

**Análisis sobre el Comportamiento de los Ingresos Corrientes como porcentaje del PIB.**

Los Ingresos Corrientes del Gobierno Central, como su nombre lo expresa, son los ingresos recurrentes con los que cuenta un gobierno como principal fuente de financiamiento de su presupuesto. Estos se componen de Ingresos Tributarios e Ingresos No Tributarios.

El Acuerdo Stand By firmado con el FMI (SBA, por sus siglas en inglés) en noviembre de 2009 estipula que la presión tributaria (ingresos tributarios como porcentaje del PIB) para el año 2010 debe ser 13.8%, elevando este porcentaje hasta alrededor de 15.0% para 2012, esta última cifra resultó igual en los años 2007 y 2008. No obstante, las proyecciones pasivas<sup>1</sup> para el año 2010 indican que, en el mejor de los casos, la presión tributaria del año será de 13.0%, alcanzando un monto de Ingresos Corrientes de aproximadamente 13.4% como porcentaje del PIB.

Asimismo, en el primer trimestre de 2010 la economía dominicana ha registrado un crecimiento del PIB real de 7.5%, mientras que el PIB nominal ha aumentado en torno al 10.0%, lo que representa una recuperación de la economía mayor a la esperada. En ese contexto, tanto los hacedores de política como los organismos internacionales, han expresado su inquietud, pues las recaudaciones de ingresos no han mostrado el dinamismo observado en el resto de la economía.

El objetivo del presente documento es exponer, desde la perspectiva de la variación de la base tributaria en el tiempo, las razones por lo cual en 2010 el crecimiento en las recaudaciones de ingresos no ha ocurrido en la misma magnitud que el crecimiento de la economía. En ese sentido, se han analizado tres causas que explican el comportamiento de los ingresos, estas son:

- Reducción de la base imponible del sistema tributario desde el año 2007 hasta la fecha;
- La tributación directa de las empresas corresponde a los resultados económicos obtenidos en el año 2009, período de desaceleración económica;
- Ajuste intertemporal de la elasticidad de los ingresos respecto al PIB.

---

♦ *Las interpretaciones, errores, omisiones y conclusiones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la opinión del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Política y Legislación Tributaria.*

*El autor agradece los comentarios y observaciones de Martin Zapata y Marvin Cardoza.*

<sup>1</sup> Se refiere a aquella estimación que se realiza en base al comportamiento observado de las recaudaciones de ingresos y la estacionalidad de los mismos, sin considerar modificaciones en el sistema tributario.

- 1. Reducción de la Base Imponible del Sistema Tributario.** La base del sistema tributario dominicano, así como algunas tasas impositivas se han reducido en los últimos años debido a la aplicación de una serie de medidas de política tributaria de origen y propósitos distintos, las cuales representan una pérdida de ingresos tributarios desde el año 2007 estimada en RD\$22,459.8 millones. (Ver cuadro No. 1)

**Cuadro No. 1**

**Pérdida de Ingresos Tributarios por Modificaciones de Leyes y Reducción Tasas Arancelarias**

Conceptos	Montos (Millones RD\$)
Ley No. 557-05 (Art. 24) Tasa cero de Arancel 2,903 Líneas Arancelarias de insumos, maquinarias y equipos (entró en vigencia con el DR-CAFTA en marzo 2007)	3,167.0
Ley No. 557-05 (Art.8) establece Tasa cero ITBIS a las exportaciones y da igual tratamiento a bienes exentos <sup>1/</sup>	821.4
Ley No. 557-05 (Art.5) que reduce de 15% a 10% retención intereses pagados al exterior	136.6
Ley No. 495-06 (Art.25) reduce tasa ISC electrodomésticos importados <sup>2/</sup>	701.0
Ley No. 4-07 que elimina el ISC a los vehículos <sup>2/</sup>	1,265.3
Ley No. 173-07 de Eficiencia Recaudatoria	1,755.1
Ley No. 172-07 que Reduce Tasa ISR de 30% a 25%	5,582.6
Ley No. 175-07 que Reduce los Impuestos Selectivos a Bebidas Alcohólicas y Tabaco	2,354.4
Ley No. 392-07 Competitividad e Innovación Industrial (PROINDUSTRIA) <sup>3/</sup>	3,219.1
Ley No. 225-07 que modifica el Derecho Circulación Vehículos previsto en la Ley No. 495-06	1,200.0
Ley No. 171-07 sobre Incentivos a pensionados y rentistas de fuente extranjera	61.2
Normas DGII (2008-2010) que eliminan el Anticipo de ISR, impuesto sobre los Activos y retenciones por pagos del Estado del Sector Agropecuario <sup>4/</sup>	92.5
Ley No. 179-09 sobre Deducción de Gastos Educativos para el pago de ISR	106.5
Ley No. 182-09 (Art.3) que elimina el ISC Seguros Sector Agropecuario	86.6
Impacto Tributario DR-CAFTA	1,269.5
Impacto Tributario EPA (TLC con Unión Europea)	641.0
<b>Total</b>	<b>22,459.8</b>

Fuente: Dirección General de Política y Legislación Tributaria del Ministerio de Hacienda

Julio 2010

Notas:

1/ Fuente: Boletín Estadístico Enero-Diciembre 2008 de la DGII

2/ Calculado con la base de datos DGA a partir de la tasa efectiva del ISC acumulado 2007-may 2010

3/ Incluye RD\$521.0 millones por exenciones en DGII y RD\$2,698.1 millones que corresponde al 25% del total de ITBIS dejado de recaudar por DGA

4/ Efecto estimado por la exención del impuesto a los activos como impuesto mínimo del ISR

Estas disposiciones de reducción de ingresos se explican por la entrada en vigencia de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Centroamérica (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), así como con la Unión Europea y la Comunidad del Caribe (EPA, por sus siglas en inglés), los cuales han significado un sacrificio fiscal de RD\$1,910.5 millones.

Asimismo, se han aplicado medidas unilaterales de reducción de impuestos a las importaciones como la tasa cero a 2,903 líneas arancelarias sin importar la procedencia de la importación, adoptada con la entrada en vigencia del DR-CAFTA, y la reducción de los impuestos selectivos a electrodomésticos importados, generando ambas medidas un descenso de ingresos de RD\$3,868.0 millones.

Cabe destacar, que la aplicación de incentivos otorgados a los sectores industriales y agropecuarios a través del establecimiento de regímenes especiales como el de PROINDUSTRIA y tratamientos tributarios especiales al sector agropecuario, han representado, en conjunto, un sacrificio para el Estado de aproximadamente RD\$3,398.2 millones.

Además, se han aprobado leyes que eliminan impuestos o reducen tasas impositivas, entre las que se destacan la reducción de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR), de los impuestos selectivos a las bebidas alcohólicas y cigarrillos; disminución de la tasa de retención de los intereses pagados al exterior y del derecho de circulación de vehículos, así como la eliminación del impuesto selectivo a los vehículos, deducción de los gastos educativos de la base del ISR y la supresión de diversas tasas cobradas por servicios prestados en instituciones públicas.

Por otro lado, es importante indicar que el descenso de los ingresos no sólo se explica por la eliminación de impuestos y reducción de tasas impositivas, también ha afectado la desaceleración del crecimiento económico, que pasó de 8.5% en 2007 a sólo 3.5% en el año 2009.

En ese contexto, se ha elaborado un análisis de descomposición de los factores (ver gráfica No. 1) que explican el comportamiento de los ingresos corrientes en el período 2007 – 2009, a los fines de determinar la variación de los ingresos como resultado del ciclo económico, para lo cual se descomponen las series anuales en ingresos netos respecto a los *ingresos extraordinarios, medidas que reducen los ingresos y las medidas que aumentan los ingresos*. A través de esta desagregación se ha elaborado una serie homogénea de ingresos corrientes, utilizando como base el sistema tributario aplicado durante el año 2009.

Según esta serie homogénea de ingresos base 2009, los ingresos producto del ciclo económico disminuyeron de 15.0% del PIB en 2007 a 13.4% en 2009; mientras los ingresos extraordinarios representaron 0.8% y 0.4% del PIB para los años 2007 y 2008, respectivamente, principalmente por la ganancia de capital generada por la venta de las empresas Verizon y Brugal, y el impacto amnistía fiscal.

Una de las razones de índole económica que explica la reducción de los ingresos del ciclo económico como porcentaje del PIB en 2009 es que los sectores económicos que aportan aproximadamente el 60% de la recaudación fueron los sectores que registraron decrecimiento económico ese año<sup>2</sup>. Otra de las razones de mayor importancia que

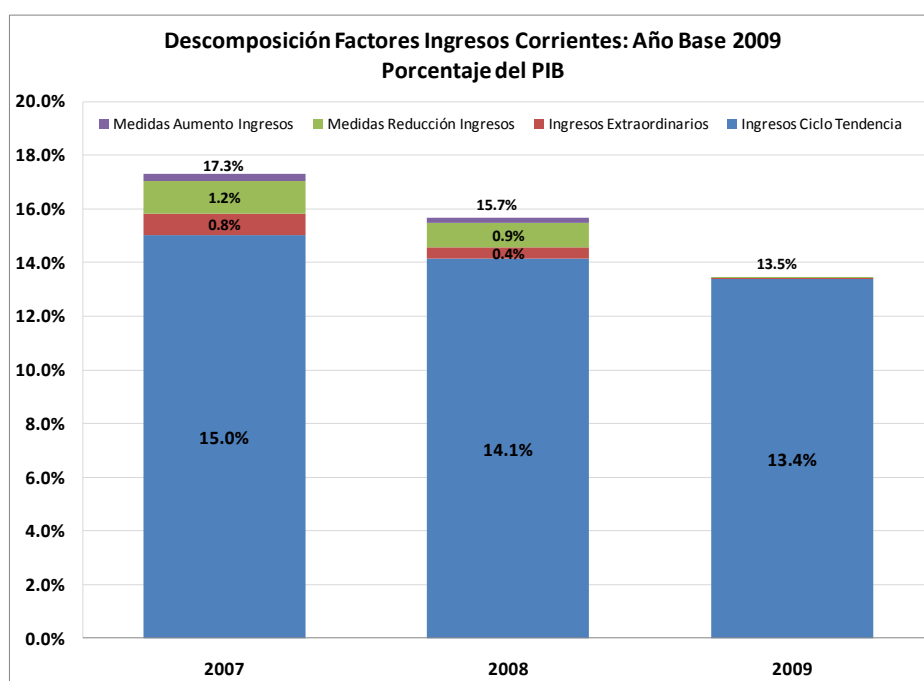
---

<sup>2</sup> Los sectores como comercio, productos de refinación de petróleo, y bebidas alcohólicas y cigarrillos decrecieron, mientras que sectores como el agropecuario, energía y agua, salud y enseñanza registraron aumentos. Ver documento de la DGII “Evolución de la Presión Tributaria en República Dominicana”, mayo 2010.

impactó los ingresos 2009 fue la baja de los precios de los Hidrocarburos<sup>3</sup>, lo cual resultó en una reducción de aproximadamente RD\$ 5,000.0 millones respecto al 2008.

De su lado, como se mencionó anteriormente, se implementaron medidas de política que redujeron ingresos que había recibido el Gobierno durante los años 2007 y 2008 (reducción de tasas impositivas, aplicación de TLC's, incentivos tributarios otorgados, cierre de la minera Falconbridge, etc.); así como medidas para aumentar los ingresos cuyos impactos se reflejaron en esos dos años (implementación del Número de Comprobante Fiscal y cambio del ITBIS de ISC de 16% sobre servicios de seguros). Cabe indicar, que esta última medida produce un incremento en la base tributaria.

**Gráfica No. 1**



- La tributación directa de las empresas corresponde a los resultados económicos obtenidos en el período anterior.** El Código Tributario Dominicano establece en su artículo 314 un sistema de pagos de anticipos del ISR de las empresas y de las personas físicas que no pagan el impuesto por vía de retención, basado en los resultados económicos obtenidos por los contribuyentes en el año anterior. Asimismo, las retenciones sobre dividendos repartidos por las empresas a los accionistas obedecen también a sus resultados anteriores.

Por tanto, las recaudaciones de estos impuestos durante un año corresponden al comportamiento económico del año anterior, es decir, que las recaudaciones del año 2010 se relacionan a los resultados desfavorables del año 2009.

<sup>3</sup> Según cifras del Banco Central el precio promedio de la canasta dominicana de hidrocarburos se redujo en 37.0%.

En efecto, durante el primer semestre de 2010 los impuestos directos<sup>4</sup> han registrado una caída de 1.0% con relación al monto recaudado en igual período de 2009 (ver cuadro No.2); mientras que los impuestos indirectos, que reflejan el comportamiento económico actual, han aumentado un 13.9%. Como los impuestos directos representan el 30.4% del total de ingresos tributarios, se infiere que esta proporción de los ingresos tributarios no responde de manera inmediata al desempeño de la economía.

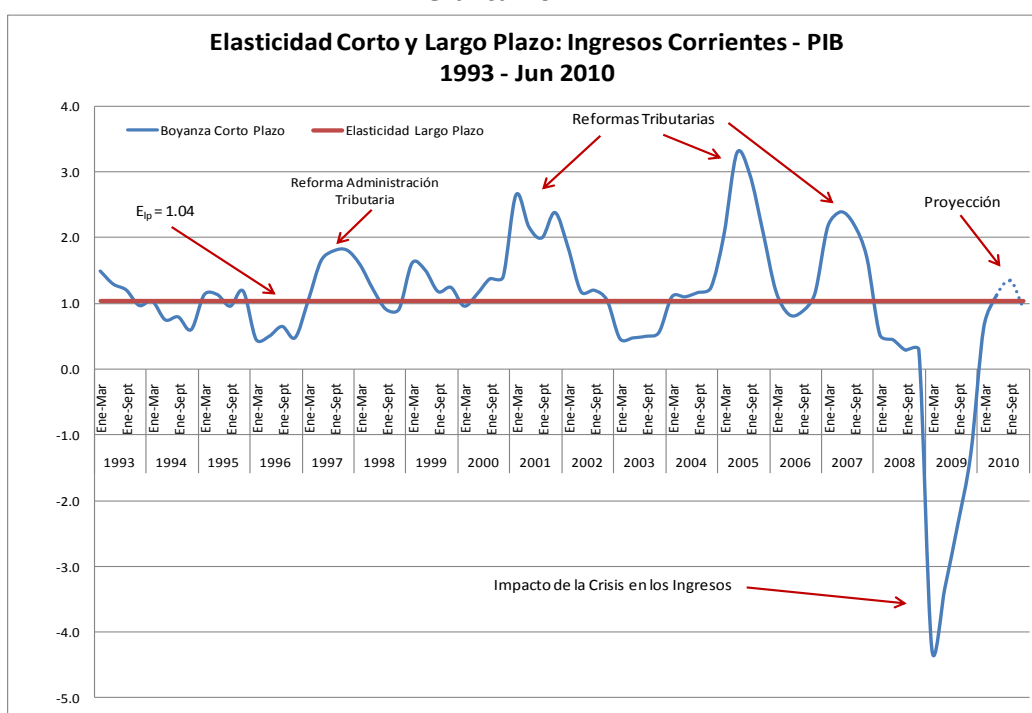
**Cuadro No. 2**  
**Ingresos Tributarios Enero - Junio 2009-2010**  
**Millones RD\$**

Conceptos	Jun-09	Jun-10	Var. %
Impuestos Directos	36,909.6	36,546.9	-1.0%
Impuestos Indirectos	73,321.7	83,538.6	13.9%
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>110,231.3</b>	<b>120,085.5</b>	<b>8.9%</b>

Fuente: DGPLT del Ministerio de Hacienda

3. **Ajuste intertemporal de la elasticidad de los ingresos respecto al PIB.** La elasticidad o boyanza<sup>5</sup> de los ingresos corrientes con respecto al PIB mide la reacción de estos ante el comportamiento del nivel de actividad económica. En el corto plazo, este indicador (calculado como boyanza) varía a través del tiempo debido a efectos por cambios estructurales, hasta ajustarse a su nivel de largo plazo.

**Gráfica No. 2**



<sup>4</sup> Se refiere a los impuestos sobre los ingresos, el patrimonio y la contribución a la seguridad social.

<sup>5</sup> La diferencia entre elasticidad y boyanza es que en el cálculo de la elasticidad se consideran las alteraciones por los cambios estructurales en el sistema tributario, mientras que en la boyanza se miden las reacciones de los ingresos por cambio en el PIB sin considerar los cambios estructurales.

Al analizar los datos desde el año 1993 hasta la fecha<sup>6</sup> (ver gráfico No. 2), la evidencia empírica muestra que la boyanza trimestral de los ingresos con respecto al PIB es en promedio de alrededor de 1.0, sólo en los años de reformas administrativas (1997 por la creación de la DGII) y reformas fiscales (años 2001, 2005, 2007) la boyanza es superior a 2.0.

Asimismo, durante el período 2008 – 2009 se observa que la boyanza de corto plazo presenta valores negativos, lo que refleja el impacto que tuvo la crisis económica internacional en los ingresos recaudados. En este período disminuyeron las recaudaciones generadas tanto por los impuestos directos como por los impuestos indirectos producto de la desaceleración de la economía doméstica.

Cabe destacar, que este comportamiento es consistente con la evidencia empírica, tal y como menciona Ter-Minassian<sup>7</sup>, en tiempos de crisis económica el cumplimiento tributario disminuye debido a una serie de factores como la quiebra de los contribuyentes, el aumento en la participación de las actividades informales, las obligaciones impositivas como mecanismo tanto de crédito como de liquidez, presiones políticas a las administraciones tributarias para “no ser tan duros” con los contribuyentes, cortes en los presupuestos de las administraciones tributarias, entre otras.

Calculando econométricamente la elasticidad de largo plazo de los ingresos corrientes con respecto al PIB, el resultado es 1.04, es decir, a largo plazo la elasticidad es unitaria, valor al que tiende la boyanza de corto plazo en ausencia de reforma. Este resultado se basa en la ecuación  $LogY_t = \beta_0 + \beta_1 LogPIB_t + u_t$ <sup>8</sup>

Para el año 2010 la boyanza de los ingresos tributarios ha sido de alrededor de 0.8 y se espera que al finalizar el año la misma esté cercana a 1.0, según las proyecciones pasivas de ingresos para el resto del año. Esto implica que el incremento en los ingresos tributarios será equivalente al crecimiento del PIB nominal, por tanto, la presión tributaria no variaría respecto al año 2009.

No obstante, este resultado es sin considerar medidas de política fiscal que generen incremento en los ingresos. Por tanto, para alcanzar la presión tributaria requerida por el FMI (en el marco del SBA) de 13.8% en 2010, es necesario aplicar disposiciones que conlleven a que la boyanza aumente a 1.10, lo que representaría recaudaciones adicionales equivalente al 10 por ciento del PIB nominal.

---

<sup>6</sup> Datos trimestrales.

<sup>7</sup> Ter-Minassian, Teresa. “El impacto de la crisis global en las finanzas públicas y las administraciones tributarias”. Conferencia Técnica del CIAT. Nápoles, Italia. Octubre 2009.

<sup>8</sup> Utilizando los datos desestacionalizados y aplicación de un modelo autoregresivo.

## Conclusiones.

Durante el primer semestre de 2010 los ingresos corrientes han registrado un crecimiento de 9.0% respecto a igual período de 2009<sup>9</sup>. Sin embargo, algunos entendidos en la materia han expresado que este aumento no refleja, en total magnitud, la recuperación económica registrada en el período.

En ese sentido, este documento trata de explicar la imposibilidad de elaborar un análisis estacionario del comportamiento en los ingresos, que no considere los ajustes en el tiempo. Atendiendo a lo anterior, se analizaron tres posibles razones que explican la variación de los ingresos en la actualidad: *modificación en la base imponible, impuestos directos que no responden al comportamiento económico actual y el ajuste intertemporal de la elasticidad de los ingresos respecto al PIB*; que al ser analizadas conllevan a inferir lo siguiente:

- El sistema tributario del año 2010 presenta una base tributaria menor a las registradas en el período 2007 – 2009, por tanto, alcanzar los niveles de recaudación respecto al PIB de esos años implicaría un mayor esfuerzo de la Administración Tributaria.
- Los ingresos corrientes registrados entre los años 2007 y 2009 incluyen ingresos extraordinarios (no recurrentes) y medidas de política que han reducido ingresos tributarios y no tributarios. Cabe destacar, que para el año 2007 se registró el impacto inicial por la aplicación de una reforma tributaria (Ley No. 495-06 sobre Rectificación Tributaria) e importantes medidas administrativas (Número de Comprobante Fiscal implementado por la DGII y amnistía fiscal).
- La forma de pago del impuesto sobre la renta de las empresas y las personas físicas no asalariadas implica que los mismos no respondan al comportamiento de la actividad económica actual, sino a la del año anterior. Por lo cual, aproximadamente el 30.0% de los ingresos tributarios no responden de manera inmediata al desempeño de la economía, proporción que representan los impuestos directos en el total de ingresos tributarios.
- En ausencia de reformas administrativas o tributarias la elasticidad de corto plazo de los ingresos con respecto al PIB es similar a la elasticidad de largo plazo, siendo esta unitaria. Por tanto, para aumentar la presión tributaria es necesario la aplicación de mejoras administrativas, ampliación de bases impositivas, incremento de tasas o creación de nuevos impuestos que conlleven a un aumento de los ingresos recaudados.

---

<sup>9</sup> Este crecimiento es sin considerar los ingresos no tributarios por aportes de dividendos del Banco de Reservas de RD\$3,401.0 millones.