

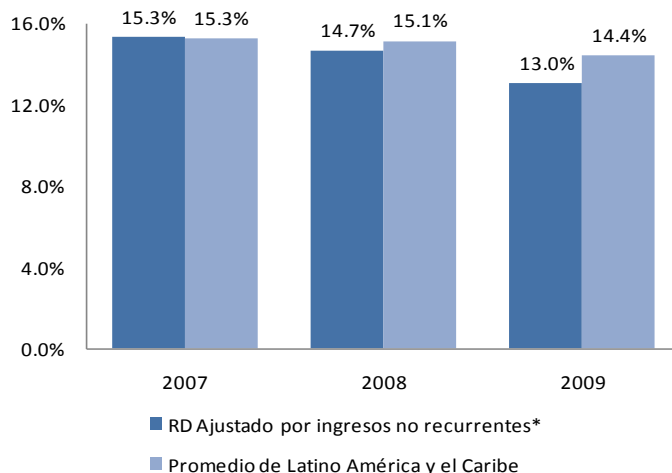


Evolución de la Presión Tributaria El impacto de las reformas tributarias y de la crisis mundial

Entre los años 2007 y 2009, la presión tributaria ha presentado una tendencia decreciente en los países de la región. Este comportamiento ha sido inducido principalmente por los efectos de la crisis, la consecuente caída de la demanda tanto interna como externa, y la reducción de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Los programas de estímulo fiscal basados en rebajas de impuestos, exenciones impositivas, e incremento de subsidios, creados para hacerle frente a la crisis, han deteriorado aun más las cuentas fiscales.

Gráfico 1

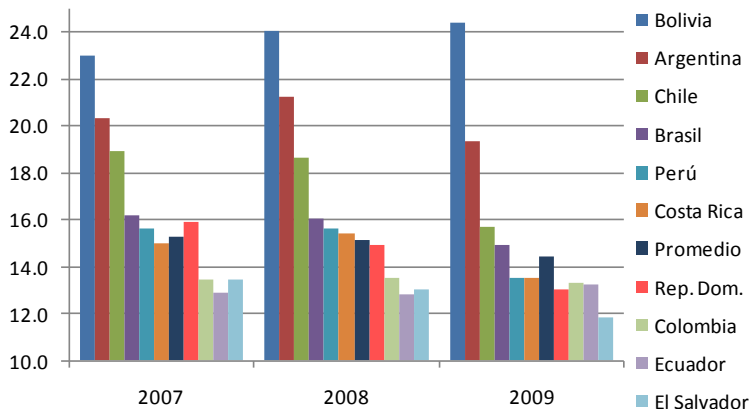
Presión Tributaria (República Dominicana y América Latina)



* Pagos no recurrentes RD: 2007 – ganancia de capital Verizon (0.4%), Amnistía (0.2%);
2008 – ganancia de capital Brugal (0.3%) y Amnistía (0.05%)
Fuente: Observatorio de la Recaudación Tributaria, No. 4 - CIAT

Gráfico 2

Presión Tributaria por Países Latinoamericanos



* El promedio se calcula en base a 17 países de América Latina y el Caribe.
Fuente: Observatorio de la Recaudación Tributaria, No. 4 - CIAT



En la República Dominicana, como se muestra en los gráficos 1 y 2, la presión tributaria ha presentado un comportamiento similar al promedio de América Latina y el Caribe, decreciente desde el 2008. En dicho año se redujo en 0.9 puntos porcentuales respecto al 2007, mientras que en 2009 la disminución fue de 2 puntos porcentuales respecto al 2008.

En este sentido, la caída de la presión tributaria se explica principalmente por:

- Desaceleración de la economía (Ciclo Económico); en 2009 la actividad económica de la República Dominicana se vio reducida debido a la crisis económica y financiera mundial, que disminuyó principalmente el comercio internacional. Además, también estuvo afectada por la política monetaria restrictiva llevada a cabo por las autoridades durante el 2008 tendente a mantener la estabilidad macroeconómica y reducir las presiones inflacionarias existentes desde mediados de 2007; aunque estas políticas fueron modificadas en el primer trimestre de 2009 su impacto se reflejó a finales del mismo.
- En septiembre del 2008, debido a los bajos precios del Ferroníquel en el mercado internacional, la empresa minera Falconbridge cerró operaciones. Esto resultó en una disminución de ingresos tributarios internos de 0.002% del PIB tanto en 2008 y 2009.
- Disminución del precio de los hidrocarburos en el mercado internacional de 37.8% en el 2009 con respecto a los precios de 2008, que afectó en 0.31% del PIB el impuesto recaudado por dicho concepto.
- Medidas de política tributaria para enfrentar la crisis, tales como; la aplicación de la Ley No. 182-09 que modificó el pago de retenciones del Estado y sus dependencias, pasando de 5% a 0.5%. El objetivo de esta ley fue permitir la optimización del flujo de caja de las empresas que ofrecen bienes y servicios a entidades del Estado y dependencias, a través de la reducción de la retención en la fuente. Además, la aplicación de la Norma General 01-2008, relativa a las exenciones al Sector Agropecuario del pago de anticipos del Impuesto Sobre la Renta, del pago del Impuesto Sobre Activos y de la retención de Impuesto Sobre la Renta de las ventas realizadas al Estado, extendiendo el tratamiento al 2009. Estas medidas produjeron un sacrificio fiscal de 0.01% y 0.05% del PIB en 2008 y 2009, respectivamente.
- Estabilizadores automáticos; la exención parcial o total de anticipos otorgados en el 2009 a distintos sectores económicos por la baja en sus ventas, producto de la reducción de la actividad económica, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el Párrafo IV del Artículo 314 del Código Tributario (Ley 11-92). El objetivo de esta disposición es mejorar el flujo de caja en momentos



donde las ventas bajan, a través de la exención en los anticipos y evitar excesos de saldos a favor del contribuyente. Esta medida tuvo un resultado negativo en la recaudación en 2009 de 0.03% del PIB con respecto al 2008.

- Incremento de los beneficios concedidos a empresas acogidas al régimen de Pro-Industria (Ley 392-07 sobre Competitividad e Innovación Industrial); en el 2008 y 2009 se otorgaron beneficios por un total de 0.28% y 0.33% del PIB respectivamente, por concepto exención de ITBIS en la importación y compras locales, devoluciones o compensaciones de los impuestos pagados en la compra de los insumos para los bienes o servicios exportados, incentivos en el Impuesto sobre la Renta y Activos con depreciación acelerada y otros mecanismos de reducción de la renta neta imponible.
- Desgravación arancelaria por Acuerdos de Libre Comercio, principalmente DR-CAFTA. La Tasa Arancelaria Efectiva pasó de 6.9% en el 2007 a 5.9% en el 2009. Si tomamos como referencia el 2007, se ha dejado de recaudar 0.28% y 0.19% del PIB en 2008 y 2009, respectivamente.
- Ingresos no recurrentes; durante el 2007 y 2008 hubo pagos no recurrentes que representaron 0.6% y 0.4% del PIB, respectivamente por concepto de amnistía fiscal y ganancias de capital de venta de empresas del sector de licor y comunicaciones. Esto produjo un incremento del recaudo en esos años que no se repetirían en el 2009.
- Disminución tasa impositiva del Impuesto Sobre la Renta (ISR); por concepto de la Ley 557-05, los resultados del año fiscal 2006 se declararon en el año 2007 con una tasa impositiva de 30%. Sin embargo, en el 2008 esta tasa fue reducida a 25%, por disposición de la Ley 172-07. No obstante, a pesar de esta reducción, en 2008 la recaudación de ISR creció 0.4% del PIB respecto al 2007. Esto se explica principalmente por la entrada en vigencia de los Números de Comprobante Fiscal en el 2007.
- Reducción tasas impositivas Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) de alcoholes y tabaco; por disposición de la Ley 175-07 se modificaron las tasas impositivas de ISC de alcoholes y tabaco establecidas en la Ley 495-06. Para el caso de los alcoholes, la tasa del impuesto ad-valorem se reduce de 15% a 7.5%, mientras que para el caso de tabaco el ad-valorem pasó de 100% a 20% y el monto del impuesto específico aumentó de RD\$16.82 a RD\$26 por cajetilla de 20 cigarrillos. Esto tuvo un impacto negativo en la recaudación de 0.17%, 0.19% y 0.04% del PIB en los años 2007, 2008 y 2009, respectivamente.



El cuadro 1, resume los ajustes realizados a la presión tributaria de los puntos anteriormente mencionados.

Cuadro 1
Presión Tributaria ajustada

Concepto	2007	2008	2009
Presión Bruta	15.9%	15.0%	13.0%
(-) Ingresos extraordinarios	0.6%	0.3%	0.0%
Presión Neta de ingresos extraordinarios	15.3%	14.7%	13.0%
(+) Beneficios Pro-Industria		0.28%	0.33%
(+) Cierre Falconbridge (ingreso tributario)		0.002%	0.002%
(+) Desmote Arancelario TLC		0.28%	0.19%
(+) Medidas Tributarias para enfrentar la crisis		0.01%	0.05%
Total	15.3%	15.2%	13.6%

Fuente: Ministerio de Hacienda y DGII

Con fines de hacer comparable los años en el período 2007 – 2009, el cuadro 1 y el gráfico 3 muestran la presión tributaria neta de pagos extraordinarios e incluyen los montos dejados de recaudar por las beneficios de Pro-Industria, cierre de Falconbridge, medidas tributarias para enfrentar la crisis y el desmote arancelario. De esta manera es posible ver que la disminución de la presión tributaria en 2008 respecto al 2007 se explica por dichos efectos. Sin embargo, la reducción presentada en 2009 está compuesta tanto por estos efectos, como por otro factor de índole económico que será mencionado más adelante.

Gráfico 3
Presión Tributaria de Rep. Dom.



*Sacrificio por exenciones de Pro-Industria, el efecto desgravación arancelaria, cierre de Falconbridge y por medidas de política tributaria frente a la crisis.



Para el caso particular de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la presión tributaria disminuyó sólo 0.3% en el 2008, respecto al 2007. En el 2009, año en el cual la presión tributaria global disminuyó 1.7%, la presión de la DGII se redujo 0.8% respecto al 2008. (Ver cuadro 2). Esto se explica básicamente por los mecanismos de control que han sido aplicados, tales como: el control de las facturas o Comprobantes Fiscales (NCF), la Norma 08-04 sobre la retención del ITBIS en transacciones comerciales realizadas con tarjetas de crédito o débito, la puesta en marcha del proyecto de Impresoras Fiscales y la implementación de un plan de fiscalización masiva basado en cruces de datos que aumenta la cobertura de la fiscalización al nivel de las mejores prácticas. Todo esto ha producido un aumento del control sobre los ingresos de los contribuyentes y de la percepción de riesgo que han permitido reducir la caída de la presión a pesar de la crisis.

Cuadro 2
Presión Tributaria de la Dirección General de Impuestos Internos

Concepto	2007	2008	2009
Total Bruta	10.7%	10.1%	9.0%
(-) Pagos Extraordinarios	0.6%	0.3%	-
(+) Pro-Industria	-	0.03%	0.04%
(+) Cierre Falconbridge (ingreso tributario)		0.002%	0.002%
(+) Medidas Tributarias ante Crisis	-	0.01%	0.05%
Presión con Ajustes	10.1%	9.82%	9.04%

Fuente: DGII

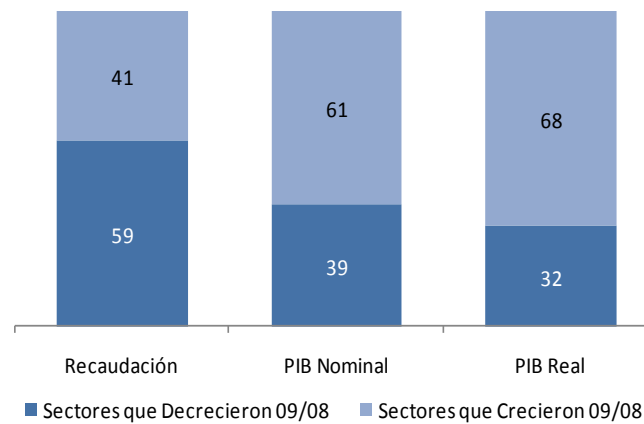
Esta reducción de la presión tributaria se produce a pesar de que la economía dominicana creció 3.5% en el 2009. Se observa que los ingresos corrientes disminuyeron en 7.1% con respecto al año anterior. Por lo tanto, a primera vista surge una aparente contradicción entre el crecimiento de la economía, medido a través del PIB, y el decrecimiento de las recaudaciones tributarias.

Es importante recordar que el PIB es un indicador agregado de todas las actividades de la economía, y aclarar que actividades con alta ponderación dentro del PIB pueden tener baja ponderación dentro de las recaudaciones. Esto suele ocurrir en países con gran cantidad de exenciones. En este sentido, los sectores de la economía que presentaron decrecimientos en el PIB en el 2009 respecto al 2008, representaron casi el 60% de la recaudación; no obstante, estos sectores pesan aproximadamente el 40% en el PIB Nominal y 32% en el real. Es por esta razón que la recaudación cae y el PIB aumenta en el 2009. (Ver gráfico 4).



Gráfico 4

Ponderaciones del PIB y Recaudación



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de la Rep. Dom.

Un ejemplo puntual de esto es el caso del sector de Fabricación de Productos de la Refinación de Petróleo, que decreció 35.1% respecto al 2008. Este sector tiene una participación de solo 0.2% dentro del PIB, mientras que representó alrededor del 14% de la recaudación durante 2008. Otro caso es el sector Agropecuario, que creció 4.4% en el PIB nominal, sin embargo representa 0.4% de las recaudaciones y 7.7% en el PIB real. Por el contrario, el sector Comercio, con ponderación de 23.4% dentro de la recaudación, decreció 3.8% en el PIB nominal y representa 8.5% del mismo. (Ver más detalles en el cuadro 3)



Cuadro 3
Comparación PIB y Recaudación por Actividad Económica
 En porcentajes

Detalle	PIB Real		PIB Corriente		Participación Recaudación 2008*
	Crec. 09/08	Participación	Crec. 09/08	Participación	
Agropecuario	12.5	7.7	4.4	5.7	0.4
Industrias	-2.5	25.8	7.0	27.8	39.0
Explotación de Minas y Canteras	-51.9	0.2	-59.7	0.1	2.1
Manufactura Local	1.0	18.8	16.2	19.6	34.7
Elaboración de Productos de Molinería	5.1	0.2	-15.8	0.2	0.1
Elaboración de Azúcar	4.5	0.4	4.5	0.2	0.2
Elaboración de Bebidas y Productos de Tabaco	-8.9	2.1	-2.3	1.7	10.7
Fabricación de Productos de la Refinación de Petróleo	-6.9	0.2	-35.1	0.2	13.5
Otras Industrias Manufactureras	2.4	15.9	20.4	17.2	10.3
Manufactura Zonas Francas	-14.6	2.5	-9.2	3.0	0.2
Construcción	-3.9	4.2	-7.7	5.1	2.1
Servicios	4.9	54.1	5.7	58.8	60.6
Energía y Agua	3.0	1.5	5.9	2.1	1.4
Comercio	-2.8	8.6	-3.8	8.5	23.4
Hoteles, Bares y Restaurantes	-3.5	6.3	-0.5	9.5	3.2
Transporte y Almacenamiento	0.5	5.1	-7.9	7.5	3.9
Comunicaciones	14.0	17.2	17.0	3.0	7.1
Intermediación Financiera, Seguros y Actividades Conexas	8.3	3.8	13.3	6.1	10.1
Alquiler de Viviendas	3.1	5.3	11.1	8.3	1.6
Administración Pública y Defensa; Seguridad Social de Afiliación Obligatoria	2.6	1.1	11.5	3.4	3.4
Enseñanza	4.5	1.0	22.3	3.7	0.1
Salud	4.3	1.3	9.4	2.0	0.4
Otras Actividades de Servicios	6.9	5.8	20.4	8.0	6.0
Valor Agregado	3.2	87.6	6.0	92.4	100.0
Total	3.5	100.0	6.5	100.0	100.0

Fuente: Banco Central y Ministerio de Hacienda

*Datos elaborados por Dpto. De Estudios Económicos DGII en base a información de DGII, Aduanas y Tesorería Nacional.

A manera de conclusión, durante el período 2007-2009 la presión tributaria en la República Dominicana ha disminuido, al igual que en otros países de la región. Esto principalmente como consecuencia de los efectos de la crisis internacional, las medidas de política tributaria para enfrentar dicha crisis, el incremento de los beneficios tributarios otorgados a empresas acogidas al Régimen de Pro-Industria, los estabilizadores automáticos establecidos en el Código Tributario, el efecto de la desgravación arancelaria (DR-CAFTA), cierre de empresa Falconbridge, y los cambios legislativos que disminuyeron las tasas impositivas de ISR y de los ISC de alcoholes y tabaco.



A pesar de todo lo anterior, la presión de los impuestos internos se redujo 0.3% en el 2008, respecto al 2007. Mientras que en el 2009 esta disminuyó sólo 0.8%, cuando la presión tributaria global cayó 1.7%. Esto básicamente debido a los mecanismos de control aplicados, tales como la implementación de los NCF, la retención del ITBIS en transacciones con tarjetas de crédito y débito, las impresoras fiscales, los planes masivos de fiscalización, entre otros, que aumentaron la percepción de riesgo sobre los contribuyentes.

Finalmente, las expectativas económicas para el 2010 son positivas dado que se espera una recuperación en los sectores de la economía. No obstante, al comparar la recaudación con la actividad económica, medida a través del PIB, es necesario desagregarlo por sectores dado que un crecimiento global del PIB no necesariamente implica crecimiento de la recaudación. En este sentido, se advierte que si el crecimiento del PIB es explicado por sectores que representan poco en la recaudación (por ejemplo, agropecuaria, servicios de enseñanza o elaboración de azúcar), es de esperarse que la recaudación no crezca en la misma proporción.