nacional (PNUD, 2008).

Las expectativas de generación de empleo asociadas a la inversión turística en contextos de desigualdad actúan como freno para una lectura crítica de las consecuencias del modelo. En el gráfico que sigue se muestra la tendencia del crecimiento del empleo en el subsector hoteles, bares y restaurantes⁴⁷. La tendencia muestra que el crecimiento del empleo total está explicado por el crecimiento del empleo indirecto, aunque en el largo plazo la tendencia es decreciente. En resumen: el sector emplea 336,480 personas, un 6.91% de la Población Económicamente Activa y un 7.34% de la Población Ocupada (94,704 directos y 241,775 indirectos). Por sexo, el 55% de los empleos generados están ocupados por mujeres y el 45% por hombres.

Gráfico 4. Evolución y tasa de crecimiento del empleo en el turismo 1980-2018



Fuente: elaboración propia con datos del BCRD.

⁴⁶ Ver Britton (1982), Bryden y Mowforth and Munt (1994, 2003). También a Gibson (2009), Bianchi (2009) y Fletcher (2009, 2012).

⁴⁷ A partir de aquí nos estaremos refiriendo al subsector hoteles, bares y restaurantes. No a los servicios de hotelería todo incluido por no contar con el acceso a esas bases de datos

Con relación a la remuneración, el salario promedio del sector turístico está por debajo del promedio del resto de la economía en un 16%, donde las mujeres ganan alrededor del 68% de salario de los hombres, mientras que el resto de los sectores la relación es del 82% del salario de los hombres (PNUD, 2005). De forma similar, Cañada, E. (2007) señaló que suelen cubrir los empleos más inestables, peor pagados y de status inferior.

Los movimientos que se crean en la fuerza de trabajo también tienen efectos en la estructura productiva que contribuyen con la reproducción de las desigualdades. Muchas veces, la creación de empleos en turismo pasa por el abandono de sectores tradicionales como la agricultura o la pesca. En estos casos, no es que el turismo genere nuevos empleos, sino que sustituye los tradicionales e incentiva la migración campo- ciudad. Por ejemplo, entre los años 2002-2010 la participación de los servicios en Punta Cana pasa de 47.7% a 71.8% y en construcción de un 5.8% a un 17.6%. En cambio, la industria pasa de 3.7% a 3.3% y el sector agrícola de 5.4% a 1.8%

Los sectores productivos tradicionales no solo se ven afectados por un trasvase de mano de obra, sino también porque ante la revalorización de los terrenos donde se implanta el enclave a la población local le sale más rentable vender la propiedad que cultivar la tierra, buscando así otras fuentes de ingresos.

Dicha revalorización también se ve respaldada por la llegada de un segmento de población con mayor poder adquisitivo y mejor cualificado que viene a ocupar distintas posiciones en los enclaves turísticos o por extranjeros de alto poder adquisitivo que se instalan en la zona por el desarrollo residencial que trae aparejado el modelo de enclave. En tanto, para aquellos que no se benefician suficientemente del turismo la inflación supone pérdida del poder adquisitivo, lo cual empobrece más en términos reales.

Los cambios en el uso, gestión y propiedad de los recursos naturales acarrearán otras consecuencias igual de negativas. La mercantilización de la naturaleza y bienes comunes, la urbanización y turistización de amplios territorios costeros que aún conservan un carácter de bien común. El ejemplo más cercano es el del agua, que puede cambiar de desempeñar una función agraria o de abastecimiento de una comunidad a cubrir las necesidades de complejos y enclaves turísticos.

El rasgo más característico de este desplazamiento es la aparición de emplazamientos urbanos no planificados en las márgenes de los enclaves, con escasas condiciones de habitabilidad y servicios básicos mínimos, conformados por los desplazados que pese a ser removidos por los efectos del turismo, siguieron devengando bajos salarios en condiciones precarias o simplemente quedaron excluidos por su propia condición anterior de pobreza.

Como último factor, se da una sobreexplotación de los recursos naturales, sobre todo de los costeros. Este tipo de explotación intensiva, al tratarse de un turismo masivo, conlleva a la pérdida de ecosistemas que cumplen funciones concretas, entiéndase, funciones biológicas, reguladoras del

clima, protectoras del suelo, etc. La degradación del medio genera procesos erosivos y peligros de desertificación, pérdida de la calidad del agua, de la diversidad, aumentan la vulnerabilidad y probabilidad de desastres provocados por fenómenos naturales ante huracanes o tormentas tropicales, intrusión salina, etc. En este caso, es muy probable que la desigualdad se extienda y se agrave en el tiempo en la medida en que los productivos y los recursos vitales para la vida están siendo dilapidados.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el siguiente apartado plantearemos las principales conclusiones a las que arribamos y líneas de acción de políticas públicas que proponemos para contrarrestar la *captura de la política de incentivos fiscales al turismo en la República Dominicana*, que en términos monetarios ha supuesto un costo fiscal de US\$820 millones de dólares en diez años (un 1.4% del PIB y un 7% de los ingresos fiscales corrientes en 2018).

La principal evidencia que encontramos para afirmar que efectivamente se está produciendo una captura es que esta legislación, Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico, no se corresponde con el espíritu de su creación: *acelerar un proceso de desarrollo de la industria turística en las regiones de gran potencialidad que no han alcanzado a la fecha [2001] el grado de desarrollo esperado*.

A la luz de pasados casi 20 años, el 85% de la oferta está altamente concentrada en cinco de las treinta y dos provincias del país, casi igual que en el año 2000 cuando la cifra era del 84% en solo cuatro provincias. De manera muy similar, el análisis de los incentivos otorgados mediante dicha ley ha arrojado que, entre 2001-2018, el 58% de los proyectos con exenciones se desarrollaron en el polo turístico Bávaro-Punta Cana (269/466), donde también se encuentra localizada cerca de la mitad de la oferta hotelera del país (40 mil habitaciones).

En tanto, pese a que numerosos estudios demuestran que los incentivos fiscales al turismo no han sido costo efectivos⁴⁸, las élites del turismo, representadas en la Asociación Nacional de Hoteles y Turismo (Asonahores), ejercen su poder de influencia, a través de diversos mecanismos, para que la legislación vigente se vaya adecuando a los intereses empresariales.

Estos actores, identificados como la élite de industria turística dominicana, han logrado influir en los procesos de reforma, alcanzando ajustes en el alcance, composición y duración de las exenciones, en consonancia a los requerimientos del capital turístico hotelero- inmobiliario para la maximización de la rentabilidad de sus inversiones.

⁴⁸ Banco Mundial (2017) y Chen, D. (2018).

Dichas élites ostentan un poder económico tal en el mercado turístico nacional e internacional, que representan una amenaza latente para el poder político si este osase en tomar decisiones que perjudiquen los intereses de sus empresas. En este contexto de actuación, se fortalecen en la siguiente encrucijada: una economía poco diversificada con el turismo como la mayor actividad económica generadora de divisas, una posición de dependencia frente a los núcleos emisores de turistas que controlan los flujos de personas, financieros y comerciales a escala global y, como consecuencia de esto último, un modelo de negocio con una escasa redistribución de los beneficios producidos.

En nuestro estudio, analizando las cinco modificaciones efectuadas a la Ley 158-01 de Fomento al Turismo (Ley 184-02, Ley 318-04, Decreto 835-08 que modifica su Reglamento de aplicación, Ley 253-12 y la Ley 195-13), hemos llegado a la conclusión de que aun teniendo el control sobre los mecanismos y una posición privilegiada, estas presionan para avanzar hacia una mejor posición bajo un contexto de negocio cambiante.

¿Y cómo han llevado a cabo la captura? Pues según la reconstrucción de los hechos con las evidencias aportadas por la Cámara del Senado de la República, se identifican las siguientes actuaciones:

- i. *Velo técnico*, entendido en este caso como el desarrollo de debates internos legislativos sin los contrapesos técnicos y equilibrio de intereses adecuados;
- ii. *presión mediática*, a través de las salidas en prensa desde diferentes frentes con un mensaje preciso y cohesionado. La presión por esta vía se ejerce con facilidad por la legitimación de un discurso en la opinión pública que da por hecho las premisas respecto a las bondades de los incentivos
- iii. *puertas giratorias*, porque se constatan los intereses empresariales (turísticos e inmobiliarios) de los ministros de turismo entre 2004-2018.
- iv. *lobby y cabildeo*, a través de reuniones privadas con actores políticos clave donde se negocia el contenido de las reformas, al margen de los canales institucionales.
- v. *y madrugones*, porque la aprobación de las modificaciones ocurre en fechas límites, en su mayor parte cercanas a finales de diciembre.

Visto lo anterior, proponemos 10 líneas de acción para contrarrestar la captura de esta política pública:

1. Transitar hacia un modelo económico más diversificado y menos dependiente de un sector tal frágil ante variables externas como el turismo.

La económica dominicana tiene una dependencia muy fuerte de las entradas de divisas vía turismo, que junto a las demás exportaciones, las entradas de inversión extranjera, los bonos y las remesas de los migrantes conforman los ingresos corrientes de la balanza de pagos. Además, los ingresos generados por el sector dependen eminentemente de un volumen de turistas dirigidos por los turoperadores y las cadenas hoteleras internacionales. El turismo tampoco es la mejor especialización productiva a la que deba apostar

un país aún no industrializado, pues bien está demostrado no existe una relación directa entre turismo y desarrollo: la fuerza de trabajo en su mayoría no está altamente cualificada, requiere escasa tecnología en el destino y apoyo estatal permanente, es de baja productividad y compromete la conservación de los recursos naturales existentes y futuros.

2. Diseñar e implementar estrategias a largo plazo para una mayor diversificación territorial del turismo bajo modalidades con un mayor vínculo comunitario y con bajo impacto medioambiental. Más calidad, menos cantidad.

No es solo replantear la dependencia económica del turismo, sino también la dependencia del modelo de enclave que predomina en la oferta hotelera. Si bien no podemos decir que el modelo de enclave existe debido a la captura, pues ya demostramos que aún en ausencia de incentivos había otras dinámicas que lo promovían (devaluación cambiaria, internacionalización de las empresas hoteleras españolas, debilidad recaudatoria del Estado dominicano, entre otras), sí podemos decir que la forma en que están diseñados los incentivos promueven grandes construcciones hoteleras e inmobiliarias que elitizan y degradan los espacios por los usos turísticos. El papel activo del Ministerio de Turismo a través de Planes de Desarrollo es clave en este sentido.

3. Recuperar el papel rector del Ministerio de Hacienda en la gobernanza de los incentivos fiscales para su buen diseño, implementación, evaluación, así como en sus posteriores reformas.

Esta acción se encamina a recuperar el protagonismo del Ministerio de Hacienda en las decisiones que provoquen cambios en la legislación vigente y también en los espacios institucionalizados para gestionar dichas medidas.

4. En este sentido, se hace necesario redefinir el papel del sector privado en el Consejo de Fomento al Turismo, de modo que no pueda tener el mismo poder deliberativo que el órgano rector sobre otorgar incentivos o no las empresas.

El empresariado no puede actuar como juez y parte a la vez. En otro orden de ideas, es urgente profundizar en estudios que modelen lo que pasaría en ausencia del marco de incentivos porque esta no puede seguir siendo la razón para no cuestionarlos. Como tampoco nosotros sabemos lo que pasaría, nos limitamos a proponer medidas que mientras tanto mejoren su gobernanza, limitando el poder de la élite empresarial sobre el alcance, composición y duración de las exenciones.

5. Evaluar la pertinencia y coherencia del actual marco de incentivos y su diseño para revertir su carácter regresivo y reducir la evasión y elusión fiscal que producen.

Se precisa de un diseño más sofisticado en el sentido de mantener solo aquellos cuyo diseño garantice una redistribución geográfica de la oferta hotelera, la profesionalización del capital humano, agregue valor a los recursos naturales y culturales, contenga requerimientos mínimos sobre el monto de inversión, cláusulas de creación de empleo, solvencia de las empresas que se acojan, entre otros requisitos para otorgarlos. Aquí también es importante recuperar el papel del Ministerio de Hacienda, debido a la necesidad

de fortalecer los instrumentos creados para detectar las prácticas fraudulentas y frenar la erosión de recursos vía las figuras comerciales creadas para tales fines. Este sería un desincentivo para que las elites capturen la política.

6. Transparentar la medición del gasto tributario en turismo.

Sin lugar a dudas, los esfuerzos de medición de los ingresos dejados de percibir por el Estado tras otorgar exenciones y exoneraciones tributarias son cada vez más atinados. Sin embargo, los valores para cada uno de los impuestos se encuentran subestimados, por lo que no hay confianza de cuánto realmente es el monto de beneficios fiscales de los que disfruta el sector.

7. Garantizar una mayor representatividad del sector social en los espacios de decisión.

Esto es sumamente necesario, ya que en sociedades democráticas como la dominicana es lo que permite asegurar la legitimidad de los procesos deliberativos. Aquí entra la academia, los especialistas independientes, ONG, pequeñas y medianas empresas turísticas y de sectores conexos, etc. Cualquier decisión de reforma debe estar precedida por un análisis de costo-beneficio para medir su impacto económico y social y, posteriormente, por un debate a la medida de las circunstancias donde se diriman los argumentos a favor y en contra. Respecto a la composición del Confotur que excluye al sector social, se debe optar por la representación de todos los intereses o, por el contrario, porque sea solo un órgano público. Tal y como está es excluyente y desequilibrado en términos de poder de negociación.

8. Fiscalizar el trabajo de los legisladores en las Comisiones de trabajo de ambas Cámaras del Congreso Nacional.

Esto a fin de que se exijan procesos deliberativos sobre los asuntos de interés público con la calidad técnica que se re-

quiera, que sean participativos y que respeten los tiempos legislativos. La toma de decisiones debe ser transparente y operar en un sistema de rendición de cuentas claro y oportuno. Pero no solo la toma de decisión, también el proceso de discusión interna debe transparentarse para detectar los lobbies, la intromisión del poder ejecutivo y cualquier otro mecanismo de presión que empleen las élites empresariales en función de sus intereses y en detrimento del bien común.

9. Fomentar el desarrollo de procesos participativos en torno a la gestión del territorio y a la protección de los bienes públicos.

Las acciones no solo deberán provenir de lo público, también la voluntad ciudadana tiene espacio para revertir los procesos de captura a través de la demanda colectiva, de la difusión de un discurso alternativo que deje ver los efectos adversos que crean los actores que efectúan la captura de ciertas políticas que en principio no parecen tener nada que ver con una mejor calidad de vida de las personas. En nuestro estudio de caso este punto se refleja bastante bien cuando analizamos los efectos del modelo de enclave en la reproducción de las desigualdades económicas y sociales.

10. Finalmente, la academia y centros de investigación especializados también juegan una labor fundamental en la difusión de estudios críticos.

que aborden el turismo como una mirada integral, inserto en un sistema capitalista financiarizado y en dependencia de las economías centrales que dominan los flujos globales de personas y comerciales, con una casi nula redistribución de los beneficios producidos y con un interés ávido por la acumulación sin medidas, así sea a toda costa.

BIBLIOGRAFÍA

- AeroLatin News** (5 de diciembre de 2014). Las 10 familias españolas que dominan la hotelería dominicana: <https://aerolatinnews.com/turismo/las-10-familias-espanolas-que-dominan-la-hoteleria-dominicana/>
- Agosín, Manzano, Rodríguez y Stein** (2010). *La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana: Fiscalidad, competitividad, institucionalidad y electricidad*. Banco Interamericano de Desarrollo. Santo Domingo.
- Andújar, J.** (2005). *Reformas económicas y negociaciones políticas: apuntes sobre la experiencia dominicana de los noventa*. Revista Ciencia y Sociedad, vol. XXX, núm. 1, enero- marzo, 2005, pp. 7-57. Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Recuperado en <http://www.redalyc.org/articuloa?id=87030102>
- Banco Central de la República Dominicana** (BCRD). Bases de datos de estadísticas turísticas 1980-2018.
- (1980- 2018). *Bases de datos de estadísticas sobre empleo sectorial 1980-2018*.
- (2007). *Bases de datos de estadísticas sobre Inversión Extranjera Directa 2007-2018*.
- (2018). *Importancia y Evolución del Turismo en la República Dominicana 2012-2017*. Santo Domingo. Octubre de 2018.
- Banco Mundial** (2008). *The political economy of policy reform: Issues and implications for policy dialogue and development operations*. The World Bank, Washington, D.C.
- (2017). *Hacia un sistema tributario más eficiente: evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos tributarios y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario*. Junio de 2017.
- (2018). *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. Washington, DC: World Bank. DOI: 101596/978-1-4648-1175-3.
- Bautista, J.** (26 de noviembre de 2007). Adeti, una nueva entidad que se establece en el país. Listín Diario: <https://listindiario.com/las-sociales/2007/11/26/38090/adeti-una-nueva-entidad-que-se-establece-en-el-pais>
- Bentley, R.** (2005). *Un nuevo enfoque en el comercio de servicios turísticos en la República Dominicana*. Santo Domingo.
- Bianchi, R.** (2012). *Towards a New Political Economy of Global Tourism (revisited)*, in Sharpley, Richard and Telfer, David J. (eds.) *Tourism and Development: Concepts and Issues*. pp. 287-331. <http://www.channelviewpublications.com/display.asp?k=9781845414733>
- Blázquez, M.** (2011). *Búnker playa-sol. Conflictos derivados de la construcción de enclaves de capital transnacional turístico español en el Caribe y Centroamérica*. Scripta Nova: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales, Vol. XV, núm. 368. Barcelona.
- Bosch, M.** (2011). *Hacia un modelo sostenible de turismo costero en República Dominicana: análisis y recomendaciones*. Estudio de Caso No. 105. Universidad de Chile.
- Buades** (2012). Introducción: apuntes para un análisis crítico del turismo. En Buades, J., Cañada, E. y Gascón J. (2012). *El turismo en el inicio del milenio: Una lectura crítica a tres voces* (pp. 11-19). Palma de Mallorca.
- Cañada, E.** (2007). *Turismo y Desarrollo. Herramientas para una mirada crítica* (1a ed.) Nicaragua, Managua: Enlace.
- Cañete Alonso, R.** (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe* (1990-2017). CLACSO/OXFAM s.l. Recuperado en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias_capturadas_full_es.pdf
- Chen, D** (2018). *Incentivos Tributarios para la industria turística dominicana*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/ Organización de la Naciones Unidas. *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo: temas seleccionados y estudio país*. New York, 2018.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (2008). *Complejos hoteleros- inmobiliarios integrados: inversiones y estrategias empresariales*. En: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Capítulo III- Documento informativo 2008. Santiago de Chile.
- (2015). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2641-P). Santiago de Chile.
- (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Documentos de Proyectos (LC/L.4159), Santiago de Chile.
- (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50), Santiago de Chile.
- Constitución de la República Dominicana** (2015). *Votada y Proclamada por la Asamblea Nacional en fecha trece (13) de junio de 2015* Gaceta Oficial No. 10805 del 10 de julio de 2015.
- Cortés, H. e Itriago, D.** (2018). *El fenómeno de la captura: desmascarando el poder*. Oxfam Intermon. Madrid.
- Daude, Gutiérrez y Melguizo** (2017). *The political economy of tax incentives for investment in the Dominican Republic: "Doctoring the ball"*. OECD Development Centre. Working Paper No. 332. Francia. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dev/wp>
- Diario Turístico Arecoa** (12 de diciembre de 2019). *Medina encabeza apertura de los hoteles Hyatt Ziva y Zilara en Cap Cana*: <https://www.arecoa.com/hoteles/2019/12/12/medina-encabeza-apertura-los-hoteles-hyatt-ziva-zilara-punta-cana/>
- Durand, F.** (2019). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. 1era. ed. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial: Oxfam
- Fairfield, T.** (2010) *Business power and tax reform: Taxing income and profits in Chile and Argentina*. Latin American Politics and Society, 52 (2): 37–69.
- Fletcher, R.** (2011). *Sustaining tourism, sustaining capitalism? The tourism industry's role in global capitalist expansion* Tourism geographies 13 (3): 443-461.
- Gascón, J. y Cañada, E.** (2005). *Viajar a todo tren. Turismo, desarrollo y sostenibilidad*. Barcelona: Icaria.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales** (2019). *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. Segunda edición: impreso en Guatemala.
- Jiménez, A.** (2008). *Las cadenas hoteleras en el mundo y evolución de su operación en México al inicio del siglo XXI*. México.
- Jiménez, A.** (2013). *La nueva fiebre del oro. Las otras ciudades del Turismo en el Caribe: Varadero y Bávaro-Punta Cana*. Investigaciones Turísticas N° 5, enero-junio, 2013, pp. 188-191.
- Jiménez, J. y Podestá, A** (2008). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Santiago, 2008.
- Ley No.253-12, del 9 de noviembre de 2012, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible. Gaceta Oficial del Estado No 10697.

Ley 158-01/2001, de 9 de octubre, sobre fomento al desarrollo turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad.

Ley 184-02, del 23 de noviembre de 2002, que introdujo modificaciones a la Ley No.158-01.

Ley No. 195-13, que modifica los artículos 1, 4, 6, 7 y 14 de la Ley No.158-01, del 9 de octubre de 2001. Gaceta Oficial del Estado No. 10739 del 20 de diciembre de 2013.

Ley No. 318-04, del 23 de diciembre de 2004, que modificó el Párrafo III del Artículo 1 de la Ley No.158-01, modificada por la Ley No.184-02.

Ley Orgánica de Turismo 158/1971, del 19 de junio, sobre Promoción e Incentivo al Desarrollo Turístico. Gaceta Oficial del Estado No. 9232.

López Gómez, M. (2007). *Turismo sin desarrollo. Los intereses creados como amenaza al sector turístico de República Dominicana*. Intermon Oxfam. Santo Domingo.

López, Orgaz, Alector y Domínguez (2016). *Turismo all-inclusive en República Dominicana. Un análisis desde la perspectiva de la demanda turística*. Revista de Economía del Caribe n°. 17, págs. 125-142. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14482/ecoca.17.6700>

Meliá Hotels Internacional. *Informe de Gestión y Cuentas Anuales 2017*. Madrid. Recuperado de: <https://www.meli-hotels-internacional.com/es/shareholdersAndInvestors/IntegratedRepDocs/Informe%20Integrado%20Anual%202018.pdf>

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo – Mepyd- (2019). *Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana 2018*. Santo Domingo. Recuperado de: <http://mepyd.gob.do/analisis-del-desempe%C3%B1o-economico-y-social-2018>

Ministerio de Hacienda (2018). Trabajo presentado por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria con el título: el sistema tributario dominicano y los instrumentos ambientales. Santo Domingo.

Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. Dirección General de Impuestos Internos *Gastos Tributarios en República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado de los años 2009 al 2018*. Santo Domingo.

Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. Dirección General de Política y Legislación Tributaria. *Ingresos Fiscales por Principales Partidas 2014-2018*.

MOE, T. (2005). *Power and Political Institutions*, Perspectives on Politics, 3, 2, 215-233

Monestier, Piñeiro y Rosenblatt (2018). Formas de Captura de la Democracia en América Latina. Friedrich Ebert Stiftung. Documento de trabajo no publicado.

Montero, W. y Cardoza, M. (2011). *Un análisis del sector hotelero en la República Dominicana*. Revista de Administración Tributaria No. 32 del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Pp. 6-32. Panamá.

Mowforth, M. & I. Munt (2003). *Tourism and Sustainability: Development and New Tourism in the Third World*. London & New York: Rutledge.

OECD (2013). *Fiscal policy for Development in the Dominican Republic, Making Development Happen*. Series, No. 2, OECD, Paris.

Organización Mundial del Turismo (2002). *El turismo en la era de las alianzas, fusiones y adquisiciones*. Madrid: OMT.

Organización Mundial del Turismo (2019). *International Tourism Highlights*. Versión de 16 de octubre de 2019.

Ortega, J. (2019) *Ranking Hosteltur 2019 de presencia internacional de las cadenas españolas*. Madrid. Recuperado de: https://www.hosteltur.com/131601_senales-de-cambio-de-ciclo-en-la-industria-hoteleria.html

Paniagua, S. (11 de mayo de 2005). El estado pierde \$1,200 millones por aplicar ley de incentivo turístico. Periódico Hoy: <https://hoy.com.do/el-estado-pierde-1200-millones-por-aplicar-ley-de-incentivo-turistico/>

Periódico Hoy (2 de diciembre de 2013). Asonahores pidió a diputados aprobar ley de fomento al turismo; el proyecto ya fue aprobado por el Senado: <https://hoy.com.do/asonahores-pidio-los-diputados-aprobar-ley-de-fomento-al-turismo/>

Periódico Hoy (21 de enero de 2014). Asonahores: nueva ley de incentivos tendrá buen impacto: <https://hoy.com.do/asonahores-nueva-ley-de-incentivos-tendra-buen-impacto/>

Periódico Hoy (24 de septiembre de 2013). Resaltan incentivos al turismo son buen negocio para el país: <https://hoy.com.do/resaltan-incentivos-al-turismo-son-buen-negocio-para-el-pais/>

Periódico Hoy (7 de agosto de 2013). Empresarios turísticos quieren incentivos también para zona Este: <https://hoy.com.do/empresarios-turisticos-quieren-incentivos-tambien-para-zona-este/>

Plan de Gobierno de Danilo Medina 2012-2016. *Forjando un nuevo modelo de desarrollo para la prosperidad, la inclusión social y una vida mejor*. Santo Domingo. Recuperado de: https://acento.com.do/wp-content/uploads/Plan-Gobierno_Danilo-Medina-2012-2016.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana 2005*. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada. Santo Domingo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana 2008*. El desarrollo humano: una cuestión de poder. Santo Domingo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana 2008*. Política Social: capacidades y derechos. Volumen II. Santo Domingo.

Ramón Rodríguez, A. (2000). *Evolución en las estrategias de expansión internacional del sector turístico vacacional. El papel de las empresas españolas en Latinoamérica (Tesis doctoral)*. Alicante, España. Recuperado de:

Real, H. y García, A. (2016). *Turismo, eje fundamental en el desarrollo económico de la República Dominicana durante las últimas tres décadas*. Revista Iberoamericana de Turismo – RITUR, Penedo. Volumen 6, Número 1, Enero/Junio. 2016 p.124-138. DOI: 10.2436/20.8070.01.27.

Santana, I. (2 de diciembre de 2016). Los impuestos no son el problema. Periódico Hoy: <https://hoy.com.do/1512597-2/>

Santos de Souza, S. (2013). *The political economy of tax reform in Latin America: A critical review*. Woodrow Wilson Center update on the Americas, February 2013, Washington, D.C.

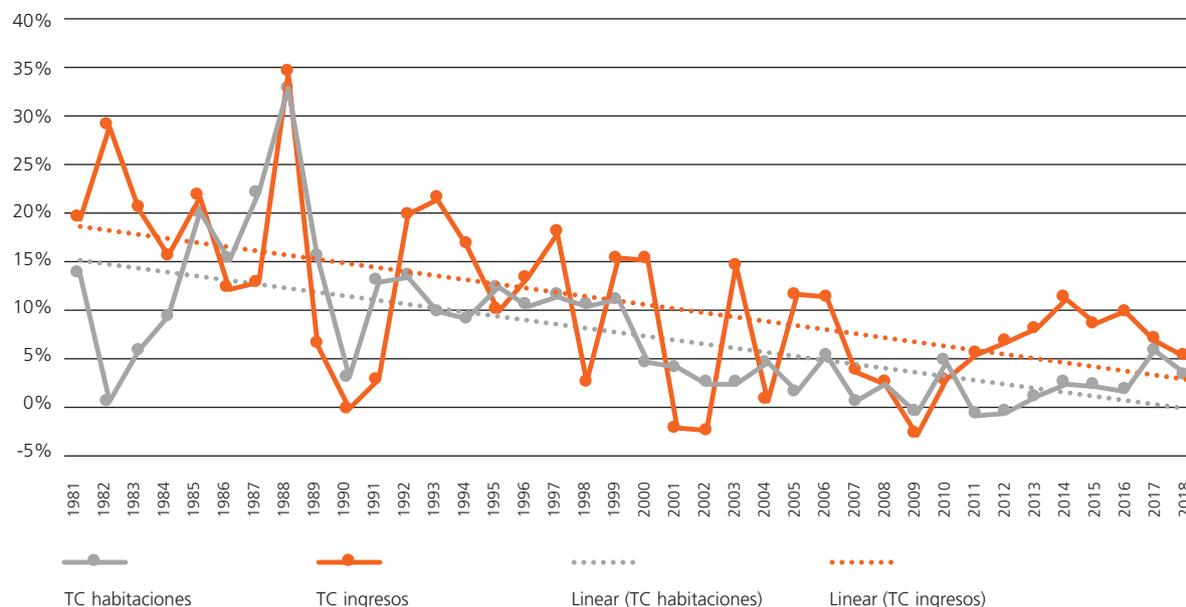
Schneider, A. (2012). *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge University Press, Cambridge.

Suárez, M. (2 de septiembre de 2014). "Estoy satisfecho con los resultados y logros obtenidos en Asonahores". Revista Turística Arecoa: <https://www.arecoa.com/hoteles/2014/09/02/estoy-satisfecho-con-los-resultados-y-logros-obtenidos-en-asonahores/>

United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD- (2007). *FDI in Tourism: The Development Dimension*. New York and Geneva.

ANEXOS

Anexo 1.

Tasas de crecimiento del número de habitaciones y de los ingresos por turismo

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRD.

Anexo 2.

Sistematización de los cambios efectuados a la Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico entre 2001-2013

| Marco inicial (Ley 158-01) | Reforma introducida | ¿Qué cambió? |
|---|---|---|
| ACTIVIDADES EXENTAS: 1. Instalaciones hoteleras, resorts y/o complejos; 2. Construcción de instalaciones para convenciones, ferias, congresos internacionales, festivales, espectáculos y conciertos; 3. Empresas para la promoción de actividades de cruceros con puertos de origen y destino; 4. Construcción y operación de parques de diversión y / o parques ecológicos y / o parques temáticos; 5. Construcción/operación de las infraestructuras portuarias y marítimas: puertos deportivos y marinos; 6. Construcción/operación acuarios, restaurantes, campos de golf, instalaciones deportivas y cualquier otra que pueda ser clasificable como establecimiento perteneciente a las actividades turísticas; 7. Pequeñas y medianas empresas (artesanía, plantas ornamentales, peces tropicales, granjas reproductoras de pequeños reptiles endémicos y otras de similar naturaleza); 8. Empresas de infraestructura de servicios básicos para el turismo. | Modificación 1: Ley 184-02 del 6 de noviembre de 2002. | Respecto a las actividades 2, 3, 4, 5 y 6 las exenciones aplican para alojamientos u otras facilidades construidas para complementarlas: villas, lotes, solares, apartamentos, amarres para embarcaciones, entre otras, sean operadas por el desarrollador o vendidas, y siempre que formen parte de un proyecto clasificado. |
| | Modificación 4: Ley 195-13 del 20 de diciembre de 2013. | Las inversiones en instalaciones hoteleras, resorts o complejos hoteleros en las estructuras existentes, se beneficiarán de la exención del cien por ciento (100%) del ITBIS y otros impuestos que fueren aplicables sobre las maquinarias, equipos, materiales, y bienes muebles que sean necesarios para la modernización, mejoramiento y renovación de dichas instalaciones, siempre que tengan un mínimo de cinco (5) años de construidas. Las instalaciones hoteleras en las estructuras existentes que tengan un mínimo de quince (15) años de construidas que se sometan a un proceso de reconstrucción o remodelación que sobrepase el cincuenta por ciento (50%) de sus instalaciones y cuyo destino final sea instalaciones hoteleras, se beneficiarán del cien por ciento (100%) del régimen de exención. |

Anexo 2.

Sistematización de los cambios efectuados a la Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico entre 2001-2013

| Marco inicial (Ley 158-01) | Reforma introducida | ¿Qué cambió? |
|--|--|---|
| <p>¿QUIÉNES PUEDEN OPTAR?</p> <p>Todas las personas físicas o morales domiciliadas en el país.</p> | <p>Modificación 1: Ley 184-02 del 6 de noviembre de 2002.</p> <p>Modificación 3: Ley 253-12 del 9 de noviembre de 2012</p> <p>Modificación 4: Ley 195-13 del 20 de diciembre de 2013.</p> | <p>Todas las personas físicas o morales que desarrollen nuevos proyectos u ofertas complementarias por concesión, arrendamiento o cualesquiera otras formas de acuerdo con el Estado Dominicano.</p> <p>Se agrega párrafo: <i>“Quedan excluidas de tales beneficios transferencias posteriores a favor de terceros adquirentes”.</i></p> <p>Se deroga el artículo introducido en el 2002 que rezaba: <i>“Quedan excluidas de tales beneficios transferencias posteriores a favor de terceros adquirentes”.</i></p> <p>Se recupera el párrafo derogado en la Reforma Fiscal del 2012.</p> |
| <p>MODALIDADES:</p> <p>Nuevas construcciones, primer equipamiento y operación.</p> | <p>Modificación 2: Ley 318-04 del 23 de diciembre de 2004</p> <p>Modificación 4: Ley 195-13 del 20 de diciembre de 2013.</p> | <p>Se agregan las <u>infraestructuras hoteleras existentes</u>.</p> <p>Dentro de las existentes aplican las que tienen un mínimo de 5 años de construidas y las que serán renovadas en al menos un 50% con un mínimo de 15 años de construidas.</p> |
| <p>EXENCIONES:</p> <ol style="list-style-type: none"> 100% del Impuesto Sobre La Renta; 100% de los impuestos nacionales y municipales: permisos de construcción, incluyendo actos de compra de terrenos; 100% de los impuestos de importación y otros impuestos: tasas, derechos, recargos, incluyendo el ITBIS, que fueren aplicables sobre los equipos, materiales y muebles que sean necesarios para el primer equipamiento y puesta en operación; <p>Párrafo 1. No pagan los financiamientos nacionales e internacionales, ni los intereses de éstos, otorgados a las empresas que sean objeto de estos incentivos;</p> <p>Párrafo 2. Las personas físicas o morales podrán deducir o desgravar un 20% de sus utilidades anuales, siempre y cuando la inviertan en algún proyecto turístico;</p> <p>Párrafo 3. Exención total y absoluta de las maquinarias y equipos necesarios para lograr un alto perfil en la calidad de los productos (hornos, incubadoras, plantas de tratamiento de control de producción y laboratorios, entre otros), al momento de la implantación.</p> | <p>Modificación 2: Ley 318-04 del 23 de diciembre de 2004</p> | <p>Se precisan los impuestos nacionales y municipales:</p> <p>Por constitución de sociedades, por aumento de capital de sociedades ya constituidas, por transferencia sobre derechos inmobiliarios, por ventas, permutas, aportes en naturaleza y cualesquiera otras formas de transferencia sobre derechos inmobiliarios, del Impuesto sobre Viviendas Suntuarias y Solares no Edificados (IVSS). Así como de las tasas, derechos y cuotas por la confección de los planos, de los estudios, consultorías y supervisión y la construcción de las obras, siendo esta última aplicable a los contratistas encargados de la ejecución de las obras.</p> <p>Impuestos por importación y otros:</p> <p>tasas, derechos, recargos, incluyendo el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), que fueren aplicables sobre las maquinarias, equipos, materiales y bienes muebles que sean necesarios <u>para la construcción</u> y para el primer equipamiento y puesta en operación.</p> <p>Se modifica: Las personas físicas o morales podrán deducir o desgravar de su renta neta imponible el monto de sus inversiones en proyectos turísticos comprendidos dentro del ámbito de esta ley, pudiendo aplicar a la amortización de dichas inversiones hasta un veinte por ciento (20%) de su renta neta imponible, cada año. En ningún caso el plazo de amortización podrá exceder de cinco (5) años.</p> |

Anexo 2.

Sistematización de los cambios efectuados a la Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico entre 2001-2013

| Marco inicial (Ley 158-01) | Reforma introducida | ¿Qué cambió? |
|---|---|--|
| <p>TERRITORIOS EXENTOS:</p> <p>Son objeto de beneficios 11 polos turísticos:</p> <p>1. Polo Turístico Jarabacoa y Constanza; 2. Polo Turístico Barahona, Baoruco, Independencia y Pedernales; 3. Polo Turístico: Montecristi, Dajabón, Santiago Rodríguez y Valverde; 4. Polo Turístico de San Cristóbal y el municipio de Palenque; la provincia Peravia y la provincia Azua de Compostela; 5. Polo turístico municipios de Nagua y Cabrera; 6. Polo Turístico de Samaná, 7. La provincia de Hato Mayor; la provincia El Seibo; la provincia de San Pedro de Macorís; la provincia Espaillat y los municipios: Higüerito, José Contreras, Villa Trina y Jamao al Norte; las provincias Sánchez Ramírez y Monseñor Nouel; el municipio de San José de las Matas; la provincia de Monte Plata; en la provincia de La Vega, Guaigüi. 8. La Provincia de Santiago, y sus municipios; 9. El municipio de Las Lagunas de Nisibón, y las secciones de El Macao, Uvero Alto y Juanillo, de la Provincia de La Altagracia.”</p> <p>“Tienen tratamiento especial a beneficiados en años anteriores:</p> <p>Provincias de Puerto Plata y Santo Domingo (oferta complementaria), Santiago y La Altagracia (hoteles).”</p> <p><i>Luego de 2 modificaciones a la legislación original, Ley 184-02 del 6 de noviembre de 2002 y Ley 318-04 del 23 de diciembre de 2004, finalmente, en la tercera modificación del 2013 todos los polos del país se empezaron a beneficiar del 100% del régimen de exención.</i></p> | <p>Modificación 1: Ley 184-02 del 6 de noviembre de 2002.</p> | <p>Se incluyen nuevos territorios para el 100% de exención:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se considera la provincia de María Trinidad Sánchez en lugar de solo 2 de sus municipios; 2. Se incluye Gaspar Hernández en Espaillat; 3. Se incluyen los municipios del Luperón, El Castillo y la Isabela de Puerto Plata; 4. Se incluye la Zona Colonial de Santo Domingo. <p>Se excluye del 100% de exención:</p> <p>El municipio de San José de las Matas porque la provincia Santiago tiene tratamiento especial.</p> <p>Zonas con tratamiento especial:</p> <p>Con excepción de los que reciben el 100%, los demás municipios de La Altagracia y Santiago dispondrán de exención para construcción y equipamiento en oferta complementaria, no así del ISR.</p> |
| | <p>Modificación 2: Ley 318-04 del 23 de diciembre de 2004</p> | <p>Se igualan los beneficios de las zonas con tratamiento especial:</p> <p>Puerto Plata y Costa Ámbar, al igual que Cabeza de Toro y Punta Palmilla en La Altagracia, Samaná, Santo Domingo y otros ya beneficiados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las inversiones en oferta complementaria, con excepción de instalaciones hoteleras, se beneficiarán del cien por ciento (100%) del régimen de exención; 2. Las inversiones en instalaciones hoteleras en estructuras existentes solo se beneficiarán del 100% de los impuestos de importación y otros impuestos que fueren aplicables sobre las maquinarias, equipos, materiales, y bienes muebles que sean necesarios para la modernización, mejoramiento y renovación, siempre que las mismas tengan un mínimo de 5 años de construidas. |
| | <p>Modificación 4: Ley 195-13 del 20 de diciembre de 2013.</p> | <p>En lo adelante, todos los polos del país se benefician del 100% del régimen de exención.</p> |
| <p>PERÍODO:</p> <p>El período de exención fiscal correspondiente a cada proyecto, negocio o empresa turística será de diez (10) años, a partir de la fecha de terminación de los trabajos de construcción y equipamiento del proyecto objeto de estos incentivos. Se otorga un plazo que no excederá en ningún caso los (3) tres años para iniciar en forma sostenida e ininterrumpida la operación del proyecto aprobado, plazo cuyo incumplimiento conllevará a la pérdida ipso-facto del derecho de exención adquirido.</p> | <p>Modificación 4: Ley 195-13 del 20 de diciembre de 2013.</p> | <p>El periodo de exención fiscal otorgado a las empresas dedicadas a las actividades turísticas indicadas en el Art.3, de la presente ley, será de quince (15) años, a partir de la fecha de terminación de los trabajos de construcción y equipamiento del proyecto objeto de estos incentivos. Se otorga un plazo que no excederá en ningún caso los (3) tres años...</p> <p>“Párrafo: aplicará también para los proyectos turísticos ya clasificados que se encuentren en uso de las exenciones impositivas establecidas”.</p> |

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3.

Distribución de las exenciones otorgadas entre proyectos hoteleros, inmobiliarios u oferta complementaria entre 2002-2018

| | TURÍSTICO INMOBILIARIO | HOTELERO | OFERTA COMPLEMENTARIA | TOTAL PROYECTOS |
|--------------|---------------------------|----------|--------------------------|--------------------|
| 2002 | 6 | 3 | 2 | 11 |
| 2003 | 5 | 4 | 7 | 16 |
| 2004 | 12 | 10 | 14 | 36 |
| 2005 | 2 | 18 | 0 | 20 |
| 2006 | 7 | 4 | 3 | 14 |
| 2007 | 14 | 12 | 4 | 30 |
| 2008 | 44 | 13 | 5 | 62 |
| 2009 | 11 | 15 | 3 | 29 |
| 2010 | 7 | 8 | 3 | 18 |
| 2011 | 7 | 5 | 6 | 18 |
| 2012 | 14 | 6 | 6 | 26 |
| 2013 | 6 | 8 | 5 | 19 |
| 2014 | 10 | 8 | 5 | 23 |
| 2015 | 10 | 14 | 3 | 27 |
| 2016 | 22 | 9 | 11 | 42 |
| 2017 | 13 | 24 | 7 | 44 |
| 2018 | 14 | 15 | 2 | 31 |
| TOTAL | 204 | 176 | 86 | 466 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del Confotur.

SIGLAS Y ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

| | |
|------------|--|
| Adeti | Asociación Dominicana de Empresas Turísticas Inmobiliarias |
| Asonahores | Asociación Nacional de Hoteles y Turismo |
| BCRD | Banco Central de la República Dominicana |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CIAT | Confederación Interamericana de Administraciones Tributarias |
| Confotur | Consejo de Fomento al Turismo |
| ETT | Empresas Turísticas Transnacionales |
| ICEFI | Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales |
| IED | Inversión Extranjera Directa |
| Inverotel | Asociación Internacional de Inversores Hoteleros |
| Mepyd | Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo |
| Mitur | Ministerio de Turismo |
| OCDE | Comisión Económica para el Desarrollo |
| OMT | Organización Mundial del Turismo |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |

ACERCA DE LA AUTORA

Gilda Masiell Solano Cabrera, nacida en San Cristóbal, Rep. Dominicana, en el año 1987. Economista por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (2010) y Maestría en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid (2012-2014). Durante más de 10 años se ha dedicado a la investigación social en los ámbitos de pobreza, políticas sociales, políticas fiscales e institucionalidad de la protección social en América Latina, centrada en el diseño y evaluación de políticas públicas en el ámbito nacional y municipal. .
Email: solanocabreragilda@gmail.com

ORGANIZACIONES CONTRAPARTE

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Es una institución internacional no-gubernamental con status asociativo en la UNESCO, creada en 1967. Actualmente, reúne 680 centros de investigación y posgrado en el campo de las ciencias sociales y las humanidades en 51 países de América Latina y otros continentes.

OXFAM

Es una organización global para el desarrollo que moviliza el poder de las personas contra la pobreza.

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert

Edificio Plaza JR, Piso 8 Av. Tiradentes
esq. Roberto Pastoriza Santo Domingo
www.fescaribe.org

Responsable

Yesko Quiroga
Director FES
República Dominicana
Tel. 809-221-8261

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

TURISMO A TODA COSTA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

La captura de los incentivos fiscales:
sus actores y recursos de poder



En el marco del proyecto regional Tributación para la Equidad, La FES en América Latina trabajó durante 3 años junto con un grupo de expertos y expertas en identificar las razones subyacentes que explican la falta de políticas tributarias justas en la región.



La captura de la democracia fue identificado como un concepto fundamental para explicar esta alta injusticia fiscal. Es por esto que, con el objetivo de entender los mecanismos cómo funciona la captura en la región, se creó la alianza con Clacso y Oxfam de la cual surge el Concurso a becas de investigación "Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe".



Esta publicación es el resultado de la propuesta de investigación ganadora de la convocatoria en República Dominicana. Dicha investigación contó con la asesoría de Rafael Jovine, Curtis Huffman y María Fernanda López.