



GASTOS TRIBUTARIOS Y DESIGUALDAD EN REPÚBLICA DOMINICANA





Gastos Tributarios y Desigualdad en la República Dominicana

Fundación Solidaridad

Santiago de los Caballeros, República Dominicana

Noviembre, 2018



Fundación Solidaridad

Avenida Francia No. 40, Santiago de los Caballeros, República Dominicana

Teléfono: 809-971-5400 E-mail: fs@solidaridad.do

Página Web: www.solidaridad.do

GASTOS TRIBUTARIOS Y DESIGUALDAD EN REPÚBLICA DOMINICANA

Noviembre 2018

Esta publicación se realiza en el marco de la iniciativa Latin American Tax Expenditures Research, Advocacy and Learning (LATERAL), que impulsa el International Budget Partnership (IBP). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Fundación Solidaridad.

Santiago de los Caballeros, República Dominicana

CONTENIDO

Lista de acrónimos y abreviaturas.....	7
INTRODUCCIÓN	8
I. GASTOS TRIBUTARIOS.....	11
1.1 Origen de los Gastos Tributarios	11
1.2 Concepto.....	13
1.3 Gastos Tributarios como herramienta política.....	15
1.4 Método de estimación del costo de los Gastos Tributarios.....	16
1.5 Clasificación de los Gastos Tributarios.....	17
1.6 Gastos Tributarios en América Latina y el Caribe.....	20
1.7 Impactos de los Gastos Tributarios en la desigualdad.....	21
II. POLITICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA. SITUACION DE DESIGUALDAD.....	24
III. POLITICA FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA.....	31
3.1 Marco legal de la política fiscal en la República Dominicana.....	31
3.2 Rectoría de la política fiscal en la República Dominicana.....	34
3.3 Órganos de la administración tributaria dominicana.....	36
3.4 Política Fiscal y desigualdad en República Dominicana.....	36
3.4.1 Contexto de las reformas en materia fiscal.....	36
3.4.2 Política Fiscal en República Dominicana y desigualdad.....	40
IV. GASTOS TRIBUTARIOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.....	46
4.1 Origen de los gastos tributarios en la República Dominicana.....	46
4.2 Los Gastos Tributarios en República Dominicana y su relación con América Latina y el Caribe.....	48
4.3 Concepto y estimación de los Gastos Tributarios.....	50
4.4 Estimación de los Gastos Tributarios.....	51
4.5 Descripción de los Impuestos a los cuales se aplican los Gastos Tributarios.....	52
4.6 Comportamiento de los Gastos Tributarios en el período 2008-2017.....	56

4.7 Gastos Tributarios estimados para el año 2018: disposiciones legales que les dan origen	61
4.8 Avances y desafíos de los Gastos Tributarios.....	67
V. CONCLUSIONES.....	73
VI. RECOMENDACIONES.....	75
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	77

Lista de acrónimos y abreviaturas

ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
ALC	América Latina y el Caribe
ATRIRD	Asociación Tributaria de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CREES	Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles
DGA	Dirección General de Aduanas
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
FINJUS	Fundación Institucionalidad y Justicia
FMI	Fondo Monetario Internacional
GF	Gasto Fiscal
GT	Gastos Tributarios
IBP	International Budget Partnership
IFA	International Fiscal Association
ILADT	Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario
ITBIS	Impuestos sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido o Agregado
LATERAL	Latin American Tax Expenditures Research, Advocacy and Learning
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
ST	Sistema Tributario

GASTOS TRIBUTARIOS Y DESIGUALDAD EN REPÚBLICA DOMINICANA

INTRODUCCIÓN

La Fundación Solidaridad es una institución sin fines de lucro que tiene como misión *“propiciar el fortalecimiento de la democracia participativa y la gobernabilidad desde el ámbito local, para alcanzar una sociedad más humana, justa, equitativa y solidaria”*, de donde se desprende como uno de sus objetivos fundamentales, el de *“incidir en las políticas públicas y en el marco legal desde el nivel local hasta el nacional, para fortalecer la transparencia, el control social y la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las mismas”*.

En el marco de estos objetivos, la Fundación Solidaridad ha desarrollado, en la última década, iniciativas que abordan el tema presupuestario desde la óptica de la transparencia, la participación ciudadana, el control social, así como la oportunidad y calidad de la información presupuestaria disponible para consulta de la población y la comprensión de esta por el público en general. Todo esto con el objetivo de empoderar a la ciudadanía y generar el interés de la misma en el destino de los fondos públicos y su impacto en el bien común.

En este orden, además de campañas de sensibilización acerca de la temática, la Fundación Solidaridad coordinó la investigación realizada en el 2009 en el país para el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, coordinada por el Centro de Análisis e Investigaciones Fundar, radicada en México. Asimismo, ha llevado a cabo en el país la aplicación de la Encuesta que sirve de base para el cálculo del Índice de Presupuesto Abierto, para los años 2008, 2010, 2012, 2015, 2017; iniciativa coordinada por el International Budget Partnership (IBP).

El diálogo establecido con las autoridades de los órganos rectores de las finanzas públicas dominicanas a raíz de estas experiencias, ha tenido como resultado un impacto positivo en la gestión de las mismas en materia de oportunidad, disponibilidad y claridad de las informaciones presupuestarias, por lo que la puntuación recibida por el país en las últimas cinco mediciones consecutivas de la Encuesta de Presupuesto Abierto, correspondientes a los años 2008, 2010, 2012, 2015 y 2017, ha pasado de 12 a 66 en el Índice de Presupuesto Abierto. Sin embargo, la comprensión y análisis de estas informaciones han revelado que, a pesar de los avances en materia de transparencia presupuestaria y

disponibilidad oportuna de la información, se requieren todavía avances en materia de política fiscal, orientados a disminuir la brecha entre ricos y pobres y a lograr que el gasto público tenga un mayor impacto en las condiciones de vida de la gente, con una mayor equidad en la distribución de la riqueza.

Asimismo, los cambios generados en la política fiscal y en la administración tributaria en el país, a partir de la promulgación de la Constitución del año 2010 y de la Ley 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) al 2030, así como las luchas llevadas a cabo por las organizaciones sociales en favor de una mayor transparencia, una mejor y más eficiente distribución del gasto público, el incremento del gasto social y la garantía de una mayor equidad en la definición y aplicación de las políticas públicas, han incrementado la necesidad de sensibilizar y empoderar a la ciudadanía en el tema del gasto tributario y de la importancia de su involucramiento directo en la toma de decisiones y en el control social del mismo.

El proceso para la Reforma Constitucional, de elaboración de la Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo y del Pacto Nacional para la Reforma Educativa 2014-2030¹ fueron procesos ampliamente participativos, incluyendo el involucramiento de una amplia variedad de actores sociales, lo cual permitió un acuerdo de consenso nacional. Sin embargo, ese logro de inclusión y participación social no se alcanzó óptimamente en el proceso de discusión del Pacto Nacional para la Reforma del Sector Eléctrico², el cual se ha visto restringido a un grupo limitado de actores con predominio de la representación empresarial.

En el contexto previamente descrito, se considera que el debate sobre un Pacto Fiscal, mandato de la Estrategia Nacional de Desarrollo³, debe involucrar a la más amplia variedad de actores sociales, de manera que el resultado de este proceso sea un pacto nacional concertado que incluya una revisión de los gastos fiscales, que contribuya efectivamente a disminuir los niveles de desigualdad presentes hoy en República Dominicana.

En el marco de la iniciativa *Latin American Tax Expenditures Research, Advocacy and Learning (LATERAL)*, que impulsa el International Budget Partnership (IBP) en varios países de Latinoamérica, la Fundación Solidaridad ha llevado a cabo esta investigación con el propósito de sistematizar información básica sobre el estado actual de los gastos tributarios, en este caso, en la República Dominicana y su impacto en la desigualdad; de manera que se genere información y evidencias claras que permitan colocar el tema en la agenda del movimiento social popular para impulsar su involucramiento paulatino en la toma de decisiones que impactan a la ciudadanía en general, así como en el logro de un sistema tributario más justo y equitativo.

¹ Ley 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana, 25 de enero de 2012. Art. 34.

² *Ibidem*. Art. 35.

³ *Ibidem*. Art. 36.

El presente informe se inserta en el marco de este proyecto y se presenta como resultado de una investigación documental exhaustiva sobre la política fiscal, el sistema tributario, los gastos tributarios y la relación de estos conceptos y realidades con la desigualdad en la República Dominicana. Para ello se han considerado los documentos, estudios, informes de las principales entidades y centros de investigación y estudios fiscales que abordan el tema, tanto a nivel internacional y regional como local. En base a este acopio de documentos y entidades consultadas, se ha realizado una recopilación de información con el objetivo de presentar la realidad del sistema tributario y los gastos tributarios en la República Dominicana a partir de dichos estudios.

El presente, es un documento de carácter descriptivo, basado en el estudio de bibliografía especializada en el tema de los Gastos Tributarios que parte de información internacional, luego a nivel de Latinoamérica y el Caribe, y posteriormente se enfoca en la República Dominicana. El estudio presenta el marco teórico y conceptual, principales hallazgos y recomendaciones de dichos estudios en materia fiscal.

El contenido está organizado en seis capítulos: el **primer** capítulo titulado Gastos Tributarios define, explica y describe la evolución del concepto, igualmente la relación de los Gastos Tributarios y la Política Fiscal; el **segundo** capítulo describe la política fiscal en América Latina y El Caribe y las situaciones de desigualdad que esta puede generar; el **tercer** capítulo explica la Política Fiscal en República Dominicana, su marco legal, la rectoría y órganos responsables de la misma y cómo la PF ha impactado en la desigualdad de la población dominicana. El **cuarto** capítulo se denomina Gastos Tributarios en República Dominicana y describe su origen en el país, la situación de los GT en relación con América Latina y El Caribe, su estimación, aplicación y comportamiento desde el 2008. El **quinto** capítulo enuncia las principales conclusiones del estudio y el **sexto** capítulo expone las recomendaciones que mejorarían la eficacia de los GT en el país.

Si bien se reconoce la disponibilidad y en la mayoría de casos profundidad y extensión de estudios e informaciones especializadas sobre los Gastos Tributarios, así como el tema visto desde las políticas fiscales, la desigualdad y la transparencia a nivel internacional y en la región latinoamericana, es importante señalar que a nivel de la República Dominicana no fue posible encontrar el mismo nivel de acceso.

Se observó que los órganos responsables de las políticas fiscales y definición de Gastos Tributarios realizan las estimaciones anuales, sin embargo, se evidencian limitaciones en otras informaciones y estudios específicos con respecto al tema. Por ello fue necesario acudir a la bibliografía generada por los organismos internacionales dedicados al estudio a la materia. Igualmente, la escasa investigación que ha sido realizada por organismos de la Sociedad Civil delimitó la obtención de opiniones y aportes de estos importantes actores al presente estudio.

I. GASTOS TRIBUTARIOS

1.1 Origen de los gastos tributarios

El concepto de gasto tributario surge por primera vez a comienzos de los años sesenta en Alemania, al realizarse el Reporte de Subsidios Tributarios y Preferencias (1er Subventionsbericht), aunque de manera simultánea también en Estados Unidos, señalando que el término fue acuñado por Stanley Surrey, Secretario adjunto del Tesoro de los Estados Unidos en el año 1968, al incluir por primera vez un capítulo sobre gastos tributarios en el presupuesto de los Estados Unidos.

Organizaciones como el International Fiscal Association, IFA y el International Institute of Public Finance, IIPF mediante sus reuniones anuales celebradas a mitad de la década de los 70 contribuyeron a difundir el concepto de gasto tributario en todo el mundo. Austria publicó en 1978 su primer informe de gastos tributarios, en 1979 lo hicieron Canadá y Reino Unido y en 1980 España y Francia.

A final de los ochenta para los países de la OCDE la medición de los gastos tributarios ya era una práctica generalizada⁴. En abril de 1998, el Fondo Monetario Internacional, FMI, presentó el primer Manual de Transparencia Fiscal y en noviembre de ese mismo año, el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal; y en el 2001 se publicó una versión revisada de ambos documentos integrados, para lo cual participaron otras organizaciones interesadas en el tema, entre ellas el Banco Mundial y la OCDE. Este manual y código cuenta con una nueva versión actualizada en el 2007⁵.

Asimismo, la OCDE publicó en el 2001 las denominadas Prácticas Óptimas para lograr la Transparencia Presupuestaria, basadas en la experiencia de sus países miembros y que han sido paulatinamente adoptadas por los mismos y tomadas como referencia internacional⁶. Ambos documentos hacen referencia

4 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2011). *Manual de Buenas Prácticas en la medición de los gastos tributarios, una experiencia iberoamericana*. Octubre 2018. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf

5 Fondo Monetario Internacional, FMI. (2001). *Manual de Transparencia Fiscal*. Septiembre 2017. Disponible en: [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Fondo%20Monetario%20Internacional%20\(2001\)%20Manual%20de%20Transparencia%20Fiscal.pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Fondo%20Monetario%20Internacional%20(2001)%20Manual%20de%20Transparencia%20Fiscal.pdf)

Fondo Monetario Internacional, FMI. (2007). *Manual de Transparencia Fiscal*. Septiembre 2017. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

6 Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP (sin año) *Prácticas óptimas de la OCDE para lograr la transparencia presupuestaria*. Septiembre 2017. Disponible en: <http://asip.org.ar/practicas-optimas-de-la-ocde-para-lograr-la-transparencia-presupuestaria/>

a la disponibilidad en el documento de presupuesto, del costo estimado de los gastos tributarios, además de otras consideraciones para su estimación y discusión.

Estos referentes en materia de transparencia fiscal, además del creciente interés de la comunidad internacional en esta temática, extendieron el interés por el estudio de los gastos tributarios en el resto de los países a nivel mundial. Es así como en noviembre del 2008 se realizó en Washington el Primer Seminario Internacional BID/FMI de Gastos Tributarios (GT), entre cuyos aspectos conclusivos se señalaron los siguientes⁷:

- Se evidencian grandes avances en materia de estimaciones de la magnitud del gasto tributario, así como en el intercambio de experiencias de los países en el tema;
- el hecho de que, en general, las estimaciones de los gastos tributarios se basan en la metodología *ex post*, de pérdida de recaudación; aunque se han identificado algunos esfuerzos por calcular también el gasto *ex ante* o gasto equivalente;
- Destacar que la utilidad del tratamiento del gasto tributario está relacionada directamente con las ventajas de mejorar la transparencia del gasto, así como en la *utilización del mismo como una herramienta para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, la equidad, el desarrollo regional y las recaudaciones fiscales de los países*;
- La coincidencia existente en la región en torno al enfoque de transparencia;
- Como parte de los desafíos identificados, se mencionaron la necesidad de poder realizar el cálculo de los gastos tributarios en niveles subnacionales, incrementar la calidad y oportunidad de la información relacionada a los gastos tributarios sobre bases más homogéneas a fin de garantizar la adecuada identificación de los mismos, la comparación de resultados entre países y el aprovechamiento del intercambio de experiencias.

En noviembre del 2010 fue celebrado el Segundo Seminario Internacional de Gastos Tributarios “Reduciendo Abusos y Mejorando la Efectividad”, el cual tuvo como finalidad dar seguimiento a las recomendaciones del seminario anterior, fortalecer el diálogo sobre los gastos tributarios en las finanzas públicas entre gobiernos de América Latina y el Caribe, la academia, especialistas y autoridades del BID y del FMI, y actualizar el conocimiento en temas como:

- Procedimientos para armonizar el proceso de estimación del gasto tributario en el IVA;
- La estimación del gasto tributario sub-nacional en países descentralizados;
- Estimación del gasto tributario para la promoción de inversiones en el Impuesto a la Renta de empresas;

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2010). *Gastos Tributarios para la Promoción de Inversiones en el Impuesto a la Renta de Empresas*. Septiembre 2017. Disponible en: <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/35259023.pdf>

- Medición de la cualidad y efectividad de los gastos tributarios”⁸.

Tanto a nivel internacional como local, organismos como Oxfam, PNUD y Banco Mundial, se han destacado por abordar la temática de la política fiscal desde un enfoque de derechos, de oportunidades, de equidad y de su impacto en los niveles de desigualdad experimentados en los países. Mientras que, en materia de estudio, análisis y evaluación de prácticas de los países a nivel mundial acerca de los gastos tributarios, además del BID, el FMI y la OCDE, entre otras entidades que han sentado precedente se encuentran el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), fundado en 1967 y que agrupa un total de 39 países miembros y asociados, así como el International Budget Partnership (IBP), organización que trabaja internacionalmente el tema de la transparencia presupuestaria, también en relación con el país; y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), que aborda la temática en países centroamericanos.

1.2 Concepto

Tal como se mencionó, en la década de los sesenta surge en Alemania y Estados Unidos el concepto de gasto tributario⁹, así como el inicio de la práctica de estimar este tipo de gasto y presentarlo en informes periódicos. Los organismos internacionales que han dado seguimiento a esta temática de la política fiscal han presentado su aproximación conceptual acerca del término de gasto tributario.

En el año 2002 la OCDE definió los gastos tributarios como *los costos estimados en los ingresos fiscales que produce el tratamiento preferencial a actividades específicas*; definición que fue ampliada en el año 2004 para una publicación de la OCDE, en la que se define el gasto tributario como *una transferencia de recursos públicos que es lograda mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia, en lugar que por un gasto público directo*¹⁰.

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional, en su Manual de Transparencia Presupuestaria 2007, define los gastos tributarios como los *“ingresos sacrificados como resultado de ciertas disposiciones del código tributario, tales como exenciones de la base tributaria, deducciones del ingreso bruto; créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, reducciones de la tasa impositiva y aplazamientos del pago de impuestos (como la depreciación acelerada)”*¹¹.

Este mismo documento, en el glosario de términos, define los gastos tributarios como *“concesiones o exenciones a una estructura tributaria ‘normal’ que*

8 Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2010). Eventos. Septiembre 2017. Disponible en: <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=Es&id=2636>

9 Algunos documentos utilizan el concepto de gastos fiscales, otros utilizan indistintamente tanto gastos fiscales como gastos tributarios. En el caso de República Dominicana, el concepto que se ha acuñado es el de gastos tributarios, tal como lo utilizan, además, organismos internacionales como la OCDE, el FMI, entre otros

10 *Ibidem*.

11 Fondo Monetario Internacional, FMI. (2007). Manual de Transparencia Fiscal, octubre 2017. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

reducen la recaudación de ingresos del gobierno y que, como los objetivos de política del gobierno pueden lograrse en forma alternativa a través de subsidios u otros desembolsos directos, su concesión se considera equivalente a un gasto presupuestario. La definición precisa y la estimación del gasto tributario requieren la definición de la base normal, así como la determinación de la forma más apropiada de evaluar el costo”¹².

En el año 2009, el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) promovió la definición de un grupo de trabajo para la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios. A partir del estudio de las definiciones utilizadas por los países analizados por este grupo de trabajo, el mismo concluyó que *“una disposición es considerada un gasto tributario cuando genera una pérdida de recaudación y supone una desviación de alguna disposición tributaria general. Asimismo, el que persiga un objetivo de política económica o social del Estado o el que aumente la disponibilidad económica del contribuyente son también características que delinear un gasto tributario”¹³.*

Considerando la práctica de los países y las definiciones propuestas por la OCDE y el FMI acerca del concepto de gasto tributario, el grupo de trabajo conformado por CIAT en el 2009 recomendó definir el gasto tributario como *“los recursos dejados de percibir por el Estado, por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia, con el fin de alcanzar ciertos objetivos de política económica o social”¹⁴.*

Cabe anotar que, si bien estos conceptos son asumidos de manera generalizada, una definición e identificación más precisa sobre gastos tributarios dependerá de la legislación tributaria presente en cada país, lo que a su vez puede generar la dificultad de realizar análisis y comparaciones entre las legislaciones y acciones realizadas en diversos países en este tema¹⁵. De otra parte, es importante señalar también que el término Gastos Fiscales es utilizado indistintamente para referirse a los Gastos Tributarios, observándose esto tanto en la documentación del tema, como en las referencias realizadas por los países que aplican estas exenciones o concesiones tributarias.

12 Fondo Monetario Internacional, FMI. (2007). *Manual de Transparencia Fiscal*. octubre 2017. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

13 Centro Interamericano de Administración Tributaria, CIAT. (2011). *Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios. Una Experiencia Iberoamericana*. Octubre 2017. Disponible en: https://ciat.org-public.sharepoint.com/biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf

14 Centro Interamericano de Administración Tributaria, CIAT. (2011). *Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios. Una Experiencia Iberoamericana*. Octubre 2017. Disponible en: https://ciat.org-public.sharepoint.com/biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf

El sistema tributario de referencia es el sistema tributario ideal, en caso de no aplicarse los gastos tributarios (Véase Ministerio de Hacienda, 2017). Cabe destacar que, la definición del sistema tributario de referencia para la identificación y estimación de los gastos tributarios plantea limitaciones para la comparabilidad de los mismos entre países en tanto este benchmark no es homogéneo y depende de las realidades propias de los países.

15 *ibídem*.

1.3 Los gastos tributarios como herramienta de política pública

Como afirma el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *“el objetivo primordial de un sistema tributario es recaudar los ingresos necesarios para financiar el gasto público. Cada ciudadano debe aportar una proporción ya sea de su ingreso, de su consumo o de su riqueza, que será destinada a financiar los bienes públicos, el gasto social u otras actividades que tengan efectos económicos positivos para la sociedad”*. En dicho documento de trabajo se señala que los sistemas tributarios deben estar caracterizados por la equidad, tanto horizontal como vertical: *“Los impuestos tienen que ser horizontalmente equitativos, esto es, deben afectar de igual manera a personas de igual capacidad contributiva. A su vez, deben ser verticalmente equitativos, en el sentido de que las personas de mayor capacidad contributiva tienen que pagar proporcionalmente más impuestos”*¹⁶.

En las últimas décadas, además de valorar la importancia de las formas tradicionales de financiar algunas políticas públicas, se ha observado la necesidad de vías alternativas de financiamiento, en donde el costo de ciertas políticas es solventado a través del otorgamiento de tratamientos impositivos preferenciales.

En este sentido, se considera el gasto tributario como parte de estas políticas, y en él se identifican concesiones tributarias que el Estado puede utilizar para financiar de manera indirecta dichas políticas, las cuales son aprovechadas de manera particular por contribuyentes, actividades, regiones, etc.

Por lo tanto puede reconocerse los Gastos Tributarios por la necesaria existencia de concesiones tributarias especiales, porque estas concesiones deben servir al Estado para financiar de modo indirecto determinadas políticas públicas¹⁷ e igualmente porque deben buscar con ellos la mejora en la progresividad del sistema tributario y la eficiencia de la estructura tributaria e incentivar la inversión y el ahorro, así como el estímulo del consumo de bienes ‘meritorios’ y el incentivo de la inversión en ciertos sectores o regiones¹⁸.

Un ejemplo de mejora en la progresividad del sistema tributario a través de los gastos tributarios es el tratamiento especial que se aplica a algunos bienes de la canasta básica a través de exenciones impositivas del impuesto en el caso del IVA o ITBIS¹⁹, con el objetivo de reducir la tributación de sectores de menores ingresos. A pesar de ello, el fin último de que el sistema tributario sea más progresivo es la mejora en la distribución del ingreso, lo que debe reflejarse

¹⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2009). *Los presupuestos de los gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación*. octubre 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4302/Los%20presupuestos%20de%20gastos%20tributarios.pdf?sequence=1>

¹⁷ *Gastos Tributarios*. Noviembre 2018. Disponible en: <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/LEIT7.pdf>

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2009). *Los presupuestos de los gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación*. octubre 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4302/Los%20presupuestos%20de%20gastos%20tributarios.pdf?sequence=1>

¹⁹ *En el caso de la República Dominicana, el Impuesto sobre Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) es el equivalente al Impuesto al Valor Agregado (IVA), como se le denomina al impuesto general al consumo en otros países.*

a través del gasto público, donde no siempre el efecto de la política tributaria tiene un impacto positivo en materia de equidad.

Aunque los gastos tributarios son una herramienta de política, el BID destaca la importancia de analizar a profundidad en cada caso, cuál es la mejor de las herramientas a utilizar para alcanzar los objetivos de la misma, en tanto, los gastos tributarios, presentan tanto ventajas como desventajas que habría que evaluar. En este orden, mencionan el carácter regresivo de los gastos tributarios, en tanto estos benefician mayormente a los grupos poblacionales y sectores más aventajados en materia de ingresos²⁰.

Otro aspecto que destacan es el hecho de que muchas ocasiones se han creado incentivos a sectores para que ejecuten acciones que de igual manera serían realizadas, generando para los beneficiarios ganancias inesperadas en detrimento de la equidad horizontal; además de que la recaudación potencial que el fisco deja de percibir por la aplicación de los gastos tributarios obliga a mantener elevadas las tasas impositivas a fin de alcanzar, en lo posible, los niveles de recaudación necesaria. Afirman, además, que un sistema tributario con muchas exenciones puede generar en la falta de controles adecuados, producto de una estructura tributaria muy amplia y compleja, lo que a su vez puede conducir a errores de recaudación, como también a estimular la evasión y la elusión fiscales²¹.

1.4 Métodos de estimación del costo de los gastos tributarios²²

Existen de tres métodos para la estimación del costo de los gastos tributarios, los cuales han sido reconocidos por instituciones especializadas en el tema y por los países que aplican los GT, estos son:

Método del ingreso renunciado (medición ex-post), el cual mide la pérdida del ingreso que se produce al introducir un gasto tributario bajo el supuesto de que los contribuyentes no cambian su comportamiento de consumo.

Método del ingreso ganado (medición ex ante), procura estimar la recaudación adicional que es posible obtener con la derogación de un gasto tributario. Para esta estimación es necesario tener en cuenta el comportamiento de los contribuyentes. Con este método se ha observado la limitación de su aplicación ya que se debe disponer de varias estimaciones relacionadas con la oferta y demanda de bienes o rentas favorecidas con un tratamiento preferencial, lo cual puede presentar dificultades.

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2009). *Los presupuestos de los gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación*. Octubre 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4302/Los%20presupuestos%20de%20gastos%20tributarios.pdf?sequence=1>

²¹ *Ibidem*.

²² Villela, L. (sin año). *Gastos Tributarios: La Reforma Pendiente*, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Octubre 2018. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luiiz_villela_gt-lareformapendiente.pdf

Método del gasto directo equivalente, estima cuál sería el monto de un subsidio o transferencia que el Estado tendría que hacer para que los contribuyentes quedaran con el mismo ingreso neto de impuestos del que disponen con la existencia del gasto tributario.

A este respecto, el OCDE (2004) señala que la mayoría de los países utilizan el método de ingreso renunciado o medición ex-post, y al respecto se recomienda que este sea el método utilizado, pero realizando algunos ajustes en base al margen tributario equivalente resultante en los casos en que las transferencias estén sujetas a impuestos, lo cual significaría en la aplicación del método de gasto directo equivalente.

1.5 Clasificación de los gastos tributarios

La clasificación de los gastos tributarios es variada y dependerá del país donde se implemente. Los GT se clasificarán de acuerdo al impuesto, la técnica tributaria utilizada para otorgar el beneficio (exenciones, deducciones, créditos, diferimientos y tasas reducidas), la función presupuestaria, el objetivo perseguido, el sector económico beneficiado y la zona geográfica²³.

Asimismo, los gastos tributarios se pueden clasificar conforme a las categorías de tributos considerados, o según los tipos considerados para otorgar el beneficio²⁴.

Tabla No. 1
Clasificación de los Gastos Tributarios, CIAT

Categorías de tributos considerados	Tipos de gastos tributarios considerados
<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos generales sobre el consumo • Impuestos sobre la renta de las personas físicas • Impuestos sobre la renta de las empresas • Impuestos Selectivos a los Combustibles • Impuestos Selectivos diversos • Impuestos sobre el comercio exterior • Impuestos a la Propiedad • Contribuciones sociales • Otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones o exoneraciones • Alícuotas reducidas • Deducciones • Créditos • Diferimientos • Regímenes simplificados, especiales o promocionales • Devoluciones o reintegros

Fuente: Peláez F. (2016) Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina 2012-201 de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, octubre 2017.

²³ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2011). *Manual de Buenas Prácticas en la medición de los gastos tributarios, una experiencia iberoamericana*. Octubre 2018. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf

²⁴ *Ibidem*.

En cuanto a los tipos de GT, conforme el Manual de Gastos Tributarios del CIAT, estos son²⁵:

“Exenciones o exoneraciones: son situaciones previstas expresamente en la normativa tributaria que exceptúan determinados hechos económicos que, habiendo cumplido con todas las hipótesis para verificar el hecho imponible, estarían alcanzados con el impuesto. Se citan aquí aquellas circulaciones de bienes y servicios expresamente liberadas de la obligación tributaria, o bien aquellas rentas exoneradas tanto del impuesto a la renta empresarial o personal.

Alícuotas reducidas: el impuesto bajo análisis identifica una tasa general para la generalidad de los hechos económicos sobre los que recae y excepcionalmente establece unas tasas menores para determinados casos específicos; las ventas de determinados bienes, las operaciones donde intervienen determinados sujetos específicamente, las actividades realizadas en determinadas regiones geográficas, entre otros.

El ejemplo típico de las alícuotas reducidas lo encontramos en los Impuestos al Valor Agregado o los Impuestos Generales a las Ventas. Estas en general se utilizan con el objetivo de reducir la regresividad natural, o de diseño, de estos instrumentos y en general tienen naturaleza objetiva, es decir se aplica una alícuota reducida a la circulación de determinados bienes o a la prestación de determinados servicios. Las alícuotas reducidas pueden utilizarse también para la ejecución de otros tipos de políticas, por ejemplo: la reducción de las alícuotas del IVA en las compra-ventas de inmuebles nuevos, busca minimizar el costo fiscal de la operación a través de un establecimiento de un impuesto mínimo que permita absorber el IVA incluido en los insumos para la construcción de la vivienda sin impactar de mayor modo en el precio.

También se suelen utilizar estos instrumentos para la promoción del consumo de bienes meritorios. También en los impuestos a las rentas se ha observado la utilización de esta variante de beneficio, ya sea para promover la inversión en determinados sectores de actividad, o zonas geográficas, o bien como un mecanismo de reducción de la carga para las empresas de reducida dimensión económica.

Deducciones: Estas son cuantías que se sustraen de la base imponible del impuesto. También aquí importará en primer lugar conocer el enfoque adoptado para la delimitación del marco de referencia. En el caso del Impuesto a las Rentas de las Personas Jurídicas suele aceptarse que la renta computable son los ingresos brutos a los que se le sustraen todos aquellos gastos necesarios para la obtención de la renta y la conservación de la fuente: costo de los insumos incorporados, salarios, aportaciones a la seguridad social, arrendamientos de planta o equipo, depreciación normal del activo fijo, entre otros. En los estudios

25 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2011). Manual de Buenas Prácticas en la medición de los gastos tributarios, una experiencia iberoamericana. Octubre 2018.
Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf

de los países estas deducciones integran el marco de referencia y no serán consideradas GT.

Créditos: son los montos que se permite reducir del impuesto determinado, o de la cuota del impuesto. La elección entre la utilización de este instrumento en lugar de una deducción adicional sobre el monto imponible, dependiendo de los parámetros que se establezcan, serán determinantes en la generación del impuesto y en la consecuente dimensión del gasto tributario. La utilización de los créditos suele observarse tanto en los impuestos a las rentas, como en los impuestos al valor agregado. En muchos casos esta herramienta es utilizada en situaciones coyunturales de apoyo a determinado sector de actividad económica, o área geográfica. También es usual observar estos beneficios como uno de los mecanismos para atraer la inversión, sobre todo extranjera, dada su simplificada forma de aplicación y por consiguiente la facilidad para la comunicación de los beneficios a los potenciales inversores.

Diferimientos de impuestos: en las diferentes formas que los mismos pueden adoptar, son otro tipo de excepción incluida en las normas del impuesto (generalmente en el IRPJ), el que en general tiene efectos en los flujos financieros de las empresas pero no en el resultado de largo plazo, ya que los impuestos diferidos o bien los gastos adelantados (que producen un efecto similar y se computan en esta categoría), reducen la carga en los ejercicios presentes pero obligan al contribuyente a hacer frente al impuesto en períodos futuros. Debe tenerse presente que estas excepciones, si se sigue un enfoque de largo plazo en la estimación, no serán consideradas como GT en la medida que la recaudación no efectivizada en los ejercicios de aplicación del beneficio será recuperada en ejercicios siguientes. La mayor parte de los países no incluyen estas excepciones como GT.

Regímenes simplificados, especiales o promocionales: consisten en disposiciones que abarcan uno o varios impuestos, operan típicamente sobre pequeños contribuyentes, así como en zonas geográficas con desventajas comparativas respecto del resto del país o bien sectores económicos específicos. Muchas veces el objetivo de diseño de un régimen simplificado es simplemente reducir la complejidad para determinados sujetos con el fin de reducir los costos de gestión para la administración, así como los costos de determinación para los contribuyentes que pueden ampararse.

Devoluciones o reintegros: de acuerdo al Manual del CIAT son excepciones que adelantan o compensan financieramente a los contribuyentes. Podría citarse el caso de determinados reintegros de impuesto, que se otorgan como beneficio en función de la observación a posteriori del cumplimiento de alguna pauta pre-acordada con los contribuyentes. También se establece una forma de devolución en algunos casos cuando se trata de exportadores por la parte de los impuestos indirectos que a través del mecanismo de devolución de IVA no pudo concretarse completamente”.

1.6 Gastos Tributarios en América Latina y el Caribe

En América Latina los gastos tributarios empezaron a reportarse en 1989 cuando Brasil publicó un primer informe del tema, 10 años después Argentina hizo lo propio, y entre 2000 y 2005 Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú iniciaron la medición sistemática de sus gastos tributarios. A 2010 se habían sumado a esta práctica Ecuador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay; países como Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay lo hicieron en los años sucesivos²⁶.

En general, diversos estudios realizados en ALC indican que los GT, como región, presentan una considerable pérdida de ingresos en el gasto público, que afectan la distribución en los sistemas impositivos, donde los impuestos son pagados en forma desproporcional entre clases de ingresos altos y otras de ingresos bajos y medio²⁷.

Sobre los métodos de estimación del costo de los GT, países como Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú utilizan el método que mide el ingreso renunciado, por el contrario, Argentina y Chile utilizan el mismo método, corregido por el supuesto de gasto total constante²⁸.

El impacto de la aplicación de los gastos tributarios y su medición en América Latina han sido tomados en cuenta para evaluar su porcentaje con respecto al PIB, en este orden se observa diversos escenarios, de acuerdo al país, resaltando en todo caso la publicación de los informes sobre el tema. Entre el 2008 y 2010 el gasto tributario promedio en ALC fue de 4.11% del PIB y se incrementó durante el período 2012-2013 a 4.64% siendo Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay los países que muestran mayor crecimiento en este período. De manera específica, se observó que Guatemala, Honduras y Uruguay históricamente muestran un GT mayor del 6% del PIB, mientras que Costa Rica, Chile y Ecuador muestran niveles entre el 4% y 6%, seguidos de Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México y Panamá cuyo GT fue entre 2% y 4%, siendo Perú y Paraguay quienes ostentan los niveles menores con el 2%²⁹.

26 Pecho, M. (2014). *Gastos Tributarios en América Latina 2008-2012*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. Octubre 2018. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2014/DT02_2014.pdf

27 Ross, J. (2018). *Gastos Fiscales y Desigualdad en América Latina*, de International Budget Partnership. Octubre 2018. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditures-and-inequality-latin-america-spanish-2018.pdf>

28 Villela, L. (sin año). *Gastos Tributarios: La Reforma Pendiente*, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Octubre 2018. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/lviz_villela_gtla-reformapendiente.pdf

29 CIAT. (2015). *Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013-2016*. Noviembre 2018. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2015_estimacion_gasto_tributario_paraguay_giz_set_ciat.pdf

Tabla No. 2
Gasto Tributario en América Latina (% PIB)

PAÍS	2008	2009	2010	2011	2012	2016
Argentina	2.11	1.98	2.33	2.46	2.59	2.81
Brasil	2.51	3.15	3.02	2.8	3.32	4.41
Chile	5.0	4.83	4.69	5.04	4.46	4.27
Colombia	3.12	3.20	3.25	n.d	n.d	0.65 (2014)
Costa Rica	-	-	5.54	5.52	5.62	5.14
Ecuador	n.d.	4.22	4.17	4.67	4.86	4.14 (2014)
El Salvador	-	n.d.	3.4	n.d	n.d	2.98 (2013)
Guatemala	8.01	7.87	7.81	7.54	8.39	2.49 (2015)
Honduras	-	-	-	6.18	6.45	
México	4.71	3.80	3.60	3.87	3.82	2.91
Panamá	-	-	-	-	2.27	
Paraguay	1.94	1.82	1.9	n.d	n.d	1.67
Perú	1.96	1.95	2.08	1.84	1.91	2.22
Republica Dominicana	6.41	6.24	5.5	5.11	5.13	6.58
Uruguay	5.67	5.74	6.31	6.31	6.4	6.32
Promedio Simple	4.14	4.07	4.12	4.67	4.60	3.58

Elaboración propia a partir de Pecho, M. (2014) y CIAT en su base de datos "Tax expenditures 2016 update Consolidated Database"

Lo anterior evidencia que la región ha tomado conciencia de la importancia de identificar y valorar la aplicación de los gastos tributarios y en consecuencia muchos países han definido marcos legales y la publicación de sus estimaciones y resultados como mecanismos de transparencia en el tema, igualmente se observa en los mismos que la identificación y designación de responsabilidades recae sobre la administración tributaria y en otros como Argentina y México esta responsabilidad es asumida por el Ministerio de Hacienda; En contraste Paraguay no ha definido estos aspectos³⁰.

1.7 Impacto de los gastos tributarios en la desigualdad

Si bien se evidencia y valora la aplicación de los GT en el crecimiento económico en varios países desarrollados, para otros, los mismos no han brindado las mejoras esperadas en los sistemas tributarios y políticas fiscales y por el contrario su uso ha promovido la inequidad tributaria, la cual posteriormente puede traducirse en inequidad social. A este respecto, el economista Bruno Martorano concluye que *"los gastos fiscales aumentan la desigualdad horizontal porque los contribuyentes son tratados de manera diferente según las desviaciones específicas de la ley. Asimismo, afectan también la desigualdad vertical debido a su impacto en las diferentes partes de la distribución de ingresos."*

30 Villela, L. (sin año). Gastos Tributarios: La Reforma Pendiente, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Octubre 2018. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/lviz_villela_gtla-reformapendiente.pdf

Los gastos fiscales en los impuestos a la renta personal son regresivos por naturaleza; esto se debe al hecho de que la carga impositiva es mayor para los contribuyentes adinerados dentro de un esquema impositivo progresivo. Entonces, toda concesión para los ingresos sujetos a impuestos beneficiará solo a una pequeña porción de la gente, por lo general, quienes están en mejor situación en la sociedad”³¹.

Martorano afirma que las exenciones concedidas sobre los impuestos al consumo de bienes y servicios suelen aumentar la regresividad del sistema tributario, debido a que mayoritariamente se trata de bienes y servicios que *“son preferentemente consumidos por hogares que tienen un mayor ingreso... La única excepción podría relacionarse con las exenciones a los bienes y servicios básicos, considerando que un buen sistema impositivo no tiene que gravar impuestos sobre los pobres. No obstante, los contribuyentes adinerados también se benefician con estas concesiones impositivas, mientras que los mismos objetivos de igualdad podrían lograrse mejor a través de programas de protección social”³².*

Con respecto a los problemas de gestión administrativa que acarrea el exceso de los gastos tributarios a la política fiscal, Martorano afirma que *“las concesiones impositivas podrían generar algunos problemas en términos de administración, en especial, en los países en desarrollo. La implementación de una gran cantidad de excepciones a la regla suele aumentar la complejidad de un sistema tributario y reducir la capacidad del control del sistema. Una mayor incertidumbre en relación con la correcta interpretación de las leyes tributarias podría generar oportunidades para que los contribuyentes manipulen sus pagos de impuestos. Los gastos fiscales no requieren una revisión legislativa y no son responsabilidad de ninguna agencia funcional, a diferencia de los programas de gastos, que son examinados en cada ciclo presupuestario. Además, podría generar una situación en la que los grupos de interés intenten defender sus posturas. En consecuencia, podríamos observar un aumento de la evasión impositiva y corrupción”³³.*

Al respecto de lo anterior se observa en ALC aspectos comunes, como: Además de un sistema tributario regresivo, en la mayoría de los países no se recaudan recursos suficientes para financiar políticas de gastos redistributivas, lo cual contribuye a la permanencia de la desigualdad.

En la medida que los sistemas impositivos dependan de los impuestos al consumo serán los hogares de ingresos medios y bajos los más afectados, ya que buena parte de sus ingresos se destinan al consumo. En este sentido, en ALC se recaudaron el 31.1% de sus ingresos en impuestos generales al consumo, y el 25.1%, en impuestos a los ingresos y las ganancias. Situación contraria a lo observado en los países miembros de la OCDE que recaudaron 20.2% en impuestos al consumo y 33.4% en impuestos a ingresos y ganancias.

³¹ Martorano, B. (2018). Política Tributaria y Desigualdad en América Latina. Noviembre 2018. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-policy-and-inequality-latin-america-spanish-2018.pdf>

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

Se observó que en países como Ecuador y Chile el impacto de los GT en los ingresos personales fueron recibidos en su mayoría por individuos de ingresos más altos³⁴.

Todas estas afirmaciones se convierten en estímulo suficiente para despertar el interés de conocer a fondo esta temática en el país de reconocer y promover la necesidad de que la sociedad civil se involucre en el análisis y evaluación de la pertinencia y el impacto de los gastos tributarios existentes y generar propuestas de revisión y reajuste de las políticas y disposiciones legales que les dan origen.

³⁴ Ross, J. (2018). *Gastos Fiscales y Desigualdad en América Latina*, de International Budget Partnership. Octubre 2018. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditures-and-inequality-latin-america-spanish-2018.pdf>

II. POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. SITUACIÓN DE DESIGUALDAD

La política fiscal se define como las medidas que implementa un Gobierno para dirigir su economía al cumplimiento de sus metas económicas. Las herramientas que utiliza un gobierno para la aplicación de una política fiscal son el manejo de volumen y destino del gasto público y también las formas de financiar los gastos del gobierno. Entre los objetivos de la Política Fiscal se mencionan moderar los ciclos económicos, elevar el nivel de ingreso nacional, redistribuir el ingreso, proveer bienes públicos, aumentar el empleo, entre otros³⁵.

La política fiscal puede ser expansiva, contractiva o restrictiva, o neutra. Es expansiva cuando implica un incremento del gasto público o una menor recaudación fiscal, o una combinación de ambas. Una política fiscal expansiva tiene como consecuencia un déficit fiscal, es decir, un saldo negativo en el presupuesto, lo que implica que, al cierre del año fiscal, el monto del gasto público ha sido mayor que el monto de los ingresos³⁶. La política fiscal es restrictiva o contractiva, cuando el gasto neto del gobierno se reduce, ya sea a través de una mayor recaudación fiscal, de una reducción del gasto público, o de una combinación de ambas. Esto llevaría a una reducción del déficit fiscal o a un superávit, que es cuando los ingresos son mayores que los gastos. Por otro lado, la política fiscal neutral es cuando el gasto público es financiado íntegramente por los ingresos fiscales, y no se genera ningún tipo de impacto o cambio de patrones en las variables que influyen en la actividad económica³⁷.

Entre los objetivos de la política fiscal se encuentran³⁸

- Distribuir entre todos los ciudadanos, de forma justa e igual, por medio de la recaudación tributaria y el gasto público, los frutos económicos producidos en la sociedad.
- Apoyar el crecimiento económico sostenible, generando infraestructura económica (mercados, carreteras, puertos, otros) y social (escuelas, centros de salud, hospitales, universidades, entre otros) y cuidando el medio ambiente.

³⁵ Banco de la República de Colombia. *¿Qué es política fiscal?* Octubre 2018. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-pol-tica-fiscal>.

³⁶ Enciclopedia Financiera. Octubre 2017. Disponible en: <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/macroeconomia/politica/fiscal.htm>

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2015). *Cápsulas fiscales*. Octubre 2017. Disponible en: <http://icefi.org/publicaciones/capsulas-fiscales>

- Poner en marcha políticas públicas que eleven la producción, generen empleos suficientes y ayuden a tener precios estables.
- Garantizar a todos los ciudadanos los derechos que nos permitan disfrutar de una vida plena, tales como educación, salud, seguridad social, justicia y empleo.

En este orden, se debe considerar como un objetivo de la política fiscal procurar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de una nación, lo cual debe garantizar el desarrollo de las capacidades de cada individuo dentro de una sociedad, independientemente de las circunstancias que le rodean, y generar las condiciones necesarias para que el éxito de cada uno dependa de sus decisiones, esfuerzo y talento³⁹.

La igualdad se define como la igualdad de derechos, es decir, a oportunidades y acceso a los ámbitos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales en un entorno democrático, por lo que la igualdad debe observarse como una condición de la ciudadanía.

A su vez, la desigualdad se define como la privación de los derechos a los accesos y oportunidades que todo individuo tiene como ciudadano.

La consecución de la igualdad es una responsabilidad del Estado quien debe promover, redistribuir, regularizar y fiscalizar el derecho a la misma y por ello el Estado también debe impulsar políticas y marcos normativos dirigidos a su consecución para todos sus ciudadanos. En este orden, son necesarios los pactos políticos, sociales y económicos, y en este último se hace necesario los pactos fiscales que se orienten a ingresos con mayor efecto redistributivo, que a su vez promuevan mayores niveles de bienestar⁴⁰.

A su vez, la CEPAL (2017), indica que con respecto a la política fiscal se han identificado dos dimensiones relacionadas con la desigualdad: a) la distribución personal del ingreso por hogares y b) la disparidad social y económica entre los territorios. No obstante la importancia de analizar la desigualdad presente en estos aspectos, la literatura sobre este tema se considera inexistente⁴¹.

En este orden, América Latina y El Caribe se consideran tradicionalmente como la región más desigual del mundo, a pesar de los avances identificados en materia de reformas estructurales y crecimiento⁴². Entre las principales conclusiones, se mencionan⁴³:

39 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*. Septiembre 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>

40 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2016). *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Octubre 2018. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40120/1/ElImperativodelaIgualdad.pdf>

41 CEPAL / AECID. (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2017. La Movilización de Recursos para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible*. Septiembre 2017. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf

42 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*. Septiembre 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>

43 *Ibidem*.

- En los países de ALC el gasto público alcanza 31% del PIB en promedio, frente al 41.5% en los países de la OCDE.
- En 2014, los gobiernos de ALC gastaron alrededor del 8.7% del PIB en beneficios sociales como educación, salud y pensiones, en comparación con el 16.9% en el área de la OCDE.
- Los países de ALC emplearon menos personas como porcentaje del empleo total (12.4% en ALC y el 21.6% en los países de la OCDE).
- El gasto social en ALC fue de 15% del PIB; 60% menor que el promedio de la OCDE.
- En 2014 la inversión en los países de ALC como porcentaje del PIB alcanzó el 2.6%, siendo de 3.2% en la OCDE.
- La política fiscal juega un papel más limitado en la distribución del ingreso en ALC que en países OCDE. *Esto como resultado de la combinación de un esquema de impuestos directos menos progresivos; mayor dependencia de los impuestos indirectos, a menudo regresivos; una proliferación de beneficios fiscales; y subsidios en varios sectores (por ejemplo, energía) que están mal focalizados y con frecuencia benefician a los más ricos”.*

Entre las razones que explican el limitado efecto redistributivo de las políticas tributarias en ALC se encuentran la escasa participación de los impuestos directos en el total de ingresos por recaudación impositiva, y los elevados niveles de gasto tributario. En este sentido señalan que⁴⁴:

- Los ingresos tributarios promedios recaudados por los países de ALC alcanzaron un 21% del PIB, en comparación los un 34% del PIB de los países de la OCDE. Alrededor de un 55% de esta diferencia se explica por la diferencia en los impuestos recaudados por concepto de impuestos sobre la renta personal.
- Aunque los impuestos directos en la región son progresivos, la recaudación de impuestos directos como porcentaje del PIB es muy baja: los ingresos provenientes de la totalidad de los impuestos sobre bienes inmuebles representan 1.9% del PIB, en promedio, en los países de la OCDE, mientras que en los países de ALC representan un promedio de apenas 0.3% del PIB. A su vez, los ingresos recaudados en el 2012 por concepto de impuesto sobre la renta personal representaron en promedio casi 2% del PIB para ALC; y casi 9% del PIB en países de la OCDE.
- Los sistemas tributarios de ALC son afectados por niveles elevados de gasto tributario lo cual los hace menos eficiente y más regresivos: En el 2014, la recaudación en ALC representó 21.7% del PIB; y el gasto fiscal fue de 23% de la recaudación tributaria total en promedio, lo cual se considera alto. Para el quinquenio 2008-2012, los gastos tributarios en ALC promediaron 4.3% del PIB.

⁴⁴ Ibidem.

- Se considera que la mitad del gasto fiscal en los países de ALC beneficia a empresas privadas por medio de incentivos orientados a promover inversiones, proteger las exportaciones y desarrollar sectores o actividades económicas nacientes. A su vez, la otra mitad se orienta a prestaciones sociales para sectores de bajos ingresos, a través de exenciones tributarias y bienes y servicios con gravámenes del IVA de cero. No obstante, el gasto fiscal beneficia a todos los consumidores de todos los niveles de ingresos, por lo que el mismo termina beneficiando también a los grupos de mayores ingresos de la población (Pecho 2014 y FIEL 2015).
- En los países de ALC, el gasto fiscal desfavorece a los grupos poblacionales con menos capacidad económica: *“las deducciones del impuesto sobre la renta personal (aproximadamente 1.6% del PIB) por concepto de pagos de intereses hipotecarios, gastos en educación privada para hijos de cierta edad, gastos médicos y otros, benefician únicamente a los grupos de ingresos más altos de la población.*

De igual modo, el gasto fiscal en forma de tasas menores o diferenciales del IVA dirigidas a aumentar el carácter progresivo de este impuesto produce un gasto fiscal regresivo a causa de errores de focalización o de inclusión. En general, en términos de porcentaje del gasto total por grupo de ingresos, la mayor parte del gasto fiscal relacionado con el IVA parece ser de carácter progresivo, ya que la cantidad del IVA que se paga es menor en los grupos más pobres, entre los que hay un mayor consumo de bienes excluidos. Sin embargo, la cantidad de recursos en términos monetarios que economiza cada grupo de ingresos es claramente regresiva, ya que aumenta con el nivel de ingresos y la capacidad relativa de consumir bienes excluidos”.

Para superar el limitado efecto redistributivo de las políticas fiscales y a su vez superar las condiciones de desigualdad, se considera importante lograr la creación de condiciones oportunas y eficaces en el acceso a las oportunidades que conduzcan a la movilidad social y las mejoras en la distribución del ingreso a largo plazo, a la par debe promoverse una combinación de políticas económicas y fiscales que garanticen un gasto social de calidad, la inversión en obras de infraestructura pública para la oferta de servicios públicos de calidad dirigidos a todos los ciudadanos; la mejora del capital humano; así como la promoción del crecimiento y el empleo productivo a largo plazo⁴⁵. Si bien, se evidencian avances en el gasto social, en materia de educación, salud, agua y sanidad, para continuar disminuyendo las desigualdades en los países de ALC se hace necesaria la definición de políticas fiscales que concreten adecuadamente una estructura y gastos tributarios⁴⁶.

⁴⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*. Septiembre 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>

⁴⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*. Septiembre 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>

Con respecto a la tributación, entre sus principios formulados durante los siglos XIX y XX y vigentes en la actualidad, se mencionan: a) la máxima neutralidad de los impuestos, b) la equidad y c) el costo mínimo de recaudación y cumplimiento. De estos, el principio de la equidad expresa que es necesario que en el sistema impositivo se lleve a cabo una diferenciación en la aplicación de impuestos, cargando con mayores impuestos al contribuyente que tienen mayor capacidad contributiva⁴⁷.

Igualmente, las doctrinas tributarias definieron dos enfoques para abordar la equidad impositiva: a) el principio del beneficio, que carga con más impuestos a quienes obtienen mayores beneficios de las actividades del Estado y b) el principio de la capacidad de pago, que asigna una carga tributaria igualitaria a quienes tienen igual capacidad contributiva y una mayor carga tributaria a los de mayor capacidad⁴⁸.

En este orden, el economista Richard Musgrave (1910-2007), destaca dos tipos de equidad: la horizontal, que expresa que las personas con igual capacidad de pago deben ser tratadas de modo igual; y la vertical, donde las personas con desigual capacidad deben tener desigual imposición⁴⁹.

Pese a valorarse los anteriores preceptos tributarios, en ALC las políticas tributarias demuestran enfoques diversos a estos. En su estudio “Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2017”, CEPAL afirma que ALC evidencia una baja carga tributaria a los contribuyentes más ricos, debido a que los ingresos de capital se gravan a menores tasas que los ingresos laborales o, inclusive, en algunos países no se gravan. *Además, son los contribuyentes más ricos los que más pueden aprovechar la planificación tributaria agresiva con el fin de minimizar el pago de impuestos en sus países de residencia*⁵⁰. Siendo lo anterior uno de los desafíos de la región en materia fiscal.

En el informe de OXFAM “Justicia Fiscal para Reducir la Desigualdad en Latinoamérica y El Caribe” (2014), se afirma que los sistemas fiscales de ALC presentan, en general, estructuras tributarias regresivas e inequitativas que intensifican la concentración de los ingresos y la riqueza, y somete a una mayor presión al gasto público⁵¹. Esta situación tiene como consecuencia la permanencia de injusticia fiscal, definida por sistemas recaudatorios insuficientes e insostenibles, que evidencian, entre otras, mayores cargas impositivas sobre quienes tiene menor capacidad de cumplir con ellas. Lo que se traduce en la permanencia de la evasión fiscal, una débil institucionalidad en el tema que

47 Suárez, N. (2010). *Impuestos y Evasión Fiscal en República Dominicana*, de Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, S. J. Octubre 2017. Disponible en: <https://ceritoycruz.files.wordpress.com/2013/11/doc-12.pdf>

48 *Ibídem*.

49 *Ibídem*.

50 CEPAL / AECID. (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2017. La Movilización de Recursos para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible*. Septiembre 2017. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf

51 OXFAM. (2014). *Justicia Fiscal para Reducir la Desigualdad en Latinoamérica y El Caribe*. Septiembre 2017. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/justicia_fiscal_para_reducir_la_desigualdad_en_latinoamerica_y_el_caribe_.pdf

da acceso a la corrupción y limitadas condiciones para la rendición de cuentas, lo que a su vez afectan la transparencia y la definición y ejecución de políticas fiscales más igualitarias. Todo lo anterior se revierte en escasas oportunidades de progreso económico digno y sostenible y movilidad social⁵².

Otro estudio de OXFAM profundiza en lo anterior. En “Privilegios que Niegan Derechos” (2016) advierte que las personas más pobres dedican sus ingresos al consumo y no cuentan con la capacidad económica para el ahorro o las inversiones. No obstante, esto, se observa que las cargas impositivas se orientan precisamente al consumo, sin diferenciar el nivel de ingresos de dichos consumidores, por lo que los más afectados con estos gravámenes son precisamente los más pobres, existiendo poca protección para ellos.

Al contrario, se observa una inexistente presión fiscal sobre la riqueza y la propiedad, tasas bajas sobre los ingresos personales, así como exoneraciones y exenciones que favorecen a los segmentos de la población con mejores ingresos y más acaudalados y a sectores de la actividad económica.

Lo anterior evidencia una política tributaria desigual que percibe, por ejemplo, mayores impuestos del consumo que de las propiedades, siendo en estas donde se concentra mayor riqueza, lo cual continua cultivando la inequidad tributaria que perjudica a la población pobre y trabajadora⁵³.

Otros importantes estudios han concluido que además de políticas tributarias que inciden sobre la desigualdad, otro elemento muy estrechamente relacionado es, a nivel general, el débil potencial recaudatorio de los países latinoamericanos que se traduce en una baja presión fiscal que conlleva a limitadas transferencias para los más pobres. En este sentido, se ha planteado que para disminuir la desigualdad es imprescindible una relación estrecha en el diseño y aplicación de políticas sociales, políticas de protección social y políticas fiscales⁵⁴, entre las propuestas emitidas al respecto se consideran:

- Diseño de la política fiscal que considere la desigualdad como una dimensión gravitante para el desarrollo sostenido⁵⁵.
- Finanzas públicas que reflejen un modelo social y económico equitativo que elimine la concentración del poder y las discriminaciones⁵⁶ y sea una herramienta redistributiva de la riqueza de los países⁵⁷.

52 *Ibidem*.

53 OXFAM. (2016). *Privilegios que Niegan Derechos. Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y El Caribe*. Septiembre 2017. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf

54 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Octubre 2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf

55 *Ibidem*.

56 OXFAM. (2014). *Justicia social para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe*. Octubre 2018. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-LAC-fiscal-justice-100914-es.pdf>

57 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Octubre 2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf

- Aumentar la capacidad recaudatoria y la equidad de las políticas tributarias como primer paso para combatir la misma⁵⁸.
- Eliminar las exenciones tributarias o las tasas menores del IVA de ciertos productos y servicios y destinar los nuevos ingresos de esta medida a transferencias directas a grupos de menores ingresos y transferencias en educación y salud⁵⁹.
- Diversificar la económica y promover el desarrollo de actividades ecológicamente responsables y generadoras de empleos de calidad⁶⁰.
- Los impuestos y el gasto público, deben complementarse y deben estar diseñados para favorecer de manera directa la forma en la que se distribuyen los ingresos y la riqueza entre las distintas personas o clases sociales⁶¹.
- Promover a través de las políticas fiscales el progreso de bases amplias de la población, estimulando oportunidades económicas para pequeños sectores productivos⁶².
- Garantizar la transparencia en la implementación de reformas y políticas fiscales⁶³.

De lo anterior se concluye que la disminución de la desigualdad en ALC dependerá principalmente de la voluntad política para producir los cambios en el sistema fiscal, así como en la estructura productiva⁶⁴. En este sentido una política fiscal diseñada teniendo en cuenta la protección al consumo de los más pobres, que incentive las actividades productivas ecológicamente responsables, que promuevan empleos para la mayoría de manera inclusiva generará oportunidades para la población en pobreza, vulnerabilidad y exclusión⁶⁵, logrando con ello disminuir la eliminación de las desigualdades en ALC.

58 OXFAM. (2016). *Privilegios que Niegan Derechos. Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y El Caribe*. Septiembre 2017. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf

59 OXFAM. 2014. *Justicia social para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe*. Octubre 2018. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-LAC-fiscal-justice-100914-es.pdf>

60 *Ibidem*.

61 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. 2016. *Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2016. Las Finanzas Públicas ante el Desafío de Conciliar Austeridad con Crecimiento e Igualdad*. Septiembre 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>

62 OXFAM. 2014. *Justicia social para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe*. Octubre 2018. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-LAC-fiscal-justice-100914-es.pdf>

63 *Ibidem*.

64 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Comunicado de prensa de 2015. *La desigualdad se debe combatir con voluntad política y reformas productivas y fiscales, coinciden en la CEPAL*. Octubre 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-desigualdad-se-debe-combatir-voluntad-politica-reformas-productivas-fiscales>

65 OXFAM. (2016). *Privilegios que Niegan Derechos. Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y El Caribe*. Septiembre 2017. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf

III. POLÍTICA FISCAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

3.1 Marco legal de la Política Fiscal en la República Dominicana

El marco legal que sirve de base para el ejercicio de la política fiscal en el país incluye la Constitución de la República Dominicana; la Ley 1-12, de la Estrategia Nacional de Desarrollo; y el Código Tributario Dominicano, acompañado de las leyes tributarias que lo modifican o complementan.

La **Constitución** establece, en su artículo 217, que el régimen económico del país debe orientarse hacia la búsqueda del desarrollo humano y fundamentarse, no solo en el crecimiento económico, sino en la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, entre otros. Asimismo, determina en sus artículos 233 y 242, que el Presupuesto General del Estado y el Plan Plurianual Nacional deben elaborarse en el marco de la sostenibilidad fiscal.

En los artículos 243 y 244, la Carta Magna establece los principios legalidad, justicia, igualdad y equidad, como aquellos en los que se basa el régimen tributario dominicano, y establece que las exenciones y exoneraciones del pago de impuestos y transferencias de derechos deben estar sujetas a ratificación en el Congreso Nacional y estar orientadas a la captación de capitales de inversión que contribuyan al fomento de la economía nacional y a las políticas de interés social.

La **Estrategia Nacional de Desarrollo (END)**, Ley 1-12, mandato también de la Constitución, establece en su considerando décimo sexto que, para poder cumplir con las acciones y metas que la misma se propone para alcanzar el desarrollo deseado al 2030, se requiere que *“se disponga del financiamiento oportuno en un marco de sostenibilidad fiscal, y de equidad y eficiencia tributaria”*. Asimismo, en el enunciado de visión define el país a futuro como un Estado social y democrático de derecho, que promueve la equidad, la igualdad de oportunidades y la justicia social⁶⁶.

El segundo eje de desarrollo de la END propone la construcción de *“una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y*

⁶⁶ Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana, 25 de enero de 2012. Art.5.

territorial; mientras que en el tercer eje de desarrollo, apunta a una economía que genera crecimiento alto y sostenido con equidad⁶⁷.

En apoyo a la consecución de lo esperado, la END plantea, en su artículo 36, la necesidad de una reforma fiscal, para lo cual el país debe avocarse a la generación de consenso entre las fuerzas políticas, económicas y sociales que arribe a la firma de un pacto fiscal *“orientado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar, la sostenibilidad fiscal a largo plazo, mediante el apoyo sostenido a un proceso de reestructuración fiscal integral y el marco de una ley de responsabilidad fiscal que establezca normas y penalidades para garantizar su cumplimiento”*.

Este artículo establece que, en el marco de los tres años tras la promulgación de dicha ley (2015), debía iniciarse un proceso orientado, entre otros aspectos, a reducir la evasión fiscal; elevar la calidad, eficiencia y transparencia del gasto público; elevar la eficiencia, transparencia y equidad de la estructura tributaria; consolidar en el Código Tributario los regímenes de incentivos; elevar la presión tributaria para viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos en la misma END; así como cumplir con los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales que tienen implicaciones fiscales⁶⁸.

Igualmente, entre las líneas de acción que se plantean para alcanzar el Tercer Eje Estratégico de Desarrollo de la END se encuentran las 3.1.1.2 y el 3.1.2.1, que están directamente relacionadas con la reforma fiscal y el sistema tributario en el país, las cuales indican:

“3.1.1.2 Impulsar una reforma fiscal integral, basado en la progresividad y transparencia tributaria, orientado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas del sector público consolidado, en el marco de una ley de responsabilidad fiscal que permita implementar políticas contra cíclicas y establezca normas y penalidades para garantizar su cumplimiento”.

“3.1.2.1 Desarrollar un sistema tributario progresivo otorgando prioridad a la contribución directa mediante la ampliación de la base contributiva, la racionalización de los incentivos fiscales, la minimización de sus efectos negativos sobre las decisiones de los agentes económicos y el incremento en la eficiencia recaudatoria, bajo un principio de contribución según la capacidad económica de cada contribuyente”.

En relación a lo anterior, se define Sistema Tributario como el conjunto de medidas que están orientadas a la generación de ingresos por concepto del pago tributos. El ST se considera: a) progresivo cuando las tasas impositivas crecen a medida que se incrementa la base sobre la cual se aplican, lo impone una mayor carga porcentual a los ricos frente a los pobres, es decir, los contribuyentes

⁶⁷ *Ibidem*. Arts. 8 y 9.

⁶⁸ Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana, 25 de enero de 2012. Art. 36.

con mayor riqueza pagan un porcentaje mayor de impuestos y b) regresivo cuando las tasas impositivas van decreciendo a medida que crece la base sobre la cual se aplican los tributos; así que los contribuyentes con niveles mayores de riqueza pagan un porcentaje menor de impuestos que aquellos que tienen un nivel más bajo⁶⁹.

En materia directamente impositiva, los tributos o impuestos internos de la República Dominicana se encuentran regidos por la Ley No. 11-92, que aprueba el **Código Tributario de la República Dominicana**⁷⁰ y sus modificaciones; así como por los reglamentos para su aplicación, Decretos No. 139-98, 140-98 y 79-03, y sus modificaciones⁷¹.

El Código Tributario Dominicano tiene como propósito establecer el proceso legal y administrativo del sistema tributario en relación con los impuestos internos que se recaudan en el país. El título I del Código establece las normas generales, procedimientos y sanciones tributarias; mientras que los títulos del II al V, determinan el abordaje de los principales impuestos del sistema tributario dominicano: el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), el Impuesto Selectivo al Consumo, y el Impuesto sobre Activos⁷².

Entre las principales leyes tributarias que modifican o complementan el Código Tributario se encuentran las siguientes⁷³:

- Ley 166-97 que crea la actual Dirección General de Impuestos Internos
- Ley 288-04 sobre Reforma Fiscal
- Ley 557-05 sobre Reforma Tributaria
- Ley 495-06 sobre Rectificativa Fiscal
- Ley 13-07 del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo
- Ley 172-07 que reduce la tasa del Impuesto sobre la Renta
- Ley 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible
- Leyes No. 18-88, 288-04 y 253-12, que abordan el Impuesto al Patrimonio Inmobiliario (IPI)
- Ley 241-67 sobre Tránsito de Vehículos de Motor y que crean impuestos en esta materia
- Leyes No. 2569-50, 288-04, 173-07 y 253-12, que abordan los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones

69 Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP. (sin año). *Los presupuestos de Gastos Tributarios: Conceptos y desafíos de implementación*. Octubre 2017. Disponible en: <http://asip.org.ar/los-presupuestos-de-gastos-tributarios-conceptos-y-desafios-de-implementacion/>

70 Ley No. 11-92, *Código Tributario*, Santo Domingo, República Dominicana, 16 de mayo de 1992. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/legislacion/codigoTributario/Documents/Titulo1.pdf>

71 Guzmán A. (sin año). *Derecho Fiscal*, de Guzmán Ariza, Abogados y Consultores. Octubre 2017. Disponible en: <http://drlawyer.com/espanol/derecho-fiscal/>

72 Dirección General de Impuestos Internos. (2017). *Sistema Tributario Dominicano*. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/et/nivelContribuyentes/Materiales%20Tcnicos/Sistema%20Tributario%20Dominicano.pdf>

73 *Ibidem*.

- Ley 139-11 que modifica artículos de diversas leyes tributarias incluyendo el Código Tributario con el objetivo de incrementar lo recaudado en materia impositiva⁷⁴

3.2 Rectoría de la política fiscal en la República Dominicana

En la República Dominicana, el órgano rector de las finanzas públicas es el Ministerio de Hacienda, cuya misión es diseñar y proponer al Poder Ejecutivo la política fiscal del gobierno, en lo relacionado a los ingresos, los gastos y el financiamiento del sector público, dirigir la ejecución y evaluación de dicha política, bajo parámetros de sostenibilidad fiscal en el corto, mediano y largo plazo, dentro de la política económica establecida por el gobierno y de las directrices estratégicas establecidas en el Consejo Nacional de Desarrollo⁷⁵.

Entre sus atribuciones y funciones se destacan⁷⁶:

- Dirigir la política fiscal global del gobierno y sus componentes: ingresos, gastos y financiamiento, garantizando su sustentabilidad;
- Desarrollar, implantar y mantener el sistema de estadísticas fiscales;
- Realizar estudios económicos y fiscales analizando y evaluando el comportamiento, resultados e impacto de los componentes de la política fiscal;
- Analizar, diseñar y evaluar la política de ingresos públicos, tanto tributarios como de otra procedencia, en el marco de la política macroeconómica y fiscal;
- Elaborar y proponer la legislación de los regímenes tributario y aduanero; velar por la legalidad, eficiencia y transparencia de dichos regímenes;
- Formular políticas que tiendan a la contención del gasto y al mejoramiento del resultado fiscal, así como a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público; y
- Vigilar el cumplimiento de la normativa legal en materia de exoneraciones de los impuestos, tasas y derechos, establecidas por las disposiciones legales vigentes.

Para el cumplimiento de esta misión, el Ministerio cuenta en su estructura con una Unidad de Análisis y Política Fiscal, que: a) coordina la recopilación y ordenamiento de información que permite el seguimiento continuo de la coyuntura fiscal y la toma de decisiones en la materia; b) interpreta, analiza y diseña una política fiscal sustentable a corto, mediano y largo plazo y c) realiza estudios económicos y fiscales sobre el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento y sobre su compatibilidad con el resto de las variables macroeconómicas⁷⁷.

⁷⁴ Ley No. 139-11, Santo Domingo, República Dominicana, 24 de junio 2011. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/139-11.pdf>

⁷⁵ Ley 494-06, Organización del Ministerio de Hacienda. Santo Domingo, República Dominicana, 27 de diciembre de 2006. Octubre 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/images/docs/marco_legal/leyes/ley_494-06_seh.pdf

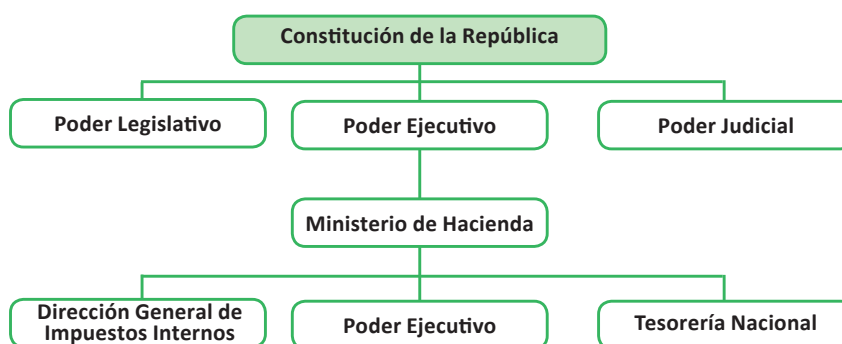
⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

Asimismo, la Ley 494-06 instituye la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, la cual tiene como funciones:

- Asesorar a la autoridad competente en temas relacionados con políticas y normas tributarias;
- Realizar estudios y elaborar modelos que sirvan de base para el diseño de la política tributaria;
- Diseñar y proponer la política tributaria;
- Emitir opinión y políticas sobre la aprobación de tasas, patentes, contribuciones o cualquier otro tipo de ingreso público;
- Vigilar el cumplimiento de la legislación y normas tributarias nacionales, en coordinación con la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas;
- Participar en las negociaciones y convenios del Estado en materia tributaria y arancelaria; proponer los lineamientos y directrices sobre exoneraciones tributarias;
- Analizar y resolver las solicitudes de exoneración que, de acuerdo con las normas legales, sean de su competencia, procurando la transparencia y la debida fiscalización;
- Emitir opinión en la elaboración de proyectos de ley que contemplen el otorgamiento de exoneraciones tributarias⁷⁸.

Imagen No. 1
Marco Institucional del Sistema Tributario Dominicano



Fuente: Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, S. J. Suárez, Nelson. 2010. Impuestos y Evasión Fiscal en República Dominicana.

⁷⁸ Ley 494-06, Organización del Ministerio de Hacienda. Santo Domingo, República Dominicana, 27 de diciembre de 2006. Octubre 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/images/docs/marco_legal/leyes/ley_494-06_seh.pdf

3.3 Órganos de la Administración Tributaria

De acuerdo con la Ley 227-06 y tal como se observa en la imagen No. 1, los órganos que integran la administración tributaria en la República Dominicana son la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA), ambas bajo la vigilancia del Ministerio de Hacienda.

La DGII se crea con la promulgación de la Ley 166-97 como la entidad encargada de la recaudación y administración de todos los tributos internos nacionales, así como de asegurar y velar por la correcta aplicación del Código Tributario y de las demás leyes tributarias⁷⁹. Entre sus atribuciones se encuentran:

- Recaudar los tributos de conformidad con las leyes y políticas tributarias vigentes;
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones tributarias que puedan surgir de la aplicación de la Constitución de la República, los tratados internacionales de índole tributario ratificados por el Congreso Nacional, el Código tributario y las leyes y demás normas tributarias;
- Prevenir los ilícitos tributarios y aplicar las sanciones que correspondan⁸⁰.

Con respecto a la Dirección General de Aduanas, DGA⁸¹, mediante la Ley 226-06 es reconocida como ente de derecho público con personalidad jurídica propia, autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica, y con patrimonio propio. Su objetivo es eficientizar, transparentar y sistematizar todas las actividades de las aduanas del país para hacer efectivas las medidas que faciliten el comercio, aumenten las recaudaciones fiscales y contribuyan con otros organismos del Estado a reducir diferentes tipos de riesgos provenientes del exterior que puedan afectar el desarrollo sostenible de la Nación⁸².

3.4 Política fiscal y desigualdad en la República Dominicana

3.4.1 Contexto de las reformas en materia fiscal

En el año 2010, se promulga la Constitución de la República Dominicana, que define al país como un “Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”⁸³. En materia tributaria, la Carta Magna

⁷⁹ Ley 227-06 que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), Santo Domingo, República Dominicana, 19 de junio de 2006. Octubre 2017. Disponible en: <http://www.dgii.gov.do/dgii/leyesOrganicas/Documents/ley227-06.pdf>.

⁸⁰ Ley 166-97 de creación de la Dirección General de Impuestos Internos., Santo Domingo, República Dominicana, 5 de febrero de 1988. Octubre 2017. Disponible en: <http://www.dgii.gov.do/dgii/leyesOrganicas/Documents/Ley166-97.pdf>

⁸¹ *Ibidem*. Art.4

⁸² *Ibidem*. Art. 19.

⁸³ Constitución de la República Dominicana. 2010. Art. 7.

establece los principios del sistema de tributación, así como las condiciones necesarias para que los participantes puedan beneficiarse de las exenciones de impuestos y transferencias de derechos⁸⁴. Esto establece hitos a observar en materia de transparencia y equidad del sistema tributario y sus impactos en distribución de la riqueza.

En noviembre del 2010, un grupo de expertos internacionales en materia de desarrollo emitió el Informe “República Dominicana 2010-2020. Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de República Dominicana” o Informe Attali. Este se elaboró con el objetivo de identificar las acciones de mediano plazo que serían necesarias implementar para poder hacer realidad los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo que ya se encontraba en proceso de discusión como proyecto de ley para ser promulgada. En este informe se evidenciaron debilidades en la estructura tributaria que arrojaban los siguientes hallazgos⁸⁵:

- Una presión fiscal⁸⁶ muy baja, que fluctuaba entre 13% y 15% del PIB, siendo necesaria una tasa por lo menos del 24% para implementar las políticas necesarias;
- 60% del total de los ingresos fiscales correspondía a impuestos indirectos⁸⁷, es decir, al Impuesto sobre Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), situación que genera desigualdad puesto que este impuesto al consumo sobrecarga más a los consumidores de grupos vulnerables;
- De igual manera se identificó un notable número de exoneraciones y de subvenciones como gastos tributarios o gastos fiscales, los cuales alcanzaron el 5.8% del PIB en 2009, como resultado de 169 medidas adoptadas desde 1988. Al respecto, el informe indica que no obstante el peso de los gastos tributarios en el presupuesto del Estado y en la proporción de la riqueza nacional, los resultados de estas medidas no fueron evaluados para determinar su eficacia en relación a los objetivos por los cuales fueron creados.
- La presión fiscal estaba limitada principalmente por la evasión fiscal y debido a que aproximadamente el 55% de la población trabajaba en el sector informal sin contribuir al fisco, pese a los esfuerzos de la administración fiscal para superar esta situación.

84 *Ibidem* Arts. 33 y 34.

85 Attali, J. (2010). *República Dominicana 2010-2020. Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de República Dominicana*. Octubre 2017. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/informe-attali.pdf>

86 La presión fiscal o tributaria es el porcentaje resultante de la relación entre el total de ingresos fiscales que el Estado recibió en un año por concepto de impuestos y el producto interno bruto (PIB) de ese año. El producto interno bruto (PIB) es un indicador de la riqueza o de la dinámica económica de un país o región, que mide el valor monetario de la producción de bienes y servicios de demanda final en un período determinado, mayoritariamente un año fiscal.

87 Los impuestos indirectos son aquellos que gravan el consumo o uso de bienes y servicios de las personas o empresas. Se denominan indirectos porque no repercuten en forma directa sobre los ingresos, sino que recaen sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios.

- Se concluye, además, que existía una reticencia general al pago de impuestos debido a que se consideraba que debía primar la racionalización y reducción del gasto público frente a nuevos ingresos.

Ante estos hallazgos, el informe concluye que el Estado tiene tres opciones: a) aumentar la deuda pública; b) aumentar la presión fiscal, comenzando por una ampliación de la base tributaria, antes que por un incremento de las tasas, de manera de garantizar un incremento en la progresividad global de la política fiscal y buscar mejorar la optimización del gasto tributario, siendo para ello necesario crear las condiciones para una mayor sensibilización y aceptación sobre la tributación; y c) racionalizar el gasto público como una manera de fomentar y restablecer la confianza de los contribuyentes con la administración fiscal. Esto sería posible dirigiendo los fondos recolectados a utilidad y beneficio de la ciudadanía e informando a la misma sobre estas medidas. *“Esta tercera opción es la que permitirá las dos primeras”⁸⁸.*

En este contexto, en el año 2012 se promulgó la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo al 2030 (END), en cuyo Tercer Eje de Desarrollo, con sus respectivos objetivos y líneas de acción, se aborda la temática fiscal, generando para el país una serie de compromisos entre los que se encuentra la firma de un pacto fiscal (Art. 36), que implicaría una reforma fiscal integral que toque no solo la estructura tributaria, sino también el gasto público, y que tendría que comenzar en el plazo de tres años desde la aprobación de la END. Sin embargo, a finales de ese mismo año 2012, fue promulgada la Ley 253-12 Sobre Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, conocida como la Reforma Fiscal del 2012, la cual, de implementación paulatina y escalonada, completó su proceso de reajustes en el año 2016.

El incremento experimentado en la deuda pública y el déficit fiscal al cierre del año 2012 generó preocupación en los sectores interesados en la dinámica económica del país, en la justicia social y en el manejo de las finanzas públicas. Es así como en el mes de noviembre del año 2013 fue introducido en la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de sobre Responsabilidad y Transparencia Fiscal, elaborado con la asesoría del Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), en respuesta a lo contemplado en el artículo 36 de la Estrategia Nacional de Desarrollo sobre reforma fiscal⁸⁹.

En el Congreso Nacional se inició el debate de dicho proyecto, el cual no ha sido aprobado por falta de acuerdos en los topes para los componentes de la

⁸⁸ Attali, J. (2010). *República Dominicana 2010-2020. Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de República Dominicana*. Octubre 2017. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/informe-attali.pdf>

⁸⁹ Listín Diario. (2013). *Introducen Proyecto de Ley sobre Responsabilidad y Transparencia Fiscal*. Octubre del 2017. Disponible en: <https://www.listindiario.com/la-republica/2013/10/17/296177/introducen-proyecto-de-ley-sobre-responsabilidad-y-transparencia-fiscal>

política fiscal que el mismo plantea⁹⁰, establece *“las reglas y condiciones para el logro de una prudente, responsable y transparente gestión financiera del Estado, base esencial para el desarrollo económico y sostenible de la Nación..., la estructura institucional encargada de la aplicación y supervisión del régimen de responsabilidad y transparencia fiscal, así como el sistema de consecuencias que se deriva de su inobservancia, violación o inaplicación”*⁹¹.

Este proyecto de ley se orienta a establecer un marco normativo claro que permita la transparencia y saneo de las finanzas públicas, la eliminación paulatina de los déficits fiscales y la reducción de los niveles de deuda pública. Sus ejes transversales son el establecimiento de reglas fiscales, de un fondo de estabilización de sostenibilidad fiscal y de una oficina profesional de asistencia al Congreso Nacional sobre preparación y ejecución del presupuesto de la Nación con requisitos de transparencia fiscal; así como la institución de un régimen de sanciones por infracciones⁹².

Basados en estudios de organismos internacionales y sus propios análisis en materia fiscal dominicana, el CREES ha destacado la importancia de una reforma fiscal integral en respuesta del mandato de la END en su artículo 36, por lo que, además del proyecto de ley anteriormente mencionado, presentó a la sociedad dominicana, en marzo del 2015, el Anteproyecto de Ley de Reforma Integral del Código Tributario, con la salvedad de que el mismo ha experimentado diez modificaciones desde el 2012 hasta la fecha de la propuesta, las cuales consideran no han permitido el logro de la ampliación de la base imponible⁹³; sino que han generado distorsiones en las actividades económicas, incrementado el *costo de cumplir con las leyes impositivas y promovido la informalidad, la evasión y la elusión fiscal*, situación que afecta la *creación de empleos formales, la movilidad socioeconómica de los dominicanos, la sana competencia entre los agentes económicos, la competitividad empresarial y las propias recaudaciones*⁹⁴.

Entre los propósitos y objetivos de la propuesta se encuentran la simplificación, transparencia y agrupación en un solo volumen de la tributación interna en el país; el incremento de la capacidad productiva del país para la generación de más y mejores empleos formales, la reducción de los incentivos a la informalidad en las transacciones; la reducción de la evasión y la elusión fiscales; y el incremento

90 Diario Libre. (2016). *Vuelve a perimir el Proyecto de Responsabilidad Fiscal en Diputados*. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/economia/vuelve-a-perimir-el-proyecto-de-responsabilidad-fiscal-en-diputados-FY4414520>

91 Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, CREES. (2013). *Proyecto de Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal*. Octubre 2017. Disponible en: http://crees.org.do/sites/default/files/media_files/Proyecto%20de%20Ley%20de%20Responsabilidad%20y%20Transparencia%20Fiscal.pdf

92 El Dinero. (2016). Senior, J. *Econolegales, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal*. Octubre de 2017. Disponible en: <https://www.eldinero.com.do/24805/ley-de-responsabilidad-y-transparencia-fiscal/>

93 *La base imponible es la suma del valor monetario correspondiente al volumen de todos aquellos aspectos, actividades, operaciones, propiedades, entre otros, que por ley son objeto de obligación de pago de un tributo o impuesto.*

94 Redacción El Dinero. *Crees presenta propuesta de reforma al Código Tributario*. 25 de marzo 2015. octubre 2017. Disponible en: <https://www.eldinero.com.do/10638/crees-propuesta-reforma-codigo-tributario/>

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, CREES. (2015). *Propuestas de Reforma Fiscal Integral*. octubre 2017. Disponible en: <http://crees.org.do/es/art%C3%ADculo/propuestas-de-reforma-fiscal-integral>

de las recaudaciones fiscales mediante una mayor actividad productiva y la ampliación de las bases imponibles⁹⁵.

3.4.2 Política fiscal en República Dominicana y desigualdad

El divorcio o distanciamiento existente en los países de ALC entre política fiscal y tributaria, crecimiento económico y condiciones de equidad, no deja exenta a la República Dominicana, país en el que las desigualdades existentes dejan en entredicho la eficacia de las políticas públicas para garantizar la igualdad de derechos y de oportunidades en materia de distribución de la riqueza, de desarrollo y de movilidad social.

Asimismo, el sistema tributario dominicano está marcado por la regresividad, el predominio de los impuestos indirectos sobre los directos, la existencia de privilegios en materia fiscal y la falta de seguimiento y medición al impacto de los mismos, situaciones de evasión fiscal, así como desconocimiento y poco involucramiento de la sociedad civil y la ciudadanía en general en estas temáticas de alto impacto en el desarrollo y la calidad de vida de los habitantes en general.

En 2014, el Banco Mundial, en base a estudios realizados con estadísticas oficiales del Estado Dominicano, afirmó que el país presentaba vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad. Sostuvo que, a pesar del fuerte crecimiento económico de la última década, existían grandes inequidades en la sociedad dominicana y las mismas disminuían a un ritmo menor de lo esperado. El PIB per cápita nacional mostró un crecimiento de casi un 50% entre 2000 y 2011, mientras que en América Latina y el Caribe solo creció un 26%; la tasa de crecimiento anual del PIB en el país para ese período fue de 3.8% entre el 2000 y el 2011, mientras que en América Latina y el Caribe el promedio de crecimiento anual fue de 2.9%; sin embargo, este hecho no generó un impacto positivo en la población, visto que luego del crecimiento de la pobreza moderada, provocado por la crisis económica del 2003-2004, la misma se redujo solo a la mitad⁹⁶.

Igualmente afirmó que en el 2000 el 32% de los dominicanos eran pobres, ubicándose 10 puntos porcentuales por debajo de la cifra total de LAC. Sin embargo, la crisis económica en la República Dominicana ocasionó que esta cifra subiera 17 puntos porcentuales, alcanzando un máximo de 50% en el 2004, sobrepasando la pobreza de LAC, que promediaba un 41%. En los años siguientes, la pobreza se redujo, pero los niveles no disminuyeron a la par que la de LAC y por el contrario, la brecha se abrió más.

En 2011, la pobreza en la República Dominicana era del 40.4%, disminuyendo sólo 9 de los 17 puntos porcentuales que había ganado durante la crisis y

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Banco Mundial. (2014). *Cuando la Prosperidad No es Compartida: Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en la República Dominicana*. Septiembre del 2017. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/798681468248706257/pdf/857600SPANISH00sment0espa00o100web0.pdf>

permaneció por encima del nivel al principio de la década, siendo, inclusive, más alta que la tasa promedio de ALC. En contraste, la pobreza cayó de manera substancial en LAC durante la década del 2000, llegando a un 27%⁹⁷.

Asimismo, en cuanto a la movilidad económica ascendente⁹⁸ esta fue menor al 2% de la población en el país durante el período 2000 al 2011, la cual contrastaba con el 41% en la región. En este periodo más del 19 % de los dominicanos experimentaron el descenso de su estatus económico, además, una tercera parte de la población era pobre a pesar de tener habilidades y activos que les permitieran ingresos mayores; y profundizaba la situación de pobreza originadas por las desigualdades en la cobertura y calidad de los bienes y servicios básicos (agua, educación, salud)⁹⁹.

Este estudio resaltó la importancia de fomentar una política fiscal equitativa, eficiente y sostenible, al plantear esta como una de las tres opciones de política pública a implementar para enfrentar los factores de desigualdad que imperan en la República Dominicana. Esta habría de acompañarse de la construcción de instituciones transparentes y eficientes que promovieran la creación de condiciones claves para garantizar el acceso de las poblaciones más vulnerables al mercado laboral, a la igualdad de oportunidades para el desarrollo, a bienes y servicios de calidad, y al logro de una vida cada vez más digna¹⁰⁰.

En los últimos años la situación del país evidencia mejoras sustanciales tanto en el crecimiento económico, como en la disminución de la pobreza¹⁰¹.

El crecimiento económico en 2016 fue de 6.6% y en 2017 de un 4.6%, se espera que al finalizar el 2018 el crecimiento sea de 5% y se mantenga así en el futuro cercano. Este crecimiento del país se considera uno de los más significativos de ALC en los últimos 25 años. En cuanto a la tasa de pobreza en 2015 esta fue de 30.8% disminuyendo en 2016 a 28.9%, según datos oficiales¹⁰².

97 *Ibidem*.

98 *Porcentaje de población que dispone de capacidad y oportunidades para escalar a un nivel económico y social más alto.*

99 *Banco Mundial. (2014). Cuando la Prosperidad No es Compartida: Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en la República Dominicana. Septiembre del 2017. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/798681468248706257/pdf/857600SPANISH00sment0espa00o100web0.pdf>*

100 *Ibidem*

101 *Banco Mundial. (2018). República Dominicana: Panorama general. Octubre 2018. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>*

102 *Ibidem*

Tabla No.3
Crecimiento económico, pobreza y desigualdad en
República Dominicana en el período 2008-2017

AÑO	CRECIMIENTO ECONÓMICO PIB %	POBREZA GENERAL PERSONAS %	ÍNDICE DESIGUALDAD GINI HOGARES %
2008	3.2	43.2	0.515
2009	0.9	41.2	0.506
2010	8.3	40.5	0.490
2011	3.1	39.3	0.498
2012	2.7	39.7	0.496
2013	4.9	39.6	0.489
2014	7.6	34.8	0.468
2015	7.0	30.8	0.459
2016	6.6	28.9	0.450
2017	4.6	25.5	0.457
Total Promedio	4.89	36.35	0.482

Fuente: Elaboración propia a partir del documento del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, "Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana 2017.

No obstante, para mejorar los niveles de crecimiento económico, y disminuir la pobreza, se considera necesario, al igual que en la década del 2000, responder a retos clave como la creciente deuda externa, el fortalecimiento de los ingresos fiscales y de la gestión financiera para que dichos avances se traduzcan en inclusión y sostenibilidad¹⁰³.

En este orden, el Banco Mundial considera que la principal problemática en materia de política fiscal para garantizar la reducción de la desigualdad en la República Dominicana se relaciona directamente con la limitación que la estructura actual de la política fiscal para proporcionar bienes y servicios públicos suficientes y de calidad, la cual paralelamente eleva la carga fiscal a los pobres y vulnerables¹⁰⁴.

Esta problemática se desglosa en la baja presión tributaria; la regresividad del sistema tributario y la supremacía de los impuestos indirectos; el hecho de que los gastos tributarios beneficien en su gran mayoría a los miembros más afluentes de la sociedad; y la limitada capacidad presupuestaria que enfrenta el país ante las situaciones de déficit, que impiden aumentar y reorientar los recursos públicos a sectores claves de la sociedad con el objetivo de mejorar la oferta y la calidad de los bienes y servicios, y la atención especial a la población

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ Banco Mundial. (2014). *Cuando la Prosperidad No es Compartida: Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en la República Dominicana*. Septiembre 2017. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/798681468248706257/pdf/857600SPANISH00sment0es-pa00o100web0.pdf>

pobre y en condiciones de vulnerabilidad¹⁰⁵.

En el año 2015, el promedio del ratio entre recaudo tributario y PIB (presión tributaria) para la región de ALC fue de 22.8%; mientras que para República Dominicana fue de 13.4%, siendo la segunda más baja de la región, solo por encima de Guatemala (12.4%). A esto se suma el hecho de que la República Dominicana fue uno de los cinco países de la región que presentó una disminución porcentual en la presión tributaria (0.4 puntos porcentuales entre 2014 y 2015)¹⁰⁶.

Esto deja al país en una situación de gran desventaja en comparación con los demás países de la región y el resto de los países miembros de la OCDE, cuyo promedio de presión tributaria era equivalente al 34.3% para ese año (2015)¹⁰⁷. Además, como se mencionó anteriormente, el Banco Mundial afirma que se requeriría una presión fiscal de aproximadamente un 24% del PIB para lograr la implementación de las políticas necesarias para impulsar las metas de la Estrategia Nacional de Desarrollo¹⁰⁸; mientras que, la misma Estrategia establece como metas en materia de presión tributaria este indicador deberá alcanzar un 16%, 25% y 30% en los años 2020, 2025 y 2030, respectivamente.

En adición a esto, la República Dominicana es signataria de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acuerdo realizado en enero del año 2015 entre todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, con el objetivo de garantizar la lucha contra la pobreza, la desigualdad, la injusticia y el cambio climático, en base a objetivos comunes que permitan aunar esfuerzos y establecer políticas en conjunto. En consecuencia, la Agenda persigue impactar las realidades de los países en 17 aspectos denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre los cuales, el objetivo 10 está orientado a la reducción de las desigualdades, para lo cual propone, como una de las metas, la adopción de medidas fiscales, salariales y de protección social orientadas a este logro.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ OCDE/CEPAL/CIAT/BID. (2017). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*. Septiembre 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8195/Estadisticas-tributarias%20en-América-Latina-y-el-Caribe-1990-2015.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Attali, J. (2010). *República Dominicana 2010-2020. Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de República Dominicana*, de Attali Associates. Octubre 2017. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/informe-attali.pdf>

Imagen No. 2

Total de Ingresos Tributarios en porcentaje del PIB
en países latinoamericanos, 1990-2015

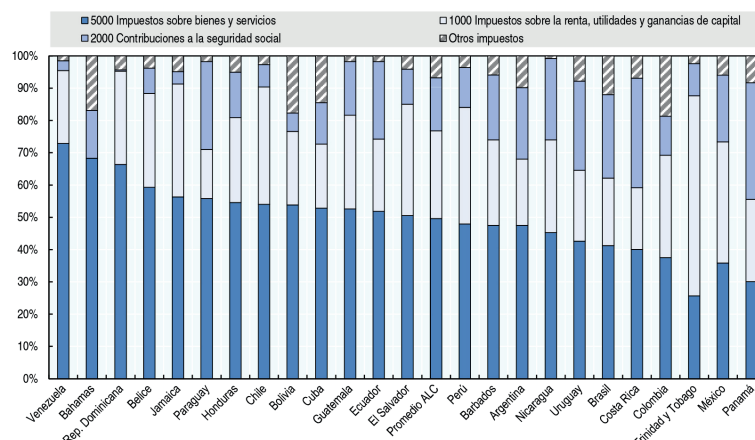
	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	13.7	18.7	19.4	19.5	19.8	19.3	18.4	21.6	24.3	24.5
Bahamas ¹	12.3	14.4	14.5	13.8	15.2	14.9	12.8	13.5	13.5	13.8
Barbados ¹	23.2	27.2	29.0	28.9	30.2	31.2	29.6	31.2	31.2	29.5
Belize / Belice ¹	21.8	19.6	20.6	18.9	19.1	20.7	21.7	22.4	21.7	22.3
Bolivia ^{1,2}	8.3	13.8	15.7	14.9	17.6	16.6	16.9	16.4	18.7	20.0
Brazil / Brasil	25.5	26.6	26.8	28.1	29.6	30.7	31.4	30.9	31.8	32.8
Chile	17.0	18.4	18.8	18.1	18.8	19.0	19.0	18.7	19.1	20.7
Colombia	10.6	15.0	15.3	15.2	14.6	16.3	16.2	16.7	17.5	18.1
Costa Rica	19.9	15.9	17.9	17.2	17.7	18.8	19.9	19.9	19.1	19.6
Cuba	29.1	33.5	35.9	37.1	37.2	36.0	36.6	36.6	35.6	41.1
Dominican Republic / República Dominicana	7.8	10.0	11.0	11.1	10.8	12.2	12.4	10.8	10.2	11.9
Ecuador	7.3	8.1	9.0	9.0	10.3	11.8	12.7	11.8	11.8	12.1
El Salvador	10.5	13.0	12.1	12.0	12.1	12.1	12.9	13.1	13.0	13.9
Guatemala	9.0	10.4	11.5	12.3	12.4	12.7	13.7	13.5	13.4	13.1
Honduras	16.9	18.9	19.7	20.5	16.2	16.3	16.6	17.3	18.0	17.9
Jamaica ¹	23.1	21.8	21.0	22.1	22.7	21.6	22.1	25.0	24.7	23.3
Mexico / México ^{2,4}	12.4	11.4	12.8	13.6	13.6	14.4	14.6	14.1	12.9	12.6
Nicaragua	..	10.9	13.0	12.8	13.0	12.6	13.3	14.7	15.3	16.1
Panama / Panamá	15.9	18.4	15.5	16.3	16.4	15.4	14.9	14.7	14.5	14.4
Paraguay	5.8	12.1	11.1	12.4	12.6	11.9	10.8	11.6	13.1	13.8
Peru / Perú	12.1	15.9	16.6	15.2	14.7	15.0	14.8	15.6	15.8	16.5
Trinidad and Tobago / Trinidad y Tobago ¹	22.9	22.9	16.3	19.6	21.1	23.2	21.6	22.0	22.5	26.5
Uruguay	19.6	21.0	22.0	21.7	21.6	22.0	21.1	21.5	22.7	23.9
Venezuela ¹	18.1	12.8	12.9	13.8	13.6	12.2	11.2	11.9	13.3	15.9
<i>Unweighted average / Promedio no ponderado</i>										
LAC / ALC ⁵	15.8	17.1	17.4	17.7	18.0	18.2	18.1	18.5	18.9	19.8
OECD / OCDE ⁶	32.0	33.3	33.7	33.9	34.0	33.5	33.2	33.2	33.1	33.6
<i>Unweighted average / Promedio no ponderado</i>										
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Argentina	25.1	26.4	27.6	28.9	29.1	29.3	30.6	31.2	31.1	32.1
Bahamas ¹	15.6	16.3	17.2	16.5	16.1	18.9	17.6	17.0	17.3	19.9
Barbados ¹	30.5	30.2	31.1	30.5	30.6	32.4	33.1	29.5	30.4	31.3
Belize / Belice ¹	22.5	25.4	24.1	25.4	26.6	25.1	25.0	25.7	25.8	25.7
Bolivia ^{1,2}	19.3	19.8	21.2	21.7	20.3	22.1	22.5	23.3	23.8	24.7
Brazil / Brasil	34.8	35.1	33.7	32.1	32.3	33.2	32.5	32.5	31.8	32.0
Chile	22.0	22.8	21.4	17.4	19.7	21.2	21.5	20.0	19.8	20.6
Colombia	19.1	19.1	18.8	18.6	18.0	18.8	19.7	20.1	20.4	20.8
Costa Rica	20.1	21.4	22.1	20.6	20.3	20.8	20.7	22.5	22.5	23.1
Cuba	45.5	44.6	41.7	41.1	37.6	38.4	39.7	37.3	37.5	38.6
Dominican Republic / República Dominicana	13.6	15.0	14.2	12.7	12.3	12.3	13.1	13.9	14.1	13.7
Ecuador	12.7	13.2	14.3	15.2	16.6	17.7	19.8	19.6	19.2	21.0
El Salvador	15.1	15.2	15.1	14.4	15.1	15.4	16.1	17.0	17.2	17.3
Guatemala	13.8	13.9	12.9	12.2	12.4	12.8	12.9	13.0	12.7	12.4
Honduras	18.3	19.6	19.6	17.8	18.1	17.5	18.4	19.0	20.6	21.2
Jamaica ¹	24.1	24.8	25.1	24.9	24.9	24.5	24.5	24.9	24.7	25.6
Mexico / México ^{2,4}	12.8	13.2	13.8	13.6	14.1	14.0	13.9	14.6	15.2	17.4
Nicaragua	17.1	17.3	16.8	16.9	18.0	18.8	19.6	19.9	20.4	20.9
Panama / Panamá	15.9	16.5	16.4	16.4	17.3	17.0	17.4	17.4	16.1	16.2
Paraguay	14.2	13.9	14.6	16.1	16.5	16.9	17.7	16.4	17.8	17.9
Peru / Perú	18.0	18.5	18.8	17.0	17.9	18.6	19.3	18.8	18.8	17.1
Trinidad and Tobago / Trinidad y Tobago ¹	30.2	26.2	29.4	28.2	27.3	26.6	27.4	27.6	30.0	30.9
Uruguay	25.1	24.9	26.0	25.7	26.1	26.5	26.8	27.4	27.2	27.0
Venezuela ¹	16.3	16.8	14.1	14.3	11.8	13.5	14.2	14.5	19.0	20.9
<i>Unweighted average / Promedio no ponderado</i>										
LAC / ALC ⁵	20.9	21.3	21.3	20.8	20.8	21.3	21.8	21.8	22.2	22.8
OECD / OCDE ⁶	33.7	33.8	33.2	32.4	32.6	33.0	33.4	33.8	34.2	34.3

Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID. 2017. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017. Septiembre 2017. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr

Asimismo, la baja contribución de los impuestos directos al total de los ingresos tributarios, genera una reducción de los recursos disponibles para gasto social progresivo, lo que dificulta aún más la reducción de la brecha entre ricos y pobres, y la lucha por la equidad social y económica¹⁰⁹, por lo que este tema se convierte en un reto prioritario para el país.

109 OXFAM. (2016). Privilegios que Niegan Derechos. Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y El Caribe. Septiembre 2017. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf

Imagen No. 3 Estructura Tributaria por País en América Latina y El Caribe, 2015



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID. (2017). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017. Septiembre, 2017. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr*

Imagen No. 4 Porcentajes de las principales partidas que conforman los ingresos tributarios totales, en países latinoamericanos para el año 2015

	1000 Income & profits / Renta y utilidades	2000 Social security / Seguridad social	3000 Payroll / Nómina	4000 Property / Patrimonio	5000 Goods and services / Bienes y servicios	6000 Others / Otros
Argentina	20.5	22.2	0.0	8.9	47.5	0.9
Bahamas ¹	0.0	14.8	0.0	6.1	68.3	10.8
Barbados ¹	26.5	20.1	0.0	5.5	47.5	0.4
Belize / Belice ¹	29.1	7.8	0.0	3.8	59.3	0.0
Bolivia ¹	22.8	5.7	0.0	0.8	53.8	16.9
Brazil / Brasil	20.9	25.9	2.6	6.3	41.3	3.1
Chile	36.4	6.9	0.0	4.4	54.0	-1.7
Colombia	31.7	12.1	1.7	11.0	37.5	6.0
Costa Rica	19.1	33.9	4.1	1.9	40.1	0.9
Cuba	19.9	12.9	8.2	0.0	52.8	6.2
Dominican Republic / República Dominicana	28.9	0.4	0.0	4.4	66.3	0.0
Ecuador	22.4	24.0	0.0	1.1	51.9	0.6
El Salvador	34.5	10.9	0.0	2.4	50.5	1.7
Guatemala	29.1	16.6	0.0	1.2	52.6	0.6
Honduras	26.3	14.1	0.0	2.4	54.6	2.6
Jamaica ¹	35.0	3.8	0.0	1.7	56.3	3.1
Mexico / México ²	37.6	20.6	2.5	2.1	35.8	1.4
Nicaragua	28.8	25.2	0.0	0.7	45.2	0.1
Panama / Panamá	25.5	36.1	1.3	3.8	30.1	3.2
Paraguay	15.2	27.3	0.0	1.7	55.8	0.1
Peru / Perú	36.1	12.4	0.0	2.3	47.9	1.3
Trinidad and Tobago / Trinidad y Tobago ¹	61.9	10.0	0.0	1.5	25.7	0.9
Uruguay	21.9	27.6	0.0	7.7	42.6	0.1
Venezuela ¹	22.6	3.0	0.0	0.2	72.9	1.3
<i>Unweighted average / Promedio no ponderado</i>						
LAC / ALC ³	27.2	16.4	0.9	3.4	49.6	2.5
OECD / OCDE ⁴	33.7	26.2	1.1	5.6	32.6	0.7

Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017) *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017. Septiembre 2017. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr*

La República Dominicana enfrenta el desafío de ponderar su política fiscal para alcanzar un sistema fiscal justo y equitativo, que articule tanto la política tributaria y el gasto público, como las distintas instancias de la administración tributaria y presupuestaria de cara a cumplir con la función redistributiva del Estado¹¹⁰.

110 OXFAM. (2014). *Justicia Fiscal para Reducir la Desigualdad en Latinoamérica y El Caribe. Septiembre 2017. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/justicia_fiscal_para_reducir_la_desigualdad_en_latinoamerica_y_el_caribe_.pdf*

IV. GASTOS TRIBUTARIOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1 Origen de los gastos tributarios en República Dominicana

El primer ejercicio de estimación de los gastos tributarios en la República Dominicana se realizó en el año 2007 para el presupuesto del siguiente año fiscal, incentivados por el interés expreso del FMI y la OCDE en la inclusión de un informe de gastos tributarios en el Presupuesto General del Estado, como un requisito de transparencia fiscal¹¹¹.

Este primer informe de gastos tributarios constituye un hito en la administración de la política fiscal en el país en tanto estableció definir reformas institucionales en la gestión financiera, incluida la preparación técnica del estudio de gastos tributarios para el primer semestre del año 2007. Igualmente, determinó realizar un levantamiento completo de incentivos y exenciones de impuestos, para preparar una propuesta de presupuesto de gastos tributarios señalando los incentivos y beneficiarios, para posteriormente ser enviado al Congreso Nacional con el presupuesto fiscal todos los años.

Esta primera propuesta contenía el marco metodológico y la estimación del gasto tributario en el país, desarrollando un marco conceptual, la elaboración del sistema tributario de referencia, la metodología acordada para el cálculo del gasto tributario, la estimación del gasto tributario y la matriz de exenciones e incentivos considerados gastos tributarios. Esta primera propuesta, que continúa implementándose tuvo como objetivo:

- *“Consolidar en un nuevo título del Código Tributario todos los beneficios fiscales;*
- *Determinar que sólo los beneficios fiscales incluidos en el Código son aplicables, convalidando sólo los de máximo interés nacional y derogando todos los demás;*
- *Eliminar la posibilidad de conceder incentivos o exenciones fiscales fuera del Código;*
- *Establecer los criterios que deberán cumplir los incentivos o exenciones fiscales para ser considerados prioritarios”¹¹².*

¹¹¹ Secretaría de Estado de Hacienda. (2007). Estimación de Gastos Tributarios para República Dominicana. Septiembre 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/dependencias/politica_legislacion_tributaria/gastos_tributarios/estimacion_gastos_tributarios/Estimacion%20del%20Gasto%20Tributario%20RD%202008.pdf

¹¹² *Ibidem*.

Para ese entonces, el único referente que existía en el país acerca de la temática era un estudio realizado por dos consultores internacionales para el gobierno dominicano, titulado “Tax Expenditures in the Dominican Republic”¹¹³, el cual proporcionó estimaciones empíricas de los ingresos fiscales percibidos por cada impuesto para el año 2002, entre los que se encuentran el impuesto sobre la renta individual, el impuesto sobre la transferencia de bienes y servicios industrializados (ITBIS), el impuesto selectivo de consumo, y los derechos de importación. Se analizó el concepto de gastos tributarios y se presentó una metodología para su estimación y la fuente de los datos¹¹⁴.

Como se había mencionado anteriormente, a partir de ese momento el país fue incluido en las iniciativas de los organismos internacionales para el estudio de los gastos tributarios a nivel internacional y de comparación de experiencias entre países. Asimismo, en el país existe un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y otras entidades independientes del Estado interesados en el tema de la transparencia presupuestaria, la equidad tributaria y la participación ciudadana en el seguimiento a estos temas, así como en la elaboración de un pacto fiscal que garantice la equidad y los derechos de todos los dominicanos.

Entre estas entidades se encuentran el Centro de Reflexión y Acción Social Padre Juan Montalvo, Participación Ciudadana y el Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, organismo abocado a la realización de investigación y estudios sobre las políticas públicas en materia económica y fiscal, entre otros temas. Se encuentra, además, la Asociación Tributaria de la República Dominicana (ATRIRD), institución sin fines de lucro relacionada con la política fiscal y tributaria en el país y representante local de la International Fiscal Association (IFA) y del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT), la primera de alcance internacional y la segunda a nivel de Latinoamérica, ambas referentes en materia de finanzas públicas y leyes en materia fiscal e impositiva.

Asimismo, la temática de los gastos tributarios se ha ido posicionando en la agenda pública a través de los medios de comunicación masiva, en los periódicos de circulación nacional y en los periódicos en línea, que hacen eco de las investigaciones realizadas en este sentido y que hacen sus propias investigaciones periodísticas al respecto. En este orden se destaca la serie de reportajes “Los retos de una reforma fiscal”¹¹⁵, publicados en octubre del año 2016 por El Grillo, que es el medio de comunicación creado por integrantes del movimiento social dominicano y que ha dado seguimiento al tema de la política fiscal y tributaria, y su relación con la desigualdad social en el país.

113 Secretaría de Estado de Hacienda (2007). *Estimación de Gastos Tributarios para República Dominicana*. Septiembre 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/dependencias/politica_legislacion_tributaria/gastos_tributarios/estimacion_gastos_tributarios/Estimacion%20del%20Gasto%20Tributario%20RD%202008.pdf

114 Jenkins, G. (2004) *Tax Expenditures in the Dominican Republic*. Septiembre 2017. Disponible en: http://www.queensjdiexec.org/publications/qed_dp_154.pdf

115 El Grillo. (2016). *Serie de reportajes: Los Retos de una Reforma Fiscal*. Septiembre 2017. Disponible en: <http://elgrillo.do/?s=Los+retos+de+una+reforma+fiscal>

4.2 Los Gastos Tributarios de la República Dominicana y su relación con ALC

La Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias del CIAT, ha elaborado una base de datos acerca de los gastos tributarios estimados en los informes oficiales de 16 países de América Latina, bajo la salvedad de que se debe ser cautelosos al momento de realizar comparaciones entre países, debido a las diferentes metodologías de estimación e interpretación que cada uno de estos implementa. Sin embargo, estas estadísticas aportan una idea de los cambios que deberían dar los países en materia fiscal al verse reflejados en otros de su misma región.

Los países que se han incluido en esta base de datos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, y República Dominicana. El Informe de esta base de datos publicada en el 2017, ha reflejado que, entre los países de la región, República Dominicana era el país que ostentaba el mayor porcentaje de gastos tributarios en relación al PIB; porcentaje que casi duplicaba el porcentaje promedio de la región, equivalente a 3.5%.

Tabla No. 4
Gastos Tributarios como Porcentaje del PIB¹¹⁶

PAÍS	T=ULTIMO ANO	(T-2)	(T-1)	T
Argentina	2016	2.5%	2.9%	2.8%
Bolivia	2013	1.0%	1.2%	1.3%
Brasil	2016	4.5%	4.8%	4.4%
Chile	2016	4.3%	4.5%	4.3%
Colombia	2014	-	0.6%	0.7%
Costa Rica	2013	5.1%	5.2%	5.1%
Ecuador	2015	4.7%	4.7%	4.1%
El Salvador	2013	3.1%	2.9%	3.0%
Guatemala	2015	2.6%	2.5%	2.5%
México	2016	3.3%	2.9%	2.9%
Nicaragua	2013	4.8%	5.0%	5.5%
Panamá	2012	-	-	2.7%
Paraguay	2016	1.9%	1.7%	1.7%
Perú	2016	2.2%	2.3%	2.2%
República Dominicana	2016	-	6.8%	6.6%
Uruguay	2014	6.6%	6.4%	6.3%
Promedio		3.6%	3.6%	3.5%

Fuente: Base de datos de Gastos Tributarios CIAT 2016
Estadísticas de cuentas nacionales de los países recopilada por el CIAT

116 Peláez, F. (2017). Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina, principales estadísticas de la base de datos del CIAT. Documentos de Trabajo. Enero 2018, de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias Disponible en: https://ciat.org.sharepoint.com/sites/cds/Conocimientos/Publicaciones/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2017/2017_DT_06_pelaez.pdf?slid=45c6559e-8069-5000-58b2-e9eefdf5846d

Al analizar los informes de estimación de los GT en la República Dominicana en esta primera década de elaboración de los mismos, se percibe que, desde el año 2008, en el que por primera vez se formula un informe de esta naturaleza, hasta el más reciente de los informes elaborados, correspondiente al año 2018, el porcentaje que los gastos tributarios han representado del PIB anualmente ha superado este promedio regional, manteniéndose por encima del 5% del PIB, para un promedio de país de 6.06% de los GT con relación al PIB.

Tabla No. 5
Gastos Tributarios como Porcentaje del PIB
por categoría de tributo analizado¹¹⁷

País	Impuestos Generales al Consumo	Impuestos Renta personas Físicas	Impuestos Renta Empresas	Impuestos Selectivos Combustible	Impuestos Selectivos Diversos	Impuestos Comercio Exterior	Otros	Total General
Argentina	1.3%	0.4%	0.4%	0.2%	0.1%	0.1%	0.3%	2.8%
Bolivia	1.0%		1.0%			1.0%	1.0%	1.3%
Brasil	1.1%	0.7%	0.9%		0.4%	0.2%	1.2%	4.4%
Chile	0.6%	2.7%	0.9%	0.0%			0.0%	4.30%
Colombia			0.7%				0.0%	0.7%
Costa Rica	3.0%	1.1%	0.9%	0.1%			0.0%	5.1%
Ecuador	2.1%	0.7%	1.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.1%
El Salvador	1.5%	0.5%	1.0%				0.0%	3.0%
Guatemala	1.5%	0.2%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.5%
México	1.3%	1.2%	0.3%	0.1%	0.0%		0.0%	2.9%
Nicaragua	4.2%	0.0%	0.3%	0.0%		0.9%	0.0%	5.5%
Panamá	2.7%						0.0%	2.7%
Paraguay	1.1%	0.1%	0.2%			0.2%	0.0%	1.7%
Perú	1.7%	0.2%	0.1%	0.0%		0.1%	0.0%	2.2%
República Dominicana	3.2%	0.1%	0.6%	0.8%	0.3%	0.7%	0.9%	6.6%
Uruguay	3.1%	0.5%	1.5%	0.0%	0.0%		1.2%	6.3%
Total General	2.0%	0.6%	0.7%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	3.5%

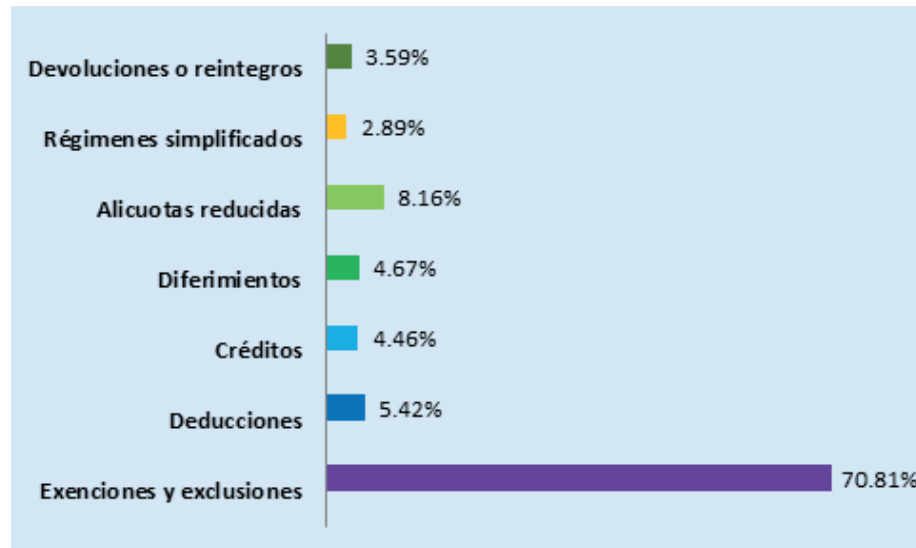
Fuente: Base de Datos de Gastos Tributarios-CIAT 2016
Estadísticas de cuentas nacionales de los países, recopilada por el CIAT

Conforme a las estadísticas del CIAT, al desglosar el porcentaje de gastos tributarios en las diferentes categorías de impuestos o tributos a los cuales se les aplican las normativas que les dan origen en cada uno de los países analizados, se refleja que, para el último ejercicio de cada país, el gasto tributario se ejecuta en mayor porcentaje en los impuestos generales al consumo, en el caso dominicano, el ITBIS; representando el 2% del PIB como promedio en la región. Sin embargo, también en este caso, la República Dominicana supera el promedio regional; seguida de Uruguay, Costa Rica, Panamá y Ecuador, y solamente superada por Nicaragua.

¹¹⁷ *Ibidem*.

Conforme a los tipos de gastos tributarios especificados en el manual del CIAT, en los 16 países analizados por la base de datos de esa entidad, más del 72,5% de los gastos tributarios hallados refieren a exoneraciones propiamente dichas, seguido de las alícuotas reducidas con un 7,7%.

Gráfica No. 1
Estadísticas del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT
Gastos tributarios según el tipo de excepción identificada
en todos los países analizados¹¹⁸



Fuente: Base de Datos de Gastos Tributarios - CIAT 2016
Estadísticas de cuentas nacionales de los países recopilada por el CIAT

4.3 Concepto y estimación de los gastos tributarios en la República Dominicana

Tal como se mencionó anteriormente, para el año 2008 se elabora por primera vez un informe de estimación de gastos tributarios en la República Dominicana, en el cual se presentan dos definiciones de este concepto¹¹⁹:

“Monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del establecido en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas zonas o contribuyentes”.

“Transferencias que el Estado realiza a determinados grupos o sectores, pero en lugar de concretarlas por medio del gasto presupuestario, lo hace por medio de una reducción de la obligación tributaria del contribuyente. El gasto tributario se puede realizar a través de exenciones, deducciones, créditos o pagos diferidos”.

118 Peláez, F. (2017). Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina, principales estadísticas de la base de datos del CIAT. Documentos de Trabajo. Enero 2018, de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias Disponible en: https://ciat.org.sharepoint.com/sites/cds/Conocimientos/Publicaciones/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2017/2017_DT_06_pelaez.pdf?slid=45c6559e-8069-5000-58b2-e9eefdf5846d

119 Ministerio de Hacienda. (2007). Estimación de Gastos Tributarios para República Dominicana. Septiembre 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/dependencias/politica_legislacion_tributaria/gastos_tributarios/estimacion_gastos_tributarios/Estimacion%20del%20Gasto%20Tributario%20RD%202008.pdf

En dicho informe se afirmó que el gasto tributario se utiliza generalmente para alcanzar objetivos gubernamentales como estimular el ahorro, compensar la capacidad de acceso de las empresas al mercado de capital, atraer inversiones a zonas de poco desarrollo. Además, se enfatizó que, para que una concesión pudiera ser considerada un gasto tributario, la misma debía ser utilizada en beneficio de un sector, área, región o grupo de contribuyentes.

Finalmente, en el informe de estimación de los gastos tributarios para el presupuesto del año 2018, el Ministerio de Hacienda define los GT como *“el monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial distinto al que se define en el sistema tributario de referencia, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades económicas, sectores, zonas o contribuyentes. El gasto tributario se hace efectivo regularmente a través de exenciones, deducciones, créditos o pagos diferidos”*¹²⁰.

4.4 Estimación de los gastos tributarios

Según las buenas prácticas establecidas para la estimación de los gastos tributarios, lo recomendable es la definición del sistema tributario de referencia o benchmark, que es el sistema tributario ideal, en caso de no aplicarse gastos tributarios¹²¹. *“Su definición es subjetiva, pues depende de la percepción de los hacedores de política tributaria y de la estructura tributaria actual e histórica del país. Esto implica, a su vez, definir cuál es la base tributaria, las tasas, alícuotas y escalas del sistema tributario”*¹²².

CIAT considera dos maneras de establecer este sistema tributario de referencia: en base a la lectura de la legislación vigente, o en base a un marco conceptual teórico que aclare cuál sería una opción óptima o ideal de sistema tributario. A este respecto, CIAT afirma que *“muchos especialistas consideran que la elección de un sistema tributario de referencia basado en la legislación impide que la medición de los gastos tributarios sea comparable entre países. Esto es así porque aún la legislación puede escaparse grandemente de la doctrina internacionalmente aceptada, llevando a dejar fuera de la lista de gastos tributarios disposiciones que en otros países sí serían considerados como tales o viceversa”*¹²³.

Conforme el informe de estimación de los gastos tributarios en la República Dominicana para el año 2018, *“en la República Dominicana el Sistema Tributario de Referencia es determinado sobre la base de un marco conceptual teórico, el cual es una combinación del régimen tributario general aplicado y las buenas*

120 Ministerio de Hacienda. (2017). *Gastos Tributarios en la República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2018. Noviembre 2017.* Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

121 Ministerio de Hacienda. (2017). *Gastos Tributarios en la República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2018. Noviembre 2017.* Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

122 Ibidem.

123 Centro Interamericano de Administración Tributaria. (2011). *Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios. Una Experiencia Iberoamericana. Octubre 2017.* Disponible en: https://ciat.org-public.sharepoint.com/biblioteca/DocumentosTecnico/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf

*prácticas según establece la doctrina tributaria en la implementación de cada tipo de impuesto*¹²⁴. Sin embargo, a pesar de este avance en materia de estimación de los gastos tributarios que garantiza la comparabilidad de estos con otros países, es de importancia poder hacer referencia en los mismos, a dicho marco teórico conceptual y buenas prácticas en que se apoya el proceso de estimación para el caso dominicano.

4.5 Descripción de los Gastos Tributarios en República Dominicana

Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas

Es el cobro que se genera a una renta de fuente dominicana o beneficios financieros de rentas extranjeras de residentes en el país a toda persona física nacional o extranjera. Este impuesto abarca toda utilidad (monetaria o no) que genere un bien o actividad, incluidos los incrementos en el patrimonio y las rentas financieras. El ISR se aplica a asalariados, personas físicas que trabajan independientemente en actividades empresariales, profesionales o comerciales y en negocios de único dueño sin contabilidad organizada.

Se aplica un GT al impuesto sobre la renta de personas físicas mediante la deducción de los gastos educativos de la renta gravable; exención del salario adicional otorgado en navidad (regalía pascual) y tratamientos diferenciados otorgados en leyes especiales.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas.

Es el impuesto que se aplica a toda renta, ingreso, utilidad o beneficio obtenido por Personas Jurídicas en un período fiscal determinado, el cual se cobra anualmente. Este impuesto tiene una tasa proporcional del 27% aplicado posterior a la realización de las deducciones a los gastos corrientes como pago de otros impuestos, tasas, primas de seguro, intereses, depreciación de capital, donaciones, gastos en investigación, entre otros. El Código Tributario Dominicano brinda un tratamiento especial a la renta neta, procedente de fuente nacional o del comercio internacional, que provienen de determinadas empresas extranjeras o nacionales, que por su naturaleza y procedencia resulta difícil determinar el monto generado en el país. En estos casos se utiliza una renta gravable presunta. Entre las empresas que están en esta situación se encuentran las compañías de seguro, transporte, construcción, productores o distribuidores de películas cinematográficas extranjeras, empresas de comunicaciones, agropecuarias y forestales, así como las ventas locales de las empresas de zona franca comerciales e industriales.

Existe un GT del ISR personas jurídicas en las exenciones a las empresas que se encuentran en los distintos regímenes tributarios existentes, como desarrollo fronterizo; zona franca industrial; empresas turísticas; industrias acogidas al régimen de PROINDUSTRIA; empresas de manufactura textil y

124 Ministerio de Hacienda. (2017). *Gastos Tributarios en la República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2018*. Noviembre 2017. Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

calzados; industria del libro y la biblioteca; industria del cine; empresas de energía renovables; instituciones privadas sin fines de lucro; algunos tipos de fideicomisos; concesiones de obras públicas y contratos especiales con el Estado; así como las deducciones por donaciones; entre otros casos.

Impuestos al Patrimonio

Es el conjunto de impuestos que se cobran por la tenencia y transferencia del patrimonio, como el impuesto sobre los activos, sobre propiedad inmobiliaria (IPI), transferencias patrimoniales, constituciones de compañías, sucesiones y donaciones y registro de hipotecas.

Los GT que se aplican sobre los impuestos al Patrimonio son:

Para el IPI: cuando la suma del total de propiedades de una persona física tiene un valor inferior a RD\$6.7 millones, cuando el inmueble es habitación de una persona mayor a 65 años o se ubica en una zona rural;

Para los impuestos sobre activos: por la aplicación del impuesto como un impuesto mínimo a la renta, su exclusión temporal para proyectos intensivos en capital y la exención de este impuesto a las empresas incluidas en algún régimen de incentivo;

Transferencia inmobiliaria e hipoteca: por la aplicación del mínimo exento (RD\$1,487,317.0) y de regímenes especiales;

Resto de los impuestos: por el tratamiento diferenciado inducido por un régimen tributario especial.

Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).

El ITBIS es un impuesto tipo valor agregado que se aplica al consumo de bienes y servicios en general, sin embargo, algunos bienes y servicios por su naturaleza no están sujetos a este impuesto, como son:

- Alquiler de viviendas entre personas físicas;
- Pago de servicios suministrados por el sector público, como luz, agua, basura, entre otros;
- Pago de tasas por servicios públicos como peaje, documentos legales, entre otros;
- Consumo de combustible, debido a que están gravados con ISC;
- Servicio de empleada doméstica, considerado una relación laboral y no una prestación de servicios;
- Juegos de azar y apuestas, que están sujetos un régimen tributario especial;
- Prima por Seguros, que están gravados con ISC;
- Servicios financieros, debido a las dificultades técnicas para su medición y recaudación;

- Servicio de transporte público de pasajeros; y
- Consumo de drogas narcóticas ilegales.

La tasa generalizada del ITBIS es 18%, y de 16% aplicada a yogur, azúcar, café, chocolate, aceite, mantequilla, margarina y otras grasas comestibles.

El GT presente en el ITBIS se presenta en casos como las exenciones generalizadas aplicadas sobre bienes o servicios que se consuma internamente, el tratamiento de tasa cero aplicado a los bienes exentos transferidos en el mercado local y las exenciones a determinados sectores amparadas en leyes o contratos aprobados por el Poder Legislativo.

Impuesto sobre Hidrocarburos

Los combustibles son gravados con un impuesto específico y un impuesto Ad Valorem, establecido en la Ley No. 112-00 sobre Hidrocarburos y sus modificaciones, el cual es utilizado para el pago del servicio de la deuda externa dominicana, el fomento de programas de energía alternativa y como aporte a ingresos a los partidos políticos.

Se considera un GT a este impuesto la exención o reducción del impuesto aplicado a los combustibles para generación de electricidad; concesiones otorgadas a los contratistas de obras del Estado; exoneraciones otorgadas a regímenes especiales; diferencia en el ISC específico cobrado a combustibles sustitutos; entre otros casos.

Impuestos a la Importación

Existen siete tasas arancelarias diferentes a las importaciones (0%, 3%, 8%, 14%, 20%, 25% y 40%), así como las tasas relacionadas con las importaciones de bienes agropecuarios sensibles, incluidas en la Rectificación Técnica ante la OMC. Se consideran exenciones a este impuesto las concesiones otorgadas por los tratados de libre comercio, las exenciones otorgadas a los organismos internacionales y a los diplomáticos que representan otras naciones en el país, bajo los tratados de reciprocidad.

Se considera un GT a los siguientes casos: exenciones otorgadas a regímenes especiales que significan el pago de un arancel preferencial inferior al Nación Más Favorecida aplicado.

Impuestos sobre el Uso de Bienes y Licencias.

Este es un impuesto de 17% que se grava sobre el valor del vehículo cobrado para la emisión de la matrícula y la chapa de los vehículos de motor, el cual es de carácter generalizado con una función regulatoria, que otorga el permiso para la libre circulación. Por tanto, la exoneración total o parcial del impuesto para la obtención de la matrícula y la chapa se considera gasto tributario, con la excepción de las misiones diplomáticas y los vehículos propiedad del Estado.

Tabla No. 6
Gastos tributarios como herramienta de política pública

OBJETIVO DE POLÍTICA	IMPUESTO AL QUE MAYORMENTE SE APLICA	MECANISMOS MAYORMENTE IMPLEMENTADOS	OBJETIVO DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS
Mejorar la progresividad del sistema tributario	ITBIS o IVA	*Exenciones del pago de impuesto en bienes de la canasta básica o en el transporte colectivo de pasajeros	Busca reducir la tributación de sectores de menores ingresos
Eficientizar la estructura tributaria	ISR	*Moratorias fiscales ¹ *Esquemas de depreciación acelerada ² *Reducción de las tasas impositivas sobre las utilidades devengadas o, en algunos casos, reinvertidas *Créditos tributarios a la inversión	En empresas: persiguen reducir la tasa marginal efectiva de tributación, para estimular una mayor inversión en sectores específicos o en general
		*Deducción de la base imponible de los montos ahorrados en determinados instrumentos financieros *Exención de los intereses financieros y otras rentas de capitales mobiliarios *Aplicación de tasas reducidas sobre algunas rentas financieras *Aplicación de créditos proporcionales al ahorro neto efectuado en el período tributario	ISR personal: apuntan a estimular el ahorro
Estimular el consumo de bienes “meritorios”	ITBIS	*Exenciones o tasas reducidas a bienes y servicios que son consumidos preferentemente por los hogares de mayores ingresos ³	Procuran incentivar el consumo de bienes y servicios relativos a la salud, educación, vivienda, deporte, industria editorial o actividades culturales
	ISR	*Deducciones de la base imponible del impuesto sobre la renta, los gastos efectuados por las familias en los bienes y servicios establecidos	

Objetivo de política	Impuesto al que mayormente se aplica	Mecanismos mayormente implementados	Objetivo de los gastos tributarios
Promover el desarrollo regional o sectorial		*Incentivos fiscales a la inversión en regiones más desfavorecidas *Incentivos fiscales a la inversión en sectores estratégicos de desarrollo	Buscan atraer inversión extranjera directa o promover inversión en ciertos sectores o regiones y/o el desarrollo de determinadas actividades industriales

*Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Interamericano de Desarrollo. (2009).
"Los presupuestos de los gastos tributarios.*

Conceptos y desafíos de implementación. Documento de Trabajo"

¹Eximen a las empresas del pago del impuesto, generalmente por un período determinado

²Permiten trasladar las inversiones a gastos en un período inferior a la vida económica útil de los activos

³Incrementan la regresividad del sistema tributario en tanto benefician a los quintiles más altos de la población

4.6 Comportamiento de los GT en el período 2008-2017 en la República Dominicana

Los GT promedio durante el período 2008-2018 fue de 6.06% del PIB, de los cuales el 77.7% correspondieron a impuestos indirectos (como el ITBIS) y 22.3% a impuestos directos.

Del total del GT estimados el 82.1% corresponden a exoneraciones de impuestos vinculados a la DGII y el 17.89% restante a exoneraciones de impuestos de la DGA.

Durante el período 2008 a 2012 se observó una constante tendencia decreciente, sin embargo, a partir del 2013 se observa de nuevo un incremento en los ingresos dejados de percibir. De acuerdo con el informe de estimación de GT para el 2014 el incremento de ese año fue producido por una modificación en las bases de datos de cálculo de exoneraciones. En los años siguientes, se mencionan la toma de medidas administrativas conducentes a optimizar las estimaciones, así como medidas tributarias, lo cual, todo ello, ha mantenido el promedio de los GT a niveles que impactan considerablemente el porcentaje de ingresos tributarios no percibidos.

Tabla No. 7
Gastos Tributarios por Monto y como Porcentaje del PIB en la
República Dominicana 2008-2018

AÑOS	MONTOS (EN MILLONES DE RD\$)	PORCENTAJE DEL PIB
2008	101,090.3	6.6%
2009	104,778.2	5.9%
2010	104,691.4	5.8%
2011	108,345.8	5.2%
2012	118,882.7	5.0%
2013	147,188.7	5.9%
2014	181,455.2	6.6%
2015	201,751.9	6.7%
2016	212,378.9	6.5%
2017	231,125.6	6.4%
2018	234,599.6	6.0%
Promedio	158,753.5	6.06%

*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Ministerio de Hacienda.
Estimación del Gasto Tributario en la República Dominicana para los años 2008-2018.
Estimación gastos tributarios años 2008 a 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/publicaciones?_sfm_categoria=47#47
Estimación gastos tributarios 2018, Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>*

En el análisis del período 2008-2018 se observa que el mayor GT es el generado por el ITBIS que en promedio fue de 3.4%. Como segundo GT generado en el período señalado se encuentra los ISC hidrocarburos con 0.75% y Patrimonio con 0.73%.

Al respecto del ITBIS representa el porcentaje mayor de los impuestos indirectos y de los GT no percibidos, según tributo. Las exenciones del ITBIS son en su mayoría encaminadas a reducir las tasas de algunos alimentos y medicamentos y estas dos representan casi el 85% de la exención, sin embargo, estudios del Banco Mundial indican que el 88% de estas exenciones a alimentos y salud beneficiaron a hogares no pobres¹²⁵.

¹²⁵ Banco Mundial. (2017). República Dominicana: Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario. Octubre 2018. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/481411518538354879/pdf/ACS22697-WP-SPANISH-P160296-PUBLIC.pdf>

Tabla No. 8
Gastos Tributarios como porcentaje del PIB por Categoría de Tributo
República Dominicana 2008-2018

Año	ITBIS	Patrimonio	ISC Hidrocarburos	Arancel	ISR	Otros ISC	Total
2008	4.8%	-	0.8%	0.5%	0.5%	0.1%	6.6%
2009	3.8%	0.4%	0.9%	0.2%	0.6%	0.1%	6.0%
2010	3.2%	0.7%	1.0%	0.2%	0.5%	0.1%	5.8%
2011	3.2%	0.7%	0.5%	0.1%	0.5%	0.1%	5.2%
2012	3.2%	0.6%	0.5%	0.1%	0.5%	0.1%	5.0%
2013	3.4%	0.7%	0.6%	0.3%	0.7%	0.2%	5.9%
2014	3.6%	0.8%	0.9%	0.6%	0.5%	0.3%	6.6%
2015	3.2%	0.8%	0.9%	0.6%	0.8%	0.3%	6.7%
2016	3.2%	0.9%	0.8%	0.7%	0.7%	0.3%	6.5%
2017	3.0%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.3%	6.4%
2018	2.9%	0.9%	0.6%	0.7%	0.7%	0.4%	6.1%
%	3.4%	0.73%	0.75%	0.42%	0.6%	0.2%	6.06%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Ministerio de Hacienda. Estimación del Gasto Tributario en la República Dominicana para los años 2008-2018. Estimación gastos tributarios años 2008 a 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/publicaciones?_sfm_categoria=47#47 Estimación gastos tributarios 2018, Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

Acerca de la tabla anterior, es importante señalar que los porcentajes expresados de los GT por categoría de tributo corresponden a las estimaciones realizadas como parte del presupuesto nacional elaborado cada fin de año para ser aprobado y no a los valores finales resultantes de la aplicación de dichos tributos. Esta situación dificulta la comparación con otros países, no permite el ajuste de valores observados, cambios de política, reformas tributarias, ni reducciones en las macrovariables¹²⁶. También es importante señalar que anualmente las estimaciones de los GT se basan en varias leyes tanto generales, como específicas para los gastos tributarios y los sectores beneficiarios.

En cuanto a los sectores más beneficiados con los GT, estos han sido las zonas francas, la generación eléctrica, el sector industrial y el turismo, lo cual evidencia el propósito de promover la inversión en la actividad productiva en renglones estratégicos para el desarrollo económico. A excepción de la generación eléctrica, los otros sectores gozan de un régimen especial que otorga incentivos para el desarrollo de sus actividades y que, a su vez, estas contribuyan al desarrollo del país. Se observa que a partir del 2013 los sectores de salud y educación se benefician de los GT.

¹²⁶ Dirección General de Impuestos Internos. Exenciones. Octubre 2018. Disponible en: <http://www.dgii.gov.do/contribuyentes/regimenesEspeciales/zonasFrancas/Paginas/Exenciones.aspx>.

Con respecto a las Zonas Francas estas gozan de exoneraciones del 100% en el pago de 11 impuestos, como Impuesto sobre la Renta, impuestos a los activo; sobre la construcción, contratos de préstamo, registro y traspaso de bienes inmuebles; sobre constitución de sociedades comerciales; de impuestos municipales; de importación, arancel, derechos aduanales, y otras tasas relacionadas que afecten las materias primas, equipos, materiales de construcción, equipos de oficina y todo lo relacionado con la construcción, habilitación y operación de las zonas francas. También de impuestos de exportación o reexportación; de impuestos de patentes, activos o patrimonio, ITBIS; derechos consulares de importaciones; importación relativa a equipos y utensilios para la operación de comedores económicos, servicios de salud, asistencia médica, guardería infantil, y otros que se orienten al bienestar de la clase trabajadora e importación de vehículos varios para transporte de empleados, hacia y desde centros de trabajo¹²⁷.

Sobre este sector beneficiario de los GT diversos estudios realizados expresan inquietudes en relación a los beneficios recibidos por el Gobierno Nacional a través de los GT y a su vez, como los mismos se han traducido en aportar al desarrollo económico del país. En este orden, el Banco Mundial señala que las Zonas Francas han informado de ingresos y obligaciones gravables cercanas a cero, no obstante haber registrado crecimiento en ventas y ganancias. Igualmente, las zonas francas han reportado la creación de una significativa cantidad de empleos, superior a las que pudieran registrar empresas fuera de las ZEE, los cuales debido al tratamiento especial, traen consigo un considerable costo fiscal que contribuye a limitar el financiamiento que podría realizar el Gobierno Nacional en acciones sociales¹²⁸, por ejemplo.

Sobre el Sector Turismo, goza de un régimen especial el cual se origina en la Ley de Incentivo Turístico (158-01) que fomenta la actividad para polos de escaso desarrollo, nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad. La ley establece exenciones para la construcción e importación de equipamiento necesario para instalaciones hoteleras. Igualmente gozan de exenciones:

- La construcción de centros de convenciones, ferias, congresos internacionales, festivales, espectáculos y conciertos
- Empresas de viajes en cruceros cuyo origen y destino final de sus embarcaciones sean puertos nacionales especificados en la ley
- Construcción y operación de parques de diversión, ecológicos y/o parques temáticos; puertos deportivos y marinos; acuarios, restaurantes, campos de golf, instalaciones deportivas y otras pertenecientes a las actividades turísticas

¹²⁷ Banco Mundial. (2017). *República Dominicana: Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario. Octubre 2018. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/481411518538354879/pdf/ACS22697-WP-SPANISH-P160296-PUBLIC.pdf>*

¹²⁸ Ley 158-01, *Que establece la Ley de Fomento al Desarrollo Turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad, y crea el Fondo Oficial de Promoción Turística. Santo Domingo, República Dominicana, octubre 9 de 2001.*

- Pequeñas y medianas empresas dedicadas a la artesanía, plantas ornamentales, peces tropicales, granjas reproductoras de pequeños reptiles endémicos y otras de similar naturaleza
- Empresas de infraestructura de servicios básicos, para apoyo a la industria turística, tales como acueductos, plantas de tratamiento, saneamiento ambiental, recogida de basura y desechos sólidos¹²⁹.

Con respecto al turismo, desde 2008 a 2018 han demandado del Estado, en promedio un 2.1% del total de los GT, siendo desde la década de los setenta uno de los sectores permanentemente más favorecidos con exenciones orientadas al fortalecimiento de la actividad. En la actualidad se aprecia al sector turístico uno de los más maduros de la economía dominicana, que ha demostrado tener la capacidad propia para crecer y que aporta considerables divisas al país. Por lo anterior, estudios realizados sobre este sector consideran que el mismo ya no requiere el beneficio de GT, y de percibirlos deberían orientarse a los polos turísticos pocos desarrollados¹³⁰.

Tabla No. 9
Sectores beneficiarios de los Gastos
Tributarios República Dominicana 2008-2018
Porcentaje sobre el total de GT

AÑO	POSICIÓN				
	1ro	2do	3ro	4to	5to
2008	ITBIS 72.9%	Zonas Francas 10%	Turismo 1.05%	Desarrollo Fronterizo 0.42%	Medio Ambiente 0.01%
2009	ITBIS 64.3%	Zonas Francas 5.31%	Sector Industrial 2.68%	Desarrollo Fronterizo 2.49%	Turismo 1.99%
2010	ITBIS 55.3%	Sector Industrial 3.3%	Zonas Francas 4.03%	Turismo 1.46%	Desarrollo Fronterizo 0.24%
2011	ITBIS 62.3%	Zonas Francas 3.9%	Generación Eléctrica 3.1%	Sector Industrial 1.7%	Turismo 1.1%
2012	Generación Eléctrica 35.8%	Zonas Francas 30.8%	Contratistas y Concesiones 7.5%	ONG 6.4%	Sector industrial 5.1%

129 Corcino, P. (2018). Gastos Tributarios de República Dominicana restan al Fisco un 5.11% del PIB. El Dinero. Disponible en: <https://www.eldinero.com.do/70486/gastos-tributarios-de-republica-dominicana-restan-al-fisco-un-5-11-del-pib/>

130 Ministerio de Hacienda. (2017). Gastos Tributarios en la República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2018. Noviembre 2017. Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

AÑO	POSICIÓN				
2013	Zonas Francas 27.8%	Salud 21.6%	Generación Eléctrica 14.5%	Educación 12.2%	Contratistas y Concesiones del Estado 7.3%
2014	Zonas Francas 25.3%	Generación Eléctrica 20.5%	Salud 16.1%	Educación 9.4%	Instituciones Públicas 5.4%
2015	Exenciones generalizadas para personas físicas 30.6%	Zonas Francas 18.7%	Generación Eléctrica 11.2%	Salud 8.8%	Educación 4.9%
2016	Exenciones generalizadas para personas físicas 31.1%	Zona Franca industrial 17.5%	Generación Eléctrica 9.6%	Salud 9.0%	Educación 5.0%
2017	Exenciones generalizadas para personas físicas 30.3%	Zona Franca industrial 17.2%	Generación Eléctrica 10.6%	Salud 8.8%	Educación 4.9%
2018	Exenciones generalizadas para personas físicas 31.9%	Zona Franca industrial 20.3%	Salud 8.8%	Generación Eléctrica 7.67%	Educación 5.08%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Ministerio de Hacienda.
Estimación del Gasto Tributario en la República Dominicana para los años 2008-2018.
Estimación gastos tributarios años 2008 a 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/publicaciones?_sfm_categoria=47#47
Estimación gastos tributarios 2018, Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

4.7 Gastos Tributarios estimados para el año 2018: disposiciones legales que les dan origen

Conforme el informe de estimación de los gastos tributarios en el país para el 2018, los impuestos y tributos del sistema tributario están sustentados por las siguientes disposiciones legales:

- Ley No. 11-92 y sus modificaciones que instituye el Código Tributario: ISR; ITBIS; ISC bebidas alcohólicas, cigarrillos, telecomunicaciones y seguros; cheques y transferencias bancarias; e impuestos sobre activos.
- Ley No. 14-93 y sus modificaciones que crea el Código Arancelario: régimen de aranceles a la importación.

- *Ley No. 112-00 y sus modificaciones, sobre Hidrocarburos: impuesto selectivo específico sobre combustibles.*
- *Ley No. 557-05 sobre Reforma Tributaria: impuesto selectivo Ad-Valorem sobre combustibles; impuesto de 17% sobre primera placa de vehículos.*
- *Ley No. 18-88 y sus modificaciones que contiene el impuesto a la propiedad inmobiliaria cobrado a las personas físicas*
- *Ley No. 173-07 de Eficiencia Recaudatoria: impuestos a la transferencia inmobiliaria y de vehículos.*
- *Ley No. 225-07 y sus modificaciones, que contiene el impuesto a la circulación de vehículos.*
- *Ley No. 25-69 y modificaciones que contiene el impuesto sobre sucesiones y donaciones.*
- *Ley No. 139-11 y sus modificaciones que contiene el régimen tributario de juegos de azar, casinos y bancas de apuestas*¹³¹.

Los gastos tributarios otorgados en el sistema tributario dominicano están sustentados en dos tipos de normativas: los que están incluidos en las leyes impositivas generales (8) y los que son concedidos por regímenes especiales y legislaciones diversas (31 disposiciones legales)¹³².

Los GT para el 2018 se estimaron en RD\$234,599.6 millones, equivalentes a 6.1% del PIB. De este gasto el 74.6%, es decir, RD\$174,985.7 millones corresponden a impuestos indirectos y el restante, 25.4%, equivalente a RD\$59,613.9 millones a impuestos directos. El principal gasto tributario lo representa el generado por el ITBIS, equivalente a 2.9% del PIB, el cual se aplica a las personas físicas, al sector salud, educación y el otorgado a las concesiones y contratos del Estado, que representan el 93.7% del gasto tributario por ITBIS.¹³³

131 Dirección General de Presupuesto. (2016). Estimación de los gastos tributarios 2017 - ANEXO-No.-3 - Proyecto de Ley Presupuesto General del Estado 2017. Noviembre 2017. Disponible en: <https://goo.gl/VESB5r>

132 Ministerio de Hacienda. (2017). Estimación gastos tributarios 2018. Noviembre 2017. Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

133 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2013). Política Fiscal para el Desarrollo en República Dominicana. Enero 2018. Disponible en: https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.Ebook_ESP.pdf

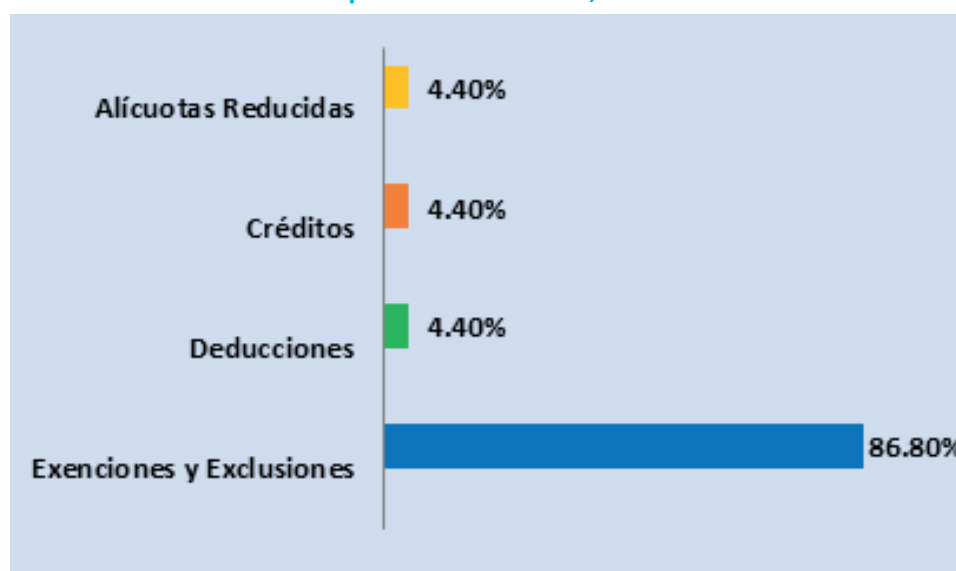
Tabla No. 10
Gastos Tributarios en la República Dominicana
Estimación de Gastos Tributarios Año 2018

IMPUESTOS	MILLONES EN RD\$	% DEL PIB	PART. DEL TOTAL
ITBIS	110,277.2	2.9%	47.0%
Patrimonio	33,743.7	0.9%	14.4%
ISC Hidrocarburos	22,593.4	0.6%	9.6%
Arancel	26,915.4	0.7%	11.5%
ISR	25,870.3	0.7%	11.0%
Otros ISR	14,704.1	0.4%	6.3%
Impuestos Sobre el Uso de Bienes y Licencias	495.5	0.0%	0.2%
Total	234,599.6	6.1%	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda. Estimación del Gasto Tributario 2018. Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5-Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

Para el caso dominicano, en el año 2016, para el cual fue realizada la medición comparativa por el CIAT, es aún mayor el porcentaje de gastos tributarios que se clasifican como exenciones y exclusiones, representando aproximadamente el 87% del total de este tipo de gastos.

Gráfica No. 2
Estadísticas del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT
Distribución de los Gastos tributarios según el tipo de excepción identificada
República Dominicana, 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina 2012-2016

En relación a los sectores beneficiados por los gastos tributarios, la OCDE afirmó en el 2013 que la base tributaria en la República Dominicana evidenciaba limitaciones considerables, producto del alto grado de exenciones y regímenes especiales otorgados a actividades, sectores y/o regiones y aplicados a todo tipo de impuesto. Los principales GT se otorgaron por medio de exenciones a empresas de generación de energía eléctrica y pertenecientes a las zonas francas, alcanzando el 66% del total de gastos tributarios sectoriales¹³⁴. A pesar de que este porcentaje ha disminuido, de acuerdo al informe de Estimación de Gastos Tributarios 2018 en República Dominicana, sigue siendo considerable, puesto que, para este año, 32.8% está destinado a beneficiar las zonas francas, las empresas de generación eléctrica, el turismo y la minería, con un 2% del PIB¹³⁵.

Imagen No. 5
Gastos Tributarios por Sector Beneficiado
República Dominicana, 2018 En Millones RD\$

Sector Beneficiado	ITBIS	ISR	ISC Hidrocarburos	Otros ISC	Uso Bienes y Licencias	Total	% del PIB
Zona Franca Industrial	-	12,500.8	126.7	12,426.7	9.5	47,652.9	1.2%
Turismo	643.2	1,113.9	-	34.3	-	8,425.5	0.2%
Manufactura Textil	11.1	41.9	6.9	0.0	-	235.9	0.0%
Sector Industrial (PROINDUSTRIA) ^{3/}	-	12.3	-	109.4	-	121.6	0.0%
Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro	243.2	3,303.1	-	4.5	2.2	3,585.3	0.1%
Energía Renovable	99.7	1,013.7	-	-	-	1,127.4	0.0%
Sector Cinematográfico	48.1	1,168.6	-	-	-	1,265.6	0.0%
Generación Eléctrica	-	-	17,996.6	-	-	17,996.6	0.5%
Salud	20,639.6	-	-	-	-	20,639.6	0.5%
Educación	11,830.6	73.0	-	1.3	1.8	11,923.8	0.3%
Minería	1,405.9	-	1,109.9	2.2	46.8	2,775.6	0.1%
Desarrollo Fronterizo	86.7	498.3	32.8	4.4	-	951.4	0.0%
Compras por Internet	2,333.6	-	-	313.2	-	3,944.3	0.1%
Importadores de Vehículos	614.8	-	-	-	217.0	4,387.1	0.1%
Vehículos Energía no Convencional	33.0	-	-	-	31.4	97.5	0.0%
Instituciones Religiosas	80.3	-	-	4.1	20.7	143.8	0.0%
Concesiones y Contratos con el Sector Público	6,252.6	894.8	86.8	3.1	0.6	8,445.0	0.2%
Instituciones del Sector Público (Con Descentralización)	639.5	-	-	2.0	165.5	1,112.7	0.0%
Fideicomisos Privados	-	-	-	-	-	220.2	0.0%
Juegos de Azar	-	-	-	-	-	-	0.0%
Tratamiento Tasa Cero Bienes Exentos de ITBIS	333.0	-	-	-	-	333.0	0.0%
Mercado de Valores	-	1,801.1	-	-	-	1,801.1	0.0%
Pensionados y Rentistas de Fuente Extranjera	-	-	-	-	-	2.8	0.0%
Exenciones Generalizadas para Personas Físicas ^{1/}	64,580.4	3,190.2	-	-	-	75,039.7	1.9%
Otros ^{2/}	401.9	258.6	3,233.5	1,798.8	-	22,371.2	0.6%
Total	110,277.2	25,870.3	22,593.4	14,704.1	495.5	234,599.6	6.1%

Fuente: Ministerio de Hacienda. (2017). Estimación del Gasto Tributario 2018.

Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

A este respecto, se reitera la inquietud presentada por la OCDE (2013) sobre los beneficios recibidos por las zonas francas y a su vez, el bajo nivel de compensación con respecto a la inversión atraída, empleos generados e incremento de las exportaciones¹³⁶. Igualmente, se observa que igual que en 2013, las zonas

134 Ministerio de Hacienda. (2017). Estimación del Gasto Tributario 2018. Enero 2018. Disponible en: Web: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

135 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2013). Política Fiscal para el Desarrollo en República Dominicana. septiembre 2017. Disponible en: https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.Ebook_ESP.pdf

136 Ibidem

francas no han logrado los objetivos de establecer enlaces económicos fuertes con el resto del país y trabajar en pos de contribuir en el fortalecimiento de la economía nacional. Por el contrario, se presenta una migración de empresas locales a la zona franca para reducir sus cargas tributarias. En consecuencia, los incentivos tributarios no estarían cumpliendo con su propósito, sino que estarían siendo aprovechados para evadir o disminuir los compromisos tributarios por parte de dichas empresas locales¹³⁷.

De otra parte, también se observó una dualidad tributaria entre las zonas francas y la industria nacional que afecta el desarrollo uniforme del sector industrial (Attali 2010), situación que se evidencia en importantes distorsiones, costes administrativos y de cumplimiento, y el incremento de las posibilidades de planificación y evasión fiscal. Esta ausencia de consonancia entre los compromisos impositivos del sector exportador local y las zonas francas ha afectado la competitividad de sectores proyectándose esto en la economía nacional¹³⁸.

137 *Ibidem*.

138 Villanueva, B. (2009). *Competitividad e impuestos: un análisis del impacto del sistema tributario sobre los costos del sector exportador a la luz del DR-CAFTA*, de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Noviembre 2018, Disponible en: http://portalcdc.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=78&Itemid=203&lang=es

Nota: referencia para las informaciones sobre el sector exportador local

Tabla No. 11

Diferencias tributarias entre sector exportador local y zonas francas^{139 - 140}

SECTOR EXPORTADOR LOCAL	ZONAS FRANCAS
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de aranceles al importar insumos • Reducción de aranceles a los países a los cuales exporta • Menores trámites aduaneros • Sistema de devolución de impuestos • Eliminación factura consular • Eliminación de comisión cambiaria • Altas tasas impositivas, sobre todo ISR corporativo y el ITBIS • Alto costo del registro comercial • La no equidad en el cobro del impuesto selectivo. Las compensaciones laborales • Reembolsos de ITBIS y Selectivos implican muchos trámites que hacen el proceso complejo • El sector industrial dominicano está más penalizado con la carga tributaria que en otros países 	<p>Reciben el 100% de exención en los siguientes impuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobre la Renta y del pago del impuesto a los activos. • Sobre la Renta establecido por la ley 5911, de 1962, y sus modificaciones, referentes a las compañías por acciones. • Sobre la construcción, contratos de préstamos y sobre el registro y traspaso de bienes inmuebles a partir de la constitución de la operadora de zonas francas correspondiente. • Sobre la constitución de sociedades comerciales o de aumento del capital de las mismas. • Pago de impuestos municipales que puedan afectar estas actividades. • Impuestos de importación, arancel, derechos aduanales y demás gravámenes conexos que afecten las materias primas, equipos, materiales de construcción, partes de edificaciones, equipos de oficinas, etc., todos ellos destinados a: construir, habilitar u operar en las zonas francas. • De exportación o reexportación existentes. • De patentes, sobre activos o patrimonio, Impuesto de Transferencia de Bienes Industrializados (ITBIS) • Derechos consulares para toda importación destinada a operadores o empresas de zonas francas. • De importación de equipos y utensilios para la instalación y operación de comedores económicos, servicios de salud, asistencia médica, guardería infantil, de entretenimiento o, amenidades y cualquier otro equipo para el bienestar de la clase trabajadora. • De importación de equipos de transporte como vehículos de carga, colectores de basura, microbuses, minibuses para transporte de empleados y trabajadores hacia y desde los centros de trabajo, previa aprobación, en cada caso, del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. Estos vehículos no serán transferibles por lo menos durante cinco (5) años.

Elaboración propia a partir de los documentos: “Exenciones” y “Competitividad e impuestos: un análisis del impacto del sistema tributario sobre los costos del sector exportador a la luz del DR-CAFTA”.

¹³⁹ Dirección General e Impuestos Internos. (sin año). Exenciones. Octubre 2018, Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/contribuyentes/regimenesEspeciales/zonasFrancas/Paginas/Exenciones.aspx>

Nota: referencia para las informaciones sobre Zonas Francas

Nota: referencia para las informaciones sobre el sector exportador local

¹⁴⁰ Banco Mundial. (2016). Política Fiscal y Redistribución en la República Dominicana. Un análisis basado en la metodología “Compromiso con la Equidad” para 2013. Octubre 2017. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/701841478496660755/pdf/105723-WP-SPANISH-PUBLIC-ProofRead-Fiscal-Policy-and-Redistribution-in-the-DR-ESPA%C3%91OL-FINAL-Oct27-2016.pdf>

4.8 Avances y Desafíos de los Gastos Tributarios en la República Dominicana

La presente investigación teórico-conceptual acerca de la política fiscal, la desigualdad y los gastos tributarios como instrumento de política pública, ha tenido como resultado la consulta de importantes documentos fruto de investigaciones que, sobre la realidad dominicana y de los países de ALC, han realizado los organismos estudiosos de esta materia a nivel internacional y de los cuales se derivan las buenas prácticas que sirven de marco para la toma de decisiones de los países. En este orden, a continuación, se presentan algunos de los aspectos que estos estudios señalan en materia de avances y retos para la estimación y gestión de los gastos tributarios en el país.

- **Progresividad de la Política Fiscal Dominicana e Impacto en los Niveles de Desigualdad**

En el año 2016, el Banco Mundial publicó un estudio orientado a analizar el impacto de la política fiscal dominicana en la redistribución del ingreso y, por lo tanto, en los niveles de desigualdad. Para este entonces, entre las conclusiones presentadas por dicho informe se destaca el hecho de que, desde la perspectiva internacional, República Dominicana cuenta con políticas fiscales consideradas sólidamente progresivas ya que han logrado reducir la desigualdad vertical a través de impuestos, transferencias y subsidios. No obstante, en comparación con otros países, estos han logrado reducir la desigualdad por medio de altos ingresos recaudados que son revertidos en programas sociales y servicios públicos.¹⁴¹ De lo anterior los desafíos para la República Dominicana son:

1. Aplicar esta buena práctica, procurando mejorar los servicios públicos, logrando un impacto en la equidad de la política fiscal, que contribuiría a implementar objetivos de desarrollo social
2. Lograr un incremento considerable en el ingreso fiscal, de por lo menos 1.3% del PIB, con el objetivo de cerrar la brecha de la pobreza extrema y ampliar la cobertura de los servicios sociales. Entre las opciones planteadas para mejorar el impacto en la equidad de la política fiscal, se encuentra la reducción de las exenciones del ITBIS, las cuales representaron casi 3% del PIB en el año 2013 y un beneficio mayoritario a hogares de mediano y alto ingreso.
3. Disminuir el posible impacto negativo de esta medida en la población en condiciones de pobreza, se propone mantener las exenciones del ITBIS para los artículos incluidos en la canasta básica de consumo, así como a los servicios de educación y salud.

¹⁴¹*Ibidem*

4. Ampliar y fortalecer los programas de transferencias monetarias condicionadas, como Solidaridad, SIUBEN y ADESSS; así como una mejora en la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos, especialmente en la salud y la educación¹⁴².

- **Incremento de los ingresos fiscales mediante la reducción de las exenciones consideradas gastos tributarios**

Los bajos niveles de recaudación se originan en una base tributaria limitada por ley y por altos niveles de evasión y elusión fiscal. A su vez, las numerosas exoneraciones y regímenes preferenciales, reducen los ingresos tributarios, complican la administración del sistema tributario per se, fomentan lagunas jurídicas, desfiguran la actividad económica y facilitan la evasión. Teniendo como resultado una percepción de inequidad en la distribución de la carga fiscal¹⁴³.

Por lo anterior, es urgente la revisión de las exenciones actuales del pago de los impuestos que conforman el sistema tributario dominicano como opción posible para lograr un incremento en los ingresos fiscales y consolidar la sostenibilidad fiscal. Los desafíos o retos al respecto son:

1. Mejorar la eficiencia y equidad de su sistema tributario mediante la disminución progresiva de las exenciones. Los incentivos, exenciones y tratamientos diferenciados que otorgan distintas disposiciones legales a determinados sectores económicos y sociales, han hecho que el sistema fiscal se vuelva rígido e inestable en la República Dominicana, lo que genera ineficiencia y desigualdad.”¹⁴⁴.
2. Focalizar de las exenciones del ITBIS para lograr ganancias significativas”¹⁴⁵.
3. Disminuir gradualmente de las exenciones a las Zonas Francas como opción para incrementar la recaudación fiscal. Lo anterior teniendo en cuenta que se estima que los impactos positivos de las Zonas Francas se han reducido y por lo tanto la atracción hacia la inversión en las mismas, el empleo y las exportaciones en América Central y la República Dominicana¹⁴⁶”.

Asimismo, con lo anterior se lograría un enfoque coherente con alto contenido de transparencia y progresividad, tal como plantea la Estrategia Nacional de Desarrollo en su objetivo 3.1.1.2¹⁴⁷.

¹⁴² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2013). *Política Fiscal para el Desarrollo en República Dominicana*. Octubre 2017. Disponible en: https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.Ebook_ESP.pdf

¹⁴³ Banco Mundial. (2015). *Sostenibilidad Fiscal y Avance en las Finanzas Públicas. Oportunidades en República Dominicana*. Octubre 2017. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/956591487658806762/pdf/112937-WP-P143752-SPANISH-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-IDU-Submission-from-Alejandra-De-La-Paz-Melo.pdf>

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ De La Paz, A (2015). *Sostenibilidad Fiscal y Avance en las Finanzas Públicas. Oportunidades en República Dominicana*, de Banco Mundial. Octubre 2017. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/956591487658806762/pdf/112937-WP-P143752-SPANISH-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-IDU-Submission-from-Alejandra-De-La-Paz-Melo.pdf>

- **Realización, divulgación y discusión de un análisis costo-beneficio de los gastos tributarios en el país, de cara a una reforma fiscal integral**

Se han justificado las exenciones fiscales como una herramienta capaz de superar las deficiencias estructurales que reducen la competitividad en el país¹⁴⁸. Más sin embargo, se ha demostrado que las exenciones fiscales no son necesariamente el mecanismo capaz de sobrepasar las deficiencias estructurales y que estas deberían fomentar proyectos de inversión que generan beneficios colectivos¹⁴⁹. En este sentido, el gobierno es consciente de estos temas y ha iniciado una evaluación orientada a la racionalización del gasto tributario¹⁵⁰, creando una comisión inter-ministerial, que evalúe el costo y la composición del gasto tributario. Los desafíos derivados de lo anterior serían:

1. Realizar un análisis costo-beneficio del gasto tributario, con el objetivo de identificar las exenciones fiscales que tienen tasas de retorno internas positivas¹⁵¹.
2. Evaluar la viabilidad, utilidad e impacto del gasto tributario otorgado de los GT en sectores, contribuyentes, zonas y/o actividades económicas que se benefician de este tratamiento impositivo preferencial¹⁵².
3. Analizar el impacto en la capacidad recaudatoria y en el gasto público de la reducción de los GT existentes a mínimos porcentajes de frente a las políticas públicas y el gasto público social.

- **Actualización del Código Tributario Dominicano y consolidación en el mismo de todas las disposiciones legales que dan origen a los gastos tributarios**

El Código Tributario Dominicano data del año 1992, mientras que todas las disposiciones legales que dan origen a los gastos tributarios en el país se encuentran por fuera del mismo, lo que dificulta el seguimiento a los mismos¹⁵³. Lo anterior propone el desafío de llevar a cabo la actualización, integración y unificación de las leyes y documentos base de un Código Tributario para el país, el cual establezca un enfoque coherente y sostenible sobre los gastos fiscales que reduzca su impacto fiscal y minimice el efecto de distorsión en los incentivos económicos, tal como lo propone la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030¹⁵⁴.

148 *Ibidem*.

149 *Ibidem*.

150 *Ibidem*.

151 Ministerio de Hacienda. (2017). *Gastos Tributarios en la República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2018*. Noviembre 2017. Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>

152 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2013). *Política Fiscal para el Desarrollo en República Dominicana*, Octubre 2017. Disponible en: https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.Ebook_ESP.pdf

153 Banco Mundial. (2017). *República Dominicana: Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario*. Enero 2018. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/4814111518538354879/pdf/ACS22697-WP-SPANISH-P160296-PUBLIC.pdf>

154 Peláez, F. (2017). *Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina, principales estadísticas de la base de datos del CIAT*. Documentos de Trabajo. Enero 2018, de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias Disponible en: https://ciat.org.sharepoint.com/sites/cds/Conocimientos/Publicaciones/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2017/2017_DT_06_pelaez.pdf?slid=45c6559e-8069-5000-58b2-e9eefdf5846d

- **Disponibilidad de información clave que garantice la transparencia y utilidad de los informes de estimación de los gastos tributarios en base a estándares internacionales**

Teniendo en cuenta el naciente interés en estudios de evaluación de impacto de los GT, en qué consiste cada medida adoptada, los objetivos de política que se persiguen, los beneficios de los GT y el estudio particular de cada beneficiario¹⁵⁵, por parte de la sociedad civil y otros actores, es necesario poder ofrecer las mismas por parte de los organismos rectores del tema.

Como respuesta a lo anterior, el desafío de la República Dominicana consiste en aplicar mecanismos que permitan el acceso a las informaciones relacionadas sobre el tema, en este sentido, para los fines de análisis de los GT por parte de los sectores interesados, el IBP ha propuesto una serie de información clave que los informes de estimación elaborados por el gobierno deben contener para garantizar la transparencia y disponibilidad de los datos que permitan a todos los sectores interesados conocer la realidad de los gastos tributarios. En base al estudio de documentos claves del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el IBP afirma que los informes sobre gastos tributarios deberían contener las siguientes informaciones claves¹⁵⁶:

- La definición del sistema tributario de referencia o benchmark, es decir, cuál sería la estructura impositiva que se aplicaría normalmente a los contribuyentes si no existiera dicho gasto tributario;
- La metodología de estimación, que aporte un marco de mediciones creíble, es decir, que indique con claridad el grado en el cual una estimación de gastos tributarios es confiable;
- El desglose detallado de gastos tributarios agregados, informando cual es el impacto o costo por función gubernamental (ejemplo, GT orientados a la salud, seguridad social, medio ambiente, industria) con información sobre un período de aplicación, por ejemplo, de cinco años (especificando variaciones de la legislación impositiva o el punto de referencia en cada momento);
- Información adicional para cada partida de gastos tributarios que contenga:
 - *Costo estimado del gasto tributario, indicación de la veracidad de su estimación, y datos sobre la calidad de la información en la cual esta estimación se basa;*
 - *Fuente de los gastos tributarios (por ejemplo, cláusula de la legislación impositiva, práctica administrativa o acuerdo fiscal);*
 - *Duración del gasto tributario, es decir, si el mismo está sujeto a una cláusula de extinción o es continuo; Tipo de gasto tributario (por ejemplo,*

155 International Budget Partnership. Guía para la Transparencia en las Finanzas Públicas. Marzo 2018. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Transparency-Guide-2-Tax-Expenditures-Spanish.pdf>

156 International Budget Partnership. Guía para la Transparencia en las Finanzas Públicas. Marzo 2018. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Transparency-Guide-2-Tax-Expenditures-Spanish.pdf>

si es una exención, un crédito fiscal reembolsable, una deducción, entre otros);

- *Justificación política de cada gasto tributario, es decir, el objetivo de la política de gastos tributarios y por qué dicho gasto es la mejor manera de lograr dicho objetivo;*
- *Impacto de los gastos tributarios mayores en la distribución del ingreso, en la medida en que haya información disponible;*
- *Referencia a la última revisión del gobierno para, al menos, los gastos fiscales más importantes.*

- **Participación activa de la sociedad civil en el escrutinio y evaluación de los gastos tributarios**

Conforme la Guía para la Transparencia en las Finanzas Públicas, del International Budget Partnership (IBP), es importante que las organizaciones de la sociedad civil monitoreen y evalúen el impacto de los gastos tributarios, en tanto los mismos pueden ser muy grandes en comparación con los gastos gubernamentales normales y reciben, sin embargo, poco escrutinio sistemático. Para ello, es necesario que los gobiernos publiquen información detallada sobre los gastos tributarios y que realicen revisiones periódicas del impacto de los mismos, para lo cual la sociedad civil puede realizar un trabajo de importancia vital¹⁵⁷.

La participación activa de la sociedad civil en el análisis y evaluación de los gastos tributarios desde la experiencia del IBP, puede orientarse hacia objetivos primordiales como, que los informes de estimación de los gastos tributarios contengan la información adecuada para evaluar los costos y beneficios; el impacto de los gastos tributarios en los ingresos; así como el impacto en la distribución de dichos costos y beneficios en los diferentes segmentos de contribuyentes; todo esto en procura de apuntar a una mayor justicia social mediante políticas impositivas y de gastos¹⁵⁸.

En este orden, son múltiples las formas en que la sociedad civil puede involucrarse de manera activa en el análisis y evaluación de los gastos tributarios de un país, ya sea a partir de las informaciones presentadas en los informes de estimación preparados cada año por el gobierno, como desde al análisis del impacto en la capacidad distributiva del sistema tributario para la identificación de brechas existentes entre los diferentes grupos de contribuyentes.

¹⁵⁷ *ibidem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

Tabla No. 12

Aportes de la sociedad civil en la transparencia e impacto de los gastos tributarios

ANÁLISIS DE INFORMES DE ESTIMACIÓN DE GASTOS TRIBUTARIOS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL CON EL OBJETIVO DE	ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA
<ul style="list-style-type: none"> • Procurar un escrutinio más sólido del bienestar público oculto en determinado gasto tributario • Identificar inconsistencias en programas impositivos, asignación o aplicación de gastos tributarios y políticas en que se amparan • Identificar inconsistencias entre el funcionamiento del sistema impositivo y las intenciones legislativas • Evaluar la gestión continua de los gastos tributarios • Identificar mejores opciones de generar los objetivos de las políticas que se persiguen con los gastos tributarios • Proponer mejoras en la legislación impositiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar el nivel de equidad generado por los gastos tributarios entre grupos de menos y mayores ingresos (análisis de ingresos / riqueza) • Determinar la existencia de un impacto diferencial de un gasto tributario entre mujeres y hombres (análisis de género) • Determinar si el impacto de un gasto tributario llega efectivamente al grupo minoritario que la política fiscal que lo origina quiere beneficiar (análisis minoritario)

Fuente: Elaboración propia a partir de International Budget Partnership. Guía para la Transparencia en las Finanzas Públicas. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Transparency-Guide-2-Tax-Expenditures-Spanish.pdf>

CONCLUSIONES

La República Dominicana evidencia un crecimiento sostenido y estable de su economía, sin embargo, este no se traduce en una disminución consecuente de la pobreza y la desigualdad. Se evidencia un interés de las instituciones responsables de la política fiscal del Gobierno Nacional por cumplir con los objetivos y metas de la Estrategia Nacional de Desarrollo, esto supone la implementación y seguimiento de las medidas propuestas en la END.

La recaudación de la República Dominicana presenta considerables limitaciones en sus ingresos fiscales. En 2016 la recaudación solo alcanzó el 14.6% del PIB, siendo un resultado inferior al obtenido por países de ALC en el mismo año. Es decir, el país presenta una presión fiscal baja. República Dominicana implementa políticas redistributivas limitadas debido, entre otras a los altos niveles que los gastos tributarios representan al gasto público y a su vez los bajos niveles de recaudación, principalmente de los impuestos sobre la renta personal y de empresas.

República Dominicana refleja una política fiscal que beneficia en mayor grado a personas y hogares no pobres. Desde la primera estimación de los GT en la República Dominicana en 2008, el país ha cumplido con este compromiso de manera constante. Sin embargo, presenta como debilidad la no presentación de informes anuales que describan los resultados obtenidos en la entrega de estos beneficios.

Los GT de la República Dominicana aumentaron de 5.5% en 2013 a 6.6% en 2016, debilitando considerablemente los ingresos que pudiese percibir el país e igualmente la capacidad de la redistribución de los mismos. En este orden, se considera que sectores beneficiarios de los GT como el turismo tiene actualmente la capacidad de sostener su desarrollo sin requerir de estos incentivos.

Las zonas francas, segundo sector con mayores beneficios de GT durante muchos años, han expresado tener bajos ingresos que solo compensan la inversión por lo que no ha sido posible el crecimiento esperado del sector, así como tampoco lograr los beneficios para el país. Sin embargo, lo anterior contradice el interés de crear nuevas zonas francas y el interés de empresas locales de trasladarse a estas zonas especiales.

En este orden, las estimaciones anuales de los GT propuestas u otros documentos, si bien mencionan las leyes que amparan los beneficios otorgados, no realizan una justificación de la permanencia o integración de los sectores beneficiarios en cada estimación de los GT.

El Ministerio de Hacienda, como órgano rector de las políticas fiscales del país no ha realizado estudios que le permitan determinar el impacto de los Gastos Tributarios en la economía, así como tampoco el avance o no del desarrollo de los sectores beneficiarios de los mismos, a fin de determinar la eficacia de los GT así como costos y beneficios de esta política durante el tiempo de su aplicación

Con respecto a las metas expresadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo, para el 2015 República Dominicana debía haber diseñado y aprobado de manera consensuada una ley de Reforma Fiscal. En 2012 se aprueba la Ley 253-12 Sobre Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible” conocida como la Reforma Fiscal del 2012.

Sin embargo, y con el fin de fortalecer la ley 253-12, no ha sido aprobada la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Si bien es de fácil acceso las estimaciones anuales de los GT a partir del 2008 a la fecha, no se encontró un documento único que consolide dichas estimaciones y realice comparaciones entre ellas o lleve a cabo análisis que permitan una mayor comprensión de esta política tributaria.

La metodología utilizada para la generación de resultados e informaciones relacionadas con los GT limita la realización de estudios comparativos con otros países de ALC. Los estudios locales específicos sobre GT en la República Dominicana son escasos, breves y presentan deficiencia en la profundidad de las informaciones, producto a su vez, de las fuentes oficiales existentes.

Lo anterior ha conducido a recurrir a la bibliografía de organismos internacionales, la cual ha realizado profundos e interesantes estudios y propuestas sobre los GT en la República Dominicana. Es importante señalar que varios de dichos estudios son referencia para las instituciones rectoras del tema tributario.

Se observaron diferencias de informaciones y resultados en los documentos consultados de las entidades nacionales relacionadas con el tema de los GT, así como sobre crecimiento económico y pobreza, lo cual dificulta la comprensión o análisis de ciertos tópicos.

Si bien República Dominicana ha recibido recomendaciones para ampliar y mejorar las informaciones relacionadas con los GT, estas no se han aplicado. Lo anterior limita la comprensión y manejo de la información.

Se valora el interés de la sociedad civil por conocer las informaciones relacionadas sobre los GT, aunque, a su vez, se observan en dichos actores limitaciones en la comprensión del tema.

RECOMENDACIONES

Con respecto a los Gastos Tributarios en la República Dominicana, es importante precisar que organismos internacionales expertos en el tema han realizado estudios y han expresado ya recomendaciones al país. Las mismas son vigentes en la actualidad y el presente estudio se identifica con ellos. Varias de las recomendaciones realizadas fueron enunciadas en el anterior subcapítulo “Avances y Desafíos de los Gastos Tributarios en la República Dominicana”.

República Dominicana requiere tomar medidas orientadas a mejorar la capacidad recaudatoria, a fin de contar con mayores recursos que le permitan cumplir con las políticas de desarrollo. Paralelamente, mejorar la redistribución de dichos ingresos para garantizar que las políticas a implementar beneficien de manera equitativa a la población.

Debe ser parte de las reformas tributarias la decisión de racionalizar el costo que generan los GT de cara a las finanzas del país. Teniendo en cuenta que el ITBIS es el impuesto que representa el porcentaje mayor GT no percibidos, se recomienda disminuir las exenciones que a él se aplican y verificar que las mismas favorezcan a la población más pobre. Esta medida beneficiaría al Gobierno, en tanto que se incrementaría el ingreso de tributos.

En cuanto a la concesiones de GT a sectores, es importante además de tener presente el potencial impacto positivo de dicho sector para la economía nacional, otros aspectos que permitan obtener mejores y mayores resultados tanto para la tributación, como para las políticas económicas del país. Entre esas medidas a tener presente se mencionan: la justificación detallada de la selección del sector a beneficiar, la definición del período de vigencia del GT, topes económicos a conceder, presentación de informes financieros certeros y verificables por parte de los beneficiarios a los entes rectores, monitoreo de los impactos de la concesión de los GT, así como la publicación de estas medidas y sus resultados. Otras posibles medidas a tener en cuenta son la definición de porcentajes de empleos por sexo y población más vulnerable, aún cuando esto requiera invertir recursos y promover nuevas capacidades en estos segmentos de la población.

En este orden, estudiar aquellos sectores beneficiarios de los GT, de los que no existe la certeza de beneficiar al país, para determinar la continuidad de los

beneficios que percibe. Es decir, y como lo dijera el Banco Mundial, determinar los sectores “ineficientes, injustos y costosos”.

De manera específica, realizar un estudio que permita cuantificar los verdaderos beneficios percibidos por las zonas francas y como los mismos ha redundado en el crecimiento del sector. A su vez, estudiar las condiciones de las empresas nacionales que no perciben beneficios tributarios, mas sin embargo, evidencias mejores resultados financieros que las zonas francas.

En cuanto a la estimación de los GT, tener en cuenta las herramientas o metodologías que permitan que las mismas sean más completas y profundas de manera que generen una mayor comprensión de la propuesta. A su vez, elaborar informes de los resultados obtenidos anualmente y definir las lecciones que estos dejan para mejorar la entrega de los GT, así como para proporcionar informaciones a los actores de la sociedad civil que estudian el tema.

En estas dos últimas recomendaciones es importante conocer las buenas prácticas implementadas en otros países de la región.

Con base en las experiencias de otros países, así como en las recomendaciones y guías que sobre la transparencia y la consulta por parte de la SC se han elaborado, se propone crear de manera participativa una “herramienta local” que sirva de guía para poder realizar una eficaz consulta y estudio de los GT por parte de la SC.

Más allá de facilitar la comprensión de los GT a diversos actores civiles, es importante que desde el gobierno se pueda gestar el espacio que permita la participación ciudadana en las decisiones que anualmente se toman sobre el tema.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alvarado, L. (2014). Transparency of Tax Expenditure Reporting in Mexico, para International Budget Patnership, IBP. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Hidden-Corners-Mexico.pdf>
- Attali, J. (2010). República Dominicana 2010-2020. Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de República Dominicana. Octubre 2017. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/informe-attali.pdf>
- Banco de la República de Colombia. ¿Qué es política Fiscal? Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-pol-tica-fiscal>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2009). Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación. Documento de Trabajo. Disponible en: <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Los-Presupuestos-de-Gastos-Tributarios-Conceptos-y-Desaf%C3%ADos-de-Implementaci%C3%B3n.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2010). Evaluación de la Efectividad y Eficiencia de los Gastos Tributarios. Documento de Debate. Disponible en: <https://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/bid.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2010). Eventos. Disponible en: <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=Es&id=2636>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2010). Gastos Tributarios para la Promoción de Inversiones en el Impuesto a la Renta de Empresas. Disponible en: <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/35259023.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2009). Los presupuestos de los gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4302/Los%20presupuestos%20de%20gastos%20tributarios.pdf?sequence=1>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. 2015. La Eficacia de los Incentivos Fiscales. El Caso de las Zonas Francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Documento para Discusión.
- Banco Mundial. (2014). Cuando la Prosperidad No es Compartida: Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en la

- República Dominicana. Septiembre del 2017. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/798681468248706257/pdf/857600SPANISH00sment0espa00o100web0.pdf>
- Banco Mundial. (2018). República Dominicana: Panorama general. 22 de octubre 2018. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>
 - Banco Mundial. (2017). República Dominicana: Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario. octubre 2018. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/481411518538354879/pdf/ACS22697-WP-SPANISH-P160296-PUBLIC.pdf>
 - Banco Mundial. (2016). Política Fiscal y Redistribución en la República Dominicana. Un análisis basado en la metodología “Compromiso con la Equidad” para 2013. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/701841478496660755/pdf/105723-WP-SPANISH-PUBLIC-ProofRead-Fiscal-Policy-and-Redistribution-in-the-DR-ESPA%C3%91OL-FINAL-Oct27-2016.pdf>
 - Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, CREES. (2013). Proyecto de Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Octubre 2017. Disponible en: http://crees.org.do/sites/default/files/media_files/Proyecto%20de%20Ley%20de%20Responsabilidad%20y%20Transparencia%20Fiscal.pdf
 - Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, CREES. (2015). Propuestas de Reforma Fiscal Integral. Octubre 2017. Disponible en: <http://crees.org.do/es/art%C3%ADculo/propuestas-de-reforma-fiscal-integral>
 - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2011). Manual de Buenas Prácticas en la medición de los gastos tributarios, una experiencia iberoamericana. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf
 - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2015). Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013-2016. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2015_estimacion_gasto_tributario_paraguay_giz_set_ciat.pdf
 - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2016). Los Sistemas Tributarios en América Latina. Breve repaso de la legislación. Disponible en: <https://www.ciat.org/los-sistemas-tributarios-de-america-latina-breve-repaso-de-la-legislacion/>
 - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2011). Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios. Una Experiencia Iberoamericana. Disponible en: <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/CIAT.%20Manual%20de%20Gastos%20Tributarios%202011.pdf>

- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2011). Taxation and Tax Administration. Latin America. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2013_state_tax_administration_2006-2010.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2016). El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40120/1/ElImperativodelaIgualdad.pdf>
- CEPAL / AECID. (2017). Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2017. La Movilización de Recursos para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible. Octubre 2018, Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. 2016. Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. Octubre 19, 2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Comunicado de prensa de 2015. La desigualdad se debe combatir con voluntad política y reformas productivas y fiscales, coinciden en la CEPAL. Octubre 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-desigualdad-se-debe-combatir-voluntad-politica-reformas-productivas-fiscales>
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL. (2013). Panorama Social de América Latina. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35904-panorama-social-america-latina-2013>
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL. (2014). Panorama Social de América Latina. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL. (2015). Panorama Social de América Latina. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-social-panorama-latin-america-2015>
- CEPAL / OXFAM. (2016). Tributación para un Crecimiento Inclusivo. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39949-tributacion-un-crecimiento-inclusivo>
- Constitución de la República Dominicana. 2010.
- De La Paz, A (2015) Sostenibilidad Fiscal y Avance en las Finanzas Públicas. Oportunidades en República Dominicana, de Banco Mundial. Octubre 2017. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/956591487658806762/pdf/112937-WP-P143752-SPANISH-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-IDU-Submission-from-Alejandra-De-La-Paz-Melo.pdf>
- Diario Libre. (2016). Vuelve a perimir el Proyecto de Responsabilidad Fiscal en Diputados. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/economia/vuelve-a-perimir-el-proyecto-de-responsabilidad-fiscal-en-diputados-FY4414520>

- Dirección General de Presupuesto (2016) Estimación de los gastos tributarios 2017 - ANEXO-No.-3 - Proyecto de Ley Presupuesto General del Estado 2017. Noviembre 2017. Disponible en: <https://goo.gl/VESB5r>
- Dirección General de Impuestos Internos. Exenciones. Octubre 2018. Disponible en: <http://www.dgii.gov.do/contribuyentes/regimenesEspeciales/zonasFrancas/Paginas/Exenciones.aspx>.
- Dirección General de Impuestos Internos. (2017). Sistema Tributario Dominicano. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/et/nivelContribuyentes/Materiales%20Tcnicos/Sistema%20Tributario%20Dominicano.pdf>
- Periódico El Dinero. (2015). Crees presenta propuesta de reforma al Código Tributario. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.eldinero.com.do/10638/crees-propuesta-reforma-codigo-tributario/>
- El Dinero. (2016). Senior, J. Econolegales, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Octubre de 2017. Disponible en: <https://www.eldinero.com.do/24805/ley-de-responsabilidad-y-transparencia-fiscal/>
- El Grillo (2016) Serie Los Retos de una Reforma Fiscal. Septiembre 2017. Disponible en: <http://elgrillo.do/?s=Los+retos+de+una+reforma+fiscal>
- Enciclopedia Financiera. Octubre 2017. Disponible en: <http://www.encyclopediafinanciera.com/teoriaeconomica/macroeconomia/politica-fiscal.htm>
- Fondo Monetario Internacional, FMI. (2001). Manual de Transparencia Fiscal. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>
- Fondo Monetario Internacional, FMI. (2007). Manual de Transparencia Fiscal. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>
- Fondo Monetario Internacional, FMI. (2001). Manual de Transparencia Fiscal, Octubre 2017, Disponible en: [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Fondo%20Monetario%20Internacional%20\(2001\)%20Manual%20de%20Transparencia%20Fiscal.pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Fondo%20Monetario%20Internacional%20(2001)%20Manual%20de%20Transparencia%20Fiscal.pdf)
- Gastos Tributarios. Noviembre 2018. Disponible en: <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/LEIT7.pdf>
- Guzmán A. (sin año). Derecho Fiscal. Octubre 2017, de Guzmán Ariza, Abogados y Consultores. Disponible en: <http://drlawyer.com/espanol/derecho-fiscal/>
- International Budget Partnership. Guía para la Transparencia en las Finanzas Públicas. Marzo 2018. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Transparency-Guide-2-Tax-Expenditures-Spanish.pdf>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. (2015). Cápsulas fiscales. Disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/capsulas_fiscales.pdf

- Jenkins, G. (2004). Tax Expenditures in the Dominican Republic. Septiembre de 2017. Disponible en: http://www.queensjdiexec.org/publications/qed_dp_154.pdf
- Ley No. 11-92, Código Tributario, Santo Domingo, República Dominicana, 16 de mayo de 1992. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/legislacion/codigoTributario/Documents/Titulo1.pdf> Ley 166-97 de creación de la Dirección General de Impuestos Internos.
- Ley 166-97 de creación de la Dirección General de Impuestos Internos, Santo Domingo, República Dominicana, 5 de febrero de 1988. Octubre 2017. Disponible en: <http://www.dgii.gov.do/dgii/leyesOrganicas/Documents/Ley166-97.pdf>
- Ley 158-01, Que establece la Ley de Fomento al Desarrollo Turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad, y crea el Fondo Oficial de Promoción Turística. Santo Domingo, República Dominicana. Octubre 9 de 2001.
- Ley 227-06 que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), Santo Domingo, República Dominicana, 19 de junio de 2006. Octubre de 2017. Disponible en: <http://www.dgii.gov.do/dgii/leyesOrganicas/Documents/ley227-06.pdf>.
- Ley 494-06, Organización del Ministerio de Hacienda. Santo Domingo, República Dominicana, 27 de diciembre de 2006. Octubre 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/images/docs/marco_legal/leyes/ley_494-06_seh.pdf
- Ley No. 139-11, Santo Domingo, República Dominicana, 24 de junio 2011. Octubre 2017. Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/139-11.pdf>
- Ley 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana, 25 de enero de 2012
- Ley 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, Santo Domingo, República Dominicana, 13 de noviembre de 2012. Octubre 2017, Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/253-12.pdf>
- Listín Diario. (2013). Introducen Proyecto de Ley sobre Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Octubre del 2017. Disponible en: <https://www.listindiario.com/la-republica/2013/10/17/296177/introducen-proyecto-de-ley-sobre-responsabilidad-y-transparencia-fiscal>
- Martorano, B. (2018). Política Tributaria y Desigualdad en América Latina. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-policy-and-inequality-latin-america-spanish-2018.pdf>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2018). Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana 2017. Noviembre

2018, Disponible en: <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/drive/UAAES/Analisis%20Desempeno%20Economico%20y%20Social/Boletin%202017-20180823.pdf>

- Ministerio de Hacienda (2017) Gastos Tributarios en la República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2018. Noviembre 2017. Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/09/5.Anexo-No.3-Gastos-Tributarios.pdf>
- Ministerio de Hacienda. Estimación gastos tributarios años 2008 a 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/publicaciones?_sfm_categoria=47#47
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2013). Política Fiscal para el Desarrollo en República Dominicana. Enero 2018. Disponible en: https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.Ebook_ESP.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2016). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2013). Política Fiscal para el Desarrollo en República Dominicana. Septiembre 2017. Disponible en: https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.Ebook_ESP.pdf
- OXFAM. 2014. Iguales. Acabemos con la Desigualdad Extrema. Es Hora de Cambiar las Reglas.
- OXFAM. (2014) Justicia social para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-LAC-fiscal-justice-100914-es.pdf>
- OXFAM. (2016). Privilegios que Niegan Derechos. Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y El Caribe. Septiembre del 2017. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf
- Peláez, F. (2017). Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina, principales estadísticas de la base de datos del CIAT. Documentos de Trabajo. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Enero 2018. Disponible en: https://ciat.org.sharepoint.com/sites/cds/Conocimientos/Publicaciones/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2017/2017_DT_06_pelaez.pdf?slrid=45c6559e-8069-5000-58b2-e9eefdf5846d
- Pecho, M. (2014). Gastos Tributarios en América Latina 2008-2012, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2014/DT02_2014.pdf

- Peragón, L. (2016). Los Sistemas Tributarios de América Latina. Breve Repaso de la Legislación, para Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Septiembre 2017. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/SerieComparativa/2016_sistemas_tributarios_AL.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2016). Evaluación de los Resultados de Desarrollo República Dominicana. Octubre 2017. Disponible en: http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/human_development/evaluacion-de-los-resultados-de-desarrollo---evaluacion-de-la-co.html
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2016). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y El Caribe. Progreso Multidimensional: Bienestar más allá del Ingreso. Resumen Ejecutivo. Octubre 2017. Disponible en: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e.html
- Ross, J. (2018) Gastos Fiscales y Desigualdad en América Latina, de International Budget Partnership. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditures-and-inequality-latin-america-spanish-2018.pdf>
- Santa María, H. (2006). Análisis de las Exoneraciones e Incentivos Tributarios y Lineamientos Generales de la Propuesta de Estrategia para su Ordenamiento. Noviembre 2017. Disponible en: http://www.ifaperu.org/uploads/files/SantaMaria_19-10-06.pdf
- Secretaría de Estado de Hacienda. (2007). Estimación de Gastos Tributarios para República Dominicana. Septiembre 2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.do/dependencias/politica_legislacion_tributaria/gastos_tributarios/estimacion_gastos_tributarios/Estimacion%20del%20Gasto%20Tributario%20RD%202008.pdf
- Suárez, N. (2010). Impuestos y Evasión Fiscal en República Dominicana, de Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, S.J. Octubre 2017. Disponible en: <https://ceritoycruz.files.wordpress.com/2013/11/doc-12.pdf>
- Villanueva, B. (2009). Competitividad e impuestos: un análisis del impacto del sistema tributario sobre los costos del sector exportador a la luz del DR-CAFTA, de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), noviembre 1 de 2018, Disponible en: <https://bit.ly/2Gkfw74>
- Villela, L. (sin año). Gastos Tributarios: La Reforma Pendiente, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Octubre 2018. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luz_villela_gtlareformapendiente.pdf

GASTOS TRIBUTARIOS Y DESIGUALDAD EN REPÚBLICA DOMINICANA

