



Secretariado Técnico de la Presidencia  
República Dominicana

# Reforma tributaria: elementos para la discusión

*Unidad de Análisis Económico (UAE)*  
*Proyecto PRO-REFORMA*

**Junio de 2005**



# Contenido

- Un poco de historia
- Factores detonantes de la reforma fiscal
- Tributación, competitividad y equidad:  
algunas ideas
- Algunas alternativas de reforma tributaria

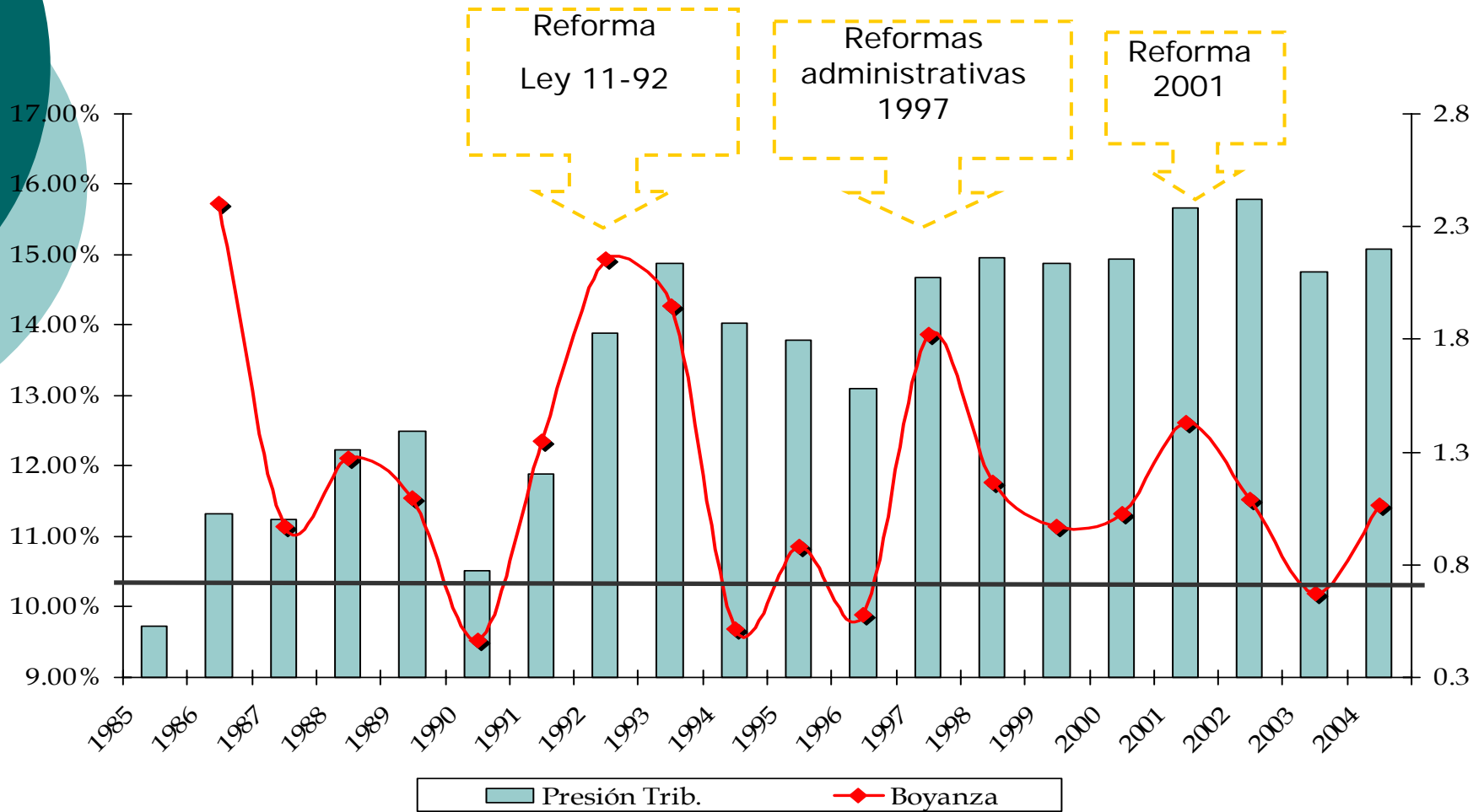


# Principales cambios tributarios en los últimos años

- Incremento de la presión tributaria
- Simplificación tributaria y concentración de ingresos en unos pocos tributos
- Reducción del peso de los impuestos al comercio exterior y aumento de tributos domésticos indirectos



# Presión tributaria y boyanza (1985-2004)



**Presión tributaria = ingresos tributarios / PIB**

**Boyanza = crecimiento de ing. tributarios / crecimiento PIB**



- De las tres reformas, solo la administrativa de 1997 ha logrado resultados permanentes
- Los ingresos tributarios han crecido con el ingreso nacional



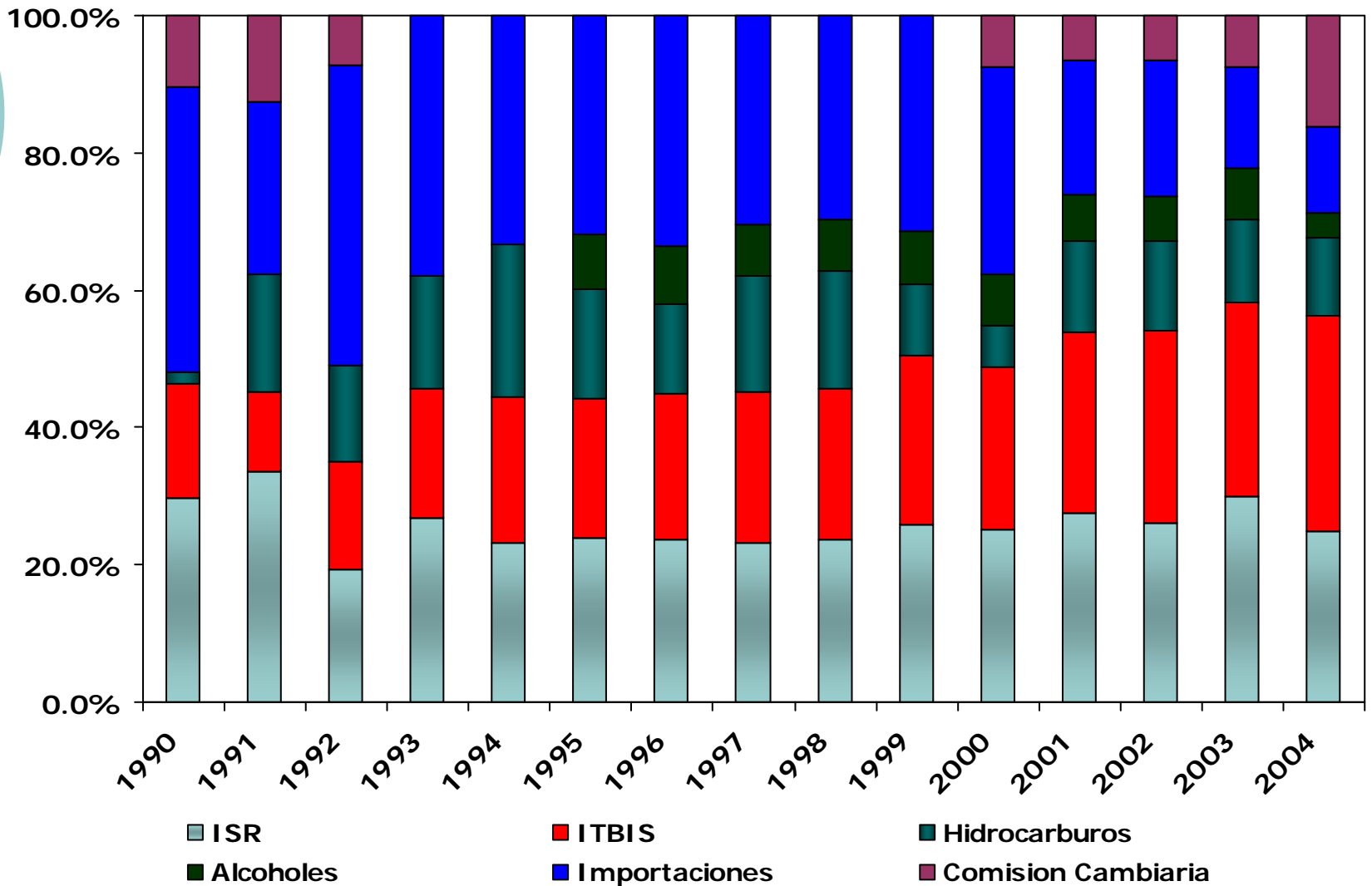
# Principales figuras impositivas

- Impuesto sobre la renta
- ITBIS
- Arancel de aduanas
- Comisión Cambiaria
- Impuestos Selectivos al Consumo
- Impuestos a los hidrocarburos



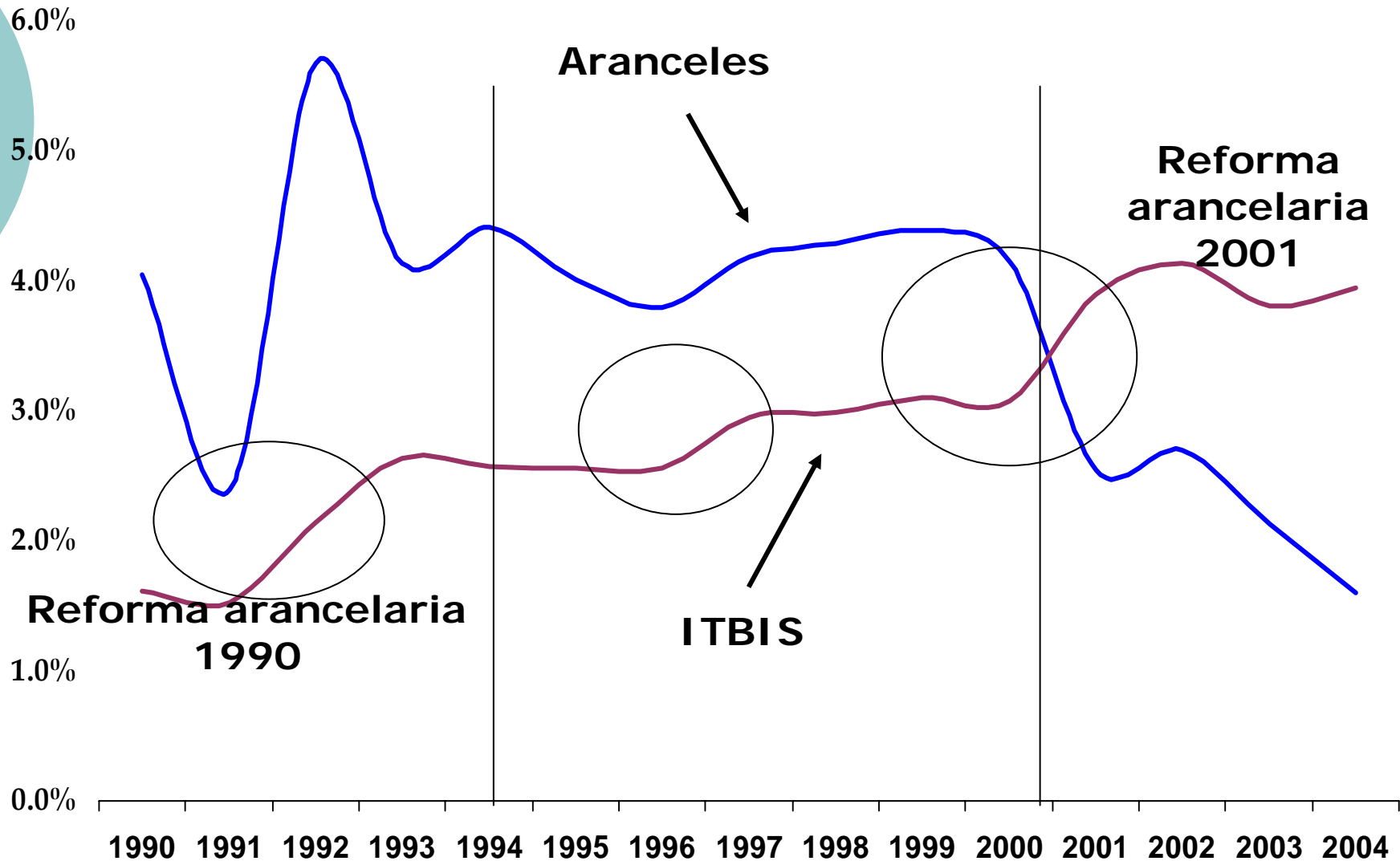
# Evolución de la estructura de los ingresos tributarios

% de ingresos tributarios



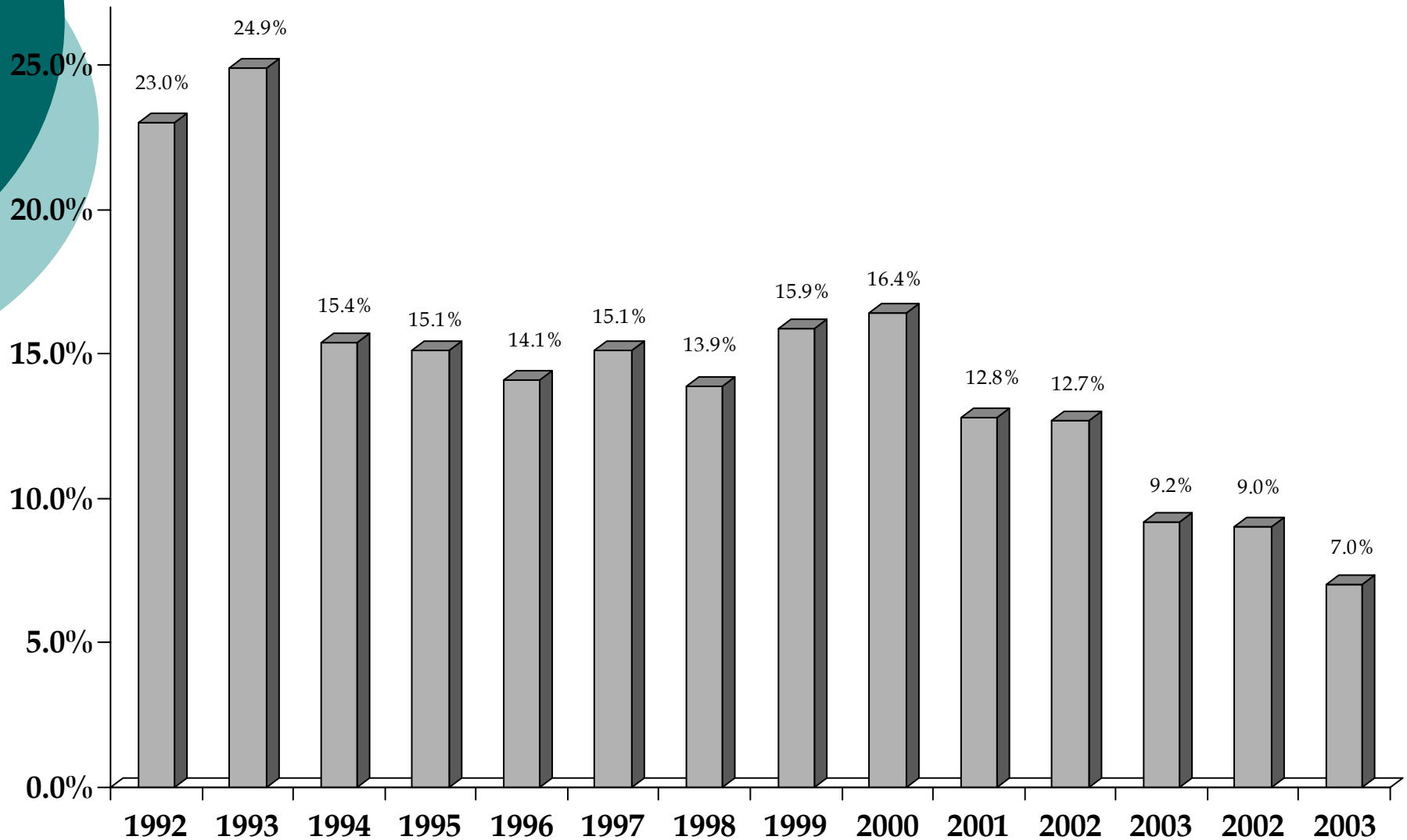


# Ingresos por impuestos arancelarios y por ITBIS (1990-2004)



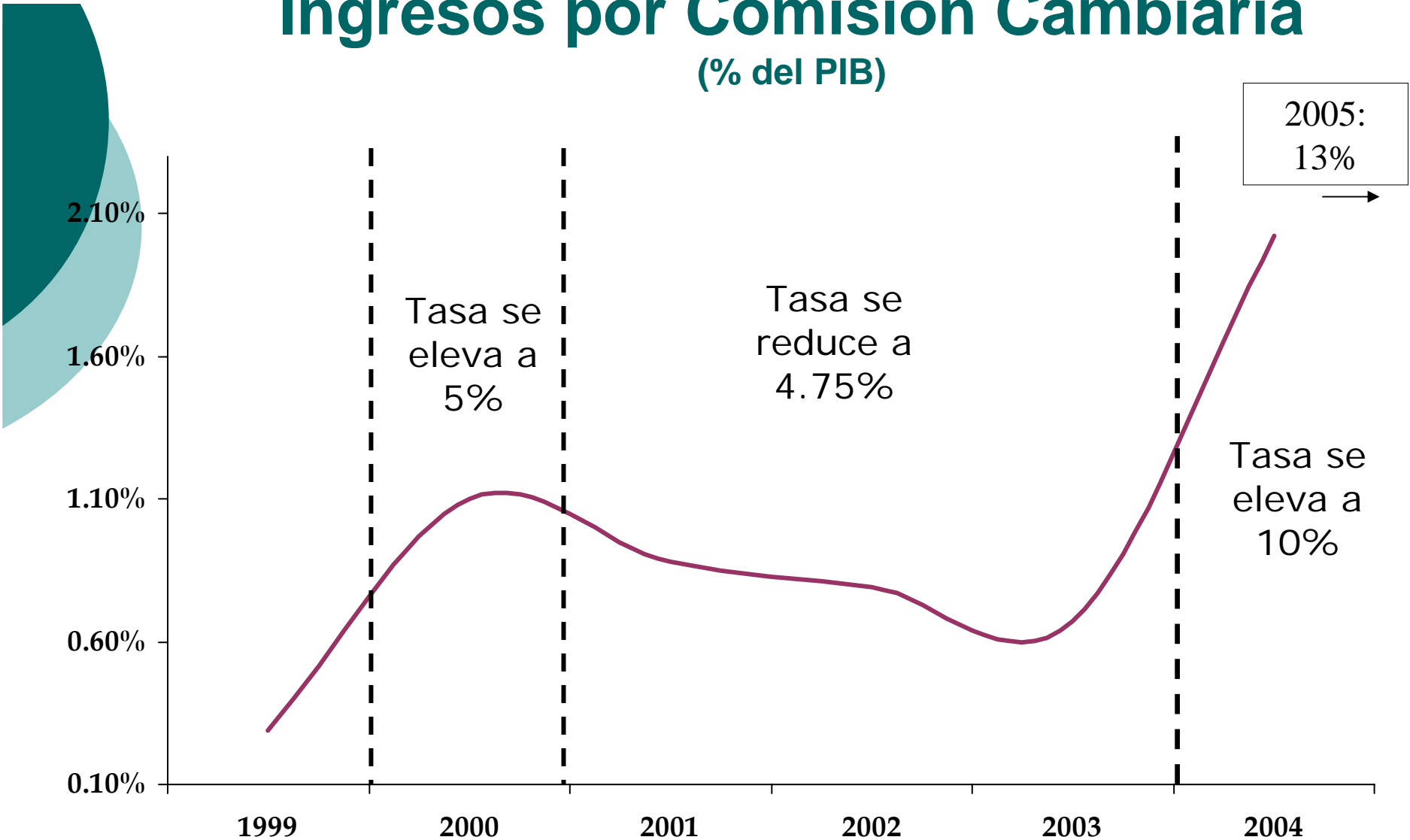


# Arancel promedio



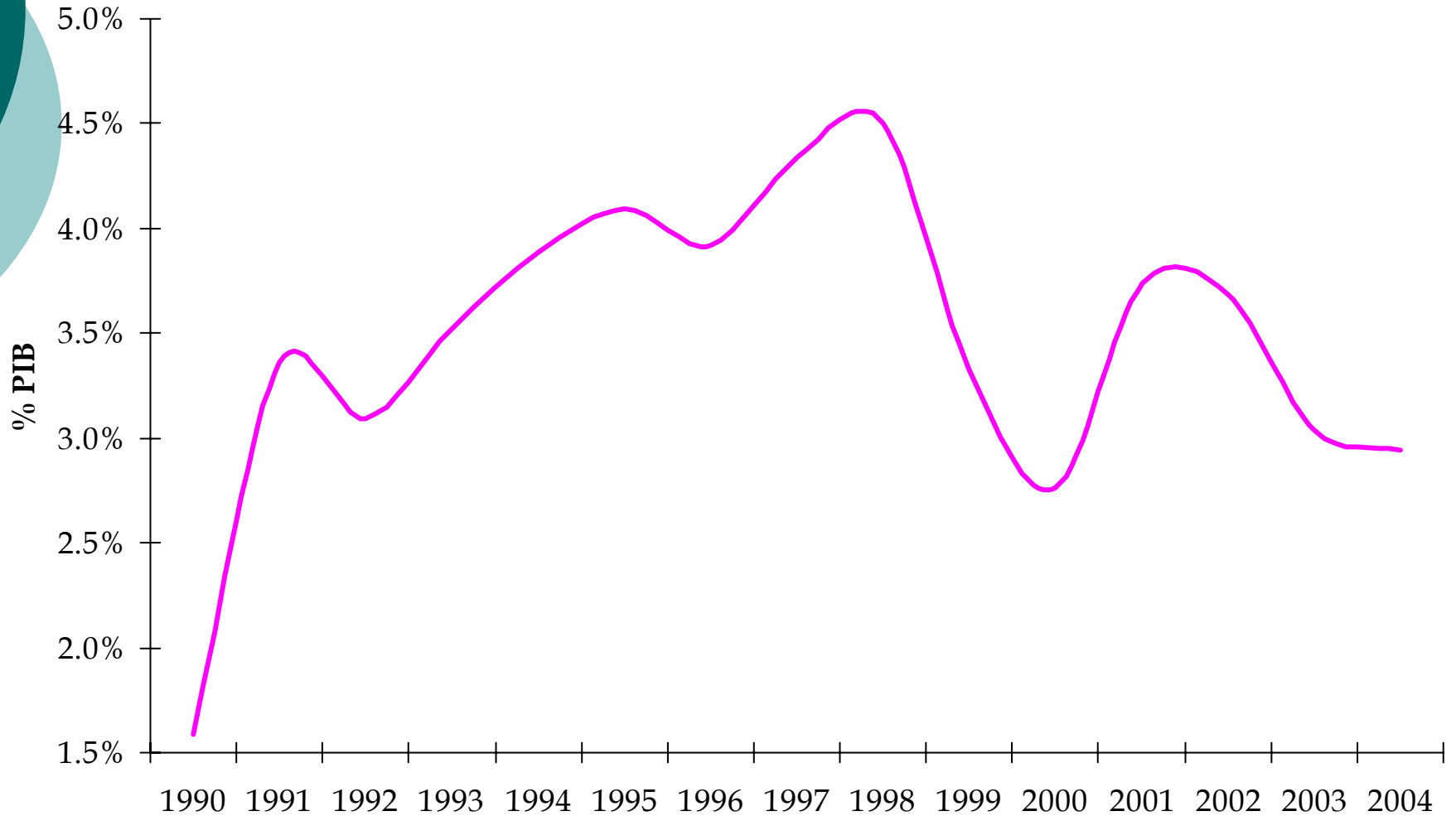


# Ingresos por Comisión Cambiaria (% del PIB)





## Ingresos por impuestos selectivos al consumo (1990-2004)





# Las presiones fiscales

1. Impacto tributario del US-DR-CAFTA
2. Desmante de impuestos y cargas que distorsionan
  - Comisión Cambiaria
  - Impuesto a transacciones bancarias
  - Compromiso de eliminación de la factura consular
3. Contribución a una solución permanente del déficit cuasifiscal del Banco Central asociado a la solución de la crisis bancaria
4. Recursos para cumplir con los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la profundización reforma de seguridad social
5. Impacto tributario del Acuerdos de Asociación Económica con la Unión Europea
6. Convergencia de regímenes de incentivos entre industria local y zonas francas



# Impactos tributarios

## US-DR-CAFTA

- Aranceles - Año 1: 0.4% del PIB
- Año 15: 1.0% del PIB
- Implicaciones para recaudaciones de otros impuestos (ITBIS, ISC)

## Comisión Cambiaria

- 2.5% del PIB
- Desmorte tienen impacto sobre recaudaciones de otros impuestos
- Calendario pendiente de definición

## Impuesto a transacciones bancarias

- 0.4% del PIB



# Impactos tributarios

## Déficit cuasifiscal

- 2.5% del PIB para 2006
- Necesidad de reforzar la credibilidad y aumentar márgenes de maniobra de la política monetaria

## Acuerdos de Asociación Económica con la UE

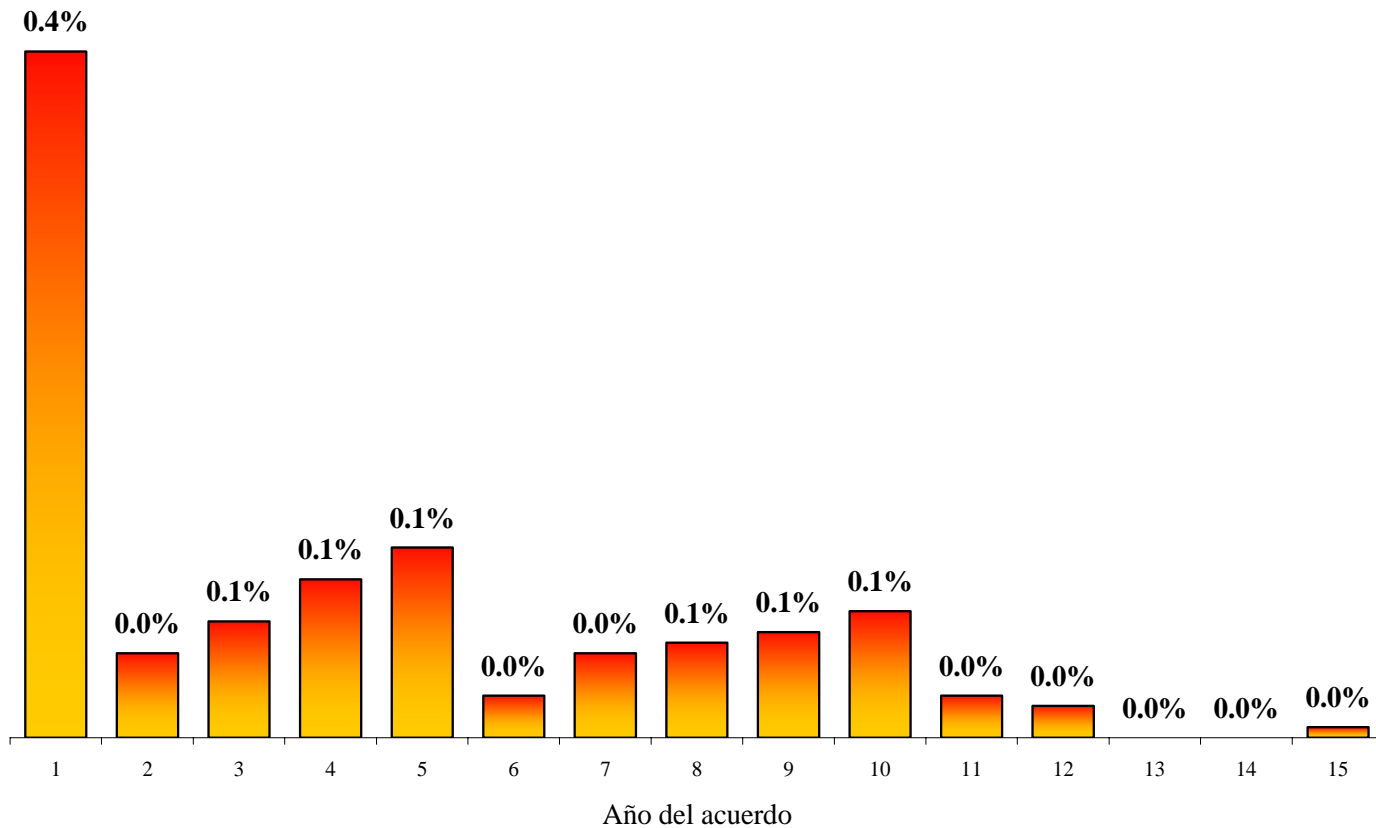
- 10% de importaciones (p.e. leche, baldosas, bienes de consumo)
- Tiene impacto sobre otros impuestos
- Posiciones de negociación

## Convergencia de regímenes de incentivo

- Resultado del Acuerdo sobre Subsidios, Antidumping y Medidas Compensatorias de la OMC
- Industria manufacturera local y zonas francas industriales
- Toca fundamentalmente al régimen del Impuesto sobre la Renta a empresas



## Pérdida de ingresos arancelarios resultante del US-DR-CAFTA (% del PIB)





## Pérdidas tributarias combinadas como resultado de las reducciones arancelarias bajo el US-RD-CAFTA y por la reducción de la Comisión Cambiaria

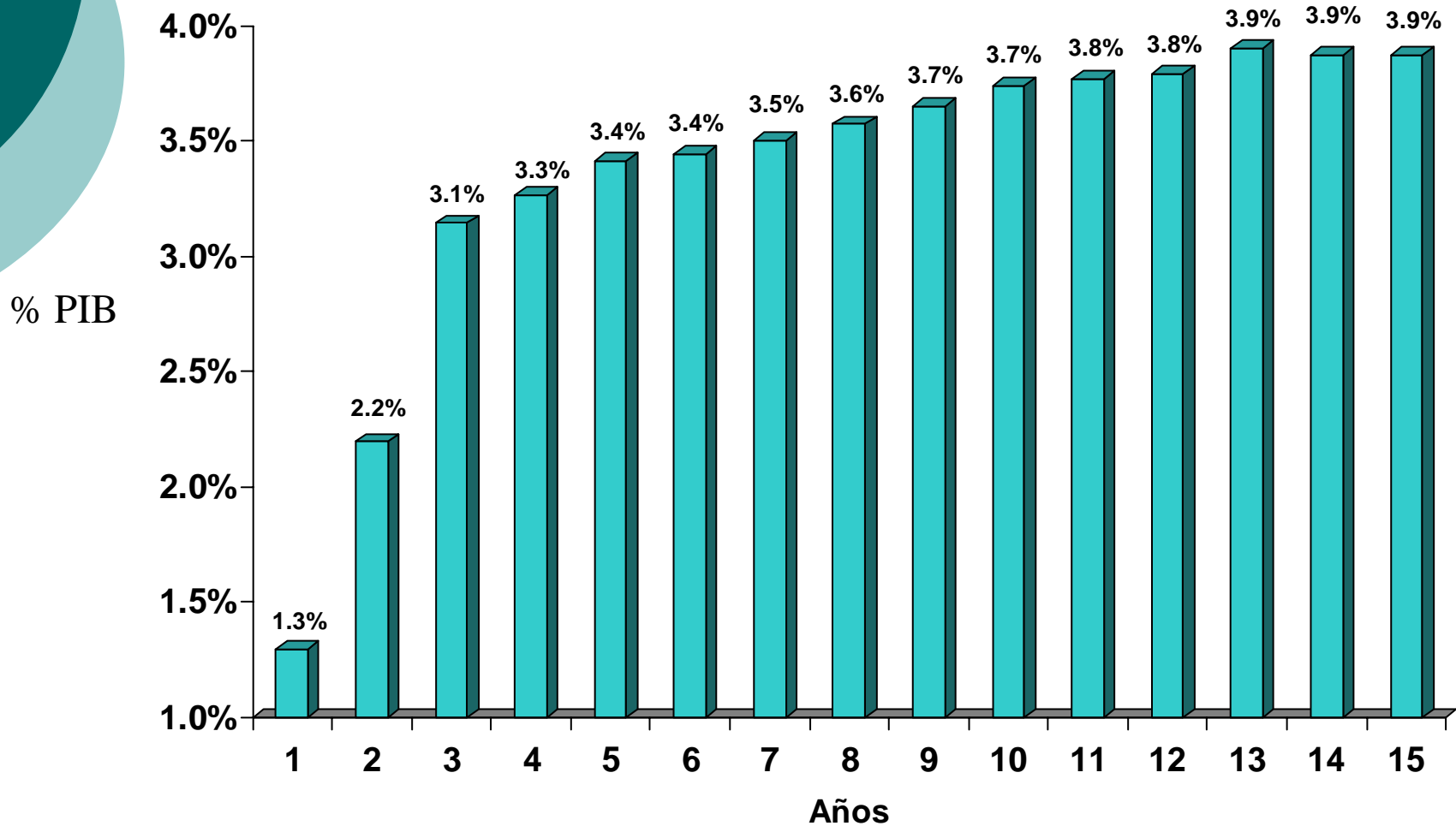
Año	Pérdidas arancelarias	Pérdidas por Comisión Cambiaria	Pérdidas por ITBIS	Pérdidas por ISC	Pérdidas Totales
1	0.4%	0.80%	0.10%	0.003%	1.3%
2	0.4%	1.63%	0.11%	0.007%	2.2%
3	0.5%	2.49%	0.13%	0.012%	3.1%
4	0.6%	2.49%	0.16%	0.018%	3.3%
5	0.7%	2.49%	0.19%	0.023%	3.4%
6	0.7%	2.49%	0.19%	0.023%	3.4%
7	0.8%	2.49%	0.21%	0.024%	3.5%
8	0.8%	2.49%	0.22%	0.024%	3.6%
9	0.9%	2.49%	0.24%	0.024%	3.7%
10	1.0%	2.49%	0.25%	0.024%	3.7%
11	1.0%	2.49%	0.26%	0.024%	3.8%
12	1.0%	2.49%	0.26%	0.025%	3.8%
13	1.1%	2.49%	0.26%	0.025%	3.9%
14	1.1%	2.49%	0.26%	0.025%	3.9%
15	1.1%	2.49%	0.26%	0.025%	3.9%

**Escenario asumiendo un desmonte de la Comisión Cambiaria en tres años. Si se desmonta de inmediato, implicaría 2.2% del PIB**

**Las pérdidas por ITBIS e ISC solo incluyen las asociadas a la reducción del arancel y no las indirectas asociadas a la eliminación de la Comisión Cambiaria.**



## Pérdida fiscal total acumulada resultante del US-DR-CAFTA



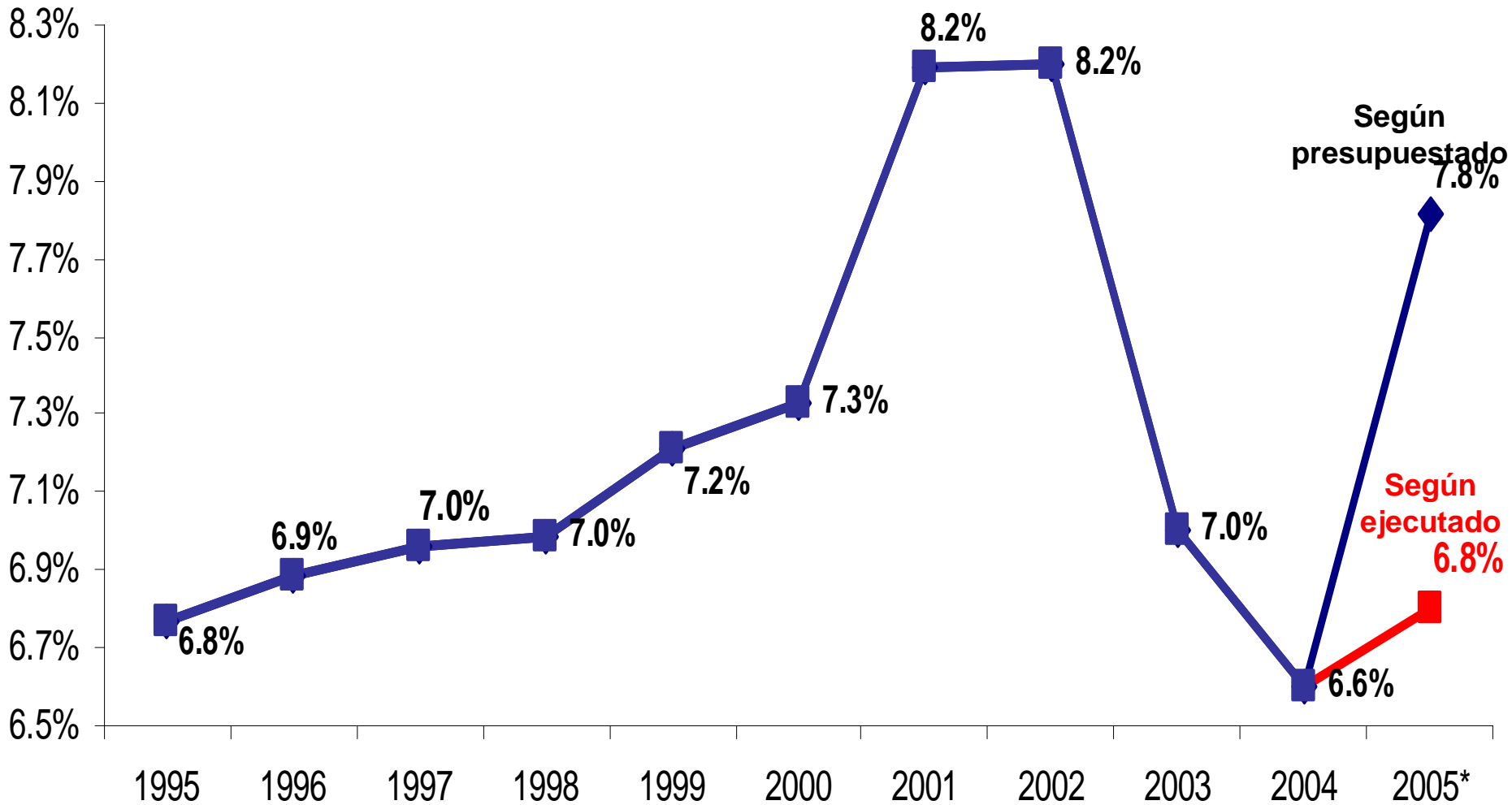


# Impacto tributario: el aumento del gasto social

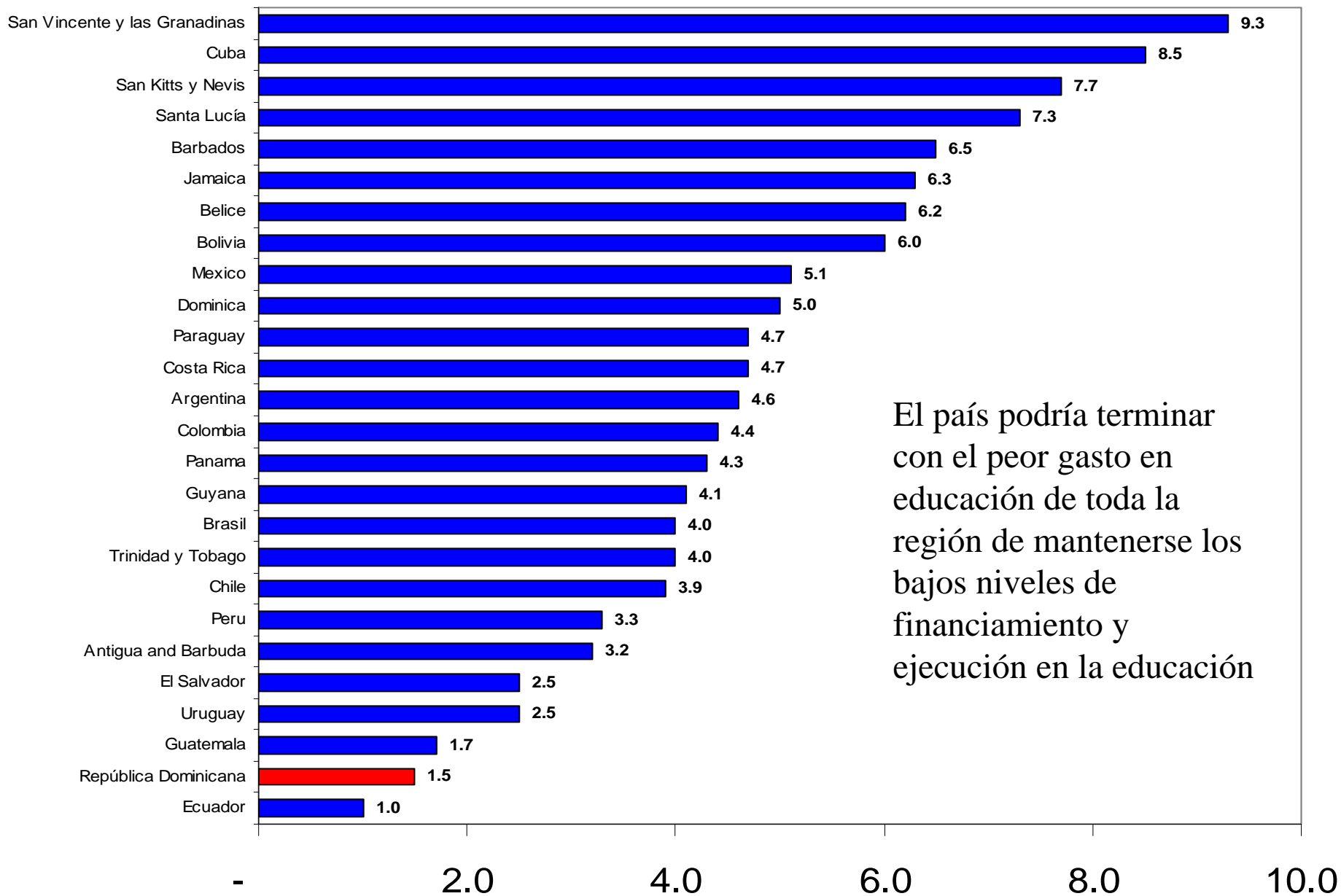
- El gasto social en crisis y bajo para los estándares regionales:
  - Cae a 6.6% del PIB en el 2004
  - 14% del PIB promedio para América Latina y el Caribe
- Alcanzar las metas de los ODM implicará canalizar mayores recursos hacia el área social.
  - Costo de las intervenciones rondan 8-13% del PIB
- La profundización de la reforma en seguridad social presionará por mayor financiamiento público para extender los beneficios a la población:
  - Al menos 1-2% del PIB adicional en los próximos 5 años
  - Costos actuales de administración: 0.9% PIB

# Gasto social como % del PIB

(Ejecutado 1995-2004 y presupuestado 2005)



# América Latina: Gasto en Educación como % del PIB





Secretariado Técnico de la Presidencia  
República Dominicana

**Un poco de “filosofía”...**



# ¿Cuál debe ser el rol del Gobierno?

- **Provisión de bienes públicos**
- **Inversión en capital humano**
  - Apoya el crecimiento y el desarrollo
  - Reduce la desigualdad
- **Desarrollo de la infraestructura**
  - Apoya el crecimiento y el desarrollo
  - Reduce la desigualdad
- **Apoyo a la investigación**
- **Provisión de información**
  - Vital para el funcionamiento del mercado, entre otros
- **Fortalecimiento de las instituciones**

Johnson, D. Gale, 1995. “The Limited but Essential role of Government in Agriculture and Rural Life”. En G.H. Peters and Douglas D. Hedley (eds.), Agricultural Competitiveness: Market Forces and Policy Choice. Dartmouth.



# ¿Cuál debe ser el rol del Gobierno?

## **Roles no discutibles**

- Proteger los derechos de propiedad,
- Hacer cumplir las obligaciones contractuales para fomentar la competencia, y
- Suministrar bienes públicos tales como investigación, tecnología, información e infraestructura.

## **Roles controversiales. Efectividad depende del diseño e implementación**

- Relacionados con la redistribución de recursos a través de medidas forzosas (estabilización de precios, absorción de riesgos, provisión de crédito, impuestos, subvenciones)



# Los principios de una reforma fiscal

## **Mejorar la equidad**

Contribuir a reducir brechas sociales y a fortalecer la cohesión social

Equilibrar el peso de la carga fiscal entre los sectores productivos

## **Fortalecer la competitividad de costos**

Reducir la carga tributaria sobre los procesos productivos. Énfasis en resultados de la producción (riqueza) y no en procesos productivos.

## **Fortalecer la gestión tributaria**

Eliminar las debilidades legales y administrativas que facilitan la evasión tributaria.

## **Tener consistencia macroeconómica**



# Tributación y equidad

- Impuestos directos tienden a ser progresivos
- Impuestos indirectos tienden a ser regresivos. Sin embargo, en la República Dominicana el ITBIS es progresivo



# Tributación y competitividad

- Impuestos indirectos son los que tienen más impacto en la competitividad de costos
  - Competitividad y equidad: objetivos complementarios
- ITBIS: mayor impacto en la equidad que en la competitividad de costos
  - Efecto anti-competitivo extendido si no hay devolución de impuestos (*drawback*) a las exportaciones
  - Igual efecto tiene el ITBIS no deducible que pagan las actividades exentas
- Aranceles, Comisión Cambiaria e ISC: impactos directos en la competitividad de costos



Secretariado Técnico de la Presidencia  
República Dominicana

# Algunas alternativas tributarias



# Algunas alternativas de reforma

## Impuesto sobre la renta:

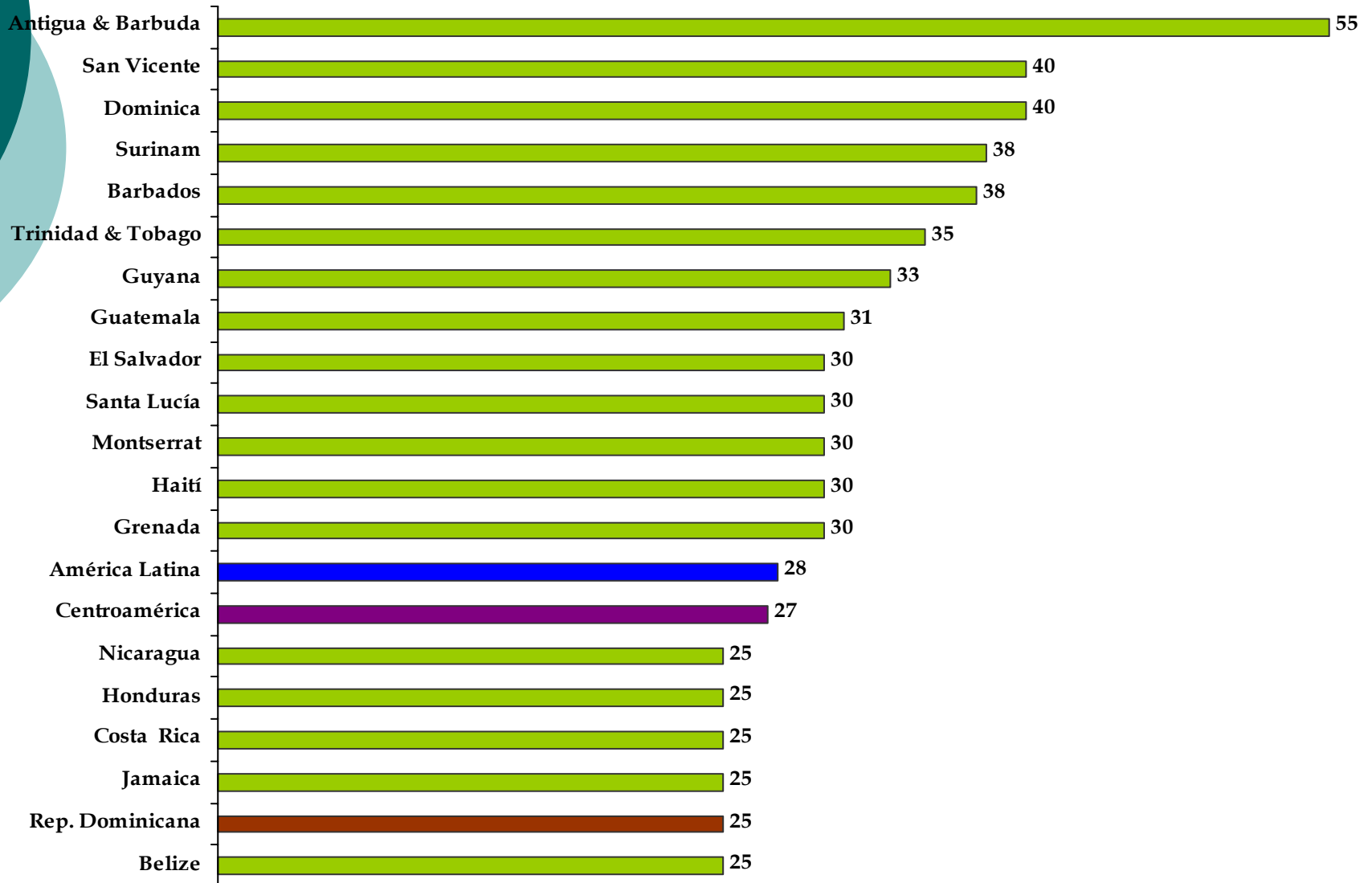
- incorporar en renta neta imponible a
  - zonas francas
  - ganancias personales por tenencia de activos financieros (intereses)
- cambio de tramos y tasas impositivas
- fortalecer efectividad en cobro de ISR sobre personas físicas no sujetas a retenciones
- necesidad de acuerdos de doble tributación y legislación sobre precios de transferencias

## Potenciales problemas

- poco margen para aumento de tasa máxima
- algunos cambios son de mediano plazo
- cargas a sectores medios bajos
- ley de secreto bancario
- competencia centroamericana

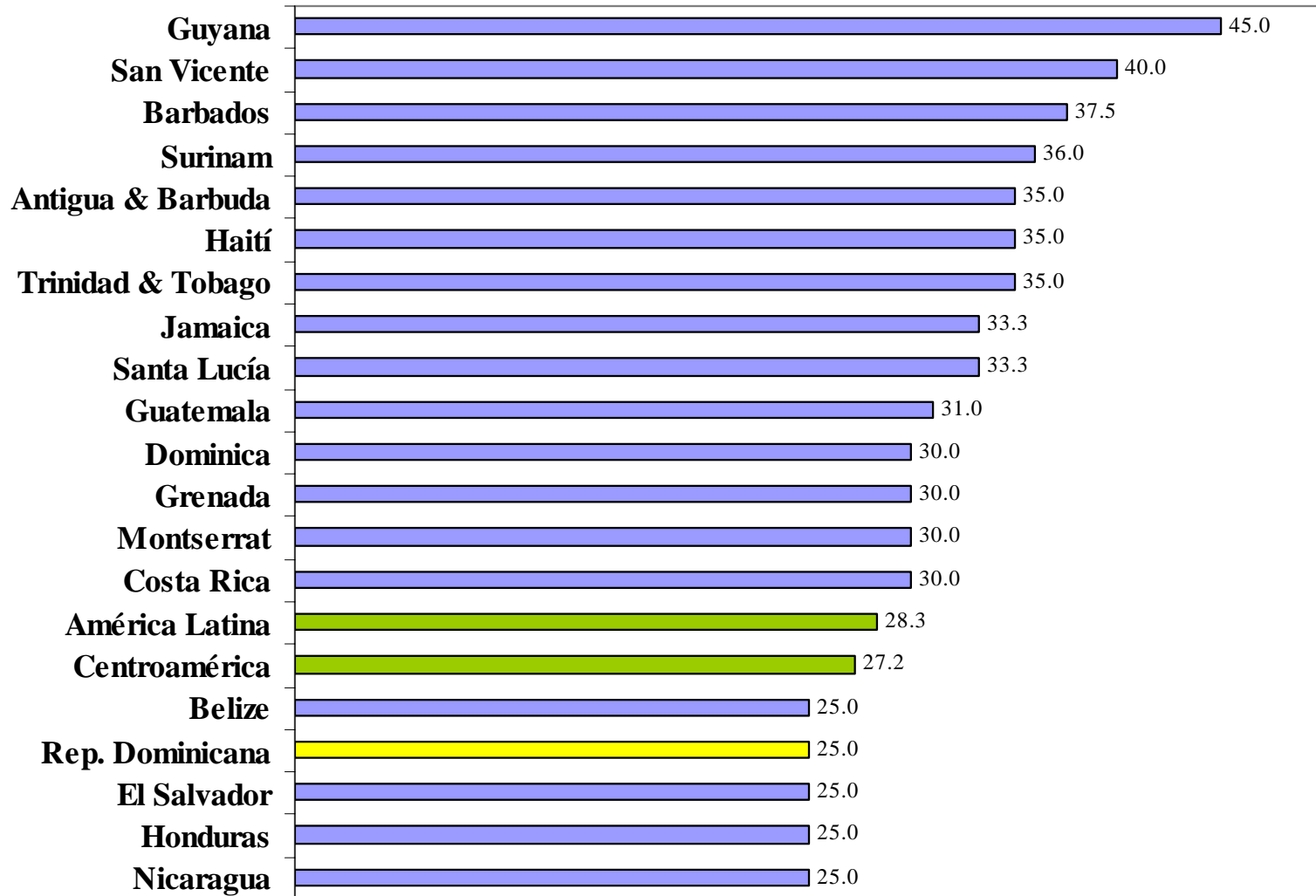


# Tasa Máxima del Impuesto a las Personas.





## Tasa máxima del ISR corporativa en países seleccionados





# Alternativas (cont.)

## ITBIS

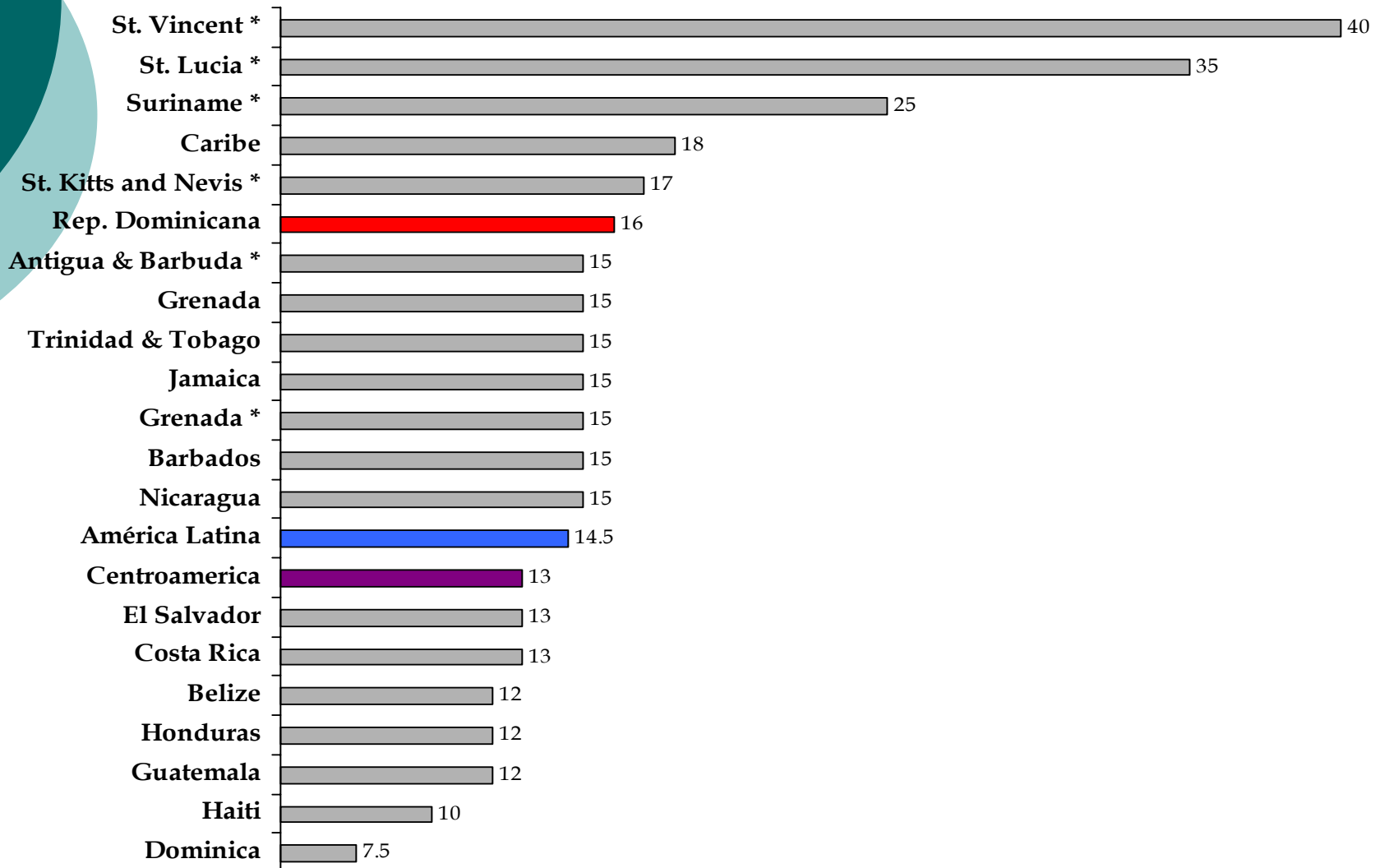
- ampliación de base
- introducción de tasas diferenciadas sobre nuevos *items*
- Desarrollar un efectivo mecanismo de reembolso para exportaciones
- mejorar cobro → fortalecimiento institucional y de la gestión tributaria

### Problemas

- riesgo de reforma que deteriora la situación de equidad
- límites al aumento de tasa
- aumento de la efectividad opera en el mediano plazo



## Tasa máxima del IVA, impuesto a las ventas o impuestos al consumo en países seleccionado





# Alternativas (cont.)

## Impuestos Selectivos al Consumo

- Incrementar ISC a alcoholes y tabaco (impuesto combinado: ad-valorem y específico)
- Compensar desmontes arancelarios y de Comisión Cambiaria con incrementos selectivos y graduales
- Hacer uniforme el ISC para vehículos
- Eliminar el ISC para algunos bienes no suntuarios

## Rediseño de impuestos sobre los hidrocarburos para generar impactos ambientales positivos

## Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria

- Deducir del ISR a corporaciones
- Reducir el monto deducible para vivienda

## Elevar aranceles a importaciones fuera de países US-DR-CAFTA

## Fortalecer tributación municipal y transferir responsabilidades de gasto

### Problemas

- puede elevar costos de transporte
- Eleva cargas sobre los sectores medios
- Desvía comercio y eleva costos de apertura con otros países, y resta competitividad
- Efectividad en municipios opera en el mediano plazo



## Una nota final ...

- Escasos márgenes para elevar tasa ISR
- Escasos márgenes para elevar tasa IVA

Esto apunta a:

- una reforma que vaya más allá del rebalanceo de tasas y bases
- una reforma con un énfasis en transformaciones institucionales y de la gestión tributaria
- Una reforma que transforme el gasto público dotándolo de mayor transparencia, mayor efectividad y rendición de cuentas, y que contribuya reducir brechas sociales y elevar las capacidades competitivas de la economía dominicana