

# Propuesta de Reforma Fiscal Integral

## Economistas

Ernesto Selman

Miguel Collado Di Franco

Magín Díaz

## Asistentes de Investigación

Fernando Ruiz

Ana Julia Sierra

Fadua Camacho

6 de agosto, 2012

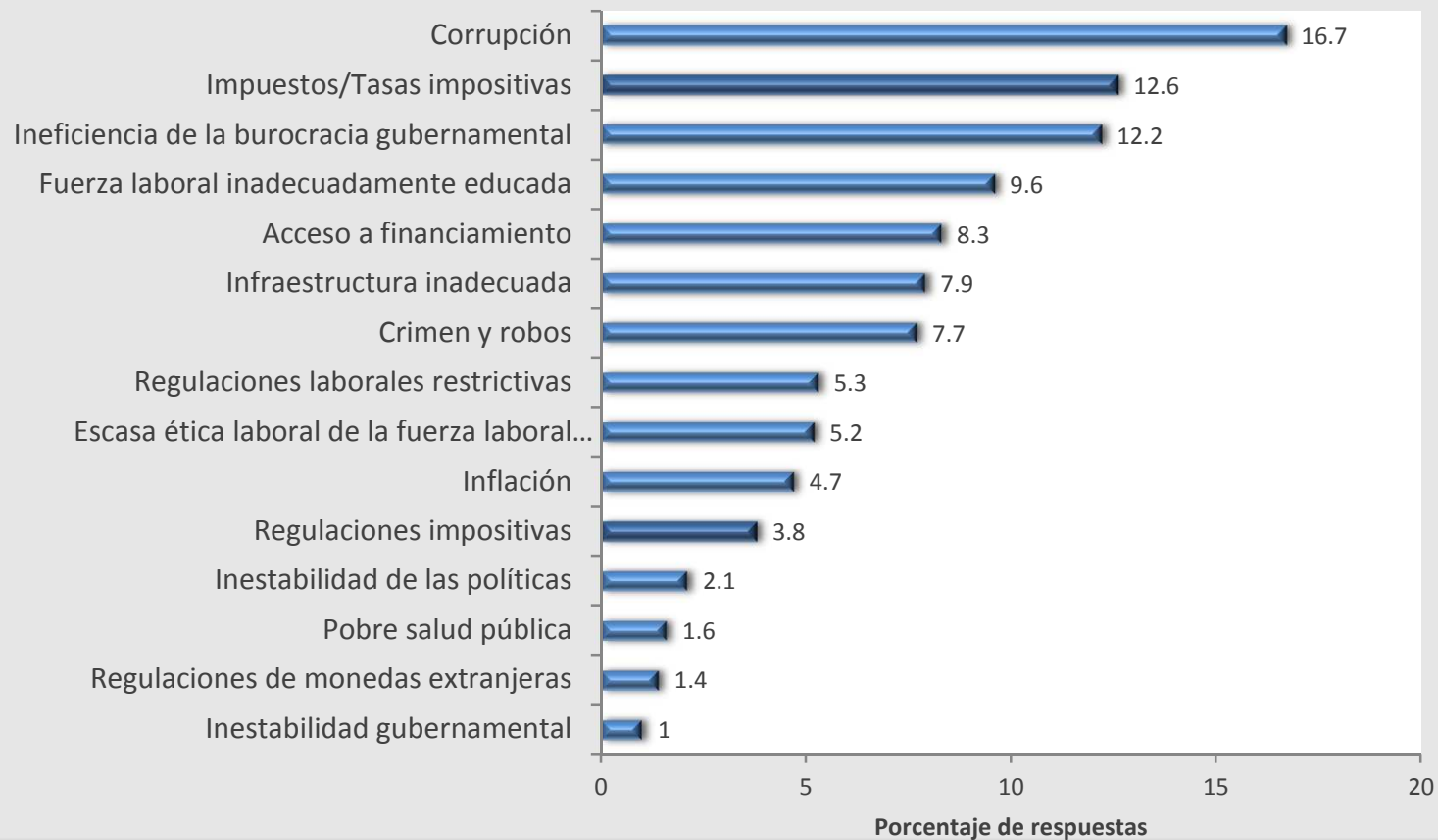
Santo Domingo, República Dominicana

## El sistema actual presenta distorsiones y altos costos para todos...

- Última reforma impositiva real en 1992:
  - Eliminación impuestos distorsionantes
  - Reducción de mayoría de tasas impositivas e Introducción sistema tasa única (ISR empresas)
  - Aumento de base (para incluir servicios) y tasa del ITBIS
- Desde el año 2000:
  - 9 “reformas” o adecuaciones tributarias con nuevos impuestos y/o incremento de tasas
  - 10 leyes con exenciones impositivas para sectores económicos y/o regiones
- Sistema impositivo cada vez más complejo crea distorsiones y costos:
  - Nuevos reglamentos con cada “reforma” impositiva
  - Mayor costo para cumplir (individuos y corporaciones) y hacer cumplir la leyes impositivas (recaudador)
  - Junto a altas tasas, distorsiones actividades económicas –costo de oportunidad
- Incentivos perversos hacia la informalidad:
  - Actividad económica de agentes sin registro ante la ley
  - Transacciones informales por agentes económicos formales - elusión y evasión fiscal
- Índices e indicadores internacionales (WEF, Doing Business y otros):
  - Sistema impositivo y gasto público como distorsiones ambiente de negocios y barrera al desarrollo económico, entre otros factores que afectan la economía

## Impuestos entre principales factores afectan negocios, según encuesta World Economic Forum...

Factores que afectan los negocios en República Dominicana



Fuente: Elaboración CREES en base a Índice de Competitividad Global del World Economic Forum

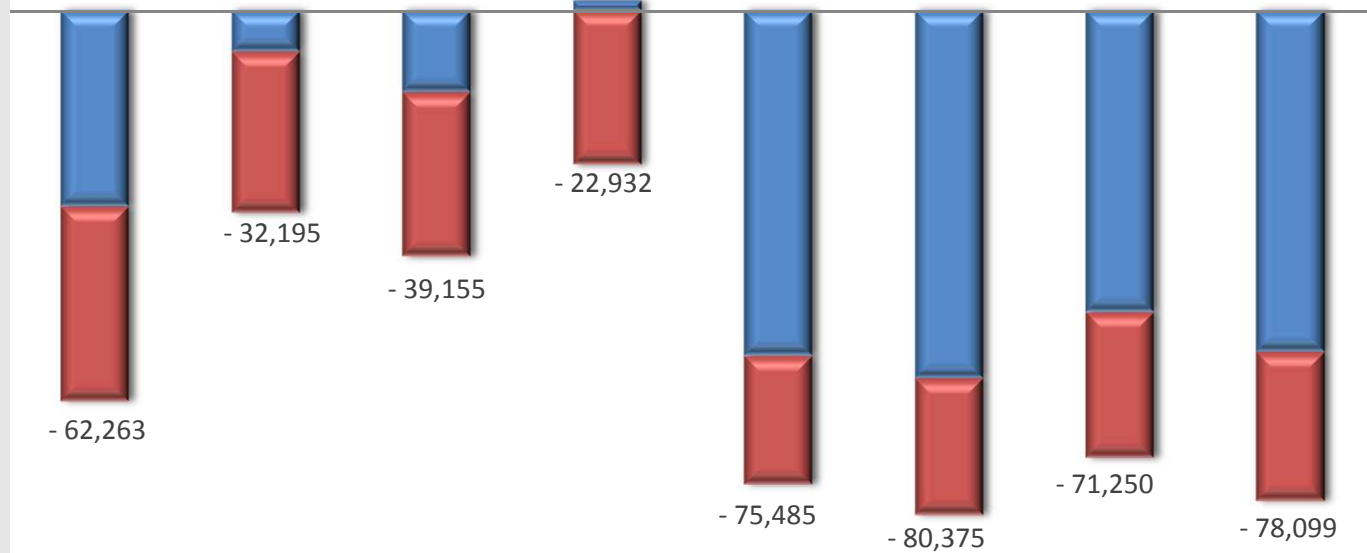
## Deterioro reciente de la situación fiscal...

- RD en situación fiscal frágil
- Gasto público mayor que ingresos fiscales: altos déficit fiscales en últimos 4 años
- “Reformas” tributarias no compensan incremento gasto: alta deuda pública
- Altos pasivos en BCRD genera déficit cuasi-fiscal
- Insostenibilidad finanzas públicas en el mediano plazo, con gasto público actual
- Modificaciones constantes al sistema impositivo penalizan la actividad económica
  - Incrementos de tasas impositivas
  - Creación de nuevos impuestos
  - Desincentivo a inversión y producción
  - Restricción a creación de riquezas y empleos
- Modelo actual agotado

## A estos déficit deben incluirse el cuasi-fiscal para obtener el balance consolidado...

### Balance Sector Público Consolidado

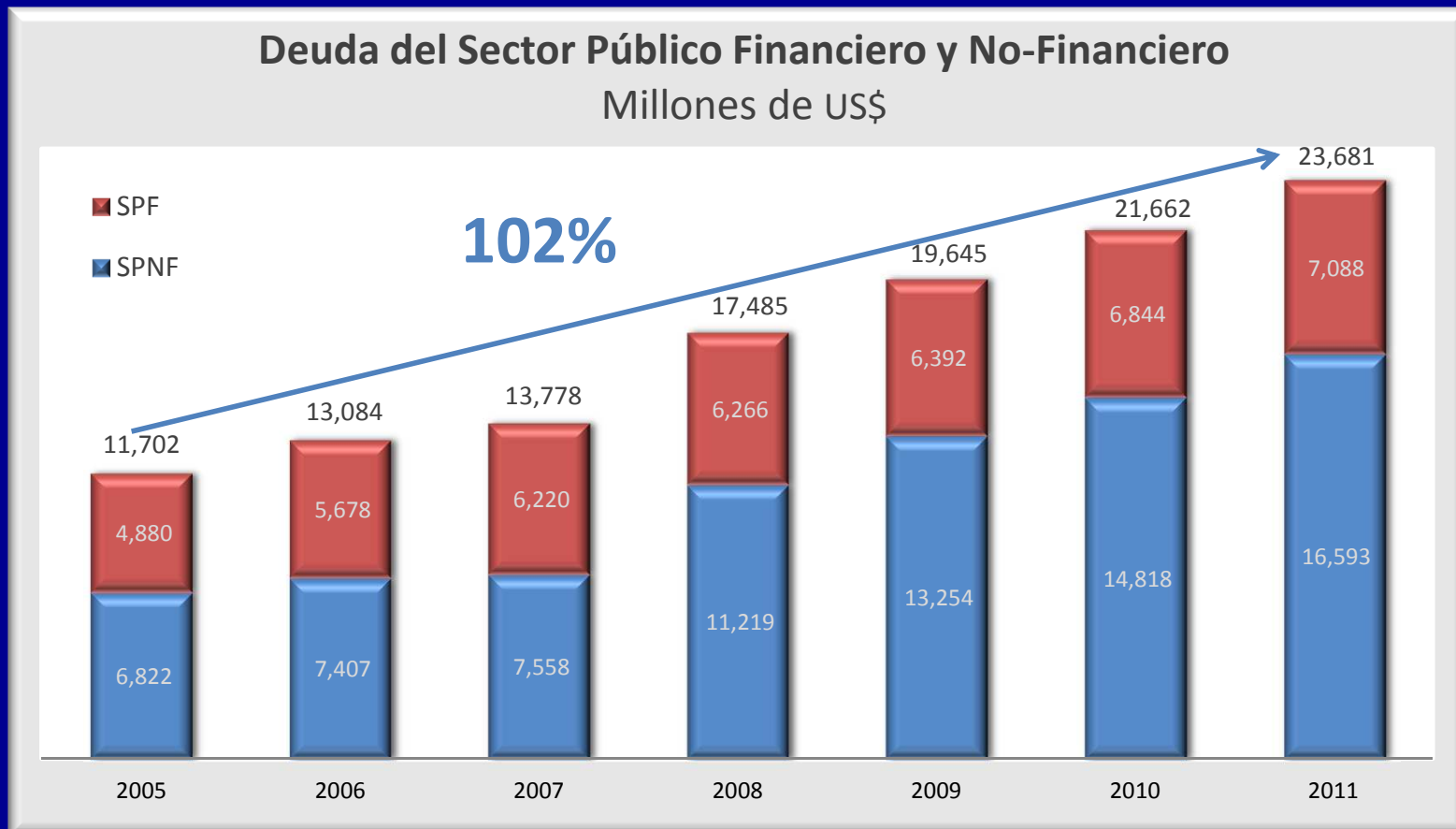
RD\$ millones



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
■ Cuasi-Fiscal	-31,088	-25,663	-26,176	-24,556	-20,490	-21,824	-23,200	-23,701
■ SPNF	-31,175	-6,532	-12,979	1,624	-54,995	-58,548	-48,050	-54,397

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (BCRD)

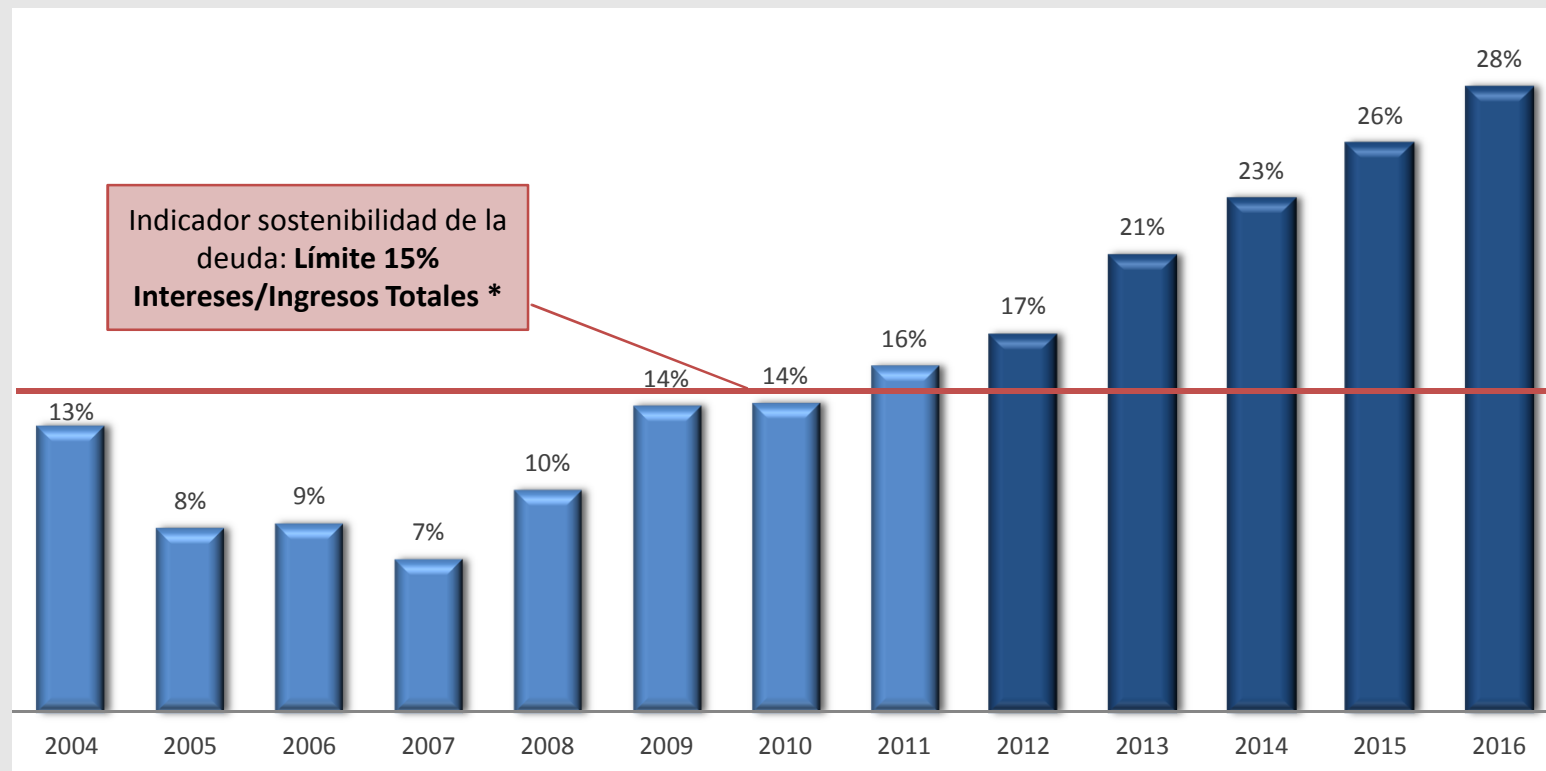
## Déficit fiscal y cuasi-fiscal implican aumento de la deuda pública...



Fuente: Dirección General de Crédito Público, Banco Central de la República Dominicana (BCRD), Banco de Reservas

## Deterioro indicador de sostenibilidad de la deuda pública medido por los intereses...

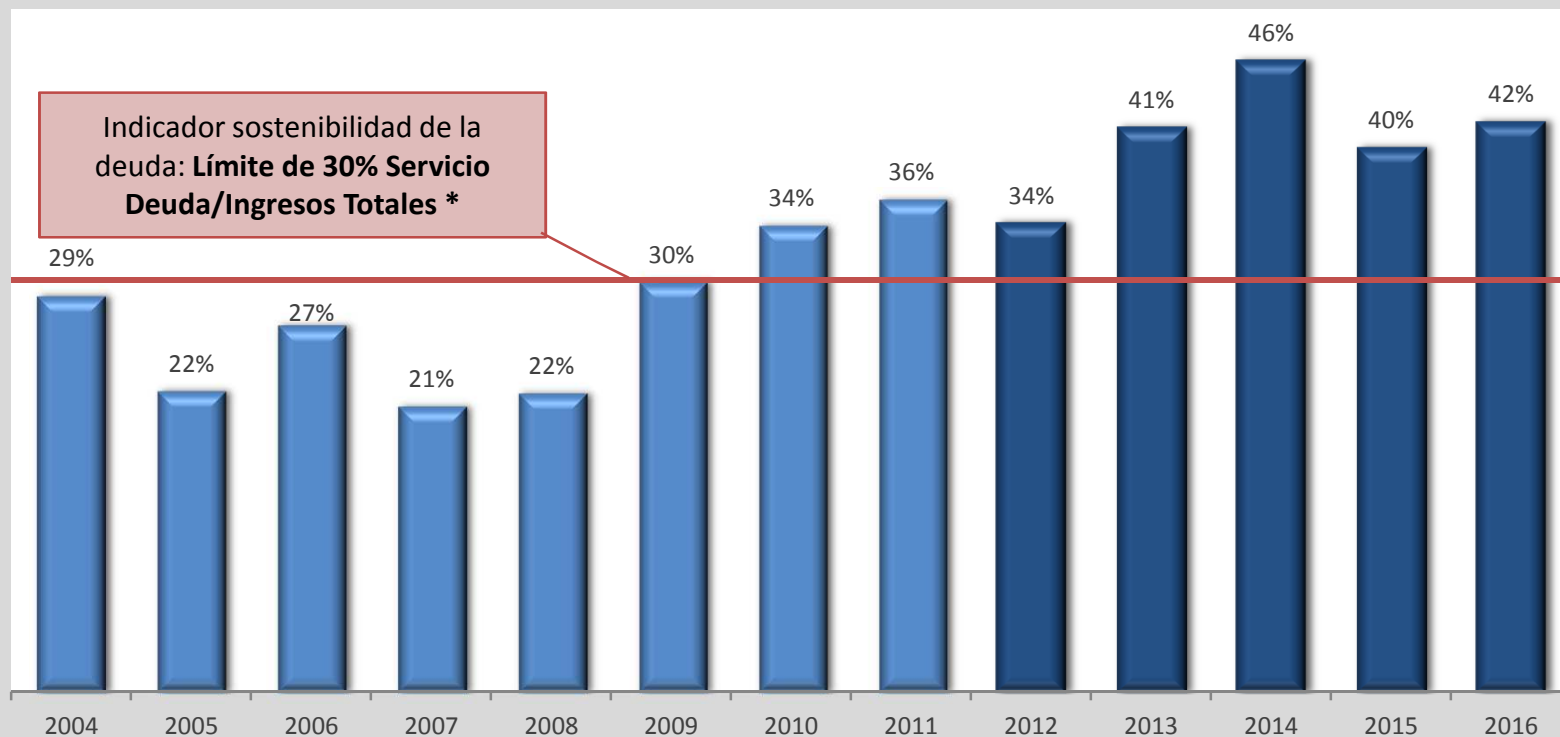
**Intereses/Ingresos Totales**  
(según proyecciones con sistema actual)



\*Según Reinhart, C. y Rogoff, K. (2009), *This Time is Different*. Fuente: Elaboración CREES en base a datos DGCP y proyecciones ingresos.

## Deterioro indicador de sostenibilidad de la deuda pública medido por el servicio de la deuda...

Servicio de la Deuda/ Ingresos Totales  
(según proyecciones con sistema actual)



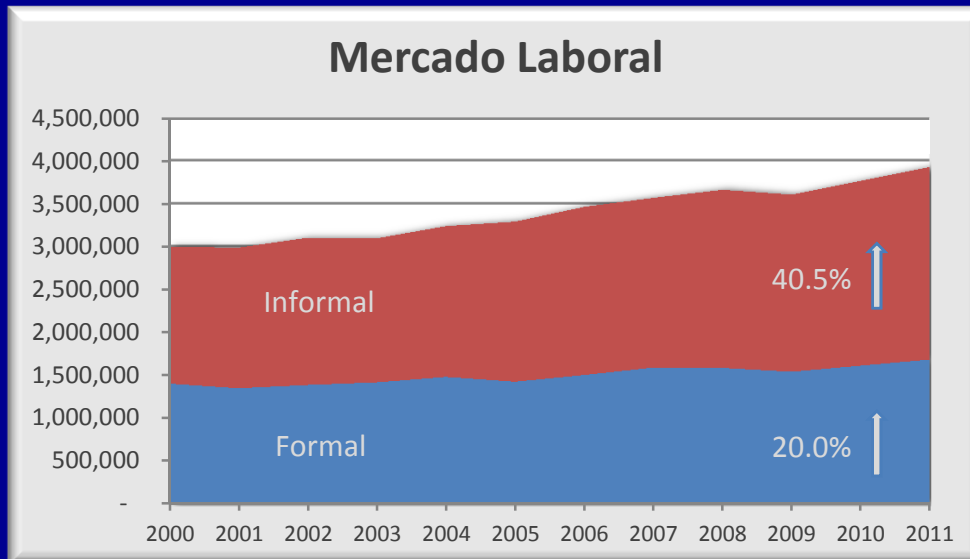
\*Según Reinhart, C. y Rogoff, K. (2009), *This Time is Different*. Fuente: Elaboración CREES en base a datos DGCP y proyecciones ingresos.



## Modelo actual: círculo vicioso fiscal...

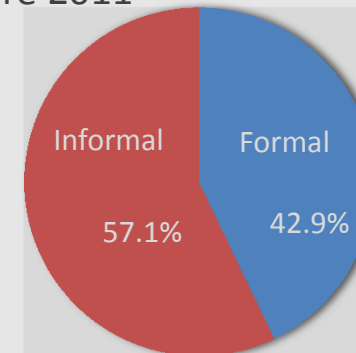


## El sistema impositivo contribuye a la informalidad en la economía...



- Informalidad en empleo como indicador alternativo
- Indicador no captura transacciones informales que realizan agentes económicos formales
- RD con nivel de informalidad de alrededor de 60% de la economía

Octubre 2011

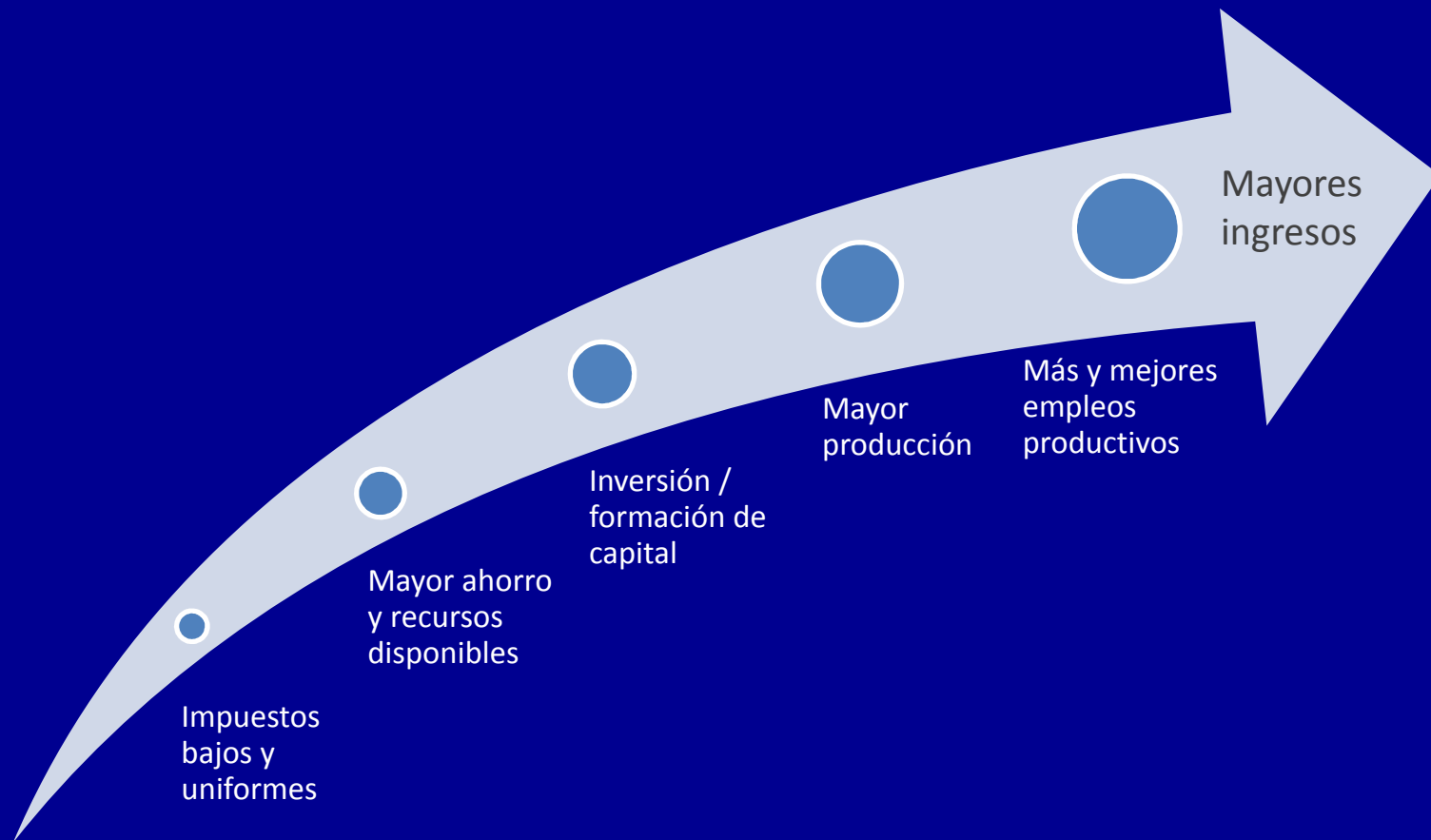


Fuente: Elaboración CREES en base a datos BCRD

## Es necesario romper el círculo vicioso: Reforma Fiscal Integral...

- Reducción, mejora de eficiencia y calidad del gasto público
- Eliminación de impuestos más distorsionantes
- Tasas bajas y uniformes para incentivar la inversión, producción y el empleo
- Tasas bajas y uniformes para promover la formalidad y reducir evasión impuestos
- Ampliación de bases principales impuestos –ITBIS e ISR
- Compensación a sectores de menores ingresos a través del gasto público
- Promoción de la competitividad por medio de otras reformas estructurales

## Nueva senda de desarrollo económico: es tiempo de hacer las cosas diferente...



## RD requiere aplicar reformas estructurales...

- RD en necesidad de reformas estructurales profundas
- Objetivo general: creación de riquezas por inversión, producción y empleos productivos formales
- Reforma Fiscal Integral como punto de partida (reforma madre)
- Reforma Fiscal Integral necesaria, pero no suficiente
- Otras reformas estructurales deben implementarse:
  - Seguridad jurídica/Imperio de la ley
  - Sector Energético (Electricidad e Hidrocarburos)
  - Mercado Laboral y Seguridad Social
  - Venta de activos del Estado
  - Sector Transporte
  - Sector Educación
  - Sector Salud
  - Otras

## Principios para la Reforma Fiscal Integral propuesta...

### Sencillez

- Las leyes impositivas deben ser fácilmente entendibles por todos, y su cumplimiento y administración de bajo costo.

### Estabilidad

- Reduce las incertidumbres sobre el futuro, que implica mejor planificación de agentes privados, mayor inversión y crecimiento económico más vigoroso.

### Neutralidad

- El sistema impositivo no debe favorecer ni penalizar a ningún sector, grupo o individuo en particular con respecto a otros.

### Transparencia

- El costo de las actividades que desarrolla el Estado y los impuestos que se pagan deben ser transparentes.

### Crecimiento Económico

- El sistema impositivo debe ser conducente al ahorro, el consumo, la inversión, la producción y la creación de más y mejores puestos de trabajos productivos formales.

### Austeridad

- Las recaudaciones deberán financiar un gasto público moderado, sin gastos superfluos y en actividades con retorno económico positivo.

## Experiencia internacional demuestra viabilidad de impuestos bajos y uniformes...

- Más de 30 jurisdicciones a nivel mundial han implementado sistemas de impuestos bajos y uniformes
- Ninguna de las jurisdicciones que lo han implementado han revertido este sistema y regresado al esquema anterior
- Casi la mitad de las jurisdicciones han adoptado este sistema durante la crisis financiera internacional y ha servido como estímulo económico (sector privado)
- Siete de los países que han establecido sistemas de impuestos uniformes han reducido las tasas impositivas

## Impuestos bajos y uniformes implican mayores ingresos fiscales por dos vías...





## Un Pacto Fiscal debe incluir...

- Nuevo sistema impositivo que promueva la actividad económica y reduzca la informalidad
- Compromiso agentes privados para cumplir obligaciones impositivas con impuestos bajos y uniformes
- Garantía estabilidad nuevo sistema impositivo por parte del Estado
- Reducción del nivel y mejora en eficiencia del gasto público
- Venta de activos del Estado para recapitalizar el Banco Central de la República Dominicana
- Formación patronato para administrar subsidios a través de Programa Solidaridad
- Acuerdo nacional sobre superávit fiscal estructural, convertido en ley
- Unificación plataformas tecnológicas DGII y DGA para mejorar eficiencia
- Amnistía fiscal para ampliar base contribuyentes

## **Experiencia RD con reducción de tasas y ampliación de bases...**

### **Reforma Fiscal 1992**

- Reducción de tasas y ampliación de base ISR
- Reducción de aranceles y apertura comercial
- Aumento de base (para incluir servicios) y tasa del ITBIS
- Ingresos tributarios crecieron un 63% entre 1991 y 1992 (primer año)
- Ingresos tributarios se duplicaron al segundo año de la reforma

### **Ampliación base ITBIS 2006**

- Se incluyeron más de 200 productos en la base imponible del ITBIS en 2006
- Se aplicó la única tasa vigente a la fecha: 16%
- Ingresos por concepto del ITBIS crecieron un 30% entre 2005 y 2006
- No se presentaron dificultades sociales ni políticas por la ampliación de base

## Se eliminarían/modificarían los siguientes impuestos distorsionantes en dos fases...

Impuesto	Recaudación 2011	Impacto	
	Millones RD\$	2013	2014
Impuesto a las Transacciones Financieras <i>(1/3 parte en 1er año y 2/3 parte en 2do año)</i>	4,491.8	1,497.3	2,994.5
1% de Activos	2,789.6	1,394.8	1,394.8
Impuestos Sobre Pólizas de Seguros <i>(pasa de ISC a ITBIS)</i>	1,850.0		1,850.0
Impuesto sobre los Activos Financieros	2,000.0	2,000.0	-
Impuesto sobre Operaciones Inmobiliarias <i>(reducción del 3% al 2%)</i>	1,835.0	917.5	917.5
Impuesto Selectivo a las demás Mercancías <i>(en las Aduanas)</i>	1,393.1	696.6	696.6
Impuesto por Intereses pagados o acreditados en el exterior	954.0	477.0	477.0
Contribución Desarrollo Telecomunicaciones (CDT)	581.9	291.0	291.0
Impuestos sobre Constitución de Compañías por Acciones y en Comanditas por Acciones	577.5	577.5	-
Otros	803.9	803.9	-
<b>TOTAL</b>	<b>17,276.80</b>	<b>8,655.47</b>	<b>8,621.33</b>

Elaboración CREES a partir de datos del Ministerio de Hacienda

## Propuesta sobre principales impuestos...(1)

- ITBIS

14%

- Tasa de 14% sobre bienes y servicios, con dos excepciones:
  - Tasa de 7% sobre 15 grupos de productos alimenticios básicos
  - No grava educación, salud, intermediación financiera, combustibles y electricidad

- ISR Personas

14%

- Tasa uniforme de 14%
- Mínimo exento del ISR: RD\$33,326 mensual
- Fijación monto mínimo exento por 3 años

- ISR Empresas

14%

- Tasa uniforme de 14%
- Eliminación exenciones: no se otorgarán nuevas exenciones ni se renovarán las vigentes cuando venzan
- Comisión presidida por Ministro de Hacienda para revisión de exenciones otorgadas, caso a caso

## Propuesta sobre principales impuestos...(2)

### NO SE MODIFICAN:

- Aranceles
- ISC Hidrocarburos: a modificarse en reforma estructural del sector energético
- ISC Bebidas Alcohólicas: promedio más alto de América Central
- ISC Tabaco y Cigarrillos: promedio más alto de América Central
- ISC Vehículos: por fines recaudatorios
- ISC Telecomunicaciones: por fines recaudatorios
- Régimen ISR Zonas Francas: se debe hacer esfuerzo cobro 2.5% de ingresos brutos sobre ventas locales

## Propuesta sobre ITBIS: tasa diferenciada sobre productos básicos de mayor consumo...

1. Arroz
2. Carne de pollo
3. Platano
4. Pan
5. Leches
6. Aceite
7. Agua purificada embotellada
8. Huevos
9. Habichuelas
10. Quesos
11. Carne de cerdo
12. Azúcar
13. Yuca
14. Carne de res
15. Salami

### Criterio

Se propone aplicar ITBIS con excepción de los 15 productos alimenticios básicos de mayor consumo. de acuerdo a la Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH 2007)

## Efectos de la modificación sistema impositivo...

CONCEPTO	RD\$ millones
<b>ITBIS</b>	<b>+20,000</b>
Ampliación de base (excluye educación, salud, intermediación financiera, combustibles y electricidad)	
Tasas @ 7% (15 productos básicos) y 14% resto	
<b>ISR Empresas</b>	<b>-8,600</b>
Ampliación base por eliminación/reducción exenciones	
Tasa uniforme @ 14%	-9,300
Recuperación impuestos eliminados	700
<b>ISR Personas</b>	<b>-4,000</b>
Fijar monto mínimo exento por 3 años	
Tasa uniforme @ 14%	
<b>Eliminación Impuestos (primer año)</b>	<b>-8,655</b>
<b>Incremento recaudación (amnistía fiscal/eficiencia)</b>	<b>+9,650</b>
Amnistía fiscal ISR Empresas	5,450
Amnistía fiscal ITBIS	4,200
Incremento por eficiencia	+ Por definir
<b>Efecto Neto Reforma</b>	<b>+8,395</b>
<b>Privatización empresas/activos del Estado</b>	<b>+22,000</b>
<b>Efecto Neto Incluyendo Privatización</b>	<b>+30,395</b>

- Cálculo utiliza datos y RD\$ 2011
- A RD\$ de 2013: Efecto Neto Reforma = RD\$10,300 millones
- Efecto Neto Incluyendo Privatización = RD\$32,300 millones
- Análisis estático, sin considerar eficiencia
- Eficiencia por:
  - Sistema más simple
  - Reducción evasión/elusión
  - Captación nuevos contribuyentes
  - Reducción informalidad

## Medidas administrativas para captación de nuevos contribuyentes y ampliación de base imponible...

- Período de concientización y campaña mediática para formalizarse
  - Concursos/rifas con nuevos números de RNC de nuevos contribuyentes
  - Concursos/rifas con números de facturas NCF
  - Campañas publicitarias con ventajas de formalizarse
- Posterior aplicación corredores/sectores de cumplimiento
  - Registro de comercios de principales ciudades
  - Se seleccionan principales sectores comerciales de esas ciudades
  - Se realizan levantamientos de comercios en las principales vías para fines de registro y formalización
- Plataforma web de Cámaras de Comercio y Producción para registro, contabilidad y declaración de impuestos
  - Simplificación del sistema de registro de nuevas empresas
  - Herramienta para llevar contabilidad y realizar declaraciones impositivas
- Simplificación formularios declaraciones de impuestos



## Conclusión

- Reforma Fiscal Integral como:
  - Principal reforma estructural en coyuntura actual
  - Garante de estabilidad macroeconómica en el mediano plazo
  - Mecanismo para reducir costos transaccionales en la economía
  - Promotor de competitividad empresas, crecimiento económico y empleos productivos
  - Medio para eliminar distorsiones en la asignación de recursos escasos en la economía
- Experiencia internacional demuestra que impuestos bajos y uniformes promueven la inversión, producción, empleo y la economía formal
- Mayor actividad en la economía formal implica mayor capacidad de recaudación del Estado
- Reforma Fiscal Integral a ser complementada por otras reformas estructurales
- Reformas estructurales propuestas convertirían a la República Dominicana en la potencia económica de Centroamérica y el Caribe

**Muchas gracias**

**[www.crees.org.do](http://www.crees.org.do)**