



**POLÍTICA FISCAL
PARA EL DESARROLLO
EN REPÚBLICA DOMINICANA**

MAKING DEVELOPMENT HAPPEN



POLÍTICA FISCAL PARA EL DESARROLLO EN REPÚBLICA DOMINICANA



DEVELOPMENT CENTRE

MAKING DEVELOPMENT HAPPEN

El Centro de Desarrollo de la OCDE auna países desarrollados y en desarrollo para incentivar la discusión sobre políticas públicas que permitan afrontar y aprovechar los retos y oportunidades globales. La colección *Making Development Happen* busca responder a la creciente demanda de análisis de políticas públicas y apoyo a sectores específicos en países en desarrollo. Se centra en aspectos estructurales a través del análisis de políticas e instituciones y está basado en una profunda revisión por parte de pares, entre los que se incluyen a países desarrollados y emergentes.

Son bienvenidos los comentarios relacionados con esta publicación, en este caso, deberán ser enviados al Centro de Desarrollo de la OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Francia; o a la dirección de correo electrónico dev.contact@oecd.org. Los documentos pueden descargarse en la página web www.oecd.org/dev o ser solicitados a través de correo electrónico (dev.contact@oecd.org).

Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta publicación no reflejan necesariamente las de la Organización, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de los Gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© OECD 2013

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Agradecimientos

El presente trabajo forma parte del trabajo conjunto del Centro de Desarrollo (DEV) y el Centro de Políticas y Administraciones Tributarias (CTP) de la OCDE en el marco del pilar fiscal de la Iniciativa LAC y fue solicitado por el gobierno de la República Dominicana para contribuir al debate sobre los desafíos fiscales del país y sus alternativas de reforma. El equipo de trabajo estuvo compuesto por Ana Cebreiro (CTP), Christian Daude (DEV) y Hamlet Gutiérrez (DEV). Christian Daude fue responsable de la coordinación del presente informe. El equipo visitó a la República Dominicana durante el mes de abril de 2012 reuniéndose con los siguientes funcionarios, analistas y empresarios que hicieron contribuciones importantes al diagnóstico: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (Juan Temístocles Montás, Ministro; Magdalena Lizardo, Vice-ministro; Alejandro Mercedes; Luis Reyes; Magín Díaz; Ramon Tarragó; Alexis Cruz; Martin Francos), Superintendencia de Valores (Guarocuya Félix, Superintendente; Rosaura Quiñones), Dirección General de Impuestos Internos (Juan Hernández, Director General; Germania Montás, Subdirectora General; Marvin Cardoza, Gerente de estudios económicos), Banco Central de la República Dominicana (Julio Andújar, Director Programación Monetaria; Miguel Llibre; Leonor Pérez; Gladys Jimenez), Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (Luisa Fernández, Directora Ejecutiva; Daniel Liranzo; Ebell de Castro), Fondo Monetario Internacional (Mario Dehesa, Representante País), Dirección General de Aduanas (Mercedes Carrasco, Coord. Unidad de Investigación Económica; Raul Hernández; Cesar García), Consejo Nacional de la Empresa Privada/CONEP (Manuel Diez Cabral, Presidente; Rafael Paz, Director Ejecutivo), Banco Mundial (Miguel Sánchez, Economista), Ministerio de Hacienda (Martin Zapata, Director General de política y legislación tributaria; Edgar Morales, economista).

Índice

Prefacio	7
Perfil del país	8
Principales conclusiones y recomendaciones	11
Capítulo 1 Situación macroeconómica y contexto general.....	17
Capítulo 2 Estructura tributaria e instrumentos para un aumento efectivo de la recaudación	31
• Características de la estructura tributaria.....	32
• Tasas impositivas e instrumentos para un aumento efectivo de la recaudación	47
Referencias bibliográficas.....	72

Gráficos

1.1. Comportamiento cíclico de la política fiscal dominicana 1997-2011	19
1.2. Evolución de la deuda pública consolidada	20
1.3. Comparación internacional de la presión tributaria	25
1.4. Indicador de esfuerzo tributario.....	27
1.5. Satisfacción con servicios de salud pública y moral fiscal	28
1.6. Gasto público por alumno y rendimiento en pruebas de lectura en sexto grado.....	29
2.1. Comparación internacional de estructuras impositivas, 2010.....	32
2.2. Evolución de los impuestos indirectos en la República Dominicana.....	34
2.3. Contribuciones a la seguridad social, 2010	34
2.4. Progresividad tributaria y recaudación, 2009.....	36
2.5. Estructura tributaria en la República Dominicana, 2009.....	36
2.6. Gastos tributarios por sector beneficiado, estimaciones para el 2012	37
2.7. Confianza en el Gobierno	45
2.8. Ejecución de gastos del gobierno central.....	46

2.9. Evolución de las tasas legales del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas en los países de la OCDE, 1994, 2000, 2011.....	47
2.10. Evolución de las tasas legales de impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países de América Latina: 2000, 2005, 2012	48
2.11. Cargas fiscales del trabajador asalariado e independiente por componente	54
2.12. Comparación internacional de tasas marginales máximas del ISRPF, 2011	55
2.13. Comparación internacional de tasas marginales máximas del ISRPF y del ISRPJ, 2011	56
2.14. Porcentaje de bienes exentos de ITBIS en el consumo de los hogares	61

Cuadros

0.1. Principales indicadores económicos de la República Dominicana, 1960-2010	9
2.1. Evolución de las estructuras tributarias en América Latina.....	33
2.1. Comparación de la estructura tributaria, 2010.....	35
2.3. Comparación de tasas de evasión en la región ALC	44
2.4. Tasas legales de impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países de América Latina, según tamaño de la economía	49
2.5. Mínimo exento en una selección de países ALC, 2010	53

Recuadros

1.1. Experiencias recientes en el uso e implementación de reglas fiscales.....	20
2.1. Principios para mejorar la de transparencia y la gobernanza de los incentivos fiscales a la inversión en los países en desarrollo.....	40
2.2. Incentivos a la inversión a través del impuesto sobre la renta: ¿cuáles son más efectivos?	50
2.3. Impuestos sobre la renta de tasa única.....	57
2.4. Hacia enfoques más inteligentes en la estructuración de las administraciones tributarias	63
2.5. Estándares internacionales en materia de transparencia e intercambio de información.....	66

Prefacio

Movilizar recursos para financiar el desarrollo sostenido de un país es un reto que afrontan los gobiernos de todas las épocas. Sin duda la fiscalidad es el instrumento fundamental al alcance de todos los países en esta difícil tarea de obtener los recursos suficientes para pagar por la educación, salud, infraestructura, etc., que los ciudadanos necesitan y demandan.

Sin embargo, la fiscalidad va más allá de obtener los ingresos necesarios para cubrir los gastos públicos. Es uno de los pilares de la democracia, por el que los ciudadanos adquieren el derecho a pedir responsabilidades por las acciones de su gobierno, y el deber de contribuir en la medida de sus capacidades a la financiación del estado. Para que este importante enlace entre gobierno y sociedad que es la fiscalidad funcione, ésta debe basarse en unos principios básicos de eficiencia, de equidad y de confianza mutua. Es asimismo responsabilidad del gobierno el diseñar e implementar una política fiscal que asegure bienes y servicios públicos que garanticen el desarrollo del país, y no sólo en el corto plazo.

Es necesario por tanto que las reformas fiscales constituyan una pieza clave del plan estratégico de desarrollo de un país en el medio y largo plazo. En este sentido, este informe sitúa algunas posibilidades de reforma en materia fiscal en la República Dominicana en un contexto regional e internacional de buenas prácticas. Las recomendaciones en materia tributaria se encuadran en marcos institucionales y se pone especial énfasis en las consideraciones de política económica que deben tenerse en cuenta en los procesos de reforma.

Esperamos que estas reflexiones puedan contribuir al debate político del país sobre reforma fiscal.



Pascal Saint-Amans
Director
Centro de políticas
y administraciones tributarias



Mario Pezzini
Director
Centro de desarrollo de la OCDE

Perfil del país

Marco territorial e institucional de la República Dominicana

La República Dominicana se divide en un distrito, el Distrito Nacional, donde se encuentra la capital nacional (Santo Domingo de Guzmán), y 31 provincias. Las provincias son unidades políticas y administrativas en que se divide el territorio nacional para facilitar al gobierno central delegar su autoridad a nivel intermedio. En cada provincia hay un “Gobernador Civil”, nombrado por el Poder Ejecutivo y del que es su representante. Cada provincia está compuesta por dos o más Municipios que a su vez funcionan como unidades político-administrativas.



Cuadro 0.1. Principales indicadores económicos de la República Dominicana, 1960-2010

República Dominicana	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Población (millones)	3.31	4.51	5.79	7.19	8.59	9.93
Desempleo, total (% de la población activa total)	-	-	-	-	14.20	14.30
Inflación, precios al consumidor (% anual)	-	3.82	16.75	50.46	7.72	6.33
Brecha de pobreza a 1.25 por día en USD (PPA) (% de la población)	-	-	-	-	-	-
Indicadores macroeconómicos						
PIB (USD a precios actuales, millones)	672.40	1 485.40	6 631.00	7 073.67	23 996.66	51 576.21
PIB (USD a precios constantes de 2000, millones)	3 019.31	5 293.14	10 534.04	13 315.13	23 996.66	40 196.11
PIB per cápita (USD a precios actuales)	203.21	329.24	1 144.45	983.18	2 792.92	5 195.38
PIB per cápita (USD a precios constantes de 2000)	912.47	1 173.24	1 818.07	1 850.70	2 792.92	4 049.04
Ahorro bruto (% del PIB)	-	13.26	15.26	16.07	18.04	8.07
Estructura industrial (valor agregado)						
Agricultura, valor agregado (% del PIB)	-	23.24	20.15	13.42	7.25	6.22
Industria, valor agregado (% del PIB)	-	26.14	28.29	31.41	35.91	32.04
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB)	-	50.62	51.56	55.17	56.85	61.74
Estructura de empleo (% del total de empleo)						
Agricultura	-	-	-	-	15.90	-
Industria	-	-	-	-	24.30	-
Servicios	-	-	-	-	59.80	-
Relación entre empleo y población, mayores de 15 años, total (%)	-	-	-	-	54.20	55.50
Estructura comercial						
Exportaciones de bienes y servicios (USD a precios actuales, millones)	172.10	255.90	1 271.00	2 392.77	8 890.16	11 878.94
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	25.59	17.23	19.17	33.83	37.05	23.03
Importaciones de bienes y servicios (USD a precios actuales, millones)	126.50	365.30	1 919.00	3 090.58	11 006.50	17 648.14
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	18.81	24.59	28.94	43.69	45.87	34.22
Recursos humanos						
Población activa, total	-	-	-	2 850 506.58	3 538 466.29	4 430 037.91
Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)	-	-	-	-	40.21	62.33
Población activa con educación terciaria (% del total)	-	-	-	-	10.30	-
Gasto público en educación, total (% del PIB)	-	2.64	-	-	1.91	-

Fuente: OCDE, UNESCO, *World Development Indicators*. Información de 2010 basada en fuentes nacionales.

Principales conclusiones y recomendaciones

El presente informe identifica algunos de los retos para la política fiscal en República Dominicana tanto en el corto como también en el mediano y largo plazo.

Es preciso atender a las demandas de gasto de la población al tiempo que se mantenga la sostenibilidad macroeconómica. En especial la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo es necesaria para crear el financiamiento estable y predecible para hacer frente a los compromisos contenidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo, en un ambiente que minimice las distorsiones que genera la política tributaria y más ampliamente la política fiscal. Las recomendaciones contenidas en este documento se enfocan en ciertos instrumentos que pueden generar ingresos para financiar las necesidades de gasto y disminuir las distorsiones, poniendo énfasis en consideraciones institucionales y de economía política de cómo llevar a cabo los procesos de reforma.

El sistema tributario dominicano se caracteriza por una alta fragmentación, lo que dificulta su administración y facilita la evasión y elusión fiscal.

El sistema en especial está altamente marcado por exenciones tributarias que no solamente disminuyen las bases tributarias sino que también dificultan considerablemente su administración. El código tributario data de 1992 y el grueso de las leyes tributarias que modifican al código se hallan por fuera de éste. Es necesaria una modificación del código tributario de forma que consolide la normativa tributaria, dando estabilidad y transparencia jurídica.

La tributación entre el régimen de zonas francas y el resto de la economía debe ser homologada.

Los compromisos internacionales que obligan al desmante de esquemas preferenciales otorgan la posibilidad de acelerar este proceso. Un primer acercamiento es a través del impuesto sobre la renta. Una ampliación del impuesto sobre la renta corporativo incluyendo de manera gradual a las empresas de zonas francas permitiría incluso una reducción permanente en la tasa marginal de este impuesto. Sucesivas modificaciones impositivas en la última década han dejado poco espacio para incrementar la recaudación, llevando a distintas modificaciones y rectificaciones del impuesto sobre la renta corporativo, generando un ambiente de incertidumbre e inequidad horizontal.

Es necesario incrementar la tributación de las personas físicas.

Dado que la mayoría de las personas (asalariadas) se hayan por debajo del umbral mínimo a partir del cual comienzan a tributar, es necesario identificar otras fuentes a partir de las cuales incrementar de manera efectiva la recaudación, contribuyendo al mismo tiempo a evitar la evasión y elusión fiscal. En particular, eliminar la discriminación de la tributación según el origen de renta puede ayudar a este objetivo. Aquí, el gravamen de las rentas de capital (evitando la doble tributación) permitiría capturar a personas físicas no asalariadas que están en capacidad de tributar pero sobre los cuales la administración tiene escasa información.

Las instituciones financieras pueden jugar un rol importante en la administración del sistema tributario.

Los intermediarios financieros pueden actuar como agentes de retención para ingresos de contribuyentes, contribuyendo así a disminuir la brecha tributaria y facilitando las funciones de control y fiscalización de la administración tributaria. Es importante destacar que esto puede realizarse sin violentar la privacidad de los usuarios financieros, consagrada en el secreto bancario.

El impuesto al valor agregado (ITBIS) es la principal fuente de recursos pero gran parte se desperdicia debido a exención y evasión.

Se ha demostrado que a través de las exenciones generales se han beneficiado en una mayor proporción los segmentos de la población de mayores recursos. Es posible una ampliación de la base imponible que permita simplificar el sistema tributario e incrementar los recursos mientras que a través de mecanismos de transferencia directa, se pueda mitigar los choques a los segmentos económicamente más vulnerables. En este sentido, la experiencia con el programa de Solidaridad puede servir de ejemplo para este ejercicio.

La baja moral fiscal se alimenta, entre otros factores, por la falta de transparencia y la baja percepción de la calidad de la política fiscal.

Por el lado de la tributación, la complejidad del sistema y los constantes cambios introducidos generan incertidumbre a los agentes económicos, al tiempo que existe una baja percepción de la calidad del gasto público. En este sentido, el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información puede ser útil para impulsar los procesos de reformas tributarias y fiscales. Los estándares internacionales que recoge el Foro aseguran una examinación entre pares, en una plataforma que promueve la diseminación de experiencias útiles para el diseño e implementación de políticas.

Los retos que presenta la política fiscal, como su sostenibilidad, la capacidad de responder frente a choques cíclicos y de atender a las demandas de los ciudadanos, presentan serios retos de economía política.

Sin embargo, existe un factor subyacente común a estos retos: las rigideces del sistema. En específico, el sistema está diseñado sobre una plataforma de toma de decisiones que provoca de manera sistemática el quiebre de promesas anteriores e incluso de obligaciones legales. En este sentido, se dice que la democracia fiscal se está erosionando.¹ Las rigideces introducidas en la política fiscal y presupuestaria implican que de manera creciente las decisiones actuales están condicionadas por decisiones anteriores con repercusiones sobre el flujo futuro de recursos. En especial, la introducción de regímenes permanentes en el tiempo, tanto por el lado de ingresos (por ejemplo, exenciones) como del gasto (asignaciones automáticas),

restringen de manera considerable la toma de decisiones a los actores de política, limitando la capacidad de respuesta a obligaciones previamente establecidas, y reduciendo seriamente la capacidad de poder establecer nuevas prioridades de política. Es necesario limitar o reducir las asignaciones automáticas de recursos, así como realizar evaluaciones periódicas para determinar la permanencia de los regímenes de reducción tributaria.

Algunas instituciones y reglas fiscales pueden ayudar a dar claridad y establecer una trayectoria creíble para los principales agregados fiscales en los próximos años.

El énfasis actual de las mismas debería basarse en criterios de transparencia y metas cuantitativas que permitan reducir los riesgos de insolvencia fiscal. Dada la necesidad de incrementar el gasto en varios rubros, por ejemplo la educación, metas de resultado fiscal y topes de endeudamiento podrían complementarse con techos al crecimiento de algunos gastos por debajo del crecimiento de la recaudación. De esta manera, se pueden reasignar recursos en el margen en un marco de estabilidad. A su vez, restricciones específicas para los años electorales, ayudarían a reducir el ciclo político en el gasto. Estas medidas deben complementarse con un macro multianual macroeconómico que sea público y cuente con el aporte de instituciones independientes. En la medida que el país logre avances en este sentido – que sin duda requieren un compromiso político amplio – podrá plantearse reglas fiscales más sofisticadas que permitan un mejor manejo cíclico de la política fiscal.

Notas

1. La democracia fiscal puede definirse como la capacidad de tomar decisiones de tipo fiscal sin ataduras de decisiones tomadas en el pasado comprometiendo recursos futuros (Steuerle, 2012).

Capítulo 1

Situación macroeconómica y contexto general

Este capítulo encuadra la política fiscal de la República Dominicana en un contexto más amplio tanto en el corto, medio como largo plazo. En particular, se analiza la situación macroeconómica, así como la estrecha relación entre la política tributaria y la de gasto. Dicho análisis se realiza no sólo en términos de recursos sino también del contexto institucional y algunos aspectos de economía política a tener en cuenta en las propuestas de cambio.

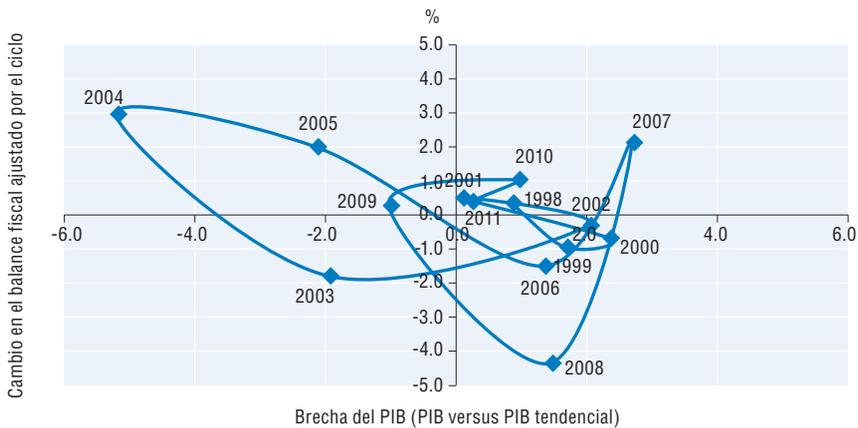
La economía dominicana es una de las más dinámicas de América Latina y el Caribe (ALC), pero su crecimiento volátil tiene reducidos efectos sobre los indicadores sociales. Mientras que la mayoría de los países de ALC presentan dificultades para mantener tasas de crecimiento del PIB per cápita que les permitan cerrar la brecha en los niveles de vida con respecto a los países más avanzados, la República Dominicana ha logrado crecer a tasas más altas. Por ejemplo, desde mediados de los 1990 hasta el 2010, el PIB per cápita (ajustado por diferencias en el poder de compra) creció a una tasa anual promedio de 4.2% en comparación a tan solo un 1.7% promedio de ALC y un 1.5% en los países OCDE. Sin embargo, este alto crecimiento promedio ha sido muy volátil – en parte reflejando su naturaleza de isla en una región sujeta a desastres naturales, pero también debido a repetidas crisis macroeconómicas y financieras. Una consecuencia de esta inestabilidad ha sido el escaso efecto derrame del crecimiento económico. Por ejemplo, entre 2000 y 2010 la tasa de pobreza se elevó de un 28.2% a 34.4%. En gran parte este aumento se debe a la crisis bancaria del 2003, pero mientras que el PIB per cápita se encuentra un 45% por encima en 2010 que en el 2000, la tasa de pobreza permanece más elevada que hace diez años.

La política fiscal no ha contribuido a reducir la alta volatilidad macroeconómica. Históricamente el comportamiento de la política fiscal en la República Dominicana ha sido pro-cíclico – ajustándose en momentos de debilidad en el ciclo económico (cuando la brecha del producto es negativa) y aumentando el déficit estructural durante las bonanzas económicas. La crisis financiera que vivió el país en 2003 explica parte de la alta correlación entre el ciclo económico y el cambio en el balance primario ajustado por el ciclo.¹ Sin embargo, la pro-ciclicidad también se ha dado en los períodos de auge, en particular durante los años electorales, como se observa claramente para el 2008. En este sentido, la política fiscal ha sido más bien una fuente adicional de volatilidad que un instrumento de estabilidad. Los costos sociales pueden ser importantes. Una política fiscal volátil, frecuentemente dificulta dar continuidad a programas y gastos sociales relevantes. Por lo tanto, tiende a disminuir el bienestar de aquellos sectores de la sociedad que más requieren de ciertos servicios como la salud o la educación y no tienen acceso a instrumentos financieros y seguro social que los protejan de la volatilidad (OCDE, 2012a).

Una mayor y mejor institucionalidad en el diseño, la implementación y cumplimiento de la política fiscal y del presupuesto ayudarían a reducir su sesgo pro-cíclico. El problema de la pro-ciclicidad de la política fiscal es un problema común en los países en desarrollo y América Latina en particular (Daude et al., 2011). Sin embargo, la experiencia de los países de la OCDE y algunos en la propia región latinoamericana (por ejemplo Chile y Colombia) muestra que hay arreglos institucionales y presupuestales que pueden aumentar el papel estabilizador de la política fiscal. Entre ellos se incluyen: i) los marcos presupuestarios plurianuales; ii) mayor transparencia en la información de base – por ejemplo mediante la consulta de expertos independientes en las proyecciones macroeconómicas que respaldan

al presupuesto; iii) reglas fiscales que tomen en cuenta la posición cíclica de la economía; y; iv) consejos fiscales autónomos, entre otras. Si bien los pre-requisitos en términos institucionales y de capacidades para cada una de estas reformas son diferentes, algunas de ellas son de fácil implementación (al menos las dos primeras, así como dar una valoración pública sobre el estado cíclico de las finanzas públicas) en la República Dominicana (ver Recuadro 1.1).²

Gráfico 1.1. Comportamiento cíclico de la política fiscal dominicana 1997-2011

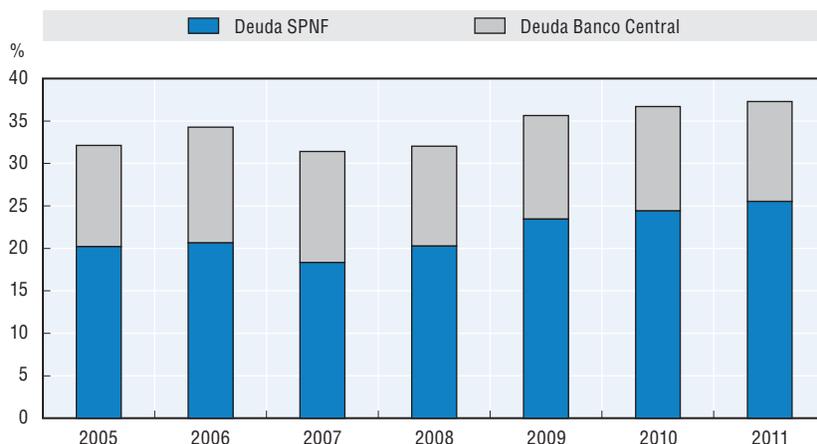


Fuente: Elaborado en base a información del Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo, República Dominicana tiene que fortalecer también su solvencia fiscal. El país presenta hoy ciertos desafíos para asegurar su capacidad para cumplir sus obligaciones de pago de deuda. Si bien la deuda consolidada del sector público está cerca de un 37.3% del PIB – un ratio que resulta bajo si se compara con los países de la OCDE donde el promedio está por encima del 100% del PIB – hay otros indicadores que indican claramente que los retos son importantes. Por ejemplo, si se considera la deuda como porcentaje de la recaudación impositiva, este ratio se ubica actualmente aproximadamente en un 280%. A modo de ejemplo, Portugal y España – dos países de la zona euro con problemas fiscales en la actualidad – presentan ratios de deuda a recaudación inferiores: 239% y 195%, respectivamente. A su vez, el peso de los pagos de intereses ha venido incrementándose desde el 2005. Así, en 2010 los intereses y comisiones de la deuda pública ascendieron al 10% del gasto total del gobierno central, cerca de 2 puntos porcentuales del PIB, lo que equivale a casi el mismo monto del gasto total en educación. Desde el punto

de vista dinámico, se suman dos elementos: mientras que el endeudamiento público ha venido aumentando, la recaudación viene cayendo, sobre todo por una erosión progresiva de la base tributaria por la ampliación de exenciones. Las reglas fiscales pueden ser un instrumento eficaz para dar previsibilidad y credibilidad a los esfuerzos por alcanzar una posición fiscal más solvente bajo ciertas condiciones (ver Recuadro 1.1).

Gráfico 1.2. Evolución de la deuda pública consolidada
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado en base a información del Ministerio de Hacienda y Banco Central de la República Dominicana.

Recuadro 1.1. Experiencias recientes en el uso e implementación de reglas fiscales

Para hacer frente a los desafíos y consecuencias fiscales de la crisis financiera reciente, varios países de la OCDE han modificado sus marcos normativos para la política fiscal, introduciendo reglas fiscales y nuevas instituciones fiscales. A su vez, varios países de la región latinoamericana han innovado recientemente en materia de reglas fiscales. Este recuadro presenta algunos aspectos y características claves a tomar en cuenta en su diseño y aplicación al caso dominicano actual.

En general, las reglas fiscales pueden ser un instrumento útil si permiten resolver problemas de inconsistencia inter-temporal, es decir ayudarle al gobierno a lograr y mantener un compromiso creíble y sostenible sobre la trayectoria futura de su política fiscal macroeconómica. Cuando las reglas

Recuadro 1.1. (cont.)

pueden ser violadas sin ningún costo económico u político, las mismas tienen un efecto nulo sobre la calidad de la política fiscal y sus resultados. En este sentido, un compromiso político claro con las metas es clave. Una regla fiscal impone una restricción adicional sobre la política fiscal, atando de manos a los hacedores de política. Así, las metas deben ser creíbles y alcanzables, pero ambiciosas a la vez para alcanzar un resultado establecido en un período de tiempo determinado. En este sentido, sin factores complementarios – por ejemplo, estadísticas fiscales fiables, transparentes y oportunas, así como proyecciones de mediano plazo claras que soportan y justifican las acciones de política tanto en la definición como en caso de desvíos de las metas, o procesos presupuestarios que de hecho le permitan al poder ejecutivo (ministerio de hacienda, en general) controlar efectivamente la ejecución del mismo – una regla fiscal no aportará nada al fortalecimiento de la política fiscal ni al bienestar de la población (Kopits, 2001).

Las reglas fiscales en general incluyen metas cuantitativas sobre algunos agregados fiscales, ya sean los stocks como los topes al endeudamiento, o restricciones sobre los flujos – en general el déficit primario – y pautas de crecimiento sobre algunas partidas presupuestarias del gasto, que se definen para un cierto período de tiempo, muchas veces el año presupuestario, pero también pueden tener metas a mediano plazo. Estos agregados requieren también una definición de qué partes del sector público están sujetas a las mismas, por ejemplo si es el gobierno central solamente, o si se incluyen las empresas y agencias públicas, gobiernos sub-nacionales y el sector público financiero, ya sea dentro de las metas o con metas propias definidas.

Frecuentemente, las reglas fiscales combinan dos tipos de objetivos muchas veces coexistentes: sostenibilidad fiscal y mejorar el perfil cíclico de la política fiscal. En las situaciones donde se enfatiza la sostenibilidad, generalmente se establecen límites sobre el déficit primario (a veces sobre el endeudamiento neto) de manera que se reduce paulatinamente el endeudamiento. La ventaja es que suelen ser metas sencillas de implementar y monitorear, pero claramente no ayudan a utilizar la política fiscal de manera estabilizadora, reglas tienden a implementarse en momentos de crisis y recesión. Las reglas fiscales con fines cíclicos tienden a establecer metas sobre el resultado fiscal ajustado por el ciclo y el efecto de otros factores tales como los precios de las materias primas en caso de que estas representen un ingreso público importante. Este es el caso, por ejemplo de Chile o Colombia. En Colombia, se combina una meta estructural que va cambiando en el tiempo, mientras que el gobierno reduce paulatinamente su nivel de endeudamiento. A su vez, a lo largo del ciclo, se permite un saldo estructural que fluctúa dos veces más de lo que surge de los estabilizadores automáticos (Comité Técnico Interinstitucional, 2010). Para el establecimiento exitoso de este tipo de reglas

Recuadro 1.1. (cont.)

se requieren instituciones y capacidades que sean transparentes en la metodología de medición del ciclo y precios de largo plazo para las materias primas, las elasticidades de las bases tributarias, etc. Este tipo de reglas requiere de un desarrollo institucional, transparencia y compromiso político importante, para tener efectos sobre las cuentas fiscales (ver Ter-Minassian, 2010).

Los cambios recientes en la eurozona son un ejemplo de objetivos múltiples y reglas relativamente sofisticadas. Estos incluyen planes de convergencia para los países que presentan déficits fiscales superiores al 3% del PIB a los que se comprometen los países entre 2012 y 2014, en combinación con un objetivo de mediano plazo sobre el déficit estructural – dependiendo del monto y la sostenibilidad de la deuda. A su vez, estas restricciones se combinan con una regla de reducción de deuda según la que la diferencia (promedio en 3 años) entre la meta del 60% del PIB y el nivel de endeudamiento actual debe reducirse 1/20 por año. Al mismo tiempo hay una regla de transición para que la regla de reducción del déficit sea compatible con la regla de reducción de deuda dentro de tres años, sin que se requiera un ajuste anual estructural por encima de 0.75% del PIB. A su vez, se están fortaleciendo los mecanismos de control a nivel europeo y nacional de estas reglas, por ejemplo introduciendo sanciones automáticas. La multiplicidad y complejidad de estas reglas harán difícil cuantificar su impacto sobre los resultados fiscales y también dificultan la comunicación y generar el apoyo popular a las medidas. De todas maneras, se estima que a largo plazo – una vez pasado el período de transición – el marco fiscal implicará un resultado fiscal estructural balanceado (ver Barnes, Davidsson y Rawdanowicz , 2012).

Una experiencia interesante – por su evolución institucional y resultados – para la República Dominicana es la peruana. A fines de 1999 se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal que imponía un tope al déficit fiscal del sistema público consolidado de 1% del PIB y un techo al crecimiento de los gastos no financieros del gobierno general de 2% en términos reales. A su vez, para años electorales había restricciones adicionales sobre el gasto, tal que el gasto en los primeros siete meses no podía exceder al 60% presupuestado para el año y el déficit consolidado del sector público no podía superar al 50% programado. La ley también establecía cláusulas de escape. En caso de una caída del PIB consecutivas durante tres trimestres o pagos de intereses de deuda por encima del 0.4% del PIB, se podía suspender las restricciones fiscales e incrementarse el tope para el déficit en un punto porcentual del PIB. También creaba un fondo de estabilización fiscal que acumulaba la diferencia entre el resultado fiscal y los recursos ordinarios (excluyendo las privatizaciones) en los tres años anteriores en más de 0.3% del PIB. A su vez, el 75% de los ingresos por privatizaciones iba a dicho fondo. En términos de transparencia, establecía que el Ministerio de Economía y Finanzas tenía

Recuadro 1.1. (cont.)

que publicar un informe sobre el marco multianual macroeconómico que incluía pronósticos para los siguientes tres años de las principales variables macroeconómicas. En los siguientes años, la ley fue modificándose en la medida que las cuentas fiscales del Perú se volvían más sólidas. Por ejemplo, se incluyeron también las empresas públicas en las metas globales, así como se introdujeron metas también para los gobiernos regionales y locales, se cambió el índice para ajustar las partidas de gasto del índice de precios al consumidor (IPC) al deflactor del PIB, se ajustó el límite de déficit en el primer semestre al 40% programado en los años electorales, y se modificaron también las cláusulas de escape y el fondo de estabilización. En el período 2000-05 se logró converger a las metas fiscales y estabilizar el ratio deuda/PIB. Sin embargo, se valoraba que el gasto continuaba creciendo de manera excesiva, sobre todo el gasto corriente en desmedro de la inversión. Por lo tanto, en 2006 se introdujo una restricción adicional sobre el crecimiento del gasto corriente, sin imponer restricciones sobre la inversión más allá de la restricción general de déficit. Esta modificación permitió alterar significativamente la composición del gasto a favor de la inversión (Carranza, Daude y Melguizo, 2011).

Actualmente, se requiere de una mejora en el saldo fiscal primario de alrededor de 2.7 p.p. del PIB. Asumiendo un crecimiento del PIB a largo plazo del 4.2% y una tasa de interés de 7.2%, el saldo primario para mantener los niveles de deuda del gobierno central en su nivel actual debería de ser de un 0.8% en contraste a un saldo estructural de -0.4% en 2011. Es decir, por este motivo se requiere de un ajuste de 1.2 p.p. del PIB. A su vez, en 2012 expirarán algunas medidas impositivas temporales – el incremento del CIT de 25% a 29% y el impuesto sobre los activos financieros del 1% – disminuyendo la recaudación aproximadamente en 0.4 p.p. del PIB. Adicionalmente, el BCRD tiene una deuda cuasi-fiscal de 10.9% del PIB a 2011. Considerando que de acuerdo a la ley de recapitalización del Banco Central las transferencias del Gobierno Central serían no menos del 1% del producto, esto implica la necesidad de un ahorro fiscal adicional de 1 punto porcentual del PIB por los próximos once años. Este escenario tiene varios riesgos, entre los que se destacan: i) un empeoramiento en las condiciones de financiamiento externo en momentos que el país no dispone de un acuerdo Stand-By con el FMI; ii) menor crecimiento económico por una profundización de la crisis global y iii) un incremento en las transferencias fiscales al sector eléctrico por un incremento en el precio del petróleo por problemas geopolíticos en cercano oriente.

La recapitalización del Banco Central de la República Dominicana también sigue representando un riesgo fiscal, ya que la emisión de certificados continua alimentando el déficit cuasi-fiscal. Actualmente la recapitalización se rige por la ley

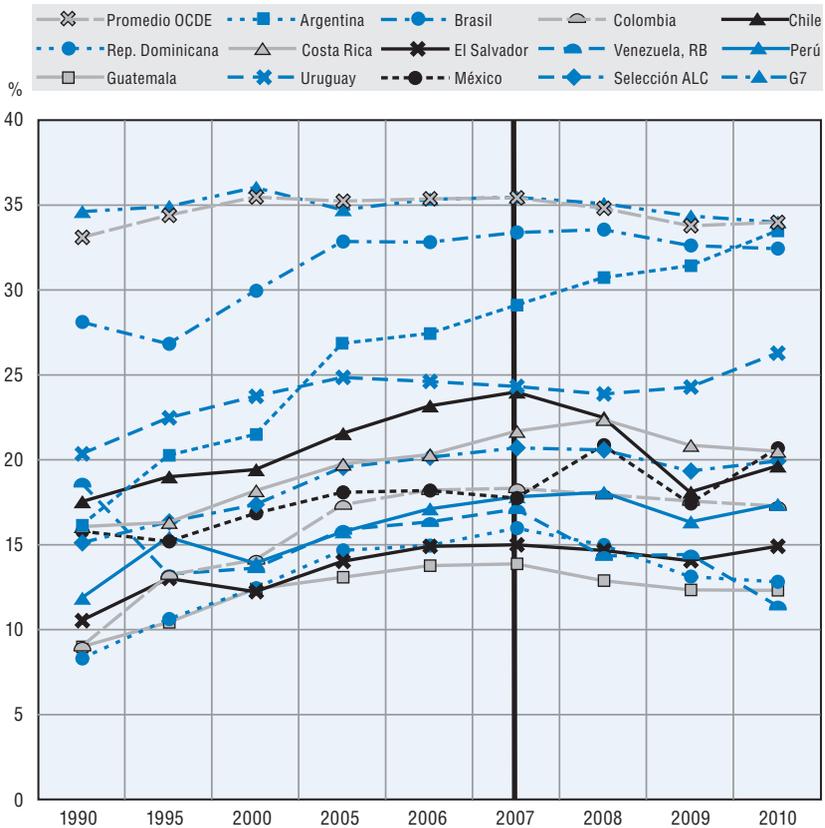
167-07 para la Recapitalización del Banco Central. Bajo este esquema, para los diez años subsiguientes el gobierno está autorizado a realizar emisiones de bonos hasta por un monto de 320 mil millones de DOP (pesos dominicanos).³ El pago de cupones de dichos bonos se dedicaría a la reducción gradual de las pérdidas operativas del Banco mediante un desmonte de los valores en circulación del Banco (unos 245 mil millones de DOP al primer semestre de 2012). El plan se basa en el desmonte gradual de estos certificados, de manera eventual de eliminar el stock de dichos instrumentos. El pago de intereses está fijo por la ley, iniciando en 0.5% en 2007 y alcanzando 1.4% en 2016. A partir de ahí, las transferencias del Gobierno se irán reduciendo hasta no menos del 1% del PIB, de forma que los superávits generados por el Banco vayan a fortalecer en primer lugar su Fondo de Recursos Propios y luego su Reserva General (hasta cada uno alcanzar 10% de sus pasivos, respectivamente). El remanente del superávit sería destinado a amortizar o redimir los bonos del Gobierno. A la fecha, el Gobierno ha realizado nueve emisiones de bonos, totalizando poco más 82 mil millones de DOP, y ha destinado casi 48 mil millones de DOP al pago de intereses.

En cuanto a los subsidios al sector eléctrico, estos ascienden a cerca de 2% del PIB en 2011 (1.1% de transferencias a las empresas y un 0.9% del PIB al fondo de estabilización de tarifas). El problema eléctrico es serio para la República Dominicana desde el punto de vista de la competitividad de la economía, su potencial de crecimiento y el bienestar de los ciudadanos. A su vez, desde el punto de vista fiscal presenta un riesgo, ya que las transferencias dependen del precio del petróleo y sus derivados. En este sentido, se estima que por cada dólar de incremento en el precio del fuel oil el subsidio a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) se incrementa en unos 464.9 millones de DOP (unos 11.9 millones de USD).

La recaudación tributaria es baja y su tasa de crecimiento es menor que la del PIB. Los niveles de recaudación son relativamente bajos no sólo en comparación con los países de la OCDE, sino también con los de la región ALC (Gráfico 1.3). En particular se observa que durante el período 2007-10 la República Dominicana es el país con una mayor disminución de la recaudación, con tasas de crecimiento menores que las del PIB. Los principales factores que explican estas tasas menores de crecimiento son: i) las reducciones en las tasas del impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas a partir del 2007; ii) el desmonte de aranceles (a través del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana [DR-CAFTA] y con la Unión Europea); iii) el aumento de gastos tributarios y regímenes especiales; iv) la no indexación del impuesto selectivo sobre los hidrocarburos; y, v) la divergencia entre la ponderación de los diferentes sectores en el cálculo del PIB y su participación en las recaudaciones (por ejemplo, la ponderación del sector agropecuario representó un 6% del PIB en el 2010, mientras que su impacto en la recaudación es de tan sólo 0.4%, según datos de la Dirección General de Impuestos Internos, DGII).

Los bajos niveles de recaudación en la República Dominicana vienen explicados por unas bases tributarias limitadas por ley (en particular baja presión fiscal directa y numerosos regímenes tributarios preferenciales) y por altos niveles de evasión y elusión fiscal. En particular, las numerosas exoneraciones y regímenes preferenciales, además de reducir los ingresos tributarios y complicar la administración del sistema tributario per se, crean lagunas jurídicas, distorsionan la actividad económica y facilitan la evasión. A su vez, crean una percepción de inequidad en la distribución de la carga fiscal, lo que puede reducir la voluntad de pagar impuestos.

Gráfico 1.3. Comparación internacional de la presión tributaria (porcentaje del PIB)

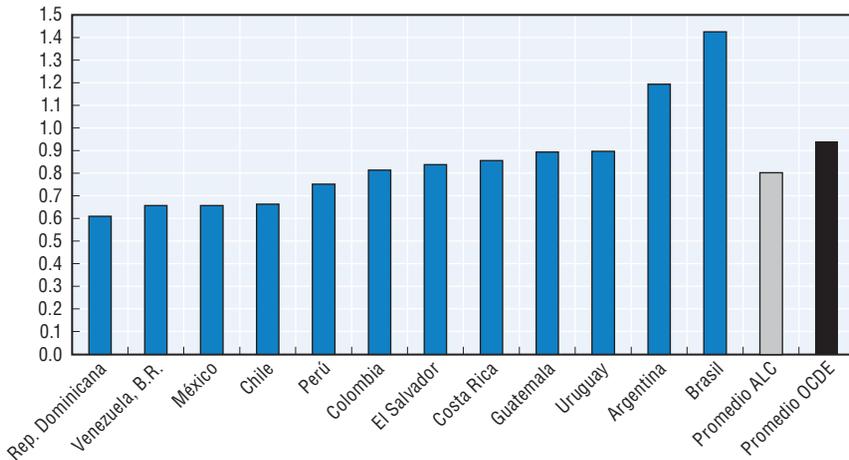


Fuente: Elaborado en base a estadísticas tributarias de la OCDE y OCDE/CEPAL/CIAT (2011).

Adicionalmente, el esfuerzo fiscal de la República Dominicana es el más bajo de ALC. Una medida más fidedigna del esfuerzo en términos de recaudación impositiva debe tomar en cuenta que la recaudación como porcentaje del PIB varía sistemáticamente en función de características económicas entre países. Entre las mismas suelen destacarse el grado de desarrollo económico, la apertura comercial y la estructura productiva de la economía (participación relativa del sector primario, manufacturero y/o servicios). Si se compara la recaudación esperada dada las características estructurales de los países, la República Dominicana presenta la mayor brecha fiscal entre los doce países latinoamericanos con información comparable. Mientras que en promedio los países de ALC recaudan un 20% menos de lo que se esperaría – dados sus niveles de desarrollo, apertura comercial y estructura económica – República Dominicana recauda casi un 40% por debajo de su nivel esperado – la brecha fiscal más grande en nuestra muestra de países. Solamente Chile, México y Venezuela presentan brechas fiscales similares a la de República Dominicana, pero cabe señalar que estos países tienen ingresos no-tributarios importantes ligados a sus recursos naturales. Este nivel resulta bajo también en comparación a los países centroamericanos, tales como El Salvador, Costa Rica y Guatemala que presentan un ratio de recaudación a recaudación esperada de 84%, 86% y 89%, respectivamente. Cerrar la brecha implicaría alcanzar una recaudación de 21.5% del PIB, una cifra probablemente fuera del alcance en el corto y mediano plazo. Sin embargo, para alcanzar niveles de brecha fiscal similares a los países centroamericanos, la República Dominicana debería incrementar su recaudación en 2.3 p.p. del PIB.

Este bajo esfuerzo fiscal se debe a múltiples causas interrelacionadas: bases impositivas estrechas, altos gastos tributarios, altos niveles de evasión fiscal y una baja moral fiscal en general. Si bien este informe se centrará en sugerir soluciones a los primeros aspectos señalados, es importante tomar en cuenta que el bajo esfuerzo fiscal es producto de este conjunto más amplio de factores. En particular, una baja calidad del gasto público en términos de servicios y bienes públicos brindados a cambio a los ciudadanos, menoscaba el contrato social entre ciudadanos y Estado y reduce la legitimidad fiscal de este último: si los ciudadanos no ven los frutos de sus impuestos, considerarán legítimo no financiar al Estado que no es percibido como representante de sus intereses. En tal situación resulta sumamente difícil implementar reformas que permitan elevar la recaudación, si no hay una acción determinada y creíble por aumentar la eficacia, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos financieros del Estado.

Gráfico 1.4. Indicador de esfuerzo tributario

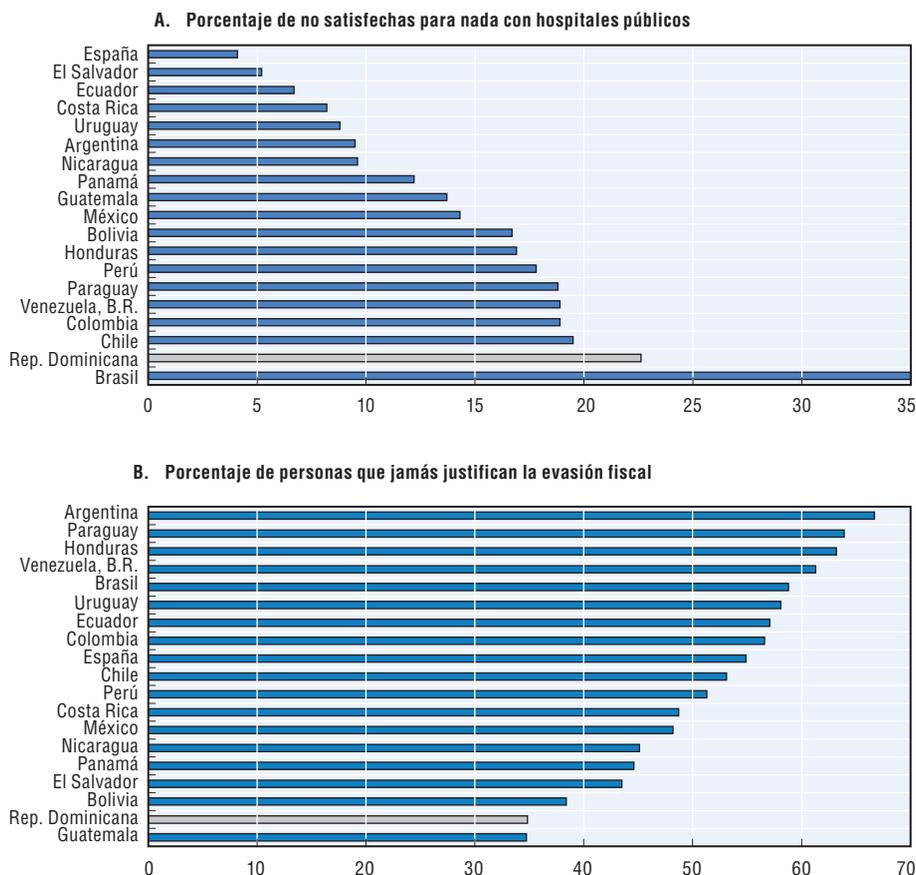


Nota: El índice de esfuerzo tributario es el ratio de la recaudación como porcentaje del PIB en relación a la recaudación proyectada por una regresión lineal de la recaudación (% del PIB) sobre el PIB per cápita ajustado por PPA, la apertura comercial (exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB) y la participación del sector primario en el PIB.

Fuente: Elaborado en base estadísticas tributarias de la OCDE, OCDE/CEPAL/CIAT (2011) y *World Development Indicators* del Banco Mundial.

La percepción de los ciudadanos dominicanos en relación a los servicios públicos es que los mismos son en general de baja calidad. Por ejemplo, si se les pregunta a los dominicanos su satisfacción con el funcionamiento de los hospitales públicos, casi un cuarto de las personas no están nada satisfechas, en comparación a menos de un 10% en promedio para toda la muestra de países iberoamericanos (panel izquierdo del Gráfico 1.5). Una baja satisfacción con la calidad de los servicios públicos generalmente lleva a una menor disposición a pagar impuestos (Daude y Melguizo, 2010). En tal sentido, no resulta sorprendente que la moral fiscal de la República Dominicana sea la segunda más baja de los países de la región (panel derecho del Gráfico 1.5). Mientras que en promedio en ALC un 45% de la población dice que nunca se justifica la evasión de impuestos, en la República Dominicana esta fracción es menor que un 30%. Si bien hay otros factores que en un principio influyen en la moral fiscal (altas tasas impositivas, corrupción, etc.), el país no se destaca en estas dimensiones del resto de la región para explicar estas diferencias. Por lo tanto, las diferencias en calidad de los servicios públicos parecen jugar un rol importante.

Gráfico 1.5. Satisfacción con servicios de salud pública y moral fiscal

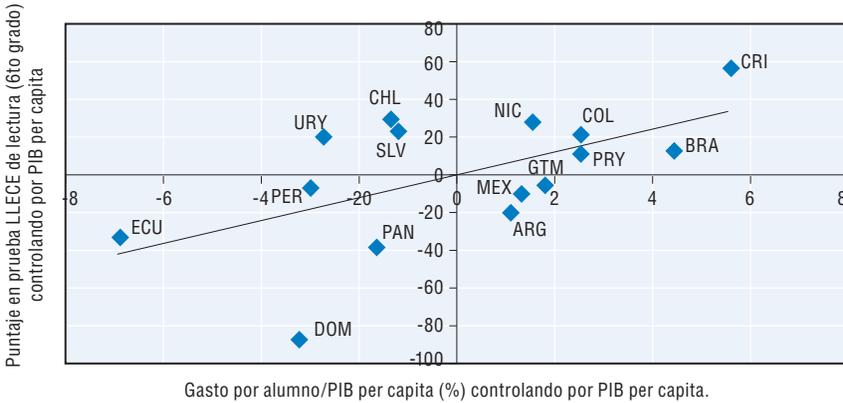


Fuente: Latinobarómetro, 2010.

Además de la percepción, medidas objetivas del gasto apuntan efectivamente a una baja calidad del mismo. Por ejemplo, si se consideran los resultados de las pruebas cognitivas de UNESCO, República Dominicana presenta los peores resultados en comparación a la región. Por ejemplo, el puntaje promedio de lectura en sexto grado es de 395 puntos, mientras que para Costa Rica es de 563. Incluso Guatemala y Nicaragua, países significativamente menos desarrollados económicamente que la República Dominicana, presentan puntajes más altos (452 y 470, respectivamente). En parte, esto es resultado de una baja inversión en la educación, pero también la baja calidad del gasto educativo. Si se descompone la diferencia en el logro escolar en lectura en el sexto grado entre República Dominicana y Costa Rica, controlando

por diferencias en el PIB per cápita se observa que 2/3 de la diferencia se explica por la baja calidad del gasto en República Dominicana en comparación, mientras que 1/3 se explica por el mayor gasto público en educación en Costa Rica.

Grafico 1.6. Gasto público por alumno y rendimiento en pruebas de lectura en sexto grado en sexto grado



Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Mundial y UNESCO.

En este sentido, la reforma fiscal no solamente debe equilibrar las cuentas fiscales, sino que debe ser integral, fundada en un acuerdo social amplio. Sin estas condiciones no podrá darse una solución sostenible al problema fiscal en el país ni incrementar la eficacia de la política fiscal como herramienta de desarrollo. La reforma fiscal no debe buscar solamente cerrar la brecha en la recaudación, sino abarcar también aspectos como una mayor transparencia e institucionalidad en el otorgamiento y la evaluación de los gastos tributarios, mayor eficiencia, eficacia y transparencia en el gasto de los recursos públicos. Dada la escasa legitimidad fiscal que tiene el sector público en la percepción de los ciudadanos, es necesario acordar con los diferentes sectores de la sociedad las prioridades en estas dimensiones mediante un proceso de consulta y negociación abierto y transparente. La sostenibilidad fiscal y el avance en el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo tienen que evolucionar conjuntamente.

Notas

1. Para estimar el balance primario ajustado por el ciclo económico, se procedió de la siguiente manera. Primero, a partir de la serie anual del PIB se extrajo el ciclo económico ajustándose el filtro de Hodrick-Prescott con un parámetro de alisamiento de 6.25. Luego, se supuso una elasticidad de la recaudación impositiva unitaria con respecto al ciclo y se ajustó la recaudación de manera correspondiente. En cuanto al gasto, se supuso que el mismo no contiene elementos que varían automáticamente con el ciclo.
2. Véase Frankel (2011) y Hagemann (2010).
3. Con la madurez de estos instrumentos entre 3 y 7 años, títulos emitidos en el último año habilitado por ley habilita tendrían un vencimiento en el 2024.

Capítulo 2

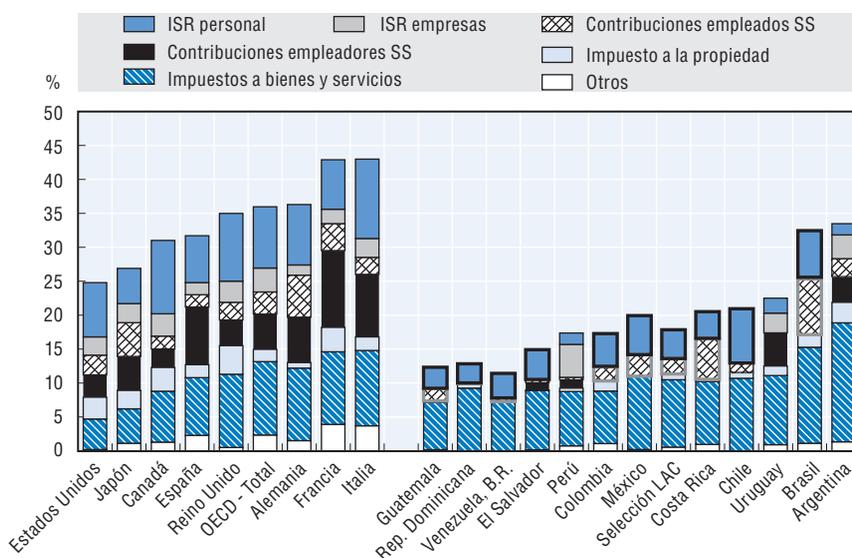
Estructura tributaria e instrumentos para un aumento efectivo de la recaudación

En sociedades democráticas, la política tributaria de cada país refleja opciones políticas que responden en alguna medida a las demandas y necesidades de los ciudadanos dentro de las capacidades de las instituciones de dicho país. Por consiguiente, no hay en el mundo dos sistemas tributarios iguales, y esquemas que funcionan en un país no necesariamente podrían aplicarse a otro. Es, sin embargo, importante para los tomadores de decisiones de políticas públicas compartir experiencias para aprender tanto de los éxitos como de los fracasos, y poder elegir entre un abanico más amplio de posibilidades las que más se adapten a las necesidades y capacidades de un país. Esta segunda parte del informe presenta algunas opciones de política tributaria para la República Dominicana en este contexto de buenas prácticas internacionales

Características de la estructura tributaria

Como mencionado anteriormente, el sistema tributario de la República Dominicana se caracteriza por una mayor relevancia de los impuestos indirectos y bases tributarias estrechas. Estas características explican en gran medida el bajo esfuerzo fiscal de la República Dominicana, el más bajo de ALC. Un análisis de la estructura tributaria del país puede permitir identificar instrumentos y estrategias que permitan reducir esta brecha tributaria, en particular teniendo en cuenta el impacto de una mayor tributación en la distribución de la renta y en el crecimiento económico.

Grafico 2.1. Comparación internacional de estructuras impositivas, 2010
(porcentaje del PIB)



Nota: Para algunos países ALC no se puede separar la recaudación proveniente del ISRPF y del ISRPP, así como las contribuciones a la seguridad social pagadas por el empleado y el empleador (representado por un borde más grueso de color negro para el impuesto sobre la renta, y un borde gris para las contribuciones de la Seguridad Social).

Fuente: Elaborado en base a estadísticas tributarias de la OCDE y OCDE/CEPAL/CIAT (2011).

La fuente principal de ingresos tributarios en la República Dominicana, al igual que en los otros países de América Latina, proviene de los impuestos indirectos. El 72% de la recaudación en el 2010 proviene del ITBIS (impuesto al valor agregado), los impuestos selectivos al consumo de determinados bienes y servicios, y los derechos arancelarios a la importación. Al igual que en los países de la OCDE, durante los últimos veinte años se observa en la región un fuerte crecimiento de los impuestos

generales al consumo (principalmente el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos sobre las ventas), los que representaron el 34% de los ingresos tributarios totales en los países de América Latina en el 2010, niveles considerablemente mayor al de los países de la OCDE (19%). Se observa igualmente que la participación de los impuestos sobre consumos específicos (por ejemplo, los impuestos selectivos y los gravámenes sobre el comercio internacional) se redujo al 13%.

Cuadro 2.1. Evolución de las estructuras tributarias en América Latina
(porcentaje de recaudación total)

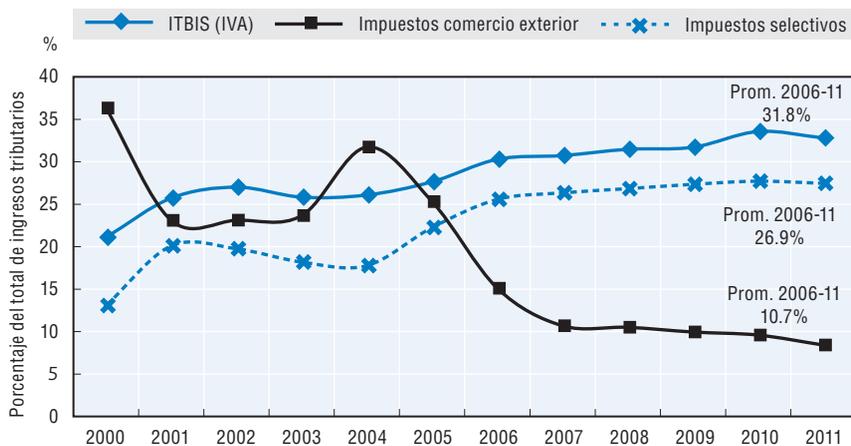
	1990	1995	2000	2005	2010
Impuestos a los ingresos	22	21	21	23	24
Contribuciones a la seguridad social	18	19	19	17	19
Impuestos sobre las nóminas	1	2	2	1	1
Impuestos a la propiedad	5	3	4	5	4
Impuestos al consumo general	24	31	32	33	34
Impuestos selectivos al consumo	10	8	9	7	7
Impuestos al comercio exterior	11	12	8	7	6
Otros impuestos	9	4	5	7	5
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE y OCDE/CEPAL/CIAT (2011).

En particular, la reducción de los impuestos al comercio exterior ha venido acompañada con un aumento del ITBIS y, en los primeros años, de los impuestos selectivos. Mientras en la República Dominicana los gravámenes sobre el comercio internacional siguen siendo importantes (8.3% de la recaudación total), desde el año 2005 se observa una considerable tendencia a la baja, en particular con la eliminación de la Comisión Cambiaria (13%), así como por la entrada en vigencia de diversos tratados de libre comercio que impactaron los gravámenes a las importaciones y exportaciones. Entre los impuestos selectivos que han aumentado en el periodo 2005-10 destaca el impuesto sobre hidrocarburos, el cual aún representa el 1.8% del PIB en el 2010.

Las contribuciones a la seguridad social explican en gran medida la diferencia en la presión tributaria de la República Dominicana con respecto a los países de la región. Estas contribuciones tan sólo representan el 0.1% del PIB, en contraste a un promedio del 3.1% de los 12 países ALC seleccionados, y el 9.1% en la OCDE.¹

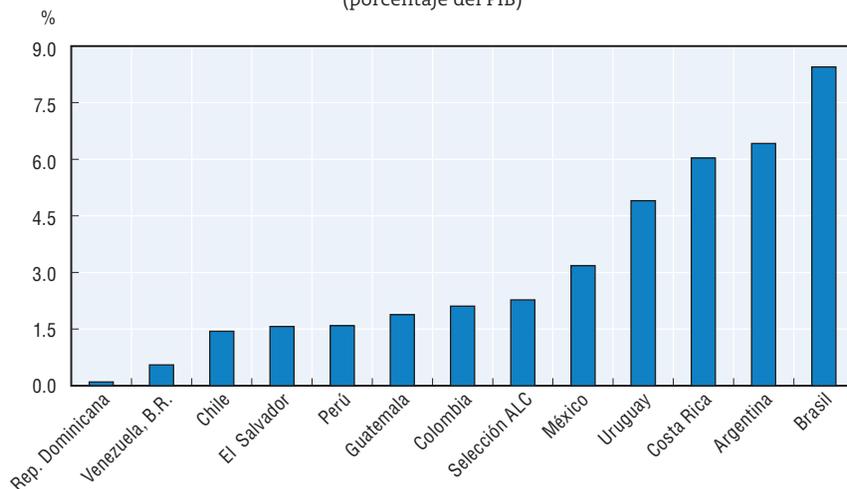
Gráfico 2.2. Evolución de los impuestos indirectos en la República Dominicana



Nota: *Impuestos Selectivos* incluye impuestos sobre las mercancías, impuestos sobre los cheques, impuestos sobre las telecomunicaciones e impuestos sobre las pólizas de seguro. Información actualizada al 2011.

Fuente: Morales (2010).

Gráfico 2.3. Contribuciones a la seguridad social, 2010 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado en base a OCDE/CEPAL/CIAT (2011).

Los impuestos sobre la renta en la República Dominicana tienen relativamente poca importancia en comparación con los países de la OCDE. Sin embargo se observa un crecimiento en la participación de estos impuestos, al igual que en el resto de la región. Esta tendencia a la alza viene principalmente explicada por la mayor importancia de los impuestos sobre la renta de las empresas y de las exportaciones.²

Cuadro 2.2. Comparación de la estructura tributaria, 2010
(porcentaje de recaudación total)

	OCDE	Rep. Dominicana	Selección ALC
Impuestos a los ingresos ^a	33	22	24
(Impuesto sobre la renta personal)	25	7	
(Impuesto sobre la renta corporativo)	8	9	
Contribuciones a la Seguridad Social	27	1	19
Impuestos de nómina	1	0	1
Impuestos a la propiedad	5	5	4
Impuestos generales al consumo	19	34	34
Impuestos específicos al consumo	8	25	7
Otros impuestos ^b	7	14	11
Total	100	100	100

Notas:

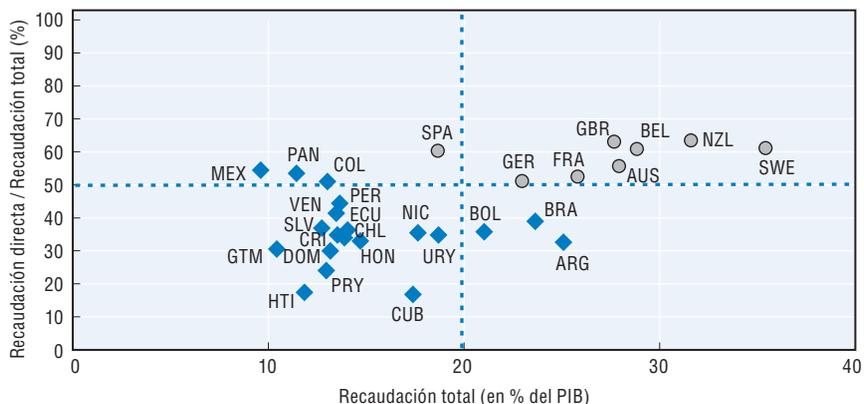
a) Incluye impuestos no clasificables entre personas y empresas.

b) Incluye ciertos impuestos a bienes y servicios e impuestos al comercio exterior.

Fuente: Elaborado en base a estadísticas tributarias de la OCDE y OCDE/CEPAL/CIAT (2011).

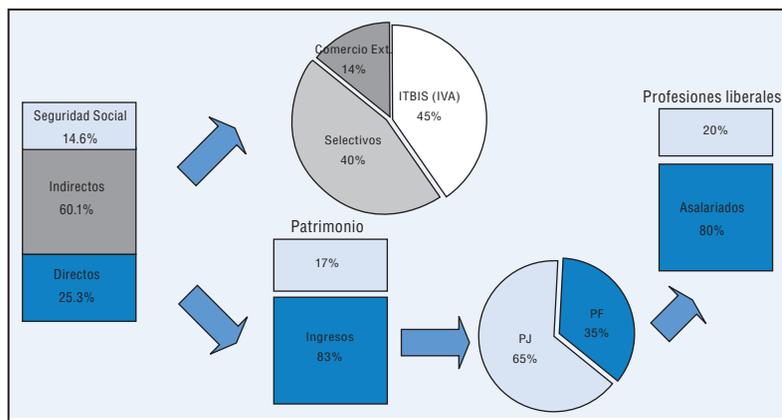
La base tributaria procedente de los impuestos sobre la renta de las personas físicas (ISRPF) todavía se mantiene poco explotada en la República Dominicana, similar al resto de América Latina, lo que limita la progresividad del sistema (gráfico 2.4). En el 2010, los ingresos por el ISRPF representaron tan sólo el 7% de la recaudación total (frente al 25% en los países de la OCDE), con la mayor parte de los ingresos (80%) proveniente de trabajadores asalariados. Como principales causas de esta poca relativa participación destacan: i) los altos niveles de rentas mínimas exentas; ii) el gran número de exenciones y deducciones; iii) las relativamente bajas tasas (progresivas); iv) el alto nivel de evasión y elusión fiscal, en particular por parte de los profesionales independientes; y, v) la baja tributación de las rentas no procedentes del trabajo a nivel personal (por ejemplo, dividendos, intereses, plusvalías y regalías). Igualmente, como en el resto de los países de la región, otros factores que contribuyen a la menor importancia de este impuesto son la menor capacidad de la administración tributaria para fiscalizar a un gran número de contribuyentes, una menor renta per cápita y una “clase media” más reducida (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007).

Gráfico 2.4. Progresividad tributaria y recaudación, 2009



Fuente: Elaborado en base a estadísticas tributarias de la OCDE y OCDE/CEPAL/CIAT (2011).

Gráfico 2.5. Estructura tributaria en la República Dominicana, 2009

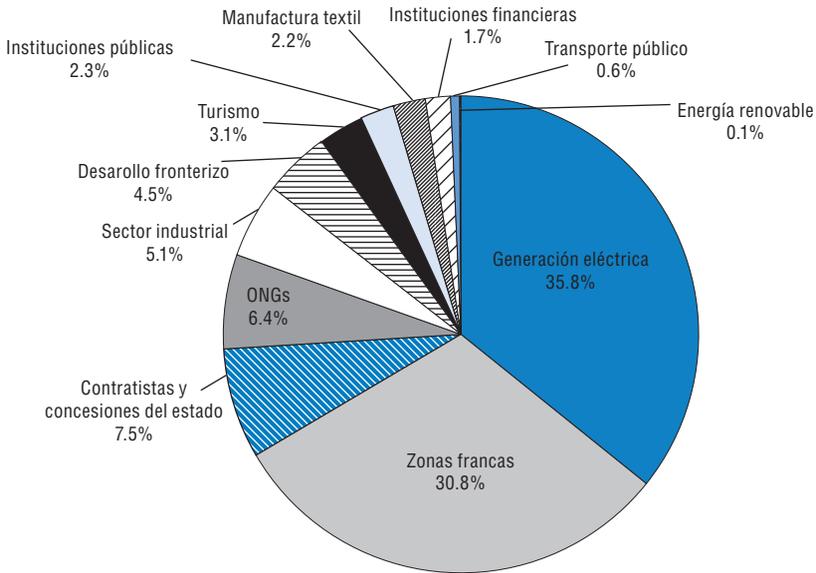


Fuente: Dirección General de Impuestos Internos.

En particular, la base tributaria en la República Dominicana presenta limitaciones considerables, debido a la importancia de las exenciones y los regímenes especiales que se otorgan por actividad, sector y/o región y que alcanzan a todo tipo de impuesto. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Hacienda, los gastos tributarios³ representan un 5% del PIB en 2012, del cual el 77.1% corresponde

a gastos tributarios de impuestos indirectos (alrededor 91 701.8 millones de DOP, ó 2 345.3 millones de USD). Los principales gastos tributarios se otorgan a través de exenciones a las empresas de generación de energía eléctrica y las empresas pertenecientes a las zonas francas, representando el 66% del total de gastos tributarios sectoriales (gráfico 2.6).

Gráfico 2.6. Gastos tributarios por sector beneficiado, estimaciones para el 2012



Nota: Esta distribución sectorial no considera los gastos tributarios por ITBIS, ISR personas físicas, diferencia ISC específico sobre combustibles, ISC telecable y seguros, exención IVSS y activos (excepto PROINDUSTRIA).

Fuente: Ministerio de Hacienda (2011a).

En particular, los beneficios de las zonas francas en términos de empleo y exportaciones no parecen estar compensando sus costes. En la República Dominicana, y en general en muchos de sus países vecinos, se observa en la última década que con los cambios en la dinámica de transformación en producción y comercio internacional, los efectos positivos de las zonas francas (sobre la inversión atraída, el empleo generado y el incremento de las exportaciones) han disminuido considerablemente.⁴ Por ejemplo, la contribución de las zonas francas al empleo disminuyó a menos de la mitad entre el 2000 y el 2009 (de 5.3% al 2.5%), y la exportación de las zonas francas con respecto a la exportación total del país también se redujo de 83% a un 69%.⁵

Igualmente, no se han alcanzado los objetivos de establecer enlaces económicos fuertes de las zonas francas con el resto del país de tal forma que estas zonas actúen como dínamos de la economía nacional. En particular, las zonas francas han fallado en incrementar el valor agregado en el territorio aduanero a través de empresas que provean servicios y bienes a las empresas ubicadas en estas zonas (Granados, 2003). Por el contrario, se observa una migración de empresas locales a la zona franca en parte con el objetivo de reducir la carga tributaria.⁶ En este caso, los incentivos tributarios estarían llevando a una relocalización de la inversión en lugar de un aumento de la misma (entre 2007 y 2010 la DGII identificó 70 empresas que dejaron de ser contribuyentes para pasar al régimen de las zonas francas). En la República Dominicana, este incentivo a migrar afecta no sólo a las empresas prestadoras de servicios o proveedoras de materiales, sino que también se observa que ciertas actividades con una ventaja nacional comparativa también están bajo el régimen de las zonas francas. Es el caso, por ejemplo, de la producción de derivados del tabaco, el procesamiento de bienes de sector agropecuario y la producción de camarones. El régimen de zonas francas debería estar reservado para empresas de naturaleza industrial (o prestadoras de servicios para clientes en el exterior, como es el caso de los “call centres”), en particular para actividades no convencionales, innovadoras, con relieve para la industria de transformación (Coelho, 2011).

Similarmente, esta dualidad tributaria ha generado importantes distorsiones, costes administrativos y de cumplimiento, y el incremento de las posibilidades de planificación y evasión fiscal.⁷ Es importante mencionar que la dualidad tributaria entre las zonas francas y la industria nacional puede estar impidiendo el desarrollo de un tejido industrial competente (Attali, 2010). La falta de uniformidad entre los impuestos pagados por el sector exportador local y las empresas de las zonas francas puede erosionar la competitividad de algunos sectores además de dificultar los vínculos con la economía nacional.⁸ El sistema tributario preferencial de las zonas francas ofrece asimismo posibilidades para la evasión y elusión fiscal, que se suma a los ingresos renunciados (2.5% del PIB en el 2010 según estimaciones del Ministerio de Hacienda). En este sentido, se debe destacar la importancia de una buena administración e implementación de la ley sobre precios de transferencia, para controlar y sancionar el traspaso artificial de utilidades a las empresas ubicadas en las zonas francas y/o transferir gastos con el objetivo de reducir su carga tributaria total. Del mismo modo, las empresas pueden utilizar precios artificiales en el contexto de los préstamos entre filiales (operaciones de subcapitalización).

Es aconsejable la convergencia en el tratamiento tributario del sector industrial nacional y de las zonas francas en un medio plazo, en particular en lo que se refiere al impuesto sobre la renta. En este sentido se recomendaría que la exención del impuesto sobre la renta fuese eliminado gradualmente. La eliminación de la dualidad tributaria podría otorgar un margen de maniobra para una reducción de la tasa general del impuesto sobre la renta, en especial si es acompañada con reformas de ampliación de la base en el resto del sistema tributario (y en particular en los

subsidios a la generación de la energía eléctrica). Sin embargo, mientras que dicha reducción es necesaria para no desincentivar la inversión, debería también evitarse una tasa demasiado baja para evitar sacrificios innecesarios de recaudación.

Una cooperación regional en materia de incentivos tributarios podría evitar una competencia fiscal dañina. Es importante subrayar que, en general, los paquetes generosos de exenciones tributarias y arancelarias comúnmente observados en la región responden más a presiones de competencia comercial y tributaria entre países para atraer inversión extranjera y a decisiones políticas que a decisiones bien informadas de política tributaria. En este sentido se observa en la región una relativa uniformidad en los regímenes tributarios preferenciales de las zonas francas. En particular en lo que se refiere al impuesto sobre la renta, dicha competencia regional (“neighbour effect”) está perjudicando a todos los países, presionando a una baja/nula imposición, con el consecuente impacto negativo en la recaudación.⁹ Por consiguiente, sería recomendable cierta cooperación regional para evitar una competencia fiscal dañina en materia de incentivos fiscales (y no sólo limitados a aquellos otorgados en zonas francas). A pesar de que en el corto plazo difícilmente se podrían lograr acuerdos en relación a la eliminación de los incentivos fiscales, un objetivo podría ser un acuerdo a nivel regional sobre principios de transparencia y gestión de los incentivos fiscales. La transparencia en la gestión y administración de los incentivos fiscales puede tener un impacto relevante en el coste y la eficacia de los mismos. En particular, una mayor transparencia permitiría: i) facilitar la gestión de los incentivos; ii) monitorear sus costes y beneficios; y, iii) limitar la discrecionalidad en la otorgación de los incentivos. Cabe destacar que la República Dominicana sigue actualmente muchos de estos principios (ver recuadro 2.1).

En general, los altos costos de los gastos tributarios en términos de recaudación renunciada, distorsiones, inequidad, y costes administrativos y de gestión sugieren que su coste-eficiencia debería ser evaluada. Mientras que en muchos casos dichos tratamientos preferenciales pueden tener una racionalidad económica legítima (por ejemplo cuando son introducidos para corregir fallos de mercado), existe evidencia empírica que pone en duda su efectividad, en particular el uso de las zonas francas y la exención total del impuesto sobre la renta a las personas jurídicas - ISRPJ (“tax holidays”). En primer lugar, la renuncia de ingresos que conllevan estas preferencias tributarias genera un costo fiscal, tanto por los mayores tributos que tienen que pagar los demás contribuyentes, como por los menores gastos que puede efectuar el sector público (o el mayor endeudamiento que debe afrontar). Adicionalmente, los sistemas preferenciales producen costos económicos significativos en términos de la asignación adecuada de recursos (perjudicando la eficiencia y productividad de la economía nacional). Asimismo tienen un efecto sobre la equidad del sistema tributario e incrementan los costos administrativos de control y fiscalización, así como los costes de cumplimiento. La existencia de tratamientos tributarios diferenciales además crea incentivos para solicitar nuevas exenciones, deducciones y tasas preferenciales por grupos de interés (OECD, 2010a).

Recuadro 2.1. Principios para mejorar la transparencia y la gobernanza de los incentivos fiscales a la inversión en los países en desarrollo

En un contexto en el cual los países en vías de desarrollo han maximizado sus esfuerzos por movilizar recursos financieros nacionales para el desarrollo, algunos incentivos fiscales para la inversión podrían ser contraproducentes. La creación de un conjunto de principios rectores es el punto de partida en un esfuerzo internacional por promover la gestión y la administración de incentivos fiscales para la inversión de forma transparente y coherente.

La importancia de abordar el aspecto de la gobernanza de los incentivos fiscales se planteó en 2011 en el informe conjunto que el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y la ONU presentaron al G-20 sobre el fomento de sistemas fiscales eficaces en los países en desarrollo^a. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre Impuestos y Desarrollo de la OCDE identificó la necesidad de crear un marco mundial de transparencia de los incentivos fiscales a la inversión, cuyo propósito consiste en promover la transparencia de los procesos de decisión, aumentar la información disponible sobre los costes y beneficios, limitar la discreción, e imponer la obligación de rendir cuentas.

Los principios

Es necesario que los gobiernos actúen para:

1. Hacer públicos todos los incentivos fiscales para la inversión y sus objetivos dentro de un marco de gobierno.
2. Ofrecer incentivos fiscales para la inversión únicamente mediante leyes tributarias.
3. Reunir todos los incentivos fiscales para la inversión bajo la autoridad de un único organismo de gobierno, siempre que sea posible.
4. Garantizar que los incentivos fiscales para la inversión sean ratificados mediante el órgano legislativo o el parlamento.
5. Administrar los incentivos fiscales para la inversión de forma transparente.
6. Calcular la cantidad de ingresos no percibidos imputables a los incentivos fiscales para la inversión y hacer pública una declaración de los gastos fiscales.
7. Llevar a cabo revisiones periódicas de la continuidad de los incentivos fiscales existentes mediante evaluación del grado en el que satisfacen los objetivos fijados.
8. Señalar los principales beneficiarios de incentivos fiscales para la inversión por contribuyente individual, sector y disposición fiscal específica en una declaración periódica de gastos fiscales, siempre que sea posible.
9. Recopilar información de manera sistemática y así sustentar la declaración de incentivos fiscales para la inversión y realizar un seguimiento de los efectos globales y la efectividad de los incentivos fiscales individuales.
10. Mejorar la cooperación regional a fin de evitar la competencia fiscal perniciosa.

Recuadro 2.1. (cont.)

Las estimaciones de ingresos sacrificados elaboradas regularmente en la República Dominicana por el Ministerio de Hacienda son un primer paso hacia una evaluación coste-eficacia de los incentivos tributarios. Adicionalmente, la incorporación de dichas estimaciones al proceso presupuestario anual proporciona a los responsables de las políticas la información adecuada para tomar las decisiones de política acertadas. Sin embargo, sería deseable realizar una evaluación del desempeño de los incentivos fiscales una vez cada cierto número de años, incluyendo un análisis de los costes y beneficios, así como el avance en el logro de los objetivos establecidos.

En materia de administración de incentivos, una buena práctica es, por ejemplo, la concesión de incentivos temporales (con cláusula de extinción). Esta cláusula puede facilitar la evaluación del desempeño de los incentivos fiscales al final del periodo de vigencia de los mismos. La práctica en la región es que o bien la propia ley no reconoce su carácter temporal o si bien la reconoce en la práctica los plazos son extendidos formal o informalmente. Legalmente en la República Dominicana la exención del impuesto sobre la renta es por tiempo definido; sin embargo, en la práctica la exención dura mientras la empresa permanezca activa.

	Limite temporal de la exención al impuesto sobre la renta empresarial	Extensión del limite
Costa Rica	- 18 años (12 años extensión total, 6 años a mitad del impuesto) - Zona GAMA: 12 años (8 años extensión total, 4 años a mitad del impuesto)	Posibilidad legal de extensión
Guatemala	10 años (condicionado a la no existencia en el exterior de crédito por el impuesto)	
Honduras	- Ilimitado en zonas francas (zonas libres) - 20 años en zonas industriales de procesamiento (ZIPs)	
Nicaragua	10 años	60% de exención después de 10 años
El Salvador	20 años	
Panamá	Tiempo indefinido	
Rep. Dominicana	- 15 años - 20 años (en zonas fronterizas)	Facultad de la Comisión Nacional de la Zonas Francas a la Exportación

Nota: Colombia y México no conceden completa exención de las utilidades derivadas de actividades en las zonas francas. Colombia concede una tasa reducida del 15% (en contraste al 33% de tasa general) a determinadas empresas (se excluyen explícitamente los usuarios comerciales de las zonas francas). México concede a las empresas calificadas bajo el programa IMMEX que satisfagan ciertas condiciones liquidar hasta el 31 de Diciembre del 2013 (el periodo original del 2011 fue extendido por 2 años) en lugar del ISR y el IETU (impuesto empresarial a tasa única que actúa como un impuesto mínimo a la renta), un monto correspondiente a las tasas del IETU aplicada a la utilidad neta.

Fuente: Coelho (2011).

Recuadro 2.1. (cont.)

Asimismo, entre las principales medidas implementadas en la República Dominicana para mejorar la transparencia de los incentivos tributarios destacan las siguientes obligaciones: i) los incentivos tributarios deben incluirse en el presupuesto general (Art. 36, lit. g de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, aplicada desde el 2008); y, ii) y el gasto tributario que generan los incentivos tributarios debe ser estimado. Adicionalmente, en el Ministerio de Hacienda se ha consolidado el estudio de las solicitudes de exenciones tributarias, para comprobar que se realicen siguiente el procedimiento correspondiente (Decreto 162-11). Sin embargo, son todavía necesarios ciertos avances adicionales. En particular sería deseable elaborar una única normativa en la que todos los incentivos tributarios sean recogidos, ya que actualmente existen 32 disposiciones legales que otorgan incentivos tributarios a distintos sectores^b.

También sería aconsejable mejorar la transparencia en la gestión de los incentivos en las zonas francas. Si bien el tratamiento preferencial de las zonas viene determinado en las leyes tributarias, el régimen de incentivos en las zonas francas es gestionado por el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, el que tiene la autoridad discrecional para regular y extender los incentivos ofrecidos. Dicho Consejo está formado tanto por representación del sector privado como por organismos del gobierno, incluida una representación del Ministerio de Hacienda. La simplicidad y la transparencia de los requisitos necesarios para entrar en las zonas francas son importantes para limitar los costes de gestión y de cumplimiento así como la discrecionalidad en las concesiones.

a) *Supporting the Development of More Effective Tax Systems (2001)*, informe presentado por el FMI, la OCDE, la ONU y el Banco Mundial al Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del G-20: www.oecd.org/dataoecd/54/29/48993634.pdf (en inglés).

b) Los principales impuestos del sistema tributario dominicano están principalmente establecidos en la Ley No.11-92 que crea el Código Tributario y sus modificaciones, la Ley No. 14-93 sobre el Arancel de la Republica Dominicana y sus modificaciones, y la Ley No. 112-00 sobre Hidrocarburos. Los demás impuestos y tasas se encuentran dispersos en distintas leyes.

Sin embargo, es necesario mencionar algunos avances que la República Dominicana ya ha realizado en el proceso de racionalización de los gastos tributarios, y por lo tanto en la ampliación de la base tributaria. Por ejemplo, en marzo de

2011 se creó la Comisión Interinstitucional de Gastos Tributarios en la Unidad de Fiscalización y Evaluación de Ministerio de Hacienda. Además de la estimación de los gastos tributarios, dicha comisión tiene como función principal realizar análisis costo-beneficio de las exoneraciones previstas en leyes o contratos ratificados por el Congreso Nacional, así como asegurar que los incentivos y exoneraciones tributarias sean utilizados para los fines que son concebidos (Ministerio de Hacienda, 2011).

Por otra parte, a estas limitaciones en la base tributaria hay que añadir la alta tasa de evasión fiscal en la República Dominicana. Por ejemplo, los niveles de evasión del ITBIS eran de los más altos de la región en el año 2006, alrededor del 31% en términos de recaudación potencial (basados en las cuentas nacionales).¹⁰ Si bien las comparaciones internacionales son de utilidad para establecer una referencia, la evolución de la evasión de un país es sin duda más importante. En este sentido, cabe mencionar que desde el 2006 la administración tributaria de la República Dominicana (Dirección General de Impuestos Internos, DGII) ha hecho grandes esfuerzos en combatir la evasión. En particular destacan las medidas implementadas en los últimos años para aumentar la percepción del riesgo y elevar la penalización de la evasión. Asimismo, la DGII destaca como una de las mejores administraciones de la región en la adopción de nuevas tecnologías. Un ejemplo de ello es la amplia informatización de las transacciones comerciales con la introducción de impresoras fiscales en el 2008, lo que ha permitido reducir el incumplimiento tributario del ITBIS en 14.7 puntos porcentuales en 2008 con respecto al 2004 (estimaciones de la DGII). Es importante resaltar que la complejidad del sistema tributario derivada de las numerosas exenciones y regímenes preferenciales, así como los frecuentes cambios en el mismo, limitan en gran medida la eficacia de la administración tributaria en su lucha contra la evasión (ver sección sobre administración tributaria).

Adicionalmente, la alta informalidad (57% de las personas ocupadas) juega también un papel fundamental en la reducción de la base tributaria.¹¹ Entre las medidas recientes para captar contribuyentes del sector informal destaca la aplicación en el año 2009 de un Procedimiento Simplificado de Tributación más amplio que el existente hasta entonces. Dicho procedimiento incluye una base tributaria basada en compras para negocios de único dueño (que incluye también tributación simplificada del ITBIS), y una base tributaria basada en ingresos para profesionales liberales. Si bien dicho régimen ha atraído a gran número de pequeños contribuyentes (alrededor de 3 mil), su diseño no contempla claramente la transición al sistema de tributación general, lo que podría estar creando desincentivos para crecer a algunas empresas.

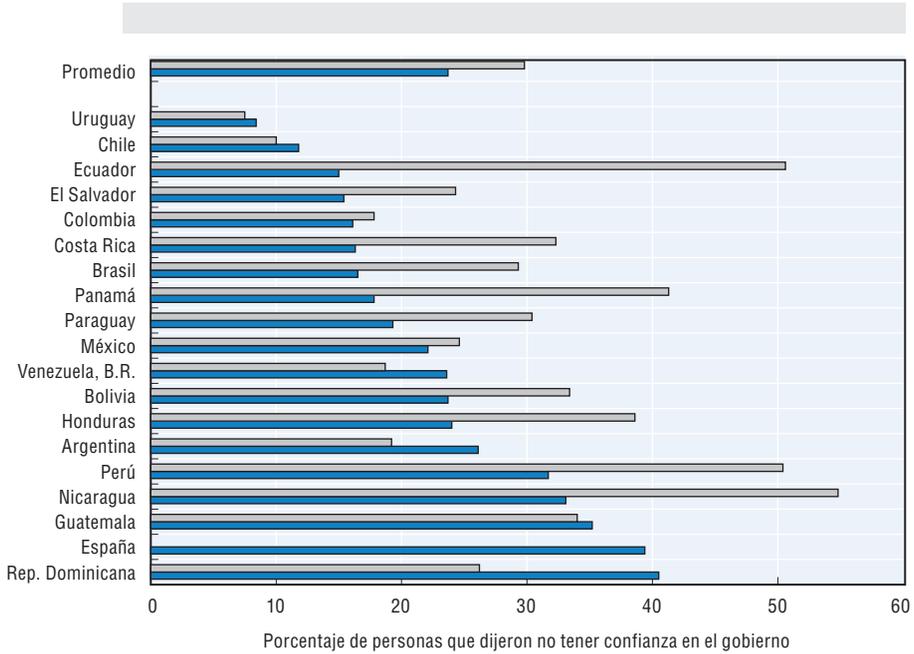
Cuadro 2.3. Comparación de tasas de evasión en la región ALC

Países	IVA		Impuesto sobre la renta			
	Evasión estimada	Año	Evasión Estimada			Año
			Total	ISRPF	ISRPJ	
Argentina	21.2	2006	49.7	--	--	2005
Bolivia	29.0	2004	--	--	--	--
Chile	11.0	2005	47.4	46.0	48.4	2003
Costa Rica	28.7	2002	--	--	--	--
Colombia	23.5	2006	--	--	--	--
Ecuador	21.2	2001	63.8	58.1	65.3	2005
El Salvador	27.8	2006	45.3	36.3	51.0	2005
Guatemala	37.5	2006	63.7	69.9	62.8	2006
México	20.0	2006	41.6	38.0	46.2	2004
Nicaragua	38.1	2006	--	--	--	--
Panamá	33.8	2006	--	--	--	--
Perú	37.7		48.5	32.6	51.3	2006
República Dominicana	31.2	2006	--	--	--	--
Uruguay	26.3	2006	--	--	--	--

Fuente: Gómez Sabaini y Jiménez (2012).

La confianza en las instituciones es clave para garantizar el pacto social entre los ciudadanos y el Estado. Bajo los sistemas democráticos es más factible que los ciudadanos expresen sus preferencias sociales, en especial aquellas relativas a la redistribución del ingreso y la política de gasto. Para ello, una condición necesaria (aunque no suficiente) es la confianza que tenga la población en las instituciones del sistema para garantizar el contrato social entre los ciudadanos y el Estado. La evidencia muestra que República Dominicana presenta el peor índice de confianza en el gobierno central en la región (e incluyendo a España), de acuerdo a los datos de *Latinobarómetro*. Para el 2010, un 41% de los encuestados dijeron no tener ninguna confianza en el gobierno, proporción que es casi el doble del promedio regional (ver gráfico 2.7). Resalta el deterioro de este indicador en comparación con el 2005, cuando solo el 26% de los encuestados dijeron no tener ninguna confianza en el gobierno, estando por debajo del promedio regional (30%). Esta situación es mas sorprendente si se contrasta con el aumento en la región durante este periodo en la confianza en el gobierno en sentido general, en especial Ecuador, Nicaragua y Perú, que experimentaron variaciones de magnitud similar pero en sentido contrario a República Dominicana.

Gráfico 2.7. Confianza en el Gobierno



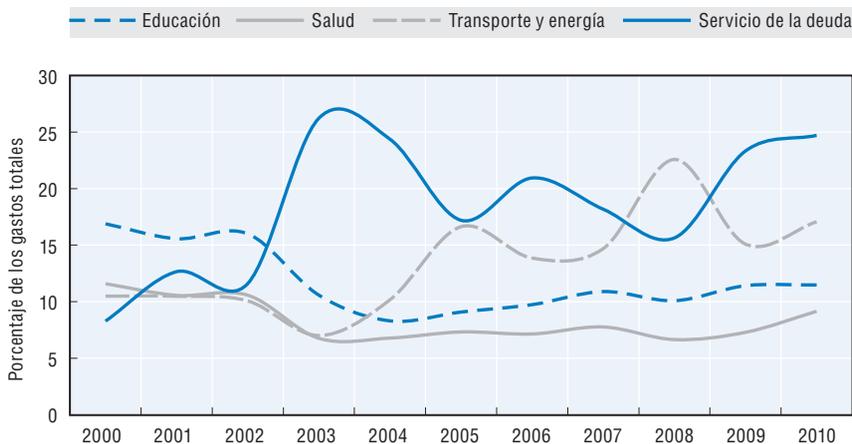
Fuente: Latinobarómetro (2010).

La baja confianza en los actores públicos impacta de manera negativa la moral fiscal. Esta pobre percepción de los actores públicos, junto con una pobre percepción en la provisión de servicios públicos afecta negativamente la disposición a pagar impuestos, como ya ha sido señalado. Esta brecha entre la baja disposición a pagar impuestos (o baja moral fiscal) implica un problema adicional para la definición de las prioridades de gasto y sus modalidades de financiamiento. La Estrategia Nacional de Desarrollo delimita las políticas de desarrollo hasta el 2030, por lo que el incremento de la tributación es necesario para responder a las necesidades de financiamiento de dichas políticas. La baja percepción sobre la calidad de los servicios públicos es un factor que condiciona la disposición a pagar impuestos, lo que de materializarse genera una brecha entre el gasto necesario para el desarrollo y su financiamiento, alimentando un círculo vicioso que genera un descalce entre las prioridades de las políticas de desarrollo y las finanzas públicas a mediano y largo plazo.

La distribución del gasto público desfavorece las áreas de gran impacto sobre el potencial de crecimiento de la economía, y alimenta las bajas expectativas del gasto público. En general, se aprecia que en la distribución de gasto público, las prioridades de las políticas de desarrollo, reflejadas notablemente en el gasto en educación

y salud se han visto en parte relegadas por la obligación de otros compromisos como el servicio de la deuda pública que compromete serios recursos fiscales (gráfico 2.8). En efecto, se observa como el gasto destinado a salud y educación se mantuvo relativamente estable (aunque bajo) en el periodo 2000-10, mientras que el servicio de la deuda a partir de la crisis de 2003-04 ha requerido entre 15-25% del presupuesto anual. Por su parte, en el renglón de infraestructura productiva, como energía y transporte, gran parte del impulso de los últimos cinco años ha venido dado por la infraestructura de transporte masiva.

Gráfico 2.8. Ejecución de gastos del gobierno central



Fuente: Elaborado en base a información del Ministerio de Hacienda.

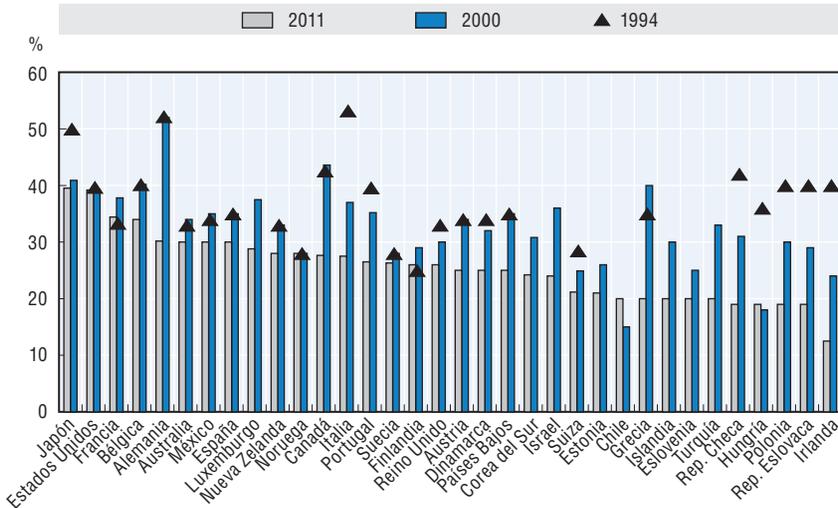
La política presupuestaria dominicana cuenta con serias rigideces que condicionan una conducción efectiva de la política de gasto público. A la hora de formular el presupuesto de ingresos y gastos del año fiscal, las autoridades fiscales se encuentran con que un tercio de las obligaciones de gasto se encuentra ya previamente asignadas. En efecto, a través de una veintena de leyes especiales se asigna de forma predeterminada recursos presupuestarios a diversas funciones y/o instituciones (Ministerio de Hacienda, 2011b). En total, de acuerdo a diversas estimaciones, estas obligaciones comprometen en casi la mitad el presupuesto nacional antes de siquiera iniciar su ejecución, con un sesgo hacia el crecimiento automático de gastos corrientes. Esto conlleva un efecto nocivo sobre la inversión pública (Jaque García, 2006). Según diversas estimaciones, añadiendo otras partidas cuasi-rígidas (como el pago de salarios a servidores públicos, el servicio de la deuda pública y los subsidios) la captura del presupuesto se sitúa entre 60-70% del presupuesto.¹²

Tasas impositivas e instrumentos para un aumento efectivo de la recaudación

Como se menciona anteriormente, la principal causa de la baja recaudación de la República Dominicana son las bases tributarias estrechas, tanto determinadas por ley como debido a la evasión y elusión fiscal. El nivel de los impuestos (es decir, las tasas) son muy similares al de los países en la región, y, en muchos casos, incluso más elevadas. Esta sección analiza las diferentes posibilidades de reforma orientadas a ampliar la base y reducir las tasas. Reformas que según la evidencia empírica tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico y sobre la redistribución de la renta (OCDE, 2010a; OCDE, 2010c; Heady et al., 2009).

Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas

Gráfico 2.9. Evolución de las tasas legales del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas en los países de la OCDE, 1994, 2000, 2011



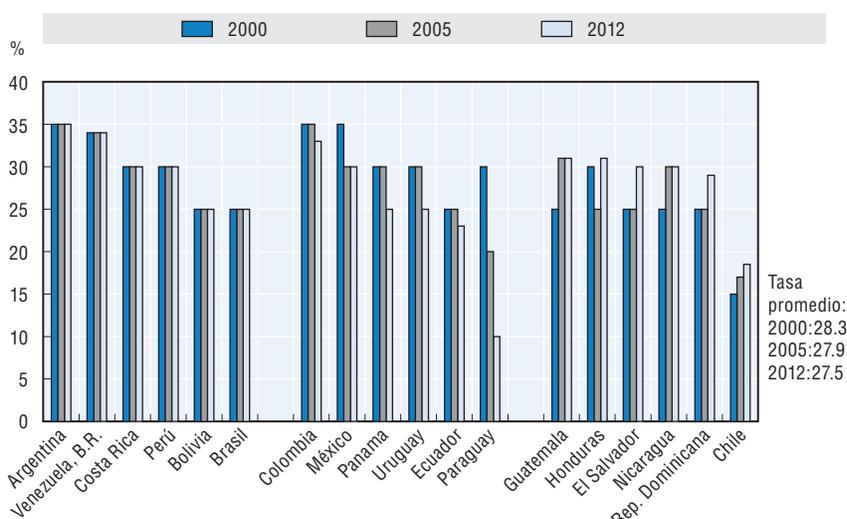
Nota: Tasa combinada; incluye tasas a nivel subcentral.

Fuente: Base de datos tributaria de la OCDE.

Desde los años 80 se observa una tendencia a la baja de las tasas del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, más pronunciada en los países de la OCDE que en los países de América Latina. En el año 1981 no existía ningún país en la OCDE con tasas inferiores al 30%. En contraste, en 26 países de los 34 de la OCDE se observa una tasa menor al 30% en el 2011. Los principales factores responsables de

esta tendencia a la baja en las tasas han sido reformas dirigidas a reducir distorsiones (incrementar la eficiencia del sistema tributario), incrementar la recaudación, y simplificar el régimen tributario. En general, estas reducciones de las tasas han sido acompañadas con ampliaciones de las bases, principalmente hacia un tratamiento más uniforme a la amortización de diferentes activos (también se observan algunas limitaciones en la deducibilidad de intereses en particular en la OCDE). Esfuerzos internacionales en materia de intercambio de información con fines fiscales también han permitido avances en la protección de la base tributaria.

Gráfico 2.10. Evolución de las tasas legales de impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países de América latina, 2000, 2005, 2012



Fuente: Elaborado en base a información del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

En la República Dominicana se observa una tasa relativamente alta del impuesto sobre las personas jurídicas (29%)¹³ en comparación a los países de la OCDE (promedio de 25.5% en 2011) y a los países de la región (promedio de 27.5% en 2012). Las tendencias de las tasas del ISR PJ en el período 2000-11 parecen indicar en general una convergencia tanto en los países de la OCDE como en América Latina. Es importante mencionar sin embargo que el tamaño de la economía de un país es relevante en el análisis de dichas reducciones; observándose en general tasas más altas en países más grandes (en términos de PIB) que, por consiguiente, tienen mercados nacionales relativamente mayores. Mientras la tendencia en ambas regiones es de mayores reducciones de tasas en los países más pequeños, en los países medios de la región ALC se observan tasas mayores en comparación a los más grandes (Brasil y México).

Cuadro 2.4. Tasas legales de impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países de América Latina, según tamaño de la economía

	2000	2005	2012
Países ALC grandes	30.0	27.5	27.5
- Brasil, México			
Países ALC tamaño medio	29.8	30.2	30.1
- Argentina, Chile, Colombia, Perú, Venezuela			
Países ALC pequeños	27.3	26.9	26.3
- Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Rep. Dominicana, Uruguay			
Promedio ALC	28.3	27.9	27.5

Fuente: Elaborado en base a información del CIAT.

Sin embargo las tasas efectivas son bajas o incluso nulas en muchos casos en la República Dominicana. El sistema tributario de la República Dominicana se caracteriza por el uso generalizado de tratamientos preferenciales dirigidos a liberar de forma total o parcial las obligaciones tributarias de determinadas actividades, sectores y/o regiones. Por ejemplo, los sectores que gozan de un régimen tributario propio son el turismo, la industria manufacturera (Proindustria), la industria textil y de calzado, el sector de cine, los exportadores, las zonas francas, los contratistas del estado y las zonas frontera, la generación de energía eléctrica, el sector agropecuario, los restaurantes, los colmados, las farmacias, las tiendas minoristas, los bancos y el mercado de valores. Las generosas exenciones e incentivos ofrecidas en estos regímenes hacen que la tasa efectiva sea baja, incluso cero (incluyendo, por ejemplo, los regímenes preferenciales de las zonas francas, zonas fronterizas, inversiones en proyectos fronterizos, sector textil, pieles cueros y calzados) o próxima a cero en muchos otros casos.

El uso de exenciones, incentivos y regímenes especiales no es una característica particular de la República Dominicana, sino que está extendido a toda la región ALC, lo que podría sugerir una “race to the bottom” parcial; es decir, unas tasas efectivas cercanas a cero para inversiones bajo estos regímenes especiales. Esto implicaría que los países en la región compiten a la baja con sólo una parte de su sistema tributario, aquella que afecta al capital más móvil, manteniendo tasas más elevadas sobre el resto del capital (Abbas et al., 2012).

La experiencia demuestra que una rebaja general del impuesto sería más costo-eficiente que ofrecer incentivos tributarios a ciertos sectores/regiones.¹⁴ Esto es debido a que en la medida que los impuestos generan distorsiones (entre empresas, industrias, tipos de activos y tipos de financiación), una reducción general en los impuestos al capital debería mejorar el bienestar (Barreix, 2013a; OECD, 2008b;

OECD, 2001). En importante destacar el caso de Irlanda como ejemplo de éxito en la atracción de inversión extranjera. Por el lado tributario, en contraste a exoneraciones o sistemas preferenciales focalizados, la mayor ventaja viene otorgada por una tasa baja del impuesto sobre las utilidades combinada con la posibilidad de arrastrar pérdidas fiscales a ejercicios futuros en forma indefinida (un punto de discusión es si el bajo nivel de la tasa establecida fue suficiente para garantizar los recursos tributarios necesarios). De esta forma este beneficio favorece a toda la inversión de la economía y no sólo a ciertos sectores o regiones, y a priori no debería generar distorsiones. Adicionalmente, el papel de factores no tributarios, tales como la pertenencia a la Unión Europea y la abundancia de mano de obra calificada de habla inglesa, pueden considerarse como principales claves de su éxito.

Adicionalmente, además de ser cuestionable la efectividad de estos regímenes especiales para atraer capital móvil – lo que además dependerá en gran medida del diseño de los incentivos – con frecuencia su existencia induce a la evasión y la elusión fiscal (ver recuadro 2.2). Una ampliación de la base tributaria también permitiría reducir las tasas en general y eliminar los incentivos de los contribuyentes a cambiar su comportamiento únicamente por razones tributarias. En particular, tasas efectivas cercanas a cero inducen a un traspaso de utilidades a dichos regímenes especiales, bien porque la actividad tiene lugar bajo el régimen, o bien por una transferencia ficticia de las utilidades mediante instrumentos de planificación fiscal. De esta manera, se podría esperar que una reducción en la tasa legal del impuesto tuviera poco impacto en la inversión, ya que dicha tasa se vuelve irrelevante, debido a que probablemente las inversiones para las que la tributación sea un factor determinante se establecerán bajo los regímenes especiales. Similarmente, este traspaso de utilidades a los regímenes especiales podría explicar por qué un aumento de la tasa es probable que no conlleve grandes aumentos en la recaudación, ni siquiera en el corto plazo.

Recuadro 2.2. Incentivos a la inversión a través del impuesto sobre la renta: ¿cuáles son más efectivos?

En general, el incentivo tributario más utilizado globalmente es la reducción de la tasa del impuesto sobre la renta (o impuesto sobre utilidades). Sin embargo, los siguientes en la lista varían entre países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. En los países de la OCDE los incentivos más comunes son la amortización acelerada, deducciones específicas del ISRPJ, y reducciones en otros impuestos (incluyendo aquellos a nivel estatal y local). En contraste, los países en vías de desarrollo tienden a utilizar más la exención total del ISRPJ (“tax holidays”), las exenciones de los impuestos a las importaciones, y reiteradas tasas reducidas del ISRPJ.

El impacto de los incentivos en atraer inversión (adicional) depende en gran medida del diseño de los mismos. La teoría predice que los incentivos basados en la cantidad de inversión realizada (por ejemplo, las deducciones o créditos a la inversión^a, deducción inmediata de inversión en capital, amortización

Recuadro 2.2. (cont.)

acelerada) conllevan una respuesta de la inversión mayor por cada unidad de recaudación sacrificada. En contraste con los incentivos basados en la utilidad (por ejemplo, una reducción de la tasa o la completa exención del ISR PJ), estos incentivos, conocidos como “incentivos otorgados al frente”, benefician sólo a la inversión nueva. Por lo tanto, reducen en mayor medida la tasa efectiva a la inversión a un coste menor, teniendo en cuenta el impacto de la tributación tanto en los beneficios como en los costes marginales. Por el contrario, una reducción de la tasa del IRSPJ beneficia tanto a la inversión nueva como aquella ya realizada, por lo que parte de la recaudación sacrificada se traduce en una mera transferencia de recursos a los inversionistas.

	Ventajas	Desventajas
Exención total del ISR PJ	Relativos bajos costes de cumplimiento Simple de administrar	Beneficia tanto a la inversión nueva como a la establecida No acceso a ciertas desgravaciones (amortizaciones e intereses) Beneficio depende de cuando empiece la exención y del tratamiento de las pérdidas Oportunidades de planificación fiscal: ej., traspaso de capital a nuevos negocios, traspaso de intereses y otros gastos deducibles, precios de transferencia Dificultad en el control por la limitación en las obligaciones sobre informes financieros
Si sólo para exportadores		Discriminación entre exportadores y no exportadores Contra las normas de la UE y de la OMC
Reducción de la tasa del IRPJ para ciertos sectores	Atractivo para capital móvil	Discrimina la actividad en otros sectores
	Efecto dinámico de estímulo a la economía	Tasa cero o muy baja puede invitar a la planificación fiscal
	Simple de administrar	Limita ciertas desgravaciones (amortizaciones, intereses) Oportunidades de planificación fiscal
Si basados en la ubicación		Puede incentivar a la deslocalización en lugar de incrementar la inversión
Amortización acelerada	Alivia las restricciones de liquidez en los primeros años	Nivel de ingresos sacrificados en función de la tasa del ISR PJ
- Plantas y maquinaria	Facilita la inversión en nuevos equipos y maquinaria	Puede dar lugar a inversión excesiva (ej. edificios no utilizados)
	Facilita el desarrollo de parques industriales	El tratamiento de pérdidas es importante: beneficios sólo si las deducciones se pueden pasar a años posteriores en caso de pérdidas
Créditos a la inversión	Mayor impacto en la tasa efectiva a menor coste	Discrimina entre inversión nueva y establecida
	Puede focalizarse a los tipos de inversión con mayores externalidades	Mayor impacto con los activos de corta vida- se compensa un % mayor para una cantidad dada de ingresos
	Alivia las restricciones de liquidez	Costes administrativos mayores Beneficios dependen del tratamiento de pérdidas: puede discriminar contra inversiones con rendimientos aplazados
Deducciones por determinados gastos - gastos en formación del personal - I+D - gastos en marketing para la exportación	Transferencia de tecnología si se consideran con otras medidas	Discrimina entre inversión nueva y establecida Costes administrativos mayores Beneficios dependen del tratamiento de pérdidas
Exenciones de impuestos indirectos (IVA, tasas a la importación)	Reduce el contacto con la administración (importante si los procesos son complejos y si existe corrupción)	Poco beneficio en el caso del IVA si existe el crédito para los insumos Posibilidades de abuso: facilidad para etiquetar falsamente compras

Recuadro 2.2. (cont.)

Es importante destacar que la elección entre los diferentes tipos de incentivos depende en gran medida de las características específicas de un país. Por ejemplo, los incentivos otorgados al frente deberían usarse con precaución en países con tasas del ISR PJ relativamente bajas cuando también existen provisiones de devolución en el país de origen (créditos por inversión extranjera, por ejemplo) debido a las posibilidades de planificación fiscal (ver OCDE, 2008b). Igualmente, una tasa baja del ISR PJ, además de incentivar la inversión, crea incentivos al uso más productivo de los insumos para la generación de utilidades (a pesar del impacto negativo de una tasa baja en las deducciones de intereses si la financiación se realiza a través de deuda, y en los valores de las amortizaciones), mientras que al mismo tiempo reduce las posibilidades de planificación fiscal. Sin embargo, cuando la recaudación se basa principalmente en stock de capital ya existente, una tasa baja del ISR PJ se traducirá en un beneficio inesperado (“windfall gain”) a dicho capital, por lo que la pérdida recaudatoria podría considerarse excesiva.

a) Las desgravaciones (deducciones o créditos) por inversión, sean generales o focalizadas, reducen directamente la cantidad a pagar del ISR PJ. La principal ventaja de los créditos es que estos son independientes de la tasa del ISR PJ.

Adicionalmente, la complejidad y la inestabilidad del sistema tributario junto con un débil control de las finanzas públicas no contribuyen a la creación de un clima de negocios favorable a la inversión. Un sistema tributario simple, estable y predecible son las características más valoradas que los mismos incentivos fiscales por los inversores a la hora de decidir una ubicación. El sistema tributario de la República Dominicana, por el contrario, ha perdido generalidad y ganado complejidad. Asimismo es bastante inestable (con seis reformas en los últimos nueve años), y muy difícil de administrar debido al gran número de regímenes especiales. La eliminación de dichos regímenes reduciría los costes de cumplimiento y administrativos, permitiendo liberar recursos que podrían ser empleados de manera más productiva en otras funciones.

En este sentido cabe mencionar que los gastos tributarios más generosos no pueden reemplazar el clima de negocios débil de la República Dominicana. En particular, la falta de una buena infraestructura (por ejemplo, transporte y un suministro fiable de energía eléctrica) y una educación de baja calidad. En esta situación, los incentivos conllevan principalmente una erosión de la base tributaria y por consiguiente una baja recaudación (OECD, 2001).

Impuesto sobre la renta de las personas físicas

La progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la República Dominicana está limitada por el alto monto no imponible (2.1 veces el ingreso promedio, ó 1.01% del PIB). El impuesto consta de tres tasas marginales

de 15, 20 y 25%, con la primera tasa aplicada a los ingresos anuales superiores a 399 923 de DOP (33 326.92 de DOP al mes, aproximadamente 854 de USD), por lo que aproximadamente el 92% de los salariables están exentos del pago del impuesto. Dicho de otra forma, nueve de cada diez personas potencialmente contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas no están obligadas a pagar el impuesto, ya que sus rentas imponibles se sitúan por debajo del monto mínimo establecido por la ley. Adicionalmente, el monto no imponible se ajusta anualmente por la inflación, por lo que el efecto inflacionario no erosiona dicho monto, al contrario de lo que ocurre en otros países. Se debe destacar sin embargo que la mayoría de los hogares de clase media si bien no están sujetos a tributación, con frecuencia terminan pagando servicios de salud y educación privada para compensar las deficiencias de los servicios públicos.

Cuadro 2.5. Mínimo exento en una selección de países ALC, 2010

Países	Mínimo exento (moneda local)	Mínimo exento (USD)	Tasa Mínima %	Ingreso per cápita promedio	Min.Ex./ Ingreso prom.	PIB per cápita (USD PPP)	Min.Ex./ PIB p.c.
Argentina	44 200	11 333	10.0	29 914	1.5	15 941	0.71
Brasil	17 990	10 222	7.5	14 099	1.3	11 202	0.91
Chile	6 092 010	11 939	5.0	5 858 279	1.0	16 044	0.74
Costa Rica	2 890 000	5 496	10.0	4 256 213	0.7	11 601	0.47
México	5 953	471	1.92	63 064	0.1	14 564	0.03
Perú	25 200	8 905	15.0	9 871	2.6	9 499	0.94
Rep. Dominicana	349 326	9 363	15.0	163 946	2.1	9 308	1.01

Fuente: Base de datos tributaria de la OCDE, PIB per cápita y tipo de cambio extraídos de la base de datos del Banco Mundial.

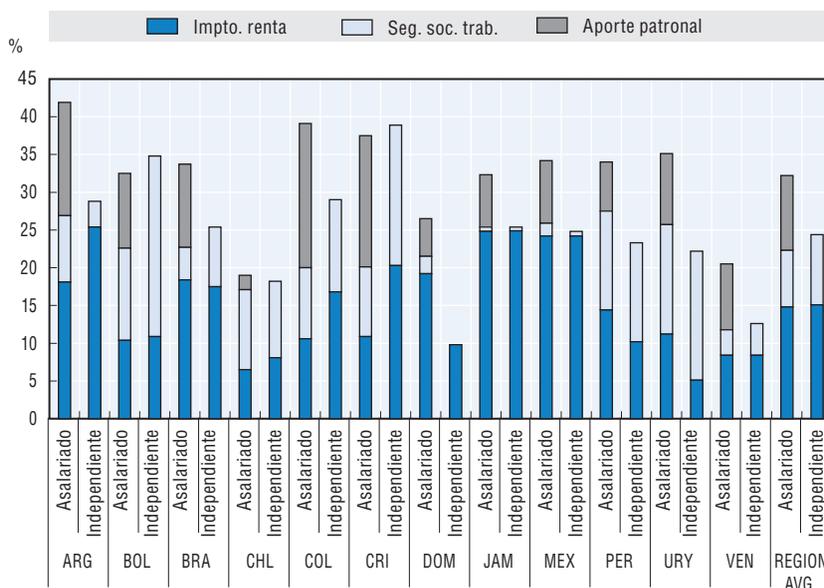
Adicionalmente, la progresividad del impuesto se ve reducida por las deducciones otorgadas, ya que benefician más a los individuos de rentas más altas. El impuesto sobre la renta de las personas físicas otorga exenciones a los asalariados por los aportes a la seguridad social, el salario de navidad (denominado regalía pascual) y otras remuneraciones extraordinarias (gratificaciones, aguinaldos y bonificaciones). Adicionalmente, se pueden deducir los gastos educativos propios y de los dependientes. Cabe destacar que en particular cuando estas deducciones pretenden cubrir costos sociales, el diseño de las mismas juega un papel importante en la progresividad del sistema. Al ser deducciones en la base impositiva, su valor es mayor para los contribuyentes que pagan mayores tasas marginales, por lo que los beneficios son mayores para aquellos individuos que están en mejores condiciones para afrontar los gastos implicados, reduciendo por tanto la progresividad del ISRPF.¹⁵ En los últimos años, la tendencia en los países de la OCDE ha sido la de reemplazar estas deducciones por créditos al impuesto (cantidades deducibles de la cuota del

2. Estructura tributaria e instrumentos para un aumento efectivo de la recaudación

impuesto; por ejemplo, una vez aplicada la tasa marginal).¹⁶ Esto permite no sólo crear incentivos uniformes, sino también otorgar beneficios uniformes en toda la escala de renta. En algunos casos estos créditos se diseñan como reembolsables; es decir, que cuando la cantidad de impuesto a pagar sea menor que el crédito, se efectuará un pago de las autoridades fiscales a los individuos/familias. De esta forma, los individuos de renta baja se pueden beneficiar completamente del crédito, incluso cuando no posean suficiente renta sujeta al ISRPF.¹⁷

Por otra parte, se observa en la República Dominicana una gran brecha entre las cargas fiscales del trabajador asalariado y el independiente (gráfico 2.11). Esta diferencia viene explicada principalmente por la menor carga fiscal de los trabajadores independientes relacionada con la afiliación a los sistemas de la seguridad social y por la posibilidad de deducir los costos y gastos necesarios para la conservación de la fuente productora de renta (esto último ampliando las posibilidades de evasión y elusión fiscal de este grupo de contribuyentes).¹⁸ Los profesionales liberales, en adición a la exención de los ingresos por intereses y la deducción de los gastos educativos, tienen derecho a acogerse al régimen simplificado.

Gráfico 2.11. Cargas fiscales del trabajador asalariado e independiente por componente (ingresos anuales USD 60 000)

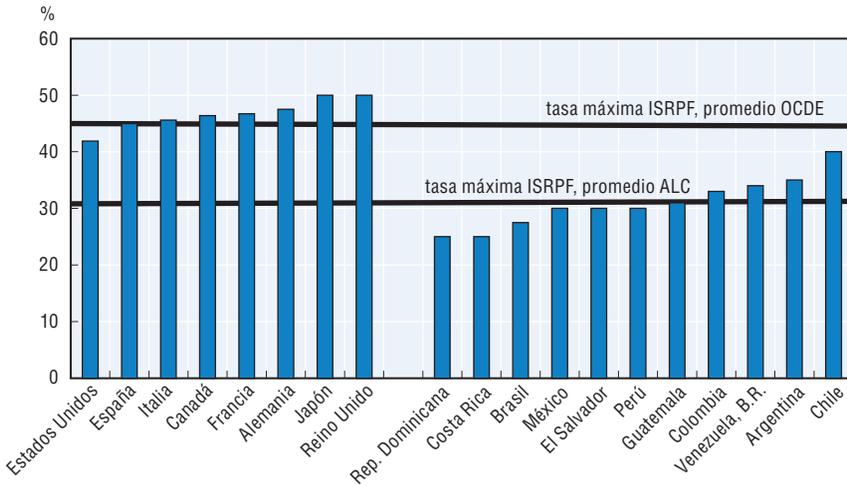


Nota: La República Dominicana prevé que los trabajadores independientes con ingresos mayores a un salario mínimo deberían aportar al Régimen Contributivo Subsidiado y el Estado debería asumir los aportes del empleador. Sin embargo, este régimen todavía no ha sido implementado, por lo que no se considera en este gráfico.

Fuente: BID (2012).

Se observa también en la región una tendencia a la conversión de las tasas del impuesto. Al igual que en los países de la OCDE, la progresividad del impuesto se ha visto reducida en América Latina. Esta disminución viene explicada por una tendencia a reducir el número de tramos de renta, así como por una reducción de la diferencia entre las tasas marginales máximas y mínimas. Igualmente se observa una relativa uniformidad en las tasas máximas (gráfico 2.12).

Gráfico 2.12. Comparación internacional de tasas marginales máximas del ISRPF, 2011

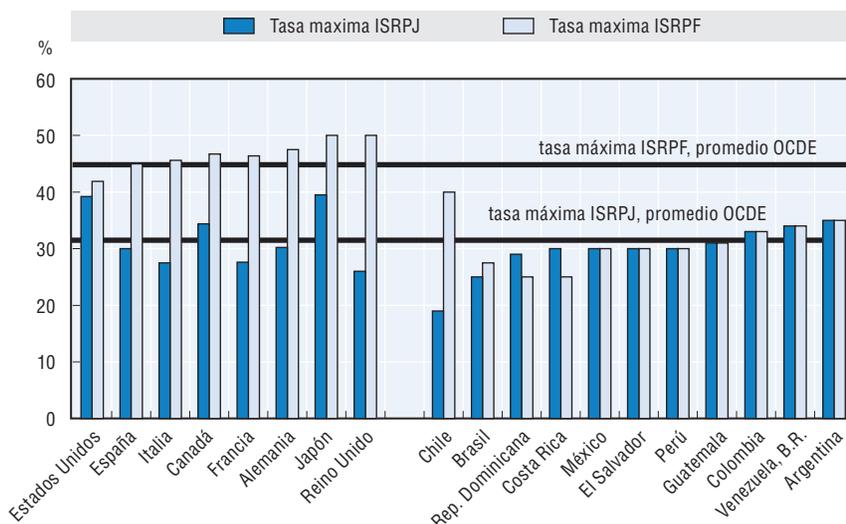


Fuente: Base de datos tributaria de la OCDE para países OCDE, CIAT para países de América Latina y Caribe.

Sin embargo, en la República Dominicana, la tasa marginal máxima es una de las más bajas de la región ALC. Cabe destacar que en los países de la OCDE se observan tasas marginales más altas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (promedio del 41.5% vs. 31% en ALC y 25% en República Dominicana). Esto se puede explicar en parte por la más alta renta per cápita en dichos países (Jiménez et al., 2010).

Por otra parte, se observa una tendencia en toda América Latina a una paridad entre las tasas máximas de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las jurídicas (gráfico 2.13). Paridad que se mantuvo en la República Dominicana hasta el 2011, y que en principio regresará en el 2013.¹⁹ Dicha paridad puede ayudar a reducir distorsiones en los que se refiere a la creación y crecimiento de las empresas (elección entre trabajador independiente o asalariado, la forma de organización de las mismas), así como la decisión entre operar en la economía formal o informal.

Gráfico 2.13. Comparación internacional de tasas marginales máximas del ISRPF y del ISRPJ, 2011



Fuente: Base de datos tributaria de la OCDE para países OCDE, CIAT para países de América Latina y Caribe.

Asimismo, con el objetivo de evitar distorsiones y desigualdades, el impuesto sobre la renta de las personas físicas debería también gravar los ingresos provenientes de las rentas de capital. En general, con el objetivo de evitar la doble tributación, muchos de los países en América Latina no gravan los dividendos a nivel personal, ya que se considera que ya han tributado al nivel de la empresa. Adicionalmente, mientras los intereses nominales están gravados por ley en la República Dominicana, existe una exención para aquellos intereses percibidos del sector financiero regulado, así como para los rendimientos de títulos de renta fija negociados a través de la bolsa de valores (este gasto fiscal en términos de ingresos renunciados ascendió a 0.1 del PIB según las estimaciones del Ministerio de Hacienda para el año 2011). Este tratamiento más favorable de las rentas de capital puede originar distorsiones en la elección de los instrumentos de ahorro (incluidos aquellos de fuente extranjera, los que se encuentran gravados sólo para aquellas personas con domicilio fiscal en la República Dominicana) e inversión, y/o bien en la forma de financiamiento de las inversiones. Adicionalmente, está creando desigualdades, ya que el acceso al ahorro, a activos financieros o a propiedades inmobiliarias está más concentrado en la sección de la población con rentas más altas.²⁰ Cabe mencionar que en las últimas décadas algunos países han introducido sistemas tributarios de tasa única (“flat tax”) con el objetivo principal de reducir los costes de cumplimiento del contribuyente y facilitar la administración. Sin embargo, este sistema de tasa única también tiene implicaciones en la eficiencia y la equidad del sistema tributario que deben ser cuidadosamente consideradas. En general, reformas dirigidas a ampliar las bases tributarias son más efectivas en lograr estos objetivos de simplicidad, eficiencia y equidad (ver recuadro 2.3).²¹

Recuadro 2.3. Impuestos sobre la renta de tasa única

Durante las últimas décadas varios países han introducido impuestos sobre la renta de tasa única (“flat tax”). La experiencia demuestra que los efectos tanto sobre la recaudación, la distribución de la renta y los costos de cumplimiento, dependen del diseño de este tipo de impuestos⁴. La experiencia en la República Eslovaca puede servir de ejemplo para ilustrar las características de este tipo de impuestos.

En el 2003, el ISRPF tenía cinco escalas de renta en la República Eslovaca, con tasas variando entre el 10 y el 38%. A un contribuyente con ingresos promedio le correspondía una tasa marginal del 20%. El ISRPJ era del 25% y la tasa general del IVA del 20%. En el 2004, todas estas tasas fueron remplazadas por una tasa única del 19%. Esta reforma fue acompañada de un aumento importante del mínimo exento (más del doble) y con una ampliación de la base, mediante la eliminación de la mayoría de las desgravaciones disponibles (se mantuvieron, por ejemplo, las deducciones por cónyuge y por los aportes suplementarios a los seguros de pensiones, ahorros o de vida, y se reemplazó la deducción por hijos por un crédito reembolsable).

Una comparación de las tasas impositivas efectivas a diferentes niveles de rentas permite analizar el impacto de esta reforma. El cuadro 2.3A presenta una comparación de dichas tasas entre el 2003 y el 2004 para individuos solteros a los niveles del 67, 100 y 167% de los ingresos de un trabajador promedio. Se observa que la cuña fiscal (tasa impositiva efectiva teniendo en cuenta las contribuciones de la seguridad social del empleado y del empleador que expresa la diferencia entre lo que el empleador tiene que pagar y lo que el empleado se lleva a casa) cae para los tres niveles de renta, mientras que las tasas efectivas sobre la renta (sin tener en cuenta las contribuciones de la seguridad social) permanecen estables o se reducen. En particular, se observan reducciones mayores para los individuos de rentas más elevadas. Estas cuñas fiscales altas son el reflejo de las altas contribuciones de la seguridad social (13.4% para los empleados, y para los empleadores del 34.7 y 36.5% en el 2004). Asimismo, las contribuciones del empleado son deducibles del ISRPF.

La reforma del 2004 simplificó el sistema tributario y aumentó la transparencia. También fortaleció los incentivos a la inversión y a las actividades emprendedoras, redujo las distorsiones en la distribución del capital, y aumentó la eficiencia debido a la ampliación de la base. Sin embargo, los efectos positivos no deben exagerarse. La alta dependencia de las contribuciones a la seguridad social (gravadas sobre los ingresos brutos) también implica que en la práctica la imposición sobre las rentas del trabajo es todavía mayor que sobre las rentas de capital después de la reforma. Cabe también destacar que la reforma no tuvo un impacto en la recaudación, observándose una importancia relativamente baja del impuesto sobre la renta tanto antes como después de la introducción del impuesto de tasa única.

Recuadro 2.3. (cont.)

Desde la reforma del 2004, mientras que se ha mantenido la tasa única del 19%, se han introducido algunas modificaciones, incluido un crédito al impuesto reembolsable (a partir del 2009), focalizado a individuos de rentas bajas y condicionado a trabajar un número mínimo de meses. En contraste, las deducciones por los aportes suplementarios a los seguros de pensiones, ahorros o de vida fueron eliminadas en el 2011.

Cuadro 2.3A. Tasa impositiva promedio y cuña fiscal para un individuo soltero antes y después de la reforma (% de ingresos brutos)

	67% del ingreso promedio		100% del ingreso promedio		167% del ingreso promedio	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Imp. s/ la renta	5.5	5.0	8.2	8.8	13.1	11.9
Cuña fiscal	40.9	39.6	42.9	42.5	46.3	44.3

En general, es importante mencionar que una ampliación de las bases tributarias es más eficiente en términos de simplicidad, eficiencia y equidad que un impuesto de tasa única:

Simplicidad: Al reducir la complejidad del sistema, una tasa única para todos los tipos de renta (del trabajo y del capital) también reduce los incentivos al traspaso de rentas entre el sector corporativo y el personal, así como entre diferentes fuentes de renta (intereses, dividendos, etc.). Sin embargo, cabe destacar que incluso con este tipo de impuesto el incentivo se mantiene debido la existencia de contribuciones a la seguridad social.

Eficiencia: Reemplazar tasas progresivas por una tasa única implica que para algunos contribuyentes la tasa aumentará mientras que para otros disminuirá, siendo difícil determinar si el coste total de las distorsiones aumentará o no. De todas maneras, una reforma hacia bases tributarias más amplias es probablemente más efectiva que la introducción de una tasa única.

Equidad: Mientras que un impuesto de tasa única puede ser más efectivo en lograr la equidad horizontal (un tratamiento igual para contribuyentes en una situación similar), los sistemas progresivos son más efectivos en lo que se refiere a equidad vertical (una reducción de la inequidad en la distribución de la renta después de impuestos), al menos para un nivel dado del mínimo exento. Reformas hacia bases tributarias más amplias también tendrán un efecto en la distribución de la renta, pues limitan el trato preferencial de algunos contribuyentes (equidad horizontal) y, al mismo tiempo, limitan los beneficios mayores que los individuos de rentas más altas obtienen de dichos tratos preferenciales (equidad vertical).

Recuadro 2.3. (cont.)

a) Existen diferente tipos de impuestos de tasa única:

- Impuesto proporcional de tasa única: una tasa única sin ningún monto exento que grava toda la renta (positiva).
- Impuesto de tasa única con un monto exento que grava toda la renta (positiva) superior a dicho monto.
- Impuesto único sobre la renta: toda la renta (positiva) es gravada a una tasa única, excepto la renta procedente de ahorros, la cual no es gravada a nivel personal. Este impuesto es equivalente a un impuesto sobre el consumo con una deducción básica. Es la comúnmente llamada propuesta de “impuesto de tasa única de Hall-Rabushka”. Adicionalmente, aplica la misma tasa única a todos los tipos de renta (renta empresarial corporativa y no corporativa), lo que implica que toda la renta proveniente de ahorros e inversión es gravada como renta empresarial y no como renta personal. Por consiguiente, se evita la doble imposición.
- Impuesto de tasa única con un crédito al impuesto reembolsable (renta básica). El valor de dicho crédito es igual para todos los individuos, independientemente del su nivel de renta (en la práctica esto se traduce en un impuesto negativo a niveles de renta bajos). Es el llamado “impuesto único sobre la renta básica”, donde dicha renta básica debería reemplazar todos los beneficios de la seguridad social, y la tasa única se aplica a toda la renta personal.

En particular, con respecto al gravamen de intereses a nivel personal, cabe destacar el papel importante de las entidades financieras como intermediarios para hacer las retenciones al impuesto. En 22 países de la OCDE, las instituciones financieras tienen la obligación de hacer retenciones sobre los intereses pagados a contribuyentes residentes. Adicionalmente, en muchos países dichas instituciones facilitan las labores de control y fiscalización de la administración tributaria mediante la provisión de cierta información sobre rentas de terceras partes, lo que permite un cruce de datos con la información sobre los contribuyentes en manos de las autoridades tributarias. Por ejemplo, en Estados Unidos, la reducción de la brecha tributaria relacionada con rentas procedentes de intereses puede atribuirse en gran parte a este cruce de información. En algunos países (incluyendo Australia, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Países Bajos y Suecia), dicha información es también utilizada por las autoridades tributarias para pre-llenar formularios tributarios, reduciendo considerablemente tanto los costos para la administración como los costos de cumplimiento por parte de los contribuyentes. En algunos casos, las instituciones financieras prestan también ayuda en auditorías e investigaciones sobre fraude fiscal en relación al acceso de información financiera sobre contribuyentes específicos. Es en este contexto, la legislación de ciertos países en materia de secreto bancario (facultad que posee una entidad financiera, frente las administraciones públicas, de no revelar los datos bancarios e información privada de sus clientes) podría ser un obstáculo al cumplimiento tributario efectivo.

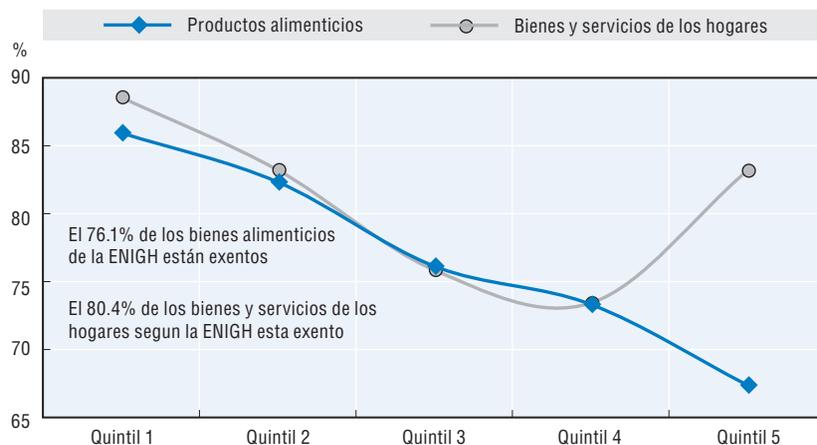
Impuesto sobre el Valor Agregado (ITBIS)

El impuesto sobre el valor agregado en la República Dominicana se caracteriza por una base particularmente limitada. Si bien la tasa general del ITBIS (16%) se encuentra en el promedio de los países de la región y de los países de la OCDE, se otorgan numerosas exenciones, las que ascienden al 48% de los bienes y servicios según los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Dicho porcentaje se reduce a 42% al excluir bienes y servicios gravados con impuestos selectivos. Entre los bienes exentos se encuentran: bienes destinados a la exportación, alimentos básicos, medicinas, combustibles, fertilizantes, libros y revistas, servicios financieros, servicios de salud, servicios de planes de pensiones y jubilaciones, servicios de transporte terrestre de personas y de carga, servicios de electricidad, agua y recogida de basura, servicios de alquiler de viviendas, servicios de cuidado personal. Considerando el amplio abanico de sectores y actividades exentas, una ampliación de la base imponible reduciría distorsiones y aumentaría la recaudación sin empeorar de forma considerable la redistribución de la renta.

La eliminación de exenciones y tasas cero no sólo aumentaría el potencial recaudatorio del ITBIS, sino también reduciría las posibilidades para la evasión. Existe una gran diversidad entre países OCDE y no-OCDE en lo que se refiere a tasas, exenciones y umbrales en el IVA. La experiencia de los países de la OCDE muestra que la complejidad en el IVA crea costes administrativos adicionales y reduce el cumplimiento del impuesto, por lo que la eliminación de exenciones y tasas cero no sólo aumentaría el potencial recaudatorio del IVA, sino también reduciría las posibilidades para la evasión. Por ejemplo, Barreix et al. (2013b) estiman que debido a los gastos tributarios otorgados a través de exenciones y tipos reducidos, en la República Dominicana se sacrifica alrededor del 20% de la recaudación potencial del IVA. Asimismo, la recaudación potencial perdida atribuible al fraude fiscal y distorsiones en la gestión (entre ellas, el uso de regímenes especiales para pequeños contribuyentes o productores agrícolas) asciende al 50%. Consecuentemente, tan sólo se está recaudando un 30% de la recaudación potencial del IVA. En otras palabras, de cada 100 pesos de recaudación posible se cobran 30, se perdonan 20 (en gastos tributarios), y el resto, 50 pesos, se pierden principalmente por evasión.

Igualmente, la gran cantidad de exenciones y tasas cero dificulta la administración del impuesto. Por ejemplo, el excesivo número de retenciones y transacciones comerciales a tasa cero genera un nivel desproporcionado de reembolsos al mismo tiempo que disminuye el cumplimiento en forma de transacciones falsamente imputadas a tasa cero, lo que implica una carga significativa para la administración tributaria, reduciendo efectivamente su capacidad para focalizar recursos en sus actividades de control y fiscalización.

Gráfico 2.14. Porcentaje de bienes exentos de ITBIS en el consumo de los hogares



Fuente: Morales (2010).

Por otra parte, mientras que generalmente tasas cero y exenciones son introducidas para reducir la regresividad de este impuesto, análisis de incidencia demuestran que son los hogares de rentas más altas los que más se benefician. En la República Dominicana, el 51% de los bienes y servicios gravados con ITBIS son consumidos por el quintil más rico de la economía, mientras que el 86% de los productos alimenticios y el 89% de los servicios para el hogar consumidos por el 1er quintil están exentos de ITBIS. No obstante, amplias exenciones también alcanzan a los hogares del quintil más alto (ver gráfico 2.14). No sólo la cantidad de productos alimenticios exentos es muy amplia, sino que también existen exenciones sobre, por ejemplo, los tickets a espectáculos deportivos, conciertos, cines, teatros y otros eventos que son consumidos básicamente por el 5to quintil. En general, una reducción de la tributación de ciertos productos difícilmente mejorará la redistribución de la renta, ya que excepto por muy pocos bienes, los deciles de mayor ingreso consumen más de todos los bienes (subsidiados o no) en comparación con los de menor ingreso. Este es en especial el caso en la República Dominicana, y en América Latina en general, donde la renta está fuertemente concentrada.

Una ampliación de la base del ITBIS, además de simplificar el sistema tributario y reducir la evasión, generaría ingresos adicionales. Parte de dichos ingresos adicionales podrían redistribuirse a los deciles más bajos de renta, compensando de esta forma a dicho grupo por la pérdida del subsidio en el consumo de algunos productos alimenticios. Algunas simulaciones (ver por ejemplo Barreix et al., 2013b) muestran que después de dicha distribución, todavía quedarían ingresos adicionales

que podrían ser destinados al gasto público en programas sociales. Existen diferentes opciones para implementar la compensación a las categorías de rentas más bajas. Una opción es, por ejemplo, mediante transferencias de rentas directas, como las que ya han sido implementadas con éxito en otros países, incluyendo países de la región y en particular la República Dominicana con el programa Solidaridad.

La administración tributaria

La administración tributaria en la República Dominicana se encuentra entre las cinco mejores de la región, lo que contribuirá a la exitosa implementación de cambios en la política tributaria. Sin duda alguna, una buena administración juega un papel crucial en la eficiencia y eficacia de las políticas tributarias, y viceversa. En este sentido, es importante mencionar el proceso de modernización de la DGII en la República Dominicana, y en particular las reformas que comenzaron en el año 2005. Dichas reformas han fortalecido la administración tributaria permitiéndole afrontar con considerable éxito los numerosos retos a los que se enfrentan las administraciones tributarias de hoy en día. En particular cabe destacar una plantilla de funcionarios públicos competentes y de confianza y su buena capacidad gerencial. Por ejemplo, el 64% de los funcionarios de la DGII tiene formación superior universitaria frente a un promedio del 56% en la región²². Asimismo, la buena distribución de personal entre las áreas normativas y operativas (34% y 66% respectivamente, con un promedio en América Latina entre 24% y 76%) ha sin duda contribuido al éxito de la implementación de un buen plan estratégico y operativo.

Cabe destacar igualmente el esfuerzo de la DGII en mejorar los servicios a los contribuyentes y su capacidad para adaptarse a las nuevas tecnologías. Por ejemplo, entre el año 2006 y 2010 junto con Argentina fue la administración que multiplicó por cinco el número de accesos a la información fiscal a través del internet, con un resultado de 66% de las declaraciones presentadas por esta vía en el 2010. Asimismo, es una de las cinco administraciones de América Latina (junto con Argentina, Chile, México y Perú) que cuenta con el servicio de ofrecer al contribuyente una declaración pre-hecha (o borrador) donde se presenta toda la información disponible de un contribuyente.

En materia de control y fiscalización, una base de datos buena y confiable permite a la DGII concentrarse en mejorar las auditorías selectivas y de esta manera avanzar en el campo de inteligencia fiscal, principalmente mediante el análisis de los perfiles de los contribuyentes.²³ Por ejemplo, son destacables los avances en la lucha contra la evasión en particular del ITBIS mediante, por ejemplo, la implementación del “Número de comprobante fiscal” y las “impresoras fiscales” (con una reducción del incumplimiento tributario del ITBIS de 14.7 puntos porcentuales en 2008 con respecto al 2004). Los planes actuales para implementar esta última herramienta progresivamente a todos los sectores, permitirá no sólo tener un mayor control

sobre los contribuyentes, sino también facilitar trámites administrativos como, por ejemplo, la devolución del ITBIS.

Sin embargo, pese a ser una de las mejores administraciones de la región, los esfuerzos no necesariamente se ven reflejados en los niveles de recaudación. La efectividad administrativa de la DGII se ve erosionada por la dificultad de administrar un sistema tributario inestable y complejo, caracterizado por abundantes exenciones y sistemas preferenciales, que invitan a la evasión y la elusión fiscal. Igualmente, los cambios legislativos frecuentes afectan el desempeño normal de la administración tributaria, obligando a modificar su estrategia, hacer ajustes a la planificación anual, reorientar los recursos para hacer las modificaciones necesarias a los sistemas, formularios, procedimientos, etc., con el fin de que las nuevas normas puedan ser implementadas.²⁴

Una re-estructuración de la organización hacia funciones más centralizadas ayudaría a aumentar la eficiencia y la efectividad de la DGII. La dispersión actual de funciones de un mismo proceso no permite que se generen las condiciones para una mejora. Recientes estudios de la OCDE (OCDE, 2012b; OCDE, 2011)²⁵ señalan que la centralización de diferentes funciones, desde procesos administrativos y de back-office, hasta auditorías, apelaciones y recaudación llevan a un aumento de la eficiencia, a mejores procesos, y a un uso óptimo de competencias (normalmente escasas), así como a economías de escala para aquellos procesos que demandan inversiones considerables. En general, las administraciones tributarias de muchos países identifican la modificación de su estructura como una de las áreas con más potencial para mejorar su eficiencia y facilitar el cumplimiento (ver recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. **Hacia enfoques más inteligentes en la estructuración de las administraciones tributarias***

Todas las administraciones tributarias trabajan continuamente sobre estrategias que permitan reducir costos y al mismo tiempo proteger la base impositiva y reducir la brecha tributaria. En este sentido, las administraciones tributarias de muchos países identifican la modificación de su estructura como una de las áreas con más potencial para mejorar su eficiencia y facilitar el cumplimiento.

La tendencia más observada es rediseñar la organización hacia una mayor centralización haciendo uso de las nuevas tecnologías (e-services, call-centers) y las nuevas estrategias para mejorar el cumplimiento. Dicha centralización puede tomar diferentes formas, desde fusionar diferentes organizaciones hasta la disminución del número de oficinas. En muchos países las administraciones tributarias han creado líneas de negocios que abarcan toda la nación bajo una misma gerencia a nivel central. Estas líneas de negocios están basadas en segmentos de contribuyentes, tipos de impuestos o procesos (por ejemplo, auditorías e información para los contribuyentes).

Recuadro 2.4. (cont.)

En estos nuevos diseños de la organización no sólo se centralizan las funciones bajo una misma gerencia, sino que también se concentran en menos ubicaciones. Se observa una tendencia importante de centralización de diferentes funciones, desde procesos administrativos y de back-office, hasta auditorías, apelaciones y la recaudación. Todas estas iniciativas llevan a un aumento de la eficiencia, a mejores procesos, y a un uso óptimo de competencias (normalmente escasas), y a economías de escala para aquellos procesos que demandan inversiones considerables.

Para muchas administraciones tributarias, enfoques más inteligentes también conllevan un rediseño y la optimización de los procesos de negocios. En este sentido, algunas administraciones usan los principios “Lean” (enfocados en preservar el valor del producto pero empleando menos trabajo) o similares, para analizar sus procesos e identificar estrategias para mejorarlos.

Otra área identificada con potencial de mejora es la automatización de los flujos de trabajo dentro de las administraciones tributarias. Invertir en la automatización del trabajo parece ser una de las estrategias más exitosas para reducir los costos de los procesos, ya que agiliza y facilita el proceso y la gestión de datos entre diferentes áreas de trabajo. Sin embargo, el nivel de automatización observado varía ampliamente entre administraciones, por lo que queda mucho potencial por explorar.

Igualmente, se pueden identificar algunos ejemplos interesantes de gestión del conocimiento y del uso de outsourcing. Muchas administraciones usan eficientemente las bases de datos para compartir la información entre todo su personal y para mantener y transmitir este conocimiento cuando los empleados cambian de trabajo. Asimismo, utilizar las prácticas del sector privado por medio del outsourcing es otro método identificado por algunas administraciones como una posible estrategia para ahorrar recursos.

* La estructuración de las administraciones tributarias es una de las cuatro áreas identificadas con potencial para mejorar la eficiencia de las administraciones tributarias. Las otras tres son: i) nuevos enfoques en el cumplimiento; ii) nuevos enfoques a través de la legislación; y, iii) nuevos enfoques de servicios al cliente (www.oecd.org/site/ctpfta/49428156.pdf).

Para más información sobre este estudio ver “Working smarter in structuring, in compliance, and through simplified legislation”, OECD 2012 (www.oecd.org/site/ctpfta/49428209.pdf).

Adicionalmente, son necesarios mayores avances en el área de tributación internacional, incluidos aquellos en materia de precios de transferencia. En relación a los países de la región, la República Dominicana presenta un buen inicio en el control de los precios de transferencia. Cabe destacar el esfuerzo llevado a cabo por la DGII en

la elaboración de una base de datos públicos confiable para llevar a cabo un análisis de precios de transferencia en el sector del turismo. Al no existir información sobre comparables, la DGII empleó un enfoque muy práctico para identificar datos públicos de utilidad y para negociar un precio basado en el precio de reventa con deducción del margen de distribución. Este enfoque implica no sólo una utilización muy práctica de dichos datos, sino también el desarrollo de un enfoque práctico e innovador que le ha permitido realizar un análisis de precios de transferencia bastante robusto, dada la escasa disponibilidad de datos.²⁶ Adicionalmente, otras áreas donde mayores avances se consideran necesarios incluyen: i) una mejora en la legislación sobre precios de transferencia para incluir la obligación explícita de aplicar el principio de plena competencia (“arm’s length principle”);²⁷ ii) un aumento del personal especializado y con experiencia en precios de transferencia para poder llevar a cabo auditorías efectivas;²⁸ iii) el acceso a la información necesaria de los contribuyentes para poder hacer la selección de casos para las auditorías, así como para mejorar la efectividad de las mismas; iv) el acceso a más información sobre comparables.

Mejoras en las normas sobre precios de transferencia limitarán pérdidas importantes en la recaudación. A nivel nacional, estas mejoras permitirían limitar la erosión de la base tributaria que tiene lugar a través de transferencias de utilidades entre diferentes regímenes tributarios; por ejemplo, del régimen general a las zonas francas. Igualmente, a nivel internacional, pueden evitar importantes inequidades en la asignación de ingresos tributarios entre diferentes países, al limitar la falsa asignación de utilidades por parte de las multinacionales.

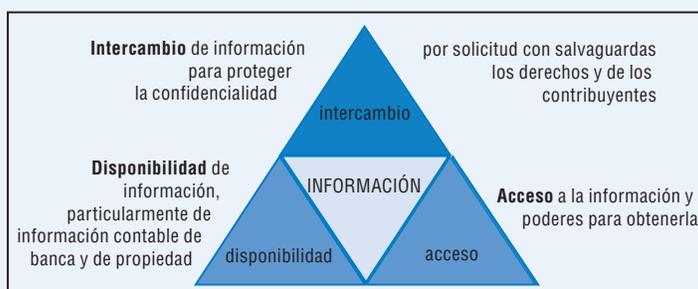
Para la aplicación efectiva de precios de transferencia y medidas anti-abuso se requiere un mecanismo eficaz de intercambio de información. Si bien la DGII puede obtener información a través de la Superintendencia de Bancos, es necesario fortalecer sus capacidades y actualizar las normas para poder cumplir con los estándares internacionales. Por ejemplo, en materia de transparencia, la República Dominicana necesita modificar la Ley de Comercio y la Ley de Sociedades que todavía permiten la emisión y el derecho a voto de las acciones al portador.

En este sentido se recomienda formar parte del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales y llevar a cabo las reformas necesarias para poder cumplir los estándares internacionales.²⁹ El Foro Global es una organización internacional que cuenta con 118 miembros a la fecha, incluyendo a la mayoría de los países de América Central y de América del Sur.³⁰ Mediante un proceso exhaustivo, riguroso y robusto de revisión entre pares, el Foro Global garantiza que los países cumplen con los altos estándares en materia de transparencia e intercambio de información (intercambio de información, disponibilidad de la información y acceso a la información, ver recuadro 2.5) con el fin de luchar contra el fraude y la evasión fiscales.³¹ Mediante la implementación de estos estándares internacionales, la DGII podrá acceder a la información necesaria para desarrollar de manera más efectiva sus actividades de control y fiscalización a nivel nacional.³²

Recuadro 2.5. **Estándares internacionales en materia de transparencia e intercambio de información**

Los estándares internacionales sobre transparencia e intercambio de información (los Estándares) están recogidos en los *Términos de Referencia* (TdR) que el Foro Global aprobó en el 2009. Los Estándares permiten el intercambio de información bajo petición, siempre y cuando dicha información sea considerada como relevante para la administración y la aplicación de las leyes tributarias nacionales de la jurisdicción que las solicita.

Un intercambio de información efectivo requiere que todas las jurisdicciones se aseguren que la información está disponible, que puede ser obtenida por las autoridades tributarias, y que existen los mecanismos necesarios para que el intercambio de dicha información pueda ser realizado en la práctica. Las relaciones entre estos tres elementos esenciales que constituyen el fundamento de los Estándares pueden ser concebidas como la pirámide siguiente:

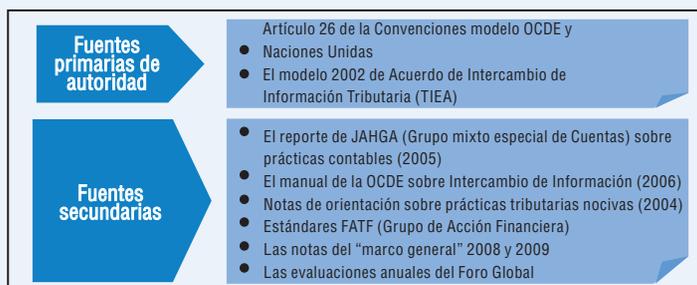


El mecanismo principal del Foro Global para asegurarse que sus miembros efectivamente implementan los Estándares es la revisión entre pares, la cual consta de dos fases:

- *Fase 1 sobre los marcos legislativos y regulatorios:* determinación sobre si dichos marcos están implementados (diez elementos) y recomendaciones de cómo mejorarlos.
- *Fase 2 sobre la práctica real* en materia de intercambio de información.

Los Estándares se basan en las siguientes fuentes primarias y secundarias, que permiten al Grupo de Revisión entre Pares y al Foro Global aplicar los Estándares en los procesos de monitoreo y revisión entre pares:

Recuadro 2.5. (cont.)



Para más información sobre el Foro Global, visite www.oecd.org/tax/transparency.

Con vistas a combatir la evasión y la elusión fiscales, se recomienda igualmente firmar la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua³³ (recomendación del G20 en la Reunión de Los Cabos 2012).³⁴ Este acuerdo multilateral ofrece todo tipo de medios de cooperación administrativa relativos al asesoramiento y a la recaudación de impuestos, incluyendo: i) intercambio de información (por solicitud, automático o espontáneo); ii) inspecciones fiscales simultáneas; iii) inspecciones fiscales en el extranjero; iv) asistencia en el cobro y en medidas de conservación y servicio de documentos; y, v) facilitación de inspecciones conjuntas. Asimismo, en particular, en materia de protección de la información, la Convención prevé que la información es secreta y será protegida en el Estado que la reciba de la misma manera que se protegería la información obtenida en base a su ley interna. Si se suministran datos personales, el Estado que los reciba debería tratarlos no sólo de acuerdo a su ley interna sino también con las garantías en protección de datos que fueran necesarias según la ley interna del Estado que suministra la información.

Finalmente cabe destacar la cultura de cambio existente en la DGII, lo que sin duda le permitirá avanzar rápidamente en su proceso de modernización. Esta cultura de cambio le ha permitido, y le permitirá, adaptarse fácil y creativamente a los nuevos escenarios. Es esta capacidad, y sus otras fortalezas anteriormente mencionadas, unidas a un fuerte liderazgo político las que han contribuido al éxito de las reformas y a situarla en un nivel de madurez como institución de los más altos de la región.

Notas

1. Cabe destacar que las estadísticas públicas sólo recogen las contribuciones realizadas bajo el antiguo régimen de reparto que fue sustituido con la reforma del sistema de salud de 2001 por un sistema de capitalización individual (ya no se admiten admisiones al antiguo régimen). Las contribuciones bajo el nuevo sistema se computan de manera separada.
2. En algunos países de la región, los precios internacionales de las materias primas, y en particular los ingresos provenientes del petróleo y el sector minero, contribuyen también a este aumento de la importancia de los impuestos directos.
3. Los gastos tributarios pueden definirse como disposiciones normativas o prácticas que reducen o difieren los pagos tributarios de un grupo de contribuyentes (OCDE, 2010b).
4. En particular, las ventajas que la República Dominicana y países vecinos tenían mediante tratados comerciales has disminuido considerablemente con la terminación del acuerdo Multifibras (AMF), y el ingreso de China, Vietnam y otros países competidores a la OMC y correspondiente acceso a los mercados sin cuotas, en particular el de Estados Unidos (Coelho, 2011).
5. La misma tendencia es observada en los países vecinos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, por ejemplo), y se puede explicar en parte al acceso de países como China y Vietnam a los mismos mercados (en particular a los Estados Unidos) con su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), al igual que la reducción de los aranceles básicos de Estados Unidos.
6. En este sentido, México introdujo requerimientos muy específicos que una empresa debe cumplir para poder ser considerada como maquila y así poder adherirse al régimen preferencial con el objetivo de evitar que empresas nacionales migren al sector maquila (ver Decreto del 24 de diciembre de 2010).
7. Históricamente la orientación de las zonas francas era puramente exportadora (garantizada por ley mediante el establecimiento de límites mínimos a la exportación). Sin embargo, en cumplimiento del acuerdo DR-CAFTA y con el compromiso de la República Dominicana (a implementar a partir del 2013 y completándolo en el 2015) con la Organización Mundial de Comercio (OMC), esta condicionalidad a exportaciones ha desaparecido. Mientras estos cambios en la

legislación no parecen haber afectado el carácter exportador de las empresas de las zonas francas, pueden ofrecer oportunidades para la planificación fiscal, ya que en general las operaciones con el mercado local no son realizadas con empresas independientes (en particular mediante la manipulación de precios de transferencia y operaciones de subcapitalización).

8. Sin embargo, cabe destacar que la discriminación en materia tributaria entre mercado interno y externo ha sido parcialmente eliminada mediante la introducción de la Ley No. 139-11 del 2011. Actualmente, cuando transfieran bienes o presten servicios al mercado interno, las empresas de las zonas francas están sujetas a un impuesto sobre la renta del 2.5% sobre la cantidad bruta de sus ventas al mercado interno, así como el pago de aranceles atribuidos a dichas ventas.
9. Concebidas en su origen como zonas para procesar productos para la exportación, estas zonas suelen estar bien delimitadas, poseer controles aduaneros estrictos a la entrada, y hasta recientemente la actividad con el mercado local estaba restringida. En este contexto, y con el objetivo de fortalecer la competitividad nacional, los privilegios ofrecidos en las zonas francas incluyen la exoneración de todos los aranceles e impuestos indirectos a las exportaciones. Mientras dicha exoneración podría estar justificada en términos de competitividad, y además estaría en línea con las normas internacionales de comercio, la situación es diferente en lo que respecta a la exención de los impuestos sobre las utilidades. Los impuestos sobre las utilidades no gravan los flujos sobre el comercio, sino el resultado neto de la actividad obtenida por el exportador.
10. Cabe destacar que estimaciones disponibles para otros países muestran que la evasión en el impuesto sobre la renta es mucho mayor que en el IVA para los países de la región (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011).
11. En la República Dominicana hay alrededor de 3.6 millones de personas ocupadas y se estima que alrededor del 57% laboran en el sector informal (según datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo y citado en Guzman, 2011).
12. Ver Jaque García (2006), Gutiérrez Santana (2007) y Ministerio de Hacienda (2011).
13. La tasa del impuesto ha sido incrementada a 29% por el periodo 2011-13, después de este período volverá a sus niveles anteriores del 25%.
14. Un incentivo es eficiente en la medida que atraiga inversión adicional; es decir, aquella que no se hubiese realizado en la ausencia del incentivo.
15. Es el conocido efecto subsidio “upside down” (Surrey y McDaniel, 1980).
16. Unos de los incentivos otorgados a través del sistema tributario que se consideran más efectivos son los llamados “in-work benefits” o “make-work-pay policies”; es decir, beneficios condicionados al hecho de estar trabajando (OECD, 2006). Su objetivo es reducir los desincentivos a participar en el mercado de trabajo y al mismo tiempo reducir desigualdades, ya que están focalizados a individuos de rentas bajas y poco calificados.

17. Estos créditos reembolsables con fines sociales son los más similares a la ayuda a través del gasto directo.
18. Los trabajadores independientes que no llevan contabilidad organizada pueden deducir un 40% de los ingresos como gastos presuntos y posteriormente el monto no imponible.
19. Es importante mencionar de nuevo que la tasa efectiva del ISRPF es mucho menor debido al gran número de exenciones y deducciones existentes en la República Dominicana.
20. Adicionalmente, los residentes extranjeros están exentos del pago del impuesto sobre las rentas derivadas de títulos de deuda negociados en la bolsa dominicana de valores. Asimismo, los intereses de la deuda pública dominicana se encuentran exentos independientemente de ser personal física o jurídica e inversionista nacional o extranjero.
21. En los países de la OCDE se observan diferentes tendencias en relación a la integración del ISRPF y el ISRPJ. Algunos países han optado por impuestos de tasa única ("flat tax") que típicamente combinan una sola tasa con bases impositivas más amplias, dando progresividad al sistema a través del mínimo exento (por ejemplo, la República Eslovaca). Otros, sin embargo han introducido sistemas duales de imposición (e.j. Finlandia, Noruega o Suecia), con una tasa única sobre la renta de capital y un sistema progresivo (en general de base amplia) sobre las rentas del trabajo. Por último, la mayoría de los países aplican un sistema de tasas progresivas sobre todo tipo de rentas, pero introducen más desgravaciones que en los casos anteriores. Cada uno de dichos sistemas tiene implicaciones en la simplicidad, eficiencia y equidad del sistema tributario.
22. Sin duda la buena política de retribución salarial contribuye a la atracción y retención de este personal cualificado. La DGII de la República Dominicana es la única en la región que considera en la retribución salarial tanto variables sujetas a rendimiento personal como a resultados generales (lo que representa entre el 20-30% del total salarial). Adicionalmente, ofrece salarios competitivos comparables con aquellos en el sector privado.
23. En este sentido cabe destacar el mejoramiento en el intercambio de información (cantidad y calidad) con la Dirección General de Aduanas respecto a las operaciones de exportación e importación, lo que facilita el cruce informático de datos provenientes de las operaciones del mercado interno.
24. Es también importante destacar los avances de la DGII en el área de estudios económicos. Esta área le permite a la DGII realizar cálculos sofisticados de evasión tributaria, medir el gasto tributario y explicar el comportamiento de los ingresos de acuerdo a la variación de las variables micro y macro económicas. Sería deseable asimismo un mayor análisis de los regímenes especiales en coordinación con el Ministerio de Hacienda, en particular sobre el impacto de dichos regímenes en la evasión y el costo en términos de administración por parte de la DGII.

25. Enlaces a estos y otros estudios en: www.oecd.org/site/ctpfta/listofftapublications-bytopic.htm
26. La DGII comparó datos públicos obtenidos en el internet sobre los diferentes precios de paquetes de hoteles con los precios pagados por el operador a los hoteles en la República Dominicana. Dicho análisis demostró que los intermediarios en el extranjero que llevan a cabo algunas funciones retenían un margen considerable. Utilizando estos datos, la DGII presentó varios casos en los tribunales argumentando que el pago de los operadores a los hoteles locales era demasiado bajo en contraste con el alto margen retenido por los intermediarios. Esta evidencia también permitió que la DGII negociase acuerdos favorables en relación a pagos mínimos de los operadores a los hoteles locales en base a un porcentaje de los precios de los paquetes ofrecidos en el internet. Las cantidades de los pagos negociados fueron similares al precio de reventa con deducción del margen de distribución, basado en los datos públicos disponibles.
27. La legislación del 2011 incluye algunos avances en este sentido.
28. Cabe destacar como avance en este sentido la creación en el 2011 del Departamento para el Control de los Precios de Transferencia.
29. Ver www.oecd.org/tax/transparency
30. La membresía del Foro Global se encuentra en expansión en los países en vías de desarrollo, con 20 países invitados a unirse recientemente.
31. El Foro Global y todo el proceso de transparencia e intercambio de información relacionado con el mismo tiene presente la necesidad de proteger la confidencialidad de la información y toma en cuenta los instrumentos internacionales para la protección de la privacidad y el flujo de datos personales (ver www.oecd.org/ctp/exchangeofinformation/keepingitsafetheoecdguideonthe-protectionofconfidentialityofinformationexchangedfortaxpurposes.htm).
32. El Foro Global ofrece asimismo un inigualable escenario de intercambio de información para promover negociaciones multilaterales e instrumentos regionales, y también una plataforma única para coordinar asistencia técnica. En general, el Foro Global está orientado a ayudar a países en vías de desarrollo a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de la maximización de recursos financieros disponibles para su desarrollo.
33. La Convención es un acuerdo multilateral independiente diseñado con la intención de promocionar la cooperación internacional para un mejor funcionamiento de las leyes tributarias internas, siempre con respeto a los derechos fundamentales de los contribuyentes.
34. www.oecd.org/ctp/eoi/mutual

Referencias bibliográficas

- Abas S.M.A., A. Klemm, S. Bedi y J. Park (2012); “A partial race to the bottom: Corporate tax developments in emerging and developing economies”, *IMF Working Paper* WP/12/28, Washington, DC.
- Attali, J. (2010), Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana, Attali & Associés.
- Barnes, S., D. Davidsson y L. Rawdanowicz (2012), “Europe’s new fiscal rules”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 972, OCDE, París.
- Barreix, A., F. Velayos y C. Garcimartín (2013a), “El impuesto sobre la renta empresarial: El arte de competir por la inversión y aumentar la recaudación”, en *The Future of Taxation, Development in the Americas*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en fase de publicación.
- Barreix, A., M. Bès, S. Díaz de Sarralde y F. Velayos (2013b), “El impuesto sobre el valor agregado (IVA): Que sea lo que es”, en *The Future of Taxation, Development in the Americas*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en fase de publicación.
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca (2010), *El IVA Personalizado: Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto de Estudios Fiscales y EuroSocial, Washington, DC.
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca (2009), *Fiscal Equity in Central America, Panama and the Dominican Republic*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), “Elaboración de un estudio de cuña fiscal (taxing wedges) para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela”, Banco Interamericano de Desarrollo, en fase de publicación.
- Carranza, L., C. Daude y A. Melguizo (2011), “Public infrastructure investment and fiscal sustainability in Latin America: Incompatible goals?” *OECD Development Centre Working Papers*, No. 301, OCDE, París.
- Cetrángolo, O. y J.C. Gómez Sabaini (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, *Macroeconomía del Desarrollo*, No. 60, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.

- Cebreiro, A. y S. Clark (2008), "Tax incentives for investment: A global perspective. Experience in MENA and Non-MENA countries", en OCDE, *Making Reforms Succeed: Moving Forward with the MENA Investment Policy Agenda*, OCDE, París.
- Coelho, I. (2011), *Incentivos Tributarios a las Zonas Francas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR).
- Comité Técnico Interinstitucional (2010), *Regla Fiscal para Colombia*, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Planeación, Bogotá.
- Costa, M.P. (2012), "Informe de Consultoría - visita de asistencia técnica en la República Dominicana (DGII)", Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR).
- Daude, C. y A. Melguizo (2010), "Taxation and more representation? On fiscal policy, social mobility and democracy in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, No. 294, OCDE, París.
- Daude, C., A. Melguizo y A. Neut (2010), "Fiscal policy in Latin America: Countercyclical and sustainable at last?", *OECD Development Centre Working Papers*, No. 291, OCDE, París.
- Ebrill, L., M. Keen, J.P. Bodin y V. Summers (2001), *The Modern VAT*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, DC.
- Frankel, J. (2011), "A solution to fiscal procyclicality: The structural budget institutions pioneered by Chile", *Journal Economía Chilena (The Chilean Economy)*, Vol. 14, No. 2, Banco Central de Chile, pp. 39-78.
- Gómez Sabaini, J.C. y J.P. Jiménez (2012), "Tax structure and tax evasion in Latin America", *Macroeconomía del Desarrollo*, No. 118, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Gómez Sabaini, J.C. y P. Velasco (2010), "Gastos tributarios para la promoción de inversiones en el impuesto a la renta de empresas", documento de debate, No. IDB-DP-137, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.
- Granados, J. (2003), "Export processing zones and other special regimes in the context of multilateral and regional trade negotiations", *Occasional Papers*, No. 20, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.
- Gutiérrez Santana, E. (2007), "La rigidez del gasto público y las restricciones del presupuesto dominicano", *Texto Informativo*, No. 2, Ministerio de Hacienda, República Dominicana.
- Hagemann, R. (2010), "Improving fiscal performance through fiscal councils," *OECD Economics Department Working Papers*, No. 829, OCDE, París.

- Heady, C. (2001), "Taxation policy in low-income countries", *WIDER Discussion Papers*, Vol. 2001/81, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki.
- Heady, C., A. Johansson, J. Arnold, B. Brys y L. Vartia (2009), "The effects of tax structure on economic growth", documento inédito.
- ITD (International Tax Dialogue) (2007), "Tributación de la pequeña y mediana empresa", documento de referencia para la conferencia del Diálogo Tributario Internacional, Octubre, Buenos Aires.
- Jaque García, R. (2006), "Inflexibilidad en la formulación presupuestaria provocada por leyes que especializan ingresos o los asignan", texto de discusión, No. 7, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, República Dominicana.
- Jimenez, J.P., Gómez Sabaini, J.C. y A. Podestá (2010), "Tax gap and equity in Latin America and the Caribbean", *Fiscal Studies*, No. 16, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Kopits, G. (2001), "Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament?", *IMF Working Paper*, WP/01/145, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, DC.
- Ministerio de Hacienda (2011a), "Gastos tributarios en República Dominicana. Estimación para el presupuesto general del estado del año 2012", informe de la Comisión Interinstitucional coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, República Dominicana.
- Ministerio de Hacienda (2011b), "Rigideces en el presupuesto", presentación de diapositivas, www.hacienda.gov.do/transparencia/estadisticas_institucionales.htm
- Morales, E. (2010), "Aspectos de equidad del sistema tributario dominicano", presentación en el Foro OCDE-LAC de Política Tributaria, Panamá.
- OCDE (2012a) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD Development Centre, París.
- OCDE (2012b), "Working Smarter in Structuring the Administration, in Compliance, and through Legislation", Nota Informativa del Foro de Administración Tributaria, OCDE, París.
- OCDE (2011), *Comparative Information Series 2010*, OCDE, París.
- OCDE (2010a), "Choosing a Broad Base - Low Rate Approach to Taxation", *OECD Tax Policy Studies*, No. 19, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010b), *Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010c), "Tax Policy Reform and Economic Growth", *OECD Tax Policy Studies*, No. 20, OECD Publishing, París.

- OCDE (2010d), "Tax policy reform and fiscal consolidation", *Tax Policy Brief*, Diciembre, OCDE, París.
- OCDE (2008a), *Consumption Tax Trends 2008: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2008b), "Tax Effects on Foreign Direct Investment: Recent Evidence and Policy Analysis", *OECD Tax Policy Studies*, No. 17, OECD Publishing, París.
- OCDE (2007a), "Consumption taxes: The way of the future?", *OECD Policy Brief*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2007b), "Fundamental Reform of Corporate Income Tax", *OECD Tax Policy Studies*, No. 16, OECD Publishing, París.
- OCDE (2007c), "Encouraging Savings through Tax-Preferred Accounts", *OECD Tax Policy Studies*, No. 15, OECD Publishing, París.
- OCDE (2006), "Fundamental Reform of Personal Income Tax", *OECD Tax Policy Studies*, No. 13, OECD Publishing, París.
- OCDE (2001), "Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment", *OECD Tax Policy Studies*, No. 4, OECD Publishing, París.
- OCDE, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y CIAT (Centre Interamericano de Administraciones Tributarias) (2011), *Estadísticas Tributarias en América Latina*, OCDE, París.
- Polackova Brixi, H., C. Valenduc y Li Swift, Z. (eds.) (2004), *Tax Expenditures, Shedding Light on Government Spending Through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Steuerle, C.E. (2012), "Fiscal democracy or why sound tax policy, budget consolidation and inclusive growth requires fewer, not more, attempts to control the future", en L. de Mello y M.A. Dutz (eds.), *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*, OCDE, París.
- Surrey, S.S. y P.R. McDaniel (1980), "The tax expenditure concept and the legislative process", en H.J. Aaron y M.J. Boskin (eds.), *The Economics of Taxation*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Ter-Minassian, T. (2010), "Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper", *Documento de Debate*, No. IDB-DP-157, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.
- Villanueva, B. (2009), "Competitividad e impuestos: un análisis del impacto del sistema tributario sobre los costos del sector exportador a la luz del DR-CAFTA", United States Agency for International Development, Mayo.

OECD DEVELOPMENT CENTRE

The Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development was established by decision of the OECD Council on 23 October 1962 and comprises 24 member countries of the OECD: Austria, Belgium, Chile, the Czech Republic, Finland, France, Germany, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey and the United Kingdom. In addition, the following non-OECD countries are members of the Development Centre: Brazil (since March 1994); India (February 2001); Romania (October 2004); Thailand (March 2005); South Africa (May 2006); Egypt and Viet Nam (March 2008); Colombia (July 2008); Indonesia (February 2009); Costa Rica, Mauritius, Morocco and Peru (March 2009), the Dominican Republic (November 2009), Senegal (February 2011), and Argentina and Cape Verde (March 2011). The European Union also takes part in the Centre's Governing Board.

The Development Centre, whose membership is open to both OECD and non-OECD countries, occupies a unique place within the OECD and in the international community. Members finance the Centre and serve on its Governing Board, which sets the biennial work programme and oversees its implementation.

The Centre links OECD members with developing and emerging economies and fosters debate and discussion to seek creative policy solutions to emerging global issues and development challenges. Participants in Centre events are invited in their personal capacity.

A small core of staff works with experts and institutions from the OECD and partner countries to fulfil the Centre's work programme. The results are discussed in informal expert and policy dialogue meetings, and are published in a range of high-quality products for the research and policy communities. The Centre's Study Series presents in-depth analyses of major development issues. Policy Briefs and Policy Insights summarise major conclusions for policy makers; Working Papers deal with the more technical aspects of the Centre's work.

For an overview of the Centre's activities, please see www.oecd.org/dev.

POLÍTICA FISCAL PARA EL DESARROLLO EN REPÚBLICA DOMINICANA

Índice de materias

Principales conclusiones y recomendaciones

Capítulo 1: Situación macroeconómica y contexto general

Capítulo 2: Estructura tributaria e instrumentos para un aumento efectivo de la recaudación

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2013), “Política Fiscal para el Desarrollo en República Dominicana”,
Making Development Happen, No. 2, OECD Publishing, Paris.