

Sistema Tributario de la República Dominicana

Sistema Tributario de la República Dominicana.

Este es un documento de uso interno de la Dirección General de Impuestos Internos.
En caso de reproducción debe citarse la fuente.

Publicado en: agosto 2018.

Actualizado al año 2018.

Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios

Departamento de Estudios e Investigaciones.

Dirección General de Impuestos Internos

Ave. México No. 48. Gazcue, DN.

Teléfono: (809) 689-2181

www.dgii.gov.do

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	1
I. Composición y tendencia de la Tributación Internacional	3
I.1. Composición actual de los Sistemas Tributarios.....	3
I.2. Tendencia internacional de los ingresos tributarios.....	5
I.3. Carga tributaria	9
II. Sistema Tributario de la República Dominicana	11
II.1. Composición ingresos tributarios	11
II.2. Ingresos no tributarios.....	12
II.3. Aportes al Régimen Contributivo de Seguridad Social	13
II.4. Ingresos propios de las instituciones públicas y municipios.....	14
II.5. Propina obligatoria.....	15
II.6. Ingresos fiscales totales	16
II.7. Desempeño macroeconómico de la República Dominicana	18
II.8. Gastos Tributarios (exenciones e incentivos tributarios)	23
II.9. Evasión Tributaria	25
II.10. Reformas tributarias	28
II.11. Ranking Internacionales de los Sistemas Tributarios.....	30
III. Gestión recaudadora de la DGII 2000-2017.....	37
III.1. Evolución y estructura del recaudo	37
III.2. Plan Antievasión.....	41

Resumen Ejecutivo

El presente documento es una elaboración de la Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) que consiste en describir las principales características del Sistema Tributario Dominicano y compararlo con diferentes países y regiones del mundo, especialmente con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina y el Caribe.

A diferencia de los países de la OCDE, que poseen una estructura de ingresos fiscales más balanceada, la República Dominicana muestra una gran dependencia de los ingresos tributarios¹, de los cuales 33.6% son impuestos directos y 60.7% impuestos indirectos, ponderación similar a la de América Latina y el Caribe. A su vez, muestra una escasa participación de los ingresos no tributarios en el total de ingresos fiscales, muy debajo de la media de Latinoamérica y la OCDE.

En lo que respecta a la presión tributaria de 13.7% presentada por el país en 2016, se pudo constatar que es menor en 9.1 puntos porcentuales al promedio de Latinoamérica y 20.6 puntos inferiores a la media de la OCDE, lo que la hace una de las más bajas de la región. Durante el año 2007 se registra la mayor presión tributaria (15.0%), cifra que sufre un ligero descenso durante los próximos años al promediar cerca de 13.4% del PIB.

Cambios interesantes también se han producido en la composición de las recaudaciones, donde los ingresos por concepto de impuestos sobre ingresos y ganancias han aumentado su importancia relativa de un 26.2% en 1990 a un 30% en 2016. Otras tendencias a resaltar han ocurrido en el impuesto al comercio exterior donde su peso se ha reducido 18.1 puntos porcentuales de 1990 al 2016, y el impuesto que grava el patrimonio ha pasado de un 1.2% a principios de la década de los 90s a un 4.4% del total de impuestos en el 2016.

La estructura impositiva dominicana, al igual que el promedio de América Latina y el Caribe, presenta como principales impuestos los que gravan el consumo con cerca de 51.1%, seguido de los impuestos sobre ingresos y patrimonio con un 38.4%. En la República Dominicana, al año 2017 la principal figura tributaria es Impuesto sobre Transferencias de Bienes y Servicios (ITBIS) con un 34.1% de los ingresos tributarios; seguido por el Impuesto sobre los Ingresos, que representa el 31.1% y los Impuestos Selectivos al Consumo con el 20.2%.

Analizando la posición de República Dominicana a nivel internacional observamos que, aunque el indicador “Pago de impuestos” del informe Doing Business tuvo buen desempeño en el año 2010 (puesto 70), el mismo ha desmejorado en los últimos años, hasta alcanzar el puesto 149 de 190 economías en el año 2018. Un punto luminoso en este aspecto es que en el factor “Cantidad de pagos”, el país continúa estando por debajo de la media de los países del área y de los desarrollados, con 7 pagos anuales. El informe de Competitividad Global 2017-2018, por su parte, muestra que aunque el factor de “Regulación tributaria” no está entre las principales preocupaciones de los inversionistas a la hora de invertir, si lo son las tasas impositivas.

¹ Son aquellos ingresos provenientes de las prestaciones en dinero que, de manera unilateral y obligatoria, fija el Estado a las personas físicas y jurídicas, con el propósito de obtener recursos que le permitan el cumplimiento de sus fines. Se diferencian de los ingresos fiscales en que estos últimos comprende ingresos percibidos por el Estado por conceptos distintos a los impuestos, entre los que se encuentran la venta de bienes, la contraprestación de servicios, o el uso y/o aprovechamiento de recursos públicos (pago de peajes, tasas, etc.)

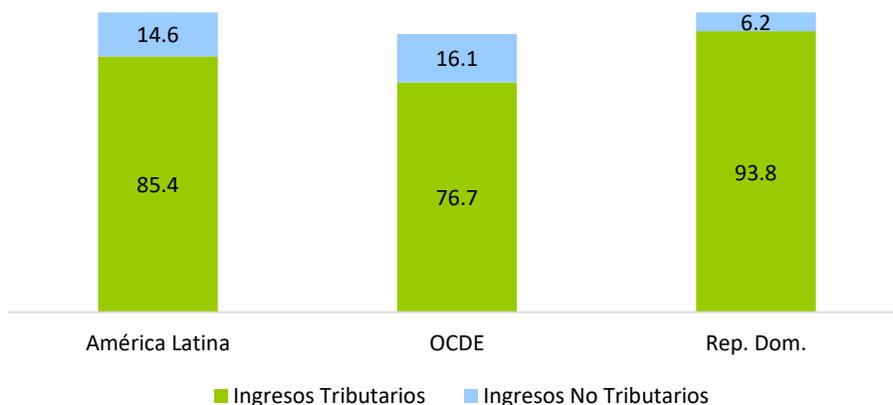
I. Composición y tendencia de la Tributación Internacional

I.1. Composición actual de los Sistemas Tributarios

En la actualidad, los ingresos fiscales de los países de la OCDE y de América Latina descansan en su mayoría en ingresos tributarios como el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA)². No obstante, en algunos se observa una importante participación de los ingresos no tributarios, que provienen de la explotación de recursos naturales como el petróleo, metales, gas natural, entre otros.

Para el caso particular de República Dominicana, el peso de los ingresos tributarios es mucho mayor que el promedio de ambas regiones mientras que los ingresos no tributarios representan apenas el 6.2%, (Ver gráfica I.1.1).

Gráfica I.1.1
Composición de los ingresos fiscales
2015; en porcentaje



Nota: al momento de la elaboración de este informe los datos disponibles en el sitio web de la OCDE estaban actualizados al año 2015. El promedio América Latina incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Fuente: cálculos de la DGII en base a información de la OCDE y CEPAL³.

Por su parte, si descomponemos los ingresos tributarios observamos que América Latina tiene un alto componente de impuestos indirectos o al consumo, mientras que en la OECD los impuestos directos (renta y patrimonio) ejercen un mayor peso. (Ver cuadro I.1.1)

² En República Dominicana, el IVA es conocido como Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro I.1.1
Composición de los ingresos tributarios
 2015; en porcentaje

Tipo de ingresos	América Latina	OCDE	Rep. Dom.
Impuestos directos	39.3	48.8	33.6
Impuestos indirectos	60.7	51.2	66.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2015; OCDE y CEPAL.

Es posible observar que el sistema tributario dominicano posee una estructura similar al promedio de América Latina, pero diferente al de los países de la OCDE. El hecho de que la mayor ponderación corresponda a los impuestos indirectos indica que, a diferencia de lo que sucede en los países latinoamericanos, los sistemas tributarios de los países más desarrollados tienden a ser más progresivos en la medida en que descansan en una mayor imposición directa.

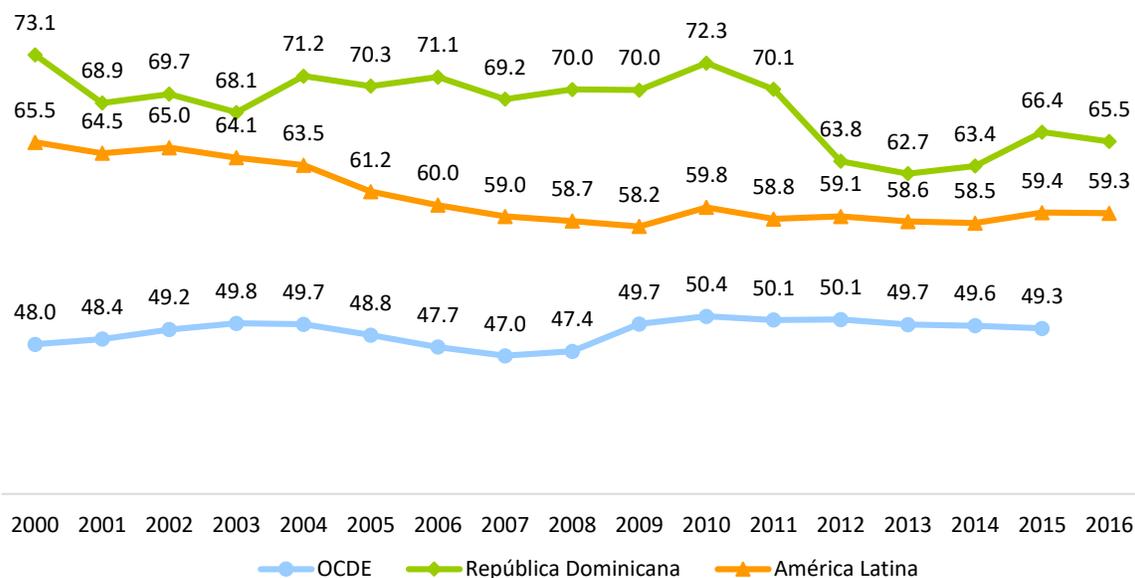
Esta característica de los sistemas tributarios de los países de la OCDE ha influido de manera positiva en una mejor distribución del ingreso⁴. Aquí surge una primera propuesta para los países de América Latina y el Caribe, consistente en considerar incrementar la carga tributaria de los impuestos a los ingresos y ganancias con el fin de contar con sistemas tributarios más progresivos, sin descuidar las áreas de oportunidad existentes en la imposición indirecta, especialmente en lo que respecta a los impuestos generales al consumo.

⁴ González D., Martinoli, C. & Pedraza, L. (2009): "Fiscalidad y Cohesión Social". Sistemas Tributarios de América Latina: situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social. Madrid. Eurosocietal, Instituto de Estudios Fiscales.

I.2. Tendencia internacional de los ingresos tributarios

En materia tributaria, durante la primera década del siglo XXI se evidenció una reducción en el peso de la imposición indirecta en América Latina, específicamente del impuesto general al consumo (tipo valor agregado)⁵. Desde el 2002 comienza a caer la participación de los impuestos sobre bienes y servicios en los ingresos tributarios (con excepción de 2010), hasta representar el 59.3% en el 2016. En lo que respecta a los países de la OCDE, en promedio presentan niveles estables durante los años de estudio. La República Dominicana, por su parte, muestra niveles variables de imposición indirecta desde del 2000, con una marcada tendencia decreciente a partir del 2010. (Ver gráfica I.2.1)

Gráfica I.2.1
Participación de los impuestos indirectos en los ingresos tributarios
2000-2016; en porcentaje



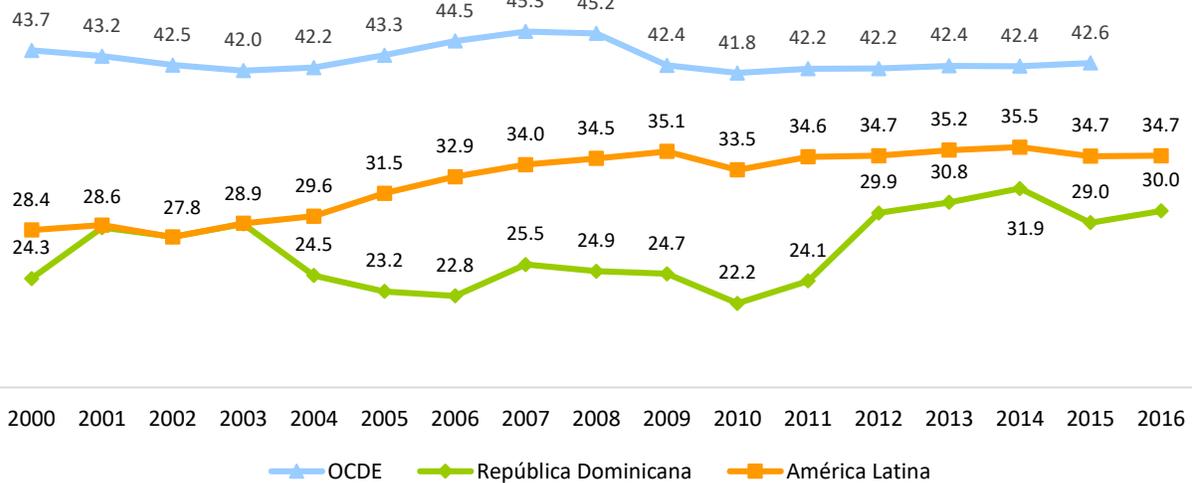
Nota: al momento de la elaboración de este informe los datos disponibles en el sitio web de la OCDE estaban actualizados al año 2016.

Fuente: cálculos de la DGII en base a información de la OCDE.

Otro de los rasgos en el cambio de la composición de los ingresos tributarios es el hecho de que los impuestos sobre ingresos y ganancias han ido aumentando su participación, no obstante, este tipo de impuesto no ha podido convertirse en la principal fuente de ingresos tributarios para los países de América Latina. Esta misma tendencia se observa en República Dominicana. (Ver gráfica I.2.2)

⁵ CEPAL, CIAT y OCDE (2018).

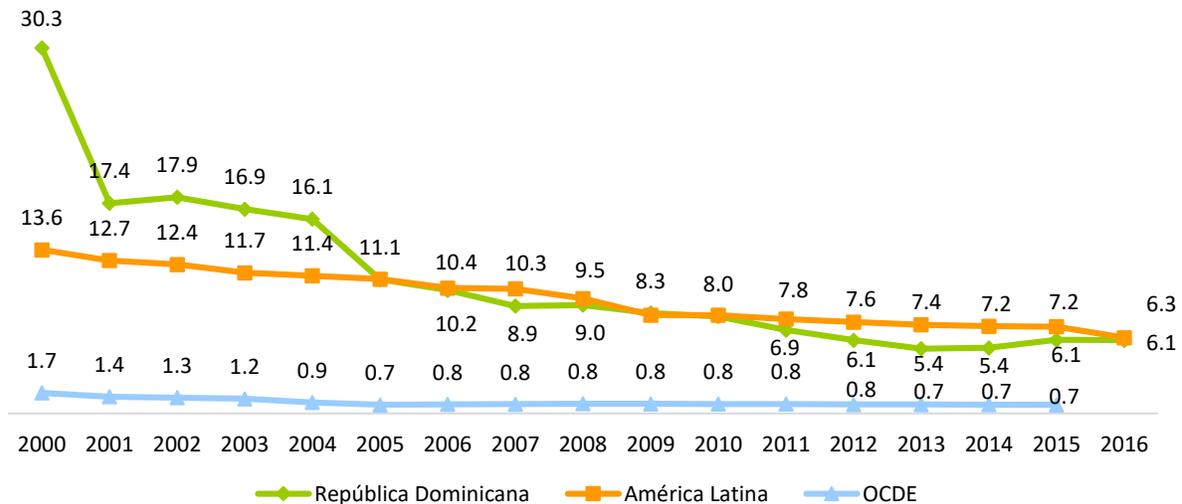
Gráfica I.2.2
Participación de los impuestos sobre ingresos y ganancias en los ingresos tributarios
 2000-2016; en porcentaje



Nota: al momento de la elaboración de este informe los datos disponibles en el sitio web de la OCDE estaban actualizados al año 2016.
Fuente: cálculos de la DGII en base a información de la OCDE.

En este mismo orden, otra de las tendencias en la composición de los ingresos tributarios ha sido la pérdida del peso de los impuestos al comercio exterior, acontecimiento que no es exclusivo de República Dominicana, sino que se trata de una tendencia internacional derivada de la apertura comercial y la firma de tratados de libre comercio a nivel mundial. (Ver gráfica I.2.3)

Gráfica I.2.3
Participación de los impuestos sobre el comercio exterior en los ingresos tributarios
 2000-2016; en porcentaje



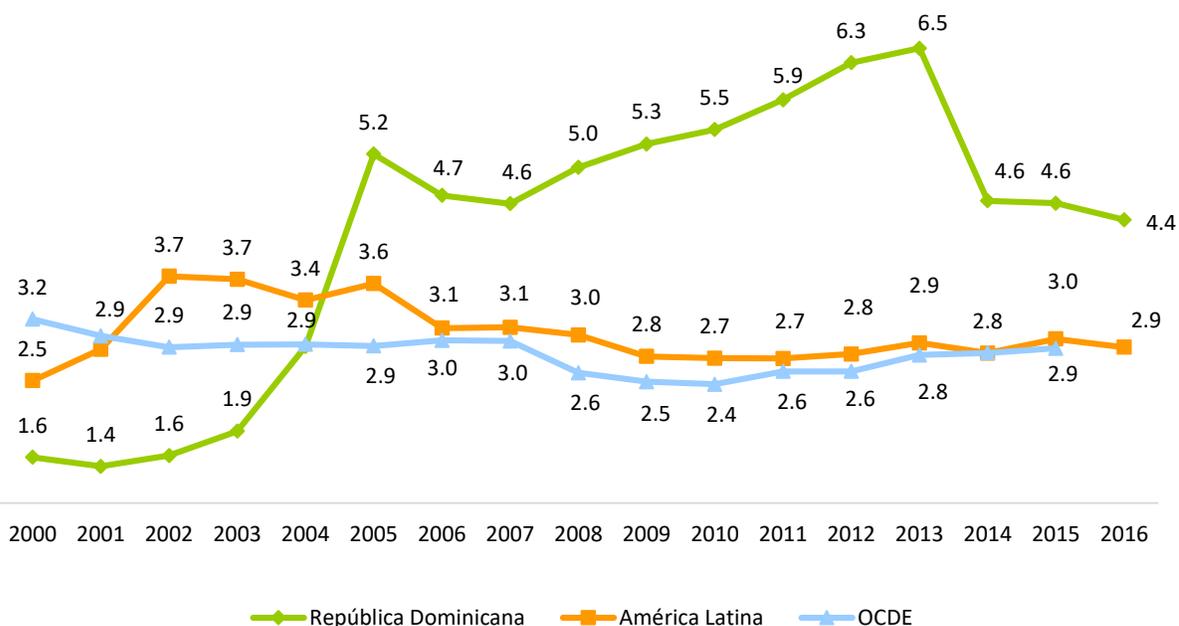
Nota: al momento de la elaboración de este informe los datos disponibles en el sitio web de la OCDE estaban actualizados al año 2016.
Fuente: cálculos de la DGII en base a información de la OCDE.

La pérdida de peso de los impuestos al comercio exterior dentro de los ingresos tributarios obligó a los países a buscar otras fuentes de financiamiento, entre las que se destacaron: una mayor participación de los impuestos generales al consumo; los llamados impuestos heterodoxos⁶ y el incremento de la tributación de los recursos naturales.

República Dominicana no fue ajena a este proceso y en el año 2005 se aprueba la Ley 557-05 de Reforma Tributaria como consecuencia del Tratado de Libre Comercio suscrito con los Estados Unidos y los países de Centroamérica, conocido como el DR-CAFTA, para compensar las pérdidas de ingresos asociadas a este tratado, como la eliminación de la comisión cambiaria y de otros ingresos que desaparecieron como consecuencia de este proceso. En este sentido, el nivel de ingreso por este tributo ha tendido a acercarse al promedio de la región.

Por su parte, los impuestos sobre el patrimonio han perdido peso en la imposición directa en América Latina, y se observa una caída en su participación a partir del 2003. No obstante, se presenta una tendencia distinta en la República Dominicana, donde dicho impuesto gana una mayor participación a partir del 2005 como consecuencia de las reformas fiscales que crean el impuesto a los activos y el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, orientada a compensar la pérdida de ingresos provenientes del comercio exterior. (Ver gráfica I.2.4)

Gráfica I.2.4
Participación de los impuestos sobre el patrimonio en los impuestos tributarios
2000-2016; en porcentaje

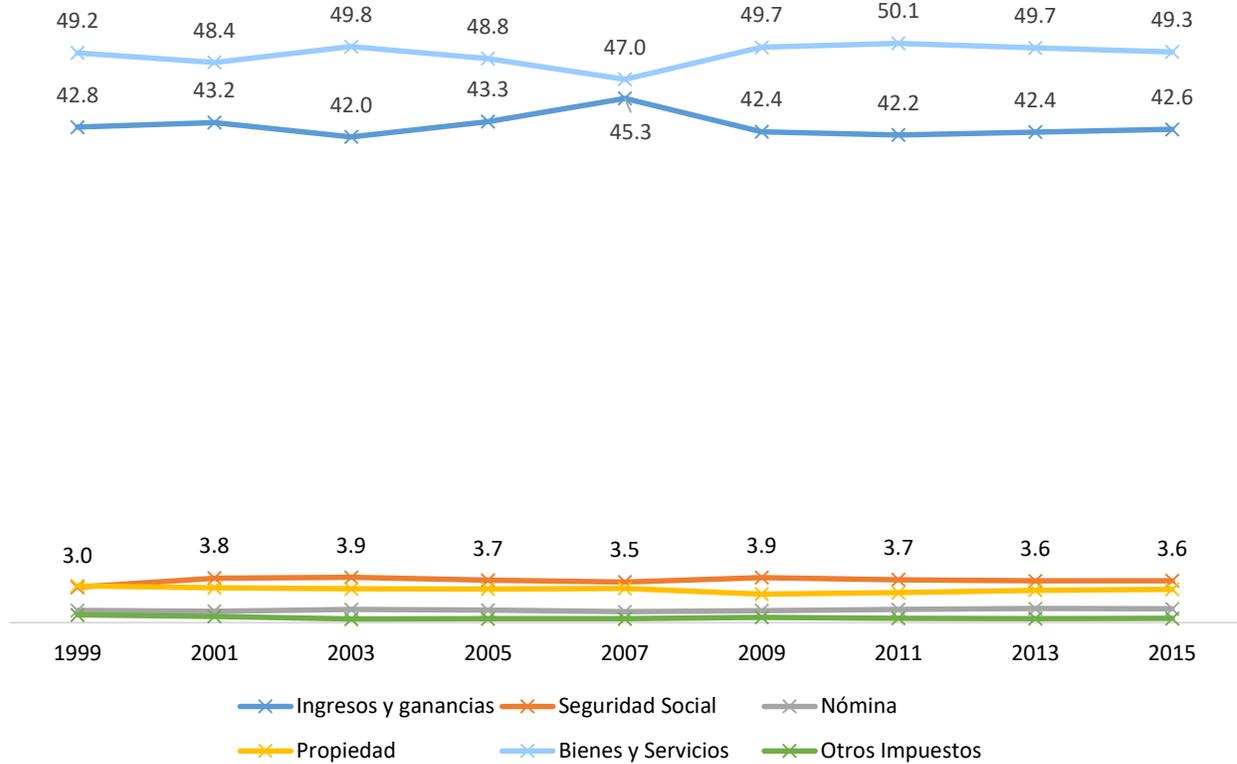


Nota: al momento de la elaboración de este informe los datos disponibles en el sitio web de la OCDE estaban actualizados al año 2016.
Fuente: cálculos de la DGII en base a información de la OCDE.

⁶ Entre estos pueden destacarse el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), Impuesto al Activo (IA), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), Impuestos Presuntivos a la Renta, etc. (Para más detalles véase González (2008). "La Política Tributaria Heterodoxa en los Países de América Latina". CEPAL, Santiago de Chile).

Por otra parte, la tendencia de la estructura porcentual de los ingresos tributarios para los países de la OCDE no sufrió cambios trascendentes en el período de estudio. Los impuestos sobre bienes y servicios siguen siendo la principal fuente de recaudación con un nivel de 49.3% para el 2015. En lo que respecta al impuesto sobre ingresos y ganancias, este no mostró variaciones significativas y para el 2015 se sitúa en 42.6%. Las recaudaciones por Seguridad Social, por su parte, representan en promedio cerca de 3.7% de los ingresos tributarios, durante el periodo de estudio. (Ver Gráfica I.2.5)

Gráfica I.2.5
Composición del recaudo en los países miembros de la OCDE
 1999-2015; en porcentaje



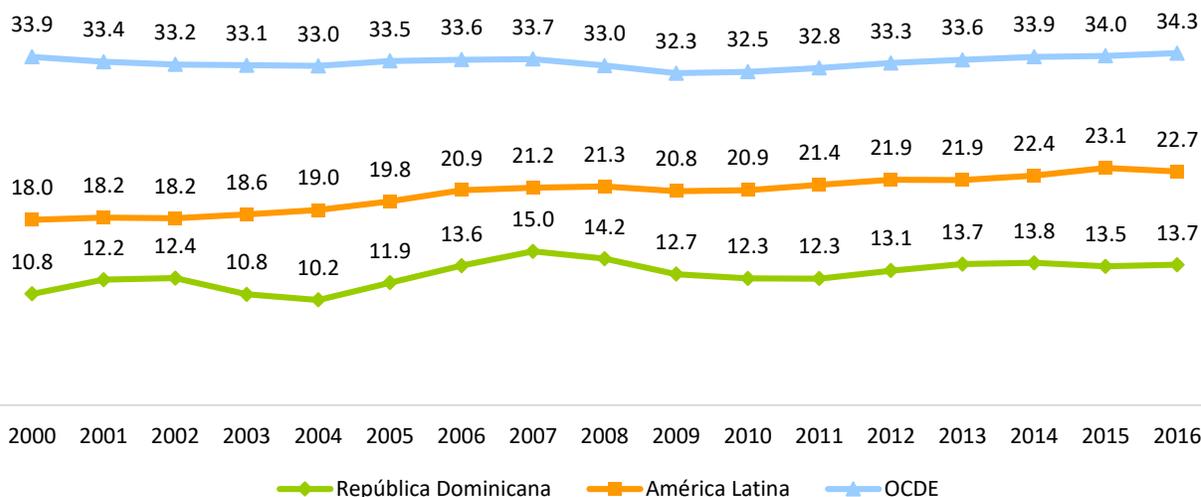
Fuente: elaboración de la DGII en base a datos de la OCDE.

I.3. Carga tributaria

Si bien es cierto que las condiciones macroeconómicas favorables, el fortalecimiento de las administraciones tributarias y la constante reestructuración de los sistemas tributarios han permitido un crecimiento considerable en la carga tributaria para el promedio de América Latina, todavía se encuentran muy lejos de los niveles de países de la OCDE. (Ver gráfica I.3.1)

En el caso particular de República Dominicana, su presión tributaria es sumamente reducida si se compara con los países de la región y más aún con los desarrollados. En el año 2016 la presión tributaria dominicana fue de apenas 13.7%, muy inferior al 22.7% que mostró el promedio de Latinoamérica y el 34.3% de los países de la OCDE.

Gráfica I.3.1
Evolución de la presión tributaria de América Latina, OCDE, y Rep. Dom.
2000-2016; en porcentaje



Fuente: cálculos de la DGII en base a la publicación Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2016; OCDE y CEPAL.

Sin lugar a dudas, los reducidos niveles de recaudación observados en los países de América Latina limitan los niveles de gasto público social, ya que los gobiernos no cuentan con los recursos suficientes para financiar el gasto público requerido para atenuar los niveles de pobreza en la región. En adición a esto, la regresividad de los sistemas tributarios latinoamericanos y los altos niveles de informalidad agravan aún más este problema.

A su vez, la crisis financiera internacional originó una notoria reducción en la recaudación en los años 2008 y 2009 en casi todo el mundo, al tiempo que obligó a los gobiernos a usar el gasto público para estimular la actividad productiva financiándose principalmente con deuda.

En República Dominicana, la tendencia de la carga tributaria evidenció un deterioro importante de 2008 al 2011, observando una caída de 2.1 puntos porcentuales en ese período. Esto explicado por un conjunto de medidas de política tributaria que redujeron y/o eliminaron tasas; también se crearon nuevos incentivos tributarios; y adicionalmente el efecto de la crisis financiera internacional.⁷ En el año 2012 se nota una pequeña

⁷ Fondo Monetario Internacional, Seguimiento Desarrollo Institucional y Control Cumplimiento Tributario 2011.

recuperación provocada principalmente tanto a los efectos de la Ley 139-11 sobre aumento tributario, a los ingresos extraordinarios por concepto de Ganancia de Capital y por las auditorías de Precios de Transferencia. En los años siguientes se observa una mejora gracias a los efectos de la Reforma Tributaria⁸ del 2012 y al efecto de renegociación del contrato con la empresa minera Barrick Gold.

⁸ Ley 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible.

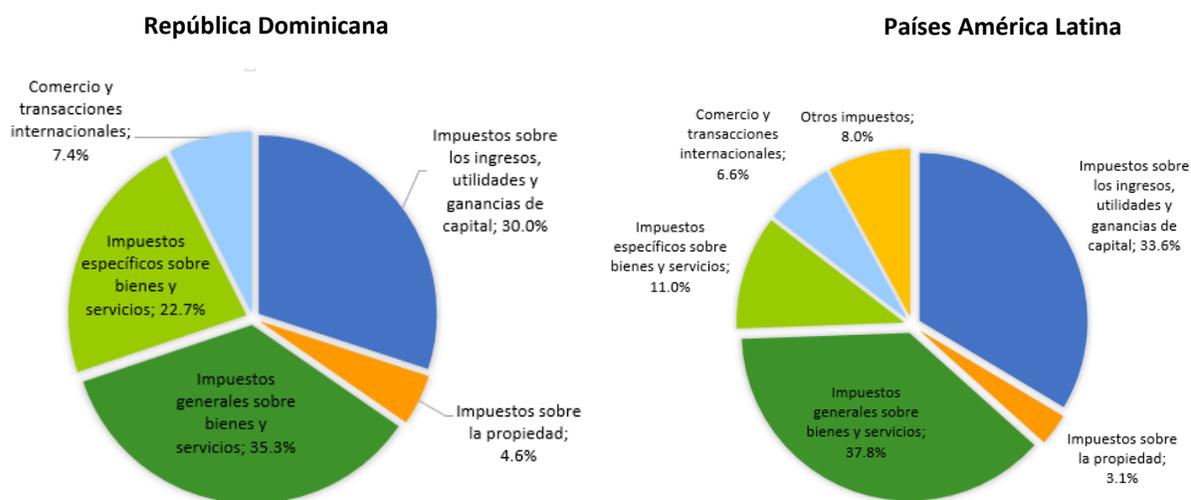
II. Sistema Tributario de la República Dominicana

II.1. Composición ingresos tributarios

Tanto en República Dominicana como en el promedio de América Latina, los ingresos tributarios se concentran principalmente en tres tipos: impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias; e impuestos generales y específicos sobre bienes y servicios. Según los datos de la CEPAL, estas tres partidas promedian 82.4% del total de las recaudaciones para América Latina y cerca del 88.0% para República Dominicana.

En este tenor, los impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias en República Dominicana, durante el 2016, representaron un 30.0% del total de ingresos tributarios, ligeramente inferior al 33.6% del promedio de países latinoamericanos. En lo que respecta a los impuestos generales sobre bienes y servicios la recaudación fue de un 35.3%, menor en 2.5 puntos porcentuales a la media de la región. Lo contrario ocurrió en los ingresos por impuestos específicos donde en las recaudaciones dominicanas tuvo un peso de 22.7% y tan solo un 11.0% para los países de América Latina y el Caribe.

Gráfica II.1.1
Ingresos tributarios totales, según impuesto
2016



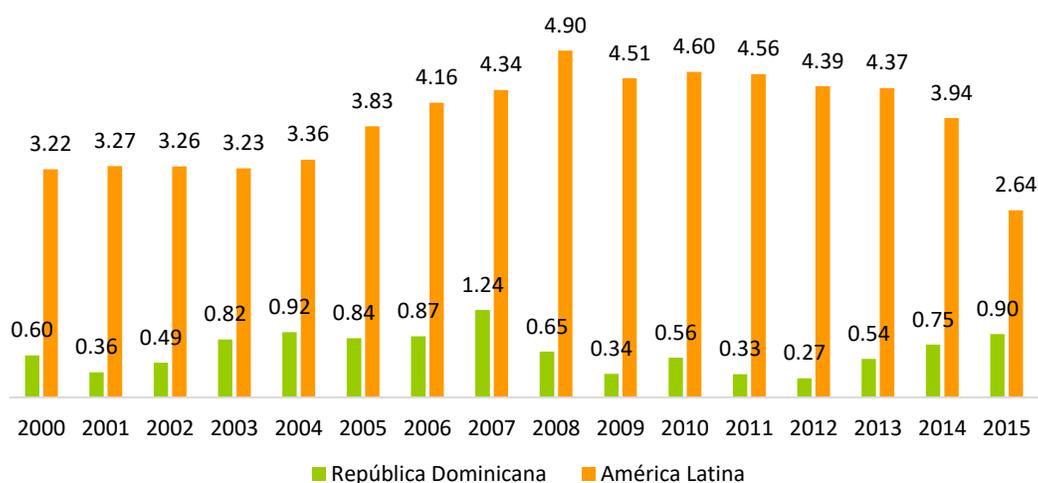
Nota: la gráfica de América Latina incluye datos disponibles de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Al momento de la elaboración de este informe las estadísticas disponibles en el sitio web de la CEPAL estaban actualizadas al año 2016.

Fuente: cálculos de la DGII en base a información de la CEPAL.

II.2. Ingresos no tributarios⁹

En lo que respecta a los ingresos no tributarios como porcentaje del PIB, estos han reducido su participación hasta el 2012 y justo después se han ido incrementando en los últimos años, como se puede observar en la Gráfica II.2.1 para el caso de la República Dominicana; mientras que para América Latina la misma ha mantenido una ligera caída. Para la República Dominicana la disminución antes del 2012 se explica principalmente por el cierre de operaciones a partir del año 2009 de la empresa minera Falconbridge Dominicana¹⁰. Para el 2013 en adelante, la participación de los ingresos no tributarios mejora debido las concesiones mineras, ventas de servicios del Estado e ingresos por concepto de renta de propiedad. (Ver gráfica II.2.1)

Gráfica II.2.1
Ingresos no tributarios del Gobierno Central de América Latina y Rep. Dom.
2000 – 2015; como porcentaje del PIB



Nota: el promedio de América Latina incluye a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Rep. Dom., Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, y Venezuela. Al momento de la elaboración de este informe las estadísticas disponibles en el sitio web de la CEPAL estaban actualizadas al año 2015.

Fuente: cálculos de la DGIJ en base a información de la CEPAL y Ministerio de Hacienda.

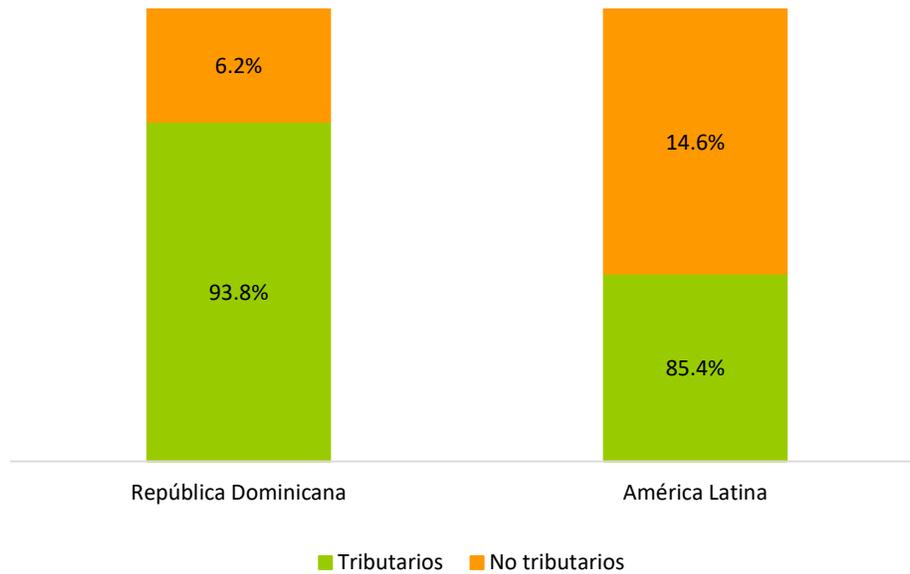
Los ingresos tributarios en América Latina representan cerca del 85.4% de los ingresos corrientes¹¹. Para el caso dominicano, los tributarios representan el 93.8% de los ingresos corrientes, lo que equivale a 15 veces los ingresos no tributarios del 2015, vistos como porcentaje del PIB, mostrando la limitada relevancia de este tipo de ingresos para las finanzas fiscales. La mayor participación de los ingresos de origen no tributario en América Latina obedece a las importantes rentas por explotación de recursos minerales en la región destacando países como Chile, Ecuador, Colombia, Bolivia, entre otros. Cabe señalar que los ingresos corrientes como porcentaje del PIB son de 14.4% y 18.0% para República Dominicana y América Latina respectivamente. (Ver Gráfica II.2.2)

⁹ Por conceptos tales como: petróleo, metales, gas natural, utilidad de empresas públicas, entre otros.

¹⁰ Informe sobre el Comportamiento de los Ingresos Fiscales, Ministerio de Hacienda. (2017)

¹¹ Los ingresos corrientes son aquellos ingresos que el Estado percibe de manera ordinaria y habitual por concepto de impuestos, tasas y contribuciones sociales. A diferencia de los ingresos de capital, los ingresos corrientes no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado.

Gráfica II.2.2
Estructura de los ingresos corrientes del Gobierno Central
 2015; en porcentaje



Nota: el promedio de América Latina incluye a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Rep. Dom., Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Al momento de la elaboración de este informe las estadísticas disponibles en el sitio web de la CEPAL estaban actualizadas al año 2015.

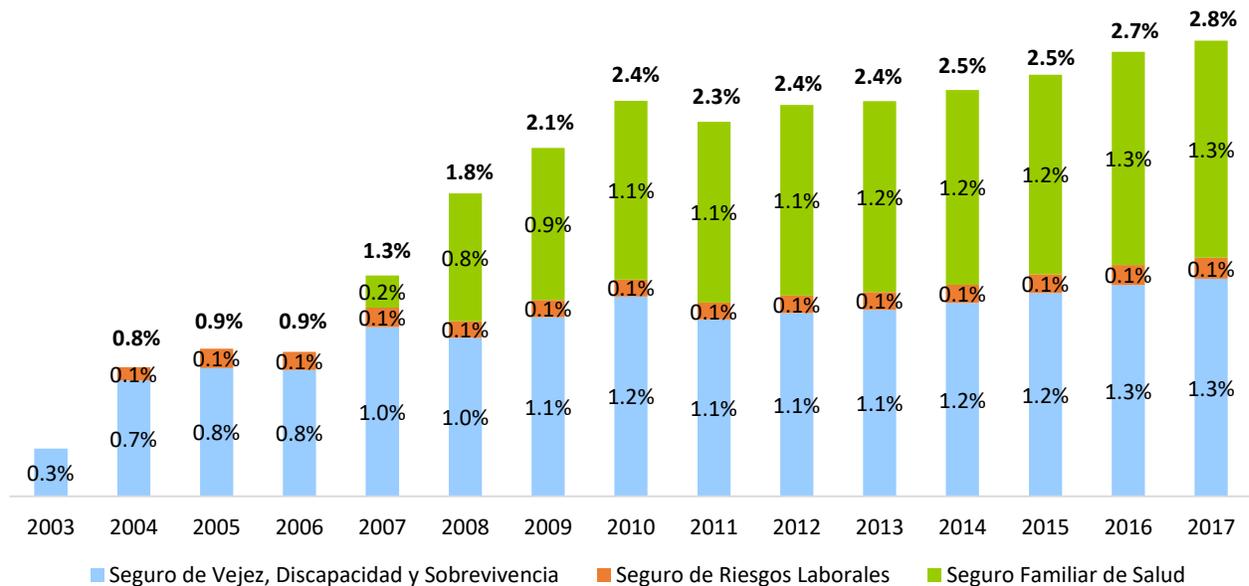
Fuente: cálculos de la DGII en base a información de la CEPAL.

II.3. Aportes al Régimen Contributivo de Seguridad Social

El Sistema de Seguridad Social comprende tres regímenes: el *Régimen Contributivo*, financiado por aportes patronales y laborales; el *Régimen Subsidiado* para personas de menores ingresos, que es financiado por aporte estatal; y el *Régimen Contributivo Subsidiado*, que recibe aportes del afiliado y del Estado. En la gráfica II.3.1 se observa la evolución de los tipos de aseguramiento contemplados en la Ley 87-01 de Seguridad Social: Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia (SVDS), establecido en 2003; Riegos Laborales (RL), vigente desde 2004; y el Plan contributivo de Servicios de Salud (PDSS) a partir del 2007.

En la gráfica II.3.1 se observa una tendencia creciente en la recaudación de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) hasta representar el 2.8% como porcentaje del PIB. También se muestra cómo el Seguro Familiar de Salud ha ganado participación dentro de la recaudación de la TSS, pasando del 14.5% en el 2007 a cerca del 47.7% del total recaudado en el 2017.

Gráfica II.3.1
Recaudación de Tesorería de la Seguridad Social
 2003 – 2017; como porcentaje del PIB



Fuente: cálculos de la DGII en base a información de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS).

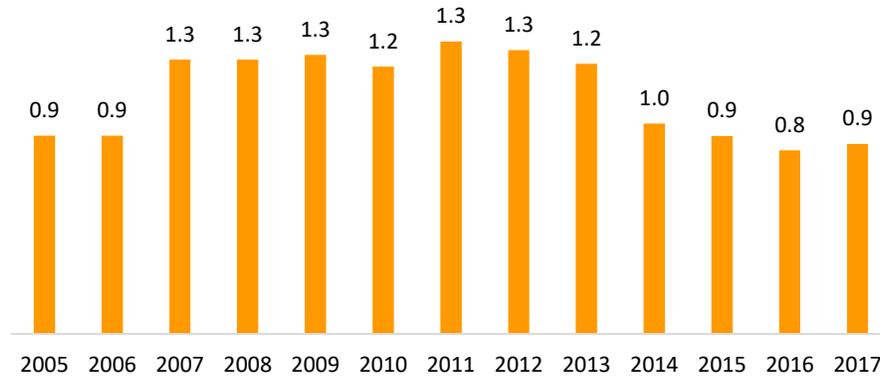
II.4. Ingresos propios de las instituciones públicas y municipios

Estos ingresos son obtenidos por las entidades del sector público mediante el cobro que hacen por los servicios que prestan, tales como la venta de bienes (por ejemplo, venta de formularios, certificados, publicaciones, entre otros), prestación de servicios (impresiones, servicios comerciales, alquiler de locales, entre otros), rentas de la propiedad, multas, entre otros.

En lo que respecta a los ingresos propios de los gobiernos locales, la Ley 176-07 establece que los mismos estarán compuestos por los impuestos municipales, es decir, aquellos establecidos a favor de los municipios por leyes nacionales y los provenientes de tasas y arbitrios establecidos por ordenanzas municipales, siempre que estos últimos no se contradigan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes.

Adicionalmente, las entidades públicas descentralizadas también obtienen ingresos. Estos recursos pueden ser considerados importantes por las entidades como complemento a los ingresos que reciben del Presupuesto. Del 2007 al 2013, los ingresos propios de las instituciones públicas y municipios representaban en promedio cerca del 1.3% del PIB. A partir del año 2014, se observa una caída en los fondos propios debido a que parte los estos ingresos se comienza a transparentar en la Cuenta Única del Tesoro (CUT), dentro de los ingresos por Contraprestación. Cabe destacar que los ingresos de las instituciones incorporadas a la CUT representaron cerca del 0.4% del PIB en el 2017. (Ver gráfica II.4.1).

Gráfica II.4.1
Ingresos Propios
2003-2017; como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

II.5. Propina obligatoria

La propina obligatoria se encuentra establecida en el artículo 228 del Código de Trabajo, que establece en sentido general que en los hoteles, restaurantes y en los establecimientos comerciales, donde se expende para su consumo comidas o bebidas, es obligatorio para el empleador agregar un 10% por concepto de propina en las notas o cuentas de los clientes, o de otro modo que satisfaga dicha percepción, a fin de ser distribuido íntegramente entre los trabajadores que han prestado el servicio.

En este sentido, la propina obligatoria se puede considerar un subsidio a estas actividades económicas que es pagado por el consumidor final. Según los cálculos en base a las declaraciones juradas de los contribuyentes correspondientes a estas actividades económicas, la propina obligatoria representó el 0.4% del PIB en el año 2017.

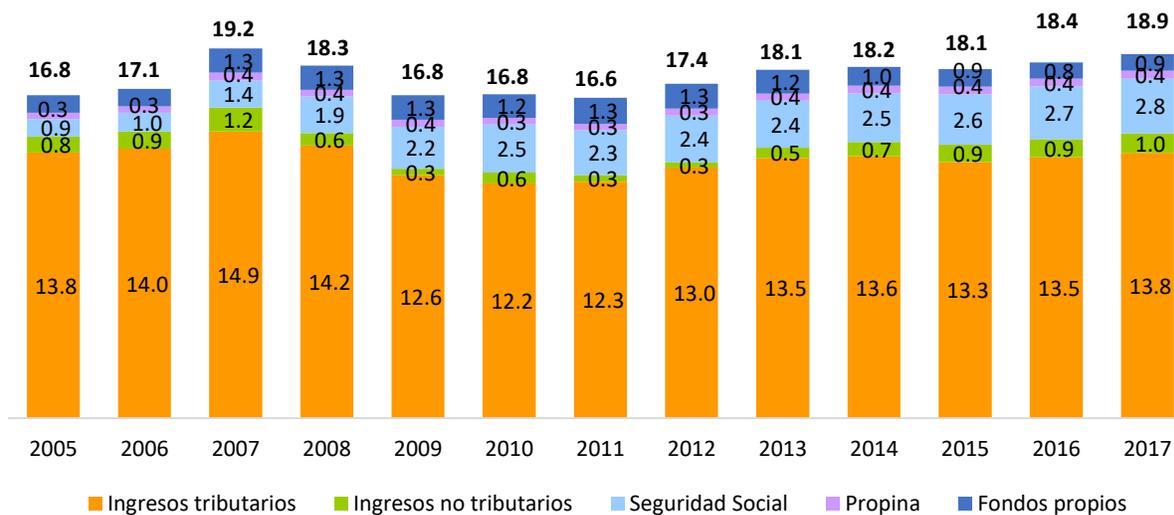
De manera que, más que considerarlo parte de la presión tributaria de ese sector, se constituye en una ventaja para el sector porque ahorra los costos laborales dado que los salarios son menores y este ingreso del trabajador no forma parte de los valores que recibe al salir de la empresa.

II.6. Ingresos fiscales totales

Para fines de este estudio los ingresos fiscales totales incluyen los ingresos tributarios, Seguridad Social (régimen contributivo), ingresos no tributarios y fondos propios de los municipios y las instituciones públicas. No obstante, no todos estos ingresos son considerados para fines de financiar el gasto público. En este sentido, se definen los ingresos fiscales para financiar el gasto público del Estado como el conjunto de los ingresos tributarios, ingresos no tributarios e ingresos propios.

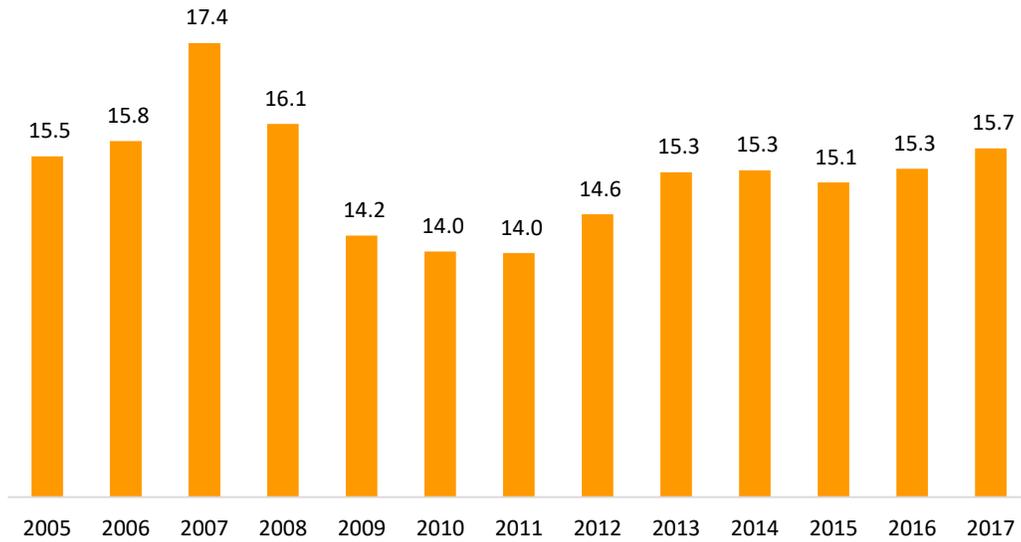
En el período del 2007 al 2011 los ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB presentaron una caída de 2.5 puntos porcentuales. Sin embargo, se nota una recuperación a partir del 2012 hasta colocarse en cerca del 19.6% del PIB en el 2017. (Ver gráfica II.6.1)

Gráfica II.6.1
Ingresos fiscales totales
2005-2017; como porcentaje del PIB



Fuente: cálculos de la DGII en base a información del Ministerio de Hacienda y TSS.

Gráfica II.6.2
Ingresos para financiar el gasto público¹²
2005-2017; como porcentaje del PIB



Fuente: cálculos de la DGII en base a información del Ministerio de Hacienda.

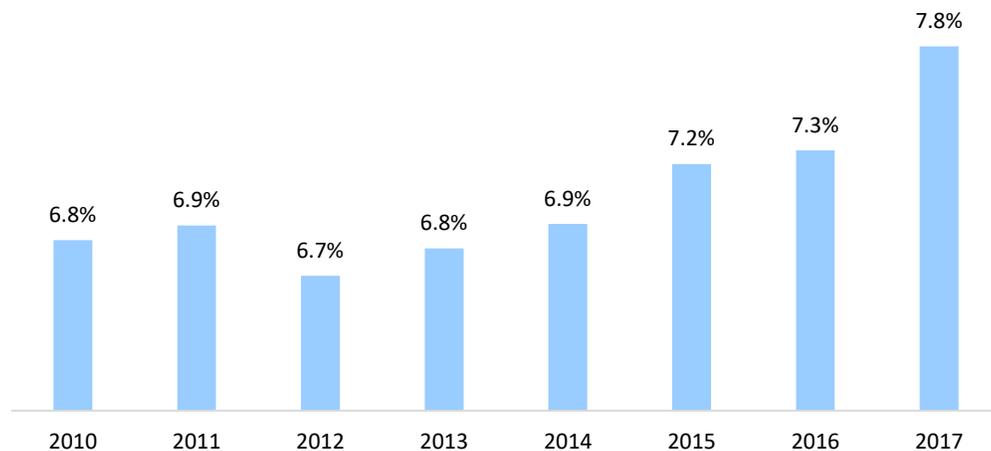
Del mismo modo, la presión tributaria para financiar el gasto público del Estado se redujo desde el 2007 al 2011. Dicho deterioro se explica por las medidas de política tributaria que redujeron y/o eliminaron tasas, nuevos incentivos fiscales, el efecto de la crisis económica y los Tratados de Libre Comercio, entre otros. A partir del 2012 ha presentado una tendencia de crecimiento positivo hasta la actualidad. (Ver gráfica II.6.3)

¹² Incluye los ingresos tributarios, no tributarios y fondos propios.

II.7. Desempeño macroeconómico de la República Dominicana

En esta sección se desarrollan los principales factores macroeconómicos que inciden en el comportamiento tributario, como es el caso de las remesas, el desempleo, la apertura comercial y el desempeño de la actividad económica. Las remesas inciden sobre los ingresos tributarios en la medida en que menos remesas se traducen en menos capacidad de consumo de los hogares, lo que implica una disminución en los impuestos al consumo, afectando de forma negativa los ingresos tributarios. Según los datos del Banco Central (BCRD), las remesas recibidas desde el 2010 muestran una tendencia creciente hasta representar cerca del 7.8% como porcentaje del PIB durante el 2017. (Ver gráfica II.7.1)

Gráfica II.7.1
Remesas familiares recibidas
2010-2017; como porcentaje del PIB

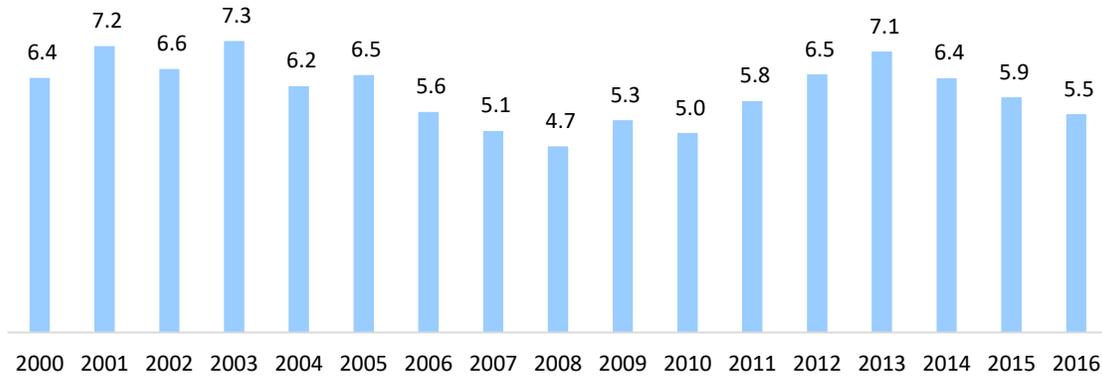


Fuente: cálculos de la DGII con datos del BCRD.

Igualmente, el aumento en la tasa de desempleo provoca una reducción en el recaudo de ISR de asalariados. Esto se traduce en una disminución en la Paridad de Poder de Compra de la población, reduciendo así los ingresos por impuestos al consumo. Según el Banco Central, durante el 2008 se registró la menor tasa de desempleo abierta¹³, luego se registra una tendencia creciente hasta el 2013 con un desempleo de 7.1%. Luego de este año, se presenta una disminución hasta colocarse en 5.5% durante el 2016. (Ver gráfica II.7.2)

¹³ La desocupación abierta es la porción de la población económicamente activa que en el período de referencia declaró no tener trabajo, que están disponibles para trabajar de inmediato y que en las últimas cuatro semanas han realizado diligencias para buscar un trabajo.

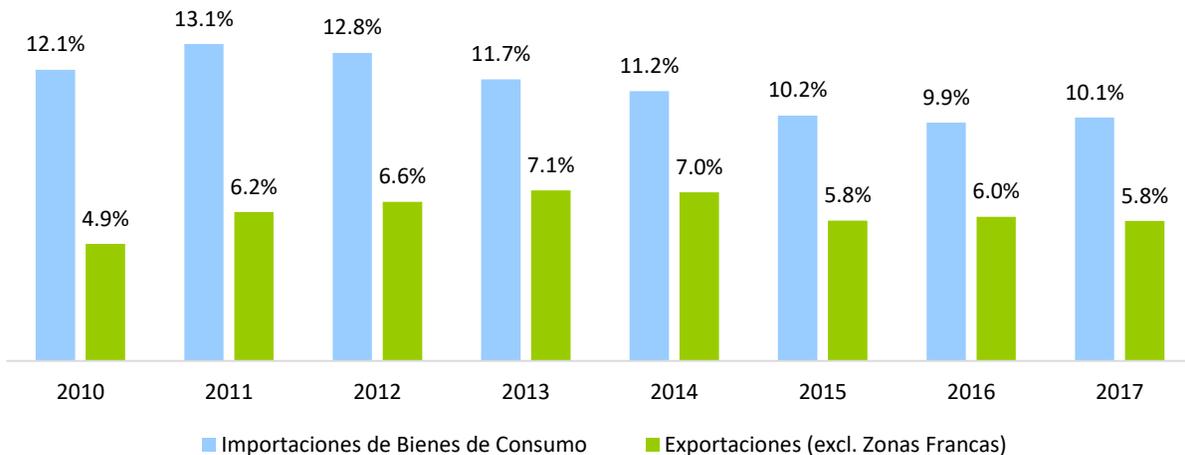
Gráfica II.7.2
Desempleo: Tasa desocupación abierta
 2000-2016; en porcentaje



Fuente: BCRD.

El comportamiento del comercio exterior también incide sobre la recaudación, donde un aumento en las importaciones implica un incremento de los ingresos tributarios por el lado del consumo, mientras que un incremento en las exportaciones resulta en un crecimiento del sistema productivo e indirectamente aumenta la capacidad de recaudación por el ISR. Según el Banco Central, las importaciones de bienes de consumo, que constituyen cerca del 43% del total de las importaciones, muestran un ligero descenso a partir del 2011 hasta situarse en 10.1% del PIB en el 2017. Por otro lado, las exportaciones nacionales no muestran cambios significativos, promediando 6.2% del PIB del 2010 al 2017. (Ver gráfica II.7.3)

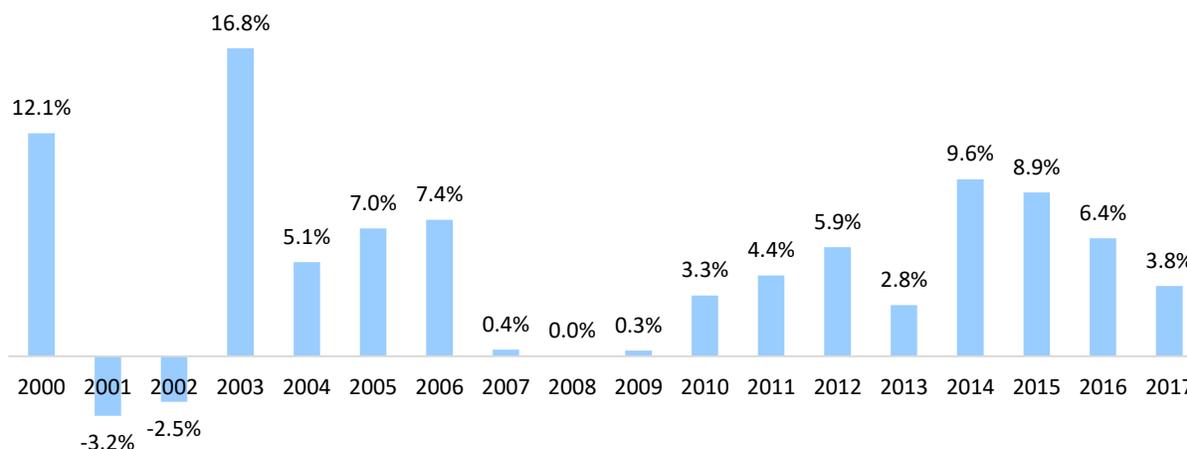
Gráfica II.7.3
Comercio exterior como porcentaje del PIB
 2010-2017



Fuente: cálculos de la DGII en base a información del BCRD.

El dinamismo del sector turístico también afecta los ingresos fiscales ya que un mayor flujo de turistas implica mayor consumo en este sector, lo que a su vez induce un incremento en los impuestos al consumo. La gráfica II.7.4 muestra la tasa de crecimiento de los turistas no residentes, con un crecimiento promedio de 4.2% del 2007 al 2017.

Gráfica II.7.4
Turistas no residentes
 Tasa de crecimiento; 2000-2017



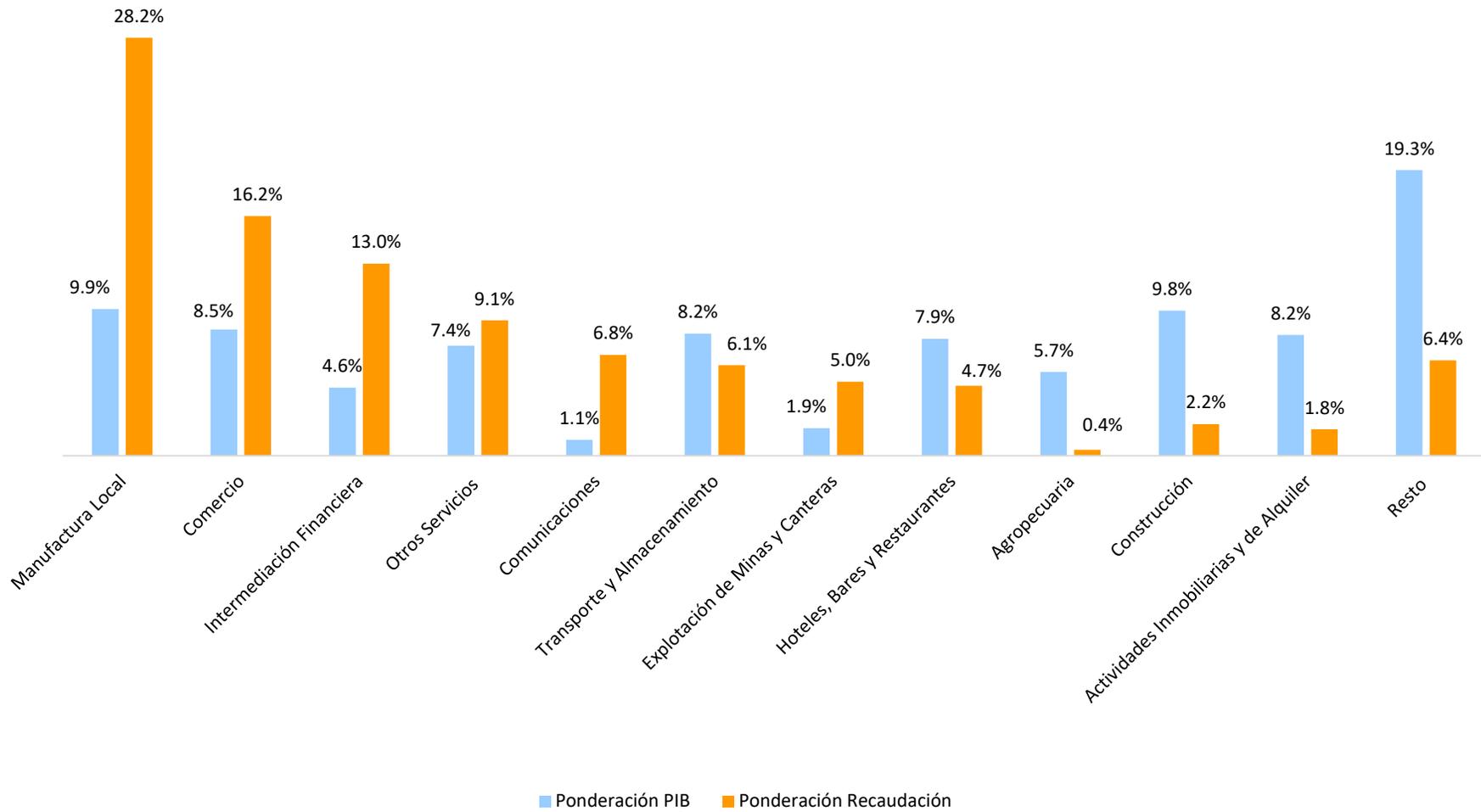
Fuente: cálculos de la DGII con datos del BCRD.

Asimismo, la relación existente entre la recaudación y Producto Interno Bruto (PIB) explica por qué la presión tributaria se reduce mientras la economía crece. Al momento de hacer el análisis de la relación entre el PIB y la recaudación (presión tributaria) es importante recordar que el PIB es un indicador agregado de todas las actividades de la economía, y precisar que actividades con alta ponderación dentro del PIB pueden tener baja ponderación dentro de la recaudación. Esto suele ocurrir en países con gran cantidad de exenciones como es el caso de la República Dominicana.

Un ejemplo puntual de esto es el caso la actividad Manufactura Local que en 2017 tuvo una participación de sólo 9.9% dentro del PIB, mientras que representó alrededor del 28.2% en la recaudación. Otro caso es el sector Agropecuario, con el 0.4% de las recaudaciones y 5.7% del PIB nominal. Por su parte, la actividad Comercio aportó el 16.2% de las recaudaciones y apenas un 8.5% al PIB nominal. (Ver gráfica II.7.5)

Es posible notar una diferencia significativa entre la ponderación de los distintos sectores económicos en el cálculo del PIB y en la composición de las recaudaciones, lo que fortalece la tesis de que las recaudaciones no necesariamente crecen en la misma proporción en la que crece el PIB, es decir, la relación entre el crecimiento de estas variables no es 1 a 1; esto depende de la composición del crecimiento sectorial.

Gráfica II.7.5
Ponderaciones del PIB Nominal y Recaudación por actividad económica
 2017; en porcentaje



Fuente: cálculos de la DGII en base a información de DGII, DGA, TN y BCRD.

Nota: PIB año base 2007

Resulta difícil definir el comportamiento de la recaudación en función del desempeño de la economía pues no se corresponden de manera estricta, ya que la recaudación se ve afectada por regímenes especiales y exenciones otorgadas por el Estado a través del Congreso Nacional. Al comparar el cambio porcentual en la recaudación de cada actividad con el crecimiento del PIB nominal, se observa cómo para las actividades Explotación de Minas y Canteras, Manufactura Zonas Francas, Comunicaciones y Electricidad, Gas y Agua la relación es inelástica, es decir que un crecimiento del PIB tiene un efecto inferior al crecimiento del recaudo de la actividad. (Ver cuadro II.7.1)

Cuadro II.7.1
Crecimiento del PIB Nominal y la Recaudación por actividad económica
 2017

Actividad Económica	Crecimiento Recaudación	Crecimiento Economía
Explotación de Minas y Canteras	23.6%	-0.8%
Salud	21.1%	6.9%
Alquiler de Viviendas	16.6%	6.1%
Agropecuaria	16.3%	3.4%
Administración Pública	15.3%	10.4%
Comercio	13.5%	4.6%
Construcción	13.2%	11.7%
Otros Servicios	13.1%	5.9%
Enseñanza	12.6%	12.3%
Transporte y Almacenamiento	12.2%	10.0%
Intermediación Financiera, Seguros y Otras	11.0%	7.8%
Hoteles, Bares y Restaurantes	10.7%	7.4%
Manufactura Local	8.7%	6.1%
Manufactura Zonas Francas	6.4%	6.7%
Comunicaciones	3.7%	3.8%
Electricidad, Gas y Agua	-0.2%	2.2%

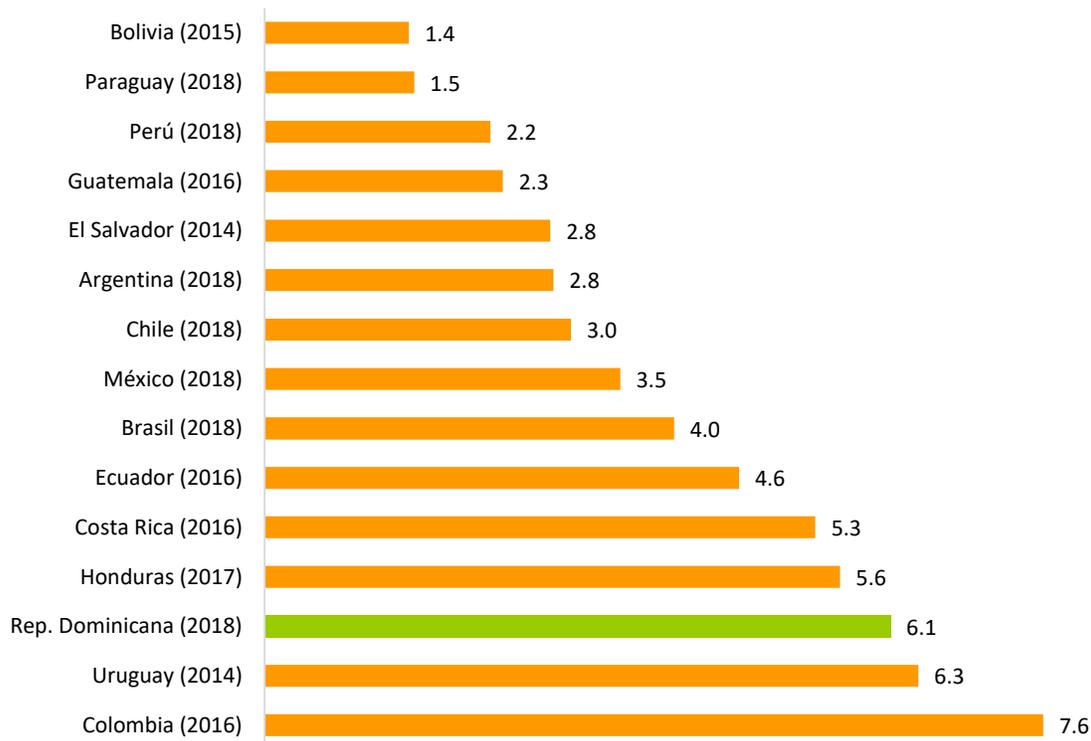
Fuente: cálculos de la DGII en base a información de DGII, DGA, TN y BCRD.

II.8. Gastos Tributarios (exenciones e incentivos tributarios)

Se denomina gasto tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial distinto al definido en el sistema tributario de referencia, a fin de beneficiar determinadas actividades económicas. El mismo se hace efectivo a través de exenciones, deducciones, créditos o pagos diferidos.

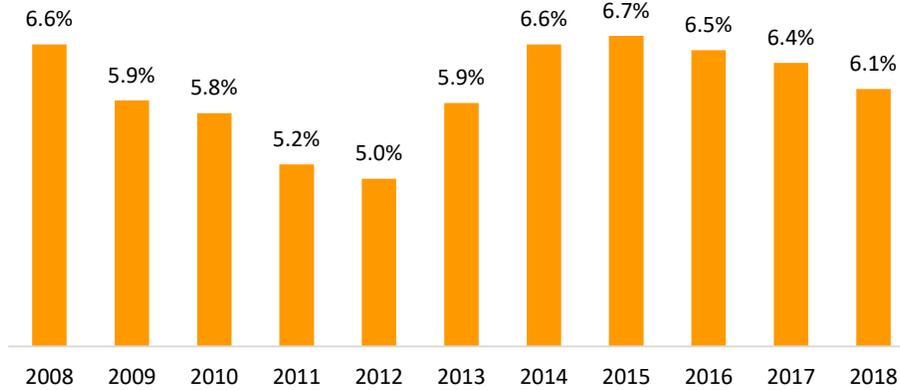
Para el año 2018 la estimación del gasto tributario asciende a RD\$234,599.6 millones, equivalentes a 6.07% del PIB, para una disminución de 0.3 puntos porcentuales respecto a lo estimado para el Presupuesto 2017. La magnitud del gasto tributario en República Dominicana es un tanto elevada considerando la baja presión tributaria del país y el promedio de países de la región. Esto sugiere que tanto las exenciones como las leyes de incentivo tributario son significativas en la estructura tributaria del país. (Ver gráfica II.8.1)

Gráfica II.8.1
Gasto Tributario en países latinoamericanos
Como porcentaje del PIB



Fuente: Podestá, A. (2018) *El gasto tributario en América Latina: tendencias actuales, avances y desafíos*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

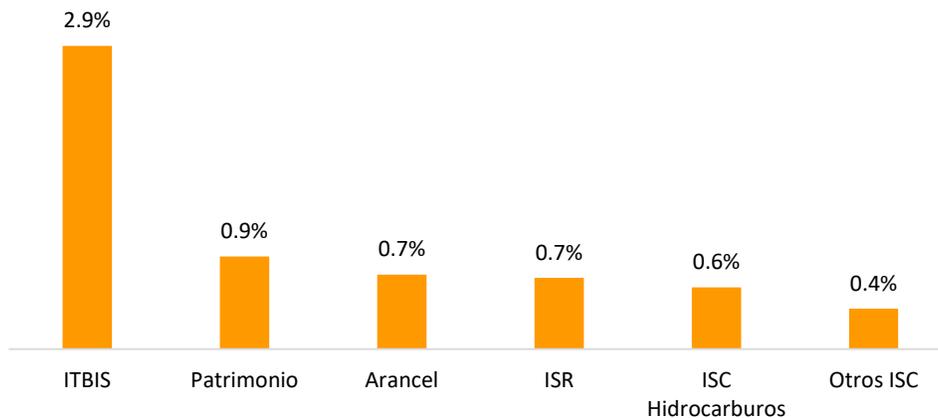
Gráfica II.8.2
Gasto Tributario estimado
 2008-2018, como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda. *Gastos Tributarios en República Dominicana*. Estimación para el Presupuesto General del Estado 2008-2018.

Si bien el gasto tributario ha mantenido una tasa de crecimiento positiva a lo largo de los años, al visualizarlo como porcentaje del PIB se observa una reducción a partir del 2015 hasta colocarse en 6.07% del PIB en el 2018 (ver gráfica II.8.2). La mayor proporción de gasto tributario de República Dominicana corresponde a exenciones del ITBIS (47.0%) contenidas en el Código Tributario que incluye alimentos de la canasta básica, servicios de salud, enseñanza, servicios financieros, entre otros. El resto del gasto tributario es producto de leyes que otorgan incentivos tributarios. (Ver gráfica II.8.3)

Gráfica II.8.3
Gasto Tributario estimado por impuesto
 2018; como porcentaje del PIB



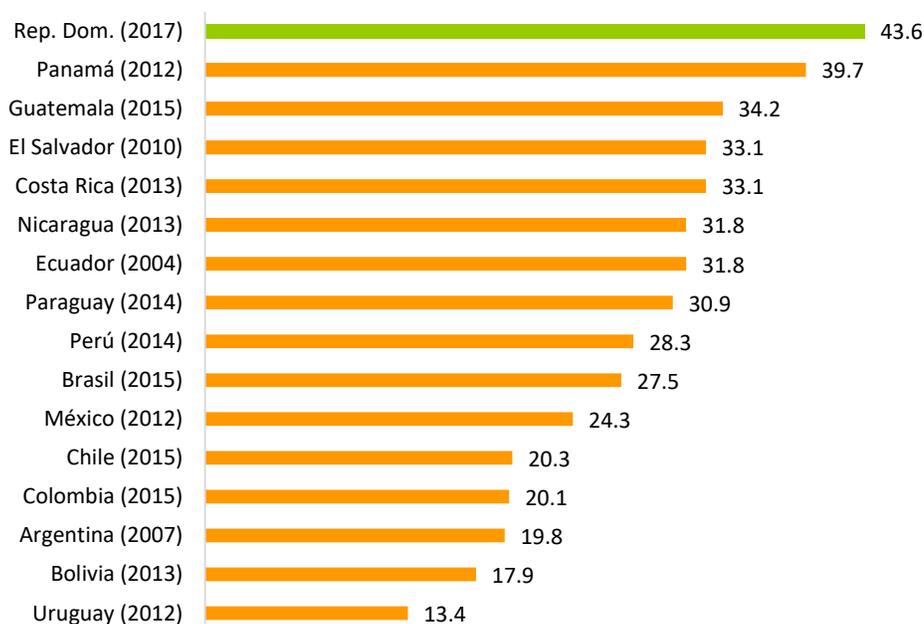
Fuente: Ministerio de Hacienda. *Gastos Tributarios en República Dominicana*. Estimación para el Presupuesto General del Estado 2008-2018.

II.9. Evasión Tributaria

Para el caso dominicano, la estimación del incumplimiento corresponde a la metodología del potencial teórico basada en el Cuadro Oferta y Utilización (COU) de Cuentas Nacionales. La misma supone reconstruir conceptualmente las ventas gravadas con ITBIS a través del Valor Bruto de Producción (oferta), por un lado; y las adquisiciones gravadas deducibles, por otro, a partir del Consumo Intermedio e Inversión de cada actividad (utilización). Con ambos valores, se estima la Recaudación Potencial del ITBIS y se compara con la recaudación efectiva total (ITBIS interno y externo).

Los resultados muestran un incumplimiento de ITBIS estimado para el 2017 de 43.6%. En el 2007 se registra la menor cifra de evasión para este impuesto (31.3%) gracias a los esfuerzos realizados para aumentar la eficiencia en la gestión recaudadora con medidas como los comprobantes fiscales. El gráfico II.9.1 muestra los porcentajes de evasión de algunos países de América Latina, donde la República Dominicana posee el mayor incumplimiento del ITBIS.

Gráfica II.9.1
Porcentaje de evasión del IVA (países seleccionados)
En porcentaje



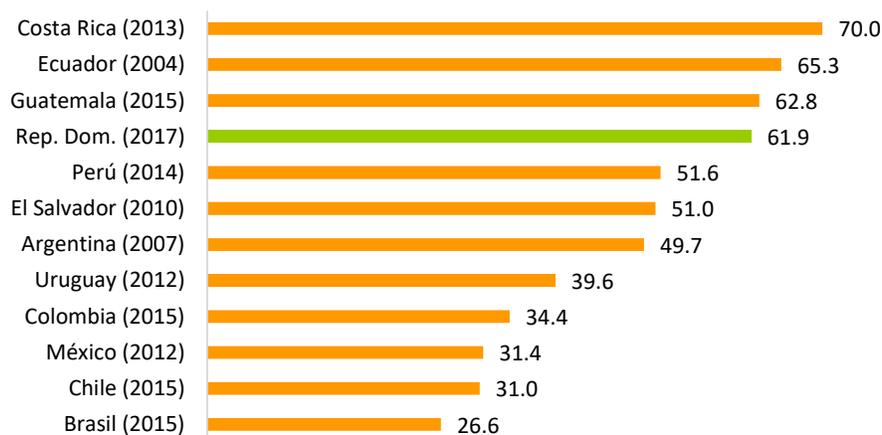
Fuente: CEPAL (2017). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. *La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible.*

Por su parte, para el impuesto sobre la Renta (ISR) se realizaron dos estimaciones: personas jurídicas y personas físicas. En el cálculo del incumplimiento ISR personas jurídicas se consideran las aproximaciones de Excedente Bruto de Explotación (EBE) de Cuentas Nacionales y se realizan algunos ajustes por deducciones admitidas, en base a las declaraciones juradas de los contribuyentes. Para el incumplimiento ISR personas físicas, se consideran los ingresos captados por la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) del Banco Central; se identifican las variables que constituyen ingreso gravado, se anualizan y se expanden debido a la

subdeclaración de ingresos¹⁴. Luego de calculado el total de ingreso para cada individuo, a esto se deducen las contribuciones a la Seguridad Social, se aplica la exención contributiva y la escala vigente para obtener el impuesto teórico.

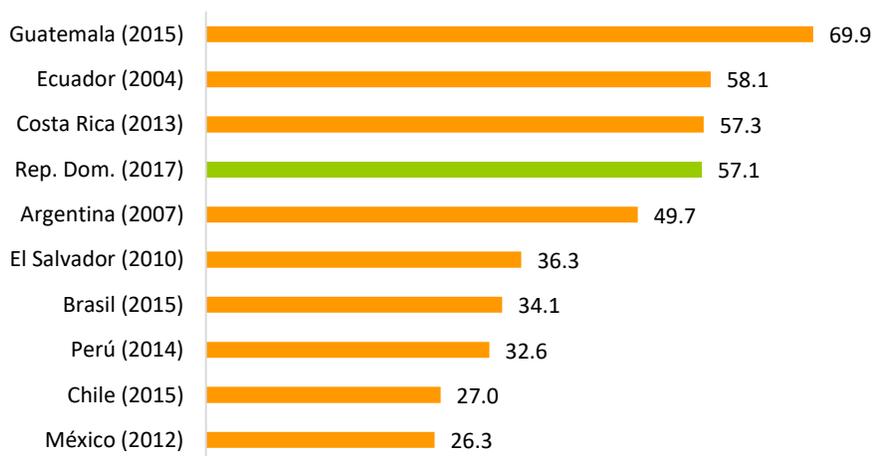
Las gráficas II.9.2 y II.9.3 muestran los resultados de incumplimiento de ISR personas jurídicas y físicas de República Dominicana, junto a las cifras de evasión de varios países de Latinoamérica. La estimación de evasión ISR arroja un 61.9% para empresas y un 57.1% para personas físicas en el 2017, ambos por encima del promedio de la región.

Gráfica II.9.2
Porcentaje de evasión del ISR Empresas
En porcentaje



Fuente: CEPAL (2017). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. *La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible.*

Gráfica II.9.3
Porcentaje de evasión del ISR Personas
En porcentaje



Fuente: CEPAL (2017). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. *La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible.*

¹⁴ Es común que los individuos no contesten las preguntas referentes a sus ingresos o que declaren valores inferiores a los que realmente perciben en las encuestas de mercado de laboral (Villatoro, 2015).

La Administración Tributaria ha desarrollado medidas que permitan el combate a la elusión y evasión. Su accionar se centra en dos ejes:

- 1) Facilitar el cumplimiento, reduciendo el costo de cumplimiento con mejores canales de asistencia y con educación tributaria.
- 2) Con mecanismos de control, como la retención de ITBIS por ventas con tarjeta, nueva secuencia de comprobantes fiscales, mayor alcance de las soluciones fiscales, notificaciones, auditorías, cierres de establecimientos, entre otros.

A su vez, se está trabajando directamente con la Dirección General de Aduanas (DGA) en materia de intercambio de información y mejoras tecnológicas, la realización de fiscalizaciones conjuntas, el control del contrabando de alcoholes y cigarrillos, y un control más directo sobre las zonas francas.

Adicionalmente, con la aprobación de la Ley 155-17 de Lavado de Activos¹⁵ contra el Financiamiento al Terrorismo de fecha 1 de junio de 2017, se tipifica la práctica de evasión como un delito penal y se faculta a la DGII como supervisor de los sujetos obligados no financieros. En este sentido, se elaboraron cinco nuevas normas generales que establecen las disposiciones de cumplimiento en materia de prevención de lavado y amplían el régimen sancionatorio, reforzando y aumentando la percepción de riesgo de los contribuyentes.

¹⁵ Se denomina Lavado de activos al proceso mediante el cual personas físicas o jurídicas y organizaciones criminales, persiguen dar apariencia legítima a bienes o activos procedentes de fuentes ilícitas.

II.10. Reformas tributarias

Si bien es cierto que existen reformas que han aumentado impuestos, también es importante destacar que la mayoría de las leyes aprobadas *revirtieron* este proceso, en el sentido de que redujeron impuestos o crearon incentivos tributarios que disminuyeron la base imponible de los impuestos.

El Cuadro II.10.1 muestra todas las reformas que han modificado el Sistema Tributario, en las cuales se puede apreciar las leyes que han aumentado la recaudación y aquellas que la han reducido. Se resalta que solo el 27% de las leyes que cambiaron el Sistema Tributario, aprobadas en el periodo 1990-2014 fue para aumentar los impuestos, mientras que el 73% fue para reducirlos.

Cuadro II.10.1
Leyes de reforma y contrarreforma del Sistema Tributario

Fecha	Ley	Nombre	Impacto
15/01/1990	Ley 8-90	Sobre el Fomento de Zonas Francas de Exportación	-
16/05/1992	Ley 11-92	Código Tributario	+
20/11/1995	Ley 16-95	Sobre incentivos Inversión Extranjera	-
06/09/1999	Ley 84-99	Sobre Reactivación Y Fomento De Las Exportaciones	-
27/12/2000	Ley 147-00	Reforma Tributaria	+
29/11/2000	Ley 112-00	Que establece un impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo.	+
01/02/2001	Ley 28-01	Ley que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo	-
09/10/2001	Ley 158-01	Sobre Fomento al Desarrollo Turístico	-
09/09/2002	Ley 145-02	Ley que modifica los Art. 2 y 3 de la Ley 18-88 sobre IVSS	+
23/11/2002	Ley 184-02	Ampliación Incentivos al Desarrollo Turístico	-
06/01/2004	Ley 3-04	Selectivo Especifico alcoholes	+
06/01/2004	Ley 288-04	Sobre Reforma Fiscal	+
07/01/2004	Ley 92-04	Para las Entidades de Intermediación Financiera	-
22/02/2005	Ley 122-05	Sobre instituciones sin fines de lucro	-
19/05/2005	Ley 236-05	Ampliación beneficios Zona Especial de Desarrollo Fronterizo	-
08/12/2005	Ley 557-05	Sobre Reforma Tributaria para compensar la pérdida de recaudación producto del DR-CAFTA. Eliminación de la comisión cambiaria	Efecto neutro
28/12/2006	Ley 495-06	Sobre Rectificación Tributaria.	+
04/05/2007	Ley 56-07	Ley que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil	-

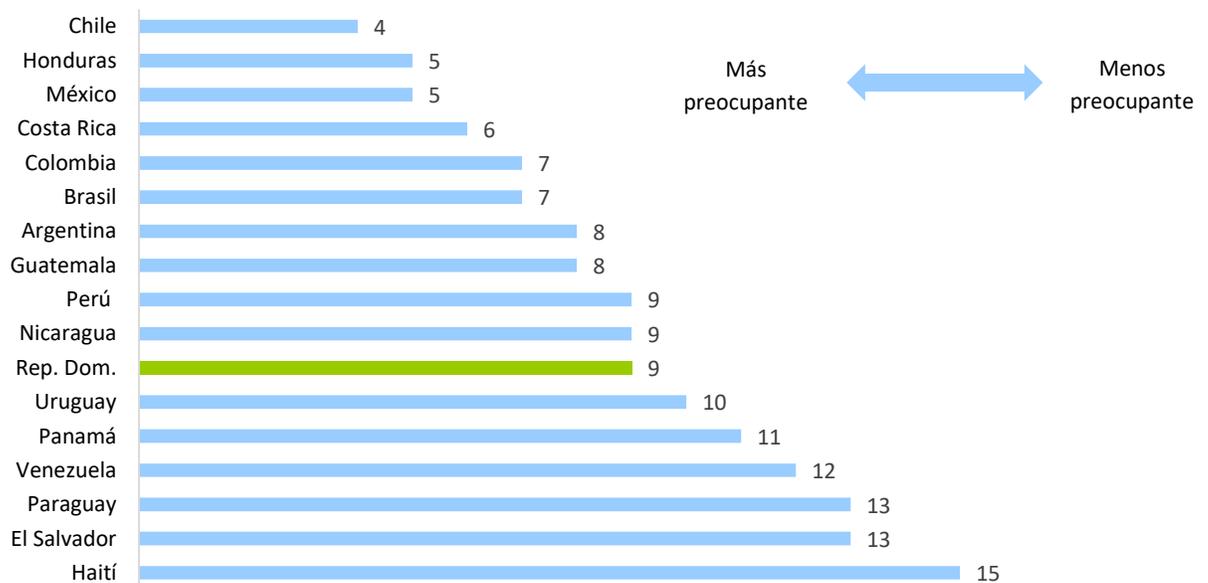
07/05/2007	Ley 57-07	Ley de Incentivo a las Energías Renovables y Regímenes Especiales	-
13/07/2007	Ley 171-07	Sobre Incentivos Especiales a los Pensionados y Rentistas de Fuente Extranjera	-
17/07/2007	Ley 172-07	Que reduce la tasa del Impuesto sobre la Renta	-
17/07/2007	Ley 173-07	Ley de Eficiencia Recaudatoria (elimina impuestos a los documentos)	-
17/07/2007	Ley 175-07	Sobre reducción de tasas para el sector de bebidas alcohólicas y tabaco	-
04/12/2007	Ley 392-07	Sobre Competitividad e Innovación Industrial (Proindustria)	-
09/09/2008	Ley 480-08	Ley de Zonas Financieras Internacionales en la República Dominicana	-
18/12/2008	Ley 502-08	Ley sobre incentivo al Libro y Biblioteca	-
22/06/2008	Ley 179-09	Ley sobre deducción de los gastos educativos en el Impuesto Sobre la Renta para las personas físicas	-
10/07/2009	Ley 182-09	Reducción de impuestos por efectivo de la crisis	-
29/07/2010	Ley 108-10	Fomento de la Actividad Cinematográfica en la República Dominicana	-
24/06/2011	Ley 139-11	Sobre Aumento Tributario	+
16/07/2012	Ley 171-12	Ley sobre Exoneración de Impuestos a las Cámaras Digitales Utilizadas en los Sistemas de Seguridad en Negocios Privados	-
09/11/2012	Ley 253-12	Ley sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible	+
07/12/2012	Ley 309-12	Ley de Amnistía	+
13/11/2013	Ley 195-13	Ampliación beneficios para Fomento al Desarrollo Turístico	-
25/11/2014	Ley 542-14	Ampliación Beneficios Proindustria	-

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

II.11. Ranking Internacionales de los Sistemas Tributarios

A nivel internacional existen diferentes índices estandarizados desarrollados a fin de evaluar el desempeño de las economías en términos de competitividad, crecimiento y otros aspectos sociales y económicos, y establecer comparaciones entre naciones. Entre estos se encuentran The Global Competitiveness Report (Informe de Competitividad Global) del Foro Económico Mundial y el Doing Business del Banco Mundial, los cuales se enfocan en las características que hacen el ambiente favorable o desfavorable para las inversiones en los países. Entre los aspectos considerados se encuentran los relacionados con el cumplimiento de las obligaciones impositivas por parte de las empresas.

Gráfica II.11.1
Informe de Competitividad Global 2017-2018
Factor tomado en consideración al hacer negocios: Regulaciones impositivas
(Factor Administración Tributaria)



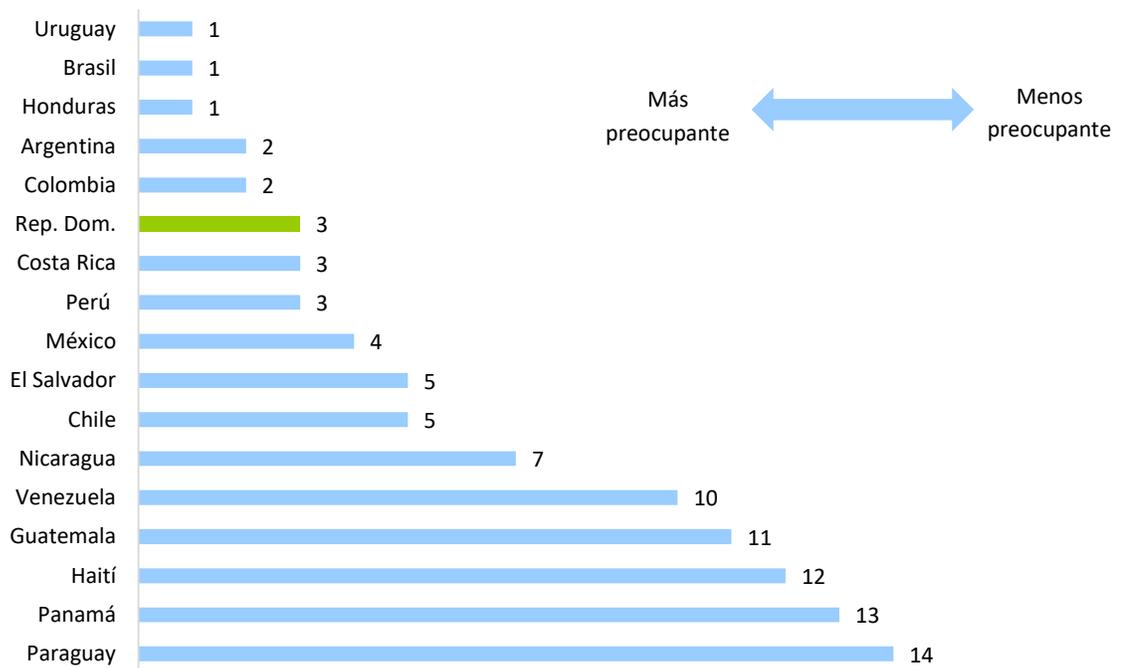
Nota: posición que ocupa el factor de Regulaciones impositivas dentro de los 16 factores más preocupantes a la hora de hacer negocios en cada país; donde 1 corresponde al factor más preocupante.

Fuente: Informe de Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial.

La Encuesta de Opinión Ejecutiva del Informe de Competitividad Global del 2017-2018 revela que el factor relacionado con la Administración Tributaria (regulación tributaria) no representa una preocupación mayor para hacer negocios en República Dominicana, ocupando la novena posición entre los 16 factores más preocupantes a la hora de hacer negocios (Ver gráfica II.11.1). Sin embargo, la percepción cambia con el factor de Política Tributaria (tasas impositivas), considerado como uno de los tres factores más preocupantes a la hora de invertir. (Ver gráfica II.11.2)

Es importante advertir que la interpretación de estos indicadores resulta muy subjetiva, pues el lugar que corresponde a un factor, necesariamente depende del estado de otro. Por ejemplo, se puede dar el caso de un país donde los indicadores tributarios resulten menos preocupantes debido a que otros factores como la inflación sean más alarmantes.

Gráfica II.11.2
Informe de Competitividad Global 2017-2018
Factor tomado en consideración al hacer negocios: Tasas impositivas
(Factor Política Tributaria)

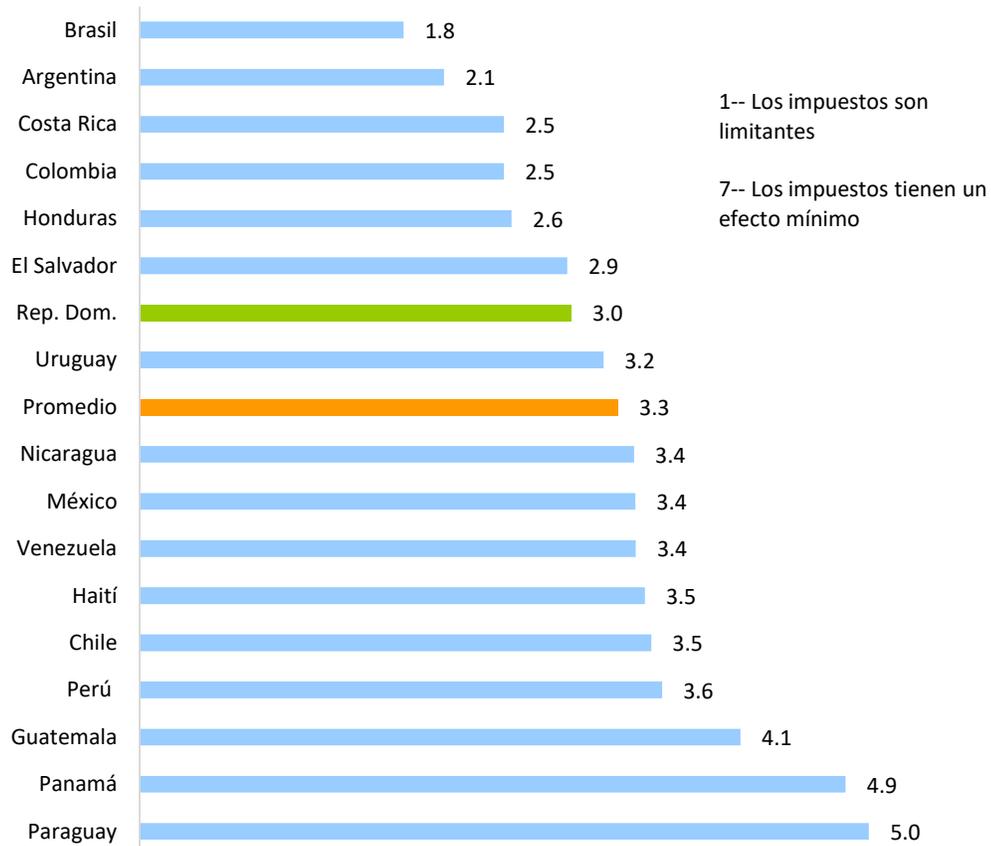


Nota: posición que ocupa el factor de Tasas impositivas dentro de los 16 factores más preocupantes a la hora de hacer negocios en cada país; donde 1 corresponde al factor más preocupante.

Fuente: Informe de Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial.

Otro indicador que se presenta en este informe es el “Efecto de los impuestos sobre los incentivos de inversión”, el cual surge de una encuesta de opinión y asigna valores entre 1 y 7, donde 1 significa que los impuestos son limitantes significativos del trabajo y/o la inversión y 7 se asigna cuando los impuestos tienen un efecto mínimo. La República Dominicana recibió la calificación de 3.0, valor ligeramente inferior al promedio de la región, ocupando el lugar 114 de 137 países. (Ver gráfica II.11.3)

Gráfica II.11.3
Informe de Competitividad Global 2017-2018
Indicadores: Efecto de los impuestos sobre los incentivos para invertir en América Latina

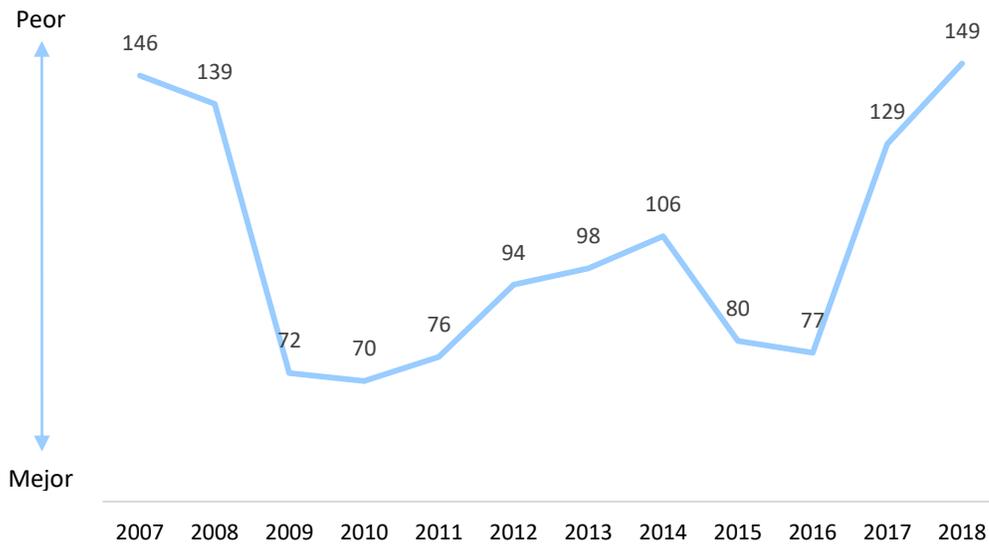


Nota: Este indicador toma los valores del 1 al 7, donde 1 significa que los impuestos son limitantes significativos a la hora de invertir.

Fuente: Informe de Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial.

Por su parte, el Banco Mundial mediante el Informe Doing Business ha reconocido en varias ocasiones los logros de la DGII en los procesos de Tecnología de la Información con la Oficina Virtual como el llenado de declaraciones y el pago de impuestos. La edición 2018 del informe resalta la mejora del país al reducir el tiempo necesario para registrar una compañía mediante la simplificación de los pasos. Sin embargo, en el renglón sobre “Pago de impuestos”, se observa cómo el país ha empeorado su posición a partir del 2017. En este sentido, la República Dominicana pasó del lugar 129 que ocupaba durante el 2017 al 149 en el 2018. Dicha caída en el ranking se explica por cambios en la metodología de cálculo del informe, así como por la mejora de otros países. (Ver gráfica II.11.4)

Gráfica II.11.4
Ranking indicador Pago de impuestos para República Dominicana
 2007-2018

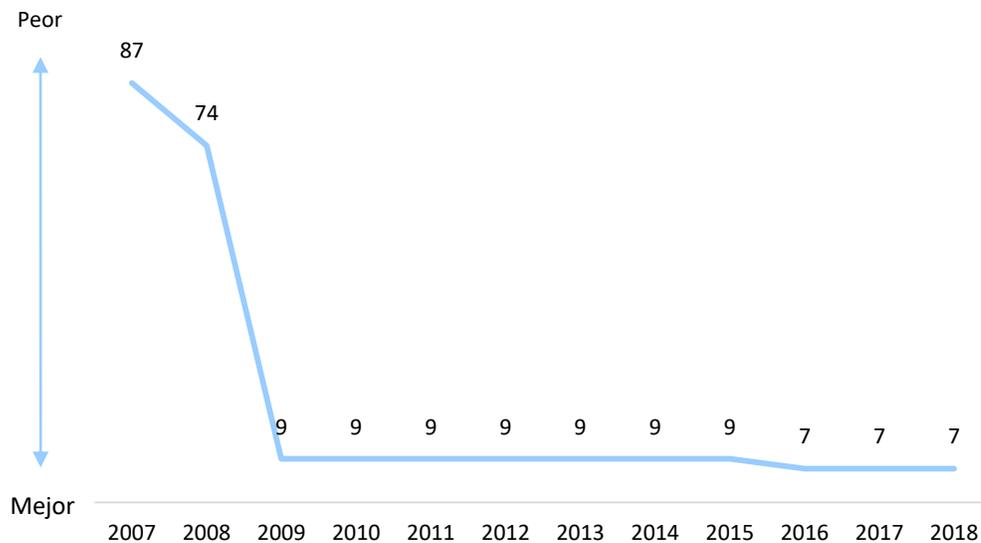


Fuente: Informes Doing Business 2007-2018 del Banco Mundial.

Nota: las clasificaciones Doing Business 2017 y 2018 reflejan cambios en la metodología del cálculo del indicador.

Un indicador satisfactorio para el país es la “Cantidad de pagos por año”, que desde el 2016 es de 7, sustancialmente inferior el promedio de América Latina y el Caribe (28.0) y de los países de la OCDE (10.9), para el año 2018. Esto obedece a la mejoría de las variables controladas por la Administración Tributaria como la introducción de la Oficina Virtual con las declaraciones y pagos electrónicos. (Ver gráfica II.11.5)

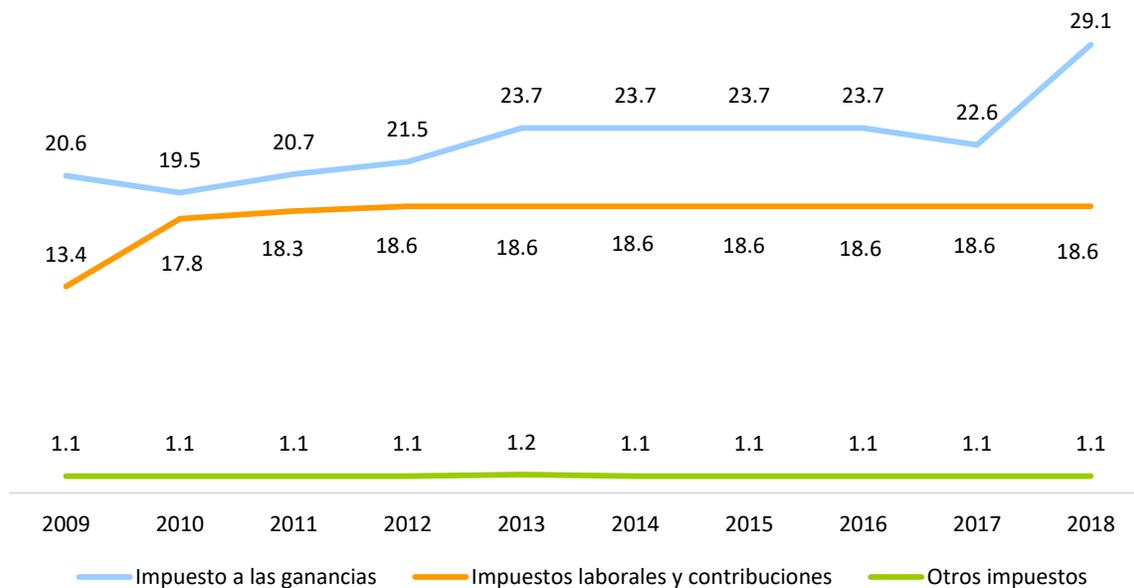
Gráfica II.11.5
Indicador Cantidad de Pagos para República Dominicana
 2007-2018



Fuente: Informes Doing Business 2007-2018 del Banco Mundial.

No obstante, se observa que a partir del 2011 el indicador global de “Pago de impuestos” tiene un deterioro marginal, lo que se explica principalmente por el aumento en los impuestos a las ganancias y a los impuestos y contribuciones laborales¹⁶. El total de impuestos como porcentaje del beneficio aumentó 6.4 puntos porcentuales hasta colocarse en 48.8% en el 2018. (Ver gráfica II.11.6)

Gráfica II.11.6
Indicador Pago de impuestos – Impuestos como porcentaje del beneficio
 (Política tributaria)
 2009-2018



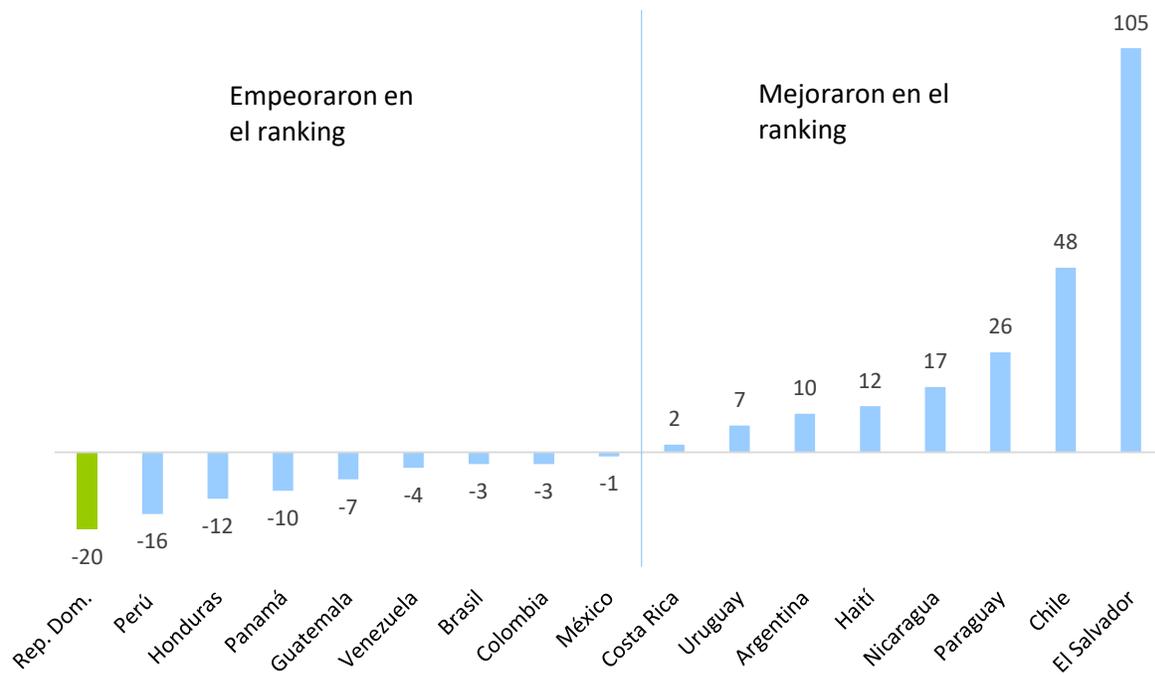
Fuente: Informes Doing Business 2007-2018 del Banco Mundial.

Nota: impuestos calculados como porcentaje del beneficio comercial o beneficio neto antes de todos los impuestos soportados por la empresa.

Este deterioro en el índice global ha hecho que República Dominicana forme parte del grupo de países de la región que en 2018 desmejoraron su posición respecto al informe de 2017, sin embargo esta pérdida de posiciones no obedece a reformas que empeoran el indicador, sino más bien a mejoras en los indicadores de otros países, como se observa en la gráfica II.8.6. (Ver gráfica II.11.7)

¹⁶ Los impuestos y contribuciones laborales están compuestos por el seguro familiar de salud, fondo de pensiones, entre otros.

Gráfica II.11.7
Cambio en el Indicador Pago de impuestos
 2018 vs 2017



Fuente: Informe Doing Business 2018 del Banco Mundial.

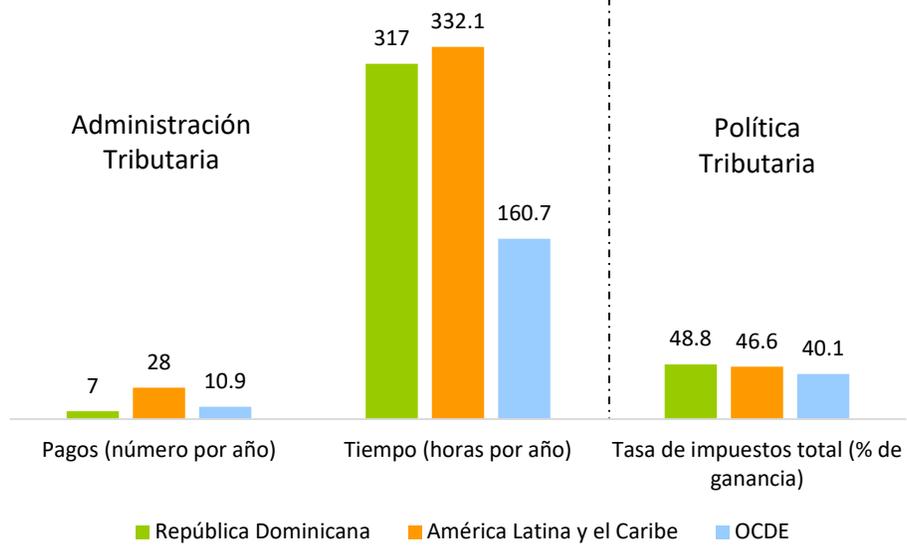
Actualmente, el número total de tributaciones por año¹⁷ que debe hacer un contribuyente en el año es 4 veces menor que el promedio de América Latina y 2 menor que el promedio de la OCDE. En lo que respecta al tiempo anual de llenado de las declaraciones juradas¹⁸ es menor al promedio de América Latina, no obstante, mayor al promedio de la OCDE, lo que representa una oportunidad de mejora en este sentido. Por otra parte, la tasa de los impuestos que paga una empresa como porcentaje de sus beneficios¹⁹ es mayor al promedio de América Latina y OCDE. (Ver gráfica II.11.8)

¹⁷ Este indicador refleja el número total de impuestos y contribuciones pagados, el método de pago, la frecuencia de pago y el número de organismos que intervienen durante el segundo año de actividad de la empresa.

¹⁸ Tiempo que se requiere para preparar, presentar y pagar (o retener) el impuesto sobre los ingresos de sociedades, el impuesto sobre el valor agregado y las contribuciones a la seguridad social (en horas al año).

¹⁹ La tasa de impuesto total mide el importe de impuestos y contribuciones obligatorias (ISR, Contribuciones a la Seguridad Social, Infotep, entre otros) que debe pagar una empresa durante su segundo año de actividad, expresada como porcentaje de los beneficios comerciales.

Gráfica II.11.8
Informe Doing Business 2018
Factores del indicador Pago de Impuestos



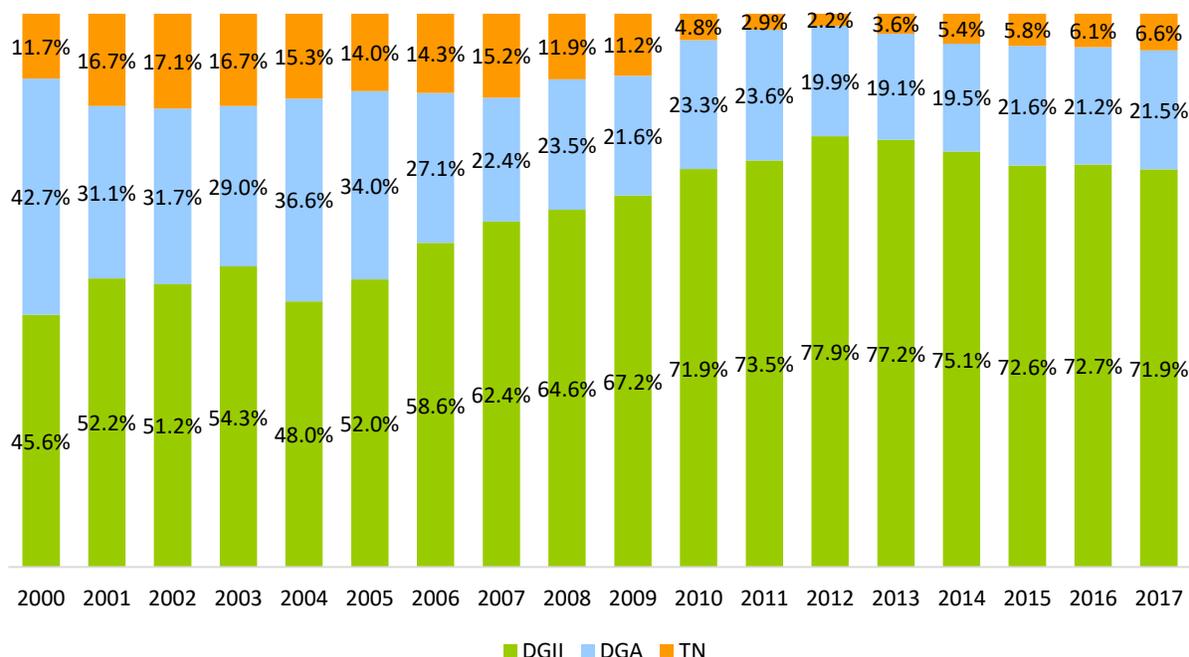
Fuente: Informe Doing Business 2018 del Banco Mundial.

III. Gestión recaudadora de la DGII 2000-2017

III.1. Evolución y estructura del recaudo

Con el paso de los años la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) ha ganado importancia relativa dentro de las instituciones recaudadoras del país, pasando de recaudar el 45.6% del total de los ingresos fiscales en el 2000 a recaudar el 71.9% en el 2017. Durante el periodo 2013-2017 se observa una ligera disminución debido al incremento en la participación de la Tesorería Nacional (TN) a raíz de la creación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), que concentra los ingresos propios percibidos por ciertos ministerios, direcciones y demás por concepto de tasas y servicios prestados. (Ver gráfica III.1.1)

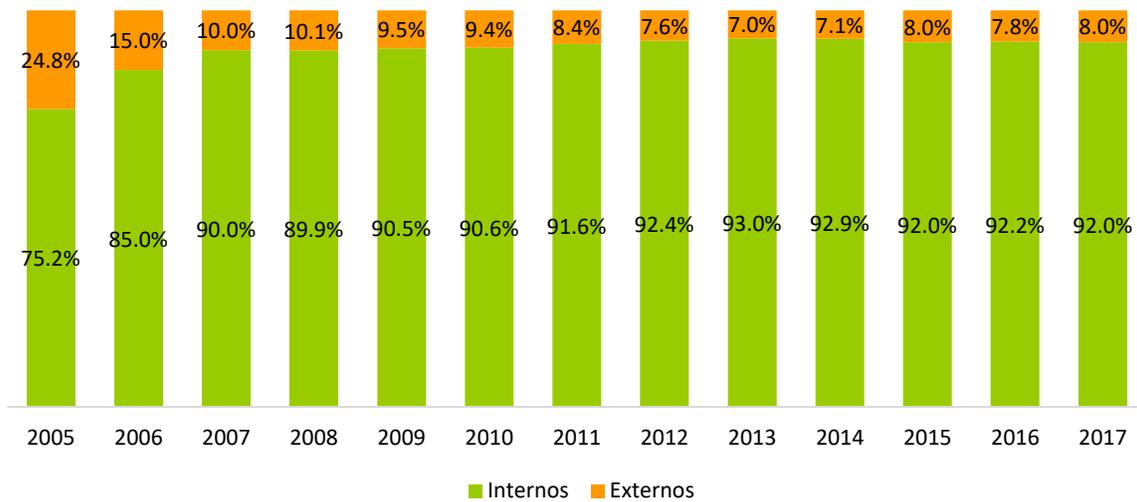
Gráfica III.1.1
Ingresos fiscales por institución recaudadora
2000-2017; en porcentaje



Fuente: cálculos de la DGII en base a información del Ministerio de Hacienda.

Vale señalar que en el 2017, el ITBIS representó el 65.3% de los ingresos tributarios recaudados por la Dirección General de Aduanas (DGA). En este sentido, si tomamos los impuestos recaudados por DGII, TN e ITBIS de DGA, encontramos que la imposición interna representaba el 92.0% de los ingresos tributarios del Estado en el 2017. En la gráfica III.1.2 se observa que los ingresos tributarios externos han perdido influencia dentro de los ingresos tributarios, manteniendo una participación por debajo del 10% a partir del 2009.

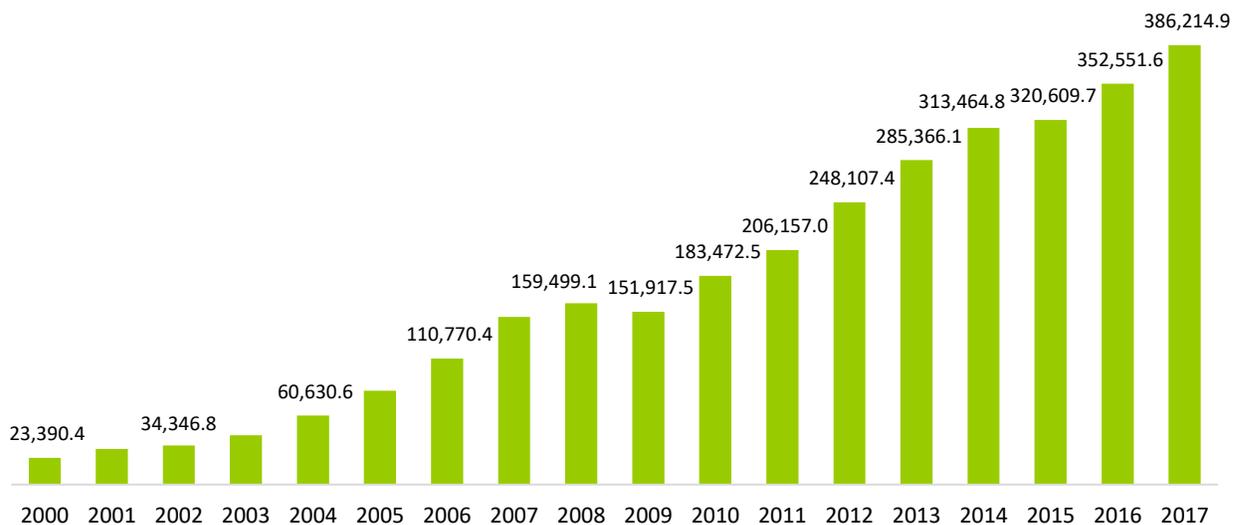
Gráfica III.1.2
Ingresos tributarios internos y externos
 2005-2017; en porcentaje



Fuente: cálculos de la DGII en base a información del Ministerio de Hacienda

La recaudación efectiva de la DGII ha mostrado un crecimiento promedio anual de 18.6% desde el 2000 hasta el 2017, con una tendencia creciente durante todo el período a excepción del 2009, año en que la recaudación de la institución se redujo 4.8% respecto al periodo anterior, a raíz de la desaceleración de la economía dominicana como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial. No obstante, la recaudación de la DGII, al igual que la economía, se recuperó a partir del 2010. (Ver gráfica III.1.3)

Gráfica III.1.3
Recaudo efectivo DGII
 2000-2017; en millones de RD\$

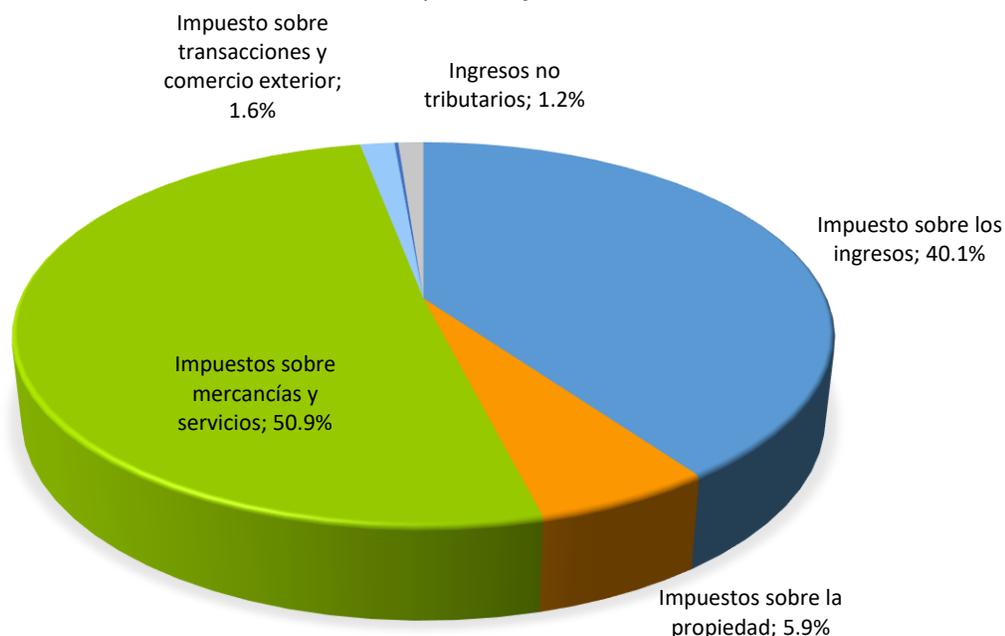


Fuente: Ministerio de Hacienda.

En el 2017 la DGII recaudó un total de RD\$386,214.9 millones, equivalente a un crecimiento de 9.5% respecto al 2016. A su vez, recibió un presupuesto de RD\$5,395.9 millones, lo que equivale a un costo de recaudación de 1.47%; es decir que al Estado le costó 1 peso cada 71.6 pesos recaudados en la DGII.

En cuanto a la composición de la recaudación, los impuestos al consumo representan el 50.9% del recaudo en DGII, en el cual está incluido el ITBIS. Los impuestos sobre los ingresos, que incluyen el Impuesto sobre la Renta (ISR) de las personas y de las empresas, representaron un 40.1%; el impuesto sobre propiedad representó un 5.9% y los impuestos sobre el comercio y las transacciones de comercio exterior, el cual incluye derechos consulares y pasajes aéreos de salida al exterior, constituyó un 2% del recaudo total. (Ver gráfica III.1.4)

Gráfica III.1.4
Recaudación DGII por tipo de impuesto
2017; en porcentaje



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

En el caso de los impuestos sobre mercancías y servicios, las empresas retienen y/o perciben de los consumidores el impuesto y luego lo reportan y pagan en la Administración Tributaria. Durante el 2017, Servicios fue el sector económico con mayor participación en el recaudo de ITBIS con 69.0%, gracias a actividades como Hoteles, Bares y Restaurantes, Comercios-Otros y Comunicaciones. (Ver cuadro III.1.1)

Cuadro III.1.1
Top 10 actividades con mayor recaudación ITBIS pagados en DGII
 2017; en millones de RD\$

Posición	Actividad económica	Monto
1	Hoteles, Bares y Restaurantes	12,814.1
2	Comercio- Otros	12,742.9
3	Comunicaciones	8,810.8
4	Elaboración de Bebidas	7,803.7
5	Otros Servicios	7,342.6
6	Transporte y Almacenamiento	6,781.6
7	Otros - Intermediación Financiera, Seguros y Otras	5,987.3
8	Otras Industrias Manufactureras	4,401.1
9	Construcción	3,018.0
10	Comercio-Vehículos	2,943.9

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

En lo que respecta a los impuestos sobre los ingresos, el Impuesto sobre la Renta (ISR) a las empresas constituye cerca de 53.6%. Las actividades económicas con mayor recaudo por ISR a empresas, durante el 2017, fueron: Comercio-Otros, Comunicaciones, Explotación de Minas y Canteras, y Transporte y Almacenamiento. (Ver cuadro III.1.2)

Cuadro III.1.2
Top 10 actividades con mayor recaudación ISR a empresas pagados en DGII
 2017; en millones de RD\$

Posición	Actividad económica	Monto
1	Comercio - Otros	11,041.8
2	Comunicaciones	6,346.4
3	Explotación de Minas y Canteras	6,342.4
4	Transporte y Almacenamiento	5,442.1
5	Bancos, Asociaciones, Corp. de Crédito	5,330.4
6	Electricidad, Gas y Agua	4,383.7
7	Otros Servicios	4,246.2
8	Elaboración de Bebidas	4,027.7
9	Otros - Intermediación Financiera, Seguros y Otras	2,921.5
10	Hoteles, Bares y Restaurantes	2,605.4

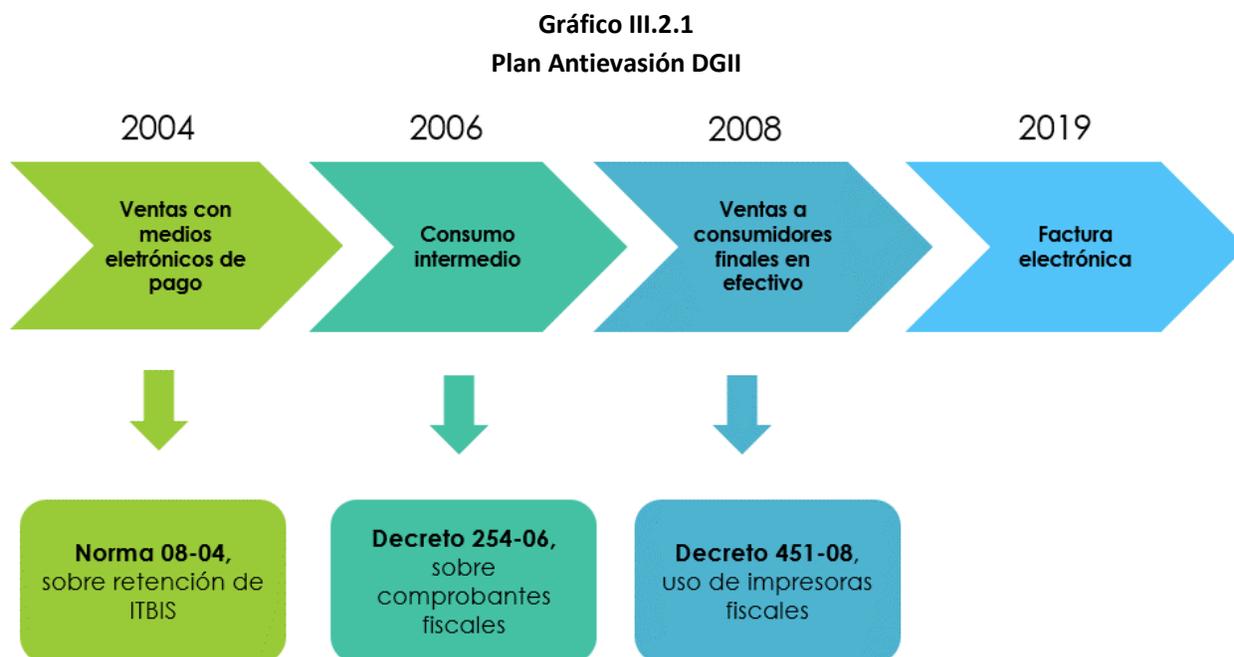
Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

III.2. Plan Antievasión

Es importante aclarar que el crecimiento experimentado por la recaudación de la DGII durante el período 2005-2017 no se explica exclusivamente por el crecimiento de la economía. A partir del año 2004 la DGII inició la implementación de un Plan Antievasión con fines de crear mecanismos eficientes de control del ingreso por ventas sobretodo del comercio, dada la dependencia del sistema tributario de impuestos al consumo. El plan abarcó, de manera general, dos grandes ámbitos de control:

1. De ventas locales con destino a consumo intermedio: ventas entre empresas o entre contribuyentes, para lo cual se estableció en el año 2007 el sistema de Comprobantes Fiscales o Control de Facturación.
2. De ventas locales con destino a consumo final:
 - Control de las ventas realizadas con tarjeta de crédito o débito. De esta iniciativa surge la Norma 08-04, que establece la obligación a las empresas administradoras de tarjetas de retener parte del ITBIS pagado por los consumidores.
 - Control de las operaciones de venta en efectivo, principalmente efectuadas por consumidores finales. A este ámbito responde el proyecto de soluciones fiscales.

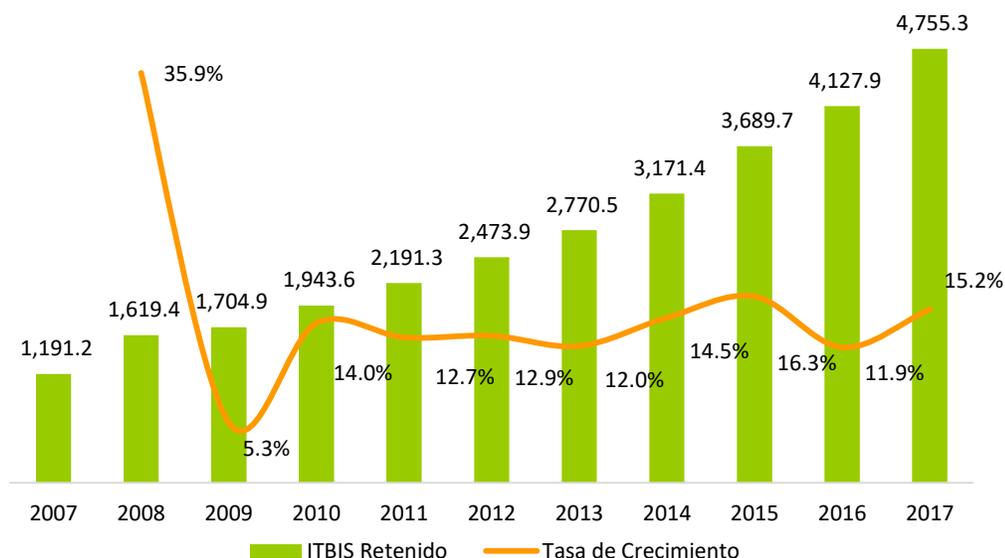
Otro ámbito de control de las operaciones es el comprobante fiscal digital o factura electrónica que entrará en vigencia a partir del 2019. La factura electrónica es un mecanismo similar a los comprobantes fiscales que deben remitir los contribuyentes, pero con la particularidad de que se hace de forma electrónica y la información se recibe automáticamente.



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

Con la Norma 08-04 se procede a retener el 30% del ITBIS de transacciones pagadas con tarjetas de crédito o débito, mediante la cual se asegura que el ITBIS cobrado por los negocios, cuando el consumidor paga con medios electrónicos de pago, llegue a la DGII. En la gráfica III.2.2 se puede apreciar el crecimiento del ITBIS retenido por concepto de esta medida, lo cual impactó muy positivamente los niveles de recaudo de este impuesto.

Gráfica III.2.2
Evolución de los montos ITBIS retenido con tarjetas de crédito/débito
 2007-2017; en millones RD\$



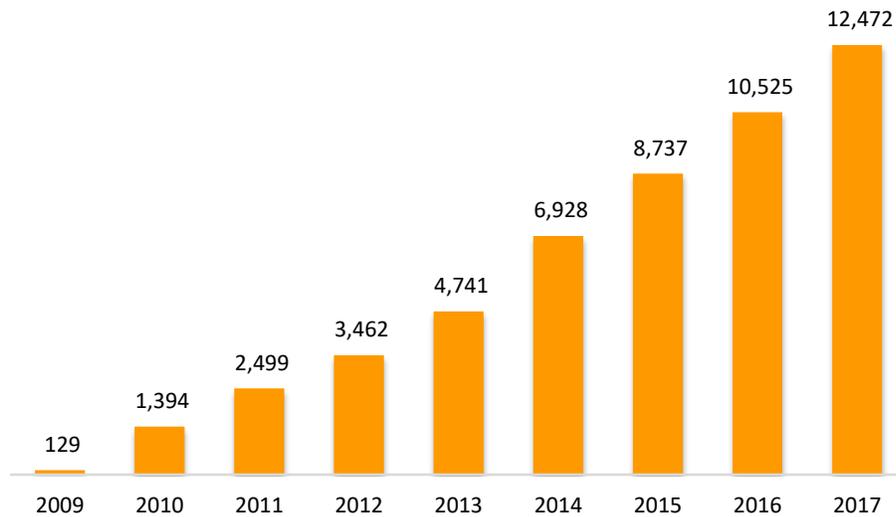
Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

La aplicación de esta norma ha contribuido a reducir la evasión en los sectores que venden principalmente a consumidores finales, ya que existe un absoluto control de las ventas con medios electrónicos de pago y la retención de una parte del ITBIS cobrado a los consumidores. Al inicio de la aplicación de la norma se detectó que el 42% del total de establecimientos comerciales afiliados a la Compañía de Adquierecia estaban omisos en su declaración de ITBIS, no obstante, presentaban ventas pagadas por los consumidores con tarjetas de crédito o débito.

En 2007 se comienza a requerir la impresión de facturas con Número de Comprobante Fiscal, con la cual se controlan las ventas entre contribuyentes o ventas intermedias. El impacto inmediato se observó en la recaudación de ITBIS, siendo la meta superada en RD\$3,794.2 millones en el año de implementación, cifra que equivale a 9 veces el promedio del superávit del ITBIS en 2005 y 2006.

Durante el 2009 se inicia la instalación de soluciones fiscales en supermercados, tiendas, restaurantes de comida rápida, entre otros, con el fin de controlar las ventas en efectivo a los consumidores finales. Los resultados muestran que el crecimiento de la recaudación del ITBIS interno reportado por los contribuyentes con soluciones fiscales fue superior al grupo que no poseía, incluso fue mayor que el crecimiento del ITBIS interno total. Durante el 2017 se instalaron 1,947 soluciones fiscales, para un total de 12,472 soluciones fiscales en todo el periodo del proyecto. (Ver gráfica III.2.3)

Gráfica III.2.3
Cantidad de soluciones fiscales instaladas
2009-2017



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, DGII.

En conjunto estas tres medidas de control (retención del ITBIS de las operaciones con tarjeta, Comprobantes Fiscales y Soluciones Fiscales) permiten controlar las transacciones realizadas en el territorio nacional y, junto con el proceso de fortalecimiento interno de la DGII, ha llevado a reducir la evasión del ITBIS.

En una encuesta realizada por el BID, el CIAT y CAPTAC (FMI) sobre el “Estado de las Administraciones de América Latina”, tanto en el control de facturación, como en el uso de tecnologías para apoyar las acciones de control, que son los pilares del Plan Antievasión ejecutado, la República Dominicana ocupa un lugar preponderante en la región. Asimismo lo ha reconocido la misión del FMI en su documento “Seguimiento desarrollo institucional y control cumplimiento tributario”²⁰.

A raíz de los resultados de diagnóstico de organismos y consultores nacionales e internacionales, la DGII ha replanteado su marco estratégico general mediante la formulación del Plan Estratégico Institucional 2017-2020 con el objetivo de fortalecer y reorientar los quehaceres de la institución hacia más altos niveles de desempeño y efectividad en términos de control de la evasión y la elusión, y la facilitación del cumplimiento. La meta propuesta es reducir los niveles de incumplimiento del ITBIS a 35% al terminar el año 2020, lo que constituye un gran reto dada la gran complejidad del sistema tributario nacional, y al mismo tiempo obliga a un mayor esfuerzo administrativo para recaudar.

²⁰ Ver documentos de Oscar Vásquez de CAPTAC y Enrique Rojas del FMI.

 Síguenos en Twitter:
@DGii

 Búscanos en YouTube:
Youtube.com/dgiird

 Búscanos en Facebook:
Dirección General de Impuestos Internos



(809) 689-3444 desde Santo Domingo.
1 (809) 200-6060 desde el interior sin cargos.
(809) 689-0131 Quejas y Sugerencias.



informacion@dgii.gov.do



ayuda.dgii.gov.do



**DIRECCION GENERAL
DE IMPUESTOS
INTERNOS**