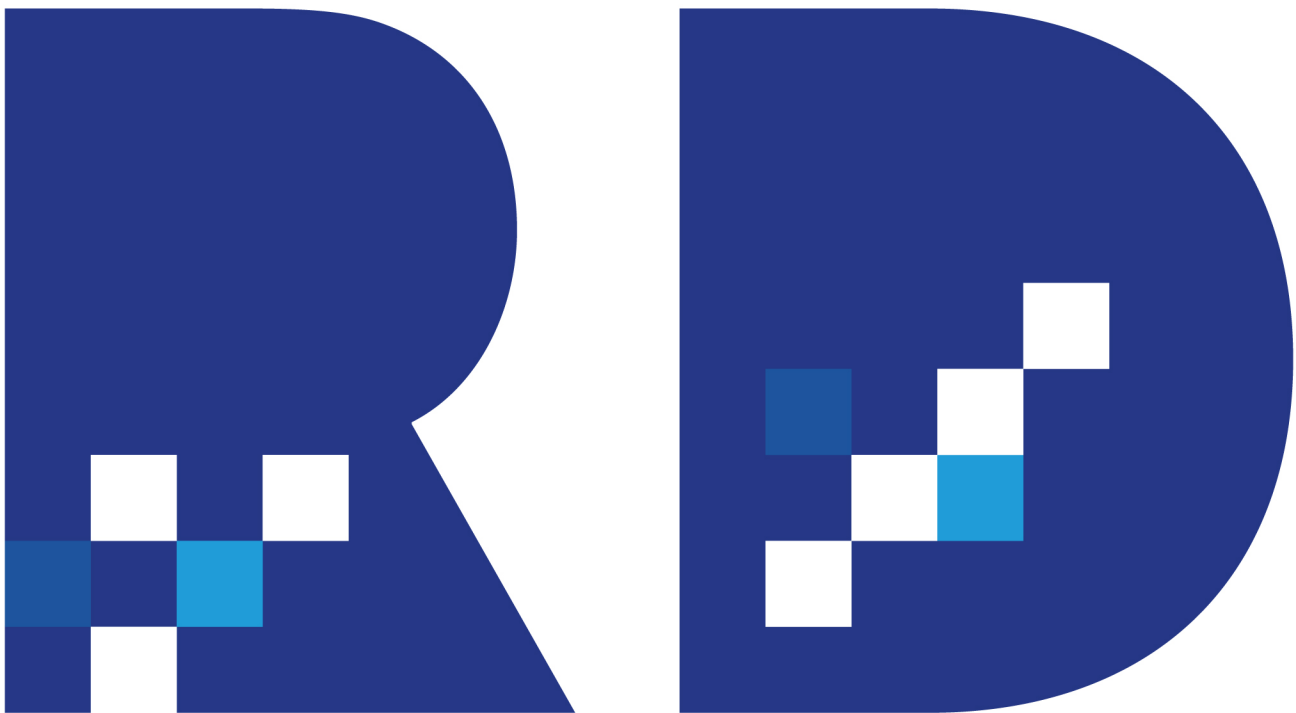


República Dominicana

Revisión del Sistema Tributario

Nota de política del Banco Mundial
Enero 2021



Asociación Internacional de Fomento
Práctica Global de Macroeconomía, Comercio e Inversión
Región de Latinoamérica y el Caribe

© 2021 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Todos los derechos reservados

La presente obra es producto del personal del Banco Mundial y fue publicada originalmente en inglés en el 2021, con el título Dominican Republic Tax System Review. Las opiniones, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo aquí contenido constituirá ni podrá considerarse una limitación ni una renuncia de los privilegios y las inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están reservados específicamente.

Derechos y Permisos

El material de este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial fomenta la difusión de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, con fines no comerciales, siempre que se dé la atribución completa a este trabajo.

Atribución - La obra debe citarse de la siguiente manera: "Banco Mundial. 2021. República Dominicana Revisión del Sistema Tributario. © Banco Mundial".

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Coordinación editorial: Alejandra De La Paz y Johannes Herderschee.

Diseño: Davidaniel Santos (Dávido Cúbico).

Traducción al castellano: Juan Carlos Liceaga.

REPÚBLICA DOMINICANA

AÑO FISCAL DEL GOBIERNO

1 de enero - 31 de diciembre

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria: peso dominicano (RD\$)

(Tipo de cambio vigente al 20/5/2020)

US\$1.00 = RD\$55.45

Tabla de contenidos

Agradecimientos	ix
Prefacio	xi
Resumen ejecutivo y recomendaciones de política	xiii
I. Contexto	1
II. Estructura tributaria	9
III. Sistema tributario	15
A. Impuestos sobre la renta	17
B. Impuestos indirectos: IVA e impuestos selectivos	29
IV. Gastos tributarios	37
A. Contexto	37
B. Costo de ingresos de los incentivos fiscales	40
C. Evaluación del marco de incentivos fiscales de la República Dominicana	42
D. Política general de incentivos fiscales	45
V. Otros impuestos: Impuesto sobre la propiedad e impuestos ambientales	47
A. Impuesto sobre la propiedad	47
B. Impuestos relacionados con el medio ambiente	49
Anexo I. Fiscalidad internacional	52
Anexo II. Medidas fiscales debidas al COVID-19, a partir de mayo de 2020	59
Anexo III. Lista de todos los instrumentos jurídicos existentes que establecen los gastos tributarios en la República Dominicana	60
Referencias	61

Lista de figuras

Figura 1:	Relación de impuestos/PIB, 2000-2018	2
Figura 2:	Crecimiento del PIB y crecimiento de los impuestos en relación con el PIB	2
Figura 3:	Relación impuestos/PIB en LAC, 2018	2
Figura 4:	Ingresos tributarios e INB per cápita, 2018	4
Figura 5:	Carga tributaria en LAC, 1998-2018	4
Figura 6:	Estructura tributaria por país, 2018	10
Figura 7:	Ingresos tributarios por impuesto principal, 2008-18	11
Figura 8:	Impuestos indirectos, 2008-18	11
Figura 9:	Contribuciones a la seguridad social en LAC, 2018	12
Figura 10:	ISRp, ISRe e IVA en LAC, 2018	12
Figura 11:	Tasas del impuesto sobre la renta de las empresas en LAC	19
Figura 12:	Tasa e ingresos por ISRe (% del PIB), 2008-18	19
Figura 13:	Eficiencia de los ingresos por ISRe, 2015	19
Figura 14:	Tasas de evasión y brecha tributaria del ISRe	20
Figura 15:	Recaudación de ISRp en LAC, 2018	21
Figura 16:	Tasas marginales de ISRp más bajas y más altas por país, 2018	22
Figura 17:	Eficiencia de los ingresos por ISRp en la RD y países comparativos de la región, 2015	22
Figura 18:	Impuesto sobre la renta y contribuciones a la seguridad social de los empleados, *2013	24
Figura 19:	ISRp: Evasión de impuestos y brecha tributaria estimada en LAC	25
Figura 20:	IVA en los países de LAC, 2018	29
Figura 21:	Tasa del IVA e ingresos por IVA, 2008-2018 (% del PIB)	30
Figura 22:	Eficiencia de la recaudación del IVA en la RD y sus pares regionales, 2015	30
Figura 23:	Descomposición de los ingresos reales y potenciales del IVA (ITBIS) en la RD, 2008-2015	31
Figura 24:	Descomposición de los ingresos reales y potenciales del IVA (ITBIS) en la RD y países comparativos de la región, 2015	32
Figura 25:	Impuestos selectivos en LAC, 2018	33
Figura 26:	Recaudación de impuestos selectivos en la República Dominicana, 2018	34
Figura 27:	Tasas del impuesto selectivo sobre la gasolina y el diésel, 2020	34
Figura 28:	Recaudación de impuestos sobre la propiedad en LAC	48
Figura 29:	Ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente en los países de LAC, por categoría de base imponible principal, 2018	50

Lista de tablas

Tabla 1:	Composición de los impuestos del Gobierno Central de la RD, 2018	16
Tabla 2:	Tasas estatutarias del impuesto sobre la renta en países seleccionados de LAC	17
Tabla 3:	Umbral del ISRp e INB per cápita en países seleccionados de LAC, 2018	25
Tabla 4:	Umbral del régimen de PYMEs en países seleccionados de LAC, 2020	28
Tabla 5:	Ingresos por impuestos selectivos sobre el alcohol y el tabaco, 2019	35
Tabla 6:	Impuestos especiales y precios de venta al público de los cigarrillos en países seleccionados de LAC, 2014	36
Tabla 7:	Prevalencia de los incentivos del impuesto sobre la renta en el mundo	38
Tabla 8:	Principales regímenes fiscales para actividades de producción seleccionadas, República Dominicana, 2019	39
Tabla 9:	Gastos tributarios en la República Dominicana por tipo de impuesto, 2020	40
Tabla 10:	Gastos tributarios por sector, 2020	41
Tabla 11:	Incentivos del impuesto sobre la renta de las empresas para la inversión	43
Tabla 12:	Evaluación de los incentivos fiscales en la República Dominicana	44
Tabla 13:	LAC: Ejemplos de impuestos a la economía digital a través del IVA	58

Lista de cuadros

Recuadro 1:	Aspectos específicos del sistema de ingresos que afectan a la recaudación en el contexto del COVID-19	7
Recuadro 2:	Exenciones y deducciones del ISRe	20
Recuadro 3:	Exenciones, deducciones y créditos del ISRp en la RD a partir de 2020	23
Recuadro 4:	Régimen Simplificado de Tributación, RST	27
Recuadro 5:	Impuestos relacionados con el medio ambiente en la República Dominicana, 2020	50

Abreviaturas y acrónimos

ALD/CFT	Anti lavado de dinero y combate al financiamiento del terrorismo
BEPS	Erosión de la base imponible y traslado de beneficios (del inglés <i>Base Erosion and Profit Shifting</i>)
CbC	País por país (del inglés <i>Country by Country</i>)
DGA	Dirección General de Aduanas
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
EMN	Empresa multinacional
EP	Establecimiento permanente
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISRe	Impuesto sobre la renta de las empresas
ISRp	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
ITBIS	Impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios
IVA	Impuesto al valor agregado
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LOB	Limitación del beneficio (del inglés <i>Limitation of Benefit</i>)
MAP	Procedimiento de acuerdo mutuo (en inglés <i>mutual agreement procedure</i>)
MIN	Movilización de ingresos nacionales
MLI	Convención Multilateral para Aplicar las Medidas Relacionadas con los Tratados Fiscales para prevenir BEPS (el "Instrumento Multilateral")
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
PBF	Propiedad beneficiaria final
RD	República Dominicana
RST	Régimen simplificado de tributación
TADAT	Herramienta de evaluación de diagnóstico de la administración tributaria (del inglés <i>Tax Administration Diagnostic Assessment Tool</i>)
TPP	Test de propósito principal

Vicepresidente: Carlos Felipe Jaramillo
Director de País: Michel Kerf
Director de Práctica Global: Marcello Estevão
Gerente de Sector: Jorge Thompson Araujo y Chiara Bronchi
Líder del Equipo de Trabajo: Johannes Herderschee y Claudia Vargas

Agradecimientos

La presente nota de política forma parte de una serie titulada Revisión del Gasto Público (RGP). La serie se basa en un diálogo permanente entre el personal del Banco Mundial y los Ministerios de Hacienda y de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana. En el Ministerio de Hacienda, la tarea fue dirigida hasta septiembre de 2020 por el Sr. José Luis Actis, Asesor del Ministro, y desde el 1º de octubre de 2020 por el Sr. Gian Lucas Marra, Asesor del Ministro, y contó con el apoyo de Paola María Vargas Antigua, Coordinadora, y Camila Hernández Villamán, Economista. En el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, la tarea fue dirigida por Martín Franco, en ese momento Coordinador de la Unidad de Finanzas Públicas de la UAAES, y Paula Salvador, Coordinadora de Proyectos del Grupo del Banco Mundial. Se invitó a expertos de los ministerios del sector a colaborar con el equipo del Banco Mundial en la preparación de cada capítulo. A petición del Gobierno de la República Dominicana, la Agencia Francesa de Desarrollo (*Agence Française de Développement*, AFD) brindó apoyo financiero a este proyecto. La Directora de la AFD, Sandra Kassab, desempeñó un papel decisivo en la preparación del análisis. Eleonore Pocy, Oficial de País a cargo de la República Dominicana y Martinica, Gwenola Pellen, Oficial de Adquisiciones, en París, y Lucas Giménez, Oficial de Proyectos, en Santo Domingo, brindaron valiosas contribuciones.

Esta RGP fue preparada por un equipo interdisciplinario dirigido por personal del Banco Mundial. Johannes (Han) Herderschee (Economista Senior de País, ELCMU) coordinó el equipo en estrecha colaboración con Craig Kullmann (Especialista Senior en Suministro de Agua y Saneamiento, SLCWA), Miriam Montenegro (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), James Sampi Bravo (Economista, ELCMU), Anjali Shahani (Oficial de Operaciones, LCC3C) y Carmen Amaro (Oficial de Operaciones, LCCDO). El equipo se benefició de la orientación y el asesoramiento proporcionados por Jorge Araujo (Gerente, MTI), Rita Cestti (Gerente de Práctica, SLCWA) y Pablo Gottret (Gerente de Práctica, HLCSP). El equipo también desea agradecer la valiosa orientación y los comentarios generales proporcionados por Tahseen Sayed Khan (Directora de País para el Caribe), Michel Kerf (Director para Centroamérica y la República Dominicana), Alessandro Legrottaglie (Director de País hasta el 30 de junio de 2020), Alexandria Valerio (Directora de País desde el 1º de julio de 2020), Abha Prasad (Director de Programa), Timothy Johnston (Líder de Programa), Vickram Cuttaree (Líder de Programa) y Ricardo Habalian (Oficial de Operaciones, LCC3C). Juan Carlos Parra Osorio (Economista Senior, ELCPV, hasta el 30 de junio de 2020) y Alejandro De La Fuente (Economista Senior, ELCPV, desde el 1º de julio de 2020) asesoraron sobre cuestiones de pobreza y en el análisis del impacto del gasto. Asimismo, el equipo agradece sinceramente a los colegas que contribuyeron en las diversas etapas del análisis, incluidos: Aline Coudouel (Economista Principal HSASP), Mark Charles Dorfman (Economista Senior, HEASP), Henri Fortin (Especialista Principal en Gestión Financiera, EA2G2), Chris Heymans (Especialista Senior en Agua y Saneamiento, SAFW3), Phil Keefer (Asesor Económico Principal, BID), el profesor Thierry Madies (Universidad de Friburgo) y Guillermo Javier Vuletin (Economista Senior, LCRCE).

El equipo también quiere agradecer a Sylvaine Cussac (consultora) le dio formato al texto de esta versión y la compañía Davidaniel Santos @DavidoCubico llevó a cabo el diseño y diagramación del reporte. Alejandra De La Paz coordinó la diseminación del reporte. Giselle Velásquez (Asistente de Programa, ELCMU) que apoyó enormemente este trabajo facilitando de manera incansable los procesos administrativos. María Hermann (Asistente Ejecutiva en la oficina del Banco Mundial en Santo Domingo) y Samahara Hernández Angulo (en ese momento Asistente de Equipo en la oficina de Santo Domingo) apoyaron las numerosas rondas de consultas de las misiones visitantes. La traducción en español fue preparada por Juan Carlos Liceaga.

Esta nota de política fue preparada por Claudia Vargas (Especialista en Impuestos, EMFTX) con contribuciones sobre fiscalidad internacional de Natalia Aristizabal (Consultora Senior en Fiscalidad Internacional, EMFTX). La autora agradece los útiles comentarios y la orientación recibidos de Daniel Álvarez (Especialista Senior en Sector Público, EMFTX) y Anna Custers (Economista, Unidad de Crecimiento Fiscal y Sostenible, EMFTX). El equipo se benefició de la orientación y el asesoramiento proporcionados por Chiara Bronchi (Gerente de Práctica, EMFTX). Enrique Pension (Consultor) ofreció comentarios informales. Anne Brockmeyer (Economista Senior, ELCMU), el profesor Thierry Madies (Universidad de Friburgo) y Guillermo Javier Vuletin (Economista Senior, LCRCE) hicieron comentarios de revisión por pares.

Prefacio

En toda Latinoamérica y el Caribe, el desafío de mejorar la movilización de los ingresos internos se ha convertido en una prioridad importante para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y financiar los programas nacionales de desarrollo. Los impuestos son fundamentales para los ingresos públicos y el diseño de la política fiscal influye profundamente en una amplia gama de resultados sociales y económicos. Por consiguiente, comprender las complejas implicaciones de las diferencias en las tasas y estructuras impositivas es fundamental tanto para la movilización de los ingresos como para el logro de los objetivos de desarrollo.

Las deficiencias e idiosincrasias del sistema tributario de la República Dominicana han planteado un desafío de larga data a los encargados de la formulación de políticas. La base imponible del país es extremadamente estrecha; los niveles de ingresos son muy bajos en relación con el tamaño de la economía; y una densa red de exenciones y deducciones eleva el costo del cumplimiento tributario, al tiempo que socava la administración de los ingresos. Aumentar los ingresos públicos mediante la ampliación de la base imponible y/o la racionalización del código tributario ha sido una prioridad declarada de múltiples administraciones, ya que será necesaria una mayor movilización de los ingresos para promover los objetivos de desarrollo social y económico del país mediante el financiamiento de una expansión de los servicios públicos junto con el apoyo fiscal a los hogares pobres y vulnerables.

Esta nota se preparó durante los últimos meses de 2020, poco después de que una nueva administración asumiera el cargo en medio de la devastadora y, hasta el momento, aún no resuelta pandemia de COVID-19. El impacto macroeconómico sin precedentes de la pandemia ha intensificado enormemente la urgencia de la reforma fiscal, pero también ha remodelado la agenda de reformas. No se esperan aumentos de impuestos a corto plazo, ya que la actividad económica sigue siendo débil; los ingresos familiares son cada vez más precarios; y la dinámica del empleo es muy frágil. Mientras tanto, se espera que continúe el gasto de emergencia y la actual contracción económica está reduciendo aún más los ingresos públicos. El objetivo de esta nota es informar una estrategia a mediano plazo para apalancar la reforma fiscal en apoyo de un esfuerzo más amplio para restablecer los equilibrios fiscales estables y una dinámica de deuda sostenible a largo plazo a medida que la crisis ceda y la actividad económica se normalice.

Esta nota complementa el análisis presentado en una serie concurrente de revisión del gasto público (RGP). El primer volumen de la serie se completó en 2019 y cubrió electricidad, salud y educación. Un segundo volumen de próxima publicación examina los riesgos fiscales asociados con las empresas estatales y las asociaciones público-privadas, la prestación de servicios en el sector del agua y saneamiento y la efectividad del sistema de protección social. La serie RGP destaca la necesidad de un ajuste fiscal implementado a través de reformas coordinadas tanto del lado de los ingresos como del de los gastos en el presupuesto. Dado que una RGP se centra naturalmente en las medidas del lado del gasto, esta nota analiza las oportunidades para impulsar la recaudación de ingresos abordando a la vez preocupaciones sobre la equidad y promoviendo otras prioridades sociales y económicas.

Resumen ejecutivo y recomendaciones de política

A pesar de décadas de impresionante crecimiento económico, los ingresos tributarios en República Dominicana (RD) se mantienen muy por debajo del promedio regional. La tasa de crecimiento promedio del PIB de la RD superó el 5 por ciento en los últimos 25 años y alcanzó el 6 por ciento durante 2014-19, antes de que la pandemia de COVID-19 causara una profunda contracción en 2020. El ingreso per cápita aumentó del 57 por ciento del promedio regional en 1992 a 92 por ciento en 2016; sin embargo, la movilización de ingresos se ha mantenido extremadamente baja para los estándares de países comparables. En 2018, los ingresos tributarios totales de la RD equivalieron a solo el 13.2 por ciento del PIB, muy por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe (LAC) y uno de los niveles más bajos entre los países del grupo global de ingresos del que forma parte la RD.

La base imponible de la RD es extremadamente estrecha, con amplias exenciones, deducciones, tasas cero y concesiones en todas las categorías principales de impuestos. Los gastos tributarios ascendieron a un estimado de 4.8 por ciento del PIB en 2020, de los cuales las exenciones del impuesto al valor agregado (IVA) por sí solas representaron 2.5 puntos porcentuales. La extraordinaria complejidad del régimen fiscal socava la base de ingresos, erosiona la eficiencia de la administración tributaria y contribuye al alto grado de concentración del mercado observado en la RD. Debido a que las grandes empresas establecidas a menudo tienen una mayor capacidad para navegar por el complejo régimen fiscal del país, están en mejores condiciones de acceder a los beneficios fiscales que los competidores más pequeños, las nuevas empre-

sas o los inversionistas internacionales. Además, el sistema tributario ha estado sujeto a cambios frecuentes, lo que disminuye la competitividad internacional de la RD y desalienta la formalización.

Los altos niveles de incumplimiento tributario y la baja moral tributaria disminuyen aún más la recaudación de ingresos. En 2017, la evasión fiscal le costó al gobierno el equivalente a aproximadamente 9.5 por ciento del PIB en ingresos no percibidos, una proporción mucho mayor que en la mayoría de los países de LAC. Las pérdidas de ingresos debido a la evasión de impuestos oscilan entre el 44 por ciento para el IVA y el 57 por ciento para el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRp) y llegan hasta el 62 por ciento para el impuesto sobre la renta de las empresas (ISRe). Aunque tiene la tasa más baja de evasión fiscal, el IVA representa la mayor parte de los ingresos tributarios y, por lo tanto, la evasión del IVA implica el mayor costo total en ingresos no percibidos con un promedio equivalente al 5.8 por ciento del PIB. Reducir la evasión fiscal podría aumentar significativamente los ingresos y contribuir a un sistema tributario más progresivo. Además, la baja confianza del público en el gobierno debilita la moral tributaria, lo que complicará los esfuerzos para mejorar el cumplimiento.

Una gama de incentivos fiscales excesivamente compleja y altamente generosa debilita el desempeño del ISRe y hace poco para promover los objetivos de desarrollo económico del gobierno. El ISRe es la segunda fuente de ingresos más grande del gobierno, pero las tasas de recaudación están por debajo del promedio regional debido a los incentivos fiscales y la evasión, donde los primeros

fomentan la segunda. El uso discrecional de concesiones fiscales para incentivar la actividad del sector privado es especialmente problemático, ya que contribuye a una administración tributaria opaca e impredecible. La experiencia de otros países de LAC demuestra que los ingresos por concepto de ISRe pueden aumentarse con solo ganancias de eficiencia sin la necesidad de aumentar la tasa de ISRe. El gobierno debería racionalizar sus múltiples regímenes fiscales cambiando los incentivos fiscales basados en las ganancias por un modelo focalizado en las inversiones.

Un alto umbral de elegibilidad y varias exenciones reducen la base imponible del ISRp. Debido a que el umbral de elegibilidad exige en la práctica a los contribuyentes que reciben el salario promedio, la mayoría de los ingresos por ISRp se recaudan de una proporción relativamente pequeña de trabajadores asalariados. Las deducciones y bonificaciones del ISRp benefician de manera desproporcionada a los contribuyentes de ingresos medios y altos y son susceptibles de abuso. Durante las expansiones económicas, la estrechez de la base imponible del ISRp reduce los ingresos tributarios y distorsiona la estructura tributaria, y durante las recesiones limita el alcance de las políticas de estímulo basadas en impuestos a una pequeña fracción de la fuerza laboral empleada. La crisis de COVID-19 ha puesto de relieve este desafío, ya que los aplazamientos de pago del ISRp, los reembolsos y políticas similares han demostrado ser inadecuados para impulsar la demanda agregada o salvaguardar el bienestar de los hogares.

Las bases del ISRe y el ISRp siguen siendo estrechas, mientras que el IVA, que es la principal fuente de ingresos, está plagado de exenciones y tasas cero que favorecen en gran medida a los hogares más ricos. Además, la RD tiene una de las tasas de recaudación de impuestos sobre la propiedad más bajas del mundo: si los ingresos de los impuestos sobre la propiedad como porcentaje del PIB se ajustaran al promedio de LAC aumentaría su recaudación en más del 400 por ciento. La mejora del cumplimiento tributario y la ejecución más estricta requerirán métodos de administración tributaria más eficientes, incluidos enfoques innovadores para combatir el fraude fiscal, la evasión de los pagos atrasados del IVA, la declaración insuficiente y la economía informal. La racionalización de las exenciones fiscales podría facilitar este esfuerzo al reducir la carga administrativa de las autoridades tributarias.

Las reformas fiscales deben introducirse gradualmente a lo largo del tiempo con un amplio apoyo público. En el clima macroeconómico actual, la retirada repentina del estímulo fiscal financiado con deuda tendría repercusiones profundamente negativas. Si bien las políticas actuales favorecen a las grandes empresas, muchas de ellas no podrían resistir la terminación abrupta de los incenti-

vos de los que han llegado a depender. Del mismo modo, las pequeñas y medianas empresas necesitarán tiempo para adaptarse a un régimen fiscal más favorable. Además, la eliminación de algunos gastos tributarios puede conducir a aumentos de precios, lo que requeriría realizar gastos fiscales para mitigar su impacto en los hogares pobres y vulnerables. Las reformas mismas deben estar diseñadas para minimizar las distorsiones de la estructura tributaria en términos de su impacto en las decisiones de ahorro, inversión y consumo. Las consideraciones clave incluyen la cantidad de ingresos movilizados por cada tipo de impuesto; la capacidad de las empresas y los sectores para adaptarse a los cambios en la estructura tributaria; los efectos de la estructura tributaria en la distribución del ingreso; los aspectos ambientales y sociales de la política tributaria; y la capacidad administrativa necesaria para compensar el impacto de los aumentos de impuestos en los hogares pobres y vulnerables.

Hallazgos clave para una futura reforma tributaria

La política fiscal debe centrarse en el pequeño número de impuestos que generan la mayor parte de los ingresos fiscales. Para aumentar la movilización de ingresos y mejorar la efectividad de la política fiscal basada en impuestos, el gobierno debe priorizar las reformas destinadas a ampliar la base racionalizando los gastos tributarios. La racionalización de las exenciones, deducciones, tasas cero y otros gastos tributarios que han proliferado en todos los niveles del sistema tributario aumentaría la movilización de ingresos y simplificaría la administración tributaria. El desarrollo de la capacidad institucional de las autoridades fiscales y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y ejecución podrían ampliar aún más la base impositiva efectiva y generar ingresos adicionales al reducir la evasión fiscal. Las medidas para fomentar la formalización y reforzar la confianza pública en la integridad de la gestión de los ingresos podrían reforzar la moral fiscal, contribuyendo a un círculo virtuoso de aplicación transparente y cumplimiento voluntario.

Racionalizar los gastos tributarios

El marco de gasto tributario de la RD no cumple con las buenas prácticas internacionales. Los gastos tributarios están fragmentados en numerosos instrumentos legales y están regulados por diferentes agencias administrativas que ejercen una discreción considerable. La eliminación gradual de los gastos tributarios podría aumentar los ingresos netos al tiempo que se simplifica la administración tributaria y se promueve el cumplimiento. La mayoría de los gastos tributarios adoptan la forma de exenciones del IVA, deducciones del ISRe e incentivos fiscales especiales destinados al sector privado. Por ejemplo,

las empresas ubicadas en zonas económicas especiales (ZEE) reciben más de la mitad de todos los gastos por ISRe, incluidas generosas “vacaciones” fiscales. Muchos incentivos del ISRe se limitan a sectores específicos o incluso a empresas individuales, y algunos, como las exenciones para productos alimenticios que no forman parte de la canasta básica de consumo, tienen poco o ningún impacto demostrable en los objetivos de política del gobierno. Si bien este informe identifica varios gastos tributarios importantes que pueden eliminarse gradualmente en el corto plazo, será necesario realizar análisis adicionales de costo-beneficio de los incentivos individuales para desarrollar una agenda de consolidación integral enfocada en simplificar el régimen tributario y utilizar a la vez políticas transparentes de gasto público para asegurar que las reformas fiscales contribuyan positivamente a la equidad distributiva. Dado que eliminar las exenciones fiscales puede resultar políticamente difícil, dicha agenda debe estar respaldada por evidencia clara y convincente.

Ampliar la base imponible y aumentar la eficiencia de las principales categorías de impuestos

La tasa estándar del IVA podría aplicarse a la mayoría de los bienes actualmente exentos, siempre que parte de los ingresos movilizados puedan ser utilizados para financiar la prestación de servicios por parte del gobierno. Según un análisis de Evaluación del Compromiso con la Equidad (CEQ, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial en 2016, la eliminación de todas las exenciones del IVA podría impulsar la recaudación de ingresos en aproximadamente un 2.2 por ciento del ingreso disponible (después de las transferencias directas), mientras que, por sí sola, la eliminación de las exenciones para educación, atención médica y electricidad, podría aumentar la recaudación en un 1.7 por ciento del ingreso disponible. La eliminación gradual de las exenciones del IVA y de las tasas cero podría generar ingresos adicionales considerables, pero estas medidas deben combinarse con gasto fiscal adicional, tal como el financiamiento de transferencias monetarias directas, para contrarrestar su impacto adverso en los hogares pobres y vulnerables, compensando así cualquier impacto adverso en el bienestar y mejorando la eficiencia económica. La recuperación post-pandemia ofrece una oportunidad para racionalizar los gastos tributarios más costosos y menos eficientes, mientras que otros factores dominan la evolución macroeconómica.

Un programa de reforma del ISRp bien diseñado podría promover objetivos sociales clave, incluyendo la reducción del umbral de elegibilidad del ISRp con objeto de ampliar la base imponible y mejorar la efectividad de la política fiscal. Si bien la reducción del umbral aumentaría la carga tributaria de la clase media, la aplica-

ción de tasas marginales más altas a los trabajadores de altos ingresos y la reducción de la tasa impositiva marginal mínima aumentaría la progresividad estructural del sistema tributario. Las deducciones y créditos no relacionados con la generación de ingresos deberían revisarse y posiblemente eliminarse, ya que reducen aún más la base y benefician desproporcionadamente a los hogares más ricos.

Para restablecer la neutralidad tributaria entre las empresas y los sectores, los responsables de la formulación de políticas deben revisar y consolidar la compleja gama de incentivos del ISRe.

Un análisis de la relación costo-beneficio de las “vacaciones” fiscales en las ZEE y del trato fiscal preferencial que se ofrece a sectores como la industria manufacturera y el turismo podría ayudar a crear un consenso en torno a la necesidad de reforma. Establecer un terreno de juego equitativo para todas las empresas podría ampliar la base impositiva y facilitar la integración de las empresas más pequeñas a la red de las empresas más grandes, apoyando así la transferencia de tecnología e impulsando la creación de empleo. Por ello, el gobierno también debería examinar el diseño y el desempeño del recientemente creado Régimen Simplificado de Tributación (RST) para determinar si su umbral incentiva la concentración de impuestos o la creación de sistemas paralelos.

El aumento de los impuestos selectivos sobre el combustible, las bebidas alcohólicas y el tabaco podría impulsar aún más la movilización de ingresos y, al mismo tiempo, abordar las externalidades negativas.

Los impuestos sobre combustibles, cigarrillos y alcohol ayudan a internalizar los costos sociales y ambientales asociados con el consumo de estos bienes. Establecer la tasa adecuada para cada impuesto requiere cuantificar los costos de las diversas externalidades negativas vinculadas a cada producto. Las comparaciones entre países indican que aumentar los impuestos selectivos de la RD, especialmente sobre los combustibles, sería consistente con las mejores prácticas internacionales.

Implementar medidas fiscales internacionales para evitar el traslado de beneficios y gravar eficazmente el comercio electrónico

Aunque la RD es parte de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria, el gobierno aún tiene que promulgar legislación tributaria nacional sobre la presentación de informes país por país (CbC, por sus siglas en inglés) o firmar el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el intercambio de información CbC. El intercambio de informes CbC entre las administraciones tributarias es vital para informar las evaluaciones de alto nivel sobre los precios de transferencia y el riesgo de erosión de la base

imponible y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés). Para garantizar el cumplimiento tributario por parte de las empresas multinacionales, el gobierno debe implementar un marco legal y administrativo nacional para imponer y hacer cumplir los requisitos de presentación de informes CbC, junto con un marco de comunicaciones que permita el intercambio automático de información.

La pandemia de COVID-19 ha aumentado la importancia de gravar eficazmente el comercio electrónico. Las medidas de encierro y los comportamientos preventivos relacionados con la pandemia han acelerado el crecimiento de la actividad económica en línea. La aplicación del IVA a los servicios digitales ayudaría a aumentar los ingresos y a la vez nivelar las condiciones de competencia entre los operadores de comercio electrónico y las empresas tradicionales.

Rediseñar el régimen de impuestos sobre la propiedad para aumentar la recaudación

Las bases y tasas de los impuestos sobre los bienes inmuebles deben ajustarse periódicamente para reflejar los cambios en el valor de mercado y para ayudar a abordar los problemas de equidad. La recaudación de impuestos debe apoyarse en sistemas administrativos modernos, incluido el registro actualizado de tierras y propiedades en los catastros centrales, y el umbral de exención debe revisarse con miras a ampliar la base. Es probable que generar respaldo para aumentar los impuestos sobre la propiedad inmueble sea un desafío y cabe esperar resistencia política, pero el fortalecimiento del diseño del impuesto sobre la propiedad podría aumentar considerablemente los ingresos.

Inclusión de aspectos ambientales y de cambio climático para una política fiscal sostenible

Dada la vulnerabilidad excepcional de la RD a los desastres naturales, la degradación ecológica y el cambio climático, alinear las políticas fiscales con los objetivos ambientales es una prioridad urgente. En 2013 se introdujo un impuesto sobre las emisiones de los vehículos, pero para 2018 representaba solo el 0.1 por ciento a los ingresos fiscales totales. Un monitoreo y una aplicación más estrictos podrían aumentar la recaudación de ingresos incentivando a la vez la eficiencia del combustible y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los subsidios al combustible en la RD se contraponen al impuesto sobre las emisiones de los vehículos. La actual caída de los precios internacionales de los combustibles ofrece una oportunidad para reducir el subsidio

y, al mismo tiempo, mantener los precios del combustible en consonancia con los promedios históricos y las expectativas de los consumidores. Además, la crisis económica crea oportunidades en torno a las inversiones públicas ecológicas en energías renovables, adaptación al clima, sistemas de agua limpia o transporte público ecológico, ya que éstas no solo servirían como catalizadores para reactivar la economía, sino que también la inclinarían hacia un crecimiento ecológico.

Continuar mejorando la administración de los ingresos

Las reformas administrativas continuas podrían impulsar la confianza pública y estimular la moral fiscal. Si bien las autoridades tributarias han hecho importantes esfuerzos por mejorar el cumplimiento, las deficiencias que subsisten en la administración tributaria incentivan la evasión y socavan la moral tributaria. La capacidad de auditoría podría mejorarse adoptando un enfoque de gestión de riesgos apoyado por una nueva estrategia de control y auditoría, que centraría los esfuerzos en las áreas con mayor riesgo de evasión y aumentaría al mismo tiempo el cumplimiento voluntario. El aumento de la coordinación entre la autoridad tributaria y el servicio de aduanas podría fortalecer aún más la función de auditoría. Por último, la simplificación de los procedimientos tributarios y aduaneros podría contribuir a ampliar la base imponible al aliviar una importante limitación de la formalización.

La reforma tributaria está sujeta a una variedad de desafíos políticos, económicos y administrativos que deben abordarse como parte de una estrategia fiscal más amplia que brinde previsibilidad al sector privado y disfrute de un apoyo público sustancial. La implementación, incluso de las reformas tributarias más urgentes y necesarias, requiere superar la oposición de los intereses creados que se benefician del status quo. El acercamiento proactivo al sector privado y al público puede ayudar a construir un consenso sólido en torno a la necesidad urgente de movilizar ingresos fiscales adicionales y los beneficios de racionalizar la política y la administración tributarias. Paralelamente, el gobierno debe asegurarse de tener la capacidad administrativa adecuada para compensar el impacto de las medidas que podrían afectar negativamente a los hogares pobres y vulnerables. La estrategia fiscal del gobierno debe reflejar las lecciones de la experiencia internacional y debe basarse en un análisis minucioso y detallado de las implicaciones económicas y distributivas de la reforma tributaria.



Contexto

La República Dominicana (RD) experimentó décadas de sólido crecimiento económico antes de la pandemia de COVID-19, pero su expansión sostenida no estuvo acompañada de un aumento proporcional en la movilización de los ingresos. Si bien el PIB per cápita del país creció en un promedio del 5 por ciento en el período 2000-2018 (superior a la media regional), con baja inflación y una posición externa relativamente fuerte y estable, el crecimiento económico solo ha tenido un impacto modesto en la pobreza y la desigualdad.² Además, las autoridades no han podido lograr un crecimiento sostenible en la recaudación de impuestos, ya que la base imponible del país sigue siendo estrecha según los estándares internacionales y ha cambiado poco desde 2009 (Figura 1 y Figura 2). La carga tributaria promedió el equivalente a 13 por ciento del PIB en los últimos 10 años –por debajo del plan de mediano plazo del gobierno del 16 por ciento–³ y

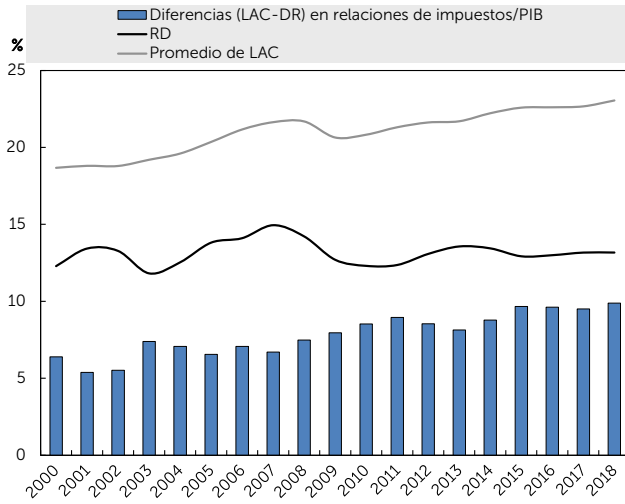
creció un promedio de solo 0.1 puntos porcentuales del PIB por año durante el mismo período.

Existe un potencial considerable para recaudar más ingresos por impuestos en la RD. La relación entre impuestos y PIB del país es inferior a la esperada para países con ingresos per cápita similares, en parte debido a su estrecha base imponible, que a su vez se debe a las exenciones generalizadas y a un alto nivel de evasión fiscal e informalidad. Incluyendo las contribuciones a la seguridad social (CSS), los ingresos tributarios como proporción del PIB en la RD fueron de 13.2 por ciento (13.1 por ciento sin las CSS) en 2018, muy por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 34.3 por ciento (25.1 por ciento) y del promedio de Latinoamérica y el Caribe (LAC) de 23.1 por ciento (19.2 por ciento) (Figura 3).

² La desigualdad de ingresos se redujo ligeramente en 2012-15, ya que el coeficiente de Gini bajó de 0.465 a 0.454, pero esta tendencia no fue uniforme en toda la región. Fuente: Banco Mundial. 2017. “Dominican Republic Gearing Up for a More Efficient Tax System: An Assessment of Tax Efficiency, a Cost-Benefit Analysis of Tax Expenditures, and an Exploration of Labor Informality and its Tax Implications”. Washington D.C.: Banco Mundial.

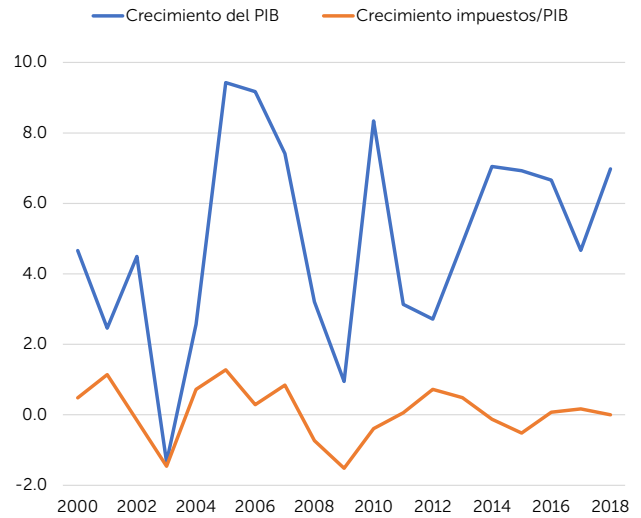
³ La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 prevé que la carga tributaria aumente del equivalente al 16 por ciento del PIB en 2015 al 21 por ciento en 2020, antes de alcanzar el 24 por ciento del PIB en 2030.

Figura 1. Relación de impuestos/PIB, 2000-2018



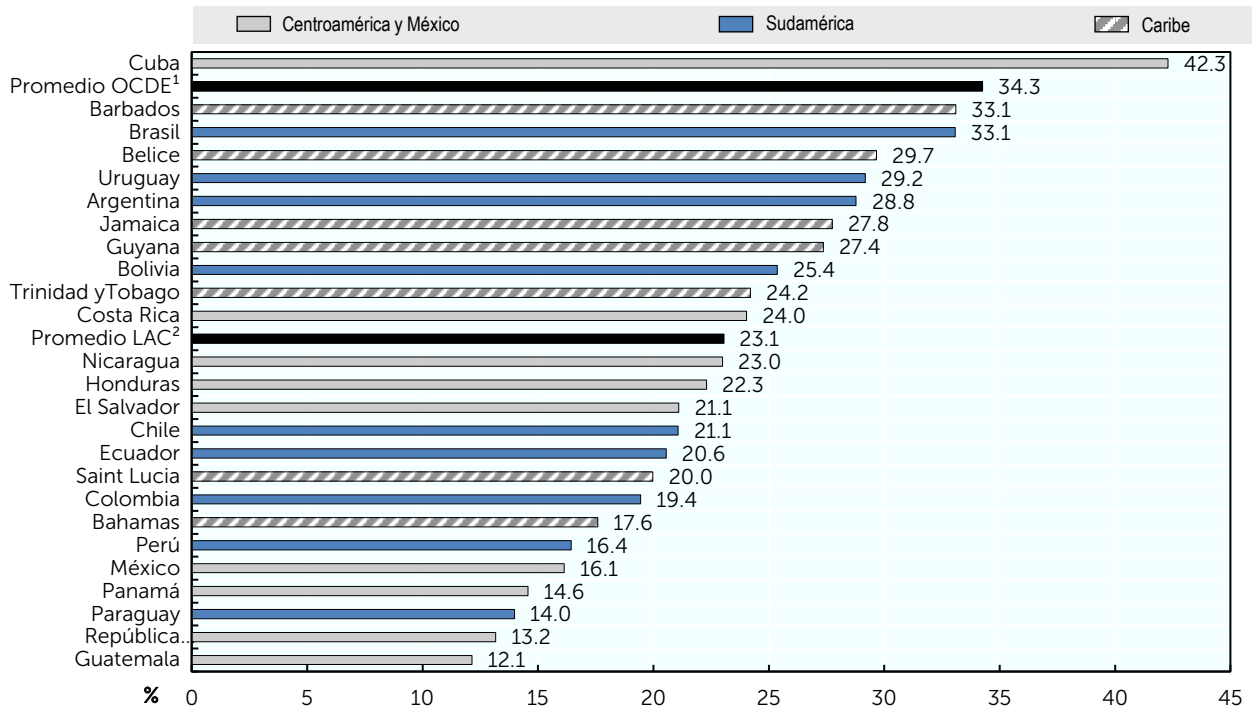
Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 2020 y 2019. Nota: Promedio no ponderado de países seleccionados de Latinoamérica y el Caribe (LAC).

Figura 2. Crecimiento del PIB y crecimiento de los impuestos en relación con el PIB



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) y de la OCDE 2020.

Figura 3. Relación impuestos/PIB en LAC, 2018 (Total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB)



Fuente: Fuente: OCDE et al. 2020, Tabla 4.1.1⁴

Notas: Incluye las contribuciones a la seguridad social.

1. Representa el promedio no ponderado de los 36 países miembros de la OCDE, incluidos Chile y México.

2. Representa el promedio no ponderado de 25 países de LAC, excluida Venezuela.

⁴OCDE et al. 2020, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

Además de tener una de las proporciones más bajas de impuestos/PIB de la región, el esfuerzo de recaudación tributaria de la RD es menor que el de países comparables, con una brecha de ingresos promedio del 7 por ciento del PIB.^{5,6} El país recauda en promedio un 60 por ciento de los ingresos tributarios esperados en función de su nivel de desarrollo, comercio y estructura económica, muy por debajo del promedio de LAC, que es del 80 por ciento (Figura 4).⁷ El esfuerzo fiscal de la RD está muy por debajo del promedio de los países del Caribe y otras naciones insulares que comparten muchas similitudes estructurales con la RD, y muy pocos países con un INB per cápita similar al de la RD recaudan menos ingresos tributarios.

Una comparación de la carga tributaria durante los últimos 20 años revela que la RD ocupa el penúltimo lugar en LAC, superando solo a Guatemala. Incluyendo las CSS, los ingresos tributarios en la RD alcanzaron el equivalente a 13.2 por ciento del PIB en 2018, 3 puntos porcentuales del PIB menos que el tercer país con impuestos más bajos –México– y 8 puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio de LAC (Figura 5). Si bien en 2007 alcanzó el equivalente a 14.9 por ciento del PIB, la carga tributaria del país promedió el 13 por ciento del PIB en el período 1998-2018, inferior al promedio de 20 por ciento en LAC durante el mismo período. Más preocupante que la baja carga tributaria es el insipido crecimiento de la relación impuestos/PIB de la RD de 0.5 por ciento del PIB desde 2009, muy inferior al promedio de 1.5 por ciento del PIB en LAC.

Los ingresos tributarios constituyen el mayor componente de ingresos en la RD. Los ingresos tributarios representaron el 92 por ciento de los ingresos del gobierno central en 2018, seguidos de los ingresos no tributarios con un 7.7 por ciento y las contribuciones y donaciones con un 0.6 por ciento. La recaudación total de impuestos aumentó del equivalente a 8.3 por ciento del PIB en 1990 a 13.4 por ciento del PIB en 2001, superando al aumento promedio en LAC en el mismo período. El aumento de la recaudación tri-

butaria se debió a una serie de reformas estructurales realizadas en los años 90 para mejorar el sistema tributario. Esto incluyó esfuerzos para mejorar el desempeño del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto sobre la renta de las empresas (ISRe) con el objeto de mitigar la caída de los ingresos provenientes de las aduanas y de los derechos de importación debido a la reducción y/o eliminación de los aranceles para abrir la economía. Sin embargo, la relación impuestos/PIB de la RD ha promediado un 13 por ciento desde el año 2000 (excepto en 2006-2008 cuando promedió arriba del 14 por ciento), lo que la convierte en una de las más bajas de LAC.

La capacidad del país para recaudar impuestos se ha visto socavada por los altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como por el uso generalizado de los gastos tributarios. El incumplimiento de las obligaciones fiscales debido a la evasión y la elusión de impuestos es un reto fundamental para la movilización de ingresos en la RD. La tasa estimada de evasión fiscal en 2017 fue de 61.9 por ciento para el ISRe (4.2 por ciento del PIB), 57.1 por ciento para el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRp) (1.68 por ciento del PIB) y 43.6 por ciento para el IVA, que en la RD se denomina Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Este nivel de evasión fiscal es más alto que en cualquier otro país de LAC⁸ y representó el equivalente a 9.5 por ciento del PIB en 2017.⁹ No ha disminuido de manera significativa desde 2007, a pesar de los esfuerzos del gobierno para prevenir la evasión fiscal, tales como el aumento de las sanciones, la adopción de nuevas tecnologías como la facturación electrónica voluntaria y los sistemas de retención del IVA, así como un aumento del número de contribuyentes auditados. Además, se estima que los gastos tributarios ascendieron al equivalente a 4.8 por ciento del PIB en 2020, de los cuales las exenciones del IVA representaron por sí solas el 2.5 por ciento del PIB.¹⁰ Un período de 15 años de “vacaciones” del ISRe para las empresas en las zonas económicas especiales (ZEE) se ha sumado a los gastos tributarios totales, y el umbral para el ISRp sigue siendo alto.

⁵ Aunque esta brecha de ingresos corresponde a 2010, no ha habido cambios significativos en la recaudación de impuestos en la RD.

⁶ Garza, M., P. Morra y D. Simard. 2012. “The Fiscal Position: Prospects and Options for Adjustment”. En Piñón et al., *Central America, Panama, and the Dominican Republic. Challenges following the 2018-19 Global Crisis*. FMI, Washington, D.C. La brecha de ingresos se mide como la diferencia entre el nivel actual de recaudación de impuestos y el nivel que resultaría de lograr el esfuerzo fiscal que prevalece en los países con el mismo nivel de ingresos per cápita.

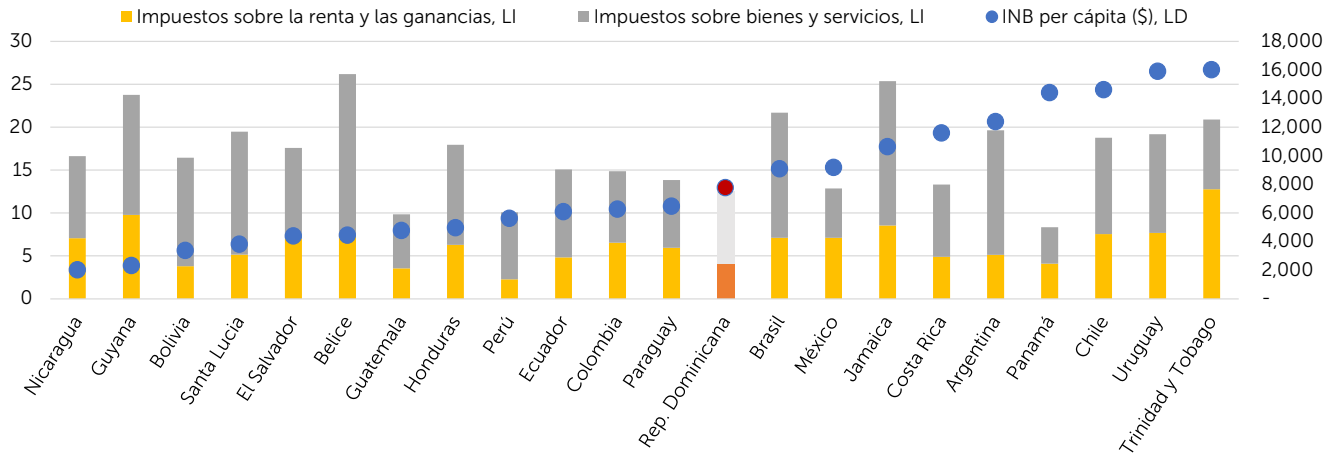
⁷ OCDE, 2013. “Fiscal policy for development in the Dominican Republic”. *Making Development Happen* No. 2, OECD Publishing, París.

⁸ La evasión fiscal del ISRe fue de 39.6 por ciento en Uruguay, 49.7 por ciento en Argentina, 31.4 por ciento en México y 26.6 por ciento en Brasil (Gobierno de la República Dominicana: Equipo Interinstitucional, 2018).

⁹ Gobierno de la República Dominicana. Estimación del Incumplimiento Tributario en la República Dominicana, Equipo Interinstitucional, 2018.

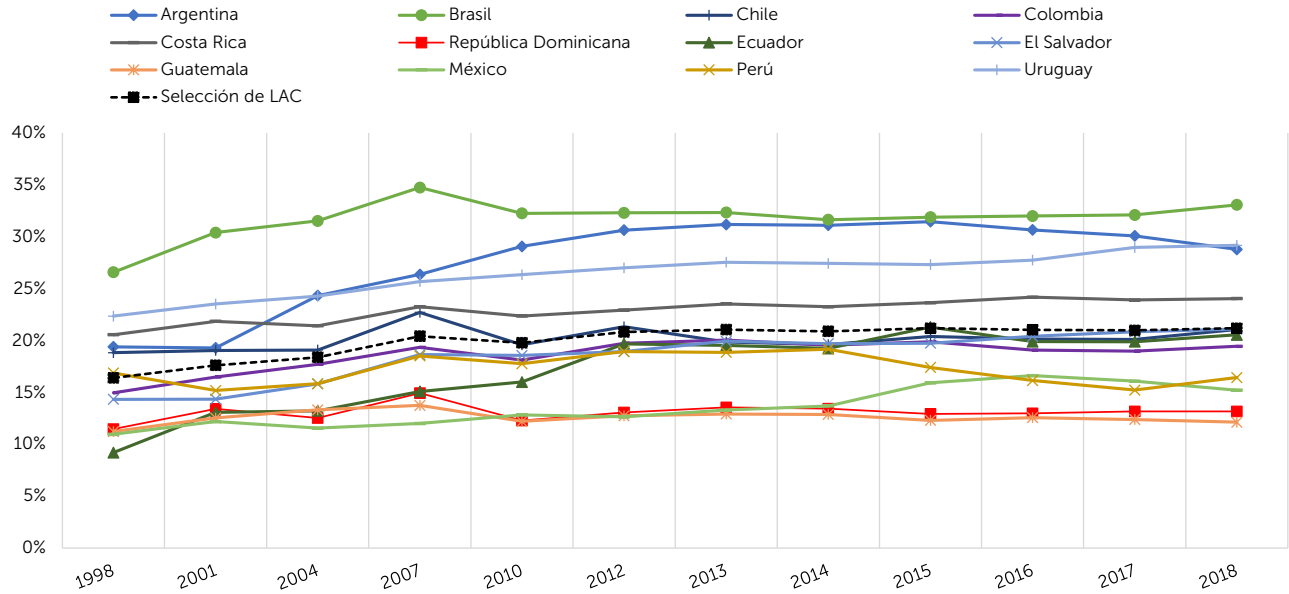
¹⁰ Gastos Tributarios en República Dominicana: Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2020. Ministerio de Hacienda. Septiembre de 2019.

Figura 4. Ingresos tributarios e INB per cápita, 2018



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de los IDM y de OCDE 2020.

Figura 5. Carga tributaria en LAC, 1998-2018 (Porcentaje del PIB)



Fuente: OCDE 2020.

La complejidad y la imprevisibilidad del sistema tributario también contribuyen a los bajos niveles de recaudación de ingresos. Un sistema tributario complejo afecta a la capacidad de un país para recaudar ingresos de manera eficaz y eficiente, redistribuir los ingresos y corregir las externalidades. Además, la carga de trabajo de la administración tributaria ha aumentado en tareas engorrosas como el control de múltiples incentivos fiscales que limita su capacidad de realizar un análisis más sustantivo de la gestión de riesgos de la recaudación de ingresos. El sistema tributario de la RD es muy complejo y las tasas de impuestos han sido objeto de frecuentes cambios, con

escaso impacto en la recaudación de ingresos. Como resultado, existe una falta de competitividad en el sector empresarial y se desalienta la formalización, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas (PYMEs). El aumento de la relación impuestos/PIB del 0.4 por ciento del PIB en 2013-2014 se debió principalmente a un aumento de la tasa del IVA y a la derogación de algunas exenciones sobre bienes básicos en la reforma fiscal de 2012. Sin embargo, desde 2014 no se ha mantenido el crecimiento de la relación impuestos/PIB, estancándose en torno al 13 por ciento del PIB, lo que pone de relieve la necesidad de reformas fiscales más amplias.

Los ingresos tributarios también se ven influenciados por la baja moral tributaria del país. La baja confianza del público en el gobierno hace que la gente esté menos dispuesta a pagar impuestos, lo que tiene un impacto en la sostenibilidad a largo plazo de los ingresos tributarios. Si bien la desconfianza en el gobierno ha ido en aumento en todas las economías de LAC, el nivel de confianza en el gobierno de la RD es uno de los más bajos de la región, ya que casi la mitad de todos los entrevistados en la encuesta¹¹ de Latinobarómetro de 2018 informaron que no confían en el gobierno, más que el promedio de 43 por ciento en LAC. Además, un alto nivel de percepción de la corrupción es un importante impulsor de la desconfianza en las instituciones públicas y el 48 por ciento de la población dominicana cree que la corrupción está muy extendida en la administración tributaria. En el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional, la RD ocupó el puesto 137 de 198 países en 2019, la misma posición que Liberia y Papúa Nueva Guinea y cerca de México, Paraguay, Honduras y Guatemala.¹² Dado que este alto nivel de percepción de la corrupción reduce la disposición de la gente a pagar impuestos, el aumento de la confianza entre los contribuyentes y las autoridades es fundamental para el crecimiento sostenible de los ingresos.

En los últimos años, las autoridades han avanzado en el fortalecimiento de la administración de los ingresos, aunque se necesitan más esfuerzos para ampliar la base imponible. La última administración se centró en el fortalecimiento institucional de las funciones de administración de los ingresos tanto internos como externos, incluyendo: i) la creación de un sistema en línea que conecta las dos instituciones que gestionan la recaudación de ingresos: la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA); ii) la elaboración de una estrategia de recaudación de ingresos basada en el riesgo para aumentar el cumplimiento de los contribuyentes; iii) la implementación de un sistema de trazabilidad de las bebidas alcohólicas y los cigarrillos para reducir la evasión fiscal; y iv) la introducción de un nuevo régimen fiscal simplificado para las pequeñas empresas.¹³ Si bien es probable que las reformas adoptadas en 2017-2018 hayan mejorado el cumplimiento, el Gobierno también debe ampliar la base imponible actual para mejorar la recaudación de ingresos tributarios.

La alineación con los estándares internacionales sobre la lucha anti lavado de dinero y combate al financiamiento del terrorismo (ALD/CFT) y de transparencia fiscal ha ayudado a mejorar la transparencia en la RD.

Los esfuerzos para mejorar la transparencia han reducido la probabilidad de lavado de dinero y evasión de impuestos (incluso en el extranjero) y han ayudado a los esfuerzos de recaudación de impuestos. El establecimiento del registro de propiedad beneficiaria final (PBF), si se mantiene y supervisa adecuadamente, constituirá un paso importante para hacer frente al lavado de dinero y la evasión fiscal en el país y movilizar los ingresos nacionales.¹⁴ Además, en 2018 la RD se sumó al Marco Inclusivo sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) de la OCDE para hacer frente a la evasión y el fraude fiscales. También es miembro del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios (EOI, por sus siglas en inglés), y la RD fue considerada “en gran medida cumplidora” en la segunda ronda de revisiones entre pares en 2019. La RD también firmó en 2016 la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE, que entró en vigor a finales de 2019. Este convenio facilita el intercambio de información tributaria y sirve como posible marco jurídico internacional para aplicar el estándar para el intercambio automático de información en materia fiscal (AEOI, por sus siglas en inglés), incluido el Modelo de Acuerdo entre Autoridades Competentes (Modelo CCA, por sus siglas en inglés) y el Estándar Común de Reporte (CRS, por sus siglas en inglés), que establece los requisitos de presentación de informes y de diligencia debida para el intercambio automático de información para las cuentas financieras. En su calidad de miembro del Foro Global (FG), la RD se ha comprometido a aplicar el estándar de AEOI, aunque todavía no se le ha exigido que se comprometa a una fecha para iniciar el intercambio de información.¹⁵

La crisis de COVID-19 presenta desafíos sin precedentes para la movilización de los ingresos nacionales (MIN) en la RD. La experiencia de crisis pasadas muestra que su efecto sobre los impuestos (especialmente los impuestos directos) supera el impacto económico tanto en escala como en duración (Recuadro 1). Para finales de 2021, no se espera que el crecimiento del PIB haya vuelto a los niveles anteriores a la crisis de COVID-19 en la mayoría de los países.

¹¹ <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

¹² <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>

¹³ Informe de país del FMI No. 19/273:2019. Consulta del Artículo IV, agosto de 2019, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

¹⁴ GAFILAT. 2018. *Mutual Evaluation Report of the Fourth Round – Dominican Republic*.

¹⁵ <https://www.oecd.org/tax/beeps/>

En comparación con las proyecciones presupuestarias anteriores a la crisis, se prevé que los ingresos tributarios en la RD disminuirán en el equivalente a 2 puntos porcentuales del PIB en 2020.¹⁶ La crisis ha dado lugar a una desaceleración del turismo internacional y las exportaciones, importantes fuentes de ingresos y empleo. A nivel nacional, la crisis ha aumentado el gasto público relacionado con la atención de la salud y el apoyo a las empresas y los hogares vulnerables, al tiempo que ha tenido un impacto negativo en los ingresos tributarios del gobierno. En este entorno, las reformas de la política fiscal y la administración tributaria desempeñan un papel fundamental en la reducción del impacto de la crisis y en garantizar una recuperación económica inclusiva y fiscalmente sostenible.

La crisis actual también puede ofrecer oportunidades para superar los desafíos relacionados con las reformas de los incentivos fiscales. Es necesario que las autoridades realicen un análisis de la relación costo-beneficio de los incentivos fiscales para determinar las mejores opciones de política para prestar un apoyo focalizado una vez que la crisis sanitaria se haya estabilizado. Dado que eliminar o reducir la desgravación fiscal se trata de una decisión política, mostrar los beneficios económicos de las reformas podría ayudar a obtener el apoyo político, junto

con el apoyo de la sociedad civil, necesarios para aplicar las reformas de ampliación de la base. La RD debe centrarse en cerrar la brecha de ingresos reduciendo los gastos tributarios mediante una estrategia integral que incluya la reducción de las exenciones del impuesto sobre la renta (por ejemplo, incentivos y “vacaciones” fiscales en las zonas francas y otros sectores clave como la manufactura y el turismo), la ampliación de la base imponible (limitando el uso de la calificación o tasa cero y de tasas reducidas en ciertos bienes y servicios) y la continuación de la mejora de la administración de los ingresos.

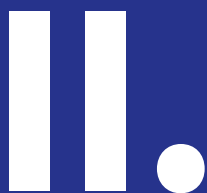
Dado que más del 90 por ciento del total de los ingresos del gobierno de la RD proviene de los impuestos, es importante que las autoridades adopten reformas destinadas a aumentar los ingresos tributarios. Por ejemplo, en lugar de exenciones de impuestos, el gobierno podría aumentar el gasto público y poner más recursos a disposición de programas específicos. La racionalización de las exenciones fiscales y su sustitución por subsidios focalizados debería formar parte de la estrategia de aumento de los ingresos tributarios, ya que las exenciones e incentivos fiscales han influido negativamente en la recaudación de impuestos en la RD.

¹⁶ Banco Mundial 2020. Dominican Republic Covid-19 Crisis Response Support, junio de 2020.

Recuadro 1: Aspectos específicos del sistema de ingresos que afectan a la recaudación en el contexto del COVID-19

- **Impuestos aduaneros y comerciales.** En las economías abiertas, la interrupción de las cadenas de valor globales tiene un efecto negativo directo e inmediato en los ingresos recaudados por las aduanas (es decir, impuestos selectivos, derechos de importación e IVA). En los países africanos y otros países en desarrollo, la desaceleración de la actividad económica en China que comenzó en enero de 2020 ya ha dado lugar a una disminución de las importaciones de manufacturas, que se agravará a medida que la pandemia siga extendiéndose por todo el mundo.
- **Impuestos al consumo (interior).** Una gran parte de los bienes consumidos en los países en desarrollo se importan, o incluyen partes, de China y otros países en los que la producción se ha visto afectada por la pandemia. Al interrumpirse las cadenas de suministro, los comerciantes locales que venden artículos importados, como textiles, productos electrónicos o artículos domésticos, no reciben suministros. A medida que la pandemia siga afectando a países de todo el mundo, es probable que la situación se deteriore aún más a medida que la demanda responda a shocks en la oferta.
- **Impuestos directos.** Durante el próximo año, es probable que los ingresos por ISRe e ISRp disminuyan a medida que se desaceleren las actividades generadoras de ingresos y las autoridades ofrezcan un margen de maniobra para el pago de impuestos. La recaudación de impuestos sobre la nómina y los salarios puede experimentar los efectos más inmediatos, ya que tienen un retraso más corto.
- **Ingresos por los recursos naturales.** La pandemia de COVID-19 coincide inicialmente con un aumento de los precios del oro y una caída importante del precio del petróleo y otras materias primas. Los países importadores de materias primas se benefician generalmente de la caída de los precios del petróleo, pero los ingresos podrían verse afectados negativamente en la medida en que los impuestos se basen en el valor de los productos derivados del petróleo (es decir, ad valorem en lugar de tasas específicas para el combustible y otros productos).
- **Administración y cumplimiento tributario.** Las medidas sanitarias pueden perturbar las operaciones de las administraciones tributarias, incluidas las actividades de cumplimiento de la ley y de servicio al contribuyente. Por ejemplo, algunas administraciones tributarias ya han suspendido las auditorías y la recaudación de impuestos debido a la crisis de COVID-19. La reducción de las actividades de aplicación de la ley podría aumentar la tolerancia de los contribuyentes al riesgo de evasión y elusión fiscal y, por consiguiente, reduciría el cumplimiento fiscal. Además, los atrasos en el pago de impuestos pueden aumentar a medida que los contribuyentes desvíen los flujos de efectivo limitados a sus operaciones comerciales. Las empresas también pueden proteger su flujo de efectivo suspendiendo o retrasando el pago de salarios, suministros, préstamos y otras obligaciones, lo que podría reducir aún más los impuestos recaudados.

Fuente: The Fiscal Impact and Policy Response to COVID-19, Unidad de Política Fiscal y Desarrollo Sostenible (MTI GP), 3 de abril de 2020.



Estructura tributaria

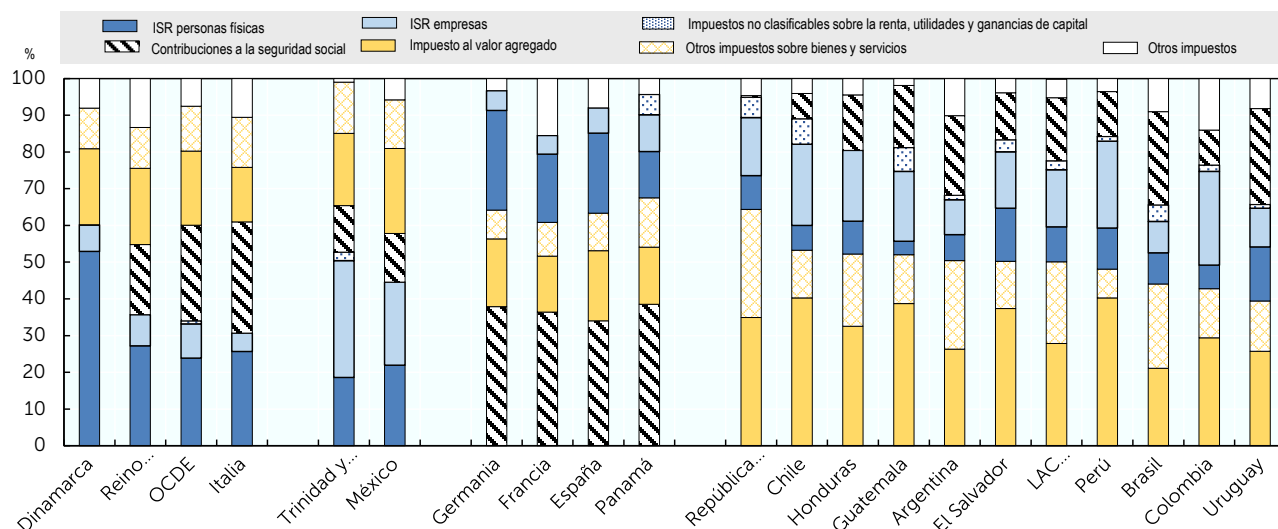
En 2018, los gobiernos de LAC dependieron en gran medida de los ingresos procedentes de los impuestos sobre bienes y servicios, mientras que los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta y las CSS eran bajos en comparación con el promedio de la OCDE. Los impuestos sobre bienes y servicios constituyeron, en promedio, más de la mitad de los ingresos tributarios totales en LAC (excepto en México, Panamá y Trinidad y Tobago), más que alrededor de un tercio de los ingresos tributarios en la OCDE (Figura 6). Sin embargo, como proporción del PIB, los ingresos tributarios por bienes y servicios en LAC y la OCDE fueron similares en 2017, con un promedio de 11.4 y 10.9 por ciento, respectivamente. La participación de los ingresos por IVA también fue similar, con un promedio equivalente al 5.9 por ciento del PIB en LAC y 6.8 por ciento del PIB en la OCDE. En cambio, la participación combinada de los impuestos sobre la renta, las utilidades y las CSS fue mucho menor en LAC (promedio de 44.6 por ciento en 2017) que en la OCDE (60.1 por ciento), en parte debido a la prevalencia de la provisión privada de seguridad social en muchos países de LAC. Como proporción del PIB, los impuestos sobre la renta, las utilidades y las CSS ascendieron al 10.0 por ciento en LAC, menos de la mitad del promedio de la OCDE (20.7 por ciento). La diferencia más llamativa entre LAC y la OCDE se relaciona con los ingresos procedentes del ISRp, que en 2017 representaron en promedio el 23.9 por ciento de los ingresos tribu-

tarios totales (8.3 por ciento del PIB) en la OCDE, cifra muy superior al 9.7 por ciento (2.2 por ciento del PIB) en LAC. Sin embargo, el ISRe generó el 15.3 por ciento de los ingresos tributarios totales (3.4 por ciento del PIB) en LAC, superior al 9.3 por ciento (3.0 por ciento del PIB) en la OCDE. Por último, los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente (ITRMA) ascendieron a un promedio equivalente al 1.1 por ciento del PIB en LAC en 2018, inferior al promedio de 2.3 por ciento de la OCDE. Los impuestos sobre los bienes inmuebles y la nómina son fuentes de ingresos menos importantes en LAC que en la OCDE.¹⁷

Al igual que en otros países de LAC, los impuestos sobre bienes y servicios (IBS) generan la mayor parte de los ingresos tributarios totales de la RD y representaron casi un tercio del total de los impuestos en 2018. Los IBS en la RD representan el 64.4 por ciento de todos los ingresos tributarios en 2018, superior tanto al promedio de LAC de 50.0 por ciento¹⁸ como al promedio de la OCDE de 32.4 por ciento (Figura 7). En la RD, la mayor parte de los ingresos tributarios provinieron del IVA (34.9 por ciento) en 2018. El impuesto sobre la renta y las utilidades representó el 30.6 por ciento del total de los ingresos tributarios en el mismo año, superior al promedio de LAC de 27.6 por ciento y cercano al promedio de la OCDE de 34 por ciento. En 2018, los impuestos sobre la propiedad representaron menos del 0.5 por ciento de los ingresos tributarios totales en la RD, la pro-

¹⁷ OCDE 2020.

¹⁸ Ha habido un aumento de los impuestos al consumo durante los últimos 20 años en toda la región de Latinoamérica y el Caribe.

Figura 6. Estructura tributaria por país, 2018 (Participación en los ingresos tributarios totales)


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de OCDE 2020 y 2019. Para los países de LAC se usan datos de 2018 y para los países de la OCDE se utilizan datos de 2017.

porción más baja en LAC, debido a la evasión y la elusión de impuestos, así como a la antigüedad de los catastros de propiedad y los métodos de valoración. Los ITRMA, incluyendo los impuestos sobre los vehículos de motor y los servicios de transporte, ascendieron al equivalente a 1.1 por ciento del PIB de la RD en el mismo año, y los ingresos de las CSS representaron menos del 0.5 por ciento de los ingresos totales.

El IVA y los impuestos selectivos han aumentado considerablemente en la RD, mientras que los impuestos sobre el comercio exterior se han reducido, lo que ha contribuido a una estructura tributaria más equilibrada.

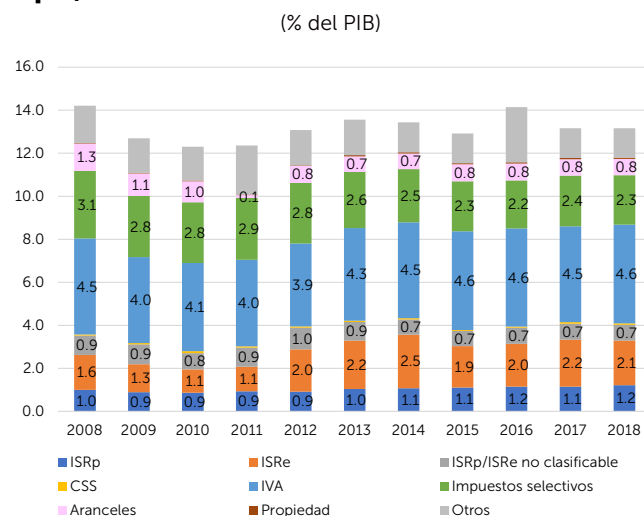
Los ingresos procedentes de los impuestos indirectos representan casi la mitad de los ingresos tributarios totales del país, proporción más alta que el tercio de los ingresos totales de la OCDE (Figura 8). La gran dependencia del país de los impuestos indirectos se debe en parte al modesto papel que juegan el ISR_p (que tiene un umbral de exención relativamente alto) y el ISR_e (en el que muchas empresas de las ZEE se benefician de exenciones fiscales) en la recaudación de impuestos. Los impuestos indirectos, que incluyen el IVA, los impuestos selectivos sobre el consumo de determinados bienes y servicios y los derechos de aduana sobre las importaciones, representaron más de la mitad de todos los impuestos recaudados en el período 2000-2018 (un promedio equivalente al 8.5 por ciento del PIB). Durante este período, la participación del IVA en los ingresos totales aumentó del 20.5 por ciento al 34.9 por ciento, ya que la tasa del IVA aumentó del 16 por ciento en 2004 al 18 por ciento en 2012, mientras que la participación de los impuestos sobre el comercio exterior en los ingresos totales disminuyó del 27.8 por ciento al 5.8 por ciento, ya que el país ha estado reduciendo las tasas arancelarias desde 2007, según lo dis-

puesto en el acuerdo regional de libre comercio del CAF-TA-DR. Si bien el IVA representaba el 34.9 por ciento del total de impuestos en 2018, solo representaba el 4.6 por ciento del PIB, por debajo del promedio regional del 6 por ciento del PIB. Además, los impuestos selectivos representaron el 17.4 por ciento de los ingresos totales en 2018, impulsados por los impuestos selectivos sobre los derivados del petróleo, que representaron el equivalente a 1.3 por ciento del PIB y más de la mitad de los ingresos totales procedentes de los impuestos selectivos.

Aunque los impuestos indirectos representan la mayor parte de los ingresos tributarios de la RD, la participación de los impuestos directos en los ingresos totales (como parte del PIB) ha aumentado en los últimos 20 años.

Los impuestos directos, que incluyen los impuestos sobre la renta y la propiedad, representaron el equivalente a 4.6 por ciento del PIB en 2018, frente al 2.9 por ciento del PIB en 2000. El ISR_e es el mayor impuesto directo, con ingresos equivalentes al 2.1 por ciento del PIB en 2018, y casi se duplicó como proporción del PIB desde 2000 impulsado principalmente por el auge de los precios de las materias primas después de 2003. Los ingresos por ISR_p se han mantenido bajos, en un promedio equivalente al 1 por ciento del PIB durante los últimos 10 años debido a la alta informalidad laboral, lo que significa que es probable que haya un potencial para aumentar los ingresos por ISR_p en la RD. Los impuestos sobre la propiedad, que incluyen impuestos sobre propiedades urbanas, activos, sucesiones y donaciones, y transferencias, generaron ingresos por un valor equivalente a apenas el 0.6 por ciento del PIB en 2018. Si bien los impuestos sobre la propiedad representan una pequeña parte de la carga tributaria total en todos los países de LAC, podrían ser otra fuente de ingresos tributarios que vale la pena mejorar.

Figura 7. Ingresos tributarios por impuesto principal, 2008-18

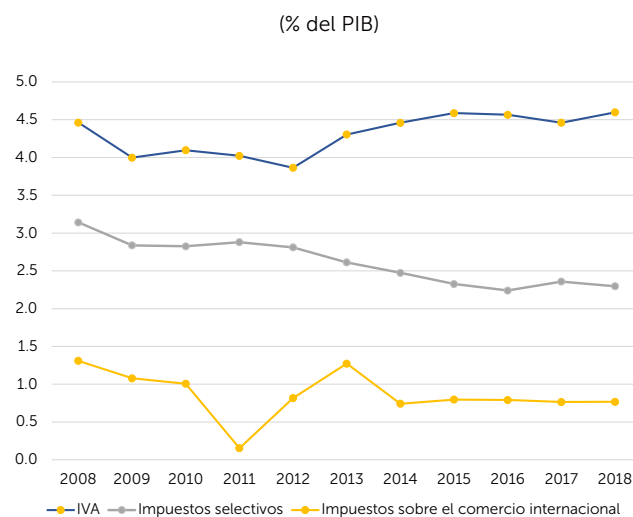


Fuente: OCDE 2020.

Las CSS explican casi el 40 por ciento de la diferencia con los promedios de LAC y de los países de la OCDE.

Los bajos niveles de recaudación de ingresos por ISRe, ISRp e IVA explican el 40 por ciento de la diferencia con el promedio de LAC. En la RD, las CSS representaron el 0.5 por ciento del PIB en 2018, el más bajo entre los pares regionales y muy por debajo del promedio de LAC (4 por ciento del PIB) y la OCDE (9.1 por ciento del PIB). Una de las razones de la baja participación de las CSS en los ingresos públicos es la prevalencia de la provisión privada de seguridad social en LAC. En los países con regímenes de seguridad social públicos o mixtos (por ejemplo, Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay), las CSS representan una mayor proporción de los ingresos tributarios totales.¹⁹ El aumento de los ingresos por concepto de ISRe e IVA durante las dos últimas décadas en la RD fue insuficiente para alcanzar el promedio de LAC (2.1 y 4.6 por ciento del PIB, respectivamente, en la RD en 2018, inferior al promedio de 3.5 y 6.0 por ciento del PIB, respectivamente, en LAC), y los ingresos públicos procedentes de estos dos impuestos siguen siendo más bajos en la RD que en los países comparadores. Sin embargo, los ingresos públicos provenientes del ISRp alcanzaron el equivalente a 1.2 por ciento del PIB en 2018, solo 1.1 puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio de LAC. Las autoridades de la RD necesitarán aumentar la contribución a los ingresos de sus principales impuestos para movilizar con éxito ingresos adicionales.

Figura 8. Impuestos indirectos, 2008-18



Fuente: OCDE 2020.

Al igual que en muchos países de la región, el gobierno central recauda la mayor parte de los ingresos tributarios en la RD.

Más aún, el gobierno central recaudó alrededor del 99.5 por ciento del total de los ingresos tributarios del país en 2018, mucho más que el promedio de LAC, en donde los gobiernos centrales recaudaron dos tercios o más del total, y que el promedio de alrededor del 60 por ciento en la OCDE.²⁰ Este papel dominante del gobierno central en la recaudación de impuestos podría reflejar una falta de capacidad administrativa y técnica a nivel subnacional. A pesar del bajo potencial de las autoridades locales para generar ingresos, la delegación de la recaudación de ciertos impuestos a las entidades subnacionales (por ejemplo, impuestos sobre la propiedad, las licencias de vehículos automotores, la transferencia de bienes muebles y los impuestos sobre servicios específicos) podría reducir los costos administrativos.

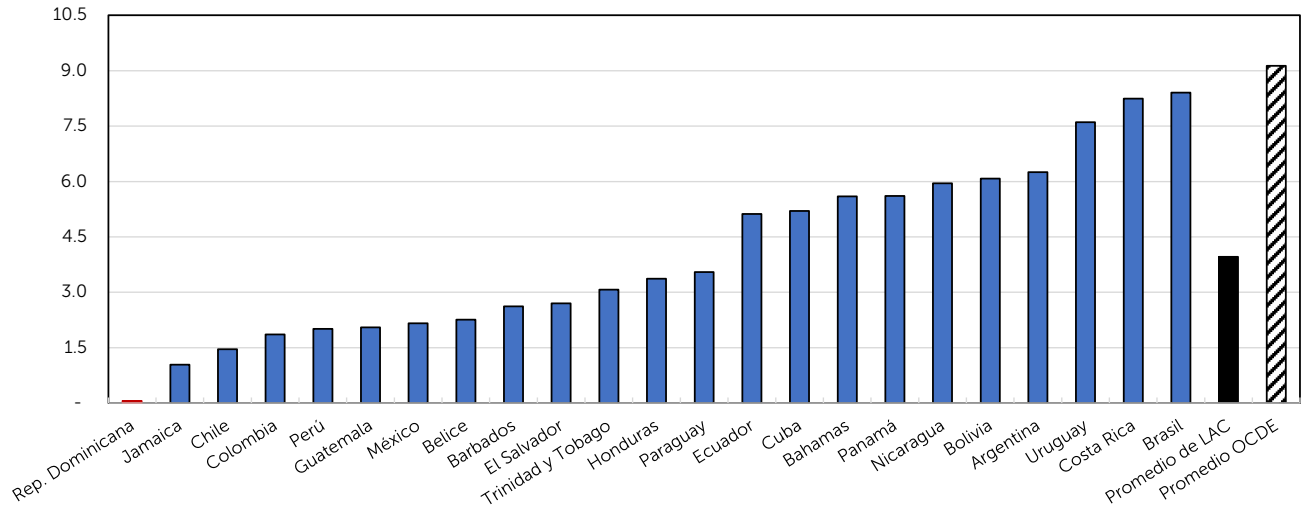
Existen dos instituciones que manejan la recaudación de ingresos en la RD: la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA).

La DGII es un organismo gubernamental independiente responsable de la recaudación y administración de los ingresos internos en nombre del gobierno central, y también es responsable de la supervisión ALD de las entidades no financieras obligadas. La DGII es la principal responsable de la mayor parte de los ingresos tributarios del país, y en 2018 recaudó el 75 por ciento de todos los ingresos tributarios. Cinco impuestos representaron

¹⁹ OCDE 2020.

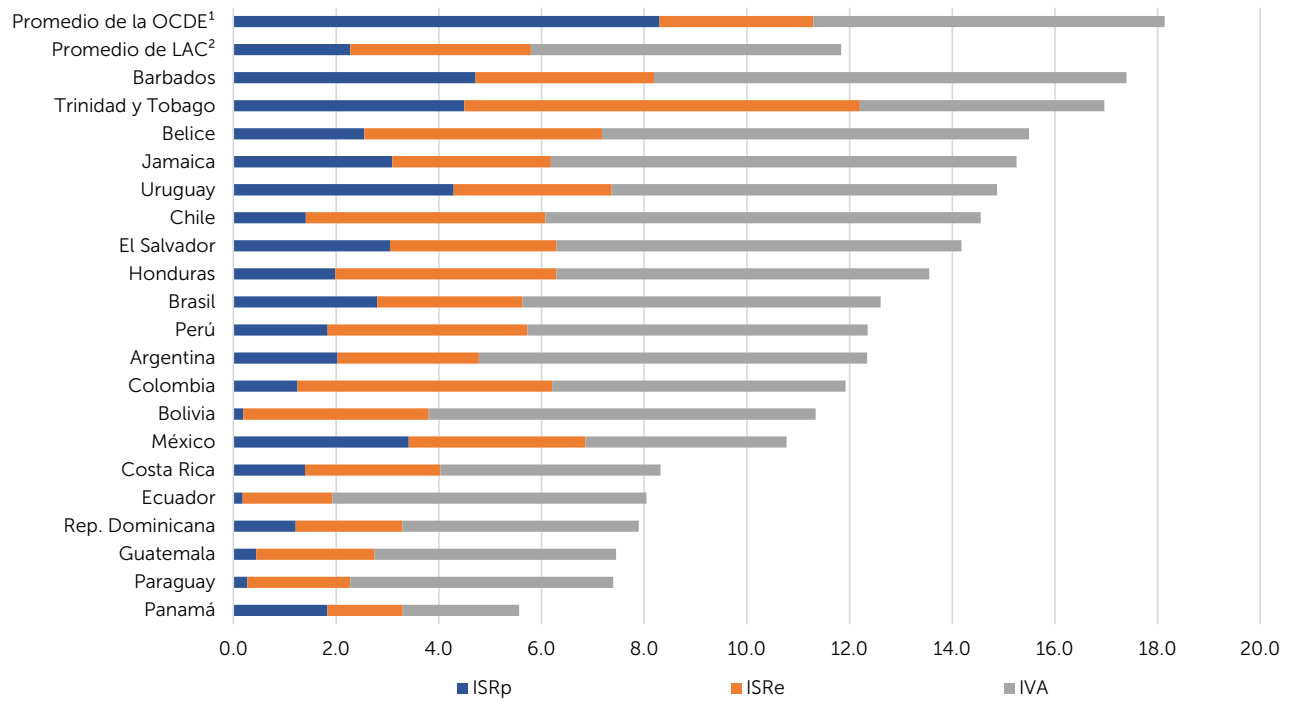
²⁰ OCDE 2020.

Figura 9. Contribuciones a la seguridad social en LAC, 2018 (% del PIB)



Fuente: OCDE 2020

Figura 10. ISRp, ISRe e IVA en LAC, 2018 (% del PIB)



Fuente: OCDE 2020, 2018 y 2017.

Nota: Los datos promedio de la OCDE son de 2017 y los datos promedio de los países de LAC son de 2018.

más del 80 por ciento del total de los ingresos tributarios recaudados por la DGII en 2015: el IVA (ITBIS nacional), el ISRe, un impuesto fijo sobre el consumo de hidrocarburos, el ISRp y un impuesto selectivo sobre el consumo interno de combustibles.²¹ Mientras tanto, la DGA es responsable de la recaudación y administración de todos los impuestos y aranceles relacionados con el comercio exterior. En 2018, recaudó el 25 por ciento restante de los ingresos tributarios, y en este caso el IVA (ITBIS) sobre las importaciones representa casi el 70 por ciento de los ingresos recaudados.

La alta dependencia de la RD de los ingresos provenientes del IVA requiere una estrecha coordinación entre la DGII y la DGA para mejorar el control y el cumplimiento de pago del IVA. La evaluación de 2016 de la Herramienta de Evaluación de Diagnóstico de la Administración Tributaria (TADAT, por sus siglas en inglés)²² encontró que la DGII no cuantifica o monitorea todos los reportes inexactos, y no calcula sistemáticamente la evasión tributaria relacionada con el IVA. La creación de un equipo interinstitucional en 2016, compuesto por la Tesorería, el Banco Central, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, la DGII y la DGA, para estudiar la brecha del IVA y del impuesto sobre la renta fue un paso en la dirección correcta para mejorar el monitoreo de la evasión fiscal.²³ Sin embargo, dado que los ingresos por concepto de IVA son recaudados por ambos organismos fiscales, se necesitan claras sinergias en la administración entre los organismos para diseñar e implementar una estrategia de auditoría y aplicación de la ley y aumentar el cumplimiento voluntario.

La consolidación de un gran número de impuestos menores administrados por la DGII podría fortalecer la administración de los impuestos que generan altos ingresos. La DGII es responsable de la recaudación de varios impuestos menores que generaron, en promedio, menos del 0.1 por ciento de sus ingresos tributarios en 2018. Más de 10 tipos de impuestos diferentes representaron en conjunto solo el 0.07 por ciento de los ingresos tributarios recaudados por la DGII en 2015. Entre ellos se incluyen los impuestos sobre juegos de apuestas por celular, apuestas deportivas, a los fósforos, placas de reemplazo, registro de títulos de propiedad, transferencia de la propiedad de vehículos de motor, así como los impuestos selectivos sobre los cigarrillos y el alcohol.²⁴ Algunos de estos impuestos, como los impuestos sobre el reemplazo de placas y los fósforos, tienen un potencial de ingresos extremadamente limitado y no tienen un propósito claro de política, mientras que los bajos ingresos generados por otros impuestos podrían indi-

car una grave falta de capacidad de recaudación. Las autoridades podrían revisar todos los impuestos menores para consolidarlos o eliminarlos, lo que podría reforzar la administración de los impuestos con un alto potencial de ingresos y al mismo tiempo reducir los costos administrativos.

El pago de impuestos en la RD sigue llevando mucho tiempo. Según el informe *Doing Business* (DB) 2020 del Banco Mundial, que cubre el año calendario 2018 (del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018), la RD ocupa la posición 150 de 190 economías en el indicador de pago de impuestos, dos posiciones por debajo del informe anterior de DB, a pesar que ninguno de los demás indicadores cambió con respecto al informe anterior. La RD obtiene una puntuación de 57.4 en el pago de impuestos, que es inferior a la puntuación de sus pares: Dominica, Jamaica y Haití, y al promedio de LAC. De acuerdo con el mismo indicador, las empresas medianas de la RD realizan 7 pagos de impuestos por año, cantidad que es mucho menor que el promedio regional de LAC (27.1 pagos) y de la OCDE (11.2). Sin embargo, en términos de horas dedicadas a pagar tres impuestos principales (ISRe, IVA e impuestos laborales), en la RD las empresas medianas promedio dedican 317 horas por año al pago de impuestos. Esta cifra es significativamente superior al promedio de la OCDE, pero ligeramente inferior al promedio regional de 332 horas por año. Esto demuestra que el cumplimiento de las principales obligaciones fiscales es excesivamente gravoso.

Se espera que la facturación electrónica reduzca los costos de cumplimiento tributario y refuerce el control fiscal, aunque actualmente se encuentra en una fase voluntaria. Se espera que un uso más extenso de las facturas electrónicas contribuya a un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales, aumentando la eficiencia del control fiscal mediante el uso óptimo de la información recibida, y reduciendo a la vez el tiempo de tramitación y los costos para las empresas. La facturación electrónica también mejorará la eficiencia al agilizar el proceso de crédito fiscal y reembolso de impuestos, beneficiando a los contribuyentes y reduciendo al mismo tiempo los costos administrativos. La fase piloto de la factura electrónica concluyó en 2019 y ha tenido éxito, con la participación voluntaria de todos los principales contribuyentes. Desde 2020 la inscripción es voluntaria, y todos los contribuyentes que cumplan con los requisitos establecidos en el reglamento emitido por la DGII pueden emitir comprobantes fiscales electrónicos (e-CF). Sin embargo, el objetivo es la emisión obligatoria de facturas electrónicas y, para ello, es necesario que las autoridades tributarias aprueben un calendario gradual para la implantación obligatoria.

²¹ Banco Mundial 2017.

²² Herramienta de evaluación diagnóstica de la administración tributaria. 2016. "Informe de Evaluación del Desempeño de la República Dominicana", diciembre de 2016.

²³ TADAT 2016.

²⁴ Banco Mundial 2017.



Sistema tributario

La fiscalidad en la RD se rige por el Código Tributario²⁵ y las leyes especiales complementarias. El Código Tributario establece los principios y reglas fiscales generales para la administración de los impuestos, sanciones, procedimientos y recaudación. Comprende la normativa general relacionada con los cuatro principales impuestos: i) el impuesto sobre la renta (ISR), ii) el IVA (ITBIS), iii) el impuesto selectivo al consumo y iv) el impuesto sobre los activos. El Código Tributario ha sido modificado varias veces desde su creación hace 28 años. Entre 2007 y 2011 se aprobaron varias reformas tributarias que dieron lugar a una importante disminución de los ingresos públicos, que pasaron del equivalente al 14.9 por ciento del PIB en 2007 al 12.4 por ciento del PIB en 2011.²⁶ Adicionalmente, la reforma fiscal de 2012,²⁷ una de las más grandes de la última década, se centró principalmente en el ajuste de las tasas impositivas para aumentar la MIN.

El sistema tributario de la RD se caracteriza por una base imponible estrecha debido a los gastos tributarios generalizados, la evasión y elusión de impuestos y la informalidad. Un análisis de 2020 del Banco Mundial de la política fiscal y de redistribución de la RD²⁸ reveló que algunos de los impuestos directos del país (es decir, los impuestos sobre los salarios, los ingresos por intereses y los dividendos) y los impuestos indirectos (es decir, el IVA y los impuestos selectivos sobre las bebidas alcohólicas, la cerveza, los cigarrillos, los productos petrolíferos, los servicios de telecomunicaciones y de seguros, y varios otros bienes importados) son progresivos. En un análisis similar anterior también se comprobó que sus gastos tributarios estaban mal orientados y distribuidos de manera regresiva e imponían considerables costos fiscales y económicos.²⁹ La recaudación de ingresos en la RD también se ve obstaculizada por la informalidad, incluyendo el trabajo informal.

²⁵ La Ley No. 11-92 del 16 de mayo de 1992, comúnmente conocida como Código Tributario y sus enmiendas, establece disposiciones generales para los impuestos y las interacciones legales.

²⁶ Entre los principales cambios en los impuestos durante este período se incluyen i) recortes en el ISRp y el ISRe en 2007; ii) la eliminación de aranceles a través del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y la Unión Europea; iii) el aumento de los gastos tributarios y los regímenes especiales; y vi) la no indexación del impuesto selectivo sobre los hidrocarburos. (OCDE 2013).

²⁷ Reforma fiscal introducida por la Ley N° 253-12 en 2012 (Ley para el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del estado para la sostenibilidad fiscal y el desarrollo sostenible). Las principales reformas incluyeron: i) mantener fija la tasa progresiva del ISRp hasta el 2015; ii) aumentar la tasa del IVA del 16 por ciento al 18 por ciento y eliminar el estatus de exención fiscal o el tratamiento especial de varias categorías de bienes básicos; iii) fijar la tasa del ISRe en 29 por ciento para el 2013, 28 por ciento para el 2014 y 27 por ciento para el 2015 y en adelante; iv) implementar un sistema tributario dual con tasas fijas sobre los ingresos de capital (10 por ciento para dividendos, intereses); y v) aumentar la exención básica del impuesto sobre la propiedad a RD\$6.5 millones.

²⁸ Banco Mundial. (2021, de próxima aparición). *Poverty and Distributional Impacts of Fiscal Policy in Dominican Republic*. Washington, D.C.

²⁹ Banco Mundial, 2016. *Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic*. Washington, D.C: Banco Mundial.

REVISIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Tabla 1. Composición de los impuestos del Gobierno Central de la RD, 2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Porcentaje del PIB								
Total de ingresos tributarios	12.3	12.4	13.1	13.6	13.4	12.9	13.0	13.2	13.2
Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	2.7	3.0	3.9	4.2	4.3	3.7	3.9	4.1	4.0
Impuesto sobre la renta personal	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	1.1	1.2	1.1	1.2
Impuesto sobre la renta de las empresas	1.1	1.1	2.0	2.2	2.5	1.9	2.0	2.2	2.1
Otros impuestos sobre la renta	0.8	0.9	1.0	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Impuestos sobre la propiedad	0.7	0.7	0.8	0.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Impuesto sobre la propiedad	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otros impuestos sobre la propiedad	0.6	0.7	0.8	0.8	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Impuestos sobre los bienes y servicios	8.8	8.6	8.3	8.5	8.5	8.5	8.5	8.4	8.5
IVA (ITBIS)	4.1	4.0	3.9	4.3	4.5	4.6	4.6	4.5	4.6
Impuestos sobre bebidas alcohólicas	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Impuestos sobre el tabaco	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Impuestos sobre derivados del petróleo	1.7	1.8	1.8	1.6	1.5	1.4	1.3	1.4	1.3
Aduanas y derechos de importación	1.0	0.1	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8
Otros impuestos indirectos	1.0	1.7	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Contribuciones a la seguridad social	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1
	Porcentaje de los ingresos tributarios totales								
Total de ingresos tributarios	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	22.0	24.0	29.8	30.6	31.8	28.9	3.9	31.0	30.6
Impuesto sobre la renta personal	7.0	7.6	7.0	7.6	8.0	8.6	8.9	8.7	9.2
Impuesto sobre la renta de las empresas	8.8	9.2	15.0	16.6	18.5	14.9	15.3	16.6	15.8
Otros impuestos sobre la renta	6.2	7.2	7.7	6.4	5.3	5.4	5.8	5.7	5.6
Impuestos sobre la propiedad	5.5	5.8	6.3	6.5	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6
Impuesto sobre la propiedad	0.2	0.2	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5
Otros impuestos sobre la propiedad	5.2	5.6	6.1	6.0	4.2	4.2	4.1	4.2	4.2
Impuestos sobre los bienes y servicios	71.8	69.7	63.6	62.5	63.2	66.1	65.1	63.9	64.4
IVA (ITBIS)	33.3	32.5	29.5	31.7	33.2	35.5	35.1	33.9	34.9
Impuestos sobre bebidas alcohólicas	6.2	5.9	5.5	5.1	5.0	5.4	5.2	5.1	5.2
Impuestos sobre el tabaco	1.9	1.6	1.4	1.2	1.1	1.1	0.9	1.0	0.8
Impuestos sobre derivados del petróleo	14.2	14.8	13.6	11.9	11.3	10.5	10.1	10.6	10.2
Aduanas y derechos de importación	8.0	6.9	6.1	5.4	5.4	6.1	6.0	5.7	5.8
Otros impuestos indirectos	8.3	8.0	7.5	7.2	7.1	7.6	7.8	7.5	7.5
Contribuciones a la seguridad social	0.8	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.5	0.5

Fuente: OCDE 2020.

Tabla 2. Tasas estatutarias del impuesto sobre la renta en países seleccionados de LAC

País	Tasa de ISRe	Tasa de ISRp	Tasa de IVA
Argentina	30	35	21
Bolivia	25	13	13
Brasil	34*	28	18
Chile	27	35	19
Colombia	32	39*	19
Costa Rica	30	25	13
República Dominicana	27	25	18
Ecuador	25	35	12
El Salvador	30	30	13
Guatemala	25	7	12
Honduras	30	25	15
México	30	35	16
Nicaragua	30	30	15
Panamá	25	25	7
Paraguay	10	10	10
Perú	29.5	30	18
Uruguay	25	36	22*
<i>Promedio de los países seleccionados de LAC</i>	27.3	27.2	15.4
<i>Promedio de la OCDE</i>	21.8	42.8	19.3

Fuente: IBDF, CIAT. *Tasa estatutaria más alta.

Dado que las tasas impositivas estatutarias del país coinciden en general con las de sus pares, la ampliación de la base imponible mediante la eliminación de las exenciones fiscales y abordando la informalidad es clave para aumentar los ingresos. Si bien las tasas estatutarias de la RD para el ISRe y el ISRp están alineadas con los promedios de LAC, su tasa de IVA es ligeramente superior al promedio de LAC (Tabla 2). Por lo tanto, para aumentar los ingresos procedentes del ISRe, las autoridades deben centrarse no tanto en tasas más altas sino en ampliar la base reduciendo los regímenes fiscales especiales que incentivan las oportunidades de arbitraje. Las autoridades deben considerar la posibilidad de armonizar las tasas y garantizar que las actividades similares se graven con la misma tasa.

Impuestos sobre la renta

La RD tiene principalmente un sistema de impuestos territorial. Todos los ingresos derivados de fuentes dominicanas están sujetos al impuesto sobre la renta, incluyendo los ingresos por actividades comerciales, industriales, agrícolas, mineras y similares en el país, así como los ingresos generados por capitales, propiedades u otros derechos ubicados, colocados o utilizados económicamente en la RD. Además, los ingresos financieros (por ejemplo, dividendos, intereses y bonos) obtenidos por un residente dominicano, independientemente de su ubicación, también son grava-

bles en la RD. Los establecimientos permanentes de personas jurídicas no residentes, compañías y entidades extranjeras, y sucursales de compañías extranjeras que no tienen la administración y control efectivo de sus operaciones en la RD están sujetos al ISRe sobre sus ingresos locales a la misma tasa de impuesto que las compañías residentes. Si bien los no residentes están sujetos a retenciones de impuestos sobre sus ingresos de origen dominicano, y la RD tiene normas de capitalización delgada o subcapitalización, existe un riesgo de erosión de la base imponible debido al traslado de beneficios por parte de las empresas multinacionales y nacionales en las zonas francas de exportación (ZFE), ya que la RD carece de reglas efectivas de documentación de precios de transferencia.³⁰

Impuesto sobre la renta de las empresas

El ISRe es la segunda mayor fuente de ingresos tributarios de la RD.³¹ El ISRe equivalió al 2.1 por ciento del PIB y al 15.8 por ciento de los ingresos tributarios totales en 2018. Entre 2000 y 2018, la recaudación del ISRe aumentó del equivalente a 1.2 por ciento del PIB en 2000 al 2.1 por ciento en 2018, debido principalmente a un aumento de la tasa del ISRe del 25 por ciento al 29 por ciento en 2011, así como a los altos precios de las materias primas. Sin embargo, la participación de los ingresos derivados del ISRe en el país sigue estando por debajo del promedio tanto de LAC (3.5 por ciento del PIB) como de la OCDE (3.0 por ciento del PIB).

³⁰ Para más información, véase el Anexo I. Fiscalidad internacional.

³¹ Los impuestos selectivos representaron el equivalente a 2.3 por ciento del PIB en 2018.

El país redujo su tasa de ISRe al 27 por ciento en respuesta a la competencia internacional por la inversión extranjera.

Las empresas están obligadas a pagar la cantidad más alta entre el 27 por ciento de ISRe sobre el beneficio neto imponible o un impuesto del 1 por ciento sobre los activos, este último funciona como un impuesto mínimo. La tasa estándar del ISRe de la RD ha cambiado varias veces desde 2000, siguiendo la tendencia mundial.³² Para 2011, las tasas de ISRe cayeron por debajo del 30 por ciento en 26 de los 34 países miembros de la OCDE. Esta reducción de la tasa del ISRe estuvo acompañada de una serie de reformas para ampliar la base imponible, reducir las distorsiones del sistema tributario y aumentar los ingresos tributarios. Aunque la tasa del ISRe de la RD está actualmente por debajo del promedio regional del 27.3 por ciento, todavía está por encima del promedio de la OCDE de alrededor del 22 por ciento.

Las tasas impositivas efectivas en la RD son inferiores a las tasas estatutarias debido a las amplias exenciones para ciertas inversiones, lo que sugiere una competencia fiscal nociva.

Si bien la tasa estatutaria de ISRe del país está a la par con el promedio de LAC, sus tasas impositivas efectivas son bajas y a menudo inexistentes debido a los generosos tratamientos preferenciales que reducen o eliminan la carga impositiva para ciertas inversiones, sectores y regiones. Un estudio del Banco Internacional de Desarrollo (BID) realizado en 2019³³ reveló grandes variaciones en el impuesto sobre la renta y en las tasas impositivas efectivas para las distintas actividades económicas debido a regímenes fiscales especiales. Por ejemplo, midiendo tanto el tamaño de las inversiones de capital como el de la fuerza laboral, la evidencia sugiere que la tasa impositiva efectiva disminuye a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Las empresas más grandes tienen una ventaja comparativa al navegar por el complejo sistema tributario de la RD y ser más capaces de encontrar vacíos para reducir su carga tributaria que sus contrapartes más pequeñas. En lugar de hacer cambios en su tasa general del ISRe, la RD debe concentrarse en racionalizar los múltiples regímenes fiscales que influyen en su tasa efectiva de impuestos y que podrían crear una competencia fiscal nociva.

La eficiencia de los ingresos por ISRe del país es menor que la de países comparables.

Si bien la eficiencia del ISRe de la RD parece ser sensible a los cambios en la tasa imposi-

tiva, es menos sensible a los cambios en la administración tributaria (Figura 12). Esto está respaldado por un estudio de 2017 del Banco Mundial sobre la eficiencia de la recaudación de impuestos, en el que se determinó que la eficiencia de la recaudación de impuestos tendía a disminuir durante los períodos en los que la tasa impositiva del ISRe no se modificaba. El estudio también reportó que la eficiencia de los ingresos por ISRe del país³⁴ es menor que la de países comparables, como Brasil, Chile y Colombia, que tenían tasas de ISRe más bajas que la RD en 2015. Incluso, Perú, que tenía una tasa impositiva similar a la de la RD, tuvo una eficiencia en la recaudación del ISRe de 0.099, mucho más alta que el 0.074 de la RD (Figura 13). Aumentar la eficiencia de ingresos por ISRe en la RD de 0.074 al promedio de 0.108 del grupo de comparación impulsaría la recaudación de ingresos en un estimado equivalente a 0.9 por ciento del PIB.³⁵

La baja eficiencia y recaudación de ingresos provenientes del ISRe podrían deberse a la prevalencia de los gastos tributarios.

Ciertas secciones del Código Tributario y leyes específicas de la RD prevén tasas impositivas más bajas o deducciones más generosas para sectores o actividades económicas específicos, como una tasa de ISRe inferior al 27 por ciento, “vacaciones” fiscales en ciertos sectores y zonas francas, depreciación acelerada y deducciones por capacitación (Recuadro 2). Reducir la tasa impositiva para determinados grupos de interés requiere aumentar las tasas impositivas para otros, y las tasas impositivas elevadas y desiguales para las diferentes actividades y sectores distorsionan la asignación de recursos, reduciendo la productividad y el crecimiento económico. La mayoría de los gastos tributarios relacionados con el ISRe se concentran en las zonas francas y el sector del turismo. Si bien tanto las zonas francas como el turismo son importantes para generar divisas y empleo, la situación general de la economía puede haber influido en su desarrollo más que los incentivos fiscales. Las autoridades deberían considerar la posibilidad de cambiar los gastos tributarios de incentivos fiscales basados en utilidades (por ejemplo, las “vacaciones fiscales”, las tasas impositivas preferenciales o las exenciones de ingresos) a un modelo focalizado en inversiones (por ejemplo, deducciones o créditos fiscales especiales), ya que ha demostrado ser más efectivo para atraer inversiones.

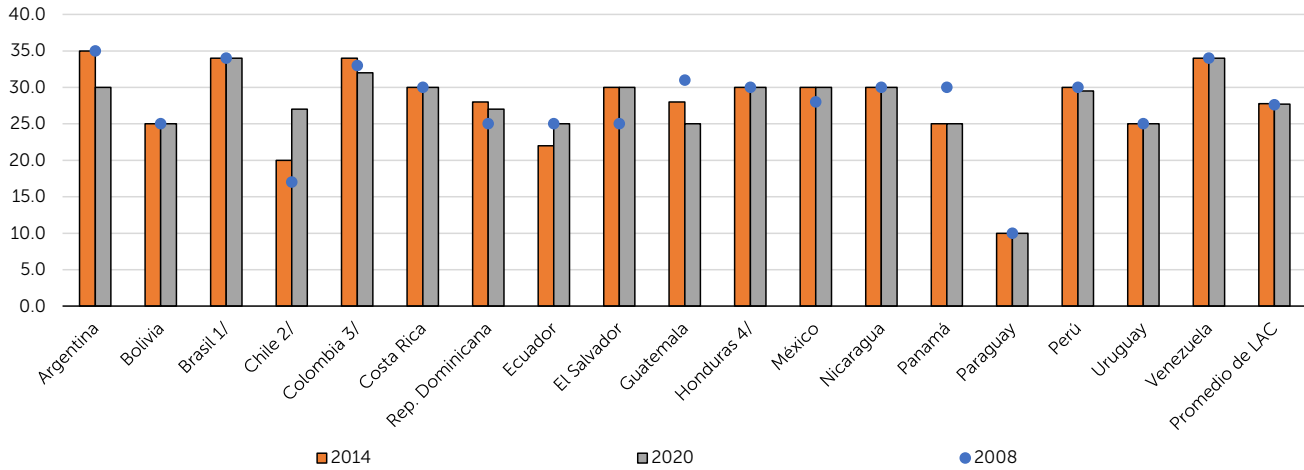
³² El Artículo 4 de la Ley 557-05 sobre Reforma Tributaria fijó la tasa del ISRe en 30 por ciento para 2006, 29 por ciento para 2007, 27 por ciento para 2008 y 25 por ciento para 2009. Sin embargo, la Ley 172-07 de 2007 fijó la tasa del ISRe en un 25 por ciento a partir del año fiscal 2007. Posteriormente, la Ley 139-11 elevó la tasa del ISRe al 29 por ciento a partir del año fiscal 2011, mientras que la Ley 253-12 redujo la tasa del ISRe al 28 por ciento para el año fiscal 2014 y al 27 por ciento para 2016.

³³ BID 2019. Azuero, R., Bosch, M., Cardoza, M. y Sánchez, D. “Productivity, misallocation, and special tax regimes in the Dominican Republic”. Documento de trabajo 1050 del BID.

³⁴ La eficiencia de la recaudación del ISRe es la relación entre la recaudación fiscal real y el potencial de recaudación fiscal calculado con base en la tasa estatutaria.

³⁵ Banco Mundial 2017. Aunque este estudio midió la eficiencia de los ingresos por ISRe a partir de 2015, solo ha habido un ligero aumento de los ingresos, y la tasa fue reducida del 28 al 27 por ciento.

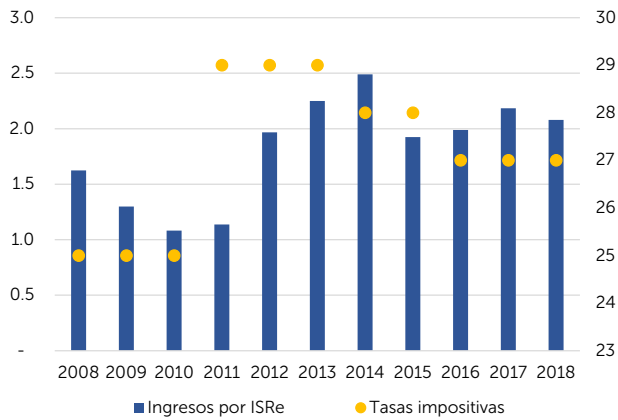
Figura 11. Tasas del impuesto sobre la renta de las empresas en LAC



Fuente: IBFD.

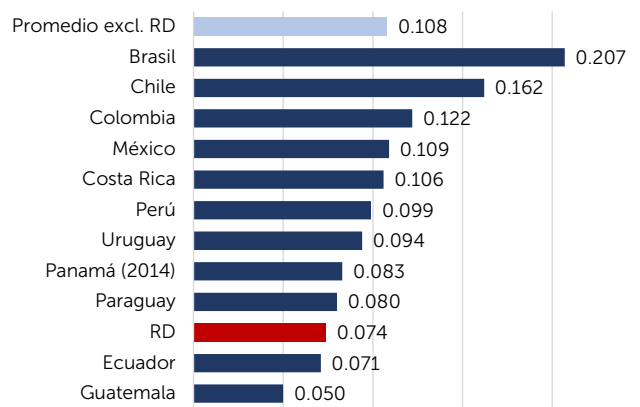
Notas: 1/ La tasa impositiva incluye la contribución social sobre el lucro (CSL); 2/ Se aplica una tasa del 25 por ciento de ISRe para las PYMEs y una tasa del 27 por ciento de ISRe para las entidades sujetas al sistema parcialmente integrado (SPI) sobre el ingreso mundial de la entidad; 3/ Para los años 2008 y 2014 se incluye el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) del 9 por ciento; 4/ Se incluye una sobretasa del 5 por ciento (Aportación Solidaria).

Figura 12. Tasa e ingresos por ISRe (% del PIB), 2008-18



Fuente: OCDE 2020, IBFD, CIAT.

Figura 13. Eficiencia de los ingresos por ISRe, 2015



Fuente: Banco Mundial 2017.

La prevalencia de la evasión fiscal en la RD también contribuye a la baja tasa de recaudación del ISRe, lo que pone de relieve la necesidad de fortalecer la administración tributaria para reducir la economía informal. Dado que el ISRe representa la mayor parte de los ingresos por impuestos sobre la renta, y que las tasas de evasión estimadas son generalmente más altas para el ISRe que para el ISRp, se estima que el nivel implícito de pérdida de impuestos y de ingresos potenciales es alto en la RD y en otros países de Centroamérica y la región andina.³⁶ Por ejemplo, los

estudios oficiales más recientes estiman que la brecha tributaria en la RD fue equivalente al 4.2 por ciento del PIB en 2017, mientras que la tasa de evasión fiscal alcanzó el 61.9 por ciento en el mismo año (Figura 14). El hecho de tener diferentes regímenes de impuesto sobre la renta para diferentes sectores facilita la planificación y evasión tributarias, mientras que aumenta la carga de trabajo para la administración tributaria. El éxito de la administración tributaria en detectar y sancionar el incumplimiento deber reflejarse en un mayor nivel de cumplimiento tributario y un menor nivel

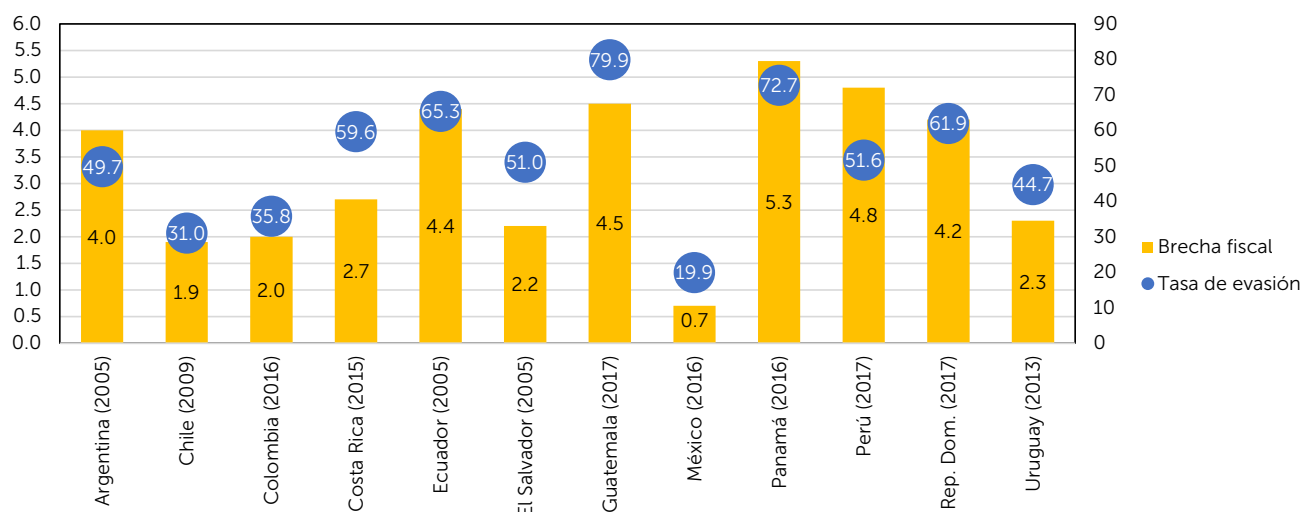
³⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.

Recuadro 2: Exenciones y deducciones del ISRe

- *Las exenciones* incluyen: dividendos de acciones; dividendos en efectivo de los que se haya retenido el impuesto en el momento de la distribución; ingresos procedentes de una póliza de seguro de vida; e ingresos por proyectos, programas y actividades artísticas y culturales declaradas de interés cultural por el Consejo Nacional de Mecenazgo (Ley 340-19).
- *Las deducciones* incluyen: depreciación fiscal; amortización de bienes intangibles; pago de intereses (con limitaciones para los intereses pagados de conformidad con la retención del 10 por ciento); gastos en investigación y desarrollo previamente aprobados por la administración tributaria; ciertas contribuciones benéficas; y gastos de educación de los empleados y sus dependientes (Ley 179-09). Se aplica una base especial de depreciación con respecto a determinados activos arrendados o adquiridos en virtud de la Ley 392-07 sobre Innovación y Competitividad.
- Regímenes especiales del ISRe: i) ZFE y zonas fronterizas; ii) turismo; iii) sector textil; iv) energía renovable; v) competitividad e innovación industrial; vi) libros y bibliotecas; y vii) industria cinematográfica.

Fuente: IBFD y PwC Resúmenes de impuestos.

Figura 14. Tasas de evasión y brecha tributaria del ISRe (% del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2020.

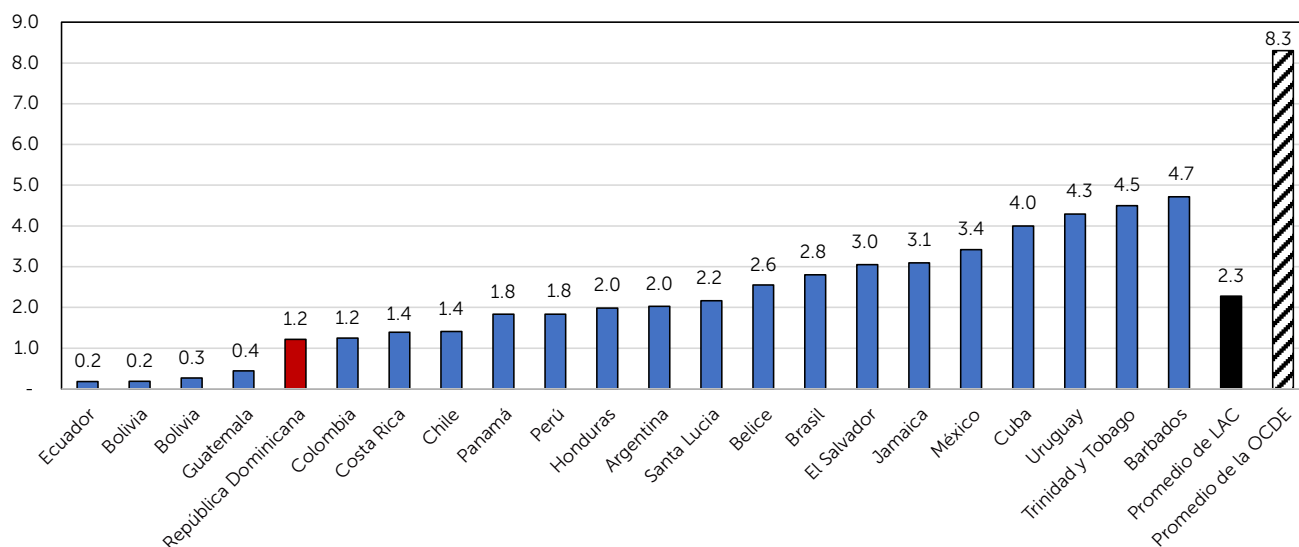
de evasión fiscal. Los estudios muestran que los países con una administración tributaria relativamente eficiente tienen una economía informal considerablemente más pequeña.³⁷ Según TADAT 2016, la DGII no cuantifica ni monitorea el alcance total de los informes inexactos y no calcula sistemáticamente la evasión fiscal (solo calcula ocasionalmente las tasas de evasión para los principales impuestos).³⁸

Impuesto sobre la renta de las personas físicas

La recaudación del ISRp también es baja en la RD, representando un promedio del 7.9 por ciento de los ingresos tributarios totales y el 1 por ciento del PIB durante la última década. En 2018, los ingresos por ISRp representaron el equivalente al 1.2 por ciento del PIB (9.2 por ciento

³⁷ Gordana Savić, Aleksandar Dragojlović, Mirko Vujošević, Miloško Arsić y Milan Martić (2015), *Impact of the efficiency of the tax administration on tax evasion*, Economic Research-Ekonomska Istraživanja, 28:1, 1138-1148, DOI: [10.1080/1331677X.2015.1100838](https://doi.org/10.1080/1331677X.2015.1100838).

³⁸ *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT)* (en español, Herramienta para una evaluación de diagnóstico de la administración tributaria), *Performance Assessment Report: Dominican Republic*, diciembre de 2016.

Figura 15. Recaudación de ISRp en LAC, 2018 (% del PIB)


Fuente: OCDE 2017 y 2018.

Nota: Datos de 2017 para la OCDE y datos de 2018 para LAC.

de los ingresos tributarios totales), casi la mitad del promedio de LAC del 2.3 por ciento del PIB y muy por debajo del promedio de la OCDE del 8.3 por ciento del PIB. También es inferior a la de algunos países comparables de LAC como Perú (1.8 por ciento del PIB y 11.1 por ciento de los ingresos tributarios totales). El bajo nivel de recaudación del ISRp en la RD puede explicarse en parte por la baja eficiencia de los ingresos por ISRp debido a varias exenciones y deducciones, su alto umbral de ingresos exentos y su baja tasa impositiva marginal.

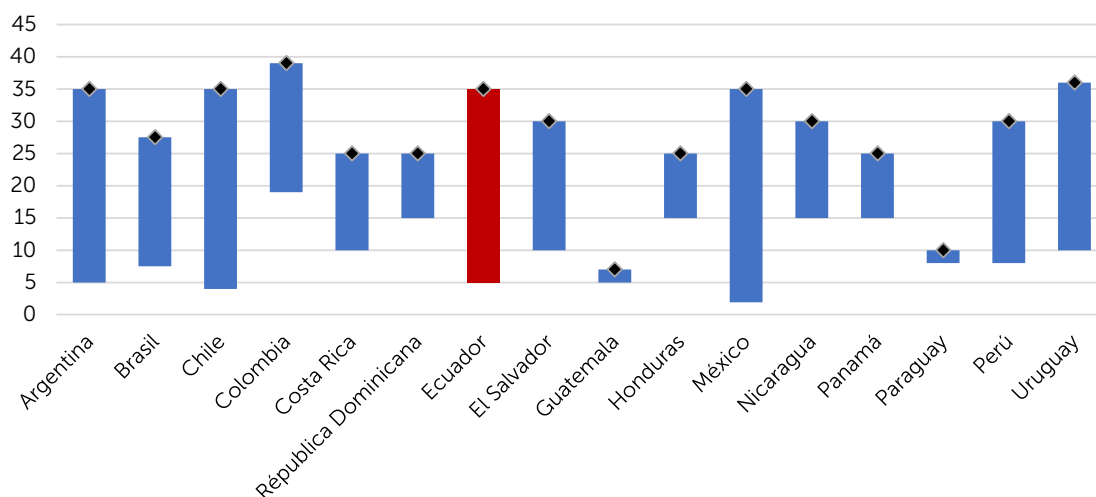
Las tasas de ISRp en la RD están en línea con las de países comparables a nivel internacional. Al igual que con el ISRe, las personas residentes están sujetas al ISRp por sus ingresos de origen dominicano así como por sus ingresos gravables de origen extranjero por inversiones y ganancias financieras. En la RD, como en muchos otros países, la tasa impositiva marginal sobre los ingresos laborales es progresiva (es decir, aumenta con los ingresos). El ISRp del país tiene tres tramos, que van del 15 por ciento (para ingresos entre RD\$416,200 y RD\$624,329) al 20 por

ciento (para ingresos entre RD\$624,329 y RD\$867,123) y hasta un máximo del 25 por ciento (para ingresos superiores a RD\$867,123). La tasa de ISRp de la RD está en gran medida en línea con el promedio regional, aunque la tasa marginal mínima está por encima del promedio regional (10.0 por ciento), mientras que la tasa marginal máxima es ligeramente inferior al promedio regional (27.6 por ciento) y mucho más baja que el promedio de la OCDE (42.8 por ciento) (Figura 16).³⁹ Con solo tres tramos progresivos, su estructura de tasas sigue la tendencia mundial. No obstante, si se reduce el umbral de exención de impuestos, podría haber cierto margen para mejorar la estructura de las tasas marginales aumentando la tasa impositiva marginal máxima y reduciendo la tasa marginal mínima, lo que podría aumentar la recaudación de impuestos y hacer que las tasas fueran más progresivas. Por último, las ganancias de capital se gravan como ingresos imposables ordinarios bajo el mismo esquema del ISRp, y se determinan deduciendo el costo de adquisición, ajustado por la inflación, del monto de la venta. Los dividendos y los ingresos por intereses se gravan con una tasa del 10 por ciento.⁴⁰

³⁹ OCDE. <https://stats.oecd.org/#>.

⁴⁰ Las tasas finales de retención se aplican a los siguientes ingresos: i) 2 por ciento sobre los ingresos procedentes de trabajos realizados por subcontratistas y capataces que trabajan en la industria de la construcción y los ingresos obtenidos por conductores independientes que prestan servicios de transporte; ii) 25 por ciento sobre los ingresos procedentes de premios o ganancias de loterías, sorteos, juegos electrónicos, campañas publicitarias y cualquier otro tipo de apuesta no especificado; iii) 10 por ciento sobre los ingresos procedentes de premios o ganancias de las máquinas tragamonedas; y iv) tasas impositivas progresivas del 15 o el 25 por ciento sobre los ingresos procedentes de apuestas deportivas o loterías específicas, con una exención de los primeros RD\$100,000 pesos. Fuente: IBFD.

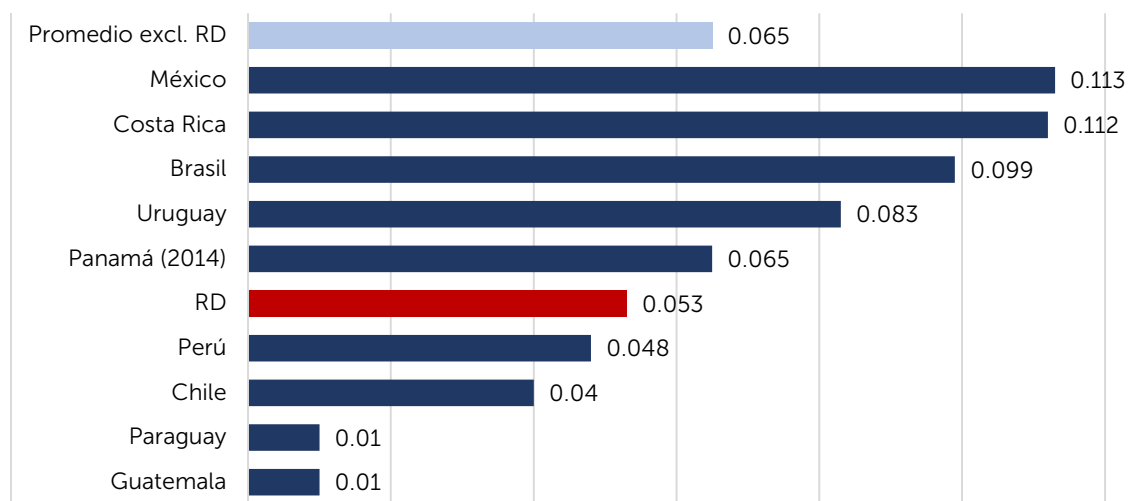
Figura 16. Tasas marginales de ISRp más bajas y más altas por país, 2018



Fuente: OCDE, IBFD y CIAT.

Nota: Datos de 2019 para los países de la OCDE y de 2020 para los países de LAC.

Figura 17. Eficiencia de los ingresos por ISRp en la RD y países comparativos de la región, 2015



Fuente: Banco Mundial 2017.

La eficiencia de los ingresos por ISRp del país es menor que la de sus pares. Si bien la eficiencia de los ingresos por ISRp de la RD (al igual que por ISRe e IVA) tiende a aumentar en respuesta al incremento de las tasas impositivas y a disminuir gradualmente con el tiempo, es inferior a la de países comparables que tienen tasas de ISRp ponderadas más bajas (Figura 17).⁴¹ Por ejemplo, la eficiencia de los ingresos por ISRp en Brasil y Costa Rica, que tienen tasas de

ISRp más bajas, es mayor que la de la RD. Esto demuestra que el fortalecimiento de la ejecución de la recaudación y la ampliación de la base tributaria pueden tener un impacto más sostenible en los ingresos tributarios que solo el aumento de la tasa impositiva. Llevar la eficiencia de los ingresos por ISRp de la RD de 0.053 al promedio regional de 0.065 aumentaría los ingresos tributarios totales en el equivalente a 0.26 por ciento del PIB.⁴²

⁴¹ La eficiencia de la recaudación del ISRp se estima dividiendo los ingresos por ISRp (como porcentaje del PIB) por la tasa impositiva promedio ponderada. No ha habido cambios significativos en la recaudación o en las tasas de ISRp desde 2015.

⁴² Banco Mundial 2017.

El análisis del Compromiso con la Equidad (CEQ) 2020 del Banco Mundial sugiere que la RD podría hacer que el ISRp sea más progresivo mediante la ampliación de la base imponible.⁴³ Esto se explica en parte por el alto umbral de exención del país, que es de RD\$416,220 (RD\$34,685 al mes o alrededor de US\$594), lo que resulta en la menor proporción de impuestos directos sobre el PIB entre los países analizados en el estudio. Las exenciones, deducciones y créditos, más allá de los relacionados con la generación de ingresos, reducen la base y hacen que el ISRp sea menos progresivo (Recuadro 3). Al determinar qué ingresos deben quedar exentos, las autoridades deben considerar el impacto en la equidad y la eficiencia, así como la viabilidad administrativa de la exención. Dado que las deducciones erosionan la base imponible, el diseño del ISRp desempeña un papel importante en la progresividad del sistema tributario global al tomar en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes. La tendencia en los países de la OCDE ha sido la de sustituir las deducciones del ISRp por créditos fiscales para crear incentivos uniformes en toda la escala de ingresos.⁴⁴ Por lo tanto, la RD debería considerar la posibilidad de simplificar su legislación sobre el ISRp reduciendo el número de deducciones y exenciones aplicables.

El umbral de elegibilidad del ISRp exige efectivamente a los contribuyentes que reciben el salario promedio. Un análisis de 2016 de la OCDE determinó que los trabajadores de los países de LAC, con excepción de México, no pagaban ningún ISRp al nivel del salario promedio en 2013. En cambio, la carga del ISRp sobre un trabajador con un salario promedio en la OCDE era del 15.5 por ciento, y superior a esa cifra si se consideran las CSS de los empleados (Figura 18).⁴⁵ Esto ilustra el alto umbral del ISRp –el nivel de ingresos a partir del cual una persona comienza a pagar impuestos sobre la renta– y la debilidad del ISRp como instrumento de recaudación de ingresos tributarios provenientes de los salarios en LAC. A pesar de que el ISRp tiene un desempeño inferior en todos los países de LAC, los contribuyentes del decil de ingresos más alto en la RD –individuos que ganan más de tres veces el salario promedio (es decir, más de RD\$754,652)– pagaron solo el 1.5 por ciento de sus ingresos brutos en ISRp en 2013.⁴⁶ Ese mismo año, los trabajadores de otros países de LAC, como El Salvador, Uruguay y México, comenzaron a pagar ISRp alrededor del octavo decil de ingresos y estaban sujetos a tasas impositivas efectivas más altas que sus contrapartes en la RD. Si bien el umbral del ISRp en la RD es actualmente más bajo en términos de PIB per cápita que en 2013,⁴⁷ sigue siendo equivalente al PIB per cápita del país. La aplicación del ISRp a solo una pequeña parte de la población limita severamente su papel en la reducción de la desigualdad de ingresos.⁴⁸

Recuadro 3: Exenciones, deducciones y créditos del ISRp en la RD a partir de 2020

- **Las principales exenciones** incluyen los viáticos para viajes, el bono de Navidad (es decir, el 13º salario mensual), y otros pagos extraordinarios como las prestaciones en especie proporcionadas por los empleadores.
- **Las deducciones** incluyen los gastos en educación (hasta 10 por ciento de los ingresos netos hasta RD\$104,055); las CSS; el 20 por ciento de la inversión total sobre una base de 5 años consecutivos para las personas que inviertan en proyectos clasificados bajo el marco de la Ley de Incentivo Turístico 158-01; y una deducción especial del 2.5 por ciento de los ingresos netos imposables para las personas que contribuyan al Fondo de Solidaridad para el Mecenazgo Cultural.
- **Los créditos** disponibles para las personas físicas son aquellos retenidos de los impuestos sobre la renta (excepto los dividendos e intereses) que se consideran pagos anticipados del ISRp.

Fuente: IBFD.

⁴³ Banco Mundial 2020 (de próxima aparición).

⁴⁴ OCDE 2013.

⁴⁵ OCDE/BID/CIAT. 2016. Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016. OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264262607-en>.

⁴⁶ Las personas solteras sin hijos en el décimo decil de ingresos están sujetas a una tasa de impuestos del 1.5 por ciento.

⁴⁷ Representaba 1.5 veces el PIB per cápita, era un 77 por ciento más alto que el salario promedio (RD\$225,961) y equivalía a casi cuatro veces el salario mínimo (RD\$102,549).

⁴⁸ El umbral es de RD\$416,220 (US\$7,112.4), equivalente al 98 por ciento del PIB per cápita de 2019 en moneda local. Fuente: WDI.

Figura 18. Impuesto sobre la renta y contribuciones a la seguridad social de los empleados, *2013
(% de los ingresos salariales brutos)

País ¹	Pagos totales	Impuesto sobre la renta	Contribuciones a la seguridad social	Salario promedio	
				US\$	PPP ²
Chile	19.1	0.0	19.1	13 334	19 127
Uruguay	18.0	0.0	18.0	12 616	14 576
Argentina	17.0	0.0	17.0	21 155	31 808
Panamá	11.4	0.0	11.4	9 202	16 202
México	11.0	8.5	2.5	7 748	12 705
Perú	10.9	0.0	10.9	6 267	11 185
Bolivia	10.6	0.0	10.6	5 791	12 510
Ecuador	9.5	0.0	9.5	8 007	14 559
Costa Rica	9.2	0.0	9.2	11 428	15 430
Brasil	9.0	0.0	9.0	10 525	14 152
Paraguay	9.0	0.0	9.0	8 106	15 602
El Salvador	8.9	0.0	8.9	5 308	10 766
Colombia	7.0	0.0	7.0	7 466	11 878
Jamaica	6.7	0.0	6.7	3 653	5 932
Rep. Dominicana	6.0	0.0	6.0	5 405	11 212
Nicaragua	5.7	0.0	5.7	3 205	8 239
Venezuela	5.5	0.0	5.5	8 671	13 701
Trinidad y Tobago	4.5	0.0	4.5	7 718	11 906
Guatemala	4.0	0.0	4.0	5 925	12 443
Honduras	3.6	0.0	3.6	5 851	11 480
Promedios no ponderados					
LAC	9.3	0.4	8.9	8 369	13 771
OCDE³	25.4	15.5	9.9	43 631	40 292

Fuente: OCDE, *Taxing Wages 2016*.

Notas: *Una sola persona sin hijos con un ingreso salarial promedio; 1. Países clasificados por pagos totales decrecientes;

2. Expresado en dólares estadounidenses con igual poder adquisitivo; 3. Promedio de la OCDE basado en OCDE, *Taxing Wages 2014*, Tabla 0.3.

La reducción del umbral de elegibilidad del ISRp mejoraría su progresividad y al mismo tiempo lo acercaría a los estándares internacionales. Dada la estructura de las tasas impositivas marginales de la RD, la reducción del umbral implicaría impuestos más altos para todos los contribuyentes que estén por encima del nuevo umbral. En muchos países de LAC, el umbral de elegibilidad del ISRp es superior al INB per cápita, excepto en Brasil, Panamá y Uruguay, que coincidentemente recaudan mayores ingresos tributarios por ISRp (2.8, 1.8 y 4.3 por ciento del PIB, respectivamente) (Tabla 3). Uno de los propósitos de la existencia de un umbral de elegibilidad es apoyar a los hogares de bajos ingresos asegurando que un nivel mínimo de ingresos no sea gravado. Por lo tanto, es generalmente común en los países pobres que una par-

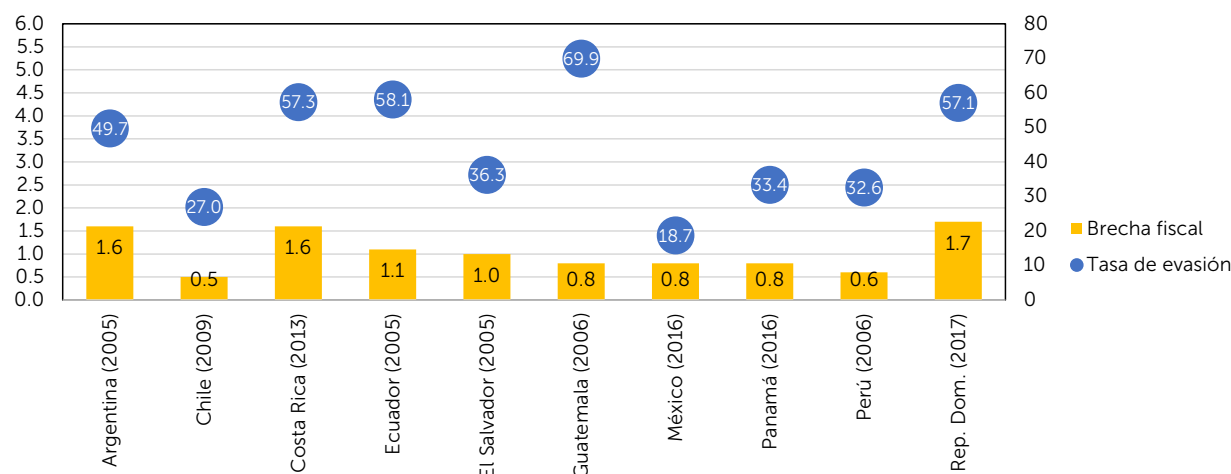
te significativa de la población no esté sujeta al ISRp. No obstante, tener un umbral tan alto como lo es el INB per cápita de un país, como en la RD, reduce el número de posibles contribuyentes y hace que el sistema tributario global sea menos progresivo. Para determinar el umbral de ingresos para el ISRp, las autoridades deben evaluar una serie de compensaciones, que van desde la equidad y la eficiencia hasta la asignación de recursos escasos y las necesidades de ingresos, así como las preocupaciones relacionadas con la economía política y el diseño del ISRp, incluidas las exenciones y deducciones. La crisis actual puede ofrecer una oportunidad para superar los retos políticos y realizar los cambios necesarios en el ISRp, como la reducción del umbral de elegibilidad.

Tabla 3. Umbral del ISRp e INB per cápita en países seleccionados de LAC, 2018

País	INB per cápita, UML actual, 2018	Umbral del ISRp, UML, 2018	Umbral del ISRp, % del INB per cápita	Gini*
Brasil	31,958.8	22,847.8	71%	53.9
Chile	9,773,037.2	652,765.5	7%	44.4
Colombia	19,355,598.2	36,140,040.0	187%	50.4
Costa Rica	6,608,967.6	799,000.0	12%	48
Rep. Dominicana	380,673.6	416,220.0	109%	43.7
Ecuador	6,130.3	11,270.0	184%	45.4
El Salvador	3,838.7	4,064.0	106%	38.6
Honduras	55,171.2	198,995.1	361%	52.1
Nicaragua	62,243.8	100,000.0	161%	46.2
Panamá	14,414.1	11,000.0	76%	49.2
Perú	21,692.3	29,050.0	134%	42.8
Uruguay	494,135.7	184,704.0	37%	39.7

Fuente: WDI 2018 y CIAT 2018.

* GINI 2018 o último año disponible (2017 para Chile y 2014 para Nicaragua).

Figura 19. ISRp: Evasión de impuestos y brecha tributaria estimada en LAC (% y participación del PIB)


Fuente: Banco Mundial 2017.

También existen otros factores, como la alta concentración de mano de obra asalariada y los altos niveles de evasión e informalidad, que limitan los ingresos por ISRp en la RD. La CEPAL 2020 estima que cerca de la mitad de los ingresos potenciales por ISRp se pierden a causa de la evasión fiscal en Latinoamérica (Figura 19).⁴⁹ En varios países de la región, la evasión fiscal está más extendida entre los trabajadores independientes de altos ingresos que entre los asalariados, ya que estos últimos suelen estar sujetos

a retenciones, lo que limita el potencial de incumplimiento fiscal. En la RD, la tasa estimada de evasión del ISRp fue de 57.1 por ciento en 2017, una de las más altas de LAC, mientras que su brecha tributaria por incumplimiento del ISRp alcanzó el equivalente a 1.7 por ciento del PIB. La recaudación de impuestos sobre los ingresos laborales provenientes de salarios fue la principal fuente de ingresos tributarios del ISRp en 2019, representando alrededor del 73 por ciento de los ingresos totales por ISRp.⁵⁰ Los ingresos tributarios

⁴⁹ CEPAL 2020.

⁵⁰ Clasificación económica mensual, Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, diciembre de 2019.

provenientes de los trabajadores independientes representaron apenas el 8 por ciento del total de los ingresos por ISRp debido a la alta informalidad de este grupo de contribuyentes. Por lo tanto, los esfuerzos para reducir la informalidad, que actualmente representa el 55 por ciento de la actividad laboral,⁵¹ podrían tener un efecto positivo en los ingresos por ISRp.

La RD necesita fortalecer su capacidad para realizar verificaciones cruzadas automatizadas a gran escala para cotejar las declaraciones de impuestos. Según TADAT 2016, las declaraciones del ISRe e ISRp se cotejan de forma rutinaria y sistemática con la información de las declaraciones de IVA, así como con la información de las agencias gubernamentales (por ejemplo, Aduanas, la Administración de la Seguridad Social y el Ministerio de Hacienda) y con los datos de los bancos e instituciones financieras sobre la retención de intereses. Sin embargo, otra información fiscal pertinente solo se revisa caso por caso. Además, en TADAT 2016 se determinó que no existe una recopilación de datos automatizada a gran escala ni una verificación cruzada de las declaraciones del ISRp y el ISRe con la información de los comerciantes por Internet, lo que podría contribuir a aumentar el cumplimiento voluntario.

Impuestos a las micro, pequeñas y medianas empresas

La experiencia internacional demuestra que la complejidad del régimen tributario estándar puede constituir una barrera para la formalización y el crecimiento empresarial, en particular entre las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs). Para fomentar la formalización y el crecimiento de las MIPYMEs, muchos países han introducido medidas de política y administración tributarias dirigidas a las MIPYMEs, incluidos regímenes fiscales especiales. Los sistemas tributarios simplificados para las MIPYMEs tienen por objeto formalizar a los contribuyentes tradicionalmente excluidos del régimen tributario general debido a la complejidad de la regulación y los altos costos de cumplimiento. Para diseñar eficazmente políticas tributarias dirigidas a este grupo de empresas, las autoridades deberían centrarse principalmente en las micro y pequeñas empresas que necesitan más apoyo,

entre ellas: i) las empresas familiares de subsistencia, que podrían considerarse microempresas; y ii) las empresas con capacidad limitada para cumplir sus obligaciones tributarias en términos de los costos de cumplimiento, que podrían considerarse pequeñas empresas.

Se necesita contar con esquemas tributarios simplificados para facilitar la administración eficaz del sistema tributario. Las autoridades tributarias tienen recursos limitados, por lo que deben concentrarse en los contribuyentes de alto riesgo. Dado que los contribuyentes de las MIPYMEs son diferentes de sus contrapartes de mayor tamaño, los sistemas simplificados para las MIPYMEs pueden reducir los costos de administración, que pueden ser elevados en relación con su contribución a los ingresos. En los sistemas simplificados, el control puede basarse en verificaciones y comprobaciones cruzadas que no requieren costosos auditores fiscales. Sin embargo, es necesario que el diseño incluya disposiciones para evitar los problemas comunes de este tipo de sistemas, como los desincentivos al crecimiento de las empresas y la agrupación de impuestos.

El principal objetivo de los regímenes fiscales para las MIPYMEs no es aumentar la recaudación de impuestos, sino mejorar la equidad y la eficiencia del sistema tributario general, ya que estas empresas representan una parte muy pequeña de la recaudación total de impuestos en LAC. Si todos los contribuyentes potenciales contribuyen al sistema tributario de acuerdo con su capacidad, el cumplimiento y la moral tributaria mejorarían, lo que fortalecería la legitimidad del sistema tributario. En 2010, la recaudación promedio de los regímenes tributarios implementados para las MIPYMEs en LAC alcanzó el 1 por ciento del total de los ingresos tributarios y el equivalente a menos del 0.5 por ciento del PIB, y estas proporciones no parecen haber cambiado en los últimos diez años. Mientras que la recaudación promedio del régimen tributario de las SIMPLES de Brasil representó el 2.8 por ciento de los ingresos tributarios totales y el 1 por ciento del PIB en 2010 (las tasas más altas en LAC), el anterior régimen tributario para las MIPYMEs en la RD (Procedimiento Simplificado de Tributación, PST)⁵² representó solo el 0.05 por ciento de los ingresos tributarios totales y el 0.01 por ciento del PIB en el mismo año, muy por debajo de los países comparables en LAC.⁵³

⁵¹ <https://www.heritage.org/index/country/dominicanrepublic>.

⁵² El PST estuvo en vigor hasta julio de 2019.

⁵³ Pecho. 2012. Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina, Documento de Trabajo del CIAT No. 2-2012, Panamá.

Recuadro 4: Régimen Simplificado de Tributación, RST

- *Elegibilidad:* Pueden solicitar el RST las personas físicas y jurídicas con ingresos inferiores a RD\$8.7 millones (método basado en los ingresos) o que hayan adquirido bienes para su venta por un valor inferior a RD\$40 millones (método basado en las compras) en un año fiscal. Estos métodos facilitan el pago y el cumplimiento de los impuestos sobre la renta y el IVA (ITBIS), y los valores se ajustan anualmente a la inflación.
- *Tarifas:*
 - *Método basado en los ingresos:* Una tasa fija del 7 por ciento sobre el ingreso bruto anual declarado a las empresas. Tanto para las personas físicas como para las empresas del sector agrícola, se aplica a los ingresos brutos una tasa impositiva efectiva (TIE) anual determinada por la DGII. En el caso de las personas físicas, esta cantidad se integra en la determinación del ISRp y se aplican los bloques impositivos estándar. Este método sustituye al impuesto sobre la renta y al IVA (ITBIS).
 - *Método basado en las compras anuales:* El impuesto a pagar se determina aplicando la tasa actual de ISRe a un porcentaje del margen bruto de comercialización determinado por la DGII al monto total de la compra. Incluye una determinación simplificada del IVA (ITBIS).
- *Exenciones y deducciones:* Se puede deducir el 40 por ciento de los ingresos brutos para obtener los ingresos netos, y también se pueden utilizar la exención anual de RD\$416,220 y las asignaciones para gastos de educación.
- *Transición al ISRe:* Los contribuyentes corporativos bajo el RST son asignados al régimen estándar si exceden sus ingresos brutos por encima en un 5 por ciento o más en un año determinado en el que estén sujetos al RST.
- *Obligaciones fiscales:* Los contribuyentes están obligados a: i) expedir facturas de secuencia autorizada (número de comprobante fiscal, NCF); ii) solicitar a los proveedores y vendedores recibos con un NCF (solo para fines de archivo); y iii) mantener la documentación que respalde el cálculo de los impuestos anuales. Los contribuyentes bajo el RST no están obligados a mantener un sistema de contabilidad organizada, como lo requería el PST anterior.
- *Ventajas:* El nuevo régimen no tiene impuesto sobre los activos, no hay pagos anticipados del impuesto sobre la renta y no hay obligación de presentar información mensual (en comparación con el régimen estándar); y hay un pago automático del impuesto sobre la renta basado en dos o cuatro pagos.
- Este régimen no se aplica a la construcción y los servicios inmobiliarios conexos; la fabricación y distribución de productos de tabaco, alcohol y combustibles; los servicios de seguros; los servicios de telecomunicaciones; los servicios financieros (por ejemplo, bancos y asociaciones/cooperativas de ahorro y préstamo); los servicios de pensiones (por ejemplo, fondos de pensiones); los servicios bursátiles (por ejemplo, casas de corretaje, bolsas, fondos de inversión, etc.); los servicios de esparcimiento y los servicios empresariales.

Fuente: IBFD, Decreto Presidencial No. 265-19 del 1 de agosto de 2019.

Como sucede en muchos países, en la RD tampoco hay una definición específica de PYME para efectos fiscales.

Sin embargo, la Ley 488-08, que establece el sistema regulatorio para el desarrollo y la competitividad de las MIPYMES, clasifica a las empresas según el número de trabajadores y las ventas brutas.⁵⁴ Además, el Régimen Simplificado de Tributación (RST) también establece los criterios que las empresas deben cumplir para registrarse. Los umbrales

establecidos por ambos métodos están generalmente en línea con la definición de micro y pequeña empresa de la Ley de Competitividad. En algunos casos, los umbrales elevados para registrarse pueden crear incentivos para que las empresas se mantengan pequeñas, reduzcan su tamaño o se dividan para evitar migrar al régimen tributario estándar, lo que aumenta los costos de administración y contribuye a la inequidad horizontal del sistema tributario.

⁵⁴ La Ley 488-08 incluye la siguiente clasificación de empresas: i) microempresa: hasta 10 trabajadores y ventas brutas anuales de hasta RD\$8,000,000; ii) pequeña empresa: 11-50 trabajadores y ventas brutas anuales de hasta RD\$54,000,000; y iii) mediana empresa: 51-150 trabajadores y ventas brutas anuales de hasta RD\$202,000,000. <https://dgii.gov.do/contribuyentesRegistrados/mipymes/Paginas/default.aspx>.

Tabla 4. Umbrales del régimen de PYMEs en países seleccionados de LAC, 2020

País	Régimen fiscal simplificado	Elegible para	Umbral de impuestos en US\$	Umbral fiscal como % del PIB per cápita
Argentina	Monotributo (bienes)	Personas	43,569.7	4.4
	Monotributo (servicios)		29,046.5	2.9
Bolivia	Régimen tributario simplificado (RTS)	Personas	19,200.0	5.4
Brasil	Simples (ME)	Empresas	89,474.9	10.3
	Simples (PE)	Empresas	1,193,000.0	136.9
	Régimen para el microempresario individual (MEI)	Personas	20,131.9	2.3
Chile	Régimen de renta presunta (RRP)	Personas	653,157.0	43.8
	Pro Pyme General	Pers./Emp.	3,265,790.0	219.2
	Pro Pyme Transparente	Pers./Emp.	3,265,790.0	219.2
Colombia	Régimen de tributación simplificada	Pers./Emp.	865,139.0	134.5
Costa Rica	Régimen de tributación simplificada	Pers./Emp.	116,215.0	9.5
Ecuador	Régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE)	Personas	60,000.0	9.7
México	Régimen de incorporación fiscal (RIF)	Personas	105,747.0	10.7
Perú	Nuevo régimen único simplificado (NRUS)	Personas	28,488.7	4.1
	Régimen especial de renta (RER)	Pers./Emp.	155,797.0	22.3
	Régimen MYPE tributario (RMT)	Pers./Emp.	2,118,850.0	303.7
República Dominicana	RST (método basado en los ingresos)	Pers./Emp.	162,416.0	19.6
	RST (método basado en las compras)	Pers./Emp.	746,738.0	90.2
Uruguay	Monotributo (propiedad única)	Personas	21,310.8	1.3
	Monotributo (asociación)	Empresas	35,518.0	2.2

Fuente: OCDE 2020.

El umbral para registrarse en el régimen fiscal de PYMEs en la RD es relativamente alto. Los umbrales son generalmente altos en toda la región de LAC, en comparación con algunos países desarrollados que también utilizan regímenes especiales para estos segmentos de negocios.⁵⁵ El umbral para los regímenes fiscales de PYMEs varía según el país y depende del tamaño (es decir, micro o pequeña) y el tipo (es decir, personas o empresas) de la entidad. Por ejemplo, el umbral de ventas brutas para inscribirse en el régimen de microempresarios individuales (MEI) en Brasil es de 2 veces el PIB per cápita, mientras que el umbral para inscribirse en el nuevo régimen único simplificado (NRUS) en Perú es de 4 veces el PIB per cápita. Además, el umbral para el régimen SIMPLES del Brasil para microempresas (personas jurídicas) está fijado en 10 veces el ingreso per cápita del país, mientras que el régimen de monotributo del Uruguay para microempresas (sociedades) está fijado en 2 veces el PIB per cápita. En el caso de los regímenes de pequeñas empresas,

el umbral para el Régimen de Incorporación Fiscal de México (para personas físicas) es de 11 veces el PIB per cápita, mientras que para el Régimen de Renta Presunta de Chile para micro y pequeños empresarios es de 43 veces el PIB per cápita; el umbral para el régimen SIMPLES de Brasil para pequeñas empresas (personas jurídicas) es de 137 veces el PIB per cápita, el del régimen Pro Pyme de Chile es de 219 veces el PIB per cápita, y el del RMT de Perú es de 300 veces el PIB per cápita. En la RD, el RST está disponible tanto para personas como para empresas en diferentes umbrales. El umbral para el RST basado en los ingresos es de 19.8 veces el PBI per cápita del país, mientras que el umbral para el RST basado en las compras equivale a 90.2 veces el PBI per cápita. El umbral del país para las microempresas es alto en comparación con países como Brasil, Costa Rica y Uruguay (que también ofrecen regímenes fiscales especiales dirigidos a las personas jurídicas), lo que aumenta el número de contribuyentes que no necesariamente necesitan apoyo

⁵⁵ BID. 2012. Corbacho, A., Fretes-Cibils, V. y Lora, E. (Ed.), Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo. <https://publications.iadb.org/handle/11319/3473#sthash.7fML6C1C.dpuf>.

para cumplir sus obligaciones fiscales. Sin embargo, no está claro si el RST también está dirigido a las pequeñas empresas, ya que sus umbrales se ajustan más a la definición de microempresas de la Ley de Competitividad.

Las autoridades podrían considerar la posibilidad de revisar el diseño y el desempeño del RST. El régimen simplificado de tributación se creó cuando el antiguo régimen PST fue derogado efectivamente en agosto de 2019. El nuevo régimen cubre a las personas físicas y jurídicas, y también incluye a las empresas agrícolas y a las personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales. Un mayor número de contribuyentes son elegibles para el RST, ya que ambos métodos de elegibilidad se aplican a personas físicas y jurídicas, a diferencia del método del PST basado en los ingresos, que solo era elegible para personas físicas. El nuevo régimen también elimina el requisito del PST de contar con un sistema de contabilidad organizada y con una certificación de PYME expedida por el Ministerio de Industria y Comercio, y exige a las empresas del impuesto sobre los activos. Sin embargo, ambos regímenes tienen umbrales de elegibilidad, beneficios y obligaciones fiscales similares (Recuadro 4). Por lo tanto, la RD debería considerar la posibilidad de revisar el diseño y el desempeño del RST para determinar si el umbral: i) incentiva la agrupación de impuestos o la creación de sistemas paralelos; ii) acelera el crecimiento de las empresas; iii) reduce los costos de cumplimiento tributario de los micro y pequeños contribuyentes y los costos administrativos generales; o iv) interfiere con la transición al régimen tributario general.

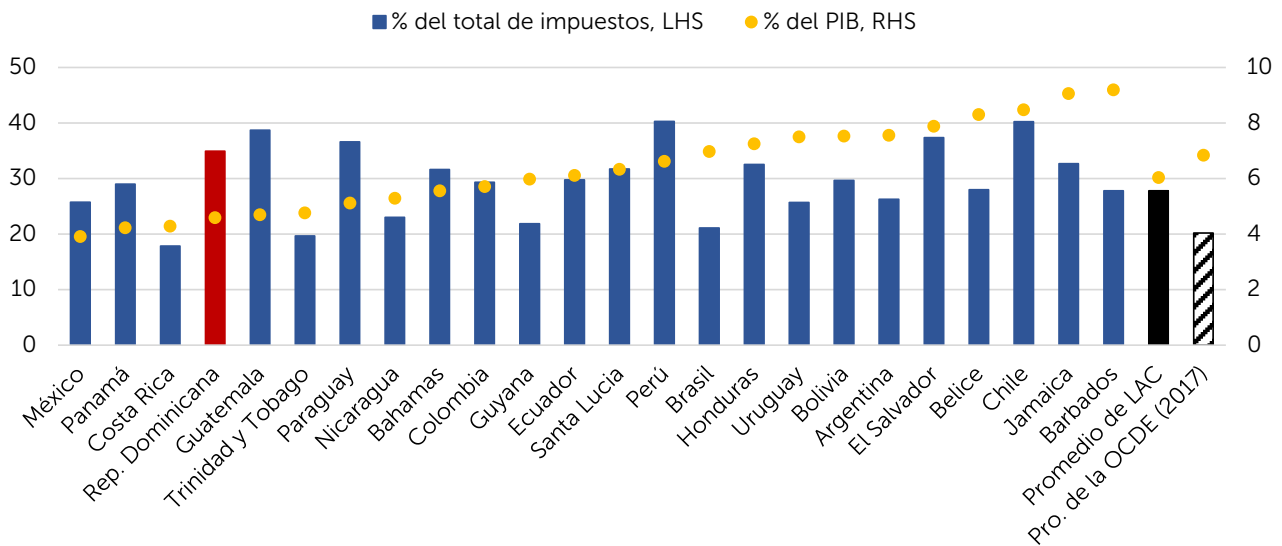
Impuestos indirectos: IVA e impuestos selectivos

Impuesto al valor agregado

El IVA es la mayor fuente de ingresos tributarios en la RD. La recaudación del IVA ha crecido constantemente en la última década. Entre 2000 y 2018, el IVA representó, en promedio, un tercio del total de los ingresos tributarios y su recaudación creció en 2 puntos porcentuales del PIB, impulsada por un aumento en la tasa del IVA en respuesta a una reducción de los impuestos sobre el comercio exterior. En 2018, el IVA representó el 34.9 por ciento del total de los impuestos y ascendió al equivalente a 4.5 por ciento del PIB, cifra inferior al promedio regional del 6.0 por ciento y al promedio de la OCDE del 7.0 por ciento.

La tasa estándar del IVA del país ha aumentado en 12 puntos porcentuales desde 1990. Entre 1990 y 2018, el gobierno triplicó la tasa estándar del IVA (ITBIS) del 6 al 18 por ciento progresivamente, lo que tuvo un impacto significativo en la recaudación de ingresos. La tasa aumentó del 12 por ciento en 2004 al 16 por ciento (Ley 288-04) y finalmente al 18 por ciento en 2012 (Ley 253-12). El aumento del IVA en 2012 estaba originalmente planeado para aplicarse solo por dos años (2013 y 2014), antes de bajar nuevamente al 16 por ciento en 2015. Sin embargo, esta reducción estaba condicionada a lograr una presión fiscal del 16 por ciento, lo cual no ocurrió.

Figura 20. IVA en los países de LAC, 2018 (Proporción del PIB y porcentaje de los impuestos totales)



Fuente: OCDE 2020 y 2019.

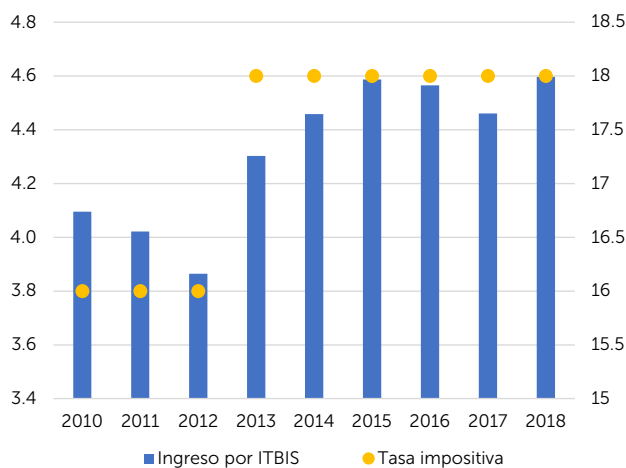
Con un 18 por ciento, la tasa estándar del IVA es ligeramente superior a la media regional, pero está en línea con la media de la OCDE. El IVA (ITBIS) funciona como un IVA habitual, y se aplica a los bienes y servicios imponibles, incluidas las importaciones. Sólo el valor añadido a los suministros del contribuyente es gravado y transferido al último consumidor, aplicándose así a todas las etapas del proceso de distribución. Las exportaciones tienen una tasa cero y muchos bienes y servicios están exentos. Con una tasa del 18 por ciento,⁵⁶ la RD tiene una tasa estándar del IVA más alta que el promedio de LAC (15 por ciento), pero está en línea con el promedio de la OCDE (19 por ciento). Sin embargo, la recaudación del IVA en términos de PIB es igual o inferior a la de los comparadores internacionales, lo que es indicativo de una menor eficiencia fiscal.

No existe un umbral para el registro al IVA en la RD. La ley del IVA (ITBIS) no contiene ninguna disposición para el registro voluntario al IVA, ya que no existe un umbral de registro (es decir, todos los individuos o entidades comerciales que proporcionan bienes o servicios sujetos a impuestos (incluidos los exentos) están obligados a registrarse al IVA (ITBIS). Sin embargo, bajo el RST basado en los ingresos de las microempresas, el IVA (ITBIS) y el impuesto sobre la renta se reemplazan por una tasa uniforme. Por lo tanto, el umbral de elegibilidad para calificar para el RST podría ser utilizado como un sustituto (*proxy*) implícito del IVA (ITBIS), ya que los microcontribuyentes estarán exentos de declarar y pagar el IVA (ITBIS). Si bien un umbral del IVA relativamente alto podría frustrar los esfuerzos para hacer crecer la

economía formal, un umbral del IVA relativamente bajo podría desincentivar el crecimiento. Por lo tanto, una revisión del umbral de elegibilidad para el RST debe considerar el posible IVA no percibido de las microempresas. Un umbral óptimo del IVA sería el nivel en el que el cumplimiento y el ahorro de costos administrativos son similares a las pérdidas en la recaudación del IVA de las pequeñas empresas.

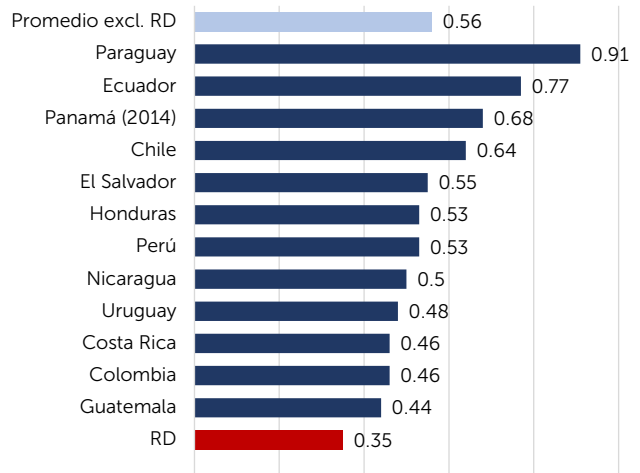
La eficiencia de la recaudación del IVA en la RD está muy por debajo del promedio de LAC y los países comparables. La eficiencia en la recaudación del IVA (ITBIS) tiende a aumentar cada vez que se realizan cambios en el código tributario o en la administración tributaria, pero tiende a disminuir gradualmente hasta que se introducen nuevos ajustes. Un análisis de 2017 del Banco Mundial sobre el índice de eficiencia C –la relación entre la recaudación del IVA y el consumo dividida por la tasa impositiva estándar– mostró que la eficiencia de recaudación del IVA en la RD es muy baja. Con 0.35, está muy por debajo del promedio de LAC de 0.56 y de los niveles de países comparables, como Honduras, Costa Rica y El Salvador, que tenían tasas de ISRe inferiores a la RD en 2015.⁵⁷ La eficiencia C puede proporcionar una primera evaluación de la brecha del IVA y de la posible ganancia de ingresos al reducir dicha brecha mediante un mejor cumplimiento y la adopción de políticas adecuadas (por ejemplo, políticas dirigidas a ampliar la base imponible). Aumentar la eficiencia de los ingresos por IVA en la RD desde su nivel actual de 0.35 hasta el promedio de LAC de 0.56 aumentaría los ingresos totales en un estimado equivalente al 2.8 por ciento del PIB.⁵⁸

Figura 21. Tasa del IVA e ingresos por IVA, 2008-2018 (% del PIB)



Fuente: OCDE 2020, IBFD y CIAT.

Figura 22. Eficiencia de la recaudación del IVA en la RD y sus pares regionales, 2015



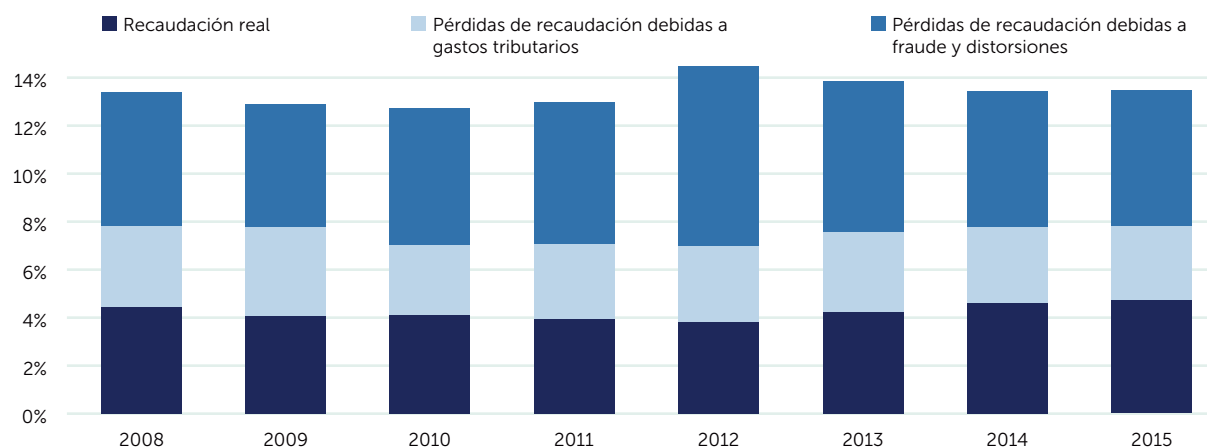
Fuente: Banco Mundial 2017.

⁵⁶ Se aplica una tasa inferior al 16 por ciento a bienes específicos (azúcar, yogur, chocolate, aceite, mantequilla y café).

⁵⁷ Las tasas impositivas y la recaudación del IVA no han variado significativamente desde 2015.

⁵⁸ Banco Mundial 2017.

Figura 23. Descomposición de los ingresos reales y potenciales del IVA (ITBIS) en la RD, 2008-2015
(% del PIB)



Fuente: Banco Mundial 2017.

Una base imponible estrecha debido a las generosas exenciones, el fraude generalizado, la evasión de impuestos y el incumplimiento reduce significativamente la recaudación potencial del IVA. Una descomposición de la eficiencia de la recaudación del IVA en “brecha normativa” y “brecha de cumplimiento” puede proporcionar una visión de sus impulsores. La brecha normativa es una medida de los gastos tributarios por concepto de IVA en relación con un escenario de una tasa estándar única sobre todo el consumo, suponiendo que se cumpla plenamente. La brecha de cumplimiento es la diferencia entre el IVA a pagar (según el código tributario vigente) y el IVA real recaudado por el gobierno, y la diferencia se debe al cumplimiento imperfecto, la evasión y/o el fraude. Un análisis de estos dos indicadores realizado en 2017 por el Banco Mundial confirma que la RD tiene un margen considerable para aumentar los ingresos tributarios mediante la racionalización de las exenciones del IVA (ITBIS) y la reducción de la evasión fiscal, el fraude y la mala gestión. También sugiere que la brecha de cumplimiento del IVA (ITBIS) es el factor más importante que explica la gran brecha de eficiencia potencial del país.

Los ingresos no percibidos debido a las exenciones del IVA promediaron el equivalente al 3.3 por ciento del PIB en 2008-2015, alcanzando un máximo del 3.9 por ciento del PIB en 2009. Durante este período, la brecha normativa de la RD, medida por el índice de ineficiencia

G,⁵⁹ promedió 0.246.⁶⁰ Incluso en su punto más bajo, la brecha de política del país fue ligeramente superior al promedio de LAC de 0.21, lo que indica que es significativamente más amplia que la de países pares como Perú.⁶¹ Las exenciones del IVA en la RD incluyen bienes primarios (no procesados); bienes y servicios exportados; servicios prestados en las áreas de servicios financieros (incluyendo seguros), transporte terrestre local, suministro de energía, suministro de agua, recolección de basura, salud, educación y cultura, así como transferencia y arrendamiento de activos intangibles (por ejemplo, derechos de autor, marcas, procesos industriales y software). Dada la amplia gama de sectores y actividades exentos de impuestos, la eliminación de las exenciones y de productos con tasa cero aumentaría los ingresos potenciales.

Además, las pérdidas de ingresos por IVA debidas al fraude, la evasión y el incumplimiento promediaron el equivalente al 5.8 por ciento del PIB en 2008-15, alcanzando un máximo del 7.6 por ciento del PIB en 2012. Durante este período, la brecha de cumplimiento de la RD, medida por el índice de ineficiencia X, promedió 0.434, muy superior al promedio de LAC de 0.294 y entre las más altas de la región (solo México y Guatemala tienen brechas de cumplimiento más amplias).⁶² Entre 2008 y 2015, las pérdidas de IVA (ITBIS) debidas a la brecha de cumplimiento fueron superiores tanto al costo de las exenciones del IVA (ITBIS) como al valor total de los ingresos por IVA

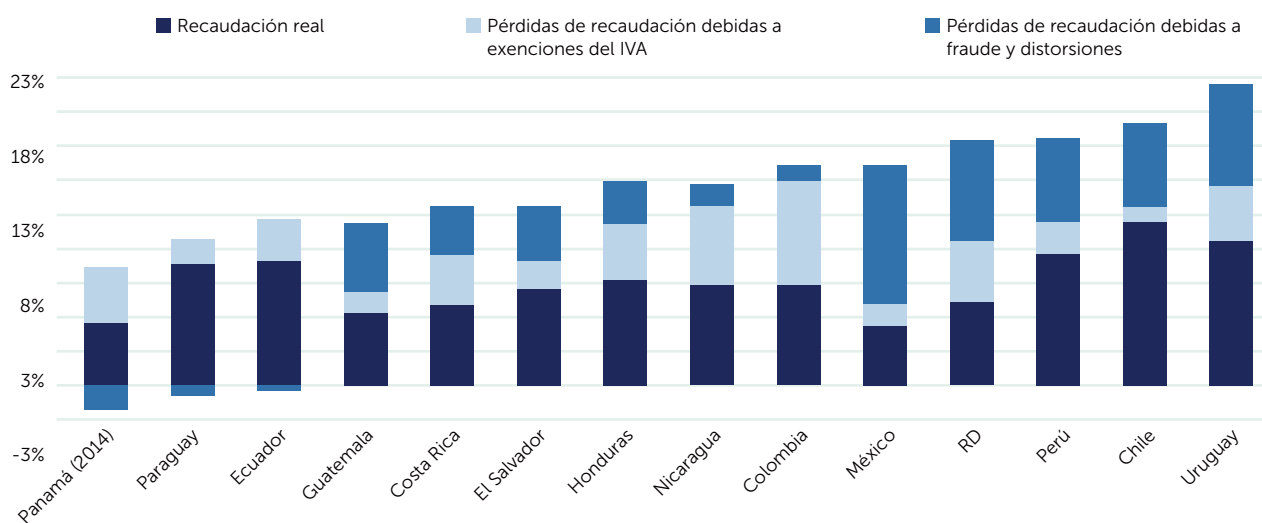
⁵⁹ El índice de ineficiencia G mide las pérdidas de ingresos debidas a los gastos tributarios, complementando al índice de eficiencia C. Se calcula dividiendo los ingresos no percibidos del ITBIS por las recaudaciones reales del ITBIS.

⁶⁰ Banco Mundial 2017.

⁶¹ Banco Mundial 2017.

⁶² Banco Mundial 2017.

Figura 24. Descomposición de los ingresos reales y potenciales del IVA (ITBIS) en la RD y países comparativos de la región, 2015 (% del consumo neto)



Fuente: Banco Mundial 2017.

(ITBIS). Además, CEPAL 2020 estima que en 2017 la tasa estimada de evasión del IVA fue de 43.8 por ciento, una de las tasas de evasión fiscal más altas de la región y superior al promedio de LAC de 30.0 por ciento.⁶³ Si bien es difícil reducir la evasión fiscal por debajo de cierto nivel mínimo (incluso en los países desarrollados), ya que a menudo es compleja y está profundamente arraigada, las autoridades de la RD deben centrarse en políticas integrales para reducir la evasión fiscal, ya que su brecha de cumplimiento es muy amplia. La administración de muchas exenciones y productos con tasa cero también tiene un efecto negativo en el cumplimiento tributario, ya que crea costos administrativos adicionales y reduce la capacidad de la administración tributaria de concentrar recursos en el monitoreo y la auditoría de los contribuyentes de alto riesgo.⁶⁴

Los sistemas de retención del IVA que ya están en vigor en la RD podrían utilizarse para reducir la evasión de este impuesto. La RD implementó un mecanismo de retención del IVA en las transacciones que utilizan tarjetas de crédito y débito desde enero de 2005. Para facilitar el mecanismo de retención del IVA, las ‘empresas de adquisición’ designadas actúan como intermediarias entre los bancos emisores de las tarjetas de crédito y débito y el vendedor que acepta las tarjetas como pago. Las ‘empresas de adquisición’ retienen el 30 por ciento del IVA y lo comunican semanalmente a la autoridad tributaria. Algunos suministros, como medicinas, libros, periódicos

y servicios educativos, están exentos de la retención del IVA y las empresas que participan en la venta de estos bienes pueden solicitar una exención de tal retención a la autoridad tributaria. Los datos extraídos de estos sistemas deben utilizarse para mejorar la estrategia de riesgo de cumplimiento y reducir la evasión fiscal.

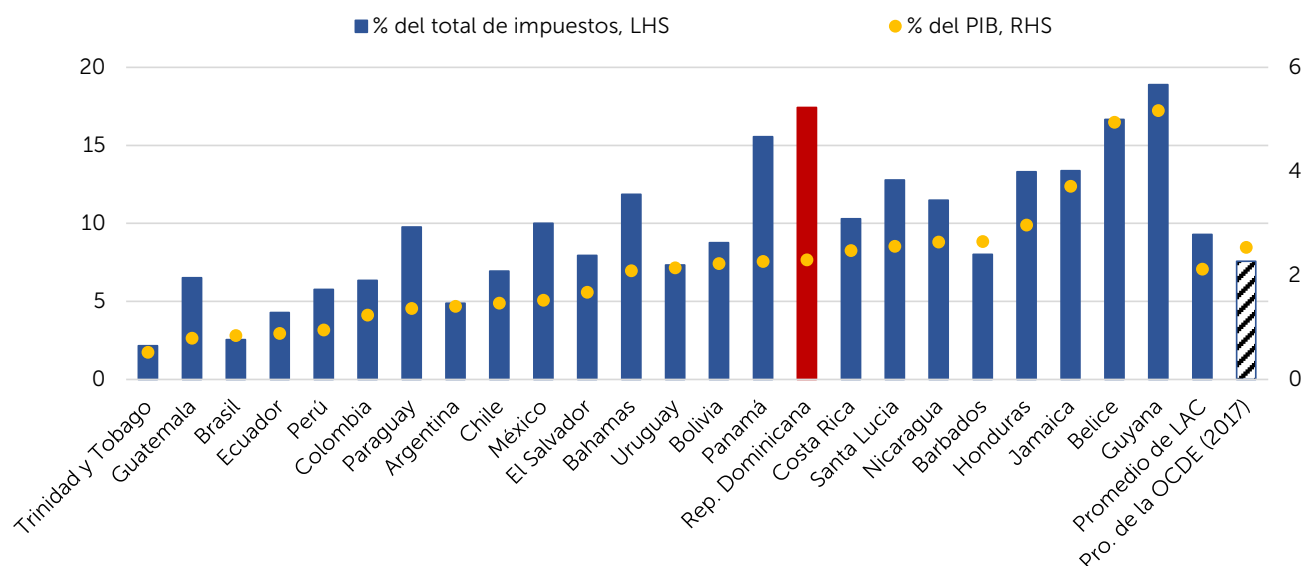
El IVA del país es ligeramente progresivo. Un estudio de 2020 del Banco Mundial sobre Política Fiscal y Redistribución que usó la metodología CEQ encontró que el IVA (ITBIS) es apenas progresivo porque: (i) la contribución de los individuos en el decil de ingresos más alto está ligeramente por encima de su participación del 79.5 por ciento en los ingresos del mercado;⁶⁵ y (ii) los gastos en IVA (ITBIS) favorecen fuertemente a los hogares más ricos. Si bien las tasas cero y las exenciones generalmente se introducen para hacer que el IVA sea menos regresivo, un análisis de la incidencia de los impuestos en LAC muestra que benefician más a los hogares de altos ingresos que a los hogares pobres.⁶⁶ Es poco probable que una reducción de la tasa del IVA para ciertos productos mejore la redistribución del ingreso, ya que los asalariados de mayores ingresos consumen más de todo tipo de bienes, excepto los básicos. En cambio, la ampliación de la base imponible generaría ingresos adicionales que podrían distribuirse entre los que ganan menos para compensar la eliminación de los subsidios a determinados productos.

⁶³ CEPAL 2020.

⁶⁴ OCDE 2013.

⁶⁵ El ITBIS reduce los ingresos promedio del mercado en un 5 por ciento estimado, y reduce los ingresos del mercado de los hogares ultra-pobres, los hogares en pobreza extrema y los hogares de clase media y alta en un 3.9, 3.8, 5 y 5.6 por ciento, respectivamente.

⁶⁶ OCDE 2013.

Figura 25. Impuestos selectivos en LAC, 2018


Fuente: OCDE 2020.

Impuestos selectivos

Los impuestos selectivos contribuyen significativamente a los ingresos tributarios de la RD, aunque su participación en tales ingresos ha disminuido drásticamente en la última década. Los impuestos selectivos se aplican a la adquisición o importación de ciertos bienes y servicios como combustibles y derivados del petróleo, bebidas alcohólicas, cigarrillos y otros productos de tabaco, y servicios de telecomunicaciones, seguros y bancarios. En la última década, la recaudación de impuestos selectivos disminuyó de aproximadamente el equivalente al 3.1 por ciento del PIB en 2008 al 2.3 por ciento del PIB en 2018, debido principalmente a la reducción de los impuestos sobre los combustibles. En 2018, los impuestos selectivos representaron el 17.4 por ciento del total de los ingresos y el equivalente al 2.3 por ciento del PIB de la RD, en línea con el promedio de LAC de 2.1 por ciento del PIB y ligeramente por debajo del promedio de la OCDE de 2.5 por ciento del PIB (Figura 25).

Los impuestos selectivos son progresivos en la RD. Los impuestos selectivos sobre el consumo (por ejemplo, bebidas alcohólicas, cigarrillos, productos derivados del petróleo, servicios de telecomunicaciones y seguros, y varios tipos de bienes importados) son más progresivos que el IVA (ITBIS), según el estudio CEQ del Banco Mundial de 2020.

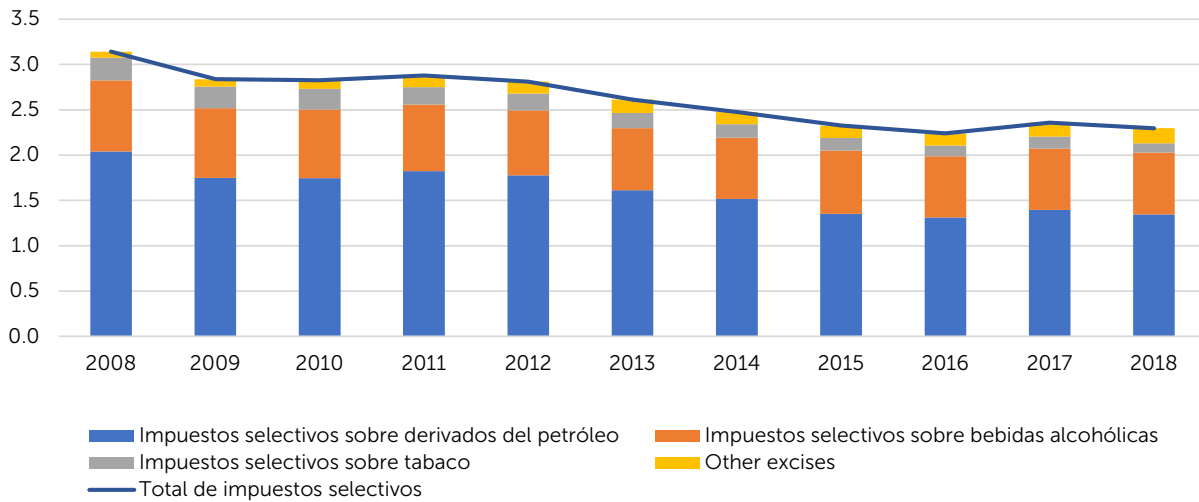
Reducen los ingresos de mercado de los asalariados en el decil de ingresos más alto en un 5.7 por ciento, significativamente más que el 2 por ciento de los ingresos de mercado de los contribuyentes más pobres. No obstante, los impuestos selectivos sobre la gasolina son más progresivos que los impuestos sobre el tabaco y el alcohol, ya que los primeros representan una mayor proporción de los ingresos de los asalariados de altos ingresos, mientras que los segundos suelen representar una mayor proporción de los ingresos de los hogares pobres.

Los impuestos sobre los combustibles y los derivados del petróleo constituyen el principal factor de recaudación de los impuestos selectivos. En 2018, representaron más de la mitad de los ingresos totales por impuestos selectivos y el equivalente a un nada trivial 1.3 por ciento del PIB del país. Las tasas impositivas sobre el consumo de combustible, gasolina y gas natural dependen del tipo de combustible (por ejemplo, gasolina *premium*, gasolina regular, diésel, etc.), y oscilan entre cero y RD\$18 por galón.⁶⁷ También existe un impuesto selectivo ad valorem del 16 por ciento para los combustibles fósiles y los derivados del petróleo. Por último, desde 2018 existe un impuesto de RD\$2 por galón de combustible regular, *premium* y diésel (ajustable trimestralmente en función de la inflación) que es recaudado por la DGA.⁶⁸

⁶⁷ IBFD.

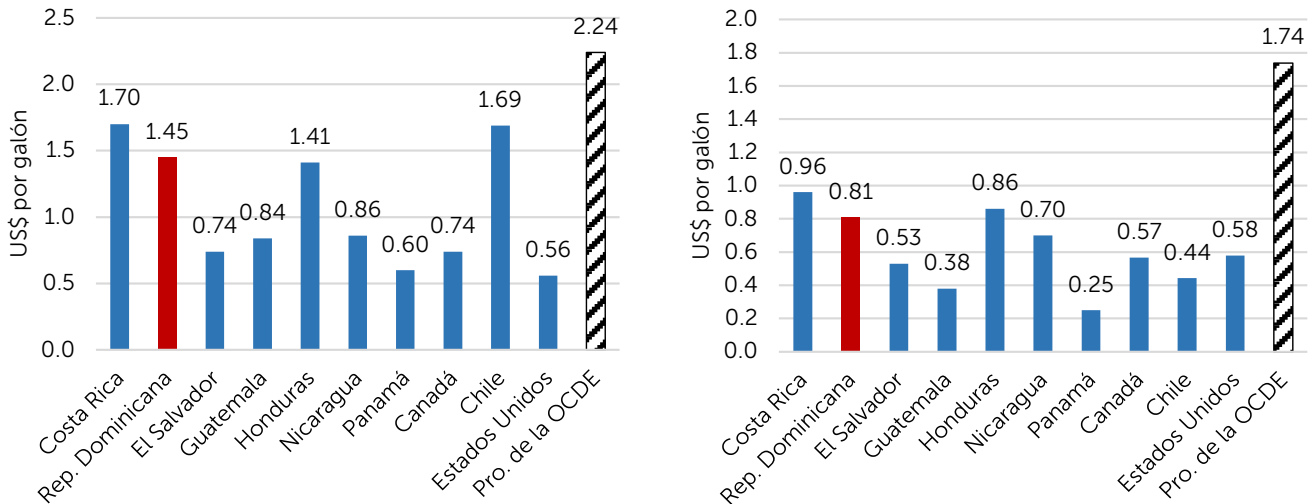
⁶⁸ PwC Tax Summaries.

Figura 26. Recaudación de impuestos selectivos en la República Dominicana, 2018



Fuente: OCDE 2020.

Figura 27. Tasas del impuesto selectivo sobre la gasolina y el diésel, 2020



Fuente: Acodeco 2020, Consumption Tax Trends 2018, OCDE.

Nota: Datos de 2020 para LAC y de 2017 para la OCDE.

Las tasas del impuesto selectivo sobre el combustible en RD están por debajo de la media de la OCDE. La tasa impositiva sobre la gasolina es de US\$1.45 por galón, significativamente más baja que el promedio simple de la OCDE de US\$2.24 por galón (Figura 27). La tasa impositiva sobre el diésel en la RD es de US\$0.81 por galón,

también más baja que el promedio simple de la OCDE de US\$1.74 por galón.^{69,70} Por lo tanto, el país debería considerar el ajuste de sus impuestos selectivos sobre el combustible para alinear mejor las tasas impositivas con los precios mundiales del petróleo.

⁶⁹ http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/uploads/pdf/combustibles/CombustibleCentroamerica_26Jul-1Ago2020.pdf.

⁷⁰ OCDE (2018), *Consumption Tax Trends 2018: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/ctt-2018-en>.

Tabla 5. Ingresos por impuestos selectivos sobre el alcohol y el tabaco, 2019 (% de los impuestos totales)

Tipo de alcohol	Ingresos
Alcohol etílico sin desnaturalizar	0.018%
Ron y otros espíritus de caña	0.908%
Brandy, ginebra, whisky, vodka y otras bebidas alcohólicas	0.084%
Vino, vermouth y derivados	0.046%
Cerveza	2.611%
Otras bebidas fermentadas	0.002%
Derivados del alcohol	1.335%
Tabaco y cigarrillos	0.641%

Fuente: Ministerio de Hacienda, DIGEPRES.

Los ingresos tributarios procedentes de los impuestos selectivos sobre las bebidas alcohólicas y el tabaco ascendieron a menos del equivalente a 0.8 del PIB en 2018. Estos impuestos selectivos se calculan sobre la base de una mezcla de impuestos *ad valorem* y *ad quantum*. Los impuestos *ad quantum* requieren una definición precisa de la naturaleza y las características de la base imponible, mientras que un impuesto *ad valorem* se basa simplemente en el precio del bien gravado. En la RD, el impuesto equivale a RD\$633.85 por cada litro de alcohol puro; y a RD\$53.62 por un paquete de 20 y RD\$26.81 por un paquete de 10 cigarrillos, ajustado a la inflación anualmente. Además, los productos derivados del alcohol así como los cigarrillos están sujetos a un ISC *ad valorem* del 10 por ciento sobre la transferencia de bebidas alcohólicas y del 20 por ciento sobre la transferencia de productos de tabaco, ambos aplicados sobre el precio de venta al público. Los fabricantes locales que realizan las importaciones y transferencias son responsables de estos impuestos.⁷¹ En 2018, los impuestos selectivos sobre las bebidas alcohólicas y el tabaco ascendieron al equivalente a solo 0.7 por ciento y 0.1 por ciento del PIB, respectivamente. La recaudación de los impuestos selectivos representó menos del 6 por ciento del total de la recaudación tributaria en 2019, y los impuestos sobre la cerveza representaron

más del 30 por ciento de los ingresos procedentes de los impuestos selectivos (Tabla 5). Aparte de la cerveza, las bajas tasas de recaudación de los impuestos sobre las bebidas alcohólicas y el tabaco sugieren graves deficiencias en la eficiencia de la recaudación.

Los planes para aumentar la tasa impositiva sobre los productos de tabaco deben incluir una estrategia para combatir el contrabando. En los últimos años, varios países de LAC han aumentado sus impuestos a los cigarrillos, y los impuestos selectivos aplicados a los cigarrillos en la RD representaron el 43.6 por ciento del precio de venta al público en 2014, más alto que en algunos países comparativos de LAC (Tabla 6). Si bien incrementar el precio del tabaco mediante el aumento de los impuestos es la forma más eficaz y eficiente de reducir el consumo de tabaco, también puede tener algunas consecuencias no deseadas, como un aumento del contrabando que podría compensar el incremento de la recaudación de impuestos. El efecto de un aumento de los impuestos dependería de la tasa impositiva relativa de la RD en comparación con la de los países vecinos. Además, pueden emplearse sistemas de trazabilidad de los productos sujetos a impuestos selectivos para reducir significativamente las oportunidades de contrabando.

⁷¹ <https://dgii.gov.do/cicloContribuyente/obligacionesTributarias/principalesImpuestos/Paginas/impuestoSelectivoConsumo.aspx>

Tabla 6. Impuestos especiales y precios de venta al público de los cigarrillos en países seleccionados de LAC, 2014

PAÍS	PRECIO DE UN PAQUETE DE 20 CIGARRILLOS DE LA MARCA MÁS VENDIDA		IMPUESTOS ESPECIALES COMO % DEL PRECIO DE LA MARCA MÁS VENDIDA		
	DÓLARES INTERNACIONALES (EN PPP)	EN US\$ A LOS TIPOS DE CAMBIO OFICIALES	IMPUESTO ESPECÍFICO	IMPUESTO AD VALOREM	TOTAL DE IMPUESTOS
Honduras **	3.56	1.72	21.51%	0.00%	21.51%
Perú	3.81	2.22	22.58%	0.00%	22.58%
Brasil **	2.75	2.54	20.87%	8.10%	28.97%
Colombia **	1.82	1.32	25.65%	10.00%	35.65%
Guatemala	2.98	2.05	0.00%	38.27%	38.27%
El Salvador	3.85	0.23	22.50%	18.52%	41.02%
Panamá	6.40	4.25	0.00%	43.48%	43.48%
Rep. Dominicana **	5.93	3.43	26.67%	16.95%	43.62%
Santa Lucía.	4.40	2.69	48.55%	0.00%	48.55%
Uruguay **	3.62	3.35	48.72%	0.00%	48.72%
México	5.08	3.45	15.56%	36.52%	52.08%
Costa Rica **	3.85	2.97	27.38%	30.88%	58.26%
Ecuador **	5.14	3.10	59.68%	0.00%	59.68%
Argentina	3.42	1.77	0.00%	64.33%	64.33%
Chile **	5.98	4.38	4.35%	60.50%	64.85%

Fuente: Informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la epidemia mundial de tabaco, 2015: aumento de los impuestos sobre el tabaco Nota: ** Si bien el país ha aumentado los impuestos sobre el consumo de tabaco desde 2012, el efecto no es necesariamente evidente en los indicadores fiscales debido a la variabilidad de los precios.

Hay margen para aumentar los impuestos sobre los combustibles, las bebidas alcohólicas y el tabaco en la RD, especialmente desde que la recaudación de impuestos sobre los combustibles disminuyó durante la última década. Los impuestos sobre los combustibles, los cigarrillos y el alcohol ayudan a corregir las externalidades negativas producidas por el consumo de estos bienes. La

fijación de la tasa apropiada para cada impuesto requiere un estudio exhaustivo dirigido a cuantificar los costos de las diferentes externalidades negativas asociadas al consumo de cada producto. Las comparaciones internacionales muestran que los impuestos selectivos del país, especialmente sobre los combustibles, podrían aumentarse para estar más en línea con las mejores prácticas.

IV.

Gastos tributarios

Contexto

La RD ofrece una amplia variedad de exenciones e incentivos fiscales que imponen un costo sustancial al presupuesto. Los gastos tributarios son los ingresos que se pierden debido a las concesiones tributarias, incluidas las deducciones, exenciones, “vacaciones” fiscales, tasas preferenciales y otras políticas que reducen la responsabilidad de determinados contribuyentes o grupos de contribuyentes, con el fin de alentarlos a invertir en sectores o regiones favorecidos.⁷² Los gastos tributarios no se registran como desembolsos en el presupuesto, y la técnica más común para estimarlos es el método del lucro cesante, que suele ser un ejercicio estático que calcula la pérdida incurrida por las concesiones fiscales sin tener en cuenta los posibles cambios en el comportamiento de los contribuyentes. Esta metodología también se utiliza en la RD.⁷³

La RD ha introducido varios incentivos fiscales para atraer la inversión extranjera directa (IED) y promover los objetivos estratégicos de desarrollo. Los incentivos fiscales se utilizan para lograr objetivos de política, como

el fomento de la inversión, el aumento del empleo y la capacitación, la mejora de la disponibilidad de los bienes para sus clientes y el aumento del acceso a la nueva tecnología. Sin embargo, su eficacia para lograr esos objetivos es controvertida y los elevados riesgos que imponen en el sistema tributario global tal vez no superen los beneficios, ya que crean desigualdades horizontales, distorsionan la eficiencia de la producción, aumentan la complejidad del sistema tributario y elevan los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales. Aunque se cuestiona su eficacia, los países en desarrollo se sirven de ellos ya que actúan como sustituto de un clima empresarial general deficiente.⁷⁴ El país experimentó con los incentivos fiscales antes de la promulgación del código tributario en 1992; sin embargo, a partir de ese momento se promulgaron varios proyectos de ley que establecían diferentes incentivos fiscales, proceso que se aceleró en 2000. Actualmente, hay 35 leyes diferentes que prevén 140 tipos de desgravación fiscal.⁷⁵ Muchos de estos sistemas se han aprobado fuera del código tributario, lo que complica la administración del sistema tributario y oculta la carga tributaria efectiva de los beneficiarios.

⁷² En la presente nota, utilizamos indistintamente los términos “incentivos fiscales” y “gastos tributarios”, aunque el gasto tributario es el ingreso al que se renuncia, mientras que los incentivos fiscales son el instrumento que da lugar a la renuncia a dichos ingresos.

⁷³ Banco Mundial 2017.

⁷⁴ Daude, C., H. Gutiérrez y Á. Melguizo (2014), “The Political Economy of Tax Incentives for Investment in the Dominican Republic: “Doctoring the Ball””, OECD Development Centre Working Papers, No. 322, OCDE Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5jz3wkh45kmw-en>.

⁷⁵ DGPLT, Ministerio de Hacienda. La lista no incluye contratos especiales.

Tabla 7. Prevalencia de los incentivos del impuesto sobre la renta en el mundo

	# de países	Vacaciones fiscales/exención de impuestos	Tasa impositiva reducida	Subsidio de inversión/crédito fiscal	Incentivo fiscal para la I+D	Súper-deducciones	ZEE/Zonas libres/SPE/Puertos libres	Proceso discrecional
Este de Asia y Pacífico	12	92%	75%	67%	83%	33%	92%	83%
Europa Oriental y Asia Central	17	88%	71%	18%	53%	6%	100%	41%
Latinoamérica y el Caribe	24	92%	33%	50%	8%	4%	71%	42%
Medio Oriente y Norte de África	15	80%	40%	13%	0%	0%	80%	40%
OCDE	34	12%	32%	65%	76%	21%	68%	35%
Sur de Asia	8	100%	38%	75%	25%	63%	63%	38%
África Subsahariana	44	80%	64%	77%	11%	18%	66%	77%

Fuente: James, S (2020).

Las “vacaciones” fiscales son prevalentes en todas las regiones del mundo, excepto en los países de la OCDE, lo que demuestra un alejamiento gradual del uso de este tipo de planes debido a su ineficacia para alinear los incentivos para promover la inversión con los beneficios fiscales. Las súper-deducciones –un incentivo en el que se permiten deducciones por un importe superior al costo real de determinados gastos– son más frecuentes en el sur de Asia, principalmente para reducir y subsidiar el costo de la inversión al poner en marcha una empresa,⁷⁶ especialmente las inversiones en I+D y capacitación, y para sufragar los gastos de capital iniciales. La prevalencia de los regímenes de tasas impositivas reducidas es mucho mayor y todos los países utilizan incentivos fiscales dentro de las zonas francas o las zonas económicas especiales (Tabla 7). Además, existe una menor prevalencia de las desgravaciones a la inversión, que es una forma superior de incentivo fiscal en comparación con las “vacaciones” fiscales. Algunos países ofrecen incentivos fiscales de manera discrecional, es decir, caso por caso mediante un proceso administrativo, en lugar de una aprobación automática por ley y mediante la presentación de declaraciones de impuestos. La discreción en la concesión de incentivos fiscales reduce la eficacia del régimen de política de inversión, ya que crea una barrera para la oportunidad de inversión y compromete la transparencia.

La RD ofrece todos los incentivos que se utilizan comúnmente alrededor del mundo, centrándose principalmente en las “vacaciones” fiscales. También existen desgravaciones del IVA y los impuestos arancelarios. Los bienes exentos incluyen no solo la maquinaria y el capital, sino también los insumos y las materias primas. Además, el esquema de Zonas Fronterizas otorga exenciones de los impuestos selectivos (Tabla 8).⁷⁷ A pesar de que los incentivos para I + D se utilizan cada vez más en todo el mundo, la RD no los ha implementado. El país también utiliza un enfoque discrecional para proporcionar algunos incentivos fiscales.

El gobierno dominicano lleva a cabo análisis de los gastos tributarios en cumplimiento de la Ley de Presupuestos y se ha comprometido a mejorar la eficiencia de los gastos tributarios. Desde 2008, las autoridades publican estas estimaciones en un anexo presupuestario específico.⁷⁸ Además, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la RD, el gobierno se ha comprometido a consolidar todos los esquemas de gasto tributario existentes en una sola sección del código tributario, estableciendo un enfoque coherente y sostenible de los impuestos que reduzca su impacto fiscal y minimice su efecto distorsionante en la economía. En la RD no se han realizado análisis de costo-beneficio de todos los

⁷⁶ James, Sebastian. *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*, junio de 2014 (actualizado en 2020). Investment Climate Advisory Services, Banco Mundial.

⁷⁷ OCDE/UNCTAD/CEPAL (2020), *Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic: Preserving Growth, Achieving Resilience*, OECD Development Pathways, OCDE Publishing, París.

⁷⁸ De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público (Ley No. 423-2006). El informe es elaborado por una comisión interministerial coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT) e integrada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Dirección General de Aduanas (DGA) y representantes del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). El Ministerio de Hacienda prepara un informe explicativo para acompañar el proyecto de ley de presupuesto. Fuente: Banco Mundial 2017 y <https://www.hacienda.gob.do/publicaciones-presupuesto/#47>.

Tabla 8. Principales regímenes fiscales para actividades de producción seleccionadas, República Dominicana, 2019

	Marco legislativo	Paquete de incentivos	Beneficiarios	Instituciones responsables	Condiciones
Dirigidos a industrias específicas					
Turismo	Ley 158-01 y sus modificaciones posteriores (Ley 184-02 - Ley 266-04)	- Exención del 100% de los impuestos locales y nacionales sobre el registro, la construcción, las ventas brutas y la transferencia de bienes industriales (IVA) - Deducción del costo de inversión de otros ingresos imposables a una tasa del 20% anual durante cinco años	Todos los inversionistas nacionales y extranjeros Número de beneficiarios: 111	CONFOTUR, Ministerio de Hacienda	A partir de 2013 se elimina la aplicación del régimen solo en polos turísticos específicos
Industria creativa	Ley 108-10	- Crédito fiscal del 25% de todos los gastos incurridos. - Excepción del 100% del IVA - Acceso temporal libre de impuestos a los bienes y servicios importados	Todos los inversionistas nacionales y extranjeros	Consejo Intra-sectorial para la Promoción de la Actividad Cinematográfica (CIPAC)	- Inversión mínima de US\$500,000 - Las producciones deben tener un mínimo de 25% de personal dominicano
Energías renovables	Ley 57-07	- Acceso libre de derechos a los insumos y bienes de capital importados - Exención del 100% de los impuestos sobre las ventas brutas y los impuestos sobre la renta hasta 2020 - Desgravación fiscal del 5% para intereses de préstamos para el desarrollo de proyectos	Todos los inversionistas nacionales y extranjeros Número de beneficiarios: 5	Comisión Nacional de Energía (CNE)	- El equipo, las piezas y los sistemas deben ser producidos localmente con un valor agregado mínimo del 35%. - Los incentivos están sujetos a una capacidad máxima de instalación dependiendo de la fuente de energía
Dirigidos a territorios específicos					
ZFE y zonas fronterizas	ZFE: Ley 8-90 y sus modificaciones posteriores (Ley 56-07 - Ley 139-11) Zonas fronterizas: Ley 28-01	- Acceso libre de derechos a los insumos y bienes de capital importados (15 años para las ZFE, 20 años para las empresas situadas en zonas fronterizas) - Exención del 100% de los impuestos sobre el registro, la construcción, las ventas brutas y la transferencia de bienes industriales (IVA) - Exención del 50% de las tarifas para el uso de puertos y aeropuertos	Operadores, empresas e inversionistas de ZFE Número de beneficiarios: 671 para las ZFE y 83 para las zonas fronterizas	CNFZE, Ministerio de Hacienda	- El acceso al mercado nacional está sujeto a un derecho de importación, 3.5% de impuesto sobre las ventas brutas y 18% de IVA - Las empresas no pertenecientes a las ZFE en sectores prioritarios (industria textil, del calzado y del cuero) tienen un paquete similar al existente en las ZFE y disfrutan de acceso libre de derechos a 126 insumos importados con clave de 6 dígitos del SA - Renovable a discreción de la CNFZE
Incentivos fiscales para fomentar la competitividad de las empresas locales					
Régimen simplificado de tributación (RST)	Decreto presidencial 265-19	La definición de la base imponible del impuesto sobre la renta y el IVA es una función de las compras o ingresos intermediados de las empresas y los particulares	MIPYMEs	Ministerio de Hacienda	La elegibilidad está sujeta al tamaño de la empresa
Industria local (Proindustria)	Ley 392-07 y sus modificaciones posteriores (Ley 542-14 - Ley 690-12)	- 50% de descuento del IVA en maquinaria y bienes de capital importados, régimen diferenciado del IVA y exención de otros impuestos - Exención del 50% de los derechos de aduana para las importaciones y reexportaciones de y hacia las ZFE	Empresas manufactureras locales	Proindustria, Ministerio de Hacienda	Aplicable a las empresas manufactureras que obtengan la calificación industrial sujeta a una tarifa equivalente al 0.1% del capital social

Fuente: OCDE/UNCTAD/CEPAL (2020).

regímenes fiscales especiales. Sin embargo, este tipo de análisis se hizo para medir los beneficios en materia de costos de las Zonas Francas entre 2008 y 2018. El análisis de costo-beneficio debería realizarse con mayor regulari-

dad para ver si los incentivos fiscales fueron efectivos en el logro de sus objetivos previstos. La adopción de cláusulas de extinción claras debería incluirse en toda la legislación que cree y modifique los incentivos fiscales.

Costo de ingresos de los incentivos fiscales

Los gastos tributarios globales de la RD siguieron siendo costosos, equivalentes al 4.8 por ciento del PIB en 2020,⁷⁹ casi un tercio de los ingresos presupuestarios. Aunque hubo una disminución de 0.28 puntos porcentuales con respecto a los datos estimados para el presupuesto de 2019, los datos estimados para 2020 siguen siendo superiores al promedio regional del 4.1 por ciento del PIB,⁸⁰ y representan un monto similar al de los gastos públicos en sectores como la salud y la educación.⁸¹ Estas cifras excluyen las exenciones administrativas que no están clasificadas como gastos tributarios, tales como las exenciones a los reembolsos de combustible para el transporte público y las exenciones de los impuestos selectivos sobre el gas natural. En general, el monto de los gastos tributarios indica el potencial de aumento de los ingresos públicos si se eliminaran.

El IVA concentra la mayor parte de los gastos tributarios, seguido de los incentivos del ISRe, las deducciones del impuesto sobre el patrimonio y las tasas preferenciales para los productos combustibles. Los impuestos indirectos representan el 70 por ciento del total (3.4 por ciento del PIB de 2020), mientras que el 16 por ciento proviene de los impuestos directos en 2020. El IVA

concentra la mayor parte de los gastos tributarios (52 por ciento) y se espera que alcance el equivalente al 2.5 por ciento del PIB en 2020 (Tabla 9). Los gastos tributarios por IVA incluyen los que se aplican a los individuos por bienes exentos de consumo básico, salud y educación. Dentro de las exenciones específicas a los sectores económicos, los gastos por IVA se concentran en las ventas por Internet, las energías renovables y los contratos mineros. Se prevé que los incentivos en materia de impuesto sobre la renta asciendan al equivalente a 0.7 por ciento del PIB, las deducciones de bienes inmuebles al 0.6 y las tasas reducidas sobre los productos combustibles al 0.5 del PIB en 2020.

Las exenciones generalizadas para las personas físicas constituyen el mayor gasto tributario cuando se dividen los gastos tributarios por sector (Tabla 10). Representan más de un tercio de todas las exenciones. Las exenciones de las ZEE son el segundo rubro más importante, ya que representan aproximadamente el 11.4 por ciento de todas las exenciones fiscales, y también se destacan los gastos tributarios en el sector de la electricidad (8 por ciento) y el turismo (3 por ciento). En conjunto, estos cuatro instrumentos fiscales representan casi el 60 por ciento de todos los gastos tributarios del país. Las consideraciones de eficiencia económica apuntan a las ventajas de una reducción de los gastos tributarios sobre bases menos elásticas (como el consumo de combustible).

Tabla 9. Gastos tributarios en la República Dominicana por tipo de impuesto, 2020

	% del PIB	% del total del gasto tributario
IVA (ITBIS)	2.52	52.1
Impuesto sobre la renta	0.78	16.2
Impuestos sobre la propiedad	0.63	13.1
Impuestos sobre combustible	0.55	11.3
Derechos de importación	0.24	5.0
Otros impuestos selectivos	0.10	2.1
Otros impuestos	0.01	0.2
Total	4.84	100.0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

⁷⁹ Gastos Tributarios en República Dominicana: Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2020. Ministerio de Hacienda. Septiembre 2019.

⁸⁰ Peláez Longinotti, Fernando. *Tax Expenditures in the CIAT Member Countries*, WP 06-2019, Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT). Cabe destacar que las comparaciones de las magnitudes de los gastos tributarios entre países deben tomarse como referencia, ya que se enfrentan a graves limitaciones técnicas y pueden diferir entre países.

⁸¹ El rubro Salud representaba el 2 por ciento del PIB y el de Educación el 4 por ciento del PIB, según el promedio del presupuesto ejecutado de la Dirección General de Presupuesto para el periodo 2016-2018.

Tabla 10. Gastos tributarios por sector, 2020

Sector	IVA	Impuesto sobre la renta	Impuestos sobre combustibles	Otros impuestos selectivos	Impuestos sobre la propiedad	Otros impuestos	Total	% del PIB	% de los gastos totales
Exenciones generales para las personas 1/	73,145.1	4,533.9	-	-	7,897.5	-	85,669.1	1.7	36.1
Relacionados con el ISRe 2/	2,816.4	312.3	4,259.6	4,110.4	15,864.4	107.9	28,175.5	0.6	11.9
ZEE	-	18,359.5	150.1	167.4	3,475.7	9.1	27,165.7	0.6	11.4
Salud	23,374.0	-	-	-	-	-	23,374.0	0.5	9.8
Electricidad (generación)	-	-	18,648.4	-	-	-	18,648.4	0.4	7.9
Educación	13,427.4	24.3	-	3.9	39.1	0.5	13,510.6	0.3	5.7
Turismo	782.4	2,051.5	-	46.7	3,128.3	-	6,398.0	0.1	2.7
Ventas por Internet	3,098.5	-	-	418.0	-	-	5,311.6	0.1	2.2
Minería	1,310.6	-	3,683.2	3.1	-	9.2	5,242.3	0.1	2.2
Instituciones privadas sin fines de lucro	233.3	4,182.0	-	6.3	137.9	5.6	4,581.0	0.1	1.9
Importadores de vehículos	533.8	-	-	-	-	238.7	3,872.4	0.1	1.6
Energías renovables	2,664.3	844.5	-	-	23.8	-	3,585.4	0.1	1.5
Mercado de valores	-	3,415.8	-	-	-	-	3,415.8	0.1	1.4
Contratos/concesiones del sector público	1,134.9	1,776.5	55.0	1.2	-	-	3,027.5	0.1	1.3
Otros	1,417.7	2,949.7	23.8	150.7	424.2	127.7	5,571.8	0.0	2.4
Total	123,938.4	38,450.0	26,820.1	4,907.7	30,990.9	498.7	237,549.1	4.8	100.00

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Notas: 1/ Las exenciones generales para las personas incluyen exenciones del IVA, gastos relacionados con la escolarización/educación, exención del 13° salario (salario de Navidad), exenciones de los impuestos sobre la propiedad, entre otros. 2/ Corresponden al crédito fiscal del ISRe, la exención temporal del impuesto sobre los activos para nuevos negocios de capital intensivo, entre otros.

Los ingresos perdidos por las exenciones del IVA son muy elevados y regresivos. Como se mencionó anteriormente, las exenciones del IVA comprenden en su mayor parte reducciones de las tasas en productos alimenticios específicos, medicinas y otros (incluyendo libros y material educativo). Un estudio de 2016 del Banco Mundial encontró que el 88 por ciento de los gastos totales en IVA en 2013 beneficiaron a los hogares no pobres. El estudio también informó que si se eliminaran todas las exenciones del IVA (ITBIS), la recaudación de ingresos aumentaría alrededor del 2.2 por ciento del ingreso disponible, mientras que si solo se eliminaran las exenciones para la educación, salud y electricidad, los ingresos tributarios aumentarían en un 1.7 por ciento del ingreso disponible. Aunque estos escenarios aumentarían la pobreza, la mayor recaudación de ingresos podría utilizarse para hacer transferencias directas a los más vulnerables. Por lo tanto, hay margen para aumentar los ingresos tri-

butarios y mejorar la progresividad de la carga tributaria mediante la reducción de las exenciones del IVA.

Se espera que los gastos tributarios por ISRe de la RD alcancen el equivalente a casi 1 por ciento del PIB en 2020. Los incentivos fiscales bajo el ISRe apuntan a la tasa impositiva así como a la recuperación de capital de los montos invertidos. En la RD el ISRe está sujeto a varias generosas exenciones y créditos fiscales que pueden ser reclamados por largos períodos de tiempo. Esto, junto con los frecuentes cambios en la estructura del ISRe, incluidos los incentivos fiscales, aumenta la complejidad de este impuesto en la RD. Las empresas ubicadas en zonas económicas especiales (ZEE) están entre los principales receptores de los gastos por ISRe, y representan más del 50 por ciento de los gastos totales por ISRe. En el Recuadro 2 se resumen los incentivos fiscales más comunes del ISRe para las inversiones.

Las empresas con sede en las ZEE declaran en promedio ingresos impositivos negativos debido a las generosas exenciones y a la capacidad de tales empresas de maximizar sus beneficios fiscales. Las zonas económicas especiales (ZEE) o las zonas francas de exportación (ZFE) conceden una exención de diversos impuestos –tales como los derechos de importación, los impuestos selectivos, el IVA y los impuestos municipales, los aranceles sobre las importaciones y los bienes de capital y, a menudo, otros impuestos, incluido el ISRe– a las empresas situadas en dichas zonas. Los límites geográficos de las ZEE pueden estar estrechamente definidos (por ejemplo, enclaves cercados) o no. El análisis de 2017 del Banco Mundial determinó que la introducción de nuevos impuestos sobre las ventas al mercado doméstico de las empresas establecidas en las ZEE de la RD no parece haber afectado negativamente los ingresos por ventas, los activos o la rentabilidad de ese tipo de empresas, ya que éstas siguen declarando utilidades y obligaciones impositivas cercanas a cero. Sin embargo, ocurre lo contrario con las empresas situadas fuera de las ZEE. Además, el análisis muestra que el mejor desempeño de las empresas que reciben incentivos fiscales en comparación con las empresas que no los tienen puede atribuirse exclusivamente a la existencia de exenciones fiscales.⁸²

El análisis de costo-beneficio de las ZEE realizado por el gobierno de la RD mostró un resultado positivo a nivel agregado que representa el 3 por ciento del PIB en 2018; sin embargo, existen empresas en las ZEE en sectores específicos con resultados negativos. El total de las contribuciones directas, indirectas y de efecto inducido se estimaron en un promedio equivalente al 3.7 por ciento del PIB durante el período 2008-2018, mientras que en 2018 se estimaron en un 4.1 por ciento del PIB. El número de puestos de trabajo generados por el sector aumentó 0.9 por ciento entre 2017 y 2018.⁸³ Los gastos tributarios de las ZEE aumentaron de forma constante durante

el mismo período, hasta alcanzar el equivalente al 1.1 por ciento del PIB en 2018.⁸⁴ Aunque los resultados agregados son positivos, cuando se analizan a nivel micro, no todas las empresas de las ZEE obtuvieron resultados positivos. Existe un grupo de empresas cuyo gasto tributario supera el beneficio que generó a la economía en un año determinado. Una relación costo-beneficio histórica mostró que las empresas en actividades de “fabricación de productos minerales no metálicos, industria alimentaria, comercio y construcción” generaron un costo-beneficio negativo cada año. Esto significa que, en promedio, el 16 por ciento de las empresas de las ZEE representaban cada año un gasto tributario mayor que los beneficios. Por lo tanto, hay margen para eliminar los incentivos fiscales específicos para empresas o sectores en los que los ingresos perdidos son más costosos para el gobierno que el beneficio global. Pero lo más importante es que la RD debería considerar la introducción de un riguroso análisis de costo-beneficio de todos los gastos tributarios existentes como un primer paso para reformarlos.

Evaluación del marco de incentivos fiscales de la República Dominicana

Una evaluación del marco de incentivos fiscales de la RD concluye que el país no cumple con algunas de las buenas prácticas en materia de incentivos fiscales. La Tabla 12 muestra el uso de un punto de referencia (*benchmark*) para evaluar la política de incentivos fiscales, así como la forma en que se administra en la RD. La Asesoría sobre el Clima de Inversión (*Investment Climate Advisory*) del Banco Mundial utilizó esta evaluación para proporcionar a los gobiernos un resumen de cómo su sistema de incentivos puede ser evaluado en función de las mejores prácticas. Esta evaluación se basó en los principios establecidos por el Grupo de Trabajo sobre Impuestos y Desarrollo de la OCDE con el fin de promover la transparencia de los incentivos fiscales para la inversión.

⁸² Banco Mundial 2017.

⁸³ Sin embargo, el estudio de 2017 del Banco Mundial informa que, si bien las empresas con sede en las ZEE generan un número considerable de puestos de trabajo, cada puesto de trabajo adicional que se crea tiene un costo fiscal enorme que contribuye a socavar la capacidad del gobierno para financiar los servicios sociales y las inversiones que tanto se necesitan.

⁸⁴ El gasto tributario de los regímenes de las ZEE incluye el gasto tributario por ISRe, el impuesto sobre los activos, y las exenciones de los impuestos selectivos y sobre las importaciones.

Tabla 11. Incentivos del impuesto sobre la renta de las empresas para la inversión⁸⁵

	Marco legislativo	Paquete de incentivos	Beneficiarios	Instituciones responsables	Condiciones
Costo de los ingresos	Ilimitado	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado
Evasión de impuestos	Alienta la transferencia de utilidades de las empresas que no están exentas	Alienta la transferencia de utilidades de las empresas que no están exentas	No fomenta la evasión de impuestos	Alienta la compra y venta de activos para reclamar el subsidio	Alienta la compra y venta de activos para reclamar el crédito
Costo de la transparencia de los ingresos	Normalmente no requiere una declaración de impuestos	Requiere hacer una declaración de impuestos	Requiere hacer una declaración de impuestos	Requiere hacer una declaración de impuestos	Requiere hacer una declaración de impuestos
Asignación de recursos	Tiende a atraer proyectos short run (de poca duración)	Tiende a atraer proyectos short run (de poca duración)	No afecta la vida de los activos. Tiende a incrementar la intensidad del capital.	Tiende a favorecer activos de corto plazo	Tiende a favorecer activos de corto plazo
Costos de administración	Costos significativos de administración del impuesto para monitorear la evasión de impuestos de empresas relacionadas no exentas	Costos significativos de administración del impuesto para monitorear la evasión de impuestos de empresas relacionadas no exentas	Algunos. Usualmente asociados con amortizaciones.	Algunos	Algunos
Costos de implementación	Medianos, para asegurar que el proyecto cumple con las metas	Medianos, para asegurar que el proyecto cumple con las metas	Inicialmente, para asegurar que se realice la inversión	Inicialmente, para asegurar que se realice la inversión	Inicialmente, para asegurar que se realice la inversión

Fuente: Promoción del crecimiento en el Caribe: incentivos fiscales en la teoría y en la práctica, junio de 2013.

La RD ofrece numerosos incentivos fiscales diferentes con el fin de atraer inversiones distribuidos entre diferentes instrumentos jurídicos. Si bien esos incentivos pueden aumentar las decisiones de inversión, su efectividad está en duda, ya que en muchos casos los beneficios generales superan los costos. Es muy probable que muchas inversiones se hayan materializado de todos modos, dada la dotación de un país de otros factores determinantes de la inversión, como el acceso a recursos clave o el

tamaño del mercado.⁸⁶ Los incentivos fiscales deben estar bien focalizados⁸⁷ y basarse en criterios claros de elegibilidad, además de contar con recursos para controlar, monitorear y evaluar su eficacia. Además, los incentivos fiscales en la RD se ofrecen al margen de las leyes fiscales, que constituyen la mejor práctica para reducir la tentación de la discreción y el uso indebido; en cambio, se distribuyen entre diferentes leyes.

⁸⁵ Los incentivos comunes del ISRe incluyen: i) **Diferimientos o “vacaciones” fiscales** que proporcionan una exención total de ciertos impuestos, en particular del ISRe. La exención puede proporcionarse por un tiempo limitado con cláusulas de extinción o tener una duración indefinida. Las exenciones parciales del impuesto sobre las utilidades podrían utilizarse para proporcionar un alivio parcial de los impuestos sobre las utilidades de las empresas (por ejemplo, al reinvertir). ii) **Tasas impositivas preferenciales** que implican una tasa reducida del ISRe (inferior a la tasa básica del ISRe) sobre las utilidades de inversiones específicas, iii) **La depreciación acelerada** proporciona una depreciación fiscal a tasas y/o métodos de depreciación que permiten amortizaciones más rápidas que las que se aplicarían normalmente (aumentando el valor presente de las deducciones por depreciación), iv) **Las desgravaciones fiscales de las inversiones** proporcionan una deducción fiscal de un porcentaje de los gastos de inversión admisibles, además de la depreciación fiscal. El valor para una empresa de una desgravación fiscal de las inversiones depende del tipo de ISRe aplicado a la renta imponible, v) **Los créditos fiscales a la inversión** proporcionan un crédito fiscal para un cierto porcentaje de los gastos de inversión admisibles. La desgravación fiscal de un crédito fiscal a la inversión no depende de la tasa de ISRe (el crédito no influye en el cálculo de la renta imponible). Pueden aplicarse disposiciones específicas de traslado a futuro de las desgravaciones fiscales y los créditos no utilizados.

⁸⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean*, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019.

⁸⁷ Estudios mostraron que los incentivos fiscales que reducen el costo de la inversión (que implican desgravaciones específicas vinculadas a los gastos de inversión, tales como planes de depreciación acelerada y deducciones y créditos fiscales especiales) suelen ser preferibles a los incentivos fiscales basados en las utilidades (que reducen la tasa impositiva aplicable a los ingresos imposables; ejemplos incluyen las “vacaciones” fiscales, las tasas impositivas preferenciales o las exenciones de ingresos), ya que han demostrado ser más eficaces para aumentar/atraer inversiones marginales. Un incentivo fiscal es eficiente cuando i) hay un aumento de la inversión (neto del desplazamiento de otras inversiones); ii) el impacto en (los ingresos de) los empleos es positivo; iii) y hay beneficios indirectos (por ejemplo, transferencia de tecnología/habilidades); y todo lo que exceda los costos sociales por la pérdida de ingresos tributarios y otros costos (por ejemplo, la degradación del medio ambiente) y la consiguiente distorsión en el resto de la economía (los incentivos conducen a inversiones que tienen un rendimiento antes de impuestos menor que otras). FMI (2015).

Tabla 12. Evaluación de los incentivos fiscales en la República Dominicana⁸⁸

Criterios de política	Puntuación	Comentarios
1. Los incentivos fiscales se utilizan de forma mínima y principalmente para hacer frente a fallas del mercado.	No	Existen numerosos incentivos fiscales proporcionados a través de las leyes fiscales, así como fuera de ellas.
2. Los incentivos fiscales se especifican en los códigos tributarios y no en otras leyes (excepto en el caso de las industrias extractivas).	No	Los incentivos fiscales se especifican en las leyes tributarias; sin embargo, se ofrecen incentivos fiscales discrecionales al margen de dichas leyes y son administrados por diferentes entidades reguladoras.
3. Los incentivos fiscales no se ofrecen de manera discrecional fuera de la ley.	No	Los incentivos fiscales discrecionales se ofrecen caso por caso.
4. Los incentivos fiscales previstos en las leyes están disponibles automáticamente para el contribuyente.	No	Los contribuyentes deben pasar por un proceso de aprobación para beneficiarse de ciertos incentivos fiscales.
5. En la medida de lo posible, los incentivos fiscales deben estar vinculados a la inversión y las “vacaciones” fiscales deben utilizarse con la mayor moderación posible.	No	Las “vacaciones” fiscales son uno de los principales incentivos fiscales ofrecidos.
6. Los contribuyentes que se benefician de los incentivos fiscales deben seguir presentando declaraciones de impuestos, incluso si no están obligados a pagar ningún impuesto.	Si	El requisito de declarar impuestos se aplica incluso cuando no hay ingresos gravables.
7. La administración tributaria está adecuadamente capacitada para abordar problemas de precios de transferencia y uso indebido de los incentivos fiscales.	Parcialmente	No hay una auditoría automática para casos relacionados con incentivos fiscales.
8. Las declaraciones de gastos tributarios se preparan periódicamente para medir los costos de los incentivos fiscales.	Si	El costo de los incentivos fiscales se realiza como parte del proceso de presentación de informes del presupuesto ordinario.

Fuente: Marco proporcionado en James (2020).

El hecho de ofrecer incentivos fiscales fuera del código tributario otorga una discrecionalidad sustancial a las agencias de inversión. Los incentivos fiscales deberían estar disponibles automáticamente mediante la presentación de declaraciones de impuestos sin necesidad de una aprobación previa adicional. Si bien las exenciones fiscales están establecidas por ley en la RD, están reguladas por diferentes organismos administrativos que ejercen una considerable discreción. Existen muchos organismos (compuestos por representantes de los sectores público y privado) concediendo exenciones fiscales, lo que aumenta la complejidad de la administración tributaria y crea la posibilidad de que se produzcan errores de juicio y posibles conflictos de intereses. Además, estos procedimientos de aprobación son costosos para los inversionistas. Como alternativa, la administración tributaria y la dirección de aduanas podrían autorizar estos procedimientos por adelantado sin necesidad de que un organismo separado apruebe previamente la exención. Las autoridades superiores podrían seguir realizando controles de calidad mediante el monitoreo de los comités de impuestos y aduanas sobre el uso correcto o indebido de los incentivos fiscales.

El gobierno debería migrar el gasto tributario del modelo de exención de impuestos a un modelo focalizado en la inversión. Las exenciones fiscales concedidas dentro de las ZEE o para sectores específicos son inferiores en comparación con los incentivos vinculados a la inversión y lo ideal sería que fueran sustituidos por estos últimos. Esta es la mejor práctica porque también causan un comportamiento de apropiación de rentas. Además, la competencia fiscal nociva socava los ingresos en muchos países en desarrollo, por lo que los esfuerzos por armonizar potencialmente las tasas podrían poner un límite inferior a cualquier posible carrera hacia abajo.

La administración tributaria debe fortalecer su capacidad para abordar los problemas de los precios de transferencia y el uso indebido de los incentivos fiscales. Es necesario abordar cualquier uso indebido de los incentivos fiscales mediante una política de auditoría, incluida la auditoría obligatoria de cualquier contribuyente que reclame incentivos fiscales de gran cuantía.

⁸⁸ James, Sebastian. *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*, junio de 2014 (actualizado en 2020). Investment Climate Advisory Services, Banco Mundial.

Política general de incentivos fiscales

La política de incentivos fiscales de la RD conlleva un costo de monitoreo considerable para el gobierno, ya que el proceso implica un gran número de incentivos fiscales y procedimientos específicos para las empresas. Además, la eficacia de estos incentivos fiscales está en duda porque el aumento de la inversión extranjera directa, la inversión nacional o la creación de empresas puede verse compensado por los ingresos no percibidos.

Es necesario reducir y simplificar sustancialmente los gastos tributarios. La reducción de los gastos tributarios ayudará a disminuir las ineficiencias producidas por las exenciones e incentivos concedidos a empresas individuales. Aunque motivados por buenas intenciones, muchos de los gastos tributarios de la RD no constituyen una buena política industrial, ya que favorecen a las empresas grandes, ineficientes y establecidas desde hace mucho tiempo, por ejemplo, en el sector del turismo.

Es necesario realizar una evaluación rigurosa de la efectividad de los incentivos fiscales con el fin de reducir al mínimo las pérdidas y las oportunidades de explotación. El gobierno debe realizar un análisis de costo-beneficio de cada uno de los incentivos fiscales ofrecidos. La evaluación costo-beneficio de las exenciones fiscales existentes en función de sus objetivos de política puede ofrecer principios rectores para priorizar las reformas en el futuro. Es necesario realizar periódicamente un análisis de costo-beneficio de los incentivos fiscales existentes para evaluar si dichos incentivos han tenido un impacto y han sido eficaces en función de los costos en el cumplimiento de su objetivo previsto. Esto permitirá al gobierno eliminar cualquier incentivo fiscal redundante o de bajo rendimiento y crearía un espacio fiscal muy necesario para el gobierno. La transparencia también es clave, por lo que los incentivos fiscales deberían promulgarse preferentemente dentro del código tributario o consolidarse en un solo instrumento.

V.

Otros impuestos: Impuesto sobre la propiedad e impuestos ambientales

Impuesto sobre la propiedad

Los impuestos sobre la riqueza bien diseñados (como los impuestos sobre la propiedad y el patrimonio) contribuyen a aumentar la suficiencia (recaudación), la eficiencia y la equidad de los sistemas tributarios, aunque puedan no representar una gran parte de los recursos del gobierno, como los impuestos sobre la renta y el consumo. Los impuestos generales sobre la riqueza son más equitativos y pueden generar más recursos, aunque son más difíciles de controlar porque algunos bienes (como las joyas) son fáciles de ocultar y otros (como las obras de arte) son difíciles de valorar. Por lo tanto, la mayoría de los países han establecido impuestos sobre los bienes inmuebles.

En la RD, los impuestos sobre la riqueza generaron ingresos por el equivalente a 0.6 por ciento del PIB en 2018, ligeramente por debajo del promedio de LAC, pero muy por debajo del promedio de la OCDE de 1.9. Los impuestos sobre la riqueza en la RD incluyen impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y las transferencias, e impuestos sobre sucesiones y donaciones. Además, el impuesto sobre los activos y el impuesto sobre los cheques se consideran impuestos sobre el patrimonio, aunque el primero funciona como un impuesto sobre la renta mínima, y se aplica un impuesto selectivo *ad valorem* sobre el

valor de los cheques y las transferencias electrónicas (Ley 139-11). El impuesto sobre la propiedad se aplica anualmente sobre el valor catastral de los bienes inmuebles urbanos y de los terrenos propiedad de personas físicas y de fideicomisos. La tasa impositiva aplicable es del 1 por ciento sobre el valor total que exceda los RD\$7,710.158.2 (US\$131,910). Además, se aplica un impuesto de transferencia del 3 por ciento sobre cualquier transferencia de propiedad de bienes inmuebles ubicados en la RD. Se aplican ciertas exenciones tanto al impuesto sobre la propiedad como al impuesto sobre la transferencia de propiedad.⁸⁹ Por último, el impuesto sobre sucesiones para las personas físicas es del 3 por ciento, que se cobra a los sucesores y beneficiarios. Las donaciones hechas a personas físicas están sujetas a una retención del 27 por ciento.

Los impuestos sobre los bienes inmuebles tienen un potencial significativo de generación de ingresos, pero se explotan poco en la región de LAC. El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es apto para la descentralización debido a su especial atención al principio de localización, a que su base imponible es inmóvil y a que no se agota con el tiempo.⁹⁰ Según estimaciones recientes, basadas en la información del Banco Mundial sobre los valores estimados de las tierras y propiedades, es probable que la mayoría de los países de Latinoamérica superen con creces la meta de recaudación de alrededor del 1 por ciento del

⁸⁹ Las exenciones incluyen viviendas pertenecientes a personas mayores de 65 años, pensionistas, rentistas de fuente extranjera (50 por ciento), terrenos rurales, entre otros.

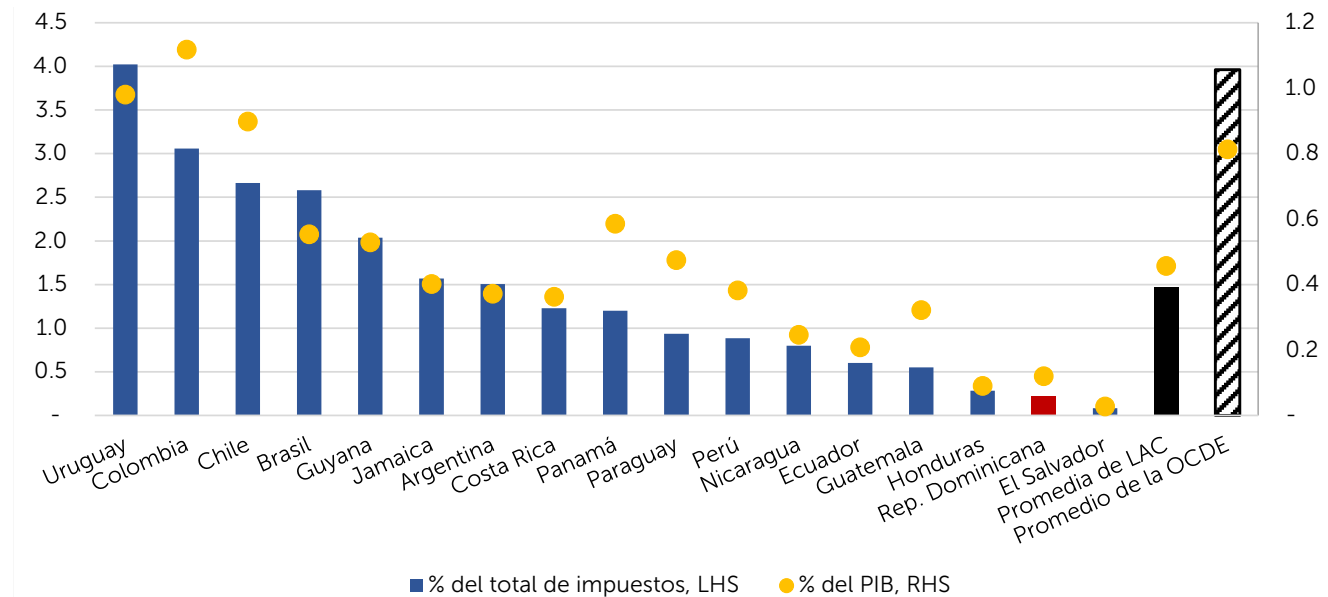
⁹⁰ CEPAL 2019.

PIB y se acerquen al 2 por ciento, si las tierras y los edificios rurales se incluyeran efectivamente en la base imponible. La brecha actual también se explica por el débil diseño del impuesto sobre la propiedad (es decir, el nivel de las tasas aplicadas y el número de exenciones ofrecidas) y la dificultad de la administración tributaria⁹¹ debido a las valoraciones inexactas de las tierras y los edificios y a la falta sistemática de una actualización adecuada de los valores catastrales. El impuesto sobre la propiedad también adolece de un alto grado de informalidad: se construyen edificios sin permisos, las propiedades no se registran y se falsifican los precios declarados de algunas transacciones inmobiliarias.⁹²

La recaudación del impuesto sobre la propiedad en la RD está muy por debajo de los promedios regionales y de la OCDE. Entre el 2009 y el 2018 el impuesto sobre la propiedad generó en promedio el equivalente a 0.04 por ciento del PIB. Aunque su contribución se ha duplicado entre 2009 y 2018 (es decir, de 0.03 a 0.06 del PIB), la RD es el segundo país con menor recaudación en LAC, y está

sustancialmente por debajo de los promedios de LAC y de la OCDE, de 0.39 y 1.06, respectivamente. Si se recaudara al mismo nivel que los países de LAC (como porcentaje del PIB), la recaudación aumentaría en un 468.4 por ciento.⁹³ El impuesto sobre la propiedad es relativamente menos difícil de controlar que otros impuestos y es un buen indicador de la capacidad de pago. Sin embargo, el hecho de que sea menos difícil de gravar no implica que sea fácil de gestionar, ya que se requieren sistemas e información sofisticados. Debido a cuestiones administrativas e institucionales, estos impuestos generan pocos ingresos en los países en desarrollo, incluida la RD. La base y las tasas impositivas deben ajustarse periódicamente para reflejar la evolución del valor de mercado y la recaudación de impuestos debe apoyarse en sistemas administrativos modernos, incluido un registro actualizado de tierras y propiedades en los catastros centrales. Como el impuesto sobre la propiedad es uno de los impuestos más controvertidos con los ciudadanos y tiene altos costos políticos, los políticos locales a menudo no están dispuestos a invertir los recursos adecuados para recaudar estos ingresos.⁹⁴

Figura 28. Recaudación de impuestos sobre la propiedad en LAC (% del total de los ingresos tributarios y % del PIB, 2018)



Fuente: Estadísticas de la OCDE.

⁹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Ahmad, G. Brosio y J. P. Jiménez, "Options for retooling property taxation in Latin America", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 202, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

⁹² OCDE 2020.

⁹³ Cálculo basado en datos de 2017. Oxfam 2019. Jovine, Rafael. "Autopsia Fiscal: Evaluación de los gastos e ingresos del gobierno dominicano para la garantía de derechos".

⁹⁴ OCDE 2020.

La RD se enfrenta a varios retos para aumentar la recaudación del impuesto sobre la propiedad. La baja recaudación de este impuesto se debe a diversos factores, entre ellos las diferencias entre el valor de tasación y el valor de mercado de las propiedades, los vacíos significativos en el registro, el umbral elevado de las exenciones, las deficiencias del catastro y la baja capacidad de las administraciones tributarias para recaudar impuestos.⁹⁵ En la RD, los principales obstáculos para contar con un impuesto sobre la propiedad eficaz parecen ser un catastro de la propiedad obsoleto, el alto umbral de exención y las exenciones a las inversiones inmobiliarias en el extranjero. En 2016, en Santo Domingo, la capital del país y la ciudad más grande, el precio promedio de una casa de dos o tres habitaciones en el centro de la ciudad se situaba en torno a los US\$150,000,⁹⁶ monto que casi está cubierto por el umbral de exención. En 2019, basándose en estudios independientes sobre la nueva oferta de viviendas en la región de Ozama, Oxfam calculó diferentes escenarios posibles para aumentar sustancialmente la recaudación por este concepto. Reduciendo el umbral de exención de impuestos en aproximadamente 46 por ciento y aumentando la tasa impositiva hasta el 2 por ciento, la recaudación del impuesto sobre la propiedad podría incrementarse hasta cuatro veces el monto actual.⁹⁷

La RD debería fortalecer su recaudación de impuestos sobre la propiedad actualizando el catastro de la propiedad y adaptando el método de valoración a la capacidad administrativa. La brecha de valoración entre el valor de tasación (que constituye la base imponible) y el valor de mercado debe ser pequeña. Cerrar esta brecha mejoraría tanto la recaudación como el patrimonio. También se podría considerar la posibilidad de reducir las tasas actuales del impuesto sobre las transferencias para evitar la declaración insuficiente del valor para pagar menos impuestos.⁹⁸ Además, debería aumentar el porcentaje de propiedades correctamente registradas en el catastro, junto con la formalización de los títulos de propiedad. A fin de actualizar y ampliar la base imponible registrada para el impuesto sobre la propiedad, se pueden utilizar

los instrumentos existentes, por ejemplo, los sistemas de información geográfica (SIG), los mapas digitales y las fotografías aéreas para identificar las parcelas de tierra y las estructuras de esas parcelas.⁹⁹ Cualquier reforma del impuesto sobre la propiedad debe ir acompañada del fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de las administraciones tributarias municipales. Este proceso implicaría la coordinación entre el Registro de la Propiedad, las administraciones tributarias locales y la DGII.

Impuestos relacionados con el medio ambiente

Los impuestos ambientales son una herramienta fundamental para abordar las externalidades negativas sobre el medio ambiente impuestas por las emisiones de carbono y otros tipos de contaminación y alentar a las empresas y los hogares a considerar los costos ambientales de su comportamiento. Un ingreso tributario relacionado con el medio ambiente (ITRMA) es un impuesto cuya base es una unidad física (o un sustituto o *proxy* de una unidad física) de algo que tiene un impacto dañino probado y específico en el medio ambiente, independientemente de si el impuesto está destinado a cambiar comportamientos o si se recauda para otro propósito.¹⁰⁰ Los impuestos relacionados con el medio ambiente pueden clasificarse en cuatro categorías de base imponible mutuamente excluyentes para fines de los datos: energía, transporte, contaminación y recursos.¹⁰¹ Un examen detallado de la OCDE de los impuestos específicos de 23 países de LAC demuestra que, en promedio, los ingresos por concepto de ITRMA ascendieron al equivalente a 1.1 por ciento del PIB en 2018, un nivel inferior al promedio de la OCDE de 2.3 por ciento del PIB. Los ingresos por concepto de ITRMA en 2018 oscilaron entre el 0.02 por ciento del PIB en Belice y el 2.3 por ciento en Honduras. En la RD representaron el 1.81 por ciento del PIB, siendo los impuestos sobre la energía (es decir, los impuestos selectivos sobre el diésel y la gasolina) los que representaron la mayor parte de los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente, como en la mayoría de los países de LAC, seguidos

⁹⁵ Lafuente, M. (2009). *Public Management Reforms and Property Tax Revenue Improvements: Lessons from Buenos Aires*. WP 0209.

⁹⁶ <https://www.globalpropertyguide.com/Caribbean/Dominican-Republic/Price-History-Archive/tourism-boom-fuels-dominican-republics-property-market-127501>

⁹⁷ Oxfam 2019.

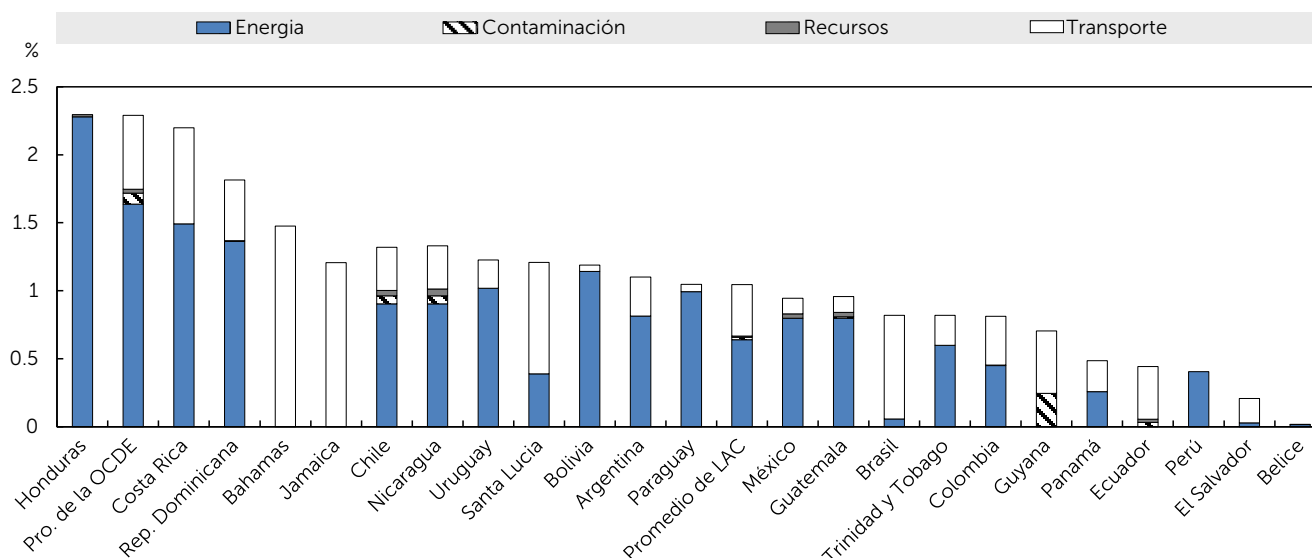
⁹⁸ La mayoría de los países aplican una tasa de impuesto sobre los bienes inmuebles inferior al 3 por ciento. Perú y Jordania son algunos de los pocos países que aplican la misma tasa.

⁹⁹ Véase: https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/08/Land-and-property-taxes-policy-brief_updated.pdf

¹⁰⁰ OCDE 2020.

¹⁰¹ Los datos comparativos de la OCDE se presentan en estas cuatro categorías: i) Energía: productos energéticos (por ejemplo, combustibles fósiles y electricidad), incluidos los utilizados en el transporte (por ejemplo, gasolina y diésel) y todos los impuestos relacionados con el CO₂, ii) Transporte: impuestos de una sola vez sobre la importación o venta de equipo de transporte, impuestos recurrentes sobre la propiedad, la matriculación o el uso de vehículos de motor en las carreteras, y otros impuestos relacionados con el transporte; iii) Contaminación: impuestos sobre las emisiones de SO_x y NO_x, impuestos sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, impuestos sobre la descarga de aguas residuales, impuestos sobre los envases, sobre la eliminación final de desechos sólidos y otros impuestos relacionados con los desechos, y iv) Recursos: impuestos sobre la extracción de agua, productos forestales, impuestos sobre la caza y la pesca, regalías mineras, impuestos sobre la excavación. Fuente: OCDE 2020.

Figura 29. Ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente en los países de LAC, por categoría de base imponible principal, 2018



Fuente: OCDE 2020.

Recuadro 5: Impuestos relacionados con el medio ambiente en la República Dominicana, 2020

1. El impuesto ambiental sobre la contaminación vehicular (Impuesto sobre las emisiones de CO₂) se impone a los vehículos de motor de acuerdo con sus emisiones de CO₂ por kilómetro con tasas sobre el costo, el seguro y el valor de la carga del vehículo de motor. Dicho impuesto se cobra en el momento de la matriculación del vehículo.
2. Impuestos sobre el combustible: i) Impuestos selectivos *ad quantum*, ii) Impuestos selectivos *ad valorem* de 16 por ciento y iii) US\$2 fijos adicionales por galón, como se detalla arriba.
3. Impuestos sobre los vehículos de motor y los servicios de transporte: impuestos sobre el uso y la propiedad de los vehículos, impuesto de salida, impuestos selectivos sobre los vehículos.
4. Gastos tributarios: energía renovable (0.5 por ciento) y vehículos no convencionales (0.04 por ciento).

Fuente: IBFD y Ministerio de Hacienda.

de los ingresos procedentes de los vehículos de motor y los servicios de transporte (es decir, los impuestos sobre el uso y la propiedad de los vehículos, el impuesto de salida, los impuestos selectivos sobre los vehículos) (Figura 29).

El impuesto ambiental sobre la contaminación vehicular (Impuesto sobre las emisiones de CO₂) fue introducido en la RD en 2013, aunque su recaudación fiscal representa el equivalente a solo el 0.02 del PIB en 2018. Aunque desde su creación la recaudación de este impues-

to ha aumentado un 63 por ciento en términos de PIB, todavía es muy baja, representando solo el 0.1 por ciento de los ingresos tributarios totales. Esta ley se promulgó para incentivar la eficiencia de los combustibles y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al alentar el cambio hacia combustibles más limpios y a fuentes de energía renovables. Sin embargo, parece que se necesita un mayor monitoreo y control de la recaudación de este impuesto para lograr el objetivo propuesto.

Las autoridades están comprometidas a hacer frente a las externalidades negativas sobre el medio ambiente.

La RD dio un paso significativo en esta dirección mediante la aprobación del Plan de Acción bajo el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. En 2015, el Gobierno de la RD presentó su Contribución Nacional Determinada (CND) a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En su CND, el país describe sus compromisos nacionales con los esfuerzos mundiales contra el cambio climático. El Plan es un instrumento para poner en marcha la CND, en el que se determinan las prioridades para el período 2019-2021 en las áreas de legislación, finanzas y presupuesto, monitoreo y evaluación, y desarrollo de capacidades para fortalecer la acción climática. La RD es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, lo que aumenta la urgencia de adoptar medidas de adaptación y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel nacional.¹⁰²

La RD debería considerar la posibilidad de aumentar los precios del combustible por encima de las expectativas del consumidor, ya que están por debajo de los precios mundiales del petróleo y los ingresos tributarios han estado cayendo en la última década. Aunque puede ser políticamente difícil, en la actualidad, los precios mundiales del carbón, el gas y el petróleo han baja-

do tanto que el mero hecho de mantener los precios del combustible estables a los niveles del pasado a los que los consumidores se han acostumbrado aumentaría considerablemente los ingresos.¹⁰³ La eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles en épocas de precios bajos es una forma atractiva de captar recursos sin perjudicar a los más vulnerables (cuyo consumo puede ser impulsado de manera más eficiente mediante transferencias directas).¹⁰⁴

Una política fiscal sostenible durante la fase de resiliencia de la crisis debe incluir los aspectos ambientales y el cambio climático. Recuperarse de la crisis del COVID-19 es un gran desafío, pero también una oportunidad para avanzar hacia una economía más eficiente, justa y sostenible, incluyendo el sistema tributario. El gasto en inversiones ecológicas es un aspecto importante de política dentro de una estrategia de crecimiento ecológico para la recuperación, como la inversión en eficiencia energética o la mejora de la red de suministro para beneficiarse de las energías renovables de bajo costo. En toda la región de LAC, hacer esta transición de bajo carbono generará alrededor de 15 millones de empleos más de los que desplazará para 2030.¹⁰⁵ Las medidas de política fiscal para promover el crecimiento ecológico y fomentar la resiliencia deberían discutirse en cualquier reforma fiscal futura.

¹⁰² <https://ndcpartnership.org/news/dominican-republic-launches-its-climate-action-plan-ndc-partnership>

¹⁰³ Estevão M. *Climate-Smart Fiscal Policy Can Foster a Lasting Economic Recovery One Earth*. 2020 Sep;3(3):273-276.

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ OIT y BID (2020). *Jobs in a Net-Zero Emissions Future in Latin America and the Caribbean*.

Anexo I. Fiscalidad internacional

En el presente anexo se ofrece un panorama general de los progresos realizados por la República Dominicana (RD) en la adopción y aplicación de los estándares mínimos establecidos en 4 de las 15 Acciones resultantes de la iniciativa de la OCDE/G20 sobre erosión de la base y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés). También se esboza, sobre la base de un análisis de alto nivel de las disposiciones dominicanas en materia de ISRe, cuáles de las medidas estándar no mínimas resultantes de la iniciativa BEPS podrían ayudar mejor al país en sus esfuerzos por hacer frente a las prácticas de erosión de la base y/o posiblemente aumentar los ingresos por concepto de impuesto sobre la renta de las empresas. Finalmente, en la última sección se identifican algunos aspectos relacionados con el sistema tributario vigente que no han sido abordados por el proyecto BEPS y que, sin embargo, podrían ayudar a la RD a aumentar sus ingresos tributarios.

I. Estándares mínimos de BEPS

La iniciativa BEPS de la OCDE/G20 desarrolló 15 Acciones en virtud de las cuales se revisaron y modificaron algunos de los principios y disposiciones internacionalmente aceptados que rigen la tributación de las empresas multinacionales (EMN) y las transacciones transfronterizas, con el fin de hacer frente a la erosión de la base y a las prácticas de traslado de beneficios que provocan la evasión y la elusión de impuestos a nivel internacional. El proyecto BEPS dio lugar a nuevos estándares mínimos, recomendaciones y mejores prácticas que se adoptarán, en algunos casos, mediante disposiciones de convenios y, en otros, de conformidad con la legislación nacional.

Además, el proyecto BEPS dio lugar a un nuevo instrumento internacional, comúnmente conocido como el Instrumento Multilateral (MIL, por sus siglas en inglés) destinado a facilitar la implementación rápida y amplia de las nuevas disposiciones de los convenios resultantes de las Acciones BEPS.

Por último, la iniciativa BEPS también dio lugar a un nuevo foro internacional, denominado Marco Inclusivo (*Inclusive Framework*), que está abierto a todas las jurisdicciones que deseen adoptar y aplicar las medidas internacionales

recientemente desarrolladas. Si bien los países que se han adherido al Marco Inclusivo son libres de elegir qué medidas BEPS adoptar en función de sus necesidades y prioridades específicas, al convertirse en miembros del Marco Inclusivo se comprometen a implementar por lo menos los 4 estándares mínimos de BEPS y a someterse a una revisión entre pares sobre dicha implementación.

En octubre de 2018, la RD se adhirió al Marco Inclusivo, y a partir de entonces se comprometió a aplicar los siguientes 4 estándares mínimos de BEPS:¹⁰⁶

- Estándares sobre prácticas tributarias perniciosas (Acción 5), que incluye: i) el compromiso de no tener regímenes tributarios preferenciales que puedan influir en la reubicación de las actividades financieras y de servicios móviles de manera distorsionante; y ii) el compromiso de transparencia mediante el intercambio espontáneo obligatorio de información sobre las resoluciones administrativas relativas a contribuyentes específicos (que incluyen los acuerdos unilaterales de fijación anticipada de precios (*advanced-pricing agreements* o APAs).
- La inclusión de las disposiciones de los convenios de doble tributación destinadas a prevenir el abuso de los convenios fiscales, especialmente a través de *treaty shopping* (captación de convenios) (Acción 6).
- La promulgación de reglas estandarizadas para la presentación de informes país por país (CbC, por sus siglas en inglés) y para el intercambio regular de los informes resultantes (Acción 13).
- Estándar relativo a la resolución de controversias relacionadas con los convenios fiscales mediante el procedimiento de acuerdo mutuo (*mutual agreement procedure* o MAP) (Acción 14), destinado a garantizar que: i) las obligaciones contraídas en virtud de los convenios de MAP se cumplan de buena fe y que los casos de MAP se resuelvan de manera oportuna; ii) se implementen procesos administrativos para promover la prevención y la solución oportuna de las controversias relacionadas con los convenios; y iii) los contribuyentes puedan acceder al MAP cuando sean elegibles.

¹⁰⁶ Entendemos que la RD decidió dar prioridad a la implementación de los estándares mínimos de BEPS sobre cualquier otra medida de BEPS.

Prácticas tributarias perniciosas (Acción 5 de BEPS)

(i) Regímenes tributarios preferenciales

Tres de los regímenes tributarios preferenciales de la RD fueron seleccionados para ser revisados por el Foro de la OCDE sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (FHTP, por sus siglas en inglés).¹⁰⁷

La revisión del FHTP se lleva a cabo en tres etapas: (i) primero, para establecer si un régimen tributario preferencial está dentro del alcance de trabajo del FHTP (solo regímenes aplicables a los ingresos por actividades financieras y por servicios geográficamente móviles, incluidas las actividades de propiedad intelectual, se consideran bajo el alcance); (ii) segundo, determinar si el régimen tributario preferencial es “potencialmente pernicioso” a la luz de al menos 2 de los 12 factores establecidos por el FHTP; y (iii) establecer si el régimen es “realmente pernicioso”, dados sus efectos económicos. Si alguno de los regímenes tributarios preferenciales revisados resultara potencial o realmente pernicioso, se solicitará a la RD que modifique las características perniciosas de los regímenes o que los elimine.

Los regímenes preferenciales de la RD seleccionados para ser revisados por el FHTP son:

- El régimen de Zonas Francas de Exportación
- El régimen de Desarrollo Fronterizo
- El régimen del Centro Logístico¹⁰⁸

Estaba previsto que el régimen de Zonas Francas de Exportación fuese revisado por el FHTP en su reunión de octubre de 2020. La decisión tomada por el FHTP sobre los regímenes que se discutieron durante dicha reunión aún no se ha publicado. Sin embargo, dado que el 22 de septiembre de 2020 el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, que es la autoridad dominicana competente para autorizar a los usuarios de las zonas francas, emitió la Resolución 6-20-A, el Régimen de Zonas Francas de la RD, podría ser considerado como “fuera del alcance de la labor del FHTP”. En efecto, la Resolución 6-20A aclara que las empresas que presten “servicios de diseño, diagramación, telemercadeo,

telecomunicaciones, impresión, mecanografía, traducción, computación y cualquier otro servicio similar o relacionado”¹⁰⁹ “no podrán incluir servicios que involucren actividades móviles de administración o provisión de intangibles”.¹¹⁰

Por último, el régimen de Desarrollo Fronterizo y el régimen del Centro Logístico aún están siendo revisados por el FHTP, debido a las características eventualmente perniciosas de su “delimitación” y de sus “actividades sustanciales”.¹¹¹

(ii) Intercambio espontáneo obligatorio de información sobre las resoluciones administrativas relativas a contribuyentes específicos

La revisión del cumplimiento del componente de transparencia del estándar mínimo de la Acción 5 de BEPS es realizada por el FHTP anualmente.

La primera revisión de la RD sobre la implementación de esta parte del estándar se llevó a cabo con respecto a 2019.¹¹² La evaluación del FHTP puede encontrar que la RD cumple con todos los elementos del estándar que se establecieron en los Términos de Referencia correspondientes, excepto por los 2 elementos siguientes:

- Oportunidad de los intercambios. Los intercambios de resoluciones administrativas específicas sobre impuestos deben realizarse trimestralmente durante el año. El Departamento de Fiscalidad Internacional es la unidad dentro de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) encargada de emitir las resoluciones fiscales específicas sobre impuestos, identificando aquellas bajo el alcance del estándar (siguiendo un proceso de recopilación de información bien establecido diseñado específicamente con el fin de cumplir con la Acción 5 de BEPS), y de intercambiarlas efectivamente. El Departamento de Fiscalidad Internacional fue creado en diciembre de 2019. Antes de esa fecha, el Departamento de Precios de Transferencia de la DGII era el que emitía las resoluciones fiscales específicas sobre impuestos. La transición a finales de 2019 provocó retrasos en el intercambio de las resoluciones emitidas durante ese año, no siendo remitidas a los correspondientes contrapartes del convenio.

¹⁰⁷ El trabajo técnico del Marco Inclusivo se realiza a través de varios órganos técnicos y/o grupos del Centro de Política y Administración Tributaria (CPTA, por sus siglas en inglés) de la OCDE, en los que se espera que participen todos los miembros del Marco Inclusivo. El CPTA es el órgano técnico encargado del trabajo técnico relacionado con la Acción 5 de BEPS.

¹⁰⁸ Régimen Aduanero - Decreto 262-15

¹⁰⁹ Estas son las actividades de servicios que según la Ley 8-90 se benefician de los privilegios e incentivos fiscales del régimen de Zonas Francas de Exportación.

¹¹⁰ Párrafo del artículo primero de la Resolución 6-20-A.

¹¹¹ Como ya se ha mencionado, el marco para determinar si un régimen tributario preferencial es “potencialmente pernicioso” comprende 12 factores (4 factores originales clave, más el factor de actividades sustanciales que se elevó a la categoría de ‘factor clave’ de conformidad con el Proyecto BEPS, más 8 ‘otros factores’). Para que un régimen se considere “potencialmente pernicioso” deben cumplirse al menos 2 de los ‘factores clave’. Entre los ‘factores clave’ se encuentran la “delimitación” y las “actividades sustanciales”.

¹¹² El informe aún no se ha hecho público a la fecha de esta revisión.

- Confidencialidad. El intercambio espontáneo obligatorio de información sobre las resoluciones administrativas relativas a contribuyentes específicos se realiza por medios automáticos. Dado que la RD no ha sido evaluada por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios (Foro Global) en relación con el estándar sobre intercambio automático de información, el FHTP no pudo tomar ninguna determinación al respecto. Por lo tanto, la RD debe tomar las medidas necesarias para cumplir con los requisitos de confidencialidad.

En la actualidad, la RD puede emitir 5 tipos de resoluciones fiscales relativas a contribuyentes específicos que están bajo el alcance del estándar de transparencia de la Acción 5 de BEPS: a) regímenes preferenciales (siempre que se consideren potencial o realmente perniciosos); b) APAs unilaterales transfronterizas y otras resoluciones sobre cuestiones de precios de transferencia;¹¹³ c) resoluciones que prevén ajustes unilaterales a la baja; d) resoluciones sobre establecimientos permanentes; y e) resoluciones sobre canalización de partes relacionadas.

Prevención del abuso de los convenios fiscales (Acción 6 de BEPS)

El estándar mínimo de la Acción 6 de BEPS obliga a las jurisdicciones a incluir en sus convenios de doble tributación un nuevo preámbulo combinado con: (a) una sola cláusula de test de propósito principal (cláusula TPP), (b) una cláusula detallada de limitación de beneficios denominada Cláusula LdB (LOB, por sus siglas en inglés) combinada con la legislación nacional para hacer frente a situaciones de canalización, o (c) una combinación de una cláusula TPP con la denominada disposición LOB simplificada. La combinación que una jurisdicción decida adoptar debe depender en gran medida de la capacidad técnica de su administración tributaria para controlar la aplicación de las disposiciones de los convenios contra el abuso antes mencionados y el enfoque adoptado por sus tribunales con respecto al abuso de los convenios. Debido a lo anterior, muchos países en desarrollo han optado por adoptar el nuevo preámbulo, combinando una cláusula TPP y una LOB simplificada (que les permitirá negar los beneficios de los convenios fiscales en los casos más impertinentes de *treaty shopping*, sin tener que involucrarse en el proceso a veces difícil que tiene como objetivo denegar los beneficios de los convenios fiscales con base en la cláusula TPP). Actualmente, la RD solo cuenta con 2 convenios de doble

tributación en vigor (es decir, el convenio de 1978 con Canadá y el convenio de 2011 con España), ninguno de los cuales cumple con el estándar mínimo en materia de prevención del abuso de los convenios fiscales.¹¹⁴

Dado el número muy limitado de convenios de doble tributación que tiene en vigor, la RD decidió entablar renegociaciones bilaterales sobre dichos convenios con el fin de introducir el nuevo preámbulo como una de las opciones disponibles de disposiciones contra el abuso que resultaron de la Acción 6 de BEPS, en lugar de intentar introducir dichos cambios mediante el MLI.

La renegociación de los convenios de doble tributación con Canadá y España brindará una gran oportunidad para actualizar dichos convenios y tratar de introducir disposiciones de convenio tributario que beneficien a la RD. Entre esas disposiciones se encuentran tanto las derivadas de BEPS (como la incluida en el nuevo Párrafo 3 del Artículo 1 del Modelo de la OCDE –la llamada “cláusula de salvaguarda”, o las modificaciones introducidas a la definición de establecimiento permanente del Artículo 5 del Modelo de la OCDE), como las disposiciones no derivadas de BEPS (como el Artículo 12A del Modelo de la ONU sobre servicios técnicos).

Presentación de informes CbC (Acción 13 de BEPS)

El estándar mínimo de la Acción 13 de BEPS requiere que las EMN proporcionen, y posteriormente intercambien (por jurisdicciones), la siguiente información CbC:

- Información general de las estructuras organizativas, líneas de negocio y posiciones financieras y fiscales de las EMN (proporcionada mediante el llamado “archivo maestro”, que debe ser presentado a las autoridades tributarias de la jurisdicción donde reside la oficina matriz de la EMN);
- Información sobre los ingresos, ganancias antes de impuestos, impuestos pagados y devengados en el año correspondiente, capital declarado y utilidades retenidas, número de empleados y propiedad tangible de las EMN en cada uno de los países donde operan (proporcionada mediante una “plantilla país por país” que debe ser presentada a las autoridades tributarias de la jurisdicción donde reside la oficina matriz de la EMN); y

¹¹³ 21 de las 23 resoluciones relativas a contribuyentes específicos emitidas por la RD en 2019 correspondían a ampliaciones de los APAs existentes.

¹¹⁴ El convenio de doble tributación con España tiene en su Protocolo una cláusula TPP restringida, que se aplica a las disposiciones sobre dividendos, intereses, regalías y servicios personales independientes (a diferencia de la cláusula TPP que resultó del proyecto BEPS que se aplica a todas las disposiciones dentro del convenio fiscal). Además, el convenio con España carece del nuevo preámbulo sobre la prevención del abuso del convenio.

- Información más detallada que deben proporcionar las filiales locales y las sucursales de las EMN sobre sus transacciones con partes relacionadas (es decir, métodos de transferencia utilizados, etc.), mediante el llamado “archivo local”.

El propósito de la información antes mencionada es brindar a las administraciones tributarias información de alto nivel sobre las operaciones globales de las EMN, las utilidades que obtienen y los impuestos que pagan. Al tener acceso al “panorama general” de las operaciones globales de las EMN, una administración tributaria está en una mejor posición para evaluar la idoneidad de los ingresos declarados en su jurisdicción por la EMN, en comparación con los ingresos totales de la EMN. La presentación de informes CbC se concibió entonces como una herramienta de evaluación de riesgos que ayudaría a las administraciones tributarias a identificar las posibles prácticas de erosión de la base de las EMN, permitiéndoles hacer una mejor asignación de los recursos de auditoría. En ese sentido, el estándar mínimo de informes CbC ha sido considerado como uno de los resultados de BEPS de los que los países en desarrollo pueden beneficiarse más.

La implementación del estándar mínimo para la presentación de informes CbC requiere, por un lado, la promulgación de legislación nacional en el contexto de la documentación de precios de transferencia que requiere que las EMN produzcan y presenten la información CbC antes mencionada y, por otro lado, instrumentos internacionales apropiados que permitan a las jurisdicciones intercambiar automáticamente informes CbC. Además, dado que la información se intercambiará en virtud de acuerdos internacionales que prevén la confidencialidad de tal información, las jurisdicciones deben cumplir con los estándares de confidencialidad antes de recibir la información de los informes CbC.

Hasta la fecha, la RD no ha promulgado legislación tributaria nacional sobre la presentación de informes CbC (aunque ha estado trabajando en proyectos de ley desde hace un tiempo); tampoco ha firmado el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el intercambio de información CbC que puede suscribirse en el ámbito de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal del que forma parte. Además, como se

mencionó anteriormente, la RD aún no ha sido evaluada por el Foro Global en relación con el estándar de confidencialidad para el intercambio automático de información, lo que evitará que el país obtenga información CbC sobre las EMN que operan en el país. Por lo tanto, se recomienda que la RD implemente un marco legal y administrativo nacional para imponer y hacer cumplir los requisitos de presentación de informes CbC. En relación con esto, es importante que la RD tome medidas para implementar un marco de intercambio de información que permita el intercambio automático de información.

Finalmente, la RD no ha sido revisada por pares sobre su cumplimiento con el estándar mínimo de la Acción 13 de BEPS. Sin embargo, el Marco Inclusivo está discutiendo actualmente una nueva metodología para realizar futuras revisiones por pares del estándar mínimo de presentación de informes CbC. De acuerdo con dicha metodología, los países no revisados comenzarán a ser revisados por pares anualmente a partir de 2020.

Resolución de controversias a través del MAP (Acción 14 de BEPS)

El estándar sobre resolución de controversias a través del MAP se desglosó en 21 elementos, cuya implementación puede requerir desde la modificación de las disposiciones de los convenios tributarios que rigen al MAP, hasta la promulgación de leyes nacionales que garanticen la implementación oportuna y correcta de los acuerdos del MAP, así como la emisión de una guía para garantizar el acceso de los contribuyentes al MAP. Además, se solicita a las jurisdicciones que se hayan comprometido con la implementación de este estándar mínimo que proporcionen estadísticas sobre MAP, de acuerdo con un marco común.

Hasta la fecha, la RD no ha realizado ninguna acción para implementar este estándar mínimo. Dado el pequeño número de casos de MAP manejados por RD, el país solicitó y obtuvo un aplazamiento de su revisión por pares de la Acción 14 de BEPS.¹¹⁵ Sin embargo, el Marco Inclusivo está discutiendo actualmente una nueva metodología para realizar la revisión por pares de la Acción 14. Dicha metodología puede introducir cambios en el tratamiento de las jurisdicciones a las que se les otorgó un aplazamiento de su revisión por pares.

¹¹⁵ Aproximadamente 55 jurisdicciones obtuvieron dicho aplazamiento.

II. Otras medidas de BEPS (no de estándar mínimo)

Abordar los desafíos que plantea una economía digitalizada (Acción 1 de BEPS)

A pesar de haber estado en el centro del proyecto BEPS, a la fecha todavía no existe una solución consensuada a los retos que plantea la economía digitalizada en el ámbito de la fiscalidad directa. En octubre de 2020, el Marco Inclusivo aprobó la publicación de 2 *Blueprint Reports* que contienen el paquete de propuestas técnicas al respecto. El Marco Inclusivo solicitó comentarios públicos sobre el paquete de medidas y espera realizar una consulta pública en enero de 2021.¹¹⁶

Junto con los *Blueprints*, la OCDE hizo públicas estimaciones generales del impacto económico de las medidas propuestas en ellos, sugiriendo que podrían aumentar el impuesto sobre la renta de las empresas a nivel mundial entre US\$50,000 y US\$80,000 millones al año. La OCDE ha compartido individualmente con cada miembro del Marco Inclusivo las estimaciones del impacto económico que pueden experimentar si implementan la solución propuesta. Aún no está claro en qué medida las jurisdicciones de mercado pequeño, como la RD, experimentarían un aumento significativo de sus ingresos por los impuestos a las utilidades corporativas como consecuencia de la implementación de la solución.

La RD ha estado participando en las discusiones del Marco Inclusivo sobre la solución propuesta, pero, hasta donde sabemos, no ha tomado una decisión al respecto. Además, hasta donde entendemos, la RD aún no ha contemplado adoptar ninguna medida unilateral para gravar los ingresos por servicios digitales (como un impuesto a los servicios digitales, o ISD). Algunos otros miembros del Marco Inclusivo (países desarrollados y en desarrollo por igual) han introducido, o están considerando introducir, alguna forma de ISD en caso de que no se alcance un consenso sobre la solución propuesta por la OCDE o los costos de implementación de dicha solución superen el aumento esperado de ingresos.

Establecimiento permanente (EP) (Acción 7 de BEPS)

La iniciativa BEPS desarrolló disposiciones actualizadas de convenio destinadas a ampliar la definición de lo que constituye un EP para efectos de los convenios fiscales.

Es muy importante que la definición de EP prevista en la legislación tributaria nacional esté en consonancia con la definición de EP prevista en los convenios de doble tributación. En general, los convenios de doble tributación no crean derechos impositivos, sino que asignan derechos impositivos ya existentes en la legislación tributaria nacional de cada uno de los estados contratantes en un convenio, entre dichos estados. Por lo tanto, si la legislación tributaria nacional de un país prevé una definición de EP más estrecha que la definición de EP prevista en sus convenios de doble tributación, ese país no podrá gravar a un EP constituido según la definición del convenio tributario cuando tal EP no se haya constituido bajo la definición de la legislación tributaria nacional.

Si la RD adoptara la definición de EP más amplia que resultó de la Acción 7 de BEPS, necesitaría enmendar la definición de EP prevista en su legislación tributaria nacional, especialmente en relación con el caso de agentes dependientes e independientes. Además, la redacción de la definición de EP en la ley tributaria nacional actual no parece estar completamente alineada con las definiciones de EP incluidas actualmente en los convenios de doble tributación de la RD, ni en los convenios tributarios modelo de la OCDE y de la ONU. En particular, se recomienda revisar la definición de actividades de construcción y servicios de consultoría.

III. Otros aspectos no abordados específicamente por el proyecto BEPS

IVA/IBS sobre las ventas en línea de bienes y servicios

Los países han comenzado a imponer cada vez más el IVA/IBS sobre las ventas en línea de bienes y servicios (incluidos los suministros de empresas a consumidor o B2C, por sus siglas en inglés). Dicha medida está en línea con el principio establecido en las Directrices Internacionales sobre IVA/IBS de la OCDE, según las cuales los impuestos al consumo deben recaudarse en la jurisdicción donde se produce el consumo. Existen consideraciones de política clave detrás de la adopción de tal medida, tales como (i) reducir la pérdida de ingresos derivada del cambio en los patrones de los consumidores que cada vez prefieren más hacer compras en línea de bienes y servicios que generalmente se escapan del pago de impuestos, en sustitución de los bienes y servicios suministrados localmente, o (ii) buscar un trato más justo para los proveedores nacionales sobre los proveedores extranjeros. Además, se ha trabajado mucho para superar las barreras administrativas más

¹¹⁶ En los Reportes se subraya que no se ha alcanzado el consenso entre los miembros del Marco Inclusivo, ya que hay cuestiones políticas y técnicas clave que siguen sin decidirse.

comunes para la implementación de un IVA/IBS en bienes y servicios vendidos en línea, con la OCDE trabajando para emitir una guía sobre la implementación de dicho impuesto y numerosos casos de experiencias de países sobre los cuales construir.

Sin embargo, la cuestión clave es cómo gravar los servicios B2C importados. No es factible aplicar una regla de inversión del sujeto pasivo a los servicios B2C importados ya que es poco probable que los consumidores cumplan y los costos de obligarlos a cumplir serían muy altos. En cambio, se debería exigir al proveedor extranjero de los servicios importados que se registre a efectos del IVA si el nivel de sus transacciones imponibles supera el umbral fijado para tal registro. El requisito de registro debe aplicarse independientemente de si el proveedor de servicios extranjero tiene o no un lugar de negocios en la jurisdicción. Un servicio está sujeto a impuestos solo si se realiza dentro de la jurisdicción. Para ello, es necesario contar con reglas sobre el lugar de prestación o suministro del servicio (también denominadas reglas de lugar de tributación) para ubicar un suministro de servicios importados en la jurisdicción.

Durante el último año, Ecuador, México y Paraguay se sumaron a esta tendencia y adoptaron cambios en sus leyes para aplicar el IVA sobre una amplia gama de servicios prestados a través de las principales plataformas digitales de entretenimiento y transporte. Chile, con la reciente aprobación de su ley de modernización tributaria, también aplicará el IVA sobre dichos servicios digitales. En el Caribe, Bahamas (2019) y Barbados (2020) también han avanzado con este tipo de reforma. Por lo tanto, gravar eficazmente el comercio electrónico y la economía digital debe ser una prioridad en la RD, ya que podría contribuir a aumentar los ingresos en el corto plazo y ayudar a compensar los gastos adicionales que realiza el gobierno para mitigar la crisis de COVID-19.

Economía del uso compartido/por evento (Sharing/gig economy)

Otro aspecto que vale la pena explorar para aumentar los ingresos puede ser la tributación tanto directa como indirecta de las actividades de servicios realizadas en la RD (principalmente alojamiento y servicios personales, como transporte y reparto) que se contratan a través de operadores de plataformas en línea que residen en el extranjero. La OCDE ha trabajado en un Modelo de Reglas de Reporte para operadores de plataformas en la economía del uso compartido/por evento (*sharing/gig economy*), en virtud de las cuales dichos operadores podrían proporcionar información a las autoridades tributarias de las jurisdicciones donde se presta el servicio (es decir, la jurisdicción donde se encuentra la

propiedad, en el caso de servicios de alojamiento, o la jurisdicción donde se realiza el servicio de transporte) a efectos del impuesto sobre la renta. Sobre la base de esta labor, la OCDE está trabajando ahora en recomendaciones para recaudar el IVA/IBS derivado de la provisión de servicios de la economía del uso compartido/por evento.

Transferencias offshore indirectas

Las ganancias patrimoniales derivadas de la enajenación de bienes y derechos ubicados o utilizados en la RD están gravadas actualmente con el impuesto general sobre la renta a una tasa del 27 por ciento, de conformidad con el Artículo 289 del Código Tributario. Las ganancias de capital pueden compensarse con pérdidas operativas ordinarias, mientras que las pérdidas de capital solo pueden compensarse con ganancias de capital.

La Ley 495 de 2006 (Artículo 14) añadió un nuevo párrafo al Artículo 289 del Código Tributario, según el cual los bienes y/o derechos situados o utilizados en la RD de propiedad de empresas extranjeras se considerarán enajenados para fines impositivos en el lugar donde las acciones de las empresas extranjeras propietarias de dichos activos y/o derechos son enajenadas. De acuerdo con la disposición, las ganancias de capital derivadas de la transferencia indirecta de los activos/derechos ubicados/utilizados en la RD se determinarán tomando en cuenta: (i) el precio de transferencia de las acciones de la empresa extranjera (aunque el artículo especifica que la obligación tributaria se originará en cualquier transferencia, independientemente de que sea gratuita o por un valor); y (ii) el peso que tiene el valor de dichos activos/derechos en el valor global del patrimonio de la empresa extranjera.

La disposición de transferencia indirecta offshore (*offshore indirect transfer*, OIT) antes mencionada es relativamente antigua y carece de elementos importantes (por ejemplo, solo se refiere a la enajenación de acciones de entidades extranjeras, omitiendo intereses similares –como participaciones en fideicomisos y sociedades–; además, no proporciona ninguna claridad sobre quién es el contribuyente, es decir, el enajenador de las acciones o la empresa propietaria de los activos/derechos locales). Además, aparentemente la disposición no ha sido regulada ni aplicada ampliamente (las publicaciones de “haciendo negocios” de los bufetes de auditoría y abogados de la RD no brindan información al respecto). La disposición se menciona en las pautas emitidas el año pasado por la Administración Tributaria sobre el impuesto sobre la renta a las ganancias de capital, pero dichas pautas no brindan ninguna claridad sobre la aplicación de la regla de OIT, por lo que no se sabe cómo se hace cumplir tal regla.

REVISIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO

A la luz de lo anterior, habría espacio para, por un lado, mejorar la normativa actual de la OIT prevista en el Párrafo 1 del Artículo 289 del Código Tributario, y por otro, trabajar en la regulación de dicha disposición. Sin embargo, no está claro si, en las circunstancias actuales, tener una regla de OIT ayudaría a aumentar los ingresos en la RD de manera significativa. Como se mencionó anteriormente, las

ganancias de capital se gravan con el impuesto sobre la renta ordinario. Por lo tanto, las ganancias de capital de las empresas/entidades con derecho a exenciones generales del impuesto sobre la renta no pueden ser gravadas, independientemente de si dichas ganancias proceden de transferencias directas o indirectas.

Tabla 13. LAC: Ejemplos de impuestos a la economía digital a través del IVA¹¹⁷

País	Año de aplicación	Alcance del impuesto	Tasa	Administración
Argentina	2018	La base imponible del IVA se amplió para incluir los servicios digitales –incluyendo las transacciones por Internet– que están automatizados y requieren una intervención mínima.	21%	Las instituciones bancarias son responsables de la recolección. Si el comprador utiliza una tarjeta de crédito, el impuesto se cobra cuando se paga el saldo.
Bahamas	2019	El IVA se aplica a todos los proveedores de servicios en línea relacionados con hoteles y propiedades de alquiler para vacaciones.	12%	Los proveedores de servicios están obligados a registrarse y a cobrar el IVA a los clientes.
Barbados	2019	El IVA se aplica a los bienes y servicios para el consumo en Barbados, que son comprados en línea por clientes locales o extranjeros a un vendedor en el extranjero o a vendedores locales cuando la transacción se procesa fuera de Barbados.	17.5%	Los proveedores extranjeros deben registrarse y presentar declaraciones digitales del IVA trimestralmente, así como emitir facturas al comprador de los bienes y servicios digitales.
Chile	2020	El IVA se aplica a los servicios digitales consumidos en el mercado nacional y prestados por entidades extranjeras no domiciliadas en el país (excepto en el caso de las empresas de transporte).	19%	El Servicio de Impuestos Internos (SII) creará una plataforma que las empresas extranjeras podrán utilizar para presentar declaraciones y pagar el IVA electrónicamente.
Colombia	2018	Desde 2018 se aplica el IVA a los servicios digitales prestados por proveedores extranjeros. Los servicios de educación virtual para el desarrollo de contenidos digitales están exentos.	19%	Los proveedores de servicios deben inscribirse en el Registro Único Tributario (RUT) para presentar declaraciones y pagar el impuesto, o pueden optar por el mecanismo de retención operado a través de los bancos comerciales.
Costa Rica	2020	El IVA se aplica a los servicios digitales transfronterizos y es aplicable un mes después de que la autoridad tributaria establezca la lista de servicios a gravar.	13%	Se han establecido dos opciones de cobro, directamente por los proveedores de los servicios o mediante tarjetas de crédito o débito internacionales.
Ecuador	2020	La nueva reforma fiscal amplía el IVA a los servicios digitales, que incluyen todas las compras de bienes y servicios a través de plataformas digitales.	12%	El impuesto se recaudará a través de las tarjetas de crédito utilizadas por los consumidores para hacer las compras correspondientes.
México	2020	El impuesto se aplicará a los servicios que incluyen descargas multimedia, clubes en línea y sitios web de citas, juegos de azar y educación a distancia.	16%	El impuesto se recaudará a través de la entidad financiera (compañía de tarjetas de crédito) utilizada por los consumidores o usuarios de servicios digitales residentes en el país
Paraguay	2020	La reciente reforma fiscal estableció que los servicios digitales prestados por proveedores extranjeros estarán sujetos al IVA.	10%	El impuesto se recaudará mediante mecanismos de retención implementados por los operadores de las tarjetas de crédito/débito utilizadas para pagar el servicio.
Uruguay	2018	La base imponible del IVA incluye los servicios de transmisión de contenidos audiovisuales y los servicios de intermediación en plataformas extranjeras multilaterales.	22%	Uruguay ha optado por recaudar el impuesto directamente de los proveedores no residentes, sin establecer mecanismos de retención a través de las tarjetas de crédito o débito.

Fuente: CEPAL 2020.

¹¹⁷ CEPAL 2020.

Anexo II. Medidas fiscales debidas al COVID-19, a partir de mayo de 2020

Impuestos a las empresas	Impuestos a las personas físicas	Relacionadas con la salud
<ul style="list-style-type: none"> - El pago del ISRe anual que vence en abril para todas las empresas cuyo año fiscal finaliza en diciembre de 2019, podrá hacerse en 4 cuotas iguales. - El pago de anticipos del ISRe podrá efectuarse en 3 cuotas inmediatamente después del período de emergencia. - Los contribuyentes podrán solicitar arreglos de pago de hasta 4 cuotas para la remisión del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS/IVA) correspondiente a febrero de 2020, sin ningún recargo. Arreglo similar establecido para marzo de 2020. - Las cuotas de todos los arreglos de pago vigentes se reducen al 50% y se amplía el plazo. - Las empresas estarán exentas del pago del anticipo mensual de impuestos en marzo de 2020. Esta medida no se otorgará a los grandes contribuyentes, excepto a aquellos dedicados a negocios tales como agencias de viajes, hoteles y servicios de entretenimiento. - Prórroga del primer y segundo pago parcial del IVA (ITBIS). - Ampliación del plazo de presentación de la declaración de régimen simplificado de tributación de 2019 hasta el 20 de mayo de 2020. - Las contribuciones hechas por los patrones a los empleados bajo el programa temporal patrocinado por el gobierno (FASE) serán deducibles para fines del ISRe. - Prórrogas para el pago del impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo (LH) y contribución de GLP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas estarán exentas del pago del anticipo mensual del ISRp de marzo de 2020. - Ampliación de los plazos de presentación y envío de la declaración del ISRp de 2019 hasta el 29 de mayo de 2020. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención del IVA (ITBIS) para los suministros médicos.

Fuente: *The Fiscal Impact and Policy Response to COVID-19, Unidad de Política Fiscal y Desarrollo Sostenible (MTI GP), 3 de abril de 2020.*

Anexo III. Lista de todos los instrumentos jurídicos existentes que establecen los gastos tributarios en la República Dominicana¹¹⁸

Gastos fiscales definidos por la legislación fiscal general:

- Ley No.11-92 y sus modificaciones, que instituye el Código Tributario
- Ley No. 14-93 y sus modificaciones, que crea Código Arancelario de la RD
- Ley No. 3489 y sus modificaciones, Ley General de Aduanas
- Ley No. 18-88 y sus modificaciones, sobre el Impuesto al Patrimonio Inmobiliario
- Ley No. 112-00 y sus modificaciones sobre Hidrocarburos
- Ley No. 173-07 de Eficiencia Recaudatoria: impuestos sobre la transferencia de bienes inmuebles y vehículos
- Ley No. 25-69 y sus modificaciones, sobre el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
- Ley No. 139-11 y sus modificaciones, que contiene el régimen tributario de los juegos de azar, casinos y bancas de apuestas

Gastos tributarios relacionados con los regímenes especiales y legislación diversa:

- Ley No. 8-90, sobre Fomento de Zonas Francas de Exportación
- Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo
- Ley No. 158-01 y sus modificaciones, sobre Fomento al Desarrollo Turístico
- Ley No. 122-05, sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro
- Ley No. 56-07 sobre Cadena Textil y Calzado
- Ley No. 57-07, sobre Incentivos al Desarrollo de Fuentes Renovables de Energía
- Ley No. 392-07 y su modificación, sobre Competitividad e Innovación Industrial
- Ley No. 171-07, sobre Incentivos Especiales a los Pensionados y los Rentistas de Fuente Extranjera
- Ley No. 480-08 y su modificación, sobre Zonas Financieras Internacionales en la RD (no en aplicación)
- Ley No. 502-08, del Libro y Bibliotecas
- Ley No. 108-10 y sus modificaciones, para el Fomento a la Actividad Cinematográfica
- Ley No. 5852-62 que establece el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
- Ley No. 96-88 que autoriza la operación de máquinas tragamonedas en los casinos de juegos
- Ley No. 9-96, que libera de todo tipo de impuestos de importación a todas las mercancías/regalos que traigan al país los residentes en el extranjero durante los períodos de Navidad y Año Nuevo
- Ley No. 57-96 y sus modificaciones, que exonera de impuestos a los vehículos de los legisladores
- Ley No. 204-97, que dispone la Exención del Salario N° 13 (Salario de Navidad)
- Ley No. 125-01, Ley General de Electricidad.
- Ley No. 183-02, Código Monetario y Financiero
- Ley No. 78-03, sobre el Estatuto del Ministerio Público
- Ley No. 557-05, sobre Reforma Tributaria
- Ley No. 179-09 y su modificación, sobre la deducción de gastos educativos de la base imponible del ISR de las personas físicas
- Ley No. 146-71, Ley General de Minas y Canteras
- Ley No. 92-04, sobre el Riesgo Sistémico
- Ley No. 189-11, sobre el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso
- Ley No. 103-13, de Incentivo a la Importación de Vehículos de Energía No Convencional
- Ley No. 126-15, que transforma el Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV) en el Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX)
- Concesiones mineras
- Contrato especial que regula el “Fideicomiso RD Vial”
- Concordato entre la Santa Sede y la República Dominicana, de fecha 16 de junio de 1954
- Acuerdo entre el Estado Dominicano y el Servicio Social de Iglesias, de fecha 19 de enero de 1964, y sus modificaciones

¹¹⁸ Banco Mundial 2017

Referencias

- Banco Mundial, 2016. Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2017. Dominican Republic Gearing Up for a More Efficient Tax System: An Assessment of Tax Efficiency, a Cost-Benefit Analysis of Tax Expenditures, and an Exploration of Labor Informality and its Tax Implications. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2020. Dominican Republic Covid-19 Crisis Response Support, junio de 2020.
- Banco Mundial, (2021, de próxima aparición). Poverty and Distributional Impacts of Fiscal Policy in Dominican Republic. Washington, D.C.
- BID (2012). Corbacho, A., Fretes-Cibils, V. y Lora, E. (Ed.), Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo. <https://publications.iadb.org/handle/11319/3473#sthash.7fML6C1C.dpuf>
- BID (2019). Azuero, R., Bosch, M., Cardoza, M. y Sánchez, D. "Productivity, misallocation, and special tax regimes in the Dominican Republic". Documento de trabajo 1050 del BID.
- Brosio y J. P. Jiménez, "Options for retooling property taxation in Latin America", Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 202, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020 (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019.
- Daude, C., H. Gutiérrez y Á. Melguizo (2014), "The Political Economy of Tax Incentives for Investment in the Dominican Republic: "Doctoring the Ball"", Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE, No. 322, OCDE Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5jz3wkh45kmw-en>.
- Estevão Marcello. Climate-Smart Fiscal Policy Can Foster a Lasting Economic Recovery One Earth. 2020 Sep;3(3):273-276.

FMI. Informe de país No. 19/273:2019, Consulta del Artículo IV, agosto de 2019, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

GAFILAT (2018). Mutual Evaluation Report of the Fourth Round – Dominican Republic, <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-dominican-republic-2018.html>

Garza, M., P. Morra y D. Simard, 2012. “The Fiscal Position: Prospects and Options for Adjustment”. En Piñón et al., Central America, Panama, and the Dominican Republic: Challenges following the 2018-19 Global Crisis. FMI, Washington, D.C.

Gobierno de la República Dominicana. Estimación del Incumplimiento Tributario en la República Dominicana, Equipo interinstitucional, 2018.

Gobierno de la República Dominicana. Clasificación económica mensual - Dirección General de Presupuesto of Ministerio de Hacienda, diciembre de 2019.

Gordana Savić, Aleksandar Dragojlović, Mirko Vujošević, Milojko Arsić y Milan Martić (2015), Impact of the efficiency of the tax administration on tax evasion, Economic Research-Ekonomska Istraživanja, 28:1, 1138-1148, DOI: 10.1080/1331677X.2015.1100838

Estadísticas de la OCDE: <https://stats.oecd.org/>

James, Sebastian. Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications, junio de 2014 (actualizado en 2020). Investment Climate Advisory Services, Banco Mundial.

Lafuente, M. (2009). Public Management Reforms and Property Tax Revenue Improvements: Lessons from Buenos Aires. WP 0209.

Ministerio de Hacienda de República Dominicana. Gastos Tributarios en República Dominicana: Estimación para el Presupuesto General del Estado del Año 2020. Septiembre de 2019.

OCDE, (2013). “Fiscal policy for development in the Dominican Republic”. Making Development Happen, No. 2, OECD Publishing, París.

OCDE (2018). Consumption Tax Trends 2018: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/ctt-2018-en>.

OCDE et al. (2020). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

OCDE/BID/CIAT (2016). Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264262607-en>.

OCDE/UNCTAD/CEPAL (2020). Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic: Preserving Growth, Achieving Resilience, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París.

Oxfam 2019. Jovine, Rafael. “Autopsia Fiscal: Evaluación de los gastos e ingresos del gobierno dominicano para la garantía de derechos”.

Pecho (2012). Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina, Documento de Trabajo del CIAT No. 2-2012, Panamá.

Peláez Longinotti, Fernando. Tax Expenditures in the CIAT Member Countries, WP 06-2019, Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT).

Instrumento de evaluación de diagnóstico de la administración tributaria (TADAT). Informe de evaluación del desempeño República Dominicana, diciembre de 2016.

The Heritage Foundation. Índice de Libertad Económica 2020.
<https://www.heritage.org/index/country/dominicanrepublic>

Transparencia Internacional. Índice de percepción de la corrupción 2019.
<https://www.transparency.org/en/cpi>

