



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE

Escuela de Graduados

**“Reforma fiscal: Efecto tributario, económico, social y financiero post-pandémico
ante una posible reforma tributaria para el periodo 2021-2022 en
República Dominicana”**

Sustentante:

Lenny Josefina Matos Luna / 20-0817

**Proyecto Final para optar por el título de
Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal**

Nombre asesor(a/es):

Lic. Oscar Valdez

Los conceptos expuestos en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad del/la (los) sustentante(s) del mismo.

**Santo Domingo, D.N.
República Dominicana
Agosto 2021**



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE

Escuela de Graduados

**“Reforma fiscal: Efecto tributario, económico, social y financiero post-pandémico
ante una posible reforma tributaria para el periodo 2021-2022 en República
Dominicana”**

Sustentante:

Lenny Josefina Matos Luna / 20-0817

Proyecto Final para optar por el título de
Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal

Nombre asesor(a/es):
Lic. Oscar Valdez

**Santo Domingo, D.N.
República Dominicana
Agosto 2021**

INDICE GENERAL

TEMA	iii
DELIMITACIÓN DEL TEMA	iv
1) Delimitación territorial.....	iv
2) Delimitación temporal	iv
3) Delimitación sustantiva.....	iv
JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.....	v
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	vii
INTERROGANTES CLAVES.....	ix
MARCO TEÓRICO	x
1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema	x
2. Desarrollo de teorías y posturas atinentes al tema.....	xi
3. Definición de términos básicos	xv
OBJETIVOS	xviii
1. Objetivo general.....	xviii
2. Objetivos específicos.....	xviii
METODOLOGÍA	xix
1. Tipo de metodología	xix
2. Métodos.....	xix
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: SISTEMA TRIBUTARIO DOMINICANO	4
1.1. Sistema tributario dominicano. Legislación nacional y marco jurídico.....	4
1.2. Estructura y composición impositiva.....	13
CAPÍTULO II: MARCO GENERAL DE LAS PRINCIPALES REFORMAS EN LA TRIBUTACIÓN DOMINICANA AL 2021.....	22
2.1. Ley 11-92, Código Tributario de la República Dominicana	23
2.2. Ley 147-00 Sobre Reforma Tributaria	25
2.3. Ley 288-04 Sobre Reforma Fiscal	26
2.4. Ley 557-05 Sobre Reforma Tributaria	28
2.5. Ley 495-06 de Rectificación Tributaria	33

2.6. Ley 173-07 de Eficiencia Recaudatoria.....	35
2.7. Ley 139-11 Sobre Aumento Tributario	36
2.8. Ley 253-12 Sobre Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible	38
2.9. Ley 309-12 de Amnistía Fiscal	41
CAPITULO III: CUESTIONES TRIBUTARIAS DOMINICANAS FRENTE AL COVID-19.....	43
3.1. Medidas tributarias adoptadas e implementadas por la Dirección General de Impuestos Internos frente al COVID-19.....	43
3.2. Actualidad fiscal en República Dominicana.....	53
3.3. Medidas tributarias de la Región de America Latina y el Caribe	62
CAPÍTULO IV: EVALUACIÓN DE UNA DETERMINADA EMERGENCIA DE REFORMA FISCAL Y POSIBLES EFECTOS POR LA PANDEMIA COVID-19	66
4.1. ¿Necesidad real de una reforma tributaria o gestión estatal impositiva impropcedente?	66
4.2. Estructura de posible reforma tributaria 2021-2022	74
4.3. Tributación en República Dominicana. Efecto Tributario.....	80
4.4. Sociedad dominicana: composición e industria. Efecto social y económico	83
4.5. Finanzas Públicas. Efecto financiero.	86
CAPÍTULO V: IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS FISCALES EN PAÍSES DE LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CASO COLOMBIANO.	89
5.1. Reformas fiscales de la Región América Latina y el Caribe.....	89
5.2. Sistema Tributario colombiano y la DIAN.....	93
5.3. Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible en Colombia. Reacción de rechazo.	104
CONCLUSIÓN	xxi
RECOMENDACIONES.....	xxiii
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	xxv
ANEXOS.....	xxxix

TEMA

El tema elegido para la investigación que ha de constituir el trabajo final de la Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal es “Reforma fiscal: Efecto tributario, económico, social y financiero post-pandémico ante una posible reforma tributaria para el periodo 2021-2022 en República Dominicana”.

DELIMITACIÓN DEL TEMA

1) Delimitación territorial

El presente proyecto investigativo cubre el territorio de la República Dominicana, por ser el lugar donde el objeto de investigación es realizado y donde se observaría el impacto y los posibles efectos.

2) Delimitación temporal

Esta investigación se acentúa tomando como referencia el desarrollo de la pandemia denominada COVID-19¹, durante el periodo 2020-2021, con miras a medir el posible efecto tributario, económico, social y financiero de una reforma fiscal en el año 2021-2022.

3) Delimitación sustantiva

- 1) Constitución de la República Dominicana, artículos 75 numeral 6; 93 numeral 1, literal a; 200; 243; 244;
- 2) Código Tributario de la República Dominicana, Ley 11-92, artículos 296, 297, 299, 341, 342, 343, 344, 366, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 404, 406;
- 3) Ley 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, artículos 3, 11, 12, 21, 24, 25;
- 4) Decreto 139-98, Reglamento para la aplicación del título II del Código Tributario, artículos 5,6, 10, 11;
- 5) Decreto 293-11, Reglamento para la aplicación del título III del Código Tributario, artículos 11, 12,14, 15.

¹ La COVID-19 es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2. La OMS tuvo noticia por primera vez de la existencia de este nuevo virus el 31 de diciembre de 2019 en la República Popular China.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La pandemia denominada Covid-19 ha debilitado la situación económica y fiscal de todos los países del mundo. En nuestro caso, República Dominicana, la situación fiscal ha variado de forma significativa y ha sido impactada de forma directa ocasionando un descenso en los ingresos tributarios y aumentando el gasto público ensanchando el déficit que hemos estado enfrentando desde hace años. La deuda consolidada del país cerró en un 68.8% del producto interno bruto (PIB), lo cual nos señala que estamos frente a un reto estatal sumamente complejo y real. La Administración Tributaria de la República Dominicana, ha realizado su mejor esfuerzo para incentivar de varias formas al aumento de las recaudaciones e incentivar el cumplimiento tributario conforme se desarrolla la pandemia, y junto a las demás instituciones que componen el engranaje económico, fiscal y financiero del país se ha establecido pautas, mecanismos y estrategias públicas para equilibrar el gasto y de esa forma contribuir con el sostenimiento de las finanzas públicas y flexibilizar mediante el mejoramiento de las recaudaciones la presión que se posee actualmente.

Ante esta situación, considerar la implementación de una reforma fiscal en el periodo 2021-2022 debe ser estudiado minuciosamente, ya que es necesario ponderar que tan conveniente es para la sociedad dominicana enfrentar paralelamente a la crisis sanitaria, social y económica existente también una reforma tributaria agresiva e integral como se ha ponderado según las informaciones publicadas.

Este tema es de relevancia y trascendencia social debido a que ante una reforma fiscal integral la misma generaría un efecto tributario, económico, social y financiero para cada ciudadano del país de forma directa o indirecta. Para el año 2019, el país se encaminaba a cumplir la meta de alcanzar el estatus de alto ingreso para 2030. Sin embargo, el golpe global que supuso la pandemia de COVID-19 impactó de forma significativa la economía de la República Dominicana, provocando en el segundo trimestre de 2020 una aguda contracción en todos los sectores críticos, como turismo, construcción y minería. Fiscalmente, las medidas tributarias implementadas frente al COVID-19, han facilitado y hasta reducido a cero, en ciertos casos, el cumplimiento tributario de los contribuyentes que se han visto directamente afectados por la pandemia,

alivianando así la carga de los que han cesado sus operaciones reduciendo sus ingresos y por tanto, sus utilidades a cero, y aunque inmediatamente se ha visto una leve mejoría en el territorio nacional ya que se ha activado de forma parcial y progresiva las actividades del país, es recomendable y propicio medir las implicaciones generales que afectarían al pueblo dominicano.

Una reforma integral normalizaría posibles cambios a los impuestos más importantes del sistema tributario según la legislación dominicana, entiéndase, Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), Impuesto sobre la renta (ISR), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), Impuesto Sucesiones y Donaciones, Impuesto al Patrimonio Inmobiliario, Impuestos a Vehículos de Motor, entre otros, lo cual analizaremos si contrarrestaría considerablemente el déficit fiscal y el alto endeudamiento ya que debe ser examinado si esta es una fórmula que genera los mejores resultados. República Dominicana, es un Estado endeudado al igual que muchos otros países de América Latina y el Caribe, por lo que debe responder con mecanismos inteligentes y uno de ellos se está considerando que sea una reforma fiscal. Definitivamente, el año 2020 marcará un antes y un después en el desarrollo social, económico, fiscal, y financiero de cada país. Que este reto sea el inicio para la obtención de mejoras que impacten al buen desarrollo de nuestro Estado y sociedad dominicanos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Una reforma tributaria, según el profesor Magíster en Tributación de la University of Minnesota José Yáñez Henríquez², corresponde a los cambios introducidos en el sistema tributario de un país, para cambiar y mejorar su estructura, cumpliendo ciertos principios y objetivos deseables. El sistema tributario se compone del conjunto de impuestos que se aplican en una sociedad, incluyendo los elementos que forman parte de su administración, la recaudación y la fiscalización.

Las reformas tributarias tienen un momento apropiado para ponerse en ejecución, el cual depende de las condiciones económicas, políticas y sociales del país reformador. Hay que separar claramente el momento de la discusión, del momento de la implementación o ejecución de la reforma tributaria, son tiempos distintos. La idea de introducir una reforma tributaria puede generar incertidumbre en algunos agentes económicos, que los induzca a tomar decisiones inapropiadas e ineficientes. Esto se evita, o al menos se atenúa bastante, dedicando tiempo suficiente a la discusión de la necesidad de la reforma y a concordar los cambios que será necesario introducir. Mientras que el momento de la puesta en práctica vendrá después de la discusión y tendrá que ser estudiado y definido cuidadosamente (Centro de Estudios Tributarios Universidad de Chile).

Actualmente, República Dominicana se encuentra en la fase de discusión de una implementación de una reforma fiscal integral. No obstante, se debe estudiar con minuciosidad, tal como lo augura Franklin Vásquez, economista, CEO de Cyfras Consultores, CEO de CYEDEN y productor del programa Visión Empresarial, si una reforma fiscal es conveniente en medio de una crisis económica provocada por la pandemia del covid-19, sobre todo porque se tendría que tocar el tema impuestos, seguido de la variable gasto público, que son las dos caras de la moneda que se denomina finanzas públicas.

² Profesor de la Escuela de Postgrado, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, en las Cátedras de Economía y Política Fiscal y Microeconomía Avanzada. Facultad de Economía y Negocios Departamento de Control de Gestión y Sistemas de Información, Universidad de Chile

Una reforma tributaria integral, en pleno desarrollo (tal vez no conclusivo) de la pandemia Covid-19 es una realidad actual y desafiante para el país y las autoridades tributarias, la cual realizada en serio no es un tema fácil, se requiere examinar todas las posibilidades de cambio para mejorar el sistema tributario que se tiene. Las reformas tributarias deben basarse en principios y no en intereses de grupos o sectores de la sociedad. Existe una gran cantidad de principios para juzgar una propuesta de reforma tributaria.

La República Dominicana se encuentra en estado de emergencia nacional desde el 19 de marzo 2020 por la pandemia del COVID–19. Esto plantea importantes desafíos para el país, como la pérdida de ingresos de divisas por reducción de actividades clave como el turismo, la paralización de buena parte de las actividades económicas con efectos directos e indirectos en el empleo e ingresos de los hogares, y desafíos fiscales importantes, ya que el gobierno debe implementar medidas de alivio ante la crisis, especialmente para aquellos hogares más vulnerables, al mismo tiempo que ve caer su recaudación tributaria, por lo que, considerar una reforma fiscal integral, debe ser evaluado a través del impacto tanto desde un ámbito positivo como negativo.

Ahora bien, desde un marco de pandemia Covid-19: ¿Qué efectos tributario, económico, social y financiero repercutirían si se realiza una reforma fiscal en el periodo 2021-2022?

INTERROGANTES CLAVES

1. ¿Qué tan efectiva y factible sería una reforma fiscal en pandemia?
2. ¿Qué es una reforma tributaria?
3. ¿Cuáles son los desafíos macroeconómicos que enfrenta la República Dominicana desde el punto de vista tributario y fiscal?
4. ¿Cuándo es el mejor momento para la implementación de una reforma fiscal después de la discusión de la misma?
5. ¿Cuáles impuestos serían parte de la reforma fiscal en discusión? ¿Cómo estaría estructurado el nuevo sistema tributario?
6. ¿Es conveniente una reforma fiscal o un pacto fiscal?
7. ¿Cuál es el impacto del gasto público en las finanzas públicas del Estado con relación a una tentativa reforma fiscal?
8. ¿Qué efecto tributario generaría una reforma fiscal?
9. ¿Qué efecto económico proyectaría una reforma fiscal?
10. ¿Cuál consecuencia social enfrentarían las autoridades ante una reforma fiscal no aceptada por la comunidad?
11. ¿Qué impacto financiero crearía una reforma fiscal?
12. ¿Cuál ha sido el background creado con las anteriores reformas tributarias en comparación con el periodo actual?
13. ¿Cuál ha sido la experiencia de implementación de reformas fiscales en países de la región de América Latina y el Caribe?
14. ¿Cuál sería el objetivo principal de una reforma fiscal? ¿Generarle más recursos al Estado? ¿Mejorar la distribución del ingreso? ¿O potenciar el crecimiento económico?

MARCO TEÓRICO

1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema

- Arenas, A. (2016). Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago.
- Estévez, C. (2014). Impacto de las Reformas Fiscales en la economía dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19. Naciones Unidas.
- Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria. (2019). Gasto Tributario en República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- Grupo Banco Mundial. (2017). Hacia un sistema tributario más eficiente. Región de América Latina y el Caribe.
- Prazmowski, P. A. (2020). Distorsiones fiscales y la curva de Laffer en la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cabrera, M. (2015). Estudio de los impactos de las reformas tributarias y de gasto público sobre el crecimiento y la inversión en Guatemala, Nicaragua y Panamá. Naciones Unidas.
- Instituto Global De Altos Estudios En Ciencias Sociales. (2013). Reforma y Modernización del Estado, Sector Económico, Área Tributaria. Análisis de las Reformas Fiscales, Como Afecta la Economía. Santo Domingo, República Dominicana.
- Mayorga, T. (2020). Nuevas reformas tributarias y su impacto en la economía del Ecuador. Ambato, Ecuador.

- Tolentino, P. (2012). Efectos de las reformas fiscales 2000-2011 en la economía de la República Dominicana y sus aportes a la ley 11-92. Santo Domingo, República Dominicana.
- OCDE, Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. Paris, Francia.
- Cabrera, M. (2015). Estudio de los impactos de las reformas tributarias y de gasto público sobre el crecimiento y la inversión en Guatemala, Nicaragua y Panamá. Naciones Unidas.
- Pazos Morán, M. (2000). La reforma del IRPF desde la perspectiva de la política familiar. España.
- Escobar, A. (2020). Impactos Tributarios Provocados Por La Emergencia Sanitaria En Colombia”, Medellín.
- FEDESARROLLO. (2021). Reformas Para Una Colombia Post-Covid-19. Hacia Un Nuevo Contrato Social. Colombia.

2. Desarrollo de teorías y posturas atinentes al tema

Con fines de dilucidar el efecto tributario, económico, social y financiero post pandémico ante una posible reforma tributaria para el periodo 2021-2022 en República Dominicana, resulta fundamental la teorización llevada a cabo por diversos autores. Los trabajos de otros autores pueden tener una utilidad complementaria, por lo que tomaremos en consideración particularmente las siguientes obras, las cuales funcionarán como referencia del tema en cuestión:

Conforme a la posición de José Yáñez Henríquez³, las reformas tributarias generan cambios que deben perdurar en el largo plazo. Para lograr esto, es necesario respetar y

³ Yáñez Henríquez, J. (2012). Elementos a considerar en una reforma tributaria. Elementos a considerar en una reforma tributaria, 1–2.

cumplir una serie de principios tributarios que definen a un “buen” sistema tributario. Las reformas tributarias requieren de un proceso de discusión que toma tiempo, no se pueden hacer reformas de un día para otro, pues existe una altísima probabilidad de fracasar en el logro de sus objetivos al actuar con demasiada celeridad y ligereza. Es necesario hacer estudios de la evidencia empírica disponible, deducir y medir los inconvenientes del sistema vigente, plantear los cambios, discutir y convenir los cambios con los distintos sectores económicos, políticos y sociales, convencer sobre los beneficios y los costos de la propuesta, establecer periodos de transición entre un sistema y otro, implementar los cambios, revisar permanentemente los resultados que se vayan produciendo después de aplicar los cambios, etc.

En mayo de este año, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE⁴ plantea en un detallado estudio que permite comparar las estructuras tributarias vigentes que este tema adquiere con particular relevancia, pues se discuten los desafíos fiscales y cómo será la “tasa-tributaria-Covid” que ayudaría a repagar la acumulación de deuda pública, particularmente en América Latina. Al mismo tiempo, el impacto de la crisis de COVID-19 en la deuda pública requiere esfuerzos coordinados a nivel global en la gestión de la deuda. Para hacer frente a las presiones fiscales provocadas por la pandemia, los países de la región aumentaron la emisión de deuda en mercados financieros internacionales y accedieron a financiamiento de emergencia de las instituciones financieras internacionales. En el actual contexto de limitado espacio fiscal, una restricción en las condiciones de liquidez podría afectar la sostenibilidad de la deuda de algunas economías emergentes. Esto subraya la necesidad de una coordinación a escala mundial de la gestión de la deuda, aprovechando las distintas acciones de política disponibles y con soluciones específicas para cada país. Reconstruir mejor y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe requerirá políticas fiscales activas respaldadas por un marco de sostenibilidad fiscal. La crisis ha puesto al descubierto las debilidades del modelo de desarrollo existente en América Latina y el Caribe. Las arraigadas desigualdades y la acumulación de brechas estructurales de

⁴ OCDE et al. (2021), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>.

desarrollo (inclusión social, estructura productiva, entre otras) a lo largo del tiempo obstaculizaron gravemente la capacidad de la región para hacer frente a la pandemia y sus consecuencias. Cambiar el camino del desarrollo de América Latina y el Caribe requerirá un esfuerzo concertado del sector público. Las políticas fiscales activas, respaldadas por un marco de sostenibilidad fiscal, deberán desempeñar un papel clave en este proceso. Un desafío para hacer que estas políticas sean sostenibles radica en fortalecer los ingresos públicos, especialmente los ingresos fiscales, bajo una secuencia de políticas bien definidas. Es hora de que la región dé pasos para diseñar reformas fiscales estructurales con el objetivo de financiar el desarrollo sostenible.

Conforme plantea el Banco Interamericano de Desarrollo, BID⁵, los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes esfuerzos para modernizar la gestión tributaria en las últimas dos décadas. Se han implementado nuevos sistemas de información tecnológica, los sistemas de recaudación de impuestos han pasado a ser más eficientes y la plantilla ha obtenido conocimientos técnicos.

La posición de la CEPAL⁶ es que las reformas fiscales desde el 2018 incluyen la introducción o desarrollo de regímenes simplificados para los pequeños contribuyentes, la tributación de propiedades basada en los presuntos ingresos y la expansión de la tributación a los ingresos laborales y de capital, incluyendo dividendos. Las reformas también han incluido el establecimiento de impuestos mínimos, impuestos sobre transacciones financieras y reducciones graduales del nivel real de ingresos gravados en la máxima tasa marginal⁷⁸, lo cual debe ser un referente para una posible reforma fiscal 2021-2022.

⁵ BID (2013), More than revenues, Taxation as a development tool, Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe

⁷ CEPAL (2013), Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Tax reform and renewal of the fiscal covenant, Naciones Unidas, <https://www.cepal.org/en/publications/3101-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2013-tax-reform-and-renewal-fiscal>. [20]

⁸ CEPAL (2018), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030, Naciones Unidas, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf.

No obstante, Mariano Tomasi y Johnson Dayton, consideran que la crisis del Covid-19 podría desencadenar una serie de reformas estructurales en la región, especialmente en un contexto en el que se llevarán a cabo 8 elecciones presidenciales en América Latina entre enero de 2021 y octubre de 2022. Con base en lo aprendido de las reformas anteriores adoptadas en periodos de crisis, existen varias posibilidades de mecanismos mediante los cuales esta crisis podría favorecer las reformas. En este sentido, esta crisis podría elevar aún más los costos (por ejemplo, de tipo fiscal o social) de retrasar la reforma y podría tornarse en una “ventana de oportunidad” que permita realizar reformas que hasta ahora parecían imposibles.⁹¹⁰ Por consiguiente, según Juan Andrés Larraing, en el contexto de la crisis de Covid-19, los gobiernos deben utilizar este impulso para repensar el pacto social, abordar las vulnerabilidades estructurales —las trampas de desarrollo de baja productividad, vulnerabilidad social, debilidades institucionales y sostenibilidad ambiental— y responder a las crecientes aspiraciones de los ciudadanos. Esto significaría avanzar de la situación fragmentada actual a, en el largo plazo, un nuevo equilibrio basado en la igualdad de oportunidades que es la base de un pacto social.¹¹

Conforme a la postura del Director General de Contabilidad, el Sr. Félix Santana García, plantea que la próxima reforma fiscal de la República Dominicana se hará sin abusos y pensando en la gente, evitando con ello que la población se revele como sucedió en Colombia, donde por el cobro excesivo de impuestos la población se manifestó en contra y el Gobierno tuvo que retirarla. También añadió que el paquete fiscal será el producto del consenso entre los distintos sectores económicos y una gran oportunidad para que la República Dominicana disponga en lo delante de un régimen fiscal más justo y equitativo, siempre pensando en la gente más vulnerable. Se impone en estos momentos mucha cordura, prudencia, justicia y equidad en el momento de

⁹ Tommasi, M. y A. Velasco (1995), “Where Are We in the Political Economy of Reform?” Working Papers from Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, Vol. 11 <https://econpapers.repec.org/paper/sadwpaper/11.htm>.

¹⁰ Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto-Parra (2011), *The Process of Reform in Latin America: A Review Essay*, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkvfcjxv-en>.

¹¹ Larraín, G. (2020), “The Stability of the Social Contract in Chile: A paradoxical social explosion and its institutional responses”, Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

formularse y aplicarse la señalada reforma fiscal, con miras a que el país se enrumbe por un camino de crecimiento y desarrollo económicos y sociales”.¹²

3. Definición de términos básicos

- a. Se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad.
- b. COVID-19, es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2. La OMS tuvo noticia por primera vez de la existencia de este nuevo virus el 31 de diciembre de 2019, al ser informada de un grupo de casos de «neumonía vírica» que se habían declarado en Wuhan (República Popular China).
- c. Una reforma fiscal es un proceso o una disposición que modifica la legislación impositiva.
- d. El sistema tributario dominicano consiste en el conjunto de normas y organismos que rigen el cobro de los impuestos dentro de un país.
- e. El término “impuestos” se circunscribe exclusivamente a los pagos sin contraprestación efectuados al gobierno general. Los impuestos carecen de contraprestación en el sentido en que, normalmente, las prestaciones proporcionadas por el gobierno a los contribuyentes no guardan relación directa con los pagos realizados por estos.
- f. Como es sabido, la política fiscal aparece propiamente como resultado del cambio radical operado en la concepción de la actividad fiscal del sector público y la influencia que ésta podía tener sobre la vida económica.
- g. Dirección General de Aduanas (DGA): Es la institución encargada de recaudar los impuestos que provienen de las importaciones.

¹² Dirección General de Contabilidad. (2021, 4 mayo). Director general DIGECOG afirma que “reforma fiscal se hará sin abusos y pensando en la gente” [Comunicado de prensa]. <http://digecog.gob.do/index.php/noticias/item/456-afirma-que-reforma-fiscal-se-hara-sin-abusos-y-pensando-en-la-gente>

- h. Dirección General de Impuestos Internos: Es la institución que se encarga de recaudar los principales impuestos nacionales que pagamos los contribuyentes de nuestro país.
- i. La capacidad contributiva es la aptitud que tienen una persona natural o jurídica para pagar impuestos y que está de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuenta.
- j. Contribuyentes: Son las personas individuales, prescindiendo de su capacidad legal, según el derecho privado y las personas jurídicas, que realicen o respecto de las cuales se verifica el hecho generador de la obligación tributaria.
- k. Las Operaciones Generadoras de Obligaciones o Responsabilidades Fiscales son las actividades u operaciones, ya sean de naturaleza civil o comercial, realizadas por los y las contribuyentes, que tienen un impacto fiscal.
- l. Presupuesto Nacional: Es el instrumento mediante el cual el gobierno prevé los ingresos y los gastos estatales y autoriza estos últimos para un periodo futuro determinado, que generalmente es de un año.
- m. Tributación: Es el conjunto de obligaciones que deben realizar los ciudadanos sobre sus rentas, propiedades, mercancías p servicios que prestan, en beneficio del Estado, para su sostenimiento y el suministro de servicios, tales como defensa, transportes, comunicaciones, educación, vivienda, etc.
- n. Impuestos directos: Aquellos que recaen directamente sobre las personas o empresas, gravando sus ingresos o sus propiedades.
- o. Impuestos indirectos: Aquellos que recaen sobre los bienes y servicios, y por ende afectan indirectamente el ingreso del consumidor o del productor.
- p. Impuestos reales: Aquellos en los cuales no se consideran las condiciones personales del contribuyente.
- q. Impuestos personales: Aquellos impuestos que tienen en cuenta las condiciones personales del contribuyente que afectan su capacidad contributiva.

- r. Las Personas Jurídicas, están conformadas por la asociación de varias personas en un organismo o una sociedad, que se identifican con una razón social con facultades para contraer obligaciones civiles y comerciales.
- s. Personas físicas, son aquellas que desarrollan una actividad, profesión u oficio de manera independiente, que generan obligaciones tributarias.
- t. La Ley No. 11-92 es la que crea el Código Tributario Dominicano que establece el proceso legal y administrativo del sistema tributario que se aplica en el país relacionado con los impuestos internos.
- u. Administraciones Locales: son unidades operativas que ofrecen los principales servicios para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes de una demarcación geográfica (una zona territorial o una provincia).

OBJETIVOS

1. Objetivo general

Analizar la factibilidad de una reforma fiscal en el periodo 2021-2022 y sus efectos tributario, económico, social y financiero bajo el marco de la pandemia Covid-19.

2. Objetivos específicos

- a. Identificar cuáles son los desafíos macros que enfrenta la República Dominicana desde el punto de vista tributario y fiscal ante una posible reforma.
- b. Definir cuándo es el mejor momento para la implementación de una reforma fiscal.
- c. Enunciar cuáles impuestos serían parte de la reforma fiscal en discusión y cómo estaría estructurado el nuevo sistema tributario.
- d. Enumerar los efectos tributario, económico, social y financiero de una reforma fiscal.
- e. Comparar la experiencia de implementación de reformas fiscales en países de la región de América Latina y el Caribe.
- f. Describir el impacto del gasto público en las finanzas públicas del Estado con relación a una tentativa reforma fiscal.

METODOLOGÍA

1. Tipo de metodología

Esta investigación posee un enfoque cualitativo, el cual según Sampieri¹³ proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. Asimismo, aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad. En adición, Baptista, Collado y Sampieri expresan que el enfoque cualitativo emplea la recolección de datos sin medición numérica, esto con el propósito de descubrir o afinar preguntas de investigación durante el desarrollo de la interpretación. Además, dichos autores refieren que el paradigma cualitativo de investigación, puede concebirse como un grupo de prácticas o técnicas de tipo interpretativo, que permiten escudriñar en el mundo haciéndolo visible, transformándolo en representaciones observables como son anotaciones, grabaciones y documentos, por lo cual sus dos principales cualidades consisten en que es naturalista e interpretativa.¹⁴

2. Métodos

En esta investigación se utilizará el método analítico, el cual es un método científico de análisis del discurso basado en unos procedimientos generales que se aplican en el caso por caso a partir de la escucha de una situación concreta” (Ramírez, 2011, p. 573). Desde esta perspectiva, el método será entendido como una actitud que privilegia los

¹³ Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la Investigación (6.a ed.). <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

¹⁴ Investigación cualitativa: una reflexión desde la educación, 2014

procedimientos abiertos, con supuestos flexibles y modificables (indogmáticos), en armonía con el devenir de las situaciones¹⁵.

En adición, se utilizará el método inductivo-deductivo, el cual está conformado por dos procedimientos inversos: inducción y deducción. La inducción es una forma de razonamiento en la que se pasa del conocimiento de casos particulares a un conocimiento más general, que refleja lo que hay de común en los fenómenos individuales. Su base es la repetición de hechos y fenómenos de la realidad, encontrando los rasgos comunes en un grupo definido, para llegar a conclusiones de los aspectos que lo caracterizan. Francis Bacon (1561-1626), citado por Dávila (2006)¹⁶, fue el primero que propuso la inducción como un nuevo método para adquirir conocimientos. Afirmaba que para obtener conocimiento es imprescindible observar la naturaleza, reunir datos particulares y hacer generalizaciones a partir de ellos. Correspondiente a la deducción, se pasa de un conocimiento general a otro de menor nivel de generalidad. Las generalizaciones son puntos de partida para realizar inferencias mentales y arribar a nuevas conclusiones lógicas para casos particulares. (Rodríguez, 2017)

Así mismo el método comparativo, según Lijphart (1971)¹⁷, nos brinda una selección de casos más limitada y fundamentada, y que pueda ser aplicada en investigaciones en las cuales las condiciones para la utilización de otros métodos (como el experimento o el método estadístico) no estén dadas (Dieter, 2020).

¹⁵ Gestión humana de orientación analítica: un camino para la responsabilización. (2014). Scielo.br. <https://www.scielo.br/j/rae/a/m46dNGpzKGHvvSswzq78KWJ/?lang=es&format=pdf>

¹⁶ Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12, 180-205.

¹⁷ Lijphart, A. (1971), *Comparative Politics and the Comparative Method*, en *APSR* 65

INTRODUCCIÓN

La pandemia denominada Covid-19 ha debilitado la situación económica y fiscal de todos los países del mundo. En nuestro caso, República Dominicana, la situación fiscal ha variado de forma significativa y ha sido impactada de forma directa ocasionando un descenso en los ingresos tributarios y aumentando el gasto público ensanchando el déficit que hemos estado enfrentando desde hace años. La deuda consolidada del país cerró en un 68.8% del producto interno bruto (PIB), lo cual nos señala que estamos frente a un reto estatal sumamente complejo y real. La Administración Tributaria de la República Dominicana, ha realizado su mejor esfuerzo para incentivar de varias formas al aumento de las recaudaciones e incentivar el cumplimiento tributario conforme se desarrolla la pandemia, y junto a las demás instituciones que componen el engranaje económico, fiscal y financiero del país se ha establecido pautas, mecanismos y estrategias públicas para equilibrar el gasto y de esa forma contribuir con el sostenimiento de las finanzas públicas y flexibilizar mediante el mejoramiento de las recaudaciones la presión que se posee actualmente.

Ante esta situación, considerar la implementación de una reforma fiscal en el periodo 2021-2022 debe ser estudiado minuciosamente, ya que es necesario ponderar que tan conveniente es para la sociedad dominicana enfrentar paralelamente a la crisis sanitaria, social y económica existente también una reforma tributaria agresiva e integral como se ha ponderado según las informaciones publicadas.

Actualmente, República Dominicana se encuentra en la fase de discusión de una implementación de una reforma fiscal integral. No obstante, se debe estudiar con minuciosidad, tal como lo augura Franklin Vásquez, economista, CEO de Cyfras Consultores, CEO de CYEDEN y productor del programa Visión Empresarial, si una reforma fiscal es conveniente en medio de una crisis económica provocada por la pandemia del covid-19, sobre todo porque se tendría que tocar el tema impuestos, seguido de la variable gasto público, que son las dos caras de la moneda que se denomina finanzas públicas.

El objetivo general de esta investigación es analizar la factibilidad de una reforma fiscal en el periodo 2021-2022 y sus efectos tributario, económico, social y financiero bajo el marco de la pandemia Covid-19.

Cabe destacar que esta investigación posee un enfoque cualitativo, el cual según Sampieri proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. Asimismo, aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad.

Además, se utilizó el método analítico, el cual es un método científico de análisis del discurso basado en unos procedimientos generales que se aplican en el caso por caso a partir de la escucha de una situación concreta” (Ramírez, 2011, p. 573). Desde esta perspectiva, el método será entendido como una actitud que privilegia los procedimientos abiertos, con supuestos flexibles y modificables (indogmáticos), en armonía con el devenir de las situaciones. En adición, se utilizó el método inductivo-deductivo, el cual está conformado por dos procedimientos inversos: inducción y deducción y por último el método comparativo, que según Lijphart (1971)¹⁸, nos brinda una selección de casos más limitada y fundamentada, y que pueda ser aplicada en investigaciones en las cuales las condiciones para la utilización de otros métodos (como el experimento o el método estadístico) no estén dadas (Dieter, 2020).

Esta investigación consta de 5 capítulos, a saber:

Un primer capítulo denominado **Sistema Tributario Dominicano** en el cual se define la estructura de nuestro sistema impositivo y su fundamento jurídico, los principios que rigen tanto la facultad que tiene el Estado para establecer tributos como la tributación en general y los principales impuestos que administra la DGII. En este capítulo vemos como el sistema tributario, ha tenido que evolucionar en su estructura, adaptándose velozmente a la globalización de las relaciones económicas que se desarrollan entre los particulares y los Estados.

¹⁸ Lijphart, A. (1971), Comparative Politics and the Comparative Method, en APSR 65

El segundo capítulo aborda el **Marco general de las principales reformas en la tributación dominicana al 2021**, en el cual enfocamos que nuestro país ha realizado un recorrido por diversas reformas fiscales, las cuales elaboradas con distintos propósitos, desde el fortalecimiento de la capacidad económica de un Estado y contribuir a un mayor gasto público, ha augurado cambios en el sector económico, financiero, tributario y fiscal en el país y caracterizándose por la imprevisibilidad, el cambio permanente y con el único fin recaudatorio.

En tercer lugar, el capítulo **Cuestiones tributarias dominicanas frente al covid-19**, se expone las medidas tributarias adoptadas e implementadas por la Dirección General de Impuestos Internos frente al COVID-19, emitiendo comunicados y avisos sobre las disposiciones adoptadas para apoyar a los contribuyentes ante y durante la actual crisis del COVID-19, a fin de aliviar o contrarrestar los efectos de esta situación en los diferentes sectores económicos; también analizamos la actualidad fiscal en nuestro país, y hacemos una observación comparativa de las medidas tributarias de la Región.

El capítulo número cuatro corresponde a la **Evaluación de una determinada emergencia de reforma fiscal y posibles efectos por la pandemia covid-19**, y analizamos si es una necesidad real una reforma tributaria o es una gestión estatal impositiva improcedente para los tiempos actuales, presentamos la estructura de la posible reforma tributaria 2021-2022 y los posibles efectos tributario, económico, social y financiero que dicha reforma ocasionaría en la nación dominicana.

Por último, el capítulo cinco aborda la **Implementación de reformas fiscales en países de la región de América latina y el caribe**, específicamente el **Caso colombiano**, analizamos la función de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible en Colombia y la reacción de rechazo. Este caso comparativo se presenta para mostrar que la sostenibilidad fiscal está claramente en juego y se necesita con urgencia una reforma fiscal, pero que hay que conocer y estudiar cuando aplicarla.

CAPÍTULO I: SISTEMA TRIBUTARIO DOMINICANO

1.1. Sistema tributario dominicano. Legislación nacional y marco jurídico.

La República Dominicana está ubicada en la isla de Santo Domingo, la cual comparte con la República de Haití, formando parte de las Antillas Mayores, ubicadas entre el Mar Caribe y el Océano Atlántico. (Organization of American States, 2004). Así, como todo país democrático y soberano, posee un sistema impositivo y tributario, el cual está totalmente relacionado con el rápido crecimiento de la economía y elementos internos y externos que lo afectan, con miras de solventar según el Lic. Edgar Barnichta¹⁹, el costo social que representa vivir en una comunidad que cada día demanda más participación de sus ciudadanos.

El Sistema Tributario es el nombre que se le da al sistema impositivo o de recaudación de un país y constituye la columna vertebral que hace posible financiar las políticas económicas y sociales ejecutadas en el Presupuesto del Estado. Esto pone en clara evidencia el nivel de responsabilidad que recae sobre las autoridades encargadas tanto de su diseño como de su aplicación. Asimismo, resalta la importancia del empoderamiento que debe tener la sociedad dominicana sobre este tema. (Revista Digital El Dinero, 2018) También, se conoce como sistema tributario al sistema que regula la norma impositiva o de recaudación de un país. El presupuesto del Estado es financiado gracias al dinero que es recaudado a través de todas las organizaciones que conforman este sistema de impuestos y aranceles, mediante los ciudadanos y empresas que la conforman.²⁰

La obligación tributaria surge entre el Estado u otros entes públicos y los sujetos pasivos en cuanto ocurre el presupuesto de hecho previsto en la ley. Constituye un vínculo de carácter personal, aunque su cumplimiento se asegure mediante garantía real o con privilegios especiales (Bravo, 2012). Es una responsabilidad que concierne a los

¹⁹ Edgar Barnichta Geara, abogado, especializado en Derecho Tributario. Autor del libro Derecho Tributario, Tomo i, pagina xxi.

²⁰ <https://blog.alegra.com/sistema-tributario-en-republica-dominicana/>

ciudadanos, compromiso del cual debemos estar conscientes, ya que este aporte contribuye al desarrollo de la nación y al fortalecimiento de la sociedad.

La Constitución de la República Dominicana en el numeral 6) del Art. 75 establece como uno de los deberes fundamentales de las personas: «*Tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas. Es deber fundamental del Estado garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente.*» Las contribuciones que los ciudadanos deben pagar al Estado en dinero, es decir, los impuestos, representan una de las fuentes más importantes para el presupuesto nacional dominicano; esto es, los ingresos tributarios, que junto a los ingresos no tributarios y los extraordinarios, le permitirán al Estado obtener recursos para el cumplimiento de sus fines administrativos y sociales, para lo que el país debe contar con ciudadanos responsables, honestos y solidarios.²¹

En cuanto al ámbito tributario, como país poseemos una política tributaria, un sistema tributario, una administración tributaria y contribuyentes, los cuales todos juntos y en armonización se rigen bajo un marco jurídico, el cual se describe a continuación.

La política tributaria es responsabilidad del Ministerio de Hacienda (MH), institución encargada de elaborar y proponer la legislación que establece el sistema tributario y aduanero dominicano, de acuerdo con la Ley No. 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda.

El fundamento jurídico del sistema tributario se encuentra principalmente en:

- Ley No. 11-92 y sus modificaciones que establece el Código Tributario Dominicano.

Corresponde al Código Tributario que se encarga de establecer las normas generales, procedimientos y sanciones tributarias dentro del sistema.

- Ley No. 14-93 y sus modificaciones que establece el Código Arancelario.

²¹ Dirección General de Impuestos Internos, Sistema Tributario Dominicano, Enero 2021, Disponible en <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/bibliotecaVirtual/registrados/otros/Documents/2-RevistaSistemaTributarioDominicano.pdf>

Por otro lado, este mandato rige las normas respecto a los aranceles e impuestos aduaneros que lleva por nombre el Arancel de Aduana de República Dominicana.

- Ley No. 112-00 sobre Hidrocarburos y sus modificaciones.

También conocida como la Ley de Hidrocarburos, se encarga de establecer los impuestos que competen al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo.

Todas estas leyes se encargan de regular los valores que deben aportar los ciudadanos o contribuyentes provenientes de sus actividades. En República Dominicana, a diferencia de muchos países de Latinoamérica y el mundo, el estado depende mayormente (90%) de los ingresos que son recolectados a través de estos aranceles e impuestos. (Alegra, 2021)

Señala el artículo 93, numeral 1, literal a) de la Constitución que es atribución del Congreso Nacional establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.

Los Artículos 39, 75, 93 y 243 de la Constitución establecen los principios aplicables al ámbito tributario, a saber, los principios de legalidad, capacidad contributiva, generalidad, igualdad, progresividad y no expropiación. De acuerdo al Artículo 243 de la Constitución Dominicana *“el régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad (...)”* (Comisión Económica para América Latina, 2018). Por lo tanto, esto constituye los principios constitucionales que rigen la tributación y el sistema tributario de nuestro país. Barnichta, en su tomo 1 del libro Derecho Tributario, establece que de esto se desprende que la Constitución establece varios principios que rigen tanto la facultad que tiene el Estado para establecer tributos como la tributación en general y plantea que los mismos son:

1. Capacidad contributiva y progresividad
2. Generalidad tributaria
3. Cargas públicas

4. Legalidad tributaria, que implica:
 - a) Irretroactividad de la Ley
 - b) No delegación de atribuciones
 - c) Las exenciones Fiscales
5. Proporcionalidad, No expropiación o no confiscación
6. Igualdad tributaria
7. Justicia, razonabilidad y equidad tributaria

Capacidad contributiva y progresividad²²

El principio de Capacidad Contributiva se basa en que si bien es cierto que cada ciudadano debe contribuir con el financiamiento de las cargas públicas, dicha contribución no puede exceder la que sus ingresos económicos le permitan, ya que de lo contrario no podrá cumplir con el pago. Este principio viene a formar parte esencial de los valores de justicia tributaria. Un impuesto no puede existir si no existe capacidad o aptitud económica para soportarlo. En la práctica, el legislador debe tomar en cuenta no sólo aspectos presupuestales, garantes de la captación de recursos públicos, sino la condición del sujeto frente al tributo, tratando de predeterminedar la potencialidad de contribución existente previo a la creación del tributo bajo el entendido de que existen ciertas ganancias pecuniarias atribuidas a cada particular que le permitirán contribuir con una proporción de las mismas a los fines públicos. Conforme al CIAT, existen ciertos indicadores que permiten calificar en términos económicos la situación personal del contribuyente, los cuales ponen de manifiesto la capacidad contributiva en las personas físicas. Los más utilizados son básicamente: i) la “renta” que se obtiene, y ii) el “capital” o patrimonio que se posee. Ciertamente que lo ideal sería utilizar conjuntamente ambos indicadores los cuales constituyen factores que ponen de manifiesto la realidad financiera y económica de las personas. Ambos muestran una íntima relación dado que es por

²² Disponible en <https://www.rvhb.com/wp-content/uploads/2013/02/56-59.pdf>

medio de la renta que se justifica el patrimonio y es a través del patrimonio que se justifican rentas, todo lo cual facilita la administración del tributo.

Sobre la progresividad, responde a una aspiración de justicia, que se refleja en la máxima de que paguen proporcionalmente más impuestos quienes cuentan con un mayor nivel de renta. (Revista de Ciencias Jurídicas de Costa Rica, 2015)

Generalidad tributaria

Sobre este particular Pont Mestre señala que "en razón a que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, no caben excepciones de entrada al deber de concurrir al levantamiento de las cargas públicas. Los privilegios exoneradores, la discriminación personal por razón de casta, profesión, religión, etc., que tanto proliferan en épocas y países de organización política absolutista, pugnan y son contrarios a este principio, sencillamente porque lesionan la justicia. De donde, el principio de generalidad tributaria cuida de tutelar la parcela de la justicia tributaria que veda los privilegios y las inmunidades, extendiendo el deber de participar al sostenimiento de las cargas públicas a todos los ciudadanos". (La Justicia Tributaria y su Formulación Constitucional, Revista Tributación Nos. 41/42)

Cargas públicas e inversiones

El numeral 6 del artículo 75 de la Constitución, establece que es un deber fundamental de la persona tributar para financiar los gastos e inversiones públicas. Por lo tanto, Barnichta, en su planteamiento sobre este tópico, indica que los tributos, aun cuando también pueden servir como instrumentos de desarrollo económico de la nación, y como fuente de ingreso para realizar las inversiones públicas, constituyen un medio para que el Estado pueda obtener recursos para solventar las cargas públicas, es decir, que los tributos no pueden ser establecidos para beneficio de particulares, sino para beneficio exclusivo del Estado.

Legalidad tributaria

En nuestro país, señalamos el numeral 15 del artículo 39 de la Constitución que establece: “a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe”, y es de aquí que se desprende directamente la legalidad de las obligaciones tributarias. Además, desde la fundación de Republica Dominicana, es decir, desde el 1844, se ha consagrado este principio hasta la fecha, ya que es claro y contundente definir el establecimiento del impuesto y tributo por ley.

Denominado también como “principio de reserva de Ley”, principio fundamental en materia tributaria y en virtud del cual no se puede aplicar una imposición, un tributo, sin que una ley previamente lo haya establecido, en otras palabras, y recordando el viejo aforismo jurídico, “nullum tributum sine lege”, es decir, no hay tributo sin ley previa. En virtud de este principio, que rige no solo en materia tributaria sino en varias ramas del derecho, el único “...modo de manifestación del poder tributario en sus aspectos esenciales es a través de leyes aprobadas por el, en otras palabras el principio de legalidad o de reserva de ley constituye esa facultad de la que los representantes del Estado se encuentran investidos, por la delegación misma de los ciudadanos, para expedir normas a través de las cuales se crean o establecen tributos o cargas impositivas como un mecanismo para financiar los gastos públicos del Estado y que en última instancia deberán redundar en un beneficio final, real o presuntivo, para los ciudadanos y habitantes de un Estado determinado (Universidad de Cuenca, Escuela de Derecho, 2010)

En virtud de esa idea de auto-imposición, Dino Jarach²³ sostiene que el principio de legalidad es el resultado del encuentro y combinación de dos principios, por un lado el ya mencionado “nullum tributum sine lege” por el cual no hay tributo sin ley que lo haya previamente establecido; y por otro lado aquel representado con el aforismo angloestadounidense de “no taxation without representation”, inspirado precisamente en esa auto-imposición consentida al momento de elegir a los representantes del pueblo a

²³ Dino Jarach, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Editorial Abeledo-Perrot, Capítulo IV, Los Principios de la Imposición en el Derecho Constitucional Argentino, El Principio de Legalidad, pág. 316.

las legislaturas, encargados estos pues en última instancia, de la emisión de las normas que rigen los destinos de un país y dentro de ellas obviamente a las normas tributarias

Héctor Villegas²⁴, con relación a este principio sostiene que “...el principio de legalidad significa que los tributos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material como formal, es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo...”, sostiene el autor que este principio “...halla su fundamento en la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de propiedad, por cuanto los tributos importan restricciones a ese derecho, ya que en su virtud se sustrae, en favor del Estado, algo del patrimonio de los particulares, en otras palabras, se trata de invasiones del poder público en las riquezas particulares, y en los estados de derecho estas invasiones pueden hacerse únicamente por medio del instrumento legal, o sea, la ley...”

Proporcionalidad, No expropiación o no confiscación

Su base se encuentra en el artículo 51 de la Constitución Dominicana, que establece que “el Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes”. Según Barnichta, esto implica que ningún tributo puede ser tan elevado en su tasa que pueda convertirse en un acto expropiatorio de la propiedad privada. Por lo tanto, pagar impuestos no significa expropiar o confiscar. El principio de Progresividad Tributaria tiene límites y la no confiscación o expropiación es reconocido por la doctrina y nuestra Suprema Corte de Justicia. El tributo se basa en la capacidad económica de quienes son llamados a satisfacerlo. La expropiación, sin embargo, se inserta en el ámbito del derecho de propiedad, y por ende, se sustenta en principios distintos. En este sentido, cuando el impuesto cargado al contribuyente anula o reduce sustancialmente la renta o acumulación de riqueza de éste, pasa de la

²⁴ Héctor B. Villegas, Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario, Ediciones DEPALMA, Capítulo VIII, Derecho Constitucional Tributario, página 190

progresividad a la expropiación, resultando en una violación al derecho de propiedad consagrado en el Artículo 51 de la Constitución.²⁵

Igualdad tributaria

Contempla su base en el artículo 243 de la Constitución Dominicana, anteriormente citado. El Principio de Igualdad Tributaria, vía su simbiosis con el Principio de Generalidad Tributaria, busca eliminar todo tipo de discriminación en contra de ciertos segmentos de la sociedad, o en caso contrario, cualquier tipo de privilegio que carezca de un motivo serio y legalmente fundado. El contenido de este principio consistiría en que la ley tributaria no puede dictarse atendiendo a discriminaciones subjetivas o individuales entre los contribuyentes. La tributación debe ser igual para todos aquellos que se encuentran en igualdad de condiciones y desigual para los que se encuentran en desigualdad de situaciones. Este principio engloba rasgos y elementos trascendentales para la actividad recaudadora toda vez que aplica tanto al contribuyente como al Estado en su función de recaudación. Por consiguiente, el Estado debe recaudar por los mismos medios y bajo las mismas condiciones a todos los contribuyentes sin privilegiar o discriminar. Pero además, el Estado debe perseguir y sancionar a aquellos que no cumplan con sus deberes contributivos para hacer efectiva esta igualdad.²⁶

Justicia, razonabilidad y equidad tributaria

Concerniente a la justicia, el numeral 15 del artículo 39 de la Constitución, nos indica que la ley solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica. Cuando la ley no es justa o no es útil para la sociedad o prohíbe lo que la beneficia, entonces esa ley es inconstitucional. (Barnichta, 2011).

²⁵ Disponible en <https://www.rvhb.com/wp-content/uploads/2013/02/56-59.pdf>

²⁶ *Ibíd.*, Pág. 2

En relación a la razonabilidad, importa, dentro de nuestro sistema constitucional, la exclusión de toda arbitrariedad o irrazonabilidad en el ejercicio de las prerrogativas de los poderes públicos. Ello quiere decir que existe un patrón, un criterio, un standard jurídico, que obliga a dar a la ley -y a los actos estatales de ella derivados inmediata o mediatamente- un contenido razonable, justo, valioso, de modo que alguien puede ser obligado a hacer lo que manda la ley o privado de hacer lo que la ley prohíbe, siempre que el contenido de esa ley sea razonable, sea justo, sea válido. (Sistema Argentino de Información Jurídica, 1998)

Para el jurisconsulto Ulpiano la equidad es "...la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo que le corresponde..."; Santo Tomás sostuvo que "...la justicia es el modo de conducta, según el cual un hombre, movido por una voluntad constante e inalterable, da a cada cual su derecho..." Si recurrimos a la definición que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua²⁷ podemos verificar que por equidad debemos entender a la "...igualdad de ánimo; la justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva; disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que se merece...", por otro lado recurriendo al mismo diccionario antes aludido podemos verificar que por igualdad debemos entender la "...conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad; correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen un todo; ante la ley, principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos...". Doctrinariamente José Luis Zabala Ortiz²⁸ sostiene que "...éste principio es de gran trascendencia y el que más vinculado está con el ejercicio racional del poder tributario...", sostiene este autor que en virtud de este principio el Estado en el ejercicio de su soberanía para establecer tributos debe tomar en consideración el contexto social en el cual se va a aplicar el mismo evitando de este modo que el tributo grave de una manera desproporcional a los sujetos que se enmarcan en el hecho gravado, evitando con ello que el tributo pueda afectar y causar un gravamen mayor a unos sujetos que a otros.

²⁷ Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, Tomo I, página 638

²⁸ Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Editorial HELIASTA, página 491

En la República Dominicana, los principios descritos anteriormente, íntimamente interrelacionados e inexistentes uno sin los demás, tienen en gran parte un carácter indeterminado e indefinido, carente de norma legal o criterio jurisprudencial que los desarrolle detalladamente. No obstante, al tener rango constitucional, se entiende que toda ley, decreto, ordenanza, reglamento o norma que tienda a disminuir, alterar o rechazar estos principios es nula, tutela que le corresponde al recién creado Tribunal Constitucional. Al momento de la realización de la aclamada reforma tributaria integral, como también al concebir o modificar tributos en general, será el deber de nuestros legisladores interiorizar y aplicar como verdaderos criterios de justicia los principios antes expuestos. Es aquí donde entendemos yace el máximo valor de estos preceptos enarbolados por nuestra ley sustantiva.

El sistema tributario, ha tenido que evolucionar en su estructura, adaptándose velozmente a la globalización de las relaciones económicas que se desarrollan entre los particulares y los Estados, la transformación de los negocios y finanzas internacionales, las condiciones políticas y sociales, así como a los avances tecnológicos con incidencia directa sobre los contribuyentes y la administración. (Grupo Verona, 2020)

1.2. Estructura y composición impositiva

Inicialmente, debemos puntualizar en el concepto de impuesto.

Según la Dirección General de Impuestos Internos, son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta.

Clasificación de los Tributos

Impuestos directos: Aquellos que recaen directamente sobre las personas o empresas, gravando sus ingresos o sus propiedades.

Impuestos indirectos: Aquellos que recaen sobre los bienes y servicios, y por ende afectan indirectamente el ingreso del consumidor o del productor.

Impuestos reales: Aquellos en los cuales no se consideran las condiciones personales del contribuyente.

Impuestos personales: Aquellos impuestos que tienen en cuenta las condiciones personales del contribuyente que afectan su capacidad contributiva

Concepto de tasa

Es el tributo exigible por la prestación efectiva o potencial de un servicio individualizado hacia el contribuyente

Contribuciones Especiales

El hecho gravado generador de la obligación tributaria, consiste en un aumento o incremento de valor de sus bienes inmuebles, en virtud de la realización de una obra pública (hay una contraprestación).

Ingresos parafiscales

Son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico, y se utilizan para el beneficio del propio sector.

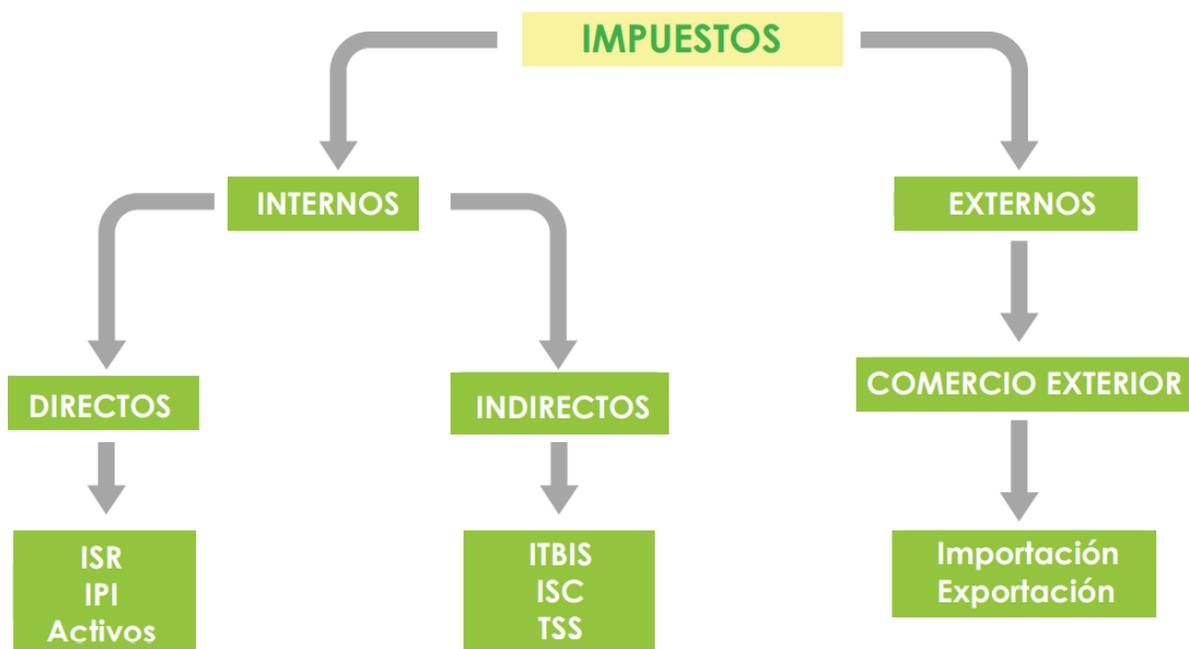


Figure 1 Clasificación de los impuestos en República Dominicana, DGII

La administración de los tributos internos y la aplicación de las normas y leyes tributarias competen a Impuestos Internos, institución con personalidad jurídica propia, autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica, y patrimonio propio. Impuestos Internos junto a la Dirección General de Aduanas (DGA) conforma la Administración Tributaria, bajo la tutela y supervigilancia del Ministerio de Hacienda.

De igual manera, la Ley 11-92 regula por defecto y de forma puntual los principales impuestos que conforman la estructura y composición tributaria de la República Dominicana. La Ley No. 11-92 que crea el Código Tributario Dominicano que establece el proceso legal y administrativo del sistema tributario que se aplica en el país relacionado con los impuestos internos posee una estructura que consta de cinco títulos con sus capítulos y artículos, en los que se definen los lineamientos generales, los procedimientos administrativos y jurídicos, así como los principales impuestos que integran el sistema tributario nacional.

Con la siguiente tabla, publicada por Alegra en su Guía Tributaria 2021, podemos observar los "Principales impuestos que administra la DGII":

Impuestos	Hecho generador	Tasa a pagar	Cuándo pagar
Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)	<ul style="list-style-type: none"> ● La transferencia e importación de bienes industrializados. ● La presentación y locación de servicios. 	18% (y una tasa reducida de un 16% para algunos productos).	A más tardar el día 20 de cada mes. En la importación se paga conjuntamente con los aranceles o impuestos aduaneros.
Impuesto sobre la Renta (ISR) para Personas Físicas	<ul style="list-style-type: none"> ● La rentas de trabajo en relación de dependencia o ejercicio de profesión u oficio liberal. ● De actividades comerciales. ● De inversiones o ganancias financieras en el exterior. 	Una tasa progresiva de un 15%. 20% y 25%, según la escala de tramos salariales.	A más tardar el 31 de marzo de cada año. (Es decir, dentro de los 90 días, después de la fecha de cierre del año fiscal que va desde el 1° de enero al 31 de diciembre).
Impuesto sobre la Renta (ISR) para Personas Jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> ● La rentas, ingreso, utilidad o beneficio obtenido en un período fiscal determinado. ● Todo ingreso que constituta utilidad o beneficio que rinda un bien o actividad y todos los beneficios, utilidades que se perciban o devenguen y los incrementos de patrimonio realizados por el contribuyente, cualquiera que sea su naturaleza, origen o denominación. 	27% sobre la Renta Neta Imponible (desde el período 2015)	Dentro de los 120 días después de la fecha de cierre de la empresa o sociedad.
Retenciones del ISR	<ul style="list-style-type: none"> ● Los pagos o acreditación en cuenta de rentas gravadas de fuente dominicana a Personas Físicas o Naturales y Sucesiones Indivisas. 	27% sobre remesas al exterior; 10% sobre intereses crediticios al exterior. 10% sobre honorarios y alquileres pagados a Personas Físicas no ejecutados en relación de dependencia; 2% Transferencia de Títulos y Propiedades; 1% Intereses pagados por Entidades Financieras a Personas Jurídicas; 25% sobre premios; 5% Pagos a Proveedores del Estado por la adquisición de bienes y servicios no ejecutados en relación de dependencia, entre otros. Entre otras.	A más tardar el día 10 de cada mes.

A groso modo:

- **ITBIS o Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios:**

Es un impuesto general al consumo tipo valor agregado que se aplica a la transferencia e importación de bienes industrializados, así como a la prestación de servicios. En otros países este impuesto es llamado Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Las personas físicas (profesionales liberales, negocios de único dueño) y personas jurídicas (SRL, EIRL y no lucrativas privadas), nacionales o extranjeras que realicen transferencias, importaciones o prestación de servicios gravados.

Este impuesto lo pagan las empresas públicas y privadas que realicen o no actividades gravadas, y estén en la obligación de realizar retenciones al ITBIS involucrado en los servicios que les son prestados por personas físicas, así como cuando paguen las prestaciones de servicios profesionales liberales y de alquiler de bienes muebles a otras sociedades con carácter lucrativo o no.

Al 2021, los siguientes bienes y servicios están exentos:

Bienes y productos exentos:

- Animales vivos.
- Carnes frescas, refrigeradas y congeladas.
- Pescado de consumo popular o reproducción.
- Lácteos (excepto yogurt y mantequilla).
- Leche y miel.
- Otros productos de origen animal.
- Plantas para siembra.
- Legumbres, hortalizas, tubérculos sin procesar de consumo masivo.
- Frutas sin procesar, de consumo masivo.
- Café sin tostar, sin descafeinar, cáscara y cascarilla de café.
- Cereales, harinas, granos trabajados.
- Productos de molinería.
- Semillas oleaginosas y otras semillas (para grasas, siembra o alimentos animales).
- Embutidos.
- Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado.
- Cáscara, películas y demás residuos de cacao.

Se encuentran exentos del pago del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), los siguientes servicios:

- Servicios financieros, incluyendo seguros.
- Servicios de planes de pensiones y jubilaciones.
- Servicios de transporte terrestre de personas y de carga.

- Servicios de electricidad, agua y recogida de basura.
- Servicios de alquiler de viviendas.
- Servicios de salud.
- Servicios educativos y culturales.
- Servicios funerarios.
- Servicios de salones de belleza y peluquerías.

Tasa del Impuesto

En cumplimiento con lo establecido en los párrafos I y II del art. 23 de la Ley 253-12, se informa a los contribuyentes que la tasa del ITBIS a aplicar a las transferencias de bienes gravadas y/o prestación de servicios a partir del 2016 será del 18%.

- **Impuesto sobre la Renta:**

Es el impuesto que grava toda renta, ingreso, utilidad o beneficio, obtenido por personas físicas, sociedades y sucesiones indivisas, en un período fiscal determinado. Base Legal: Título II Ley 11-92 d/f 16/05/1992 y sus modificaciones. Este impuesto lo paga toda persona natural o jurídica residente en la República Dominicana y las sucesiones indivisas de causantes con domicilio en el país, pagará el impuesto sobre sus rentas de fuente dominicana, y de fuentes fuera de la República Dominicana provenientes de inversiones y ganancias financieras. Al 2021, la tasa del Impuesto Sobre la Renta que deben pagar las Personas Jurídicas es de un 27%.

Las personas naturales residentes o domiciliadas en el país pagarán sobre la renta neta gravable del ejercicio fiscal, las sumas que resulten de aplicar en forma progresiva la siguiente escala correspondiente a:

Escala retención asalariados 2021

Escala anual	Tasa
Rentas hasta RD\$416,220.00	Exento
Rentas desde RD\$416,220.01 hasta RD\$624,329.00	15% del excedente de RD\$416,220.01
Rentas desde RD\$624,329.01 hasta RD\$867,123.00	RD\$31,216.00 más el 20% del excedente de RD\$624,329.01
Rentas desde RD\$867,123.01 en adelante	RD\$79,776.00 más el 25% del excedente de RD\$867,123.01

• Impuesto Selectivo al Consumo

Es el impuesto que grava las transferencias de algunos bienes de producción nacional a nivel de fabricación, así como su importación; servicios de telecomunicaciones y de seguros.

- Productos del alcohol.
- Productos del tabaco.
- Servicios de telecomunicaciones.
- Seguros en general.
- Emisión de Cheques y Transferencias Electrónicas.

Al 2021, las tasas de este impuesto son:

Dependerá del tipo de producto o servicio que se ofrezca, según se detalla a continuación:

- Para los productos del alcohol, bebidas alcohólicas y cervezas se pagará un diez por ciento (10%) concepto de Impuesto Selectivo al Consumo aplicado sobre el Precio Sugerido de Venta al Público (PVP), más el monto específico vigente.
- Para los productos del tabaco se pagará un veinte por ciento (20%) por concepto de Impuesto Selectivo al Consumo aplicado sobre el Precio Sugerido de Venta al Público

(PVP), más el monto específico vigente según la cantidad de unidades de cigarrillos en las cajetillas.

- Para los servicios de telecomunicaciones se pagará una tasa de un diez por ciento (10%) por concepto de este impuesto.
- Para los servicios de seguros en general se pagará una tasa de dieciséis por ciento (16%) por concepto de este impuesto.
- Por la emisión de Cheques y Transferencias Electrónicas se pagará un 0.0015 (1.5 por mil) sobre el valor de cada cheque pagado, así como también sobre los pagos realizados a través de transferencias electrónicas.

- **Impuestos sobre Donaciones**

La donación es el acto que consiste en dar fondos u otros bienes materiales, generalmente por razones de solidaridad, afecto o caridad. Quien regala el bien se denomina donante y el que lo recibe se conoce como donatario. Por lo tanto, es el impuesto que se aplica a toda transferencia de bienes hecha entre vivos, de manera gratuita.

- **Impuestos sobre Sucesiones**

Sucesión es la transmisión del conjunto de bienes, derechos y obligaciones que los sucesores (herederos) obtienen tras la muerte de alguien. En este caso, es sinónimo de herencia. Por lo tanto, es el impuesto que se aplica a la transferencia del patrimonio sucesoral por causa de muerte (herencia y/o legado).

Al 2021, la tasa a pagar es la misma que corresponde al Impuesto sobre la Renta para Personas Jurídicas que esté vigente en el momento de la donación. Del año 2015 en adelante la tasa del ISR es de un 27%.

- **Impuesto Patrimonio Inmobiliario (IPI)**

Es un impuesto anual que se aplica sobre la suma total del patrimonio inmobiliario gravado que tienen registrados las personas físicas y Fideicomisos y están sujetas al pago de dicho impuesto Personas físicas y Fideicomisos.

Al 2021, las personas físicas deben aplicar una tasa de 1% sobre el valor excedente de **(RD\$8,138,353.26)** del patrimonio gravado y los fideicomisos el 1% sobre el valor total del patrimonio gravado. Este impuesto se paga en dos (2) cuotas semestrales, siendo la fecha límite para el pago de la primera cuota el 11 de marzo y la segunda el 11 de septiembre de cada año.

- **Impuesto de Circulación de Vehículos (Marbete)**

El Impuesto de Circulación de Vehículos también conocido como marbete es una etiqueta adhesiva (sticker) con una secuencia numérica, utilizado como control del pago del impuesto por derecho a la circulación de los vehículos de motor. Dicho impuesto es pagadero anualmente. Al año 2021, el costo del marbete es:

- Vehículos con años de fabricación hasta el 2015 pagan **RD\$1,500.00**.
- Vehículos con años de fabricación del 2016 en adelante pagarán **RD\$3,000.00**.
- Los marbetes renovados a partir del **30 de enero de 2021**, deberán pagar un recargo de RD\$2,000.00 adicional al costo de renovación.

Resumen de la estructura tributaria en República Dominicana	Ingresos tributarios en moneda nacional			Estructura tributaria en República Dominicana		
	Peso dominicano, millones			% del PIB		
	2018	2019	Δ	2018	2019	Δ
Impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital ¹	170 561	194 281	+ 23 720	4.0	4.3	+ 0.3
<i>de los cuales</i>						
Impuesto sobre la renta y ganancias	51 425	59 448	+ 8 023	1.2	1.3	+ 0.1
Impuesto sobre la renta y ganancias de sociedades	83 778	91 545	+ 7 766	2.0	2.0	-
Cotizaciones a la seguridad social	2 514	2 553	+ 39	0.1	0.1	-
Impuestos sobre la propiedad	25 716	29 564	+ 3 848	0.6	0.6	-
Impuestos sobre bienes y servicios	358 888	387 900	+ 29 012	8.5	8.5	-
<i>de los cuales</i>						
Impuestos sobre el valor añadido	194 725	214 324	+ 19 599	4.6	4.7	+ 0.1
Impuestos sobre bienes y servicios específicos	149 981	156 394	+ 6 412	3.5	3.4	- 0.1
<i>de los cuales</i>						
Impuestos indirectos	97 278	102 087	+ 4 809	2.3	2.2	- 0.1
Derechos de aduana y de importación	32 096	32 478	+ 383	0.8	0.7	- 0.1
Otros impuestos ²	3 283	3 503	+ 220	0.1	0.1	-
TOTAL	560 962	617 802	+ 56 840	13.2	13.5	+ 0.3

Figure 2 Resumen de la Estructura Tributaria, OCDE 2021

CAPÍTULO II: MARCO GENERAL DE LAS PRINCIPALES REFORMAS EN LA TRIBUTACIÓN DOMINICANA AL 2021

Nuestro país ha realizado un recorrido por diversas reformas fiscales, las cuales elaboradas con distintos propósitos, desde el fortalecimiento de la capacidad económica de un Estado y contribuir a un mayor gasto público, ha augurado cambios en el sector económico, financiero, tributario y fiscal en el país y caracterizándose por la imprevisibilidad, el cambio permanente y con el único fin recaudatorio.²⁹

Cabe destacar que algunos de los principios que debería respetar un sistema tributario ideal son (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2020):

- Justicia y equidad en el conjunto de tributos (equidad horizontal y vertical).
- Estabilidad, que sea previsible y brinde seguridad jurídica.
- Neutralidad, vale decir promover la economía, no afectar decisiones de los agentes económicos.
- Suficiencia para solventar funciones y servicios públicos.
- Simplicidad comprensible y fácil de aplicar.
- Certeza, es decir, normas claras y precisas.
- Economicidad por la relación recaudación con los costos de administración del sistema.

Cada uno de estos principios tiene mayor preponderancia en las reformas tributarias que encaran los países, y muchos de los mismos, han ido variando con el paso de los años, por lo que presentaremos las principales leyes que han reformado el sistema tributario de nuestro país.

²⁹ Transfer Pricing International Firm, La Reforma Fiscal en República Dominicana. Disponible en <https://tpcgroup-int.com/blog/impuestos/la-reforma-fiscal-en-republica-dominicana/>

Principales modificaciones en el sistema tributario/fiscal de la República Dominicana:

2.1. Ley 11-92, Código Tributario de la República Dominicana

La Ley 11-92, que instituye el Código Tributario de la República Dominicana (Gaceta Oficial Núm. 9835, del 16 de mayo de 1992), el principal instrumento legal impositivo de nuestro país³⁰, donde las demás leyes lo modifican y lo complementan. (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2012). Este hace referencia a una figura de vital importancia para las recaudaciones fiscales y el buen cumplimiento de las obligaciones impositivas.

La Ley 11-92 fue publicada bajo el gobierno del Dr. Joaquín Balaguer, y consta de los siguientes títulos:

Título I: De Las Normas Generales, Procedimientos y Sanciones Tributarias

Título II: Impuesto Sobre La Renta

Título III: Del Impuesto Sobre Transferencias De Bienes Industrializados y Servicios

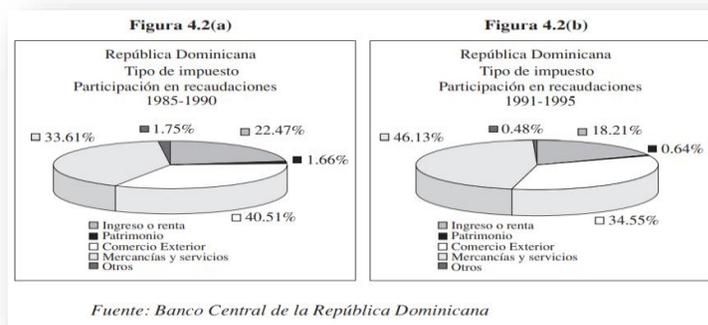
Título IV: Del Impuesto Selectivo Al Consumo

Título V: Impuesto Sobre Activos

A principios de los años noventa la República Dominicana implementó un ambicioso programa de reformas estructurales que marcó una ruptura con la estrategia de desarrollo en funcionamiento hasta entonces. Las reformas pusieron fin a la llamada Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que bajo el liderazgo intelectual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) había convertido las economías de varias naciones latinoamericanas—entre ellas República Dominicana—en economías cerradas y altamente intervenidas . De esas reformas y de su impacto en términos de eficiencia, dinamismo productivo, competitividad y estabilidad económica es mucho lo que se ha escrito. Sin embargo, la historia de las discusiones, debates y negociaciones que precedieron a la implementación de las reformas es, en

³⁰ Código Tributario, UNPHU, Tesis “Impacto de las Reformas Fiscales en la economía dominicana”

gran medida, desconocida. Correspondiente a la reforma tributaria del 1992 se enfocó en cuatro grupos de impuestos: el impuesto sobre los ingresos de individuos y de empresas; el impuesto al valor agregado o ITBIS; el impuesto selectivo a ciertos bienes de consumo (alcohol, cigarrillos, bienes de lujo); y el recargo cambiario o comisión de cambio. La reforma impositiva tenía como objetivo incrementar la presión tributaria y mejorar la administración de los impuestos. La tasa impositiva marginal para el ingreso individual se redujo gradualmente de 70% a 25% y para el ingreso de los negocios de 49% a 25%. El ITBIS, por otro lado, se incrementó de 6% a 8% y su base fue ampliada para tratar de reducir la evasión fiscal. Asimismo, el régimen impositivo correspondiente al consumo selectivo de bienes fue transformado en su totalidad. Más de 30 leyes dispersas que afectaban este régimen fueron consolidadas en un solo instrumento legal, mientras se sustituía el uso de impuestos específicos por impuestos tipo ad-valorem³⁸. A pesar de que la reforma aumentó la presión tributaria, el incremento de este índice apenas le permitió retornar a los niveles alcanzados en 1985. Esto combinado con el riesgo que para la estabilidad económica representaba la potencial pérdida de ingresos generada por una eventual desgravación arancelaria en un ambiente de liberalización, llevó en 1996 a una nueva propuesta para reformar el sistema tributario y la estructura arancelaria dominicana. En el marco de este trabajo se identifica el contenido de esa nueva propuesta como la segunda ola de reformas en referencia a los vínculos existentes con los ajustes económicos implementados a principios de la década. (Redalyc, 2005)



2.2. Ley 147-00 Sobre Reforma Tributaria

La Ley 147-00 crea el impuesto del anticipo de 1.5% sobre los ingresos brutos. Mediante la creación de este impuesto, inicialmente calificado como transitorio, el fisco buscaba asegurar cierta estabilidad en las recaudaciones.

En esta reforma tributaria se destaca que se estableció que en los sectores comisionados como Seguros, Distribuidores de Combustible, etc. se pagaría el anticipo y se efectuaría sobre los beneficios brutos de las operaciones realizadas. Esta medida permitió que se ampliara la base del cobro de impuestos a sectores que por años habían evadido el cobro de impuestos. Su mayor objetivo es garantizar mayores ingresos fiscales, a los fines de poder atender la deuda social de ese periodo. Esta es compensatoria de la Reforma Arancelaria y de los impuestos selectivos que habían sido consignados por ley, de modo que una no puede ser separada de la otra.

En resumen³¹:

- Modificó lo relativo a las compensaciones de las deudas tributarias de los sujetos pasivos.
- Modificó la escala progresiva del ISR de las personas físicas, ampliando la base exenta y por consiguiente los restantes rangos.
- Creó el conflictivo anticipo del 1.5% sobre los ingresos brutos.
- Redujo de un 15% a un 5% las retenciones en la fuente de los intereses pagados o acreditados en el exterior.

Directamente en el ITBIS, se establece la gravación de los servicios en general y los servicios exentos, se incrementa la tasa de un 8% a un 12%, se adicionan los servicios prestados a los adelantos del periodo y se establece igualdad de exenciones a los bienes

³¹ La Ley 147-00, según reza uno de sus considerandos era necesario introducir modificaciones en el sistema tributario del país a fin de garantizar un nivel adecuado de ingresos fiscales para el desempeño de una acción gubernamental efectiva, que permita eliminar permanentemente el déficit fiscal, reducir la pobreza y mejorar la equidad distributiva. La Reforma Fiscal Integral, Asociación Tributaria de la Republica Dominicana.

de producción local que a los importados. (Dirección General de Impuestos Internos, 2015)

2.3. Ley 288-04 Sobre Reforma Fiscal

La Reforma con la Ley 288-04, modifica las siguientes leyes³²:

- a) Ley No. 11-92 de fecha 16 de mayo de 1992, que establece el Código Tributario y sus modificaciones;
- b) Ley No. 18-88 de fecha 5 de febrero de 1988, que establece el Impuesto a la Vivienda Suntuaria y Solares Urbanos no Edificados y sus modificaciones;
- c) Ley No. 2569 de fecha 4 de diciembre de 1950 de Impuestos Sobre las Sucesiones y las Donaciones y sus modificaciones;
- d) Ley No. 831 de fecha 5 de marzo de 1945, que sujeta a un impuesto proporcional los actos intervenidos por los registradores de títulos;
- e) Ley No. 1041 de fecha 21 de noviembre de 1935 de reformas al Código de Comercio y disposiciones relativas a la formación de compañías por acciones;
- f) Ley 147-00 de fecha 27 de diciembre de 2000;
- g) Ley 12-01 de fecha 17 de enero de 2001;
- h) Ley No. 831 de fecha 5 de marzo de 1945;
- i) Ley No. 6-04 del 11 de enero de 2004;
- j) Ley No. 3341, de fecha de 14 de julio de 1952;
- k) Ley No. 32 de fecha 14 de octubre de 1974;

³² Resumen Ejecutivo corresponde a la Ley No. 288-04 de la Reforma Fiscal (en lo adelante “la Reforma”) que modifica el Código Tributario, así como otras leyes de índole fiscal. Este resumen está orientado a ser una herramienta informativa para la comunidad empresarial y el público en general y, como tal, aborda los aspectos más relevantes de la citada Reforma. Además, constituye un nuevo esfuerzo de la Oficina Pellerano & Herrera, a los fines de mantener a sus clientes y relacionados al tanto de los más recientes acontecimientos de interés nacional, como definitivamente lo es la referida Reforma. Pellerano y Herrera, 2011. Disponible en <http://www.phlaw.com/imagen?file=articulos/296/ley-reforma-fiscal-no-288-04>

- l) Ley No. 5113 de fecha 24 de abril de 1959;
- m) Ley No. 3-04 de fecha 14 de enero de 2004; y,
- n) Deroga cualquier otra disposición que le sea contraria.

Los principales puntos destacados en esta ley son los siguientes:

1. **Sanciones pecuniarias:** la Reforma agrega al Párrafo del Artículo 248 del Código - el cual se refiere a la evasión tributaria - que las diferencias de impuestos determinados como consecuencia de las fiscalizaciones realizadas por la Administración Tributaria estarán sujetas a los recargos establecidos en el Artículo 252 del Código, el cual establece que la mora por recargos será de un 10% el primer mes o fracción de mes y de un 4% adicional por cada mes o fracción de mes subsiguientes.
2. **Impuesto sobre la renta:** amplía lo dispuesto en el Artículo 287 del Código sobre las Deducciones Admitidas, específicamente el literal k, proponiendo que las pérdidas que sufran las empresas en sus ejercicios económicos y que son deducibles de las utilidades obtenidas en los ejercicios inmediatos subsiguientes (sin poder extenderse de tres ejercicios), en ningún caso, serán compensables en el período actual o futuro, cuando dichas pérdidas provengan de otras entidades con las cuales el contribuyente haya realizado algún proceso de reorganización (luego de la publicación de la Reforma).
3. **Anticipos:** la Reforma modifica, a partir del año fiscal 2006, lo establecido en el Artículo 314 sobre los Anticipos, de manera que los contribuyentes (personas jurídicas) del Impuesto Sobre la Renta pagarán los anticipos en base a doce cuotas mensuales equivalentes al 100% del Impuesto sobre la Renta liquidado en el período anterior.
4. **Impuesto sobre transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS):** Se plantea que la tasa del ITBIS sea aumentada de un 12% sobre la base imponible como establece el Artículo 341 del Código, a un 16%. Para el caso de servicios de publicidad, la tasa de este impuesto se mantendrá igual, es decir, en un 6%, aunque

a partir del 1ero. de enero de 2005 y hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, la tasa será de un 10% y desde el 1ero. de enero de 2006, la tasa será de un 16% igual a la aplicable a los demás servicios.

- 5. Impuesto selectivo al consumo:** se introdujeron aumentos significativos a los valores consignados en la tabla utilizada para la aplicación de este impuesto a los productos del alcohol, bebidas alcohólicas y cervezas.
- 6. Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria a la vivienda suntuaria y solares urbanos no edificados:** amplía las exenciones de RD\$3,000,000.00 a RD\$5,000,000.00 para el caso de las edificaciones y creando una exención de RD\$5,000,000.00 para el caso de los solares urbanos no edificados.
- 7. Impuesto sobre las sucesiones y las donaciones:** establece que la tasa del impuesto sobre las sucesiones será de un 3% sobre el valor de la masa sucesoral, luego de haber sido hechas las deducciones correspondientes para el caso de las sucesiones, constituyendo una reducción importante en el pago de este impuesto. Anteriormente existía una tabla progresiva para la aplicación del referido impuesto que llegaba a alcanzar un 32%. En el caso de las donaciones el impuesto será de un 25% del valor de la donación.
- 8. Impuesto sobre transferencias inmobiliarias:** se aplica un impuesto de un tres por ciento (3%) a las transferencias inmobiliarias sobre el valor de mercado del inmueble transferido.
- 9. Impuesto de constitución de sociedades comerciales:** sujetas a un impuesto de 0.5% (la mitad del 1%) del capital social autorizado, el cual no podrá ser menor de RD\$1,000.00. De igual forma se aplicará en los casos donde se efectúen aumentos de capital, comportando un aumento significativo en dicho impuesto.

2.4. Ley 557-05 Sobre Reforma Tributaria

La pérdida de peso de los impuestos al comercio exterior dentro de los ingresos tributarios obligó a los países a buscar otras fuentes de financiamiento los cuales se tradujeron principalmente en aumentos de tasas de los impuestos al consumo. Lo

anterior, trajo como consecuencia un mayor reto en la imposición interna que actualmente concentra más del 90% de la recaudación. (El Dinero, 2018)

República Dominicana no fue ajena a este proceso y en el año 2005 se aprueba La Ley No. 557-05 mediante la cual el Estado Dominicano pretende compensar los ingresos que dejará de percibir por el desmonte arancelario y la comisión cambiaria los cuales se estimaron en unos RD\$27,000,000.00. La Reforma se produce por la firma del tratado internacional DR-CAFTA. Es importante resaltar que con la entrada en vigencia del TLC continuarán pagando impuesto selectivo al consumo e ITBIS aquellos productos que actualmente están gravados con dichos impuestos. Esto así en razón de que el TLC solo supone la eliminación de manera gradual de los aranceles aduaneros. Por lo que la justificación de esta reforma conforme a la Asociación Tributaria plantea en su compilación de Reforma Integral del 2011 es la siguiente:

- *Que como consecuencia de la implementación del DR-CAFTA, se hacía necesaria la compensación de las pérdidas de ingresos asociadas a ese tratado, así como a la eliminación de la comisión cambiaria y otros que desaparecen como consecuencia de este proceso;*
- *Que se hacía indispensable la adopción de nuevas figuras tributarias y la modificación de otras, con la finalidad de mejorar la capacidad de fiscalización y recaudación de la Administración Tributaria en aras de favorecer la disminución de los niveles de evasión e incrementar los ingresos provenientes de estas fuentes.*
- *Reclamo de los sectores productivos de equiparar impuestos frente a países competidores y de lograr una mayor equidad frente a éstos.*

Según el Resumen Ejecutivo de PH Law, publicada en el año 2011, los principales aspectos tratados en esta Ley 557-06 son los siguientes:

1. Gastos de reparaciones en las cuentas conjuntas (activos fijos categoría II y III):

En lo adelante los contribuyentes podrán deducir el monto total de los gastos incurridos en reparaciones en las cuentas conjuntas (Activos Fijos Categoría II y III) sin

las limitaciones que existían anteriormente del 5% de la base depreciable de dichas cuentas.

- 2. Pérdidas fiscales:** modifica el literal k del Artículo 287 del Código Tributario de manera que en caso de que las personas jurídicas en sus ejercicios económicos sufrieren pérdidas, las mismas serán deducibles de las utilidades obtenidas en los ejercicios inmediatamente subsiguiente al de las pérdidas, sin extenderse más allá de cinco años.
- 3. Impuesto sobre la renta personas naturales o físicas:** El artículo 3 de la Ley 557-05 modifica el Artículo 296 del Código Tributario, adicionando un Numeral 5, y un Párrafo II, mediante los cuales se amplía la escala del impuesto a las personas físicas y aumenta la tasa, transitoriamente, hasta un 30% para las personas con ingresos anuales iguales o superiores a RD\$ 900,000.00.
- 4. Impuesto sobre la renta personas morales o jurídicas:** Las personas morales o jurídicas domiciliadas en el país (sociedades de capital, empresas públicas, sucesiones indivisas, sociedades de personas, sociedades de hecho, sociedades irregulares y cualquier otra forma de organización lucrativa) pagarán para el año 2006 un 30% sobre la Renta Neta Imponible. Dicha tasa se reducirá en la misma proporción que la tasa a las personas naturales o físicas.
- 5. Retenciones del impuesto sobre la renta en la fuente:** El Artículo 5 de la Ley 557-05 modifica el Artículo 306 sobre Intereses Pagados o Acreditados al Exterior, en el sentido de que aquellos que paguen o acrediten en cuenta intereses de fuente dominicana provenientes de préstamos contratados con instituciones de crédito del exterior, deberán retener e ingresar a la Administración, con carácter de pago único y definitivo del impuesto el 10% de esos intereses.
- 6. Anticipos del impuesto sobre la renta de personas naturales o físicas y sucesiones indivisas:** los anticipos de las personas naturales o físicas y las sucesiones indivisas serán calculados sobre la base del 100% del impuesto liquidado en su ejercicio anterior y pagados en los meses y porcentajes siguientes: sexto mes 50%; noveno mes 30% y duodécimo mes 20%.

- 7. Exención de anticipos del impuesto sobre la renta-personas naturales o físicas:** establece que no pagarán el anticipo del uno punto cinco por ciento (1.5%) las personas naturales o físicas que desarrollen actividades comerciales e industriales, siempre que el ingreso anual proveniente de dichas actividades sea igual o menor a cinco millones de pesos (RD\$5,000,000.00). Dichas personas se acogerán al régimen especial que se establecerá en el Reglamento de aplicación del impuesto sobre la renta.
- 8. Exención de anticipos de personas morales o jurídicas:** Los contribuyentes que demuestren una reducción significativa de sus rentas en el ejercicio corriente podrán solicitar, por lo menos quince (15) días antes del vencimiento, la exención total o parcial de efectuar el anticipo previsto en el artículo 314 del Código Tributario.
- 9. Compensación del ITBIS adelantado por los exportadores y los productores locales de bienes exentos:** El Artículo 8 de la Ley 557-05 modifica el Artículo 342 de la Ley 1192 de la manera siguiente: “Quedan gravados con tasa cero los bienes que se exporten. Los exportadores de estos tendrán derecho a deducir de cualquier otra obligación tributaria, el valor del impuesto que se hubiere cargado al adquirir bienes y servicios destinados a su actividad de exportación. Si quedare un saldo a favor del exportador éste será devuelto por la DGII, en la forma establecida en este código y sus reglamentos.
- 10. Nuevos servicios exentos del ITBIS:** la Ley 557-05 de manera que se encuentran exentos de dicho impuesto los servicios de transporte terrestre de personas y de carga y los servicios de estiba, desestiba, arrimo, remolque, practicaaje, carga y descarga prestados en puertos y aeropuertos.
- 11. Nuevos bienes gravados con el ITBIS:** Entre otros nuevos bienes gravados con el ITBIS a partir del primero de enero del 2006 se encuentran los siguientes: leche evaporada, pasta dental, sal de cocina, salsa de tomate, vinagre, fósforos, jabón de lavar o fregar, líquido, rallado, en pasta o en bola, pastas alimenticias sin cocer ni rellenar que no contengan huevo, bacalao seco y salado (sin ahumar), langostas, camarones, cangrejos, quesos, centeno, sorgo de grano y sardinas.

12. Deducciones que excedan el impuesto bruto: modifica el Artículo 350 del Código Tributario introduciendo una modalidad de compensación que existe hace muchos años en otros países (silencio de la Administración Tributaria frente al contribuyente es sinónimo de aprobación), esto sin lugar a dudas redundará en beneficio de los contribuyentes y de la propia Administración Tributaria, los primeros porque ya no tendrán que esperar la gran cantidad de meses y en ocasiones años para poder compensar sus saldos a favor en ITBIS y la segunda porque se verá compelida a actuar con mayor celeridad para evitar que los contribuyentes compensen esos saldos a favor con cualquier otro impuesto.

13. Impuesto selectivo al consumo: el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) pagado al momento de la importación de las materias primas e insumos de los productos derivados del alcohol y de los cigarrillos gravados con este impuesto, podrá deducirse el impuesto pagado por las materias primas e insumos cuando éstas se sean removidas o transferidas de un centro de producción controlado a otro para ser integrado a los productos finales gravados por este impuesto.

14. Impuesto sobre los cheques y las transferencias: Se establece la eliminación gradual de este impuesto a partir del año 2007 como sigue, de conformidad con el Artículo 18 de la Ley 557-05, que agrega un Párrafo al Artículo 382 de la Ley 11-92:

a) Para el año 2007, 0.0010 (1.0 por mil).

b) Para el año 2008, 0.0005 (0.5 por mil).

c) Para el año 2009, será cero (0).

15. Impuesto sobre los activos: Se crea un impuesto anual sobre los activos de las personas jurídicas o físicas con negocios de único dueño de un 1%, mediante el Artículo 19 de la Ley 557-05 que agrega un nuevo Título al Código Tributario (Título V).

16. Exenciones del impuesto sobre los activos: Estarán exentos de este impuesto, de conformidad con el Artículo 19 de la Ley 557-05, los siguientes contribuyentes:

a) Las personas jurídicas que estén exentas del ISR; **b)** Las inversiones definidas en el reglamento que para estos fines emitirá la DGII clasificadas como de capital intensivo y **c)** Las inversiones que por la naturaleza de su actividad tengan un ciclo de instalación producción e inicio de operaciones mayor de un año.

17. Impuesto a la propiedad inmobiliaria: Se mantiene el impuesto de un 1% sobre aquellos inmuebles destinados a viviendas y a actividades comerciales pertenecientes a personas físicas, cuyo valor incluyendo el del solar donde estén edificados, sea superior a cinco millones de pesos, ajustados anualmente por inflación; y solares urbanos no edificados, en el caso de éstos últimos quedó eliminada la exención de cinco millones (RD\$5,000,000.00) que había sido establecida por la Ley 288-04 en lo adelante los solares urbanos no edificados quedarán gravados con dicho impuesto independientemente de su valor, de conformidad con el Artículo 21 de la Ley 557-05.

18. Impuesto sobre registro e inscripción de vehículos de motor: El Artículo 22 de la Ley 557-05 incluye un impuesto de un 17% sobre el valor CIF de todos los vehículos de motor excluyendo los tractores agrícolas de ruedas, de recién ingreso al territorio nacional y la consecuente expedición de la primera placa y emisión del certificado de propiedad por parte de la DGII.

19. Impuesto a los combustibles: El artículo 23 de la Ley 557-05 crea un impuesto selectivo del 13% sobre el consumo interno de combustibles fósiles y derivados del petróleo.

Varias leyes aprobadas en el 2006 y 2007 introdujeron importantes modificaciones en el régimen tributario dominicano. Los cambios incluyen el aumento de distintos impuestos y cargas y la modificación de los derechos y obligaciones de los contribuyentes. Veamos:

2.5. Ley 495-06 de Rectificación Tributaria

Mediante esta Ley el Estado Dominicano procuraba lograr la estabilidad económica y sostenibilidad del crecimiento económico a mediano y largo plazo en el

contexto del Acuerdo Stand By suscrito con el FMI, Fondo Monetario Internacional el 31 de enero del 2005. Esta reforma se fundamentó en el hecho de que el Gobierno Dominicano estaba comprometido con la deuda interna y externa y con el cumplimiento de sus objetivos. Los puntos más relevantes de esta rectificación tributaria son los siguientes:

- Se modifica el concepto de Agente de Percepción y Retención
- Conservación de documentación de contabilidades relacionadas con la materia imponible también configura los medios electrónicos.
- Exigibilidad de los comprobantes fiscales
- Multas establecidas a los montos de salarios
- Sanción por no remisión de información
- Determinación de ganancias de capital, específicamente el artículo 289 del Código Tributario para determinar las ganancias de capital producidas por la venta de bienes o derechos situados, colocados, o utilizados económicamente en la República Dominicana por parte de una empresa extranjera.

En este mismo orden, el mayor impacto lo obtuvo la aplicación del Número de Comprobante Fiscal (NCF) y fue directamente en las recaudaciones de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) en una mayor proporción que el aumento realizado en algunos impuestos de la rectificación fiscal. El NCF es un mecanismo de control para la administración tributaria que no implica aumento de tasas, sino que es un instrumento para mejorar el cobro de los dos principales tributos que administra la DGII, que son el Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) y el Impuesto sobre la Renta.³³

³³ Después de la implementación de este sistema se observó una disminución de la evasión y la formalización de pequeños y medianos comerciantes, ya que, no podían realizar sus actividades comerciales si no estaban formalmente registrados en la Dirección General de Impuestos Internos. Esta medida tuvo fuertes reacciones por parte de los comerciantes, debido a que tuvieron que realizar grandes gastos para sustituir toda la documentación

2.6. Ley 173-07 de Eficiencia Recaudatoria

Con la aprobación de la Ley 173-07, sobre Eficiencia Recaudatoria, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) eliminó al menos 17 impuestos pequeños de tasas por servicios del Estado, además de que redujo cuatro gravámenes en las áreas inmobiliaria, empresarial y de vehículos.

En un aviso publicado por la DGII, también se informa que 23 servicios de certificaciones que otorga la institución ahora serán gratuitos para los solicitantes. Los impuestos sobre boletos de espectáculos públicos, documentos, de certificado médico, de sellos a las bebidas alcohólicas nacionales e importadas y las copias de extractos de acto civil y de divorcios están entre los gravámenes que a partir de agosto de este año quedan eliminados.³⁴

Impuestos eliminados por la Ley 173-07: (Universidad APEC, 2012)

1. El Impuesto sobre la Venta de Boletos de Espectáculos Públicos.
2. Impuesto sobre Documentos: certificaciones, licencias, permisos y otros conceptos cobrados mediante sellos u otros medios, así como también sobre los documentos en general constitutivos de créditos obligaciones, acciones, derechos, privilegios, garantías u otras relaciones de igual o similar naturaleza.
3. La expedición y venta de los formularios especiales de Certificado de Examen Médico.
4. El Impuesto Adicional de un 12% sobre el producto de Impuestos, Tasas y Contribuciones.
5. El Impuesto Adicional aplicado a productos fabricados en el país, Ron, Ginebra, Whisky y Cerveza.
6. El Impuesto en sellos a los Fabricantes de Bebidas Alcohólicas Importadas.

relacionada con facturación para incluir el nuevo formato de NCF, tanto si la facturación se estuviera realizando de manera manual o automatizada. UNPHU, Tesis "Impacto de las Reformas Fiscales en la economía dominicana", 2014

³⁴ Nueva Ley obliga DGII eliminar 17 impuestos, Diario Libre, 2007

7. El Impuesto Adicional aplicable a la producción de bebidas alcohólicas fabricadas en el país.
8. El Impuesto a los Envases de las Bebidas Gaseosas Fabricadas en el País.
9. El Impuesto para la expedición de Copias o Extractos sobre actos del Estado Civil.
10. El Impuesto en sellos para las Sentencias de Divorcios.
11. El Impuesto Adicional en sellos sobre la Inscripción o Registro de Tierras.

La efficientización de los sistemas de recaudaciones es de suma importancia para toda nación; pues aseguran que el Estado cumpla con su razón de ser, la cual principalmente se enfoca en el bien social. Cuando se establecen mejoras en los Sistemas Tributarios se favorece la reducción del costo de las operaciones. También, se reduce el tiempo en cada proceso e incluso se revisten los mismos de simplicidad; lo cual a su vez ayuda a disminuir la ocurrencia de errores por parte de los contribuyentes y hasta del órgano administrativo pues se establecen medidas de control para que no exista desvíos en el uso de los recursos obtenidos a través de las recaudaciones. Es por todo lo anterior expuesto, que la Ley 173-07 sobre la Eficiencia Recaudatoria es de suma importancia tanto para el Estado como para la nación en general.

2.7. Ley 139-11 Sobre Aumento Tributario

Esta nueva ley implementa modificaciones a varios artículos del Código Tributario, a la vez que introduce nuevas disposiciones referentes a las zonas francas y los juegos de azar, siendo las más relevantes³⁵:

- a) Todas las tasas establecidas en el título II del Código Tributario por concepto del Impuesto sobre la Renta quedan aumentadas de un 25% a un 29%, exceptuando las establecidas en los artículos 296, 306 y 309, aplicables a las personas físicas, intereses pagados al exterior y retenciones por las personas jurídicas, respectivamente;

³⁵ PH Law. Isabel Andrickson. Ley 139-11 para aumentar los ingresos tributarios y destinar mayores recursos en educación <http://www.phlaw.com/es/publicacion/61/ley-139-11-aumentar-ingresos-tributarios-destinar-mayores-recursos-en-educacion>

- b) Las ventas de bienes y servicios al mercado local por parte de las empresas de Zonas Francas quedan gravadas con un 2.5% por concepto de Impuesto sobre la Renta sobre el valor de sus ventas brutas en el mercado local;
- c) Se establece un impuesto anual de un 1% sobre los activos financieros productivos netos, a partir de los Setecientos Millones de pesos (RD\$700,000,000.00), de aquellas instituciones financieras clasificadas como bancos múltiples, asociaciones de ahorros y préstamos, bancos de ahorros y créditos, así como de las corporaciones de crédito; excluyendo las provisiones de la cartera de crédito y de las inversiones en valores; también se excluyen las inversiones en el Banco Central y títulos de valores del Gobierno Dominicano.
- d) Este impuesto nunca deberá exceder la renta neta imponible antes de deducir el gasto de dicho impuesto.
- e) El gasto de este impuesto es deducible del impuesto sobre la renta y sustituye el Impuesto sobre Activos establecido por la Ley No. 557-05 de fecha 13 de diciembre de 2005.
- f) Se aumentan los importes pagaderos por los casinos en base al número de mesas en operación bajo su régimen simplificado para el pago del Impuesto sobre la Renta.
- g) Se aumenta a RD\$35,000.00 el impuesto anual a las bancas de lotería, pagadero en cuotas mensuales iguales y consecutivas, teniendo en adición que pagar un 1% de los ingresos brutos obtenidos;
- h) Se grava con un 10% mensual la organización de juegos de azar por vía telefónica y aquellos realizados a través del internet; y,
- i) Se establece un período de 10 años durante los cuales el Estado Dominicano no autorizará la instalación de nuevas bancas de apuestas a partir de la promulgación de la ley.

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

La reforma tributaria (Ley 253-12) aprobada a finales de 2012 estableció un aumento del impuesto a las transacciones de bienes industrializados y servicios (ITBIS) del 16% al 18%, así como una tasa reducida del 8% para bienes que anteriormente estaban exentos. Esto permitió un incremento de los ingresos del gobierno central, que a septiembre alcanzó un 12,4%, mientras que los gastos totales de la administración central disminuyeron un 13,4%, como consecuencia de una reducción de la inversión fija (-59,6%) y de las transferencias de capital (-49%). El esfuerzo de consolidación fiscal realizado permitirá que el déficit consolidado se reduzca al finalizar el año al equivalente al 4,3% del PIB. Como consecuencia, la deuda externa a septiembre disminuyó a un 22,3% del PIB, después de registrar un nivel del 23,6% del PIB a finales de 2012.³⁶

En el año 2012 se modifica el Código Tributario Dominicano (Ley No. 253-12 Reforma Tributaria) con el objetivo de dar rango de Ley a las disposiciones de la Norma 04-11 y mejorando algunos aspectos de esta, destacando (Naciones Unidas, 2015):

- Criterios de vinculación: relacionado residente (por efecto regímenes especiales), relacionado no residente y operaciones regímenes fiscales preferentes.
- Revisión de la definición de Establecimiento Permanente.
- Acuerdo de reparto de costos.
- Reglas para determinar comparables.
- Inclusión del sexto método de valoración.
- Regla del mejor método.
- Mejora en los APA (procedimiento, APA bilaterales).
- Régimen de protección (Safe Harbour).

³⁶ Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe ▪ 2013, Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35948/11/Republica_Dominicana_es.pdf

- Posibilidad de acuerdos de cooperación administrativa

En esta reforma tributaria del 2012, la cual ha sido una de las más importantes realizadas en el historial que visualizamos, se destaca la modificación en los siguientes impuestos: (Pellerano y Herrera Abogados, 2012)

1. El Impuesto Sobre la Renta

En cuanto al ISR, las personas jurídicas seguirían contribuyendo a la tasa del 29%, pues la Reforma Tributaria prorroga el desmonte de dicha tasa hasta el 2014, a razón de un 1% anual, hasta llegar al 27% en el año 2016. Esta tasa igual aplicaría a las donaciones y a las personas físicas extranjeras con establecimiento permanente en la República Dominicana. En cuanto a las personas físicas, aunque la tasa escalonada del ISR se mantuvo igual, el ajuste por inflación de las escalas contributivas correspondiente se suspendió hasta el año 2016. Igual la deducción de costos educativos para personas físicas quedaba limitada a la suma equivalente al 25% del ingreso mínimo exento del ISR.

2. El Impuesto Sobre la Transferencia de Bienes y Servicios Industrializados

La base de aplicación del ITBIS, fue ampliada, quedando exceptuados alimentos y servicios básicos, servicios financieros regulados incluyendo seguros, servicios educativos, culturales, funerarios, de belleza y de peluquería, alquiler de viviendas, seguridad social, transporte terrestre y combustibles de vehículos. Igual se establecieron dos tasas de ITBIS aplicables a distintos productos y servicios, en ambos casos a partir del año 2013: (i) una tasa progresiva, para productos previamente exentos, entre ellos la mantequilla, el café y el azúcar, del 8% al 16% en el período 2013- 2016, y, (ii) una tasa máxima del 18% para los demás productos, con desmonte al 16% a partir del año 2015, pero solo en la medida en que se hayan alcanzado y mantenido las metas de presión tributaria previstas.

3. El Impuesto Selectivo al Consumo

El Impuesto Selectivo al Consumo gravaba con una tasa variable la fabricación o importación de algunos bienes como tabaco, alcohol, artículos suntuarios, etc., así como la prestación de servicios de telecomunicaciones, seguros, El Impuesto Selectivo al Consumo grava con una tasa variable la fabricación o importación de algunos bienes como tabaco, alcohol, artículos suntuarios, etc., así como la prestación de servicios de telecomunicaciones, seguros y desde el período fiscal 2013 se incluyó el servicio de televisión por cable para ser gravado con una tasa de 10%.. Para el 2015 permanece igual la tasa del ISC Ad-Valorem para los productos del alcohol la cual cambió de 7.5% a 10% en el 2013. El específico para los productos del alcohol varía desde el 2013 hasta el 2017 incrementando su valor, igual el específico para los productos del tabaco desde el 2013 hasta el 2015. Se encuentran obligados a pagar estos impuestos las personas, sociedades o empresas nacionales o extranjeras, que produzcan o fabriquen estos bienes, en la última fase del proceso; los importadores de bienes gravados por este impuesto, por cuenta propia o de terceros, y los prestadores de servicios gravados por este impuesto.

4. Los Impuestos Sobre el Patrimonio y los Activos

Aunque el Impuesto a Primera Matriculación de Vehículos se mantuvo en su actual tasa de 17%, se implementó un gravamen adicional del 0 al 3% sobre el valor CIF del vehículo correspondiente según los niveles de emisión de CO2 del mismo. Quedaron exentos de este impuesto adicional los vehículos de transporte de más de 16 pasajeros, los camiones de carga y los camiones con motor de émbolo de carga.

2.9. Ley 309-12 de Amnistía Fiscal

La amnistía fiscal “se entiende como una medida o conjunto de medidas con el fin de condonar penas o sanciones de carácter civil y criminal a los contribuyentes que admitan voluntariamente no haber pagado la deuda impositiva correspondiente a impuestos de períodos precedentes, o haberlo hecho parcialmente, y que ahora declaran por entero”, explica la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en un estudio elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y Tributarios de la entidad.³⁷

El alcance de esta ley comprende: Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), Impuesto Sobre Sucesiones, Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria (IPI), Impuesto sobre Transferencia Inmobiliaria, Impuesto sobre los Activos aplicado a la Propiedad Inmobiliaria, así como a intereses, recargos y multas relativos a la importación de mercancía.

Según Víctor Rodríguez³⁸, en la Ley No. 309-12, del 7 de diciembre, planteaba en otros términos los mismos temas de la amnistía fiscal, con el objeto de declarar los incrementos de patrimonios no justificados donde se procedió a otorgar una amnistía para que fueran declarados en razón de que en el artículo 42, la Ley No. 253-12, del 9 de noviembre, a través de un párrafo que se agregaba al artículo 268, del Código Tributario, se disponía a gravar los incrementos de patrimonio no justificado. Antes se había otorgado una amnistía con la Ley No. 183-07, del 24 de julio, y otra con la Ley No. 11-01, del 17 de enero. Esta última ley incluía una corrección del patrimonio.

Esto excluye los casos en lo que la Administración tributaria se subroga el derecho de disponer de la obligación tributaria para dejar exonerados del pago impuesto a quienes se acojan a sus disposiciones para elevar las pretensiones recaudatorias. Se

³⁷ Esperan amnistía aporte \$5,586 MM. LA DISPOSICIÓN HA CONTRIBUIDO CON LA TRANSPARENCIA FISCAL Cándida Acosta. Publicación disponible en <https://listindiario.com/economia/2015/01/13/352314/esperan-amnistia-aporte-5586-mm>

³⁸ El autor es abogado con un Magister en Economía, con dos especializaciones: una en Administración Tributaria y otra en Política Tributaria dentro del Programa INCAT BID OEA y fue Subsecretario de Estado de Finanzas (Viceministro de Hacienda), Director Normas y Políticas Tributarias en el mismo ministerio, Director del Departamento de Investigaciones del Instituto de Capacitación Tributaria, Asesor del Senado de la República en materia de Tributaria y Presupuestaria, Asesor de la Dirección General de Aduanas, Asesor de la Dirección General de Impuestos Internos y Coordinador de los Abogados Externos de esta última institución.

otorga una amnistía fiscal en un periodo promedio de menos de cuatro años, en once años se fueron otorgadas tres y antes de finalizar los últimos ocho años se darán dos, cada cuatro años o menos hay una amnistía. No hay modo de lograr el cumplimiento tributario si se puede esperar una amnistía cada cierto tiempo. No hay modo de que los contribuyentes cumplan o acudan a la Administración tributaria con confianza se esta se caracteriza por el abuso. Hay que resolver los problemas de fondo del sistema tributario y no hablar de amnistía sin dar soluciones, que quiten a los que evaden el privilegio de no cumplir cabalmente con sus obligaciones tributarias y ser amnistiados. Cabe destacar que la Ley 309-12 aportó al fisco ingresos por RD\$4,948.5 millones en 2013.

La importancia de las organizaciones de la sociedad civil que se manifiestan directamente sobre la problemática de la equidad tributaria se ve resaltada por las recientes tendencias en reforma tributaria. Un informe (PwC, 2006) de PricewaterhouseCoopers y el Banco Mundial deja en claro que el cambio más popular en los sistemas tributarios en todo el mundo entre 2004 y 2006 fue reducir las tasas de impuestos a las utilidades de las sociedades. El sector privado ha sido eficaz para asegurar reformas en su beneficio. Lamentablemente es menos común escuchar las voces que luchan por un aumento en la recaudación tributaria y reformas fiscales equitativas. Los grupos de la sociedad civil pueden promover políticas tributarias favorables a los pobres al asegurar que cuestiones de equidad cruciales sean parte de los debates sobre tributación. Visto esto, el estado dominicano requiere de una gran reforma fiscal, en vez de cambios tributarios cuyos montos nunca serán suficientes para cubrir la demanda de recursos de todos los sectores económicos del país. (UNPHU, 2014) .

CAPITULO III: CUESTIONES TRIBUTARIAS DOMINICANAS FRENTE AL COVID-19

3.1. Medidas tributarias adoptadas e implementadas por la Dirección General de Impuestos Internos frente al COVID-19

La expansión del virus COVID-19³⁹, declarado pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo del 2020, ha provocado una crisis sanitaria tanto para la República Dominicana como para el resto del mundo, con una serie de consecuencias en lo económico, fiscal, y laboral, entre otros aspectos, que han obligado a los gobiernos a adoptar medidas, de diferente índole, a fines de enfrentar esta problemática.

En el caso de la República Dominicana, el Poder Ejecutivo, en virtud de las correspondientes autorizaciones del Congreso Nacional, declaró por Decreto el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional, desde fecha 19 de marzo 2020 ordenando medidas de distanciamiento y restringiendo la circulación, entre otras.

A raíz de lo anterior, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) como organismo regulador del ámbito tributario la Administración Tributaria, igualmente se ha sumado a la emisión de medidas, desde el 23 de marzo del 2020, en respuesta a esta situación generada por el COVID-19; emitiendo comunicados y avisos sobre las disposiciones adoptadas para apoyar a los contribuyentes ante y durante la actual crisis del COVID-19, a fin de aliviar o contrarrestar los efectos de esta situación en los diferentes sectores económicos; ya sea aplazando las fechas límites para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, como mediante la reducción de cargas

³⁹ Los coronavirus (CoV) son una gran familia de virus que causan enfermedades que van desde el resfriado común hasta enfermedades más graves. La epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. El Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunció el 11 de marzo de 2020 que la nueva enfermedad por el coronavirus 2019 (COVID-19) puede caracterizarse como una pandemia. La caracterización de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas. Disponible en <https://www.paho.org/es/enfermedad-por-coronavirus-covid-19>. [Enfermedad por el Coronavirus \(COVID-19\) | OPS/OMS | Organización Panamericana de la Salud \(paho.org\)](#)

tributarias, hasta la suspensión del pago de algunos impuestos, entre otros. (DR&R Abogados, 2021)

Conforme a la Memoria Institucional⁴⁰ del año 2020 de la Dirección General de Impuestos Internos, ésta mostró una recaudación efectiva para el 2020 de RD\$438,499.9 millones. Este monto incluye la recaudación efectiva para enero-octubre y la estimación de los meses de noviembre y diciembre de acuerdo con la Ley 222-20 que modifica las leyes No. 506-19 y No. 68-20 de Presupuesto General del Estado 2020. Esto representa un cumplimiento de un 104.5%. Cabe destacar que un total de RD\$7,642.6 millones corresponden a ingresos extraordinarios, tales como ganancias de capital, acuerdos transaccionales, indexación de los montos del Impuesto Específico de Alcoholes y Tabaco, así como los efectos marginales de la Ley 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad. El desempeño de las recaudaciones para el año 2020 se ha visto marcado por la pandemia del COVID-19, que ha afectado el desarrollo de la actividad económica a nivel mundial. No obstante, la DGII ha mostrado toda la disposición de seguir fortaleciendo los canales de servicios al ciudadano, así como seguir implementando acciones de apoyo al cumplimiento tributario.

Para facilitar y reducir el costo de cumplimiento tributario de todos los contribuyentes afectados por la pandemia, Impuestos Internos ha implementado un sinnúmero de medidas, que van desde la concesión de prórrogas para la declaración y pago de las principales obligaciones tributarias, así como otras medidas de facilitación relativas a la digitalización de servicios prestados a los contribuyentes, los cuales presentamos a continuación, según estudio realizado por Milcíades M. Rodríguez⁴¹, socio de Impuestos de la firma de abogados y consultores fiscales DR&R⁴²:

⁴⁰ Disponible en <https://memorias.minpre.gob.do/api/documents/1878/download>, [Memoria 100 días DGII final \(minpre.gob.do\)](#)

⁴¹ Milcíades M. Rodríguez ha sido asesor fiscal de algunas de las principales industrias y cadenas hoteleras internacionales, así como de los principales proyectos de infraestructura y desarrollo que operan en el país consultando principalmente en fiscalidad corporativa e internacional, tributación local y en procedimientos contencioso-tributarios. El Lic. Rodríguez también ha ofrecido asesoramiento a empresas familiares y personas físicas en diseño de estrategia y planeación fiscal, tributación local y precios de transferencia. Disponible en <https://drr-law.com/personal/milciades-m-rodriguez/>

⁴² Los abogados y consultores de DR&R poseen un conjunto diverso de experiencias y habilidades en numerosas áreas incluyendo derecho corporativo y comercial, contratos, negocios internacionales, telecomunicaciones, zonas

Plazo para la presentación de la Declaración Jurada de Rentas

Mediante los avisos Nos.23-20, 27-20, 32-20, 45-20 y 51-20, la DGII, conforme a las facultades dadas en el Artículo 17 del Código Tributario, estableció las siguientes medidas para la presentación de la Declaración Jurada del Impuesto Sobre la Renta (ISR) durante la situación de emergencia:

- Aplazamiento de la fecha límite programada para el 29 del mes de mayo de 2020, en lugar del 30 de abril, para el ISR de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (IR-1).
- Aplazamiento de la fecha límite programada para el 29 del mes de mayo de 2020, en lugar de 30 de abril, para el ISR de los contribuyentes acogidos al Régimen Simplificado de Tributación (RST), incluyendo el pago de la 1ra. Cuota.
- Prórroga para la presentación de la Declaración Jurada del Impuesto Sobre la Renta de Personas Jurídicas (IR-2) para aquellas empresas cuyo año fiscal cerró el 31 de diciembre precedente, aplazando la fecha límite para el 29 del mes de mayo de 2020, en vez del 29 de abril.

Como consecuencia de las prórrogas otorgadas para la declaración y pago del ISR, también le son aplicables sus correspondientes prorrogas al Impuesto sobre los Activos de la manera siguiente:

1ra. Cuota Impuesto sobre los Activos de Personas Jurídicas con fecha de cierre al 31 de diciembre, aplazado hasta el 29 del mes de mayo, en lugar del 29 de abril;

2da. Cuota de Impuesto sobre los Activos de Personas Jurídicas con fecha de cierre 30 de junio, es aplazada del 30 de abril al 29 del mes de mayo; y,

1ra. Cuota Impuesto sobre Activos de Personas Físicas con Negocios de único Dueño, aplazado hasta el 29 del mes de mayo, en lugar del 29 de abril.

de libre comercio, derecho inmobiliario, derecho laboral, empleo y seguridad social, litigios y arbitrajes, derecho administrativo, fiscal y contencioso.

Igualmente, se ha otorgado un aplazamiento con fecha límite al 29 del mes de mayo, en vez del 30 de abril, para las siguientes obligaciones:

- Declaración Jurada de Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas con Negocios de Único Dueño; y,
- Declaración Jurada Informativa de las Instituciones sin Fines de Lucro con fecha de cierre al 31 de diciembre.
- En el caso de la Declaración Informativa de Operaciones efectuadas con Partes Relacionadas (DIOR) con fecha de cierre 30 de septiembre, el plazo fue extendido al 30 de abril, en lugar del 30 de marzo.
- Respecto a otras Retenciones y Retribuciones Complementarias (IR-17), fue aplazado para el día 24 de abril de 2020, como fecha límite, en lugar del 13 de abril.
- Prórroga para la presentación y pago en los próximos tres (3) periodos fiscales, del impuesto sobre bancas de loterías, bancas de apuestas deportivas, casinos y máquinas tragamonedas.
- Para la remisión de los formatos de envíos y presentación de las declaraciones juradas mensuales correspondientes a los períodos fiscales afectados por el cese de operaciones, se ha otorgado un plazo de treinta (30) días calendarios, contados a partir del reinicio de las operaciones, de aquellos contribuyentes que por sus actividades económicas tienen impedimento para operar mientras perdure el estado de emergencia.

Plazo para el pago del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)

Mediante el aviso No. 49-20, la DGII dispuso un aplazamiento hasta el viernes 24 de abril, a aquellos contribuyentes del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) para el pago correspondiente a la segunda cuota del periodo fiscal febrero, 2020, cuya fecha límite de declaración y pago era el 20 de marzo de 2020, así como para la primera cuota del periodo fiscal marzo 2020.

Por otro lado, dicha institución mediante el Aviso No. 47-20 ha suspendido, de manera temporal, el ITBIS sobre la entrada o venta en el mercado local, a título gratuito u oneroso, de algunos materiales y equipos médicos, importados o nacionales, necesarios para combatir la pandemia del COVID-19, tales como: guantes de caucho para cirugía y desechables, mascarillas, vestimenta médica, peróxido, esterilizadores médicos, aparatos respiratorios, aparatos de tomografía y termómetros.

Igualmente, la Dirección General de Aduanas (DGA) mediante comunicación de fecha 16 de abril de 2020, exoneró temporalmente durante el periodo de emergencia, los aranceles, ITBIS, otros derechos, tasas y cargas, a los artículos médicos mencionados anteriormente. Además, mediante comunicación de fecha 28 de abril de 2020, dicha institución suspendió, igualmente de manera temporal: i) el ITBIS a la importación de las empresas amparadas en la Ley No. 392-07 sobre Competitividad e Innovación Industrial, a los bienes que estén gravados con 0% de arancel, excepto aquellos bienes industriales y gravados con arancel, y que a causa de la aplicación de un acuerdo de libre comercio, disfruten de una preferencia arancelaria del 0%; y, ii) el cobro del ITBIS a las importaciones de los sectores que pertenecen a la cadena textil, confección y accesorios, pieles, así como la fabricación de calzados y manufactura de cuero.

Respecto al Carnet de Exención de ITBIS de las empresas de zonas francas y operadoras de parques de zonas francas acogidas a la Ley 8-90 que tienen fecha de vencimiento a partir del 19 de marzo del 2020, mediante el Aviso No. 41-20 la DGII les otorgo una extensión a su plazo de vigencia, hasta el 30 de junio de 2020.

Plazo para el pago de los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC) sobre Combustibles y Contribución Especial del Gas Licuado de Petróleo (GLP):

Mediante el Aviso No. 44-20, la DGII ha dispuesto aplazamientos para la declaración y pago a los contribuyentes del Impuesto Selectivo al Consumo de Combustibles, de la manera siguiente:

- Se aplazó del 9 al 23 de abril del 2020, la obligación correspondiente al IH-032020 (semana fiscal del 28 de marzo al 3 de abril, 2020) y Contribución GLP (semana fiscal del 28 de marzo al 05 de abril, 2020).
- Se aplaza del 16 al 23 de abril de 2020 la obligación correspondiente al IH1-042020 (semana fiscal del 4 al 10 de abril, 2020) y Contribución GLP (semana fiscal del 30 marzo al 5 de abril, 2020).
- Se aplaza del 20 al 30 de abril 2020 la obligación correspondiente al IH2-042020 (Semana Fiscal 11 al 17 de abril 2020) y Contribución GLP (semana fiscal del 13 al 19 de abril 2020).

Acuerdos de Pago y Exoneraciones

La DGII ha establecido mediante los Avisos Nos. 23-20, 28-20, 33-20, 36-20, 37-20, 39-20 y 45-20 las siguientes facilidades relacionadas a acuerdos de pago y exoneraciones, a saber:

- Acuerdo de pago de cuatro (4) cuotas de pago del ISR a personas jurídicas y negocios de único dueño (IR-2), las cuales, a partir de la presentación de la indicada declaración jurada, se generarán automáticamente sin estar sujetas al interés indemnizatorio mensual.
- Acuerdo de pago de cuatro (4) cuotas mensuales, iguales y consecutivas, a partir de presentación de la declaración jurada de ITBIS correspondiente al período febrero, 2020; las cuales se generarán automáticamente y sin estar sujetas al interés indemnizatorio mensual.
- Acuerdo de pago de tres (3) cuotas mensuales, iguales y consecutivas, a partir de la declaración jurada de ITBIS correspondiente al período marzo, 2020; las cuales se generarán automáticamente y sin estar sujetas al interés indemnizatorio mensual.
- Acuerdo de pago de tres (3) cuotas mensuales, iguales y consecutivas, a los contribuyentes del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) de productos del alcohol y tabaco para el período marzo 2020, las cuales se generarán automáticamente sin

estar sujetas al interés indemnizatorio mensual a partir de la presentación de la declaración jurada del ISC-02, y cuya fecha límite fue el día 20 de abril, 2020.

- Exoneración para todos los contribuyentes del ISR del pago de la cuota de anticipos para el período fiscal marzo 2020 que correspondía pagar el 15 de abril, 2020, sin embargo, su aplicabilidad no alcanza a los grandes contribuyentes nacionales, excepto para aquellos que tienen impedimento para operar durante el estado de emergencia, a saber:
 - a) Aeropuertos, líneas aéreas, agencias de viaje.
 - b) Actividades de la construcción y ferreterías.
 - c) Hoteles, tour operadores, transporte de pasajeros y servicios complementarios.
 - d) Juegos de azar.
 - e) Venta y reparación de vehículos, piezas y partes.
 - f) Comercio de electrodomésticos, ropa, calzados, artículos de belleza, juguetes y bienes muebles.
 - g) Servicios de entretenimiento: plazas comerciales, cines, gimnasios y comidas rápidas.

Mediante publicación de fecha de 5 del mes de mayo, 2020, la DGII anunció que igualmente se otorgará la exoneración para todos los contribuyentes del ISR, del pago de la cuota de anticipos para el período fiscal abril, 2020, que correspondía pagar el 15 del mes de mayo, 2020.

Se extiende por tres (3) meses el pago de las cuotas para aquellos contribuyentes que tengan acuerdos de pago vigentes al primero (1ro.) de abril de 2020, con fecha de vencimiento en los meses de abril, mayo y junio; excepto para aquellos acuerdos de pago generados con la Declaración Jurada del ITBIS (IT-1) del periodo febrero, 2020, como tampoco a la que corresponde al IR-2 con fecha de cierre al 31 de diciembre.

Se extenderá temporalmente la tasa a los Acuerdos de Precios por Anticipado (APA) a los cuales están sujetos los hoteles, para la rectificativa del pago del ITBIS.

Deducibilidad y Retención del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de los aportes complementarios al programa FASE

Con el propósito de mitigar los efectos del COVID-19, la DGII mediante el Aviso No. 48-20, dispuso que los pagos complementarios llevados a cabo por los empleadores en marco del programa denominado Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), establecido mediante Decreto No. 143-20 de fecha 2 de abril de 2020; serán deducibles del Impuesto Sobre la Renta (ISR) conforme a lo establecido en el Artículo 287 del Código Tributario.

Es decir que dichos pagos que realice el contribuyente, en calidad de empleador a sus empleados, gozarán de un tratamiento tributario similar a los salarios pagados, en el entendido de que la suspensión laboral es una figura establecida en el Artículo 49 del Código de Trabajo, que no implica una terminación del contrato de trabajo ni compromete la responsabilidad de las partes.

Para tales fines, los contribuyentes deberán proceder con lo siguiente:

- Registrar estos aportes en la cuenta “otros gastos de personal” del anexo B-1 en su Declaración Jurada del Impuesto Sobre la Renta para personas jurídicas; y, Pagar el aporte adicional en la misma cuenta donde el empleado recibe el aporte FASE y conservar todos los documentos que sustenten estos pagos.
- En cuanto a las retenciones del ISR sobre los aportes de los empleadores a los empleados suspendidos, la DGII se ha pronunciado en los siguientes dos puntos:
- El ISR deberá ser retenido y pagado a la DGII por el empleador que realice los aportes a los empleados suspendidos, cuyos montos superen el mínimo exento del ISR de acuerdo a la escala progresiva de tasas indicadas en el Artículo 296 del Código Tributario. Sin embargo, el cálculo del ISR no será aplicado sobre la porción del pago correspondiente al subsidio del Programa FASE, en que el empleado suspendido está siendo beneficiado; y,
- La DGII y la TSS indicaron en el aviso 57-20 que los aportes a los empleados suspendidos ya sea que se encuentren o no acogidos al FASE, que podrán realizar

la presentación y remisión de los montos pagados, así como las retenciones de ISR practicadas a este personal, a través de la plataforma SUIRPLUS de la Tesorería de la Seguridad Social, utilizando la casilla de otras remuneraciones y completando la casilla de salario aplicable a la Seguridad Social en cero (0.00).

Implementación de Plataforma Digital

Por último, cabe destacar las medidas que la DGII ha implementado mediante los Avisos Nos. 22-20, 29-20, 35-20, 40-20, 42-20 y 50-20, a fines de evitar mayor contagio con la presencia de sus auxiliares y de personas que asisten a sus instalaciones a cumplir con las obligaciones tributarias correspondientes.

En ese sentido, dicha entidad ha reducido de manera temporal la jornada laboral mientras perdure el Estado de Emergencia y dispone de una plataforma digital a través de la Oficina Virtual como una nueva vía para algunos servicios, tales como los siguientes:

- Tramitar las exenciones de ITBIS e Impuesto Selectivo al Consumo.
- Las entidades fiduciarias, con una reducción de trámites, podrán someter la solicitud del Bono de Vivienda; para lo cual la DGII ha eliminado tanto i) el requisito de adjuntar la certificación de calificación del adquiriente que legitime que la construcción está al menos en un 80% de avance, como ii) la remisión de la carta de autorización del depósito del bono a la cuenta del fideicomiso por parte del adquiriente de la vivienda.
- Solicitud de inscripción al Registro Nacional de Contribuyente (RNC).
- Realizar rectificativas del ITBIS para los períodos 2019 y 2020.
- Generar certificaciones de inmuebles, cuyo propietario sea una persona jurídica que esté al día en el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con el ISR
- Impuesto Sobre Activos (ISA).
- Tramitar renovaciones pendientes de marbetes de vehículos de motor vencidos, correspondientes a periodos anteriores.
- Solicitud de emisión de primera placa de vehículos de motor.

El efecto recaudatorio de la pandemia Covid-19, se comportó como se presenta a continuación durante los años 2019 y 2020:

Cuadro 3
Comparativo de la recaudación acumulada,
según impuestos 2020 vs 2019; en millones de RD\$

Indicadores	Recaudación		Variación	
	2019	2020*	Absoluta	Relativa
Impuestos sobre los Ingresos	194,285.3	184,358.1	-9,927.1	-5.1%
ISR de las Personas Físicas	59,453.0	57,292.2	-2,160.8	-3.6%
Impuestos de las Empresas	96,183.9	89,442.1	-6,741.8	-7.0%
Impuestos s/ los otros Ingresos	36,390.5	36,420.2	29.7	0.1%
Accesorios Sobre los Impuestos a los Ingresos	2,257.9	1,203.7	-1,054.2	-46.7%
Impuestos sobre la Propiedad	29,469.5	24,257.8	-5,211.7	-17.7%
Impuestos Internos S/ Mercancías y Servicios	235,910.7	209,437.6	-26,473.1	-11.2%
ITBIS	120,582.0	112,850.6	-7,731.4	-6.4%
Impuestos sobre Bienes y Servicios	97,777.0	83,958.3	-13,818.7	-14.1%
Impuestos s/ Bienes y Licencias	16,174.1	11,932.8	-4,241.3	-26.2%
Accesorios Sobre Impuestos a Mercancías y Servicios	1,377.6	695.8	-681.7	-49.5%
Impuestos al Comercio Exterior	7,183.0	2,919.4	-4,263.6	-59.4%
Otros	16,227.4	17,526.9	1,299.6	8.0%
Total	483,075.8	438,499.9	-44,575.9	-9.2%

* Recaudo efectivo enero-octubre y estimación noviembre-diciembre de acuerdo con la Ley 222-20 que modifica las leyes No. 506-19 y No. 68-20 de Presupuesto General del Estado 2020.
Fuente: Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

Cuadro 4
Recaudación por ingresos extraordinarios y
efecto marginal de la reforma Ley 253-12

Concepto	Total
Selectivo Alcoholes y Tabaco*	4,637.5
No indexación tabla de retención de ISR Asalariados	2,035.8
Ganancias de capital	696.6
Acuerdos Transaccionales	245.3
Otros	27.3
Recaudación Total	7,642.6

Notas: Cifras sujetas a rectificación.

*Indexación de los montos del Impuesto Específico de Alcoholes y Tabaco.

Ver avisos correspondientes a Selectivos al Consumo para operaciones del 2020.

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

3.2. Actualidad fiscal en República Dominicana

Pasado un año del desarrollo consistente del virus Covid-19, nuestro país ha podido enfrentar con entereza las vicisitudes que ha generado esta pandemia. Muestra de esto es el desempeño que han mostrado las entidades recaudadoras en el periodo enero-mayo 2021, ya que los ingresos del Estado se sitúan en RD\$339,536.0 millones representando un crecimiento de un 39.0% con relación a igual periodo del año 2020. El cumplimiento de la meta de recaudación con relación al estimado es de 126.4.⁴³

Cuadro 1
Recaudación por oficinas recaudadoras
Enero - mayo; en millones de RD\$

Oficina Recaudadora	Recaudación			Crecimiento	Cumplimiento
	Efectivo 2020	Estimado 2021	Efectivo 2021		
DGA	45,514.2	51,754.5	69,221.9	52.1%	133.8%
Arancel	10,171.0	12,312.5	15,131.1	48.8%	122.9%
ITBIS	30,101.7	33,538.4	46,008.0	52.8%	137.2%
Otros	5,241.5	5,903.6	8,082.8	54.2%	136.9%
DGII	171,020.2	202,684.6	248,856.2	45.5%	122.8%
Impuestos sobre la Renta de las Personas	26,587.4	23,516.9	30,244.1	13.8%	128.6%
Impuestos sobre los Ingresos de las Empresas	34,756.9	49,017.6	72,820.5	109.5%	148.6%
Otros Impuestos Sobre los Ingresos	14,239.1	14,444.3	15,302.9	7.5%	105.9%
Impuestos sobre la Propiedad	7,910.0	12,706.1	16,961.9	114.4%	133.5%
ITBIS	43,182.5	51,785.9	53,095.3	23.0%	102.5%
Alcoholes	7,683.9	9,588.2	11,322.2	47.3%	118.1%
Tabaco	148.6	161.7	213.0	43.3%	131.7%
Hidrocarburos Ad-valorem	5,740.5	6,814.3	8,697.4	51.5%	127.6%
Hidrocarburos Específico	12,667.4	15,818.6	16,555.2	30.7%	104.7%
Diferencial del GLP	3,378.4	3,762.3	3,848.9	13.9%	102.3%
Otros	14,725.5	15,068.7	19,794.8	34.4%	131.4%
Tesorería	27,804.8	14,279.6	21,457.9	-22.8%	150.3%
Seguridad Social	1,041.4	1,082.2	986.5	-5.3%	91.2%
Promese	415.1	456.2	440.1	6.0%	96.5%
Renovación Pasaporte	154.4	314.8	351.2	127.5%	111.6%
CUT	6,061.3	7,176.5	4,828.1	-20.3%	67.3%
Otros	20,132.6	5,249.9	14,852.0	-26.2%	282.9%
Total	244,339.2	268,718.7	339,536.0	39.0%	126.4%

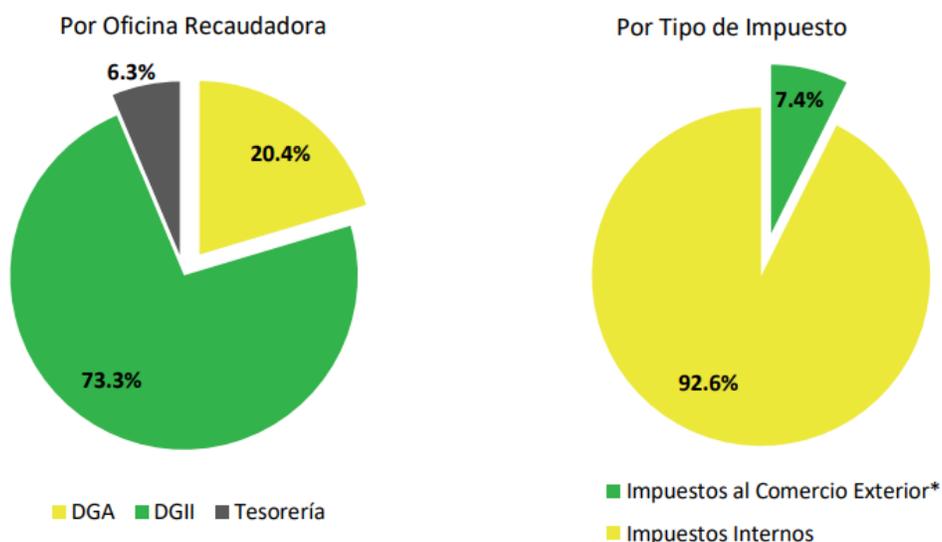
Fuente: Ministerio de Hacienda y DGII. Cifras preliminares sujetas a rectificación.

⁴³ Informe Recaudación Mensual Enero-Mayo 2021, publicado por la Dirección General de Impuestos Internos. Disponible en <https://dgii.gov.do/estadisticas/informeRecaudacionMensual/Documents/2021/Enero-Mayo2021.pdf>, Informe Mensual de Recaudación, DGII

Como se puede apreciar en la Gráfica 10, Impuestos Internos recaudó el 73.3% del total de los ingresos fiscales del periodo enero - mayo 2021, mientras que la Dirección General de Aduanas aportó el 20.4% de la recaudación y la Tesorería Nacional el 6.3% restante. En cuanto al tipo de impuesto, el 92.6% proviene de Impuestos Internos y el 7.4% restante de impuestos al comercio exterior.

Informe Mensual de Recaudación, DGII Enero - mayo 2021

Gráfica 10
Recaudación por oficinas recaudadoras y tipo de impuesto
 Enero - mayo 2021; como porcentaje de la recaudación total



Fuente: Ministerio de Hacienda y DGII.

*Incluye arancel, salida de pasajeros al exterior y otros impuestos al comercio exterior de DGA e Impuestos Internos.

Nota: Sin los ingresos de la CUT, la recaudación de Impuestos Internos representa el 74.4% de los ingresos totales.

En el mismo informe de recaudación enero-mayo 2021, entre los impuestos de mayor crecimiento absoluto se encuentra el Impuesto sobre la Renta de las Empresas e Impuesto sobre los Activos, el cual presenta un crecimiento interanual de RD\$9,198.0 millones más. El crecimiento del mes de mayo 2021 fue impulsado por los pagos percibidos de las Entidades Financieras por concepto de adelantos de Impuesto Sobre la Renta equivalente a RD\$5,000.0 millones. Para mayo 2020, la DGII otorgó la exención del pago de los anticipos del Impuesto Sobre la Renta para todos los contribuyentes, en

el caso de los grandes nacionales debían realizar una solicitud a la Institución para poder aplicar a la exoneración parcial o total. Además, se otorgó la exoneración de los Activos para los micros y pequeños contribuyentes con cierre 30 de junio 2019, sujetos al pago de la segunda cuota en mayo 2020. Por lo anterior, en mayo 2020 la Institución obtuvo un recaudo menor por concepto de Impuesto Sobre la Renta e Impuesto sobre los Activos. En mayo 2021, el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) presenta un crecimiento interanual equivalente a RD\$3,109.5 millones más, para una variación porcentual de 39.4%. Para mayo 2020, la economía dominicana se encontraba cerrada producto la pandemia COVID-19, solo las actividades esenciales como sector salud y alimentación se encontraban en funcionamiento. En cambio, para mayo 2021, se observa una flexibilización de las medidas de control de propagación de la pandemia. Lo anterior explica el comportamiento positivo tanto en las operaciones totales como gravadas del ITBIS, las cuales presentaron una variación interanual de RD\$186,272.8 millones más, 77.6%, y RD\$97,391.2 millones más, 133.7%, respectivamente.

Informe Mensual de Recaudación, DGII **Enero - mayo 2021**

Cuadro 2
Recaudación DGII
Mayo 2021 vs. 2020; en millones de RD\$

Conceptos	Recaudación efectiva		Ley 46-20		Variación	
	2020	2021	2020	2021	Absoluta	Relativa
ISR Empresas e Imp. S/Activos	3,858.66	13,056.66	20.4	837.6	9,198.00	238.4%
ITBIS	7,901.74	11,011.24	31.6	509.1	3,109.50	39.4%
Selectivos Combustibles (Ad-Valorem y Específico)	2,581.69	5,179.62	0.0	0.0	2,597.94	100.6%
ISR Personas Físicas	4,514.16	6,230.16	33.8	235.9	1,716.00	38.0%
Marbete, 1ra. Placa, CO2 y Traspaso Vehículos	68.67	1,557.87	0.0	0.0	1,489.20	2168.7%
Imp. S/ Traspaso de Inmuebles	55.54	1,191.33	0.0	121.2	1,135.79	2045.0%
Selectivos Alcoholes y Tabaco	1,259.20	2,320.55	0.0	0.0	1,061.35	84.3%
Tarjeta de Turismo y Salida Pasajeros	52.89	756.90	0.0	0.0	704.01	1331.1%
ISR S/ Rentas al Exterior (Pagos, Intereses)	864.36	1,188.67	0.0	0.0	324.31	37.5%
Selectivo Servicios (Seguros y Telecom.)	1,045.37	1,326.44	0.0	3.9	281.06	26.9%
Multas, Recargos, Intereses y Sanciones	83.55	327.82	0.0	0.0	244.26	292.3%
Contribución GLP	549.15	776.34	0.0	0.0	227.20	41.4%
Imp. a los Juegos de Azar y Premios	9.61	224.94	1.5	21.7	215.34	2241.6%
Imp. S/Prop. Inmobiliaria (IPI)	22.00	227.28	7.1	128.3	205.28	933.0%
Imp. S/ Transf. Bancarias y Cheques	671.04	832.06	0.0	3.0	161.03	24.0%
ISR S/ Vtas. al Estado	515.38	551.86	0.0	0.0	36.48	7.1%
ISR S/ Dividendos	1,410.74	1,375.14	0.0	0.0	(35.61)	-2.5%
Impuesto a la Minería (ISR, IMA, PUN, RNF)	215.25	0.0	0.0	0.0	(215.25)	-100.0%
Otros	99.36	575.87	4.2	59.5	476.51	479.6%
TOTAL	25,778.4	48,710.8	98.7	1,920.2	22,932.4	89.0%

Conforme a la publicación realizada por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, en su escrito por Alberto Barreix, Carlos Garcimartin y Márcio F. Verdi sobre *Medidas tributarias en la post crisis del COVID-19*⁴⁴, se indica que:

“La sorpresiva crisis económica global causada por el coronavirus (COVID-19) tendrá consecuencias económicas notables. Frente a este panorama, nuestros países están adoptando medidas para mitigar la situación y que sus secuelas no se alarguen en el tiempo. Algunas de ellas van a suponer un aumento del gasto en salud y transferencias a los sectores vulnerables que, junto a la previsible caída de los ingresos, van a generar aún mayores déficits públicos. A corto plazo, estos déficits se van a financiar con una expansión de la deuda, pero tras la fase de reactivación llegará en muchos casos la hora de la política tributaria.

En nuestra opinión, en ese momento, las medidas que se adopten al respecto deberían guiarse por cuatro lineamientos:

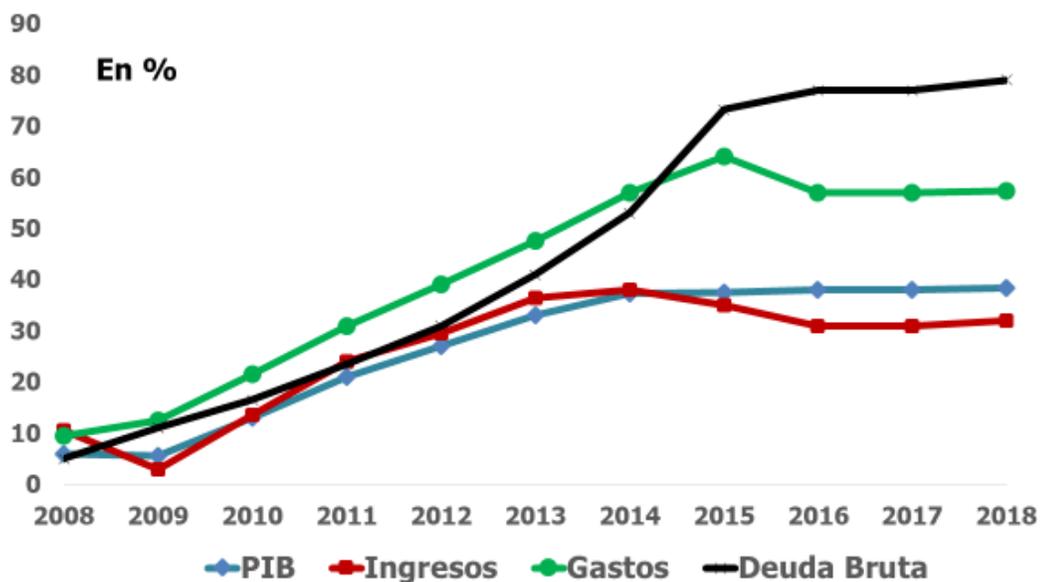
- 1. En primer lugar, deben fortalecer los ingresos públicos, pues habrá que volver a la senda de disciplina fiscal.*
- 2. En segundo lugar, no deben perjudicar la recuperación, que a la postre es el objetivo final.*
- 3. En tercer lugar, es necesario no perder de vista la equidad; la propia crisis es regresiva, por lo que es importante evitar que la salida también lo sea.*
- 4. Finalmente, deben distinguirse de forma nítida qué medidas son transitorias y cuáles son permanentes.*

Estos cuatro ejes entrañan un difícil equilibrio, pero los ajustes serán una oportunidad para lograr una más eficiente y equitativa tributación de la región.”

⁴⁴ Medidas tributarias en la post crisis del COVID-19. Disponible en <https://www.ciat.org/medidas-tributarias-en-la-post-crisis-del-covid-19/#comments> [Medidas tributarias en la post crisis del COVID-19 ** | Centro Interamericano de Administraciones Tributarias \(ciat.org\)](#)

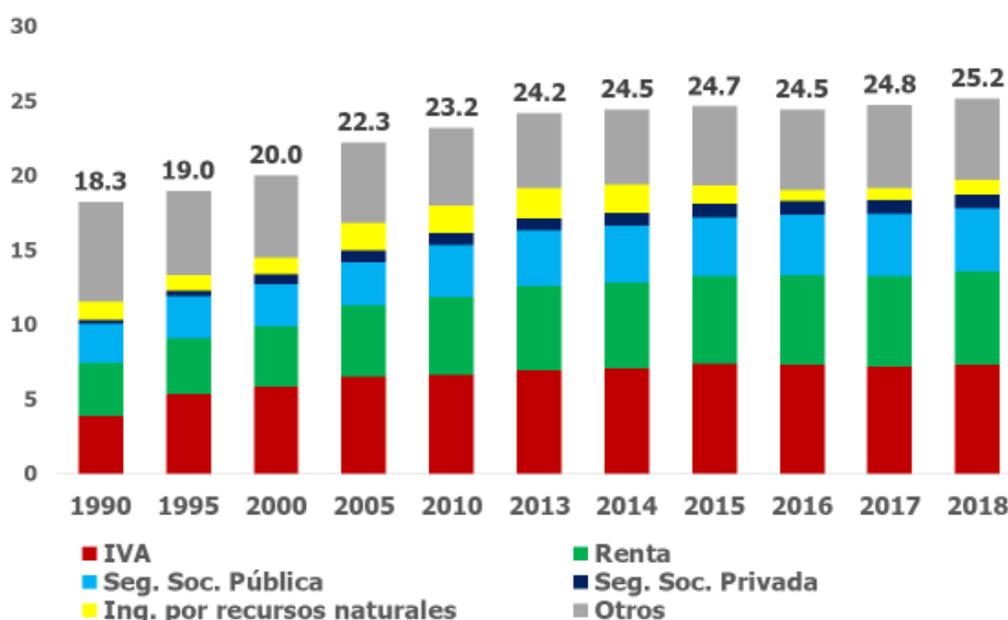
Sobre America Latina y el Caribe cuestionan sobre “*qué medidas concretas de política tributaria pueden llevarse a cabo tras el fin de la pandemia en la fase de reactivación económica. Naturalmente, su posibilidad de aplicación es específica a cada país, pues no todos tendrán la misma urgencia de sostenibilidad fiscal, ya bastante comprometida, ni la misma capacidad de ampliar el espacio tributario, ni la misma fortaleza institucional. Para aquellos que partan de una mejor situación será más fácil implementar medidas que lleven a una más temprana consolidación en una región con una trabajosa evolución para ampliar el espacio tributario. Somos conscientes de que los ingresos son solo un elemento de la ecuación y que también serán necesarias otras medidas dirigidas a mejorar la racionalidad, eficacia y transparencia del gasto público*”.

Gobierno General: Crecimientos acumulados del PIB, Ingresos, Gastos y Deuda Bruta (2008-2018) en ALC



Fuente: BID, FMI WEO, Latinobarómetro, CEPAL, EIU y Ministerios de Hacienda varias ediciones

Pilares Fiscales e Ingresos por Recursos Naturales América Latina y el Caribe (en % del PIB)



Fuente: Presión Fiscal Equivalente BID-CIAT (2019).

De igual forma el Banco Interamericano Desarrollo (BID), pondera que los desafíos de gestión que se presentan para implementar políticas fiscales durante emergencias son diversos y complejos. La ejecución de recursos públicos suele verse retrasada por la falta de disponibilidad presupuestal y por procesos de compras públicas poco ágiles. Los apoyos a las familias no llegan a tiempo por falta de sistemas de focalización adecuados y por la falta de mecanismos de distribución de recursos transparentes, consecuencia en parte de la baja bancarización de las poblaciones más vulnerables. Los distintos niveles de gobierno no se encuentran lo suficientemente coordinados, lo que lleva a duplicaciones de esfuerzos y a desabastecimientos de insumos clave. A esto se le suele sumar una falta de transparencia en el uso de los recursos desplegados para la respuesta de la crisis, lo que genera desconfianza en la ciudadanía.

Para evitar los problemas mencionados y otros, es importante contar con instituciones, políticas, procesos y sistemas de información que sean flexibles, eficientes, fiables, transparentes, y que alienten la rendición de cuentas. Enfrentar estos desafíos requiere de la introducción de cambios inmediatos en la regulación de la gestión financiera existente, para eficientizar la asignación y ejecución de los recursos públicos. Entre las medidas de gestión más importante se encuentran las de centralizar, coordinar y transparentar las compras públicas, incluyendo el análisis de las cadenas de abastecimiento de los bienes y servicios clave. Donde los bienes críticos son mayormente importados, también resulta importante introducir resoluciones o cambios de políticas para permitir procedimientos aduaneros simplificados para la importación de estos bienes.

También puede ser importante centralizar la toma de decisiones para reducir problemas de coordinación y asegurar la disponibilidad y reparto eficiente de los insumos entre los organismos, hospitales y gobiernos subnacionales involucradas. Varios países de la región ya han implementado este tipo de medidas. Por ejemplo, en República Dominicana y Bolivia el Ministerio de Salud coordina las respuestas del gobierno y en Honduras se creó una comisión de emergencia. A medida que la tasa promedio de reproducción del COVID-19 disminuye como consecuencia de las medidas de cuarentena y el aumento de la inmunidad, el beneficio del aislamiento comienza a disminuir y los costos en actividad económica a aumentar.

Por tal motivo, es necesario planear una suspensión paulatina e inteligente de las medidas de aislamiento social, siguiendo las recomendaciones de epidemiólogos y economistas. En este periodo de transición, diversos sectores podrán retomar la producción, al mismo tiempo que trabajadores de menor riesgo o inmunizados podrán volver a sus trabajos y actividades normales. De esta forma, la actividad económica retorna poco a poco a la normalidad, y al mismo tiempo que sigue disminuyendo la reproducción del virus y la probabilidad que comience un nuevo brote. En este periodo de transición, la política y gestión fiscal deben continuar apoyando las medidas de salud pública, facilitando recursos al sistema de salud para el seguimiento e investigación de casos de contagios, y asegurando la disponibilidad de pruebas de diagnósticos.

Igualmente, se deberán revisar y adaptar las medidas de apoyos a las familias y a las empresas con el retorno paulatino de la actividad económica, refocalizando eficientemente las transferencias hacia trabajadores vulnerables desplazados y cesando a los que pueden o pudieron reintegrarse. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020)

Como hemos visto, las medidas de alivio fiscal (por ejemplo, aplazamiento de obligaciones tributarias) y beneficios tributarios (por ejemplo, reducción de los períodos de depreciación) que de manera generalizada los gobiernos han venido implementando para paliar los efectos de la crisis sobre las empresas y las personas naturales, se vienen a sumar al efecto negativo sobre la recaudación ocasionado por la menor actividad económica. El gasto se incrementa, pero los ingresos fiscales no llegan o no se cobran: ¿cómo cuadrarnos el círculo? No queda más salida que el endeudamiento, lo cual limitará la recuperación económica⁴⁵.

En este contexto, la CEPAL indica en el estudio que las medidas fiscales ya anunciadas representan un primer paso en lo que podría ser un largo camino hacia la recuperación de la región. De acuerdo al documento, en los próximos meses, y ante el eventual levantamiento gradual de las medidas de confinamiento, los países deberán impulsar importantes medidas de estímulo fiscal con el objetivo de contribuir a la reactivación de la actividad económica, la inversión y la creación de empleo de calidad. Para ello serán necesarios mayores esfuerzos fiscales y que la región cuente con acceso adecuado a medidas de financiamiento.

Junto con examinar los retos de la política fiscal en el contexto actual de la pandemia y la evolución de las finanzas públicas durante 2019, el Panorama Fiscal 2020 de la CEPAL, analiza la problemática de la evasión fiscal en la región. La CEPAL estima que la región perdió 325.000 millones de dólares –equivalente al 6,1% del PIB– en 2018 por incumplimiento tributario. La evasión del impuesto sobre la renta corporativa en la región es especialmente aguda. Los sistemas tributarios en algunos países generan menos de 50% de los ingresos por concepto de este impuesto que en teoría deberían generar, lo que resulta en brechas tributarias de entre 0,7% del PIB y 5,3% del PIB.

⁴⁵ Política Fiscal y Recuperación Económica en tiempos de pandemia. Escrito por: Victor Torres Cuzcano, CIAT. Disponible en <https://www.ciat.org/politica-fiscal-y-recuperacion-economica-en-tiempos-de-pandemia/>

Frente a este desafío, los países de la región se encuentran desarrollando una serie de acciones e innovaciones para acotar los espacios para evasión y así impulsar la movilización de recursos internos para financiar los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, agrega el informe.⁴⁶

Objetivo	Instrumento	Argentina	Bahamas	Barbados	Belize	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Trinidad y Tobago	Uruguay	Total
I. Incrementar recursos para atender emergencia sanitaria de manera oportuna	Utilización fondos estabilización, partidas presupuestarias suplementarias, reasignación de gasto, creación de fondo de emergencia, relajamiento de reglas fiscales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	22
	Procesos extraordinarios de compras públicas y contrataciones directa de bienes y servicios para COVID-19, incluyendo ayuda a gobiernos subnacionales	X				X	X	X	X		X	X	X		X				X	X	X			12
	Eliminación o disminución temporal de aranceles de bienes sanitarios; simplificación de los procesos de importación	X			X	X	X		X		X		X		X	X			X	X				X
II. Proteger temporariamente el ingreso de los hogares vulnerables	Aumento temporal de transferencias o bono de única vez (programas sociales y seguro de desempleo)	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	21
	Ampliación de plazos de pago de impuestos (moratoria)	X			X	X	X				X	X	X		X	X		X	X	X		X		13
	Eliminación, reducción o moratoria de contribuciones a la seguridad social de trabajadores independientes	X								X	X	X			X			X	X					8
	Servicios públicos (moratorias pago y prohibición de corte)	X				X			X	X	X	X	X				X	X						9
III. Proteger temporariamente la liquidez de las firmas afectadas por la crisis	Ampliación plazos pago de impuestos (moratoria), exención temporal o retraso de contribuciones patronales a la seguridad social	X				X	X	X		X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	15
	Subsidios temporales al empleo	X	X		X		X	X	X			X	X		X	X		X	X	X				13
	Línea de crédito/garantías empresas focalizadas (ej. Pymes) para evitar pérdida de empleos	X	X		X		X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	18
IV. Fortalecer capacidad gobierno para continuar ejecutando gasto y proveyendo servicios básicos en crisis	Mecanismos de coordinación inter-gubernamental (incluyendo gobiernos subnacionales), func. remoto sistemas informáticos, teletrabajo, trámites en línea, etc.	X							X	X	X		X		X				X	X				8
V. Comenzar a delinear un plan de recuperación económica, social y fiscal post-pandemia	Planes de recuperación económica y fiscal				X							X							X	X				4

Figure 3 Medidas implementadas en ALC como respuesta a la pandemia. Banco Interamericano de Desarrollo

⁴⁶ [La política fiscal debe jugar un papel central en la mitigación del impacto social y económico derivado de la pandemia del COVID-19, así como contribuir a impulsar la reactivación económica | Comunicado de prensa | Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](https://www.cepal.org/es/comunicados/la-politica-fiscal-debe-jugar-un-papel-central-la-mitigacion-impacto-social-economico) Disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-politica-fiscal-debe-jugar-un-papel-central-la-mitigacion-impacto-social-economico>

3.3. Medidas tributarias de la Región de America Latina y el Caribe

Según estudio realizado por la firma Deloitte⁴⁷, titulado *Medidas fiscales y económicas ante COVID-19 en Latinoamérica*,⁴⁸ se verifica la implementación de diversas medidas adoptadas durante el primer trimestre del año 2020 por ser el periodo de tiempo más caótico ante la envenida de la pandemia en la Región de America Latina y el Caribe, citamos:

PAIS	MEDIDAS RESUMIDAS
Argentina	<p>El 18 de marzo de 2020, la Resolución General 4683 fue emitida por las autoridades fiscales</p> <ul style="list-style-type: none">○ Administración Federal de Ingresos Públicos, (AFIP)— y publicada en el Boletín Oficial. Se prorroga el plan de pago a plazos previsto en la Resolución General No 4.268 (modificada y complementada). El régimen “mis facilidades”, que expira el 31 de marzo, se prorroga hasta el 30 de junio de 2020.○ Desgravaciones fiscales – Reducciones de tipos, crédito e incentivos, aplazamientos
Brasil	<p>El 16 de marzo de 2020, el ministro de Economía de Brasil anunció un conjunto de medidas económicas temporales para limitar los efectos negativos del coronavirus en la economía, incluido el aplazamiento de la fecha límite para determinados pagos de impuestos. Desde entonces, se han emitido o anunciado otras medidas fiscales y no fiscales en respuesta al COVID-19, incluida una medida provisional (PM No 927/2020) que contiene disposiciones relativas al empleo y a la salud pública y medidas de las autoridades fiscales que suspenden determinadas actividades y plazos.</p>

⁴⁷ “Deloitte” es la marca en la que decenas de miles de dedicados profesionales, en firmas independientes alrededor del mundo, colaboran para proveer servicios de auditoría, consultoría, asesoría financiera, asesoría de riesgo, impuestos y servicios relacionados con selectos clientes. <https://www2.deloitte.com/do/es/pages/about-deloitte/articles/about-deloitte.html>

⁴⁸ Disponible en <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gt/Documents/tax/Medidas-economicas-y-fiscales-en-LA-ante-COVID19.pdf>, [Medidas fiscales y económicas COVID-19 en Latinoamérica \(deloitte.com\)](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gt/Documents/tax/Medidas-economicas-y-fiscales-en-LA-ante-COVID19.pdf)

PAIS	MEDIDAS RESUMIDAS
Chile	<p>El 19 de marzo de 2020, el presidente de Chile anunció una serie de medidas fiscales para ayudar a mitigar las consecuencias financieras del COVID-19 para empresas y particulares. Entre las medidas clave, se incluyen las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Suspensión de los pagos provisionales mensuales del Impuesto Sobre la Renta de las sociedades durante los próximos tres meses. Se espera que esta medida alivie la situación del flujo de efectivo para unas 700,000 empresas y que requiera recursos gubernamentales adicionales por hasta \$2,400 millones de dólares durante el periodo. ○ Suspensión de pagos de IVA durante los próximos tres meses para todas las empresas con ventas inferiores (unidad de cuenta) 350,000 UF, con la opción de pagar el impuesto en 12 cuotas mensuales, sin cargo por intereses. Se espera que esto proporcione una liquidez adicional de hasta \$1,500 millones de dólares para unas 240,000 empresas durante el segundo trimestre.
Colombia	<p>El gobierno colombiano ha implementado una serie de iniciativas, incluyendo medidas fiscales, para mitigar los efectos financieros y económicos del COVID-19 en las empresas y en los contribuyentes individuales con efecto inmediato. El 6 de abril de 2020, el gobierno colombiano emitió el <i>Decreto 520 de 2020</i> por el que se anuncian nuevas medidas fiscales para mitigar los efectos financieros del brote COVID-19 en las empresas. Las medidas se sumarán a las contenidas en el <i>Decreto 401</i> emitido el 13 de marzo de 2020, y en el <i>Decreto 435</i> emitido el 19 de marzo de 2020, ambos con prórrogas de varios plazos de presentación y pago de impuestos. El <i>Decreto 520</i> pospone los plazos de presentación y pago del Impuesto Sobre la Renta de las sociedades de 2019, y también pospone el plazo para presentar la declaración anual de activos en el extranjero.</p>

PAIS	MEDIDAS RESUMIDAS
Costa Rica	<p>El 20 de marzo de 2020 entró en vigor en Costa Rica una ley de desgravación fiscal (<i>Ley de Alivio Fiscal</i>) promulgada en respuesta al COVID-19. En virtud de la nueva ley, los contribuyentes (tanto empresas como particulares) no estarán obligados a realizar uno de los pagos parciales (adelantos) del Impuesto Sobre la Renta normalmente adeudados para el ejercicio fiscal 2020, específicamente el pago que generalmente se realiza en abril, mayo o junio dependiendo del periodo fiscal del contribuyente. La ley también permite un aplazamiento de tres meses para el pago del IVA. Los contribuyentes deben seguir presentando declaraciones de IVA durante los meses de abril, mayo y junio de 2020, pero pueden aplazar los pagos de IVA adeudados durante estos meses hasta el 31 de diciembre de 2020 sin la imposición de intereses y sanciones. Los contribuyentes que requieran un plan de pago deben presentar una solicitud a las autoridades fiscales antes del 15 de octubre de 2020.</p>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los términos y plazos se suspenden del 16 al 31 de marzo de 2020 en los procedimientos administrativos llevados a cabo con las autoridades fiscales. ○ Extensión para la presentación de apéndices fiscales, de marzo a mayo, a partir de agosto de 2020 mensualmente. Extensión para la presentación de estados financieros e informes de auditoría a la Superintendencia de Sociedades del 30 al 30 de mayo de 2020.
Guatemala	<p>A partir del 17 de marzo de 2020, el gobierno guatemalteco ha estado implementando progresivamente medidas nacionales de emergencia obligatorias en respuesta al coronavirus (COVID-19) que prohíben las actividades económicas no esenciales y promueven una transición al trabajo de oficina en el hogar y oficina virtual, cuando sea posible. Un encierro en todo el país está en vigor de 4:00 p.m. a 4:00 a.m. todos los días. También se introdujeron medidas para proporcionar una desgravación relativa a las obligaciones fiscales y de contribución social.</p>

PAIS	MEDIDAS RESUMIDAS
Perú	<p>Las autoridades tributarias peruanas (SUNAT) emitieron una resolución (<i>RS 065-2020</i>), publicada el 30 de marzo de 2020, que modifica ciertos plazos para la presentación de declaraciones de impuestos y libros de impuestos y registros y para otras obligaciones fiscales, incluyendo el pago de deudas tributarias en virtud de un acuerdo de pago a plazos y/o acuerdo de aplazamiento. La resolución aplaza además algunas prórrogas de plazo ya concedidas a determinados contribuyentes, amplía algunas prórrogas de plazo para aplicar a más contribuyentes y concede algunas prórrogas adicionales de plazo según la prórroga del estado nacional de emergencia relativo al coronavirus (COVID-19) hasta el 12 de abril de 2020.</p>
Uruguay	<p>Debido a la emergencia sanitaria declarada, en una conferencia de prensa, el Poder Ejecutivo ha anunciado medidas que implican fechas de vencimiento fiscales con Dirección General de Impuestos (DGI) y medidas relacionadas con la contribución al BPS (Instituto de Seguridad Social).</p>
México	<p>El 22 de abril, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) publicó un comunicado de prensa a través del cual extiende el plazo para la presentación de la declaración anual de personas físicas. Con el objetivo de facilitar la recaudación y promover que los trámites se realicen desde casa preferentemente, el SAT extiende hasta el 30 de junio de 2020 el plazo para la presentación de la declaración anual de personas físicas. Para mitigar el impacto económico del COVID-19, el gobierno de la Ciudad de México ha ampliado ciertos plazos fiscales locales, los grupos de trabajo en el Senado mexicano están redactando y discutiendo un plan para incentivos fiscales algunas organizaciones empresariales han enviado propuestas al presidente y al gobierno federal para su consideración.</p>

CAPÍTULO IV: EVALUACIÓN DE UNA DETERMINADA EMERGENCIA DE REFORMA FISCAL Y POSIBLES EFECTOS POR LA PANDEMIA COVID-19

4.1. ¿Necesidad real de una reforma tributaria o gestión estatal impositiva improcedente?

República Dominicana posee varios puntos centrales los cuales están íntimamente relacionados con el auge presente de realizar una reforma tributaria:

Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (Ley Orgánica No. 1-12) y Presión Tributaria

La Estrategia Nacional de Desarrollo es resultado de un proceso de concertación de múltiples actores para definir qué país desean tener los dominicanos y las dominicanas para el año 2030. Aspira a la construcción de un país próspero, de una democracia participativa y a la justicia social. La Estrategia establece cuatro ejes estratégicos, con sus correspondientes objetivos y líneas de acción, los cuales definen el modelo de desarrollo al que aspira la República Dominicana y en torno a los cuales deberán articularse las políticas públicas.

Dentro de los Pactos Nacionales en apoyo a la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 tenemos la de Reforma Fiscal, la cual en el artículo 36 de dicha ley establece que:

“ Reforma Fiscal: Se consigna la necesidad de que las fuerzas políticas, económicas y sociales arriben a un pacto fiscal⁴⁹ 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.

⁴⁹ “No es posible que un sistema tributario tenga una carga tan desigual, donde el 70 % de los ingresos que recibe el Estado sean indirectos y el 30 % directos. Hay que equilibrar la carga. Lo que estamos penalizando con el sistema actual es a lo más pobres. Debe haber tasas no tan altas para evitar así los problemas de evasión fiscal, elusión y la informalidad tributaria, elementos que se deben atacar comenzando a sincerizar muchas tasas, el ITBIS, por ejemplo, que puede aguantar tasas menores”. Vicedecano de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Disponible en <https://www.diariolibre.com/economia/pacto-electrico-y-fiscal-esenciales-para-sostenibilidad-de-las-finanzas-publicas-JA22006069>, [Pacto eléctrico y fiscal: esenciales para sostenibilidad de las finanzas públicas \(diariolibre.com\)](#)

Párrafo: El pacto fiscal implicará que en un plazo no mayor de 3 (tres) años, se habrá iniciado un proceso orientado a: i) reducir la evasión fiscal, ii) elevar la calidad, eficiencia y transparencia del gasto público, iii) elevar la eficiencia, transparencia y equidad de la estructura tributaria, iv) consolidar en el Código Tributario los regímenes de incentivos, v) racionalizar los esquemas tarifarios en la provisión de servicios públicos, vi) elevar la presión tributaria, para viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible formulados en esta Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, vii) cumplir con los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales que tienen implicaciones fiscales, y viii) elevar el ahorro corriente e implementar políticas contracíclicas. ``

En adición, el expresidente de la República Leonel Fernández, en su escrito en el periódico nacional El Listín Diario en fecha mayo 2021, plantea que:

Aunque generalmente tiende a olvidarse, es preciso recordar que ese mismo artículo consignó que en un plazo no mayor de tres años se iniciaría el proceso de dicho pacto fiscal, orientado, entre otros propósitos, a elevar la presión tributaria. De conformidad con ese mandato legal, el pacto para una reforma fiscal en nuestro país debió haberse realizado, lo más tardar, en el 2015. Pero no se hizo. Para esa época, el gobierno estaba concentrado, más bien, en la realización de una reforma constitucional que permitiera la reelección presidencial. Luego, se comentó que se haría para el 2019. Pero, como de nuevo se transitaba, en forma oculta, por la temeridad de una nueva aventura de reforma constitucional (que afortunadamente se frustró), se planteó que la haría el próximo gobierno surgido de las urnas. De esa manera, transcurrieron ocho años en que en una economía que tenía vientos a favor, con 5.8% de crecimiento promedio anual, no se realizó, de manera irresponsable, el pacto fiscal que la ley ordenaba materializar. Debido a que durante décadas no ha habido sintonía entre crecimiento económico y presión tributaria en la República Dominicana, la no realización del pacto fiscal en el plazo señalado por la ley ha debilitado las finanzas públicas, ocasionando graves dificultades para nuestra economía. La Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo preveía que para el 2015, la presión tributaria debió haber sido de 16% del PIB. Sin embargo, fue tan sólo de 12.9% del PIB. Igual ocurrió en el 2020. Estaba previsto que, para ese año, la presión tributaria debió haber alcanzado el 19% del PIB. En cambio, sólo fue de 11.7%.

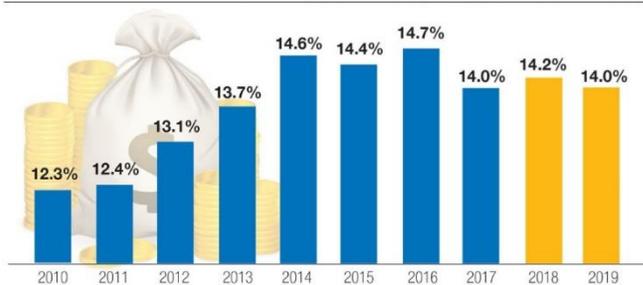
De manera sorprendente, como algo salido del realismo mágico de Macondo, en 24 años, comprendidos entre 1990 y 2014, en la República Dominicana se efectuaron 35 reformas tributarias, de las cuales sólo 10 tuvieron un efecto positivo para los ingresos fiscales del Estado.

En los países desarrollados, la presión tributaria equivale al 37% del PIB. En las economías emergentes de América Latina, un 27%. En la República Dominicana, la presión con respecto al producto alcanza la magra cifra de tan sólo 14%.

Estamos muy por debajo del promedio de la región. Por esa razón, la formulación y ejecución del presupuesto nacional, se convierte, cada año, en una verdadera tragedia financiera, debido a que los gastos superan los ingresos. Para enfrentar ese déficit, se recurre al mecanismo de la deuda. Pero esta se encuentra en continuo aumento, y como resultado, se ha producido un deterioro de las finanzas públicas.

En ese sentido, el impacto de la Covid-19 ha sido devastador. En el 2020, la economía se contrajo en -7.6%. Se produjo una reducción del PIB, cierre de empresas, aumento del desempleo, incremento de la pobreza, caída de los ingresos tributarios, déficit fiscal y aumento de la deuda pública. A mediados del 2019, la deuda era de 44 mil millones de dólares, equivalente al 50.5% del PIB. Al año siguiente, en el 2020, aumentó a 53 mil millones de dólares, para colocarse en 69.2% del PIB. Algo sin precedente. En tan sólo un año, debido a la pandemia, para incrementar el gasto público, en un contexto de desplome de los ingresos fiscales, la deuda pública nacional aumentó en cerca de un 18%. En tal virtud, en una reciente consulta, estimó que “hay margen para movilizar más ingresos ampliando la base impositiva y racionalizando las exenciones. Más aún, consideró que esto ayudaría a la consolidación fiscal a mediano plazo y mantendría un margen de política para gastos críticos. En pocas palabras, el FMI sugiere la pronta realización de la reforma fiscal. (Listin Diario , 2021)

Presión tributaria, ingresos en porcentajes del PIB



Nota: Cifras preliminares, sujetas a rectificación.
Fuente: DGPI, Ministerio de Hacienda.

Gasto público

Según el Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, Miguel Ceara Hatton, una reforma fiscal integral tiene que mejorar la calidad de vida de la gente y del gasto público, “Mejorar la calidad del gasto es gastar donde se necesita y dejar gastar donde no se necesita”, apuntó.⁵⁰

El COVID-19 ha afectado de forma severa a las finanzas públicas, debido a una caída de los ingresos fiscales por la ralentización económica y por las facilidades de alivio tributario a los agentes económicos privados, así como al incremento del gasto público asociado a programas sociales orientados a preservar el empleo y a medidas sanitarias y de provisión de medicamentos para combatir la pandemia. En ese sentido, se proyecta que el balance del Gobierno Central pasaría de -2.2 % del PIB en el presupuesto original a -5.0 % del PIB, de acuerdo a las estimaciones actualizadas contenidas en la modificación presupuestaria sometida al Congreso Nacional. (Banco Central de la República Dominicana, s.f.) La mayor parte del dinero público que se utilizó en la emergencia estuvo dirigido a los programas de atención social para trabajadores afectados por las medidas para contener la propagación de la enfermedad, que incluyeron el cese de actividades económicas no esenciales por más de dos meses. Los datos oficiales indican que en programas de asistencia para trabajadores se destinaron 125,447.1 millones de pesos. Fueron tres subsidios especiales los que se autorizaron

⁵⁰ Disponible en <https://mepyd.gob.do/ministro-de-economia-una-reforma-fiscal-integral-tiene-que-mejorar-la-calidad-de-vida-de-la-gente-y-del-gasto-publico/>, [Ministro de Economía: “Una reforma fiscal integral tiene que mejorar la calidad de vida de la gente y del gasto público” | Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo \(MEPyD\)](#)

para 2020: el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), Quédate en Casa y Pa' Ti, cada uno focalizado en un grupo laboral vulnerable. Para cubrir los pagos de FASE el gobierno encauzó recursos por 47,930.1 millones de pesos, mientras para la atención del programa Quédate en Casa fueron 70,096.3 millones de pesos. Para el subsidio Pa' Ti se dirigió un monto de 7,420.7 millones de pesos, de acuerdo a los datos que maneja la Dirección General de Presupuesto.⁵¹



Figure 4 El año 2020 con un déficit fiscal que equivale a un 7.7% del Producto Interno Bruto (PIB), versus al presupuestado que era de 9.3 %, lo que en términos absolutos significa una reducción de RD\$77 mil millones de pesos. El mandatario Luis Abinader resaltó que la reducción fue posible debido al manejo proactivo tanto de las recaudaciones, como consecuencia de la reactivación económica del último trimestre de 2020, así como el control y focalización del gasto público. Fuente: Ministerio de Hacienda

Para poder revertir la tendencia al endeudamiento creciente, será necesario reducir la brecha entre gasto público e ingresos fiscales. En ese sentido, continuar y profundizar los esfuerzos que ya se están haciendo para aumentar la eficiencia en el uso

⁵¹ Disponible en <https://www.diariolibre.com/economia/mas-de-60-del-gasto-del-gobierno-en-la-pandemia-provino-de-endeudamiento-LG24223558>, Más de 60 % del gasto del gobierno en la pandemia provino de endeudamiento (diariolibre.com)

de los recursos públicos va a ser clave: de acuerdo con un estudio reciente del BID⁵², las ineficiencias técnicas del gasto público en República Dominicana representan el equivalente al 3,8% del PIB. Así todo, no sería realista esperar que la reducción del déficit fiscal estructural del país se pueda realizar a expensas del gasto público total. Dado el muy modesto nivel de gasto público y los volúmenes de inversión necesarios para cerrar las brechas de oportunidad y calidad de vida ya existentes⁵³, reducir el nivel de gasto público total habría sido ya sumamente difícil y desaconsejable en el contexto previo al inicio de la pandemia. En el contexto actual, en que la necesidad de seguir dando respuesta a las consecuencias de la pandemia se mantiene en pie y con un horizonte temporal indeterminado, sería francamente impracticable. Entonces, la solución pasa por – además de aumentar la eficiencia del gasto –incrementar los ingresos fiscales para que el estado pueda atender las grandes demandas sociales por una mayor equidad que requieren, por ejemplo, sistemas de educación y salud que garanticen la igualdad de oportunidades, de ahí la necesidad de una reforma fiscal integral. (División de Gestión Fiscal del BID, 2021)

Con relación al gasto público, cabe destacar que con el fin de seguir enfrentando el severo impacto que ha tenido la pandemia del COVID-19 en la economía nacional e internacional, el Decreto 396-21 establece considerables reducciones en gastos relacionados con viajes al exterior, la compra de vehículos de lujo, remodelaciones de alto costo, agasajos y celebraciones.

La disposición también alcanza las donaciones, obsequios, uso de instalaciones privadas para la realización de actividades, y hasta el uso de personal policial o militar asignado a funcionarios públicos, con muy contadas excepciones establecidas en el propio decreto. Entre las medidas que destacan está la prohibición de salidas al exterior de servidores públicos en viajes oficiales que no cuenten con autorización previa y la consecuente compra de boletos aéreos.

⁵² Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>.

⁵³ Disponible en <https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/DIGEDES/Publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Infraestructura.pdf>.

De igual manera quedan prohibidas las compras de vehículos de motor, excepto aquellos utilitarios que sean imprescindibles para la adecuada ejecución de las funciones a las que sean asignados y debidamente autorizadas. Igualmente, solo se autorizarán exoneraciones y exenciones de vehículos según lo establecen las correspondientes leyes aplicables y se denegará cualquier solicitud relacionada, que no tenga su base en alguna ley.

En cuanto a los vehículos oficiales, queda prohibido su uso durante fines de semana y días feriados.

Por otra parte, el Decreto 396-21 también busca racionalizar el uso del recurso humano asignado a instituciones y funcionarios, para lo cual ordena a los Ministros de Defensa e Interior y Policía realizar una profunda revisión del personal policial y militar a disposición de instituciones públicas y a servidores públicos y otros dignatarios para reducirlo a la cantidad estrictamente necesaria y eficientizar su distribución. Además, queda prohibido el uso de flanqueadores motorizados en desplazamientos de los servidores públicos, con claras excepciones como la del presidente y vicepresidenta de la República, ministros de Defensa e Interior y Policía, director general de la Policía Nacional, procuradora general de la República, comandantes generales de los cuerpos castrenses, presidente de la DNCD y el director del DNI.

En el caso específico de la Policía Nacional se ordena la reducción de personal asignado a instituciones y funcionarios en al menos un 50%, para que el resto sea dedicado a la implementación efectiva de la Estrategia Nacional Integral de Seguridad Ciudadana “Mi País Seguro”.

La responsabilidad del seguimiento y de velar por el cumplimiento de este decreto presidencial queda a cargo del Ministerio Administrativo de la Presidencia y el Ministerio de Administración Pública, en coordinación con la Dirección General de Presupuesto y la Contraloría General de la República.⁵⁴

⁵⁴ Disponible en <https://presidencia.gob.do/noticias/gobierno-decreta-plan-de-austeridad-y-rationamiento-del-gasto-publico>, Gobierno decreta plan de austeridad y racionamiento del gasto público

En adición, en el marco de la iniciativa regional impulsada por el BID denominada MapalInversiones en América Latina y el Caribe, el gobierno de la República Dominicana avanzó en la construcción de un módulo COVID-19 que permite visualizar y dar seguimiento al destino de los recursos públicos asociados a la atención del COVID-19. Esta herramienta, que complementa los esfuerzos de fortalecer la transparencia en la inversión pública en el país, tiene funcionalidades que facilitan la participación de la ciudadana en el control de los dineros públicos. También permite visualizar y explicar cómo el Estado está dedicando recursos para preservar la salud pública y mitigar los efectos sociales y económicos de la pandemia.

Administración pública fiscal

Para asegurar que las políticas fiscales diseñadas para atender la crisis sanitaria y económica cumplan con los objetivos establecidos, es sumamente importante alentar una gestión eficiente de su implementación, para que los recursos financieros lleguen de manera oportuna y focalizada al sector salud, a los hogares más vulnerables y a las firmas más afectadas. Para esto se requiere de una infraestructura de gestión fiscal que no todos los países de la región tienen. Por tal razón, los sistemas e instituciones de gestión hacendaria tienden a volverse imprescindibles para lograr una rápida y eficiente respuesta del sector público más que ser cuellos de botella como ha ocurrido en crisis anteriores.

Los desafíos de gestión que se presentan para implementar políticas fiscales durante emergencias son diversos y complejos. La ejecución de recursos públicos suele verse retrasada por la falta de disponibilidad presupuestal y por procesos de compras públicas poco ágiles. Los apoyos a las familias no llegan a tiempo por falta de sistemas de focalización adecuados y por la falta de mecanismos de distribución de recursos transparentes, consecuencia en parte de la baja bancarización de las poblaciones más vulnerables. Los distintos niveles de gobierno no se encuentran lo suficientemente coordinados, lo que lleva a duplicaciones de esfuerzos y a desabastecimientos de insumos clave. A esto se le suele sumar una falta de transparencia en el uso de los recursos desplegados para la respuesta de la crisis, lo que genera desconfianza en la ciudadanía.

Para evitar los problemas mencionados y otros, es importante contar con instituciones, políticas, procesos y sistemas de información que sean flexibles, eficientes, fiables, transparentes, y que alienten la rendición de cuentas. Enfrentar estos desafíos requiere de la introducción de cambios inmediatos en la regulación de la gestión financiera existente, para eficientizar la asignación y ejecución de los recursos públicos. Entre las medidas de gestión más importante se encuentran las de centralizar, coordinar y transparentar las compras públicas, incluyendo el análisis de las cadenas de abastecimiento de los bienes y servicios clave. Donde los bienes críticos son mayormente importados, también resulta importante introducir resoluciones o cambios de políticas para permitir procedimientos aduaneros simplificados para la importación de estos bienes. También puede ser importante centralizar la toma de decisiones para reducir problemas de coordinación y asegurar la disponibilidad y reparto eficiente de los insumos entre los organismos, hospitales y gobiernos subnacionales involucradas. Varios países de la región ya han implementado este tipo de medidas. Por ejemplo, en República Dominicana y Bolivia el Ministerio de Salud coordina las respuestas del gobierno y en Honduras se creó una comisión de emergencia. (División de Gestión Fiscal del BID, 2020)

4.2. Estructura de posible reforma tributaria 2021-2022

La estructura tributaria de República Dominicana será revisada en este 2021. El Gobierno ya tomó la decisión. El presidente de la República, Luis Abinader, está consciente de la necesidad de una reforma fiscal profunda que logre actualizar el esquema tributario. Quedó en evidencia cuando introdujo una serie de cargas impositivas en el proyecto de Presupuesto de 2021⁵⁵, las cuales debió echar para atrás por el revuelo

⁵⁵ Por esta razón el ciclo presupuestario del 2020 tuvo dos modificaciones al presupuesto: La primera modificación fue sometida por el gobierno saliente en el mes de Junio (Ley No. 68-20), donde se modificó la estimación de ingresos a la baja (-10.4%) y se aumentó el tope de gasto en un 5.3% en comparación al presupuesto inicial, principalmente aumentando los gastos en servicios sociales en un 10.6%. La segunda modificación fue sometida por el gobierno entrante en el mes de septiembre (Ley No. 222-20), reduciendo las estimaciones de ingreso en -18.7% y aumentando el tope de gasto a RD\$1,029,060 millones o 19.5% en comparación con el presupuesto inicial, principalmente aumentando servicios sociales (+25.6%) y servicios económicos (+7.6%). Las proyecciones de organismos internacionales indican que la crisis sanitaria desatada por la pandemia COVID-19 ha disparado los déficits presupuestarios en la mayoría de los países de la región. Dentro de este contexto, el Presupuesto General del Estado

que provocó en la opinión pública. Fue su primer revés en la administración del Estado. Abinader se vio obligado a dar explicaciones. “Todos los impuestos que se han propuestos serán consensuados con la población, y si hay que eliminar algunos, se van a eliminar y se buscarán otras fuentes de ingresos”, aseguró el mandatario en televisión nacional a principios de octubre.

El Ministerio de Hacienda, en una presentación que le hizo a la Comisión Economía para América Latina y el Caribe (CEPAL), daba cuenta de que el 92.7% de las recaudaciones corresponden a ingresos tributarios, es decir, ingresos por imposiciones fiscales que deben pagar las personas físicas y jurídicas. Mientras, el 7.3% restante corresponde a los ingresos no tributarios, siendo éstos los que obtiene el Estado al recibir una contraprestación por un servicio. Los planes del Gobierno están enfocados en iniciar las discusiones o encuentros desde el primer mes del año. El escenario será el Consejo Económico y Social (CES), donde habrá de finalizar, además, lo relativo al Pacto Eléctrico.

Para Macarrulla, que habló en el programa “McKinney”, de Color Visión, toda la estructura tributaria debe ser revisada porque “hay que gravar a sectores que no están gravados” y que la discusión debe arrancar a principios de año y “tenemos como meta cerrar, a más tardar en enero, el Pacto Eléctrico, que hay que hacerlo previamente al fiscal, porque el sector eléctrico es el responsable, hasta que llegó la pandemia, de la mitad del déficit que tiene el país”.

El ministro Administrativo de la Presidencia, como es lógico, piensa igual que Macarrulla. Dijo que es obligatorio llevar a cabo la reforma, primero para que aquellos sectores que hoy no pagan se formalicen, mientras que aquellos que tienen mucho peso sobre sí en los aportes que hacen a la economía, puedan tener ciertos respiros que los ayuden a ser más competitivos. Va más lejos: “Hay que impulsar una reforma fiscal integral similar a la que auspició el presidente Joaquín Balaguer a principio de los años 90”.

del 2020 alcanzará un déficit de -9.3% del PIB, por encima del -8.5% del promedio regional. Disponible en <https://www.elmitin.do/impacto-del-covid-19-en-las-finanzas-publicas/>, [Impacto del COVID-19 en las finanzas públicas – El Mitin](#)

Paliza, entrevistado en el programa D'Agenda, del periodista Héctor Herrera Cabral, la reforma debe hacer hacerse en algunos casos aumentarlos, en otros reducirlos, pero también habrá que reinventarlos, pues hay algunos sectores que han vivido con exenciones históricas que no le rinden a favor del país necesariamente a la altura o el nivel de esas exenciones que reciben. (Revista digital El Dinero, 2020)

Conforme al planteamiento de Haivanjoe NG Cortiñas⁵⁶, en el dilema para la política pública entre subir impuestos para promover crecimiento económico o propiciar crecimiento para mayores impuestos, prefiere la última opción, especialmente si existe espacio disminuyendo el gasto tributario como para aumentar los ingresos corrientes y mucho más con la reducción de la evasión impositiva, que resulta suficientemente elevada como para atacarla con energía.

La regla que debería seguir el pacto fiscal es que los impuestos podrían aumentar cuando haya más ingreso per cápita y no al revés. Recordemos que en 2020 el ingreso per cápita se redujo a RD\$426,535, perdiendo RD\$13,906, respecto al 2019. Para incentivar el crecimiento económico, especialmente por la coyuntura en la que se encuentra la economía, no se debe procurar elevar los impuestos. No olvidemos a la curva de Laffer.

En el dilema para la política pública entre subir impuestos para promover crecimiento económico o propiciar crecimiento para mayores impuestos, me quedo con la última opción, especialmente si existe espacio disminuyendo el gasto tributario como para aumentar los ingresos corrientes y mucho más con la reducción de la evasión impositiva, que resulta suficientemente elevada como para atacarla con energía.

La presión tributaria en República Dominicana es de tipo inelástica – probablemente por la alta evasión y el gasto tributario– y se evidencia en que, en la medida que crece el producto interno bruto (PIB), los ingresos provenientes de los impuestos como proporción del tamaño de la economía no ha variado o lo ha hecho en forma poco significativa, permaneciendo anclada a lo largo del tiempo. Desde el 2012

⁵⁶ Haivanjoe NG Cortiñas. Economista, conferencista y autor de los libros: Hechos monetarios y fiscales, Casi todo sobre economía dominicana y Falsabilidad en la economía dominicana.

hasta el 2019 la presión tributaria se ha movido entre un 13.0% a 13.8% del PIB; mientras que el PIB nominal se ha elevado de RD\$2, 386,016 millones en el 2012 a RD\$4, 562,235 millones en 2019, equivalente a un crecimiento simple de un 91.0%.

Una de las explicaciones que puede permitir comprender el poco cambio que se advierte en la presión tributaria dominicana es la alta evasión que muestran las dos principales fuentes de ingresos corrientes, el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que aportan el 70.7% del total de ingresos tributarios.

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII), sitúa la evasión en un 43.9% del ITBIS y un 61.9% del ISR para las personas jurídicas y de la física un 57.1%. En términos del PIB, el incumplimiento del ITBIS es de un 3.63% y del ISR de las personas jurídicas de un 4.2% y de las físicas de un 1.68%. La evasión del ITBIS y del ISR alcanza RD\$466,203 millones y el 9.5% del PIB; por lo que, en el incumplimiento tributario existe una gran fuente de ingresos, como para elevar la presión tributaria sin necesidad de nuevos impuestos y cubrir la necesidad bruta de financiamiento de RD\$291,528.5 millones, equivalente al 5.9% del PIB, contemplado en el presupuesto de 2021. Adicionalmente, en el gasto tributario existe suficiente espacio para los ingresos fiscales, sin que sea afectada la canasta básica de la población dominicana.

Otra posición es la del embajador de la Unión Europea Grippa en el país consideró que tal como han recomendado organismos internacionales, la República Dominicana debe realizar su reforma fiscal, pero exhortó a que se haga evitando las exageradas exoneraciones fiscales que se han estado haciendo, a algunos sectores, para que el país se mantenga en el curso de desarrollo que lleva. “Se tiene que modificar el número de excepciones, montos que son injustificables, no de manera clara, por lo tanto, hay necesidad de revisar de un lado. Este gobierno lo ha hecho muy bien lo del gasto público, pero del otro lado hay que ver cómo se puede recaudar más. Todo lo que es la evasión fiscal yo siento que se ha empujado al máximo, ahora se tiene que detener, y ahí tener a todo el mundo alrededor de una mesa y ver cómo quién va a contribuir y de qué manera tiene que contribuir”, refirió al establecer que la presión fiscal dominicana es la más baja de América Latina.

Magín Díaz⁵⁷ pondera que Hay que buscar un equilibrio de malabarista sensato y experimentado: “si la reforma tributaria se hace muy rápida, puede afectar las perspectivas de recuperación de la economía; pero si se toma mucho tiempo, el aumento del déficit y la deuda hará perder credibilidad al Gobierno.” En su escrito para un periódico digital del país denominado Acento.com.do, explica que el Gobierno está preocupado por la situación fiscal y buscó ayuda de expertos independientes, organismos internacionales y un equipo transversal de funcionarios públicos para la elaboración de un informe detallado del sistema tributario. De acuerdo con el informe, la falta de transparencia acerca de los costos y beneficios de las exenciones y leyes de incentivo han contribuido a su proliferación, mientras el sistema tributario se aleja cada vez más de las mejores prácticas internacionales. Los tratamientos especiales se han ido incorporando al sistema como una forma de contrarrestar las deficiencias estructurales de la economía. Y es una estrategia que ha fallado.

Para tratar de suplir la falta de ingresos se recurre constantemente a cambios tributarios (no se les puede llamar de otra forma) que consisten por lo general en aumentos de tasas para los agentes económicos que siempre pagan, como una forma de compensar las bases tributarias cada vez más erosionadas. Esto hace que la carga tributaria del que cumple sus obligaciones con el fisco sea muy alta.

Es un círculo vicioso que parece no tener fin: el Gobierno trata de compensar las altas tasas otorgando cada vez más incentivos y exenciones. Esto ha dado como resultado un sistema excesivamente complejo y difícil de administrar. Los expertos recomiendan una reforma profunda que restaure la eficiencia del sistema, la equidad y que recaude más.

⁵⁷ Ingeniero Industrial (INTEC) y Economista especializado en Finanzas Públicas y Macroeconomía egresado de la Universidad de Chicago y de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En el ámbito local ha sido Director General de Impuestos Internos, Viceministro de Hacienda y asesor de diversas instituciones estatales como el Ministerio de Economía, la Dirección de Aduanas, la Superintendencia de Bancos y la CDEEE. A nivel internacional ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial; y ha trabajado para los Gobiernos de El Salvador, Honduras, Belice y Uruguay en materia de política tributaria, fiscal y macroeconómica. En el ámbito académico ha sido profesor universitario y Director del Departamento de Economía de la PUCMM. Fue Director General de Impuestos Internos (DGII).

Hay que buscar un equilibrio de malabarista sensato y experimentado: “si la reforma tributaria se hace muy rápida, puede afectar las perspectivas de recuperación de la economía; pero si se toma mucho tiempo, el aumento del déficit y la deuda hará perder credibilidad al Gobierno”; limitará su capacidad de gasto social y de infraestructura y en algún momento afectará la calificación de riesgo soberana y, por tanto, el acceso a financiamiento a tasas bajas como lo ha tenido hasta ahora. Es el momento de una reforma profunda. Todo esto de acuerdo con el citado informe.

En el caso del impuesto al valor agregado (ITBIS) la sugerencia es reducir al mínimo las exenciones a los bienes y servicios y que se graven a la tasa vigente. En caso de que sea difícil lograr este objetivo, entonces gravar lo que actualmente está exento a una tasa reducida de 10 ó 12% e incorporar las Zonas Francas al régimen estándar del ITBIS para evitar abusos. Para amortiguar el impacto en los más pobres de esta medida se sugiere un mecanismo de compensación a través de transferencias (algo así como un Bono-ITBIS). Es lo que se llama en la literatura tributaria el IVA o ITBIS personalizado, que consiste en generalizar el impuesto y a la vez compensar a los más pobres. El argumento es sencillo: el sistema actual de exenciones beneficia desproporcionadamente a los más ricos que son los que más consumen. O al menos eso dicen los expertos consultados por el Gobierno.

En el caso del impuesto a la renta personal, se debe hacer un esfuerzo por cobrar más a los profesionales liberales que casi no tributan, gravar las pensiones y bajar el mínimo exento para aumentar la base de los contribuyentes y considerar otras medidas como aumentar el impuesto a los dividendos a 15%.

En el caso del impuesto sobre la renta a las empresas, la recomendación es alinear el tratamiento tributario entre todos los regímenes (traducción: que paguen algo los que ahora están exentos). El informe propone fusionar (asumo que gradualmente) a las Zonas Francas con el régimen de tributación normal. Y de paso, hacer una estrategia de formalización con el sector agrícola que casi no paga.

También, que se fortalezca el impuesto al patrimonio y que se haga mayor uso de impuestos medioambientales (a los vehículos e industrias contaminantes, por ejemplo); y gravámenes a la economía digital (Netflix, Amazon, AirBnb y demás plataformas).

4.3. Tributación en República Dominicana. Efecto Tributario

México, Brasil, España, Colombia, República Dominicana, Paraguay, Perú y Estados Unidos son los que encabezan la larga lista de países de norte y Sudamérica con planes de introducir reformas fiscales. “La razón es que en todo el mundo el costo de la pandemia fue elevado, desajustó las finanzas, y se deben hacer ajustes, que pueden ser tanto de incremento de ingresos, como de recorte de gastos”, explica Camilo Pérez, del Banco de Bogotá. El mismo escenario de República Dominicana.

El gobierno no tiene planeado que la reforma fiscal se aplique este año, pero si a partir de enero del 2022. Eso quiere decir que el 2021 será clave para sacar adelante dicha reforma y enviarla al Congreso. Aunque la reforma dominicana debe enfrentar el fantasma de las exenciones que le cuestan al país RD\$235 mil millones al año (6% del PIB), tendrá que manejar el tema del ITBIS con extremo cuidado, aunque este impuesto representa el 60% de esas exenciones.

Hay mucho espacio para que el gobierno dominicano incremente sus ingresos con la reforma fiscal, pero hay que buscar un amplio consenso, para evitar colombianizarnos. Y ese consenso debe incluir lo más importante ¿Cómo penalizar con más fuerza la evasión fiscal al ITBIS y al ISR, una práctica criminal muy extendida en República Dominicana? Y la otra es ¿Cómo hacerle pagar a los profesionales independientes el impuesto que les corresponde?

Mientras haya grandes exenciones habrá mucha evasión y ese dilema hay que resolverlo. De las investigaciones más actualizadas, existe un estudio del Ministerio de Hacienda de octubre de 2018, sobre la Estimación del Incumplimiento Tributario en la República Dominicana, en el cual se midieron los dos impuestos más importantes: Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que representaron 60% de la recaudación promedio de los años 2007-2017.

En dicho estudio se estimó el incumplimiento del Impuesto Sobre la Renta en RD\$213,136.8 millones para el 2017, equivalente a 60.4% en pérdida para el fisco con respecto al nivel que debió haber recibido. El monto representa el 5.9% del Producto

Interno Bruto (PIB). El mayor efecto tributario de una posible reforma fiscal bien estructurada resultaría positivo para nuestro país, debido a que se eliminarían procesos que no fomentan en nada el desarrollo impositivo de la nación, y se agregarían algunos que ayudarían a tener un equilibrio en las cargas impositivas del Estado.⁵⁸

Conforme al Informe de Avances de las Proyecciones Macroeconómicas y Fiscales 2022, publicada en julio 2021 por la Dirección General de Presupuesto⁵⁹ muestra 3 escenarios de Política Fiscal para el año 2022, en base a los resultados proyectados de la interacción de los ingresos, y gastos:

- *El primer escenario: refleja la evolución de las finanzas públicas dadas las condiciones inerciales de la estructura tributaria y del gasto.*
- *El segundo escenario: que se concentra en el gasto prioritario orientado a la eficiencia y a la sostenibilidad de la deuda.*
- *El tercer escenario: incorpora las prioridades y necesidades adicionales provenientes de la materialización de un pacto fiscal, correspondiente a un proceso de reestructuración fiscal integral, orientada a financiar el desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas del sector público.*

Los últimos dos escenarios incorporan en el gasto público los efectos en diferente medida de la implementación de los lineamientos de la reforma fiscal integral. En particular, el tercer escenario abarca efectos adicionales provenientes de modificaciones al sistema tributario.

Entre estos lineamientos figura la expansión de la base tributaria de algunas figuras impositivas, el incremento de la participación de los impuestos directos en la recaudación total y la racionalización de las exenciones tributarias, respetando los derechos adquiridos en el marco de la legislación vigente, para maximizar su impacto económico y disminuir distorsiones.

⁵⁸ Disponible en, <http://www.codeco.com.do/Reforma%20Fiscal%20en%20el%202020.pdf> Reforma Fiscal en el 2020.pdf (codeco.com.do)

⁵⁹ Disponible en Informe-Proyecciones-Macro-y-Fiscal-2022_DIGEPRES.pdf

Como consecuencia, el primer escenario sitúa el resultado global en un déficit de 4.4 % del PIB y el segundo y tercer escenario lo sitúa en un déficit de 2.7 % del PIB.

Informe: Proyecciones Macro y Fiscal-2022, DIGEPRES.

**Cuadro 19. Proyección Preliminar de Resultados Presupuestarios del Gobierno Central
2022**

Detalle	En RD\$			% del PIB		
	Escenario 1: Inercial	Escenario 2: Ajuste Sostenibilidad de la Deuda	Escenario 3: Ajuste Sostenibilidad de la Deuda	Escenario 1: Inercial	Escenario 2: Ajuste Sostenibilidad de la Deuda	Escenario 3: Ajuste Sostenibilidad de la Deuda
Ingresos Totales	815,596.0	815,596.0		14.5%	14.5%	
Ingresos Fiscales	814,430.2	814,430.2		14.5%	14.5%	
Donaciones	1,165.8	1,165.8		0.0%	0.0%	
Gastos Totales	1,063,002.3	965,215.7		18.9%	17.2%	
Gasto Primario	862,188.7	771,452.3		15.3%	13.7%	
Intereses	200,813.5	193,763.3		3.6%	3.4%	
Resultado Primario	(46,592.7)	44,143.7	44,143.7	-0.8%	0.8%	0.8%
Resultado Financiero	(247,406.3)	(149,619.7)	(149,619.7)	-4.4%	-2.7%	-2.7%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

4.4. Sociedad dominicana: composición e industria. Efecto social y económico



Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE) 2020-2021 Tasas de crecimiento interanual (%)

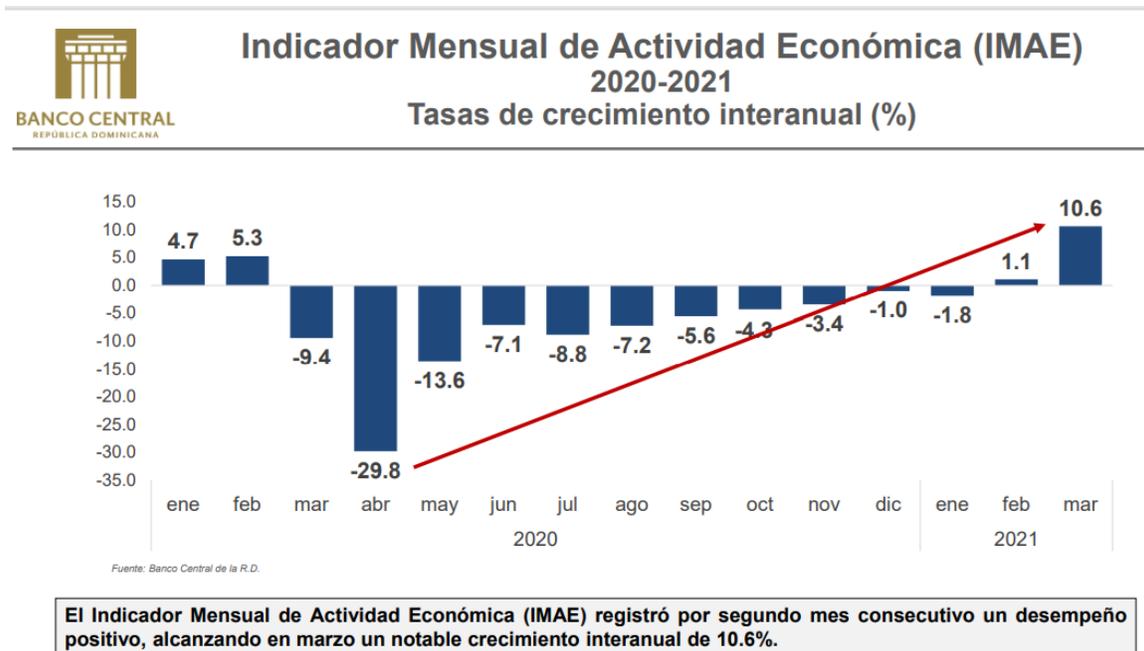
Actividades económicas	2020			2021		
	ene	feb	mar	ene	feb	mar
Agropecuario	3.8	6.8	4.8	0.4	0.9	1.6
Explotación de Minas y Canteras	-9.2	-9.3	-10.4	-12.9	7.8	21.4
Manufactura Local	1.2	5.0	-8.2	2.9	6.5	13.4
Manufactura Zonas Francas	6.8	9.9	-4.0	-1.4	0.1	32.4
Construcción	13.6	15.5	-38.4	6.7	9.1	56.8
Servicios	4.2	4.8	-5.5	-4.9	-3.6	4.9
Energía y Agua	4.9	4.8	5.3	-3.0	-1.1	0.0
Comercio	4.2	6.2	-4.3	-1.7	4.3	9.4
Hoteles, Bares y Restaurantes	-5.1	-5.5	-40.5	-47.7	-45.1	-12.6
Transporte y Almacenamiento	3.8	4.5	-16.2	-1.9	-0.7	19.7
Comunicaciones	3.1	5.3	5.6	0.9	0.6	0.9
Servicios Financieros	9.2	9.8	7.2	-4.5	-2.5	0.3
Actividades Inmobiliarias y de Alquiler	4.8	5.0	5.1	2.4	2.2	2.1
Administración Pública	3.2	2.7	3.7	-2.4	-2.5	-3.8
Enseñanza	2.7	2.8	3.1	-5.7	-5.7	-5.8
Salud	8.2	12.7	16.5	4.2	4.0	0.9
Otras Actividades de Servicios	6.9	7.1	-2.0	-7.8	-7.1	-5.6
IMAE	4.7	5.3	-9.4	-1.8	1.1	10.6

Nota: Cifras preliminares
Fuente: Banco Central de la R.D.

Las actividades económicas que registraron tasas de crecimiento positivas en el mes de marzo representan aproximadamente el 80% del Producto Interno Bruto (PIB). En ese sentido los sectores que lideraron el desempeño económico fueron: Construcción (56.8%), Zonas Francas (32.4%), Minería (21.4%), Transporte y almacenamiento (19.7%), Manufactura Local (13.4%) y Comercio (9.4%).

Existe en República Dominicana una amplia demanda de servicios y obras de infraestructura para el desarrollo del país, las cuales no pueden ser acometidas por falta de recursos. El área de la salud requiere más recursos, la seguridad de la ciudadanía, la justicia, viviendas, carreteras, se necesita incrementar la inversión en investigación, desarrollo e innovación, afrontar el grave problema del cambio climático, con especial cuidado en las fuentes de agua dulce, así como el saneamiento ambiental. Un grave problema que afronta el país para su desarrollo es el bajo nivel de inversión que ha rondado el 2% del PIB en los últimos años. El gasto de capital asignado en el presupuesto de 2019 equivalente a 3.1% del PIB, es insuficiente para acometer las obras de infraestructura necesarias para impulsar el desarrollo nacional de la República Dominicana. Para situarnos en la senda del desarrollo el país requiere inversiones de capital mínimo del 5% del Producto Interno Bruto año tras año, porque la acumulación

de capital amplía la capacidad productiva de la economía, siempre que se emplee eficientemente, y así lo indican organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Socialmente hablando, ¿Qué hizo Colombia que no debemos hacer?

1. Intentar aplicar la reforma en el 2021 y en plena pandemia.
2. Aplicar un impuesto de 10% a los ingresos de personas a partir de US\$374 dólares (RD\$21,300) cuando el salario mínimo es de US\$248 (RD\$14,250). Eso golpeó de frente a la clase media que encabeza las protestas.
3. Elevar el IVA a los productos de consumo básico en momentos de alto desempleo

Una profunda reforma fiscal es inevitable. Algunos podrían indicar que es innecesaria; que bastaría reducir el gasto en 4% del PIB y problema resuelto. Esa sería una propuesta desconectada de la realidad y del sentido común. Nuestro problema fiscal no se resuelve con planteamientos absurdos. Somos, después de Guatemala, el país de la región con menor gasto público como % del PIB. Hace 60 años, siendo Trujillo Jefe y Balaguer Presidente, el Gobierno gastaba 20.4% del PIB. Quien sostenga que podemos bajarlo a 16.4%, ponerlo al lado de ingresos corrientes (2019) de 14.4% y generar un déficit de 2% del PIB financiable sostenidamente con endeudamiento, no entiende. La

decisión tomada por el Gobierno de someter estos impuestos transitorios conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto del 2021, no nos parece adecuada.

En primer lugar, estamos enfrentando todavía una fuerte contracción económica. A agosto pasado, el PIB real acumulado había caído en 8.4% con relación al mismo período en 2019, proyectándose una caída cercana a 6.5% para el año completo. Durante el primer trimestre del 2021, la actividad económica seguirá en terreno negativo. A partir del segundo trimestre, dependiendo de la intensidad del programa de inversiones en infraestructura física que ejecute la administración del Presidente Abinader, entraremos a territorio de crecimiento positivo, gracias en parte a los niveles depresivos de actividad económica de abril-junio del 2020. Una vez la actividad económica acelere su recuperación durante el segundo semestre del 2021, el Gobierno encontrará un ambiente macroeconómico más adecuado para presentar a la Nación una propuesta de reforma fiscal integral que entraría en vigencia en el 2022. Económicamente, una reducción del déficit fiscal de 9.3% en el 2020 a 3.26% del PIB en el 2021, sería vista por el mercado global de capitales, los organismos multilaterales de financiamiento y las firmas calificadoras de riesgo, como una proeza sin precedentes en la región. En caso de que el Gobierno insista en bajarlo al 3.0% del PIB, una opción menos traumática para lograrlo sería reduciendo, transitoriamente, el presupuesto del Ministerio de Educación de 4.0% a 3.74% del PIB para el 2021: en vez de gastar RD\$194,510.2 millones en el 2021, que gaste RD\$181,285.8 millones.⁶⁰

Existe la necesidad que la Republica Dominicana se aboque a la realización de grandes reformas a su economía. A pesar de tener décadas de alto crecimiento económico, todo indica que este esfuerzo no ha sido suficiente para que el país pudiera alcanzar los umbrales del desarrollo que han alcanzado países de tamaño similares, en particular algunos países asiáticos. Para superar los umbrales del desarrollo, el país

⁶⁰ Andrés Dauhajre Hijo, Economía Política de la Reforma Fiscal. Disponible en <https://www.elcaribe.com.do/opiniones/economia-politica-de-la-reforma-fiscal/> [Economía Política de la Reforma Fiscal - Periódico El Caribe](#)

necesitará de una mayor capacidad de financiamiento que le permita tener los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de inversión en infraestructuras y en cohesión social. En este contexto, se hace necesario el combate y la disminución de la evasión y elusión fiscal, la disminución de la informalidad tributaria y mejorar la eficiencia del gasto público. (Pais Dominicano Temático, 2020)

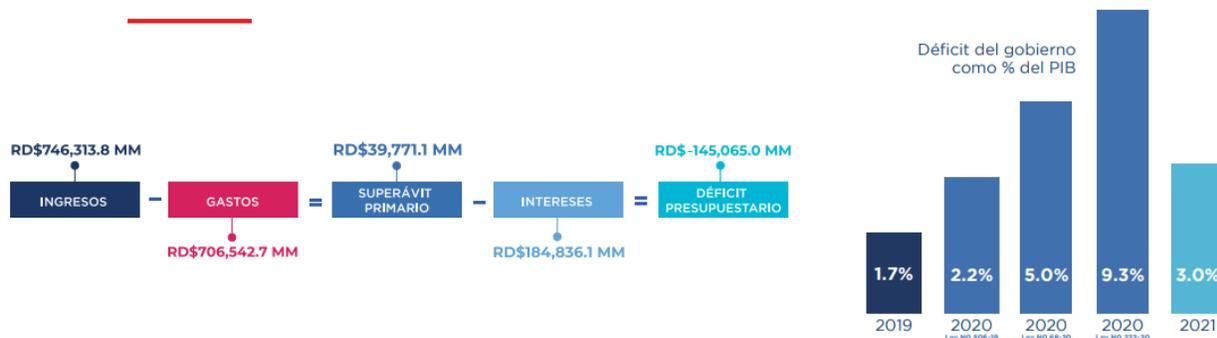
4.5. Finanzas Públicas. Efecto financiero.

Las finanzas públicas del año 2020 han presentado resultados muy alejados a lo proyectado inicialmente en la Ley No. 506-19, del 20 de diciembre de 2019, de Presupuesto General del Estado para el año fiscal 2020, principalmente explicado por la pandemia del COVID-19, así como sus consecuencias económicas negativas a nivel mundial:

VARIABLES	PROYECCIÓN FORMULACIÓN 2020 Ley No. 506-19	PROYECCIÓN REFORMULACIÓN Ley No. 68-20	PROYECCIÓN SEGUNDO REFORMULADO Ley No. 222-20	VARIACIÓN
 CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA	5.0%	0.0%	-4.0%	(-9.0 p.p)
 PRECIOS	4.0%	4.0%	4.0%	0.0 p.p
 TASA DE CAMBIO PROMEDIO	53.56	57.05	57.05	6.5%
 PRECIO DEL PETRÓLEO	59.10	30.10	38.50	-34.9%
 PRECIO DEL ORO	1,390.8	1,600.0	1,600.0	15.0%

Figure 5 Presupuesto Ciudadano es un documento que da conocer a la ciudadanía de manera clara y sencilla el modo en que se define el presupuesto, los recursos con los que cuenta y de qué manera se van a ejecutar. Disponible en DIGEPRESS.

De cada (RD\$100) que pague el gobierno en 2021, RD\$19.2 irían para educación, RD\$9.4 a la administración del gobierno, RD\$9.2 a protección social y RD\$7.2 irían a salud, mientras que RD\$31.9 se abonarían al pago de la deuda pública y el resto RD\$23.1 corresponde a energía, justicia, orden público y seguridad, protección del medio ambiente y otros servicios económicos, sociales y generales. Para garantizar la sostenibilidad de las finanzas Públicas, para el 2021 se tiene previsto un importante



El desempeño del ejercicio fiscal 2020 ha sido sumamente atípico para buena parte de los países del hemisferio

Las proyecciones sobre el desempeño de balances presupuestarios en la región Latinoamericana y Caribeña indican que la crisis sanitaria desatada por la pandemia COVID-19 ha disparado los déficit presupuestarios en la mayoría de los países

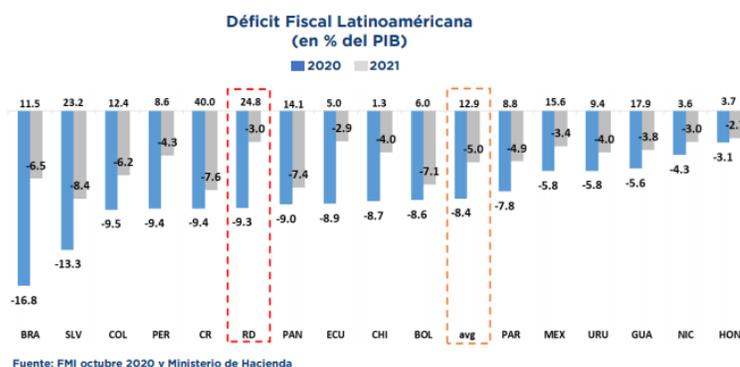


Figure 6 Digepress

En consecuencia, la concepción de una Reforma Fiscal necesariamente está ligada con la concepción del papel del Estado en la economía, con efectos permanentes sobre las finanzas públicas. No obstante, se debe tener siempre presente que los ingresos tributarios son la fuente económicamente sana para financiar el gasto público, donde éste último es un complejo entorno de necesidades, demandas y restricciones, con efectos económicos y sociales generados por la provisión de bienes públicos. Por tanto, las condiciones para lograr una Reforma Fiscal que permita la sustentabilidad de los objetivos públicos, necesariamente requiere de la suficiencia tributaria, en donde los impuestos deben generar los ingresos apropiados a los requerimientos del gasto público.

Obtenida ésta, no cabría duda para afirmar que las finanzas públicas constituyen el principal instrumento del gobierno para influir en la actividad económica y diseñar la orientación de su política económica: se puede alentar el crecimiento económico, combatir el desempleo y la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.⁶¹

En conclusión, las estimaciones contenidas en el PGE 2020 indican que los ingresos totales ascenderían a RD\$ 750,823.4 millones, representando un para un 15.3% del PIB. Sin embargo, la crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID-19 tuvo repercusiones importantes en las finanzas públicas, materializadas en menores recaudaciones por el debilitamiento de la actividad económica, y presiones de gastos generadas por la necesidad de aliviar la falta de ingreso generada a los sectores más vulnerables. En este contexto de estrategia de consolidación fiscal, la política y lineamientos para la gestión de la deuda pública se han basado en mantener un portafolio de deuda balanceado, disminuyendo los principales riesgos, en términos de reducción del porcentaje de deuda en moneda extranjera, a tasas de interés variable y mejorando el perfil de vencimientos de la deuda. Esto ayuda a evitar que la volatilidad en las variables de mercado como las tasas de interés y de cambio impacte significativamente al servicio de deuda pública ejerciendo presión en las finanzas públicas y generando mayor necesidad de financiamiento. Finalmente, el Ministerio de Hacienda reitera su compromiso tanto con el proceso de recuperación de la economía luego del impacto económico de la pandemia provocada por el COVID-19, como con la estabilidad macroeconómica, reflejado en el diseño de una política fiscal que impulsa el bienestar de la sociedad dominicana a través del manejo responsable de las finanzas públicas que garantiza la sostenibilidad fiscal, en un contexto de equidad, progresividad y mejora de la calidad del gasto público. (Ministerio de Hacienda, 2021). Por lo que el efecto en las finanzas públicas del Estado debido a una posible reforma fiscal en el año 2021-2022, radica en que ayudaría con el impacto del Covid-19 con la deuda pública frente a un posible incremento de ingresos fiscales lo cual equilibraría las finanzas del país.

⁶¹ Disponible en: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-informa-114-articulo-consideraciones-torno-una-reforma-fiscal-S0185084913713057>, [Consideraciones en torno a una Reforma Fiscal sustentable en México* | Economía Informa \(elsevier.es\)](#)

CAPÍTULO V: IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS FISCALES EN PAÍSES DE LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CASO COLOMBIANO.

5.1. Reformas fiscales de la Región América Latina y el Caribe

“Después de la tormenta siempre viene la calma”, un dicho que se puede trasladar a la economía mundial, pues una vez que los países están empezando a enfilarse su recuperación, cada vez entran más en el debate los planes de unos y otros para ajustar las finanzas después de la pandemia, lo que ha impulsado una ola de reformas fiscales a nivel global. El cambio más grande se haría en Estados Unidos, que pretende recaudar US\$2,5 billones. En América Latina, será impuesto a la riqueza. Cabe destacar que Latinoamérica, que ha sido la región más afectada en términos económicos y de contagios, también era una de las que entró a la crisis con un menor espacio fiscal, por lo que varios países avanzan sus reformas.⁶²

Conforme a publicación⁶³ realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, impulsado por el señor Alejandro Izquierdo⁶⁴ en abril del 2021, indica que América Latina y el Caribe (ALC) ya no crecían, incluso antes de la crisis provocada por el COVID-19. Para colmo de males, el PIB cayó 7,4% en 2020, y las finanzas públicas de la región se vieron muy afectadas. Tras una disminución del 25% en la recaudación fiscal (y una recuperación parcial), y tras un aumento en el gasto público de cerca del 3,5% del PIB dedicado a políticas de salud y preservación para sacar a flote a hogares, trabajos y empresas, el déficit fiscal promedio aumentó cerca del 9% del PIB en 2020, muy por encima de los niveles anteriores a la crisis del 3%. Proyecciones del BID sugieren que la deuda promedio podría ascender a casi el 80% del PIB a finales de 2022, un incremento aterrador en comparación con su promedio anterior a la crisis de 58%.

⁶² Pandemia impulsa una ola de reformas fiscales en el mundo | Internacional | Portafolio. Disponible en <https://www.portafolio.co/internacional/pandemia-impulsa-una-ola-de-reformas-fiscales-en-el-mundo-550880>

⁶³ Disponible en <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/una-estrategia-fiscal-post-covid-19-para-america-latina-y-el-caribe/>, Una estrategia fiscal post COVID-19 para América Latina y el Caribe - Ideas que Cuentan (iadb.org)

⁶⁴ Alejandro Izquierdo es Líder Técnico Principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

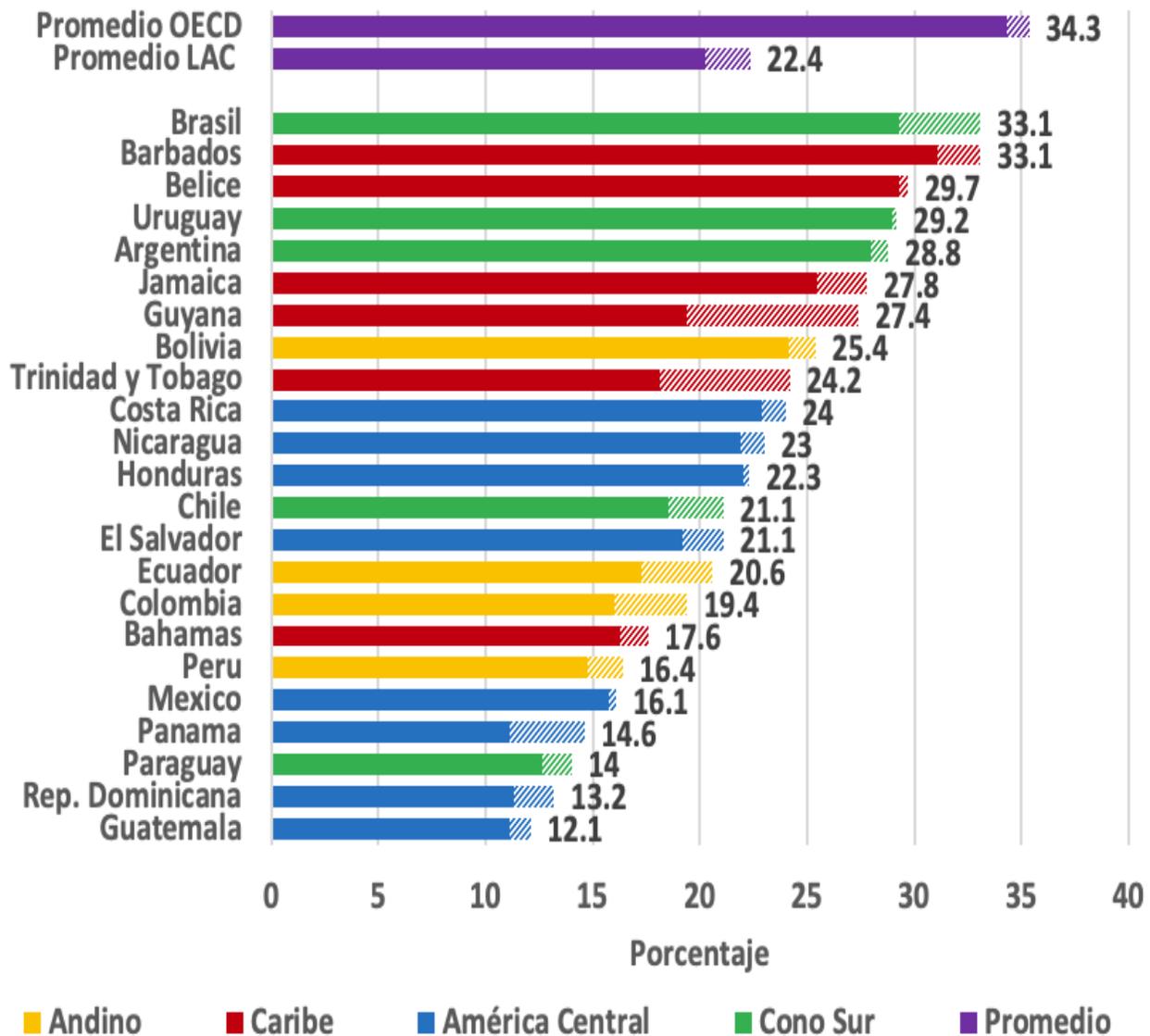
La sostenibilidad fiscal está claramente en juego y se necesita con urgencia una reforma fiscal que incluya cambios significativos en las políticas tributarias y de gasto público. Estas son esenciales para revertir el deterioro fiscal, promover el crecimiento, mejorar la equidad y prevenir la próxima crisis fiscal. ¿Cómo emprenderá la región estas reformas? ¿Cuál es la probabilidad de que este grave deterioro se revierta? ¿Y cuáles son las herramientas adecuadas para lograr dicho objetivo?

A medida que se recupera la actividad, es probable que se recupere también la recaudación fiscal. Sin embargo, los gobiernos no necesariamente volverán a los niveles de gasto anteriores. A modo de comparación, se puede pensar en el comportamiento del gasto público en la región en respuesta a la Gran Recesión de 2008-2009 y los años posteriores. Políticas supuestamente anticíclicas terminaron con grandes aumentos en el gasto público, entre los que se encuentran, principalmente, los salarios y las transferencias, que resultaron bastante difíciles o incluso imposibles de revertir. De hecho, esos dos componentes representaron en promedio casi dos tercios de la expansión, y fueron el germen de los desequilibrios fiscales que persisten hoy.

Dada la necesidad de consolidación fiscal, para aumentar la recaudación tributaria, las autoridades fiscales podrían incrementar las tasas o crear nuevos impuestos, o podrían expandir la base tributaria reduciendo el gasto tributario o mejorando el cumplimiento. Podría resultar tentador aumentar los impuestos (tasas o creación de nuevos impuestos), pero esto podría ser difícil de lograr, y en algunos casos, incluso resultaría contraproducente. Un problema de larga data en América Latina es su relativamente baja recaudación fiscal, con una media del 22,4% del PIB, que es inferior a la de los países desarrollados (34,3% en los países de la OCDE).

Sin embargo, existe una importante heterogeneidad en la región, que va desde los países con alta presión fiscal como Brasil, Barbados, Belice, Uruguay y Argentina, donde ésta fluctúa entre el 29% y el 34% del PIB, hasta los países con baja presión fiscal como Guatemala, República Dominicana, Paraguay, Panamá, México y Perú, donde ésta fluctúa entre el 12% y el 16% del PIB. En el caso de los países con alta presión fiscal, habrá que aplicar políticas distintas a la de aumentar la tributación -que involucren mayormente medidas por el lado del gasto. Para los países con baja presión fiscal, habrá

que aumentar las bases impositivas a medida que la recuperación cobre impulso y, en última instancia, el camino a seguir sería aumentar las tasas impositivas. Pero eso debe hacerse de manera que no se perjudique sustancialmente el crecimiento y la desigualdad.



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del BID, CIAT y la OCDE (2020), "Estadísticas de ingresos fiscales en América Latina y el Caribe", y WEO octubre, 2020.

CARTOGRAFÍA DE LAS REFORMAS FISCALES EN EL MUNDO PARA LIMITAR LOS EFECTOS DE LA CRISIS

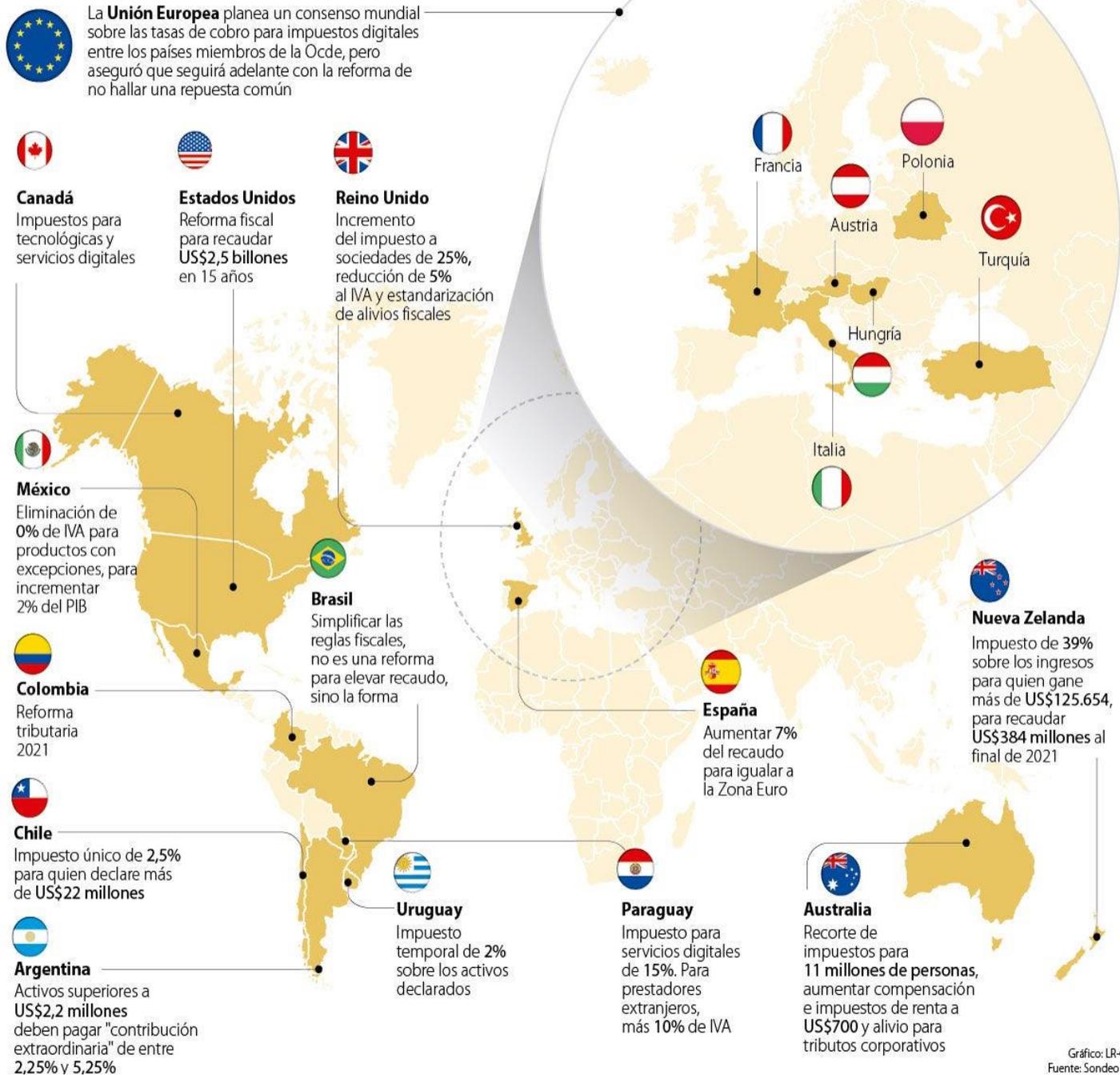


Figure 7 Los países que adelantan reformas en sus impuestos para compensar el hueco fiscal

⁶⁵ Los países que adelantan reformas en sus impuestos para compensar el hueco fiscal. Disponible en <https://www.larepublica.co/globoeconomia/los-paises-que-adelantan-reformas-en-sus-impuestos-para-compensar-el-hueco-fiscal-3154835>

5.2. Sistema Tributario colombiano y la DIAN

Los sistemas tributarios de los países democráticos se basan en una serie de principios consagrados en las constituciones o en las leyes, las cuales sirven de sustento para la creación de nuevas normas jurídicas; los principios “trascienden a las normas, establecen una armonía racional entre ellas, y constituyen una orientación en la interpretación de los textos legales” (Bravo, 1997, p. 44).

En Colombia, a nivel constitucional es importante destacar que la Constitución Nacional contiene principios fundamentales para el Sistema Tributario como el de la reserva de la legalidad en su origen, los de equidad, progresividad y eficiencia en su configuración y el de retroactividad en la aplicación de las leyes tributarias, contenidos en los artículos 338, 363, 150 numerales 11 y 12, 300 numeral 4, 313 numeral 4 todos de la Constitución Nacional. Por su parte, la jurisprudencia constitucional y la doctrina han derivado los de generalidad, igualdad, capacidad contributiva y no confiscatoriedad (Bravo, 2012, citado por Plazas, 2012). En seguida se desarrollan de manera sucinta los principales de ellos.

1. Deber de Tributar. El Artículo 95 Numeral 9 de la Constitución Nacional, CP, señala entre los deberes de los colombianos “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”. Se destaca aquí, que la contribución al bien común es un deber de todos los integrantes de la comunidad, y es allí donde se legitima el pago de los tributos; sin embargo, es de anotar que es en este deber donde se concretan los principios de equidad, igualdad, generalidad, progresividad para lograr una imposición justa..

2. Principio de Legalidad. (CP, art. 150 numerales 10, 11, 12 y art. 338). Este es un principio decisivo en el ordenamiento tributario. Se refiere al hecho de que todo tributo debe estar regulado por mandato legal. “Desde la famosa Magna Charta arrebatada al Rey Juan sin Tierra en Inglaterra en 1.215 se ha establecido como requisito cofundador del Estado de Derecho que no habrá impuestos sin representación” (Hincapié, 2014), significando con ello que no es dado imponer tributos al ciudadano si previamente no ha habido un proceso deliberativo, abierto a la opinión

pública, cuyo debate se lleva a cabo en los escenarios de actuación de la representación política, tanto a nivel nacional, como regional y local. La doctrina comparada da cuenta del apotegma “nullum tributum sine lege” en la exigencia de una ley formal, y no en su sentido material.

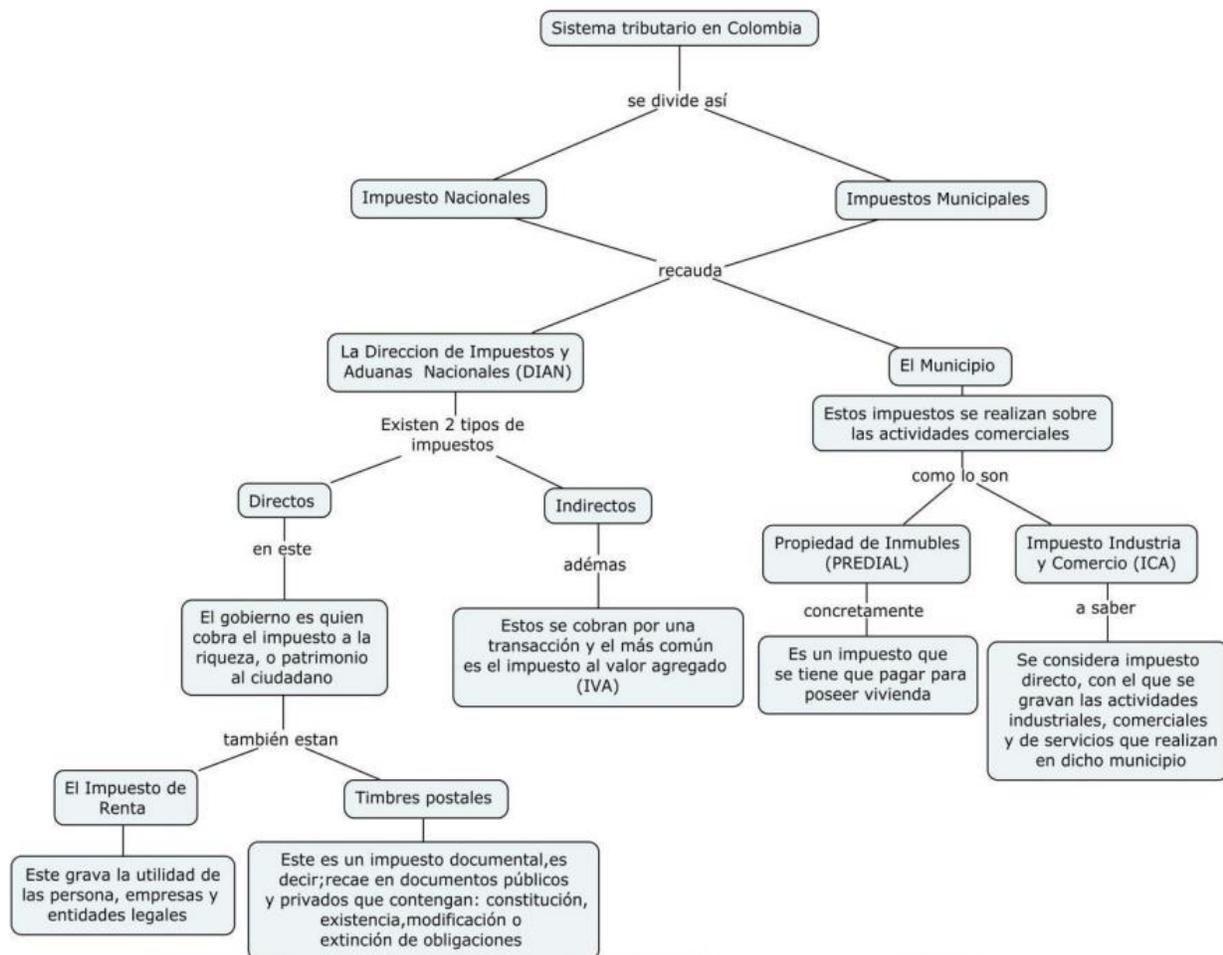
3. Principio de Equidad (CP, 1991, art. 363). Es llamado por Zavala (2001, citado por Masbernat (2014) como principio de equidad o justicia tributaria, y lo entiende en el sentido de que: [...] el tributo se va a establecer en atención al contexto social al cual se va a aplicar y de esta forma, en ningún caso, el tributo puede establecerse con el fin de gravar desproporcionadamente a los sujetos que caen en el hecho gravado. (p. 321)

4. El principio de Progresividad. Hace referencia a la capacidad de pago del contribuyente; es decir: [...] el volumen de su riqueza. Este elemento ha servido como fundamento de la progresividad, y prescribe que no todos los que obtienen servicios (beneficios) por parte del Estado solventarán su costo; y algunos que no obtienen beneficios, sin embargo, solventarán el costo de otorgárselos a otros. (Masbernat, 2014, p. 153). Este principio entonces, busca que los gravámenes recaigan, en mayor proporción, en aquellos ciudadanos que tienen mayores rentas y haberes, es decir en aquellos que puedan soportar la carga que les impone el Estado. Según la consideración de Arrow et al. (1991, citado por Bonilla, 2014), “la progresividad del tributo y del gasto debe tener como punto de referencia la capacidad de pago del contribuyente; y, que por tanto, siempre es una medida relativa” (p. 21).

5. Principio de Irretroactividad de la ley (C P, 1991, art. 363). Este principio consagrado en la Constitución Nacional establece una garantía para la estabilidad de las situaciones económicas alcanzadas por el ciudadano en un momento determinado. Como lo señala Bravo (1997) con este principio quiso el constituyente garantizarle a los contribuyentes que no habrá sorpresas respecto de sus obligaciones patrimoniales. Significa que las normas tributarias que regulan un tributo solo pueden aplicarse a partir de la vigencia de la ley y no para períodos anteriores a su promulgación.

6. Principio de eficiencia (CP, art. 363). Este principio es más de orden gerencial y administrativo antes que del tributo en sí. Con él se pretende facilitar al contribuyente el pago de sus obligaciones, sin trámites complejos que impliquen pérdida de tiempo y de recursos tanto a los sujetos pasivos como a la administración. Se espera que el caudal recaudado se acerque o supere lo esperado, con el objeto de que el Estado pueda realizar adecuadamente la función pública en beneficio general. (Universidad Mariana, San Juan, Colombia, 2016)

Sistema Tributario en Colombia⁶⁶



⁶⁶ CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA. Disponible en https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/19927/5/2020_com%C3%B3_funciona_sistema.pdf

En América Latina, Colombia se caracteriza por una relación de impuestos directos sobre indirectos por encima del promedio de los países ilustrados, así como por un aporte tributario promedio; Colombia presenta menor recaudo de impuestos directos e indirectos como proporción del PIB que el promedio. Brasil está en el promedio en todas las dimensiones, su composición está más centrada en los impuestos indirectos. En México la mayor parte del recaudo proviene de impuestos directos. Chile hace parte del promedio en impuestos indirectos y aporte tributario, y supera el promedio regional en las demás dimensiones; y Ecuador sólo se encuentra en el promedio por el peso de la tributación indirecta, en las demás dimensiones; está por debajo. La carga tributaria de Argentina se encuentra volcada sobre impuestos indirectos y su recaudo total como porcentaje del PIB supera el promedio de los países. México y Ecuador tienen un aporte tributario reducido. La estructura tributaria colombiana contribuiría más a mejorar la equidad en la distribución del ingreso si se reduce la participación de los impuestos indirectos. Los impuestos directos mejorarían la progresividad del sistema tributario si las tarifas efectivas de tributación muestran un comportamiento aún más progresivo entre todos los declarantes; y si la progresividad se da más en función del ingreso total, y con muy pocas tarifas y tratamientos diferenciales por cada fuente de ingreso (en particular capital y trabajo), y con un mejor balance entre el recaudo a personas y empresas. La reconocida complejidad del sistema, y sus múltiples excepciones, hacen que las empresas de mayores utilidades paguen tasas efectivas de tributación menores que empresas de menores utilidades. Este hecho coadyuva en las elevadas tasas de informalidad empresarial, y restringe el crecimiento de las pequeñas empresas. La simplificación del sistema y la eliminación de muchos de sus tratamientos diferenciales permiten mayor efectividad en el control de la evasión y elusión fiscal; trae mejoras en equidad vertical y horizontal, y facilita la administración del recaudo; permitiría una política fiscal más eficiente y equitativa. (CEPAL, 2017)

Para el año 2020, el porcentaje de los impuestos es como se muestra a continuación:

IMPUESTO	DEFINICIÓN	TARIFA
Renta y Ganancia Ocasional y Dividendos	El impuesto sobre la renta tiene cubrimiento nacional y grava las utilidades derivadas de las operaciones ordinarias de la empresa. El impuesto de ganancia ocasional es complementario al impuesto sobre la renta y grava las ganancias derivadas de actividades no contempladas en las operaciones ordinarias.	Impuesto de renta: 32% para 2020. Ganancia Ocasional: 10% Dividendos 10%
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Es un impuesto indirecto nacional sobre la prestación de servicios y venta e importación de bienes.	Tres tarifas según el bien o servicio: 0%, 5% y 19%
Impuesto al consumo	Impuesto indirecto que grava los sectores de vehículos, telecomunicaciones, comidas y bebidas.	2%, 4%, 8% y 16%
Impuesto a las Transacciones Financieras	Impuesto aplicado a cada transacción destinada a retirar fondos de cuentas corrientes, ahorros y cheques de gerencia.	0,4% por operación
Impuesto de Industria y Comercio	Impuesto aplicado a las actividades industriales, comerciales o de servicios realizadas en la jurisdicción de una municipalidad o distrito, por un contribuyente con o sin establecimiento comercial. Se cobra y administra por las municipalidades o distritos correspondientes.	Entre 0,2% y 1,4% de los ingresos de la compañía
Impuesto Predial	Impuesto que grava anualmente el derecho de propiedad, usufructo o posesión de un bien inmueble localizado en Colombia, que es cobrado y administrado por las municipalidades o distritos donde se ubica el inmueble.	Entre 0,5% al 1,6%

Figure 8 IMPUESTOS EN COLOMBIA

Fuente: [Régimen tributario en Colombia | Invierta en Colombia \(investincolombia.com.co\)](https://www.investincolombia.com.co)

En Colombia existen impuestos a nivel nacional y regional. Los impuestos de carácter nacional (renta, IVA, consumo) aplican para todas las personas naturales o jurídicas residentes en el país y los impuestos de carácter regional (ICA, predial) son determinados por cada departamento o municipio conforme los parámetros fijados por la Ley.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)⁶⁷

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se constituyó como Unidad Administrativa Especial, mediante Decreto 2117 de 1992, cuando el 1º de junio del año 1993 se fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) con la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN).

Mediante el Decreto 1071 de 1999 se da una nueva reestructuración y se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). De igual manera, el 22 de octubre de 2008, por medio del Decreto 4048 se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El 26 de abril de 2011 mediante el Decreto 1321 se modificó y adicionó el Decreto 4048 de 2008, relacionado con la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El 17 de julio de 2015 mediante Decreto 1292 se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La DIAN está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La jurisdicción de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales comprende el territorio nacional, y su domicilio principal es la ciudad de Bogotá, D.C. La DIAN hace presencia en las siguientes ciudades y municipios de Colombia, distribuidas así:

⁶⁷ Disponible en [Presentación \(dian.gov.co\)](https://www.dian.gov.co) <https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Paginas/Presentacion.aspx>

Dirección Seccional Impuestos y Aduanas (30)	Dirección Seccional de Aduanas (6)	Dirección Seccional de Impuestos (7)	Dirección Seccional Delegadas de Impuestos y Aduanas (7)	Puntos de Contactos
Arauca, Armenia, Barrancabermeja, Bucaramanga, Buenaventura, Florencia, Girardot, Ibagué, Ipiales, Leticia, Maicao, Manizales, Montería, Neiva, Palmira, Yopal, Pasto, Pereira, Popayán, Rioacha, Santa Marta, San Andrés, Sincelejo, Sogamoso, Tunja, Tuluá, Urabá, Quibdó, Valledupar, Villavicencio.	Bogotá, Barranquilla, Cali, Cartagena, Cucúta, Medellín.	Bogotá, Barranquilla, Cali, Cartagena, Cucúta, Medellín, Grandes Contribuyentes en Bogotá.	Mitú, San José del Guaviare, Puerto Asís, Túmaco, Puerto Carreño, Inírida, Pamplona.	Pitalito, Ocaña, Magangue, La Dorada, La Estrella, Barzal y Buga, Cali Centro, Cali Sur, en Bogotá: Aduana de Bogotá, Américas, Bima, Bosa, Centro, Calle75, Carrera 30, Suba.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad. La DIAN existe para coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano y la protección del orden público, económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduanera y cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los

juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

Funciones de la DIAN

1. Administrar los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y comercio exterior, así como los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior, en lo correspondiente a su recaudación, fiscalización, control, represión, penalización, liquidación, discusión, cobro, devolución y sanción;
2. Dirigir y administrar la gestión aduanera y disponer de las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación;
3. Reconocer y pagar las recompensas y participaciones en dinero o en especie por colaboración eficaz de terceros en el control al contrabando, evasión y corrupción;
4. Dirigir, administrar, controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones a nivel nacional, en concordancia con las políticas trazadas en el programa macroeconómico y las políticas generales adoptadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dentro del modelo de gestión institucional;
5. Controlar y vigilar las operaciones derivadas del régimen cambiario que no sean competencia de otra entidad;
6. Vigilar y controlar las actividades de las personas que ejerzan de manera profesional la compra y venta de divisas;
7. Administrar y supervisar el aparato armado que ejerce las funciones de policía fiscal y aduanera, como soporte y apoyo a las funciones de investigación y determinación propia

de las dependencias de fiscalización tributaria, aduanera y cambiaria, así como el ejercicio por parte del mismo de las funciones de policía judicial;

8. Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, orientadas a establecer alianzas estratégicas para combatir la evasión, el contrabando y la morosidad tributaria, aduanera y cambiaria;

9. Fijar los precios a cobrar por la venta de bienes y servicios, así como de los servicios extraordinarios;

10. Administrar y controlar los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales de Exportación y las Sociedades de Comercialización Internacional;

11. Interpretar y actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia de impuestos nacionales, aduanera, y de control cambiario por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones".

12. Participar y conceptuar en el estudio y elaboración de proyectos de ley, decretos o acuerdos internacionales que contemplen aspectos tributarios, aduaneros o de control cambiario;

13. Participar en los procesos de celebración de acuerdos internacionales en materia de control tributario, aduanero y cambiario y los relacionados con el comercio internacional en los mismos aspectos;

14. Celebrar convenios remunerados o gratuitos para la divulgación, asistencia, fortalecimiento de la gestión, recaudación, control, fiscalización, discusión y cobro de contribuciones parafiscales, impuestos, tasas y contribuciones de competencia de otras entidades;

15. Ejercer las funciones de policía judicial, de conformidad con las normas legales;

16. Diseñar, desarrollar y evaluar el sistema de control interno de la Entidad, en los términos definidos por la ley;
17. Administrar y disponer de los recursos humanos, financieros, físicos y de conocimiento, así como de la prestación de los servicios generales en la Entidad;
18. Compilar, actualizar y divulgar las normas sobre regímenes tributarios del orden nacional, aduanero, de comercio exterior en los asuntos de su competencia, y de control de cambios por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones;
19. Desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para cumplir con las funciones de su competencia;
20. Las demás que le asigne la ley.

Para mayor información consultar las siguientes normas:

- Decreto 1071 de 26 de junio de 1999
- Decreto 3626 de 10 de octubre de 2005
- Decreto 4048 del 22 de octubre de 2008
- Decreto 1321 del 26 de abril de 2011
- Decreto 1292 del 17 de julio de 2015
- Decreto 2183 de 2017

CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS AL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO

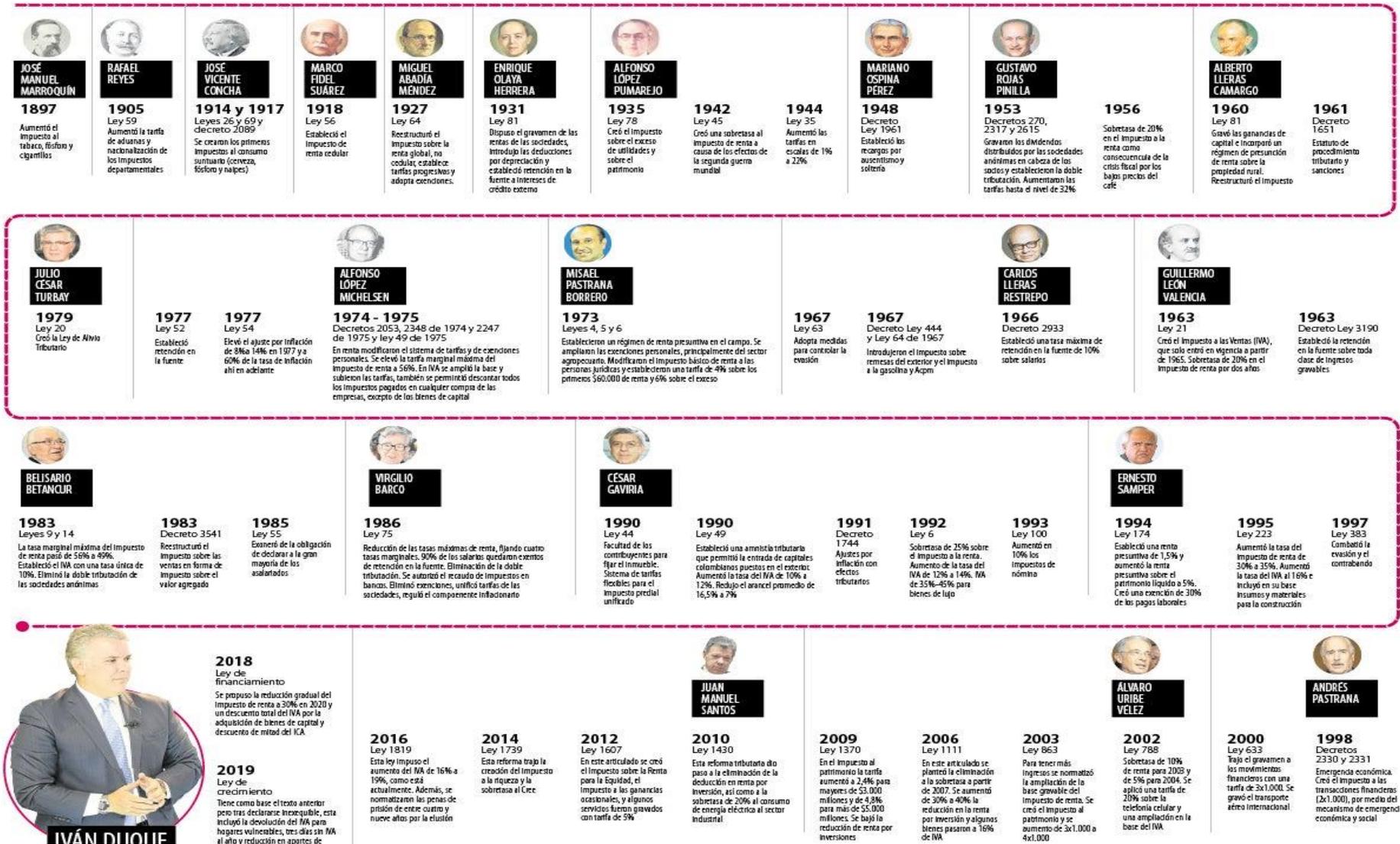


Figure 9

En Colombia se han hecho más de 50 reformas tributarias desde 1897

Fuente: <https://www.larepublica.co/especiales/mis-documentos-semana-santa-2021/en-colombia-se-han-hecho-mas-de-50-reformas-al-sistema-tributario-en-mas-de-un-siglo-3147619>

En los últimos años la estructura tributaria colombiana se ha caracterizado por un elevado grado de inestabilidad, producto del gran número de reformas que se han llevado a cabo. Sin ir muy lejos, tan sólo desde el año 2000 se implementaron tres reformas significativas, esto sin incluir el impuesto a la seguridad democrática introducido vía el Estado de Conmoción Interior en 2002. Aunque las reformas de la última década han sido efectivas para incrementar el recaudo, han causado un retroceso en la estructura tributaria del país. A su turno, los efectos de dicha estructura sobre la eficiencia del aparato productivo son objeto de preocupación permanente. La inversión, por ejemplo, se ha visto minada por el continuo cambio en las reglas de juego, desincentivando el crecimiento económico.

5.3. Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible en Colombia. Reacción de rechazo.

La política fiscal colombiana presenta retos cuya gestión es inaplazable. Lograr una combinación de medidas que mejoren la equidad, fortalezcan la política de lucha contra la pobreza y sean propicias para el crecimiento económico y la generación de empleo, con criterios de solidaridad, en un marco de sostenibilidad fiscal que garantice su permanencia, podrá generar un círculo virtuoso en que el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal y la mayor equidad se retroalimenten, incrementando el bienestar de la población colombiana. La pandemia del COVID-19 ha tenido efectos que hacen más importante abocar estas reformas prontamente. De una parte, la reducción en el crecimiento económico y su efecto asimétrico en contra de los primeros deciles del ingreso elevó los niveles de pobreza y, con ello, las necesidades de mayor gasto y estímulos para la generación de empleo para contrarrestarla. De otra parte, el balance público ha sufrido importantes efectos negativos derivados de la pandemia. La caída del producto y la capacidad productiva en el corto y mediano plazo generan una disminución en los ingresos públicos, mientras que el gasto ha aumentado como consecuencia de las necesidades propias de la atención de la pandemia y de las requeridas estrategias de reactivación. En este contexto, se necesita apuntalar prontamente la credibilidad de la política fiscal. De esta forma, se obtendrá la flexibilidad para tener una postura contra

cíclica, que implica altos déficits en el corto plazo, sin generar un incremento en las tasas de interés que obstruya la recuperación económica. El propósito del proyecto de ley es articular un conjunto de medidas orientadas a optimizar la política fiscal para fortalecer la lucha contra la pobreza y reducir la desigualdad, con criterios de solidaridad, en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas. Para ello, el Gobierno cuenta con tres instrumentos principales: i) la redefinición de la política fiscal con miras a establecer sendas de metas fiscales creíbles y factibles para salvaguardar la sostenibilidad de los pasivos públicos, ii) el gasto público, que busca incrementarse y racionalizarse estructuralmente; y iii) los impuestos, como fuente de ingreso permanente para financiar esos gastos sociales y mejorar la distribución de la riqueza, así como como mecanismos para la reasignación de cargas ambientales. (IMG, 2021)

En otras palabras, el proyecto de ley 594/2021 senado y 439/2021 cámara, contempla un conjunto de medidas de política fiscal que están estructuralmente relacionadas y conforman una agrupación coherente de acciones de política pública o instrumentos, así: (KPMG, 2021)

1. Redefinición de la regla fiscal en donde la variable de endeudamiento empieza a considerarse como parte de su funcionamiento, y se redefinen otros aspectos, como por ejemplo la cláusula de escape de la regla.
2. Fortalecimiento y focalización del gasto social mediante la permanencia del Programa complementario de Ingreso Solidario (PIS) que existirá en adición a los programas sociales actuales (Familias en acción, Jóvenes en acción, Colombia Mayo) y los subsidios de energía y gas combustibles)
3. La redistribución de las cargas tributarias y ambientales para financiar el aumento en el gasto social, promover la progresividad del sistema tributario e incentivar el desarrollo sostenible y el crecimiento limpio.

Los puntos más criticados de este proyecto de ley⁶⁸ son los impuestos que tendrán algunos sectores de la economía y la ampliación de la base de personas que deberán

⁶⁸ Para más información sobre el análisis detallado del proyecto de Ley, consultar: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/co/pdf/2021/04/KPMG-PPT-Reforma-2021.pdf>

de declarar renta a partir del 2022. Para el profesor Jaime Rendón, director del Centro de Estudios e Investigaciones Rurales (CEIR) de Unisalle, esta propuesta llega en un mal momento del país: la sociedad se encuentra inmersa en una crisis social, económica y política; representada en las altas tasas de desempleo, un aumento en la desigualdad y la estrepitosa caída del crecimiento económico, así que este proyecto de ley no favorece a la llamada clase media que, en su mayoría, es la población trabajadora del país. Según Rendón, “este proyecto de reforma no va a mejorar del todo al país sino que podría conllevar a que la diferencia entre pobres y ricos sea cada vez mayor, eliminando a la clase media; por ejemplo, una persona que se gana 4 salarios mínimos dejará de ahorrar dado que tendrá que declarar y pagar renta y adicional, deberá ampliar su presupuesto mensual para pagar IVA en ciertos productos de consumo diario como la gasolina, los huevos, la leche y algunos servicios públicos, así que, si bien la reforma podría mejorar las condiciones de la población más pobre, generará impactos significativos en las capas media de la sociedad. Sin embargo, si bien la tributación en Colombia se debe reformar de manera estructural, ante la coyuntura no es el único camino que tiene el gobierno para ayudar a esta población, como medida de emergencia se podrían congelar los beneficios entregados en la reforma pasada que podrían significar para el año próximo recursos por 13 billones de pesos.”

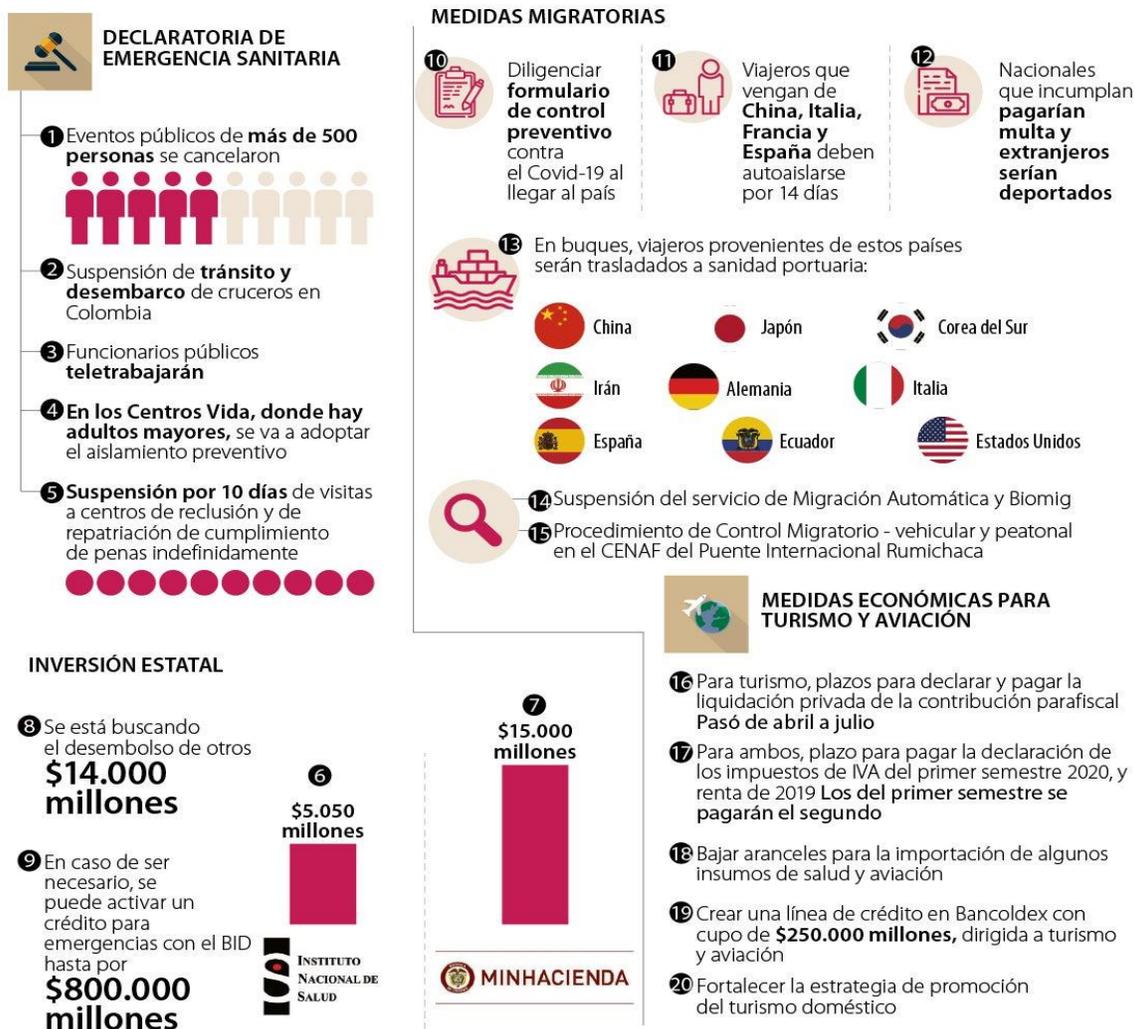
Una de las alternativas que propone Rendón en términos fiscales y tributarios es realizar una nueva tributación que se enfoque en ser justa, equitativa y verde, que conduzca a un gran pacto social por una nueva tributación; así se podrían priorizar las necesidades de las poblaciones más pobres partiendo de la captación de recursos a través de estrategias más equilibradas como un reajuste del impuesto a la tierra y en general a la gestión predial, una mayor tributación para las personas de más altos ingresos, incluyendo el reajuste a la renta por dividendos, la revisión de las zonas francas, el pago sobre patrimonios en paraísos fiscales, y un examen exhaustivo de las exenciones existentes, adicionalmente a unos estrictos programas de control de gasto público y el enfrentar la corrupción que hoy le significa al fisco colombiana perder recursos por más de 50 billones de pesos, entre otros. (Universidad de La Salle, 2021)

Ante la presencia de este proyecto de ley, surgieron muchas protestas y en consecuencia un rechazo y retiro del mismo, debido a que en medio de la pandemia COVID-19, en su pulso con sindicatos y con la sociedad en general, el Gobierno, que ya venía con una baja aprobación popular y sin mayorías en el Congreso, se ha quedado aún más solo y hasta el expresidente Álvaro Uribe, mentor de Duque y líder del partido de Gobierno, el Centro Democrático, cuestionaba a diario el proyecto enviado el 15 de abril al Congreso. Pese a que no lo dicen abiertamente, el desgaste que arrastraba Duque cuando se aproximaba al tercero de sus cuatro años de Gobierno, sumado a la crisis de orden público en que desembocaron las protestas contra la reforma fiscal, era una preocupación entre los barones de la derecha por el impacto negativo que las políticas del Gobierno seguramente tendrán en las elecciones legislativas y presidenciales de 2022. Tampoco los empresarios han cerrado filas en torno al Gobierno esta vez y, aunque reconocen la necesidad de hacer una reforma fiscal, no están de acuerdo con su contenido porque acaba penalizando con más impuestos a los mismos de siempre. Entre los pocos que respaldaron la reforma estaban un grupo de 50 reconocidos economistas que en una carta afirmaron “que la propuesta del Gobierno busca proteger a los más vulnerables, recuperar la economía y asegurar la sostenibilidad fiscal”. *“Sin embargo, nos preocupa que la propuesta de reforma tributaria del Gobierno no considere una mayor progresividad para los niveles más altos de ingreso”*, señalaron los expertos.

La reforma, que tendrá un arduo camino para ser aprobada y ya generó una multitudinaria protesta a nivel nacional, busca aumentar los impuestos, sobre todo, a los ingresos medios y altos y a algunos productos y servicios básicos. El recaudo se espera gastar principalmente en compromisos de deuda. Ante esta reacción negativa y de rechazo por el pueblo colombiano, el presidente Iván Duque anunció la retirada de su polémica reforma tributaria. Sin embargo, también ordenó la tramitación de una nueva iniciativa de ley en materia fiscal. La falta de consenso político y la crítica situación de

orden público y denuncias de violaciones a los derechos humanos, en medio de cuatro días consecutivos de protestas en todo el país, llevaron al mandatario a tomar la decisión.

RADIOGRAFÍA DE LAS MEDIDAS PARA CONTENER EL COVID-19 EN COLOMBIA



Fuente: Presidencia, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud / Gráfico: LR-AL

Figure 10 Las 20 medidas con las que el Gobierno busca atajar la crisis económica este año
Fuente: Las 20 medidas con las que el Gobierno busca atajar la crisis económica este año (larepublica.co)

CONCLUSIÓN

Una de las falencias del sistema impositivo latinoamericano radica en lo reducido del universo tributario, en el que la presión tributaria se encuentra relativamente muy concentrada en unos pocos. Otra es que la estructura impositiva no está diseñada con carácter redistributivo, puesto que se sustenta sobre todo en instrumentos impositivos indirectos. De este modo, aumentar el número de contribuyentes y la eficacia recaudatoria, así como dotar de una mayor importancia relativa a la imposición directa, son dos elementos clave para avanzar en la progresividad.

Asimismo, el nivel de evasión y elusión fiscal que se advierte en los sistemas tributarios latinoamericanos, en parte por la compleja y engorrosa regulación impositiva, frena enormemente la capacidad del Estado de ofrecer servicios públicos de calidad. Para lograr una mayor recaudación tributaria se requiere más simplificación, y que cada país reconozca el nivel de complejidad que es capaz de asumir y gestionar. También es preciso contar con un marco fiscal internacional más coordinado y condiciones internacionales que apoyen estas reformas.

La existencia de los llamados paraísos fiscales y una regulación laxa en lo referente a los precios de transferencia de las compañías transnacionales también obstaculizan la consecución de un sistema tributario eficiente y de mayor equidad.

Debido a la escasa ética tributaria que se observa en el conjunto de las sociedades latinoamericanas, es difícil luchar contra la desigualdad y la pobreza. Las obligaciones tributarias son concomitantes a estos derechos y la sociedad debe ser plenamente consciente de ello mediante una mayor educación y sensibilización en materia fiscal. Por todo lo anterior, resulta crucial avanzar en estas prioridades, con las cuales se busca reducir la desafección institucional presente en la región, que fomenta el círculo vicioso de falta de confianza entre Estado y ciudadanía. Es preciso revertir esta tendencia y promover círculos virtuosos que impulsen una mayor participación de todos los actores de la sociedad y una visión más allá del corto plazo.⁶⁹

⁶⁹ Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1457/S2012057_es.pdf, REFORMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo

Como hemos planteado a lo largo de nuestra investigación, la factibilidad de una reforma fiscal durante la pandemia Covid-19 en la República Dominicana es improcedente específicamente para el año 2021, conforme los diferentes autores y posiciones que hemos presentado, debido a que no están las condiciones económicas, sociales, financieras y tributarias para aplicar una reforma tributaria que tenga como fin aumentar impuestos en demasía. Actualmente nuestro país presenta desafíos en modo macro desde el punto de vista tributario y fiscal ya que las recaudaciones han presentado un descenso desde el 2019 hasta la fecha, aunque en los últimos meses, la recesión económica del país ha ido evolucionando conforme se apertura medidas tomadas por el Gobierno Dominicano. No obstante, hay una realidad inminente y es que el Covid-19 aún está presente entre nuestros ciudadanos y el mundo entero y el principal enfoque que posee el Estado Dominicano es salvaguardar la vida y salud integras de cada uno de sus habitantes.

Posterior a una posible discusión sostenida a finales del 2021 y principios del 2022 entre los principales entes gestores de las diferentes clases económicas de República Dominicana, se llegaría a una implementación consensuada en cuanto a forma y fondo de la reforma fiscal a ejecutar, debido a que existe una realidad global en cuanto al gasto público, que no debe continuar alimentándose del endeudamiento, sino que es necesario adoptar nuevas formas de obtención de ingresos, pero siempre teniendo presente que se debe procurar reducir el impacto posiblemente negativo ante la sociedad desde el punto de vista económico y financiero de los más desposeídos.

De realizar una reforma fiscal para el año 2022 se debe estudiar el impacto y los efectos planteados en esta investigación, tomando como referencia la experiencia de implementación de reformas fiscales en países de la región de América Latina y el Caribe y la posición social de los ciudadanos que serían directamente afectados ante un nuevo régimen o sistema impositivo.

RECOMENDACIONES

- Cualquier reforma tributaria progresiva debe considerar como objetivo social el avance en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, pero también la promoción de la competitividad y un mejor funcionamiento de los mercados.
- Aumentar la eficiencia del gasto público, para lo que es imperativo mejorar la transparencia, la representatividad y la eficacia de las instituciones del Estado y de sus gastos.
- Para superar la cuasi voluntariedad de los sistemas impositivos, la administración pública deber hacer un uso eficaz de los recursos obtenidos mediante tributos.
- Además, perfeccionar las instituciones presupuestarias, tanto en lo que se refiere al proceso de definición como al de seguimiento y supervisión de los presupuestos públicos, debe ser otra de las prioridades gubernamentales.
- Por otra parte, los ciudadanos deben ser conscientes de las necesidades fiscales a las que es preciso responder para un ejercicio efectivo de los derechos ya reconocidos.
- En definitiva, a pesar de las incertidumbres económicas en el horizonte, América Latina debe promover insistentemente la reforma de sus estructuras fiscales, a fin de consolidar los avances sociales alcanzados y dotar al Estado de mayor capacidad de maniobra para afrontar los diferentes problemas que afectan a la ciudadanía, en especial, la necesidad de una mayor protección social.⁷⁰

El Banco Mundial realizó un estudio para República Dominicana titulado “Hacia un Sistema Tributario más Eficiente” publicado en junio de 2017, con el objetivo de “respaldar los esfuerzos del Gobierno por aumentar los ingresos y reforzar la estabilidad fiscal” y se propone lo siguiente:

- La reforma del uso de la tarjeta de exención de ITBIS para la adquisición de bienes y servicios seleccionados podría reducir drásticamente la evasión del ITBIS.
- La eliminación de los impuestos “incómodos” que generan poca recaudación simplificaría la administración tributaria y facilitaría el cumplimiento.

⁷⁰ *Ibíd.*

- La simplificación de las exenciones al ITBIS podría incrementar sustancialmente los ingresos públicos con un impacto mínimo en los hogares pobres.
- Incorporar análisis rutinarios y rigurosos de costos y beneficios de todos los incentivos y los gastos fiscales de las empresas como un primer paso de su reforma, y adoptar cláusulas de caducidad claras en toda la legislación que genera o modifica incentivos fiscales.
- Corregir las distorsiones en el sistema tributario, revisar el conjunto de exenciones tributarias, mejorar la administración para evitar la evasión y la elusión fiscal, así como mejorar la gestión del gasto para hacerlo más eficiente. Pero es imperativo una ley de responsabilidad fiscal que asegure un uso pulcro y eficiente del gasto público.⁷¹
- Evitar los impuestos “transitorios”; eso ahuyenta a la inversión. La propuesta debe simplificar el sistema, sustituyendo impuestos y mecanismos anti-cíclicos por figuras sencillas pro-cíclicas, que faciliten la administración de los impuestos. Además, la reforma debe ser estructurada de manera que todo el mundo reciba un pequeño pellizco, aunque la intensidad del mismo en algunos segmentos sea mayor. Debe incorporar mecanismos de compensación a aquellos segmentos de la población que no están, por el momento, en capacidad de valerse por sus propios medios. Dada la coyuntura actual caracterizada por choques asimétricos en la geografía de los sectores económicos, debe ser diseñada para entrar en vigencia en dos etapas: una que arrancararía en 2022 y otra en 2023. Lo anterior es necesario pues la reforma debe diseñarse para incorporar bases tributarias que hoy día están exentas, no para elevar tasas impositivas.⁷²

⁷¹ Disponible en <http://www.codeco.com.do/Reforma%20Fiscal%20en%20el%202020.pdf>, Reforma Fiscal en el 2020.pdf (codeco.com.do)

⁷² Disponible en <https://www.elcaribe.com.do/opiniones/economia-politica-de-la-reforma-fiscal/>, Economía Política de la Reforma Fiscal - Periódico El Caribe

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alegra. (2021). Obtenido de

https://f.hubspotusercontent40.net/hubfs/6180490/eBooks/Gui%CC%81a%20Tributaria%20DOM%202021.pdf?utm_campaign=LeadNurturing-%20N%C3%B3mina%20electr%C3%B3nica&utm_medium=email&_hsenc=p2ANqtz--4S9Dr58n19JpywCS0kWrzuN0_gnw4AfsAa4yXm0hIrtVZI4LS4N17J-SD-rxN-ou

Banco Central de la República Dominicana. (s.f.). (H. V. Albizu, Productor) Obtenido de <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4863-la-economia-dominicana-frente-al-covid19-retos-y-perspectivas>

Banco Interamericano de Desarrollo. (1964). Estudio fiscal de Panamá: Problemas y reformas propuestas. DC.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Obtenido de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>

Barnichta, E. (2011). Derecho Tributario (Vol. I).

BID (2013), More than revenues, Taxation as a development tool, Banco Interamericano de Desarrollo.

Bravo, J. R. (2012). Derecho Tributario Sustantivo. Recuperado el 27 de junio de 2021

Centro de Estudios Tributarios Universidad de Chile. (s.f.). (D. C.–F. UChile, Ed.)

Recuperado el 28 de mayo de 2021, de

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiG7KL-yezWAhXrTTABHWLxDKMQFjAMegQIHBAD&url=https%3A%2F%2Frevistas.uchile.cl%2Findex.php%2FRET%2Farticle%2Fdownload%2F41117%2F42660%2F&usg=AOvVaw0MnvvnoxYE7FlwslJCf392>

- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2012). (Germania Montas)
Obtenido de
https://www.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/2012/Espanol/chile_2012_tema_1-2_r-dominicana_montas.pdf
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2020). (A. Collosa, Editor)
- CEPAL (2013), Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Tax reform and renewal of the fiscal covenant, Naciones Unidas,
<https://www.cepal.org/en/publications/3101-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2013-tax-reform-and-renewal-fiscal>. [20]
- CEPAL (2018), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030, Naciones Unidas,
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf.
- CEPAL. (2017). Obtenido de
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43133/1/S1700948_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). Tributación en Colombia: Reformas, evasión y equidad. Estudios y Perspectivas.
- Comisión Económica para América Latina. (Octubre de 2018). CEPAL.org. Recuperado el 27 de junio de 2021, de
https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/el_sistema_tributario_dominicano_y_los_instrumentos_ambientales.pdf
- Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12, 180-205.
- Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto-Parra (2011), The Process of Reform in Latin America: A Review Essay, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkvfcjxv-en>.
- Díaz Núñez, R. (2005). Recopilación impositiva: Reformas tributarias.
<https://catalogobiblioteca.unapec.edu.do/cgi-bin/koha/opacdetail.pl?biblionumber=20261>

- Dieter, N. (2020). Archivos Juridicas Unam. Obtenido de Biblioteca Juridica Virtual del Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6180/5.pdf>
- Dirección General de Contabilidad. (2021, 4 mayo). Director general DIGECOG afirma que “reforma fiscal se hará sin abusos y pensando en la gente” [Comunicado de prensa]. <http://digecog.gob.do/index.php/noticias/item/456-afirma-que-reforma-fiscal-se-hara-sin-abusos-y-pensando-en-la-gente>
- Dirección General de Impuestos Internos. (2015). Historia y Evolución del ITBIS.
- División de Gestión Fiscal del BID. (2020). Obtenido de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>
- División de Gestión Fiscal del BID. (2021). Recuperado el 2021, de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/republica-dominicana-aumentar-los-ingresos-fiscales-es-clave-para-mejorar-la-calidad-de-vida-de-los-ciudadanos/>
- DR&R Abogados. (21 de marzo de 2021). Obtenido de <https://drr-law.com/publicacion/informe-medidas-adoptadas-por-la-dgii/>
- El Dinero. (2018). Obtenido de <https://eldinero.com.do/66062/sistema-tributario-de-republica-dominicana-analisis-de-sus-caracteristicas-y-complejidades/>
- Gestión humana de orientación analítica: un camino para la responsabilización. (2014). Scielo.br. <https://www.scielo.br/j/rae/a/m46dNGpzKGHvvSswzq78KWJ/?lang=es&format=pdf>
- Grupo Verona. (3 de Febrero de 2020). (C. Bolívar, Editor) Recuperado el 27 de junio de 2021, de <https://grupoverona.pe/importancia-de-la-tributacion/>
- Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la Investigación (6.a ed.). <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la Investigación (Vol. 6). México.

IMG. (2021). Obtenido de <https://img.lalr.co/cms/2021/04/15204219/20210415-EM-PL-SOLIDARIDAD-SOSTENIBLE.pdf>

Instituto de Estudios Fiscales. (2001). Desigualdad, redistribución y bienestar: Una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales. Estudios de Hacienda Pública.

Investigación cualitativa: una reflexión desde la educación. (2014). Universitaria: Docencia, Investigación e Innovación, 91.

KPMG. (Abril de 2021). Obtenido de <https://home.kpmg/co/es/home/insights/2021/04/proyecto-de-ley-solidaridad-sostenible.html>

Larrain, G. (2020), "The Stability of the Social Contract in Chile: A paradoxical social explosion and its institutional responses", Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Lijphart, A. (1971), Comparative Politics and the Comparative Method, en APSR 65

Listin Diario. (24 de mayo de 2021). Reformas fiscales en tiempos de crisis. Obtenido de <https://listindiario.com/la-republica/2021/05/24/671776/reformas-fiscales-en-tiempos-de-crisis>

Ministerio de Hacienda. (2021). Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. Obtenido de <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2020/07/pp2021-version-final.pdf>

Muns, J. (1978). Crisis y reforma del sistema monetario internacional. Instituto de Estudios Fiscales,

Naciones Unidas. (Agosto de 2015). Curso de las Naciones Unidas sobre Precios de Transferencia. LEGISLACIÓN PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN REP. DOMINICANA: CASO DEL SECTOR HOTELERO. Panamá.

OCDE et al. (2021), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>.

Organization of American States. (2004). oas.org. Recuperado el 27 de junio de 2021, de http://www.oas.org/juridico/spanish/dna_res4.pdf

Pais Dominicano Temático. (2020). Obtenido de <https://paisdominicanotematico.com/2020/01/06/la-evasion-fiscal-y-su-impacto-en-la-economia-dominicana/>

Pellerano y Herrera Abogados. (2012). PH Law. Obtenido de <http://www.phlaw.com/imagen?file=articulos/388/reforma-fiscal-ley-253-12>

Ramirez, C. (2011). Apuntes. Texto policopiado por el grupo de investigación. Método Analítico.

Redalyc. (2005). REFORMAS ECONÓMICAS Y NEGOCIACIONES. CIENCIA Y SOCIEDAD, 23-25.

Revista de Ciencias Jurídicas de Costa Rica. (2015). Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35092.pdf>

Revista Digital El Dinero. (2018). Sistema tributario de RD: Análisis de sus características y complejidades. (M. Cardoza, Ed.) Obtenido de <https://eldinero.com.do/66062/sistema-tributario-de-republica-dominicana-analisis-de-sus-caracteristicas-y-complejidades/>

Revista digital El Dinero. (Diciembre de 2020). Obtenido de <https://eldinero.com.do/132129/reforma-fiscal-a-la-vista-el-gobierno-fija-su-objetivo-para-2021/>

Rodríguez, A. y. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ean/n82/0120-8160-ean-82-00179.pdf>

Sistema Argentino de Información Jurídica. (1998). (B. Campos, Editor) Recuperado el 21 de Junio de 2021, de <http://www.saij.gob.ar/razonabilidad-tributaria-suk0017974/123456789-0abc-defg4797-100ksoiramus>

- Taylor, M. C. (1967). Estudio fiscal de Colombia: Problemas y recomendaciones de reforma. Unión Panamericana, OEA.
- Tommasi, M. y A. Velasco (1995), "Where Are We in the Political Economy of Reform?", Working Papers from Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, Vol. 11 <https://econpapers.repec.org/paper/sadwpaper/11.htm>.
- Universidad APEC. (2012). Obtenido de https://bibliotecaunapec.blob.core.windows.net/tesis/TESIS_CI_CON_02_2012_ET140203.pdf
- Universidad de Cuenca, Escuela de Derecho. (2010). Escuela de Derecho. (J. P. Solano, Ed.) Recuperado el 2021, de <https://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/2682/1/tm4434.pdf>
- Universidad de La Salle. (Abril de 2021). Obtenido de <https://www.lasalle.edu.co/Noticias/UnisalleNoticias/uls/Analisis-de-la-Ley-de-Solidaridad-Sostenible>
- Universidad Mariana, San Juan, Colombia. (2016). El Sistema Tributario colombiano, desarrollo y principios básicos. 208-2012.
- UNPHU. (2014). (E. d. UNPHU, Ed.) Obtenido de <https://repositorio.unphu.edu.do/bitstream/handle/123456789/1174/Impacto%20de%20las%20reformas%20fiscales%20en%20la%20economi%CC%81a%20dominicana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Yañez Henríquez, J. (2012). Elementos a considerar en una reforma tributaria. Elementos a considerar en una reforma tributaria, 1–2.

ANEXOS

Avisos principales de medidas adoptadas por Impuestos Internos durante la pandemia Covid-19⁷³

AVISO No.	FECHA DE PUBLICACION	CONTENIDO
102-20	03-11-2020	Apertura oficina de vehículos de motor para primera placa de vehículos importados por dealers cuya entrada se realiza por los puertos santo domingo y Haina.
97-20	08-10-2020	Fecha límite para presentación y pago del impuesto sobre la renta empresas con cierre fiscal junio 2020.
96-20	07-10-2020	Acuerdo de pago automático para impuesto sobre la renta empresas con cierre fiscal junio 2020.
95-20	30-09-2020	Aviso extensión vigencia de placas de exhibición.
88-20	04-09-2020	Extensión suspensión temporal aplicación ITBIS materiales y equipos médicos.
87-2020	28-08-2020	Extensión vigencia de placas de exhibición
86-2020	03-08-2020	Extensión suspensión temporal aplicación ITBIS materiales y equipos médicos.
85-2020	03-08-2020	Exención del pago de anticipos del impuesto sobre la renta periodo fiscal julio 2020.
79-2020	14-07-2020	Habilitación formularios de solicitudes aplicación ley no 46-20 de revalorización y transparencia patrimonial.
77-2020	06-07-2020	Certificaciones digitales personas físicas a través de oficina virtual.
75-2020	30-06-2020	Exención pago primera cuota anticipos ISR de personas físicas.
71-2020	23-06-2020	Extensión vigencia de placas de exhibición.

⁷³ Disponible en <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/avisosInformativos/Paginas/default.aspx>

69-2020	10-06-2020	Servicios en las estafetas de puertos.
68-2020	10-06-2020	Solicitud de citas para servicios personalizados de vehículo de motor.
66-2020	01-06-2020	Modificación declaraciones juradas a través de la oficina virtual (OFV).
65-2020	25-05-2020	Extensión vigencia de placas de exhibición.
64-2020	20-05-2020	Reapertura de servicios presenciales en el centro de asistencia al contribuyente (CAC) y otras áreas de la sede central de la DGII.
63-2020	20-05-2020	Servicios de las administraciones locales.
62-2020	20-05-2020	Reapertura de oficinas de vehículos de motor.
60-2020	18-05-2020	Facilidades del impuesto sobre activos.
56-2020	29-04-2020	Solicitud de descargo de vehículo de motor de manera digital.
50-2020	23-04-2020	Certificación de inmuebles de personas jurídicas a través de la oficina virtual.
49-2020	21-04-2020	Aplazamiento pago cuotas del ITBIS.
48-2020	16-04-2020	Deducibilidad ISR aportes complementarios de los empleadores al programa fase
47-2020	14-04-2020	Deducibilidad ISR aportes complementarios de los empleadores al programa fase.
45-2020	09-04-2020	Medidas de facilitación para la presentación y pago de las obligaciones tributarias de abril 2020.
44-2020	08-04-2020	Aplazamiento de los impuestos selectivos al consumo (ISC) sobre combustibles y contribución especial del gas licuado de petróleo (GLP).
42-2020	05-04-2020	Facilidad de renovación para marbetes vencidos

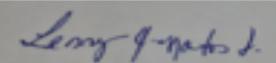
40-2020	03-04-2020	Rectificativa de ITBIS para los periodos 2019 y 2020 a través de la oficina virtual.
37-2020	01-04-2020	Exención del pago de anticipos del impuesto sobre la renta.
35-2020	30-03-2020	Solicitud de inscripción al RNC de registrados a través del portal web.
34-2020	01-04-2020	Contacto electrónico en las administraciones locales.
32-2020	20-04-2020	Prórroga para la declaración y pago de los impuestos sobre bancas de loterías, bancas de apuestas deportivas.
31-2020	26-03-2020	Horario especial.
30-2020	23-03-2020	Cierre temporal de oficinas para atención presencial.
29-2020	23-03-2020	Solicitudes a través de la oficina virtual del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios e impuesto selectivo al consumo de los contribuyentes acogidos a regímenes especiales.
26-2020	20-03-2020	Aviso horario de servicio por covid-19.
25-2020	19-03-2020	Aviso nuevas disposiciones para hacer transacciones en las instalaciones de vehículos de motor, dando cumplimiento a las medidas de prevención de contagio por el virus covid-19.
24-2020	19-03-2020	Aplazamiento fecha límite pago de ITBIS.
23-2020	19-03-2020	Facilidades para el cumplimiento tributario de los contribuyentes ante el impacto económico del coronavirus (covid-19).
22-2020	19-03-2020	Solicitud de emisión de primera placa a través de la oficina virtual.
21-2020	18-03-2020	Prórroga del impuesto sobre la renta para personas físicas y contribuyentes acogidos al RST
20-2020	17-03-2020	Te acompañamos a través de todas nuestras plataformas.

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN DEL TRABAJO FINAL EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DE UNIBE

Santo Domingo, Agosto 2021

Mediante la aceptación y firma de este documento, los autores de este trabajo ceden a la Universidad Iberoamericana de forma gratuita y no exclusiva los derechos de distribución y comunicación pública del documento, por cualquier medio y soporte. Por tanto, otorgan su consentimiento para el depósito y publicación de su trabajo o proyecto final (de grado o postgrado) en el Repositorio Institucional de la Universidad. Con el consentimiento de todos sus autores, el trabajo será puesto a disposición pública en acceso libre y gratuito a través de Internet bajo las condiciones de uso de la licencia internacional Creative Commons [BY-NC-ND](#) (atribución-uso no comercial-sin obra derivada). El acceso abierto conlleva el intercambio de información entre repositorios o recolectores a nivel nacional, regional e internacional, implícito con la aceptación de esta licencia. El depósito y publicación del trabajo académico final en el Repositorio de UNIBE no afectará a la titularidad de derechos de los autores sobre su obra.

*** Todos los campos son obligatorios ***

Título del trabajo final:	Reforma fiscal: Efecto tributario, económico, social y financiero post-pandémico ante una posible reforma tributaria para el periodo 2021-2022 en República Dominicana		
Programa académico:	Maestría Derecho Tributario y Asesoría Fiscal		
Nombre de asesor(a):	Oscar Valdez		
Autor(a):	Nombre y apellidos	Matrícula	
	Lenny Josefina Matos Luna	20-0817	
	Documento de identidad núm.	E-mail	
	402-2376005-5	matoslenny1@gmail.com	
	Consentimiento		
<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		Firma Puede insertar una imagen	
Autor(a):	Nombre y apellidos	Matrícula	
	Haga clic para escribir	Matrícula	
	Documento de identidad núm.	E-mail	
	Haga clic para escribir	E-mail	
	Consentimiento		
<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		Firma Puede insertar una imagen	
Autor(a):	Nombre y apellidos	Matrícula	
	Haga clic para escribir	Matrícula	
	Documento de identidad núm.	E-mail	
	Haga clic para escribir	E-mail	
	Consentimiento		
<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		Firma Puede insertar una imagen	