

## Página Abierta

*Foro de artículos de opinión de los técnicos del Banco Central de la República Dominicana*

### Relación entre el Crecimiento Económico y los Ingresos Tributarios

Olga Díaz Mora, Asesora Económica de la Gobernación

---

En el último quinquenio 2008-2013 la economía mundial ha sido sometida a una de las peores crisis económicas de los últimos ochenta años, lo que ha incidido en un desbalance de las economías a nivel internacional, afectando mayormente a los países desarrollados y su consecuente efecto en los países emergentes. República Dominicana no escapa a esta realidad.

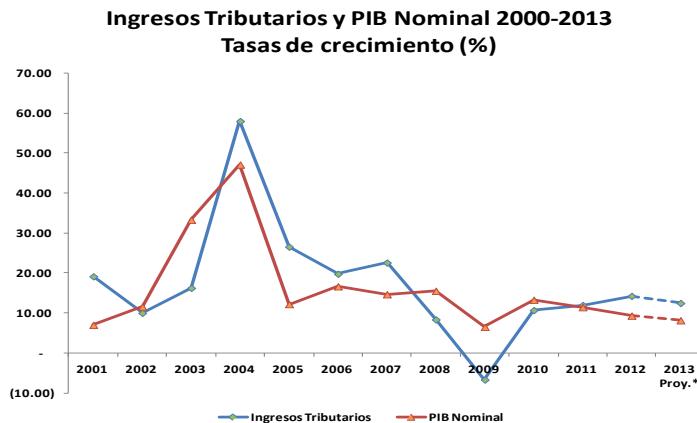
Durante los últimos años, el país ha registrado una marcada reducción de la demanda interna y externa, vale decir disminución en los ritmos de crecimiento del consumo, la inversión, las importaciones y exportaciones de bienes nacionales. Para enfrentar los efectos de esta crisis global, al igual que ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos, el Gobierno Dominicano se vio compelido a adoptar una serie de estímulos fiscales que incluyen exenciones y reducciones impositivas, incrementos en los subsidios y programas de transferencias condicionadas de efectivo, entre otros, todo lo cual ha conllevado una reducción en la propensión marginal a la recaudación y un deterioro en la presión fiscal. A todos los ingresos dejados de percibir por el Gobierno se les denomina “Gastos Tributarios”. Los renglones donde existe mayor porcentaje de gasto tributario en el país son el ITBIS, impuestos sobre ingresos, a la propiedad, a los hidrocarburos, arancelarios, los selectivos al consumo, a la importación y a la exportación.

Es evidente que existe una estrecha correlación entre el crecimiento económico y las recaudaciones fiscales, sin embargo esta correlación puede ser más o menos estrecha, según las condiciones económicas imperantes y las características del crecimiento en un período dado. Un análisis riguroso de la relación entre los ingresos fiscales y el crecimiento económico debe tomar en consideración las actividades económicas que estén incidiendo en la variación del Producto Interno Bruto (PIB), dado que algunos sectores de alta ponderación dentro del PIB disfrutan de exenciones impositivas, y otros por su naturaleza aportan poco al fisco.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta al contrastar el crecimiento económico con las recaudaciones fiscales es que éstas no son necesariamente comparables de manera automática, es decir en la misma proporción, con la estimación del PIB, ya que las cuentas nacionales procuran cuantificar todas las transacciones de la economía incluyendo las actividades subsidiadas, las exentas de impuestos y las empresas informales, que no pagan impuestos y que en el país emplean alrededor del 56% de los ocupados.

Para ilustrar estos argumentos, resulta interesante analizar los años 2009 y 2013, por ser éstos muy similares en cuanto a las características del crecimiento económico. En ambos años la economía ha estado sometida a los efectos de condiciones internacionales adversas, creciendo por debajo de su potencial, las ventas reportadas por las empresas formales a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) han disminuido y los ingresos tributarios han crecido por debajo de lo estimado. En estos años se ha debilitado la estrecha correlación entre el crecimiento económico y los ingresos tributarios que en promedio se verifica a lo largo del tiempo.

Como se observa en el gráfico siguiente, en general el crecimiento del PIB nominal y las recaudaciones tienden a moverse en la misma dirección, como ocurrió en el período 2002-2007. Ahora bien, hay periodos en que los ingresos tributarios crecen por encima del PIB nominal y otros en que el ritmo de crecimiento económico es superior al de las recaudaciones. Esto ocurre básicamente por dos razones: por cambios en la legislación tributaria y por las características del crecimiento en un momento determinado.



### Situación Económica en el año 2009

A partir del año 2008 se verificó un cambio de tendencia, donde los ingresos tributarios crecieron por debajo del PIB nominal, registrándose una caída de los mismos en el año 2009, a pesar de que la economía creció 3.5% en términos reales ese año. Este comportamiento de los ingresos tributarios se explica por una serie de efectos desfavorables que se combinaron en dicho año, como fue la profundización de la crisis global que provocó una reducción de la demanda externa, el aumento de los “Gastos Tributarios” otorgados por el Gobierno en la forma de exenciones a las empresas acogidas al régimen de Pro-industria, exoneración de anticipos otorgados por la DGII y la aplicación de la Ley182-09 que redujo el pago de retenciones del estado de 5% a 0.5% a partir de ese año. En adición, las actividades que impulsaron el crecimiento en el 2009 son las que menos aportan al fisco.

Por tanto, dadas las condiciones adversas que afectaban la demanda interna y externa en ese año, se adoptaron medidas monetarias y fiscales en forma coordinada, orientadas a dinamizar las actividades económicas. Una de las medidas adoptadas por el Banco Central fue liberar por primera vez parte del encaje legal para facilitar el financiamiento de las actividades agropecuarias, construcción, manufactura local y microempresas, por su efecto multiplicador en la creación de empleos y en la reactivación económica. Por el lado de la política fiscal, en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) vigente en ese entonces, se dinamizó el gasto público principalmente el destinado al gasto social y a la inversión en construcción, por las erogaciones del FMI, equivalente a unos 400 millones en Derechos Especiales de Giro (DEG), que por primera vez este organismo otorgaba al Gobierno para apoyo presupuestario. Ambas medidas, monetarias y fiscales contribuyeron a contrarrestar la ralentización del crecimiento económico de ese año.

En el año 2009, a pesar de que las ventas nominales reportadas a la DGII por las empresas formales registraron una reducción de 5.9% y los ingresos tributarios cayeron en un 6.7%, el PIB real creció 3.5%, crecimiento positivo aunque debajo de su ritmo potencial. En otras palabras, aunque los ingresos tributarios cayeron, el PIB real creció en el año 2009 porque reitero, las actividades que impulsaron el crecimiento económico fueron aquellas que no hacen gran aporte al fisco.

Un análisis realizado por la DGII titulado “Las recaudaciones y el PIB” corrobora estos planteamientos al indicar que “en el año 2009 las actividades económicas que decrecieron ponderan el 28% del PIB corriente, sin embargo aportan el 55% de las recaudaciones. En cambio, los sectores que crecieron dentro del PIB que representan el 72% del mismo, aportan aproximadamente el 45% de las recaudaciones. Es por esta razón que en el año 2009 las recaudaciones caen y el PIB aumenta”.

Así, actividades como la agropecuaria, una de las de mayor crecimiento en el año 2009 con 12.5% en términos reales y una participación en el PIB corriente de 5.7%, aportó al fisco apenas un 0.4% en dicho año. La actividad otros servicios, conformada principalmente por actividades informales (salones de belleza, talleres de costuras, sastrerías, ebanisterías, colmados, etc.) creció 6.9% en el año 2009, con una ponderación de 8.0% en el PIB corriente, sin embargo aportó sólo un 6.0% al total de las recaudaciones de la DGII. En cambio, la actividad comercial que decreció 2.8% en términos reales en ese año es uno de los sectores de mayor aporte al fisco representando más del 23% de las recaudaciones tributarias.

### **Situación Económica en el año 2013**

Un escenario similar al 2009 está ocurriendo en el año 2013. En el primer trimestre de 2013 el crédito bancario al sector privado se desaceleró, lo que unido a los recortes del gasto público y el impacto de la nueva reforma tributaria en las expectativas de los agentes privados, provocaron una caída en la demanda interna que se reflejó en un crecimiento de apenas 0.3% en enero-marzo 2013.

Bajo estas condiciones, en el mes de mayo las autoridades fiscales y monetarias coordinaron un conjunto de medidas tendentes a estimular la actividad económica y la demanda interna. Estas medidas incluyeron por parte de las autoridades gubernamentales un programa de reactivación de la inversión pública, aumento del crédito a las PYMES y al sector agropecuario. De igual manera las autoridades monetarias aprovechando el entorno de baja inflación, liberalizaron unos RD\$20,000 millones de recursos de encaje legal destinados mayormente a las principales actividades económicas (agropecuaria, manufactura, comercio, construcción, adquisición de viviendas, entre otras). Con esta decisión, desde el día 8 de mayo hasta el 2 de octubre se han desembolsado \$15,655.1 millones beneficiando a 9,846 usuarios de crédito, algo sin precedentes para una medida de incentivo directo al crédito vía liberalización de encaje en la historia crediticia de la República Dominicana. En adición se modificó el Reglamento de Evaluación de Activos (REA) para facilitar mayor acceso al crédito de los pequeños deudores y se disminuyó el encaje legal de las instituciones financieras, incluyendo al Banco Agrícola.

Estas medidas han arrojado resultados positivos de forma inmediata, logrando un crecimiento del crédito al sector privado en moneda nacional de unos RD\$35,000 millones desde el 8 de mayo hasta el cierre de septiembre, registrándose una tasa de variación interanual (septiembre 2013/septiembre 2012) del crédito de 15.3%, equivalente a RD\$61,500 millones, lo que resulta 4.7 veces superior a la variación del crédito registrada en el periodo septiembre 2011-septiembre 2012. En lo que va de año se ha registrado un aumento del crédito de unos RD\$41,600 millones, contrario a lo ocurrido en igual periodo del año anterior (enero-septiembre 2012) cuando se produjo una contracción del crédito al sector privado en moneda nacional de RD\$5,600 millones aproximadamente. Las estimaciones apuntan a que el 2013 cerraría con el crédito al sector privado creciendo en torno al 12%, superior al crecimiento proyectado del PIB nominal.

Al analizar las características del crecimiento económico en lo que va de 2013 se observa una situación similar al año 2009. La Tendencia-Ciclo del Indicador Mensual de la Actividad Económica (IMAE) registra un crecimiento acumulado para el período enero-agosto 2013 de 2.5%, mientras simultáneamente las ventas gravables de las empresas que reportan a la DGII registran una caída de 0.6% en igual periodo. Una vez más, las principales actividades que están incidiendo en el crecimiento económico son aquellas que aportan muy poco al fisco. Para ilustrar mejor al lector, el siguiente cuadro presenta la incidencia de las principales actividades económicas en el crecimiento tanto en el año 2009 como en el período enero-junio 2013, así como las ventas totales reportadas por las empresas a la DGII:

**Incidencia de las actividades en el crecimiento del PIB  
2009 y Ene-Jun 2013**

Actividades Económicas	2009	Ene-Jun 2013
<b>Agropecuario</b>	<b>0.7</b>	<b>0.1</b>
<b>Industrias</b>	<b>(0.7)</b>	<b>0.2</b>
Explotación de Minas y Canteras	(0.2)	0.4
Manufactura Local	0.2	(0.3)
Manufactura Zonas Francas	(0.5)	0.1
Construcción	(0.2)	(0.2)
<b>Servicios</b>	<b>2.9</b>	<b>1.0</b>
Energía y Agua	0.1	(0.0)
Comercio	(0.3)	(0.3)
Hoteles, Bares y Restaurantes	(0.4)	0.2
Transporte y Almacenamiento	0.0	0.1
Comunicaciones	0.4	0.1
Intermediación Financiera, Seguros y Actividades Conexas	0.5	0.6
Alquiler de Viviendas	0.2	0.2
Adm. Pública y Defensa; Seg. Social de Afiliación Obligatoria	0.1	0.0
Enseñanza	0.1	0.1
Salud	0.1	0.1
Otras Actividades de Servicios	0.5	0.3
Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI)	(0.1)	(0.4)
<b>Valor Agregado</b>	<b>3.0</b>	<b>1.3</b>
<b>Impuestos a la Producción netos de Subsidios</b>	<b>0.4</b>	<b>0.2</b>
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>3.5</b>	<b>1.6</b>

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

**Ventas Totales Reportadas por las Empresas Formales a la DGII  
2009 y Ene-Ago 2013  
(tasas de crecimiento %)**

Actividades Económicas	2009/2008	Ene-Ago 2013/2012
<b>Agropecuario</b>	<b>(21.2)</b>	<b>(13.7)</b>
<b>Industrias</b>	<b>(8.3)</b>	<b>(0.3)</b>
Explotación de Minas y Canteras	41.4	385.7
Manufactura	(8.9)	(1.9)
Construcción	(7.9)	(35.7)
<b>Servicios</b>	<b>(4.5)</b>	<b>(0.1)</b>
Energía y Agua	(12.0)	0.6
Comercio	(8.8)	(1.9)
Hoteles, Bares y Restaurantes	(2.1)	4.7
Transporte y Almacenamiento	(0.3)	(16.7)
Comunicaciones	5.3	2.7
Intermediación Financiera	23.2	19.7
Alquiler de Viviendas	(4.2)	(0.9)
Administración Pública	(98.7)	22.3
Enseñanza	10.4	(10.3)
Salud	51.9	2.7
Otras Actividades de Servicios	13.0	(13.2)
<b>Total</b>	<b>(5.9)</b>	<b>(0.5)</b>

Cifras preliminares

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

En el período enero-junio del presente año el crecimiento está explicado por actividades que ponderan poco dentro de las recaudaciones de la DGII. Así al cuantificar la incidencia de la agropecuaria (0.1), la minería (0.4), la manufactura de las zonas francas (0.1), y dentro de las actividades de servicios, hoteles, bares y restaurantes (0.2), alquiler de viviendas (0.2), enseñanza (0.1), salud (0.1) y los otros servicios (0.3), estas actividades en conjunto están explicando más del 80% del crecimiento en el primer semestre del presente año, es decir que del 1.6% que crece la economía en enero-junio, 1.3% es explicado por estas actividades, sin embargo su aporte al fisco es de apenas un 17%, aproximadamente.

En cambio actividades como manufactura local y comercio, en enero-junio 2013 registraron crecimientos negativos del orden de 1.2%, y 2.9% respectivamente, en conjunto aportan el 53.7% de los ingresos tributarios. Evidentemente ésta constituye una de las causas que explica el por qué los impuestos no han crecido de acuerdo a lo proyectado.

En los años recientes 2012-2013, a pesar de que las recaudaciones vienen creciendo por encima del PIB nominal por la aplicación de medidas administrativas de fiscalización, una reforma tributaria realizada a finales del 2011 y nuevas medidas impositivas dispuestas a partir de enero del presente año 2013, los ingresos del Gobierno se mantienen por debajo de lo estimado.

Tal y como fue planteado al inicio de este análisis, otro factor que indudablemente está incidiendo para que las recaudaciones crezcan por debajo de lo programado en el año 2013, son los denominados “Gastos Tributarios”, los cuales han venido creciendo de forma importante a partir del 2008, a tal punto que según

un estudio reciente del Ministerio de Hacienda, la estimación de los “Gastos Tributarios” para 2013 ascenderían a RD\$147,188 millones equivalentes a 5.9% del PIB. Esto ha incidido también en la reducción de la presión tributaria (ingresos tributarios/PIB) que fue de 13.4% en el 2012. En el contexto de América Latina, la República Dominicana es uno de los países de la región que exhibe menores niveles de recaudación como proporción del tamaño de su economía, como se muestra a continuación:

**Ingresos tributarios como porcentaje (%) del PIB (Presión Tributaria)**

Países de América Latina					
Países	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	25.7	24.8	26.4	27.2	29.0
Bolivia	19.9	20.8	18.5	20.4	21.0
Brasil	25.9	24.3	24.6	26.0	n.d.
Chile	18.9	15.1	17.2	18.7	n.d.
Colombia	16.1	15.7	15.0	16.1	n.d.
Costa Rica	16.3	14.4	14.0	14.4	14.5
Guatemala	11.0	10.3	10.4	10.7	10.7
México	8.8	10.1	10.3	9.7	n.d.
Ecuador	10.6	11.6	13.0	12.5	14.5
El Salvador	13.4	12.6	13.4	13.8	14.4
Honduras	15.2	14.2	14.2	14.8	14.8
Nicaragua	13.6	13.4	14.0	14.7	15.0
Panamá	10.8	11.3	11.5	11.3	12.1
Paraguay	10.7	11.6	12.0	12.1	12.3
Perú	15.6	13.6	14.7	15.3	15.7
República Dominicana	15.1	13.1	12.7	12.8	13.4
Uruguay	19.0	19.2	19.3	19.3	19.1
Venezuela	13.4	13.4	10.9	11.9	13.0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Para los 8 primeros países la información corresponde a los ingresos tributarios del Gobierno General. Para el resto de los países corresponde a los ingresos tributarios del Gobierno Central.

Esta situación planteada en torno al crecimiento económico y al comportamiento de los ingresos tributarios debe llamar a la reflexión de las autoridades gubernamentales, porque si bien se observa que 2009 constituyó el peor año de la crisis global y la presión tributaria disminuyó en el 70% de los 18 países latinoamericanos contenidos en el cuadro anterior. Esta situación se está normalizando y la presión tributaria está recuperándose, en muchos países de la región a niveles superiores a los años pre-crisis. Igual debería ocurrir en el caso dominicano.

Un aspecto muy importante que quiero puntualizar, antes de finalizar este artículo es que contrario a lo planteado por algunos economistas de que existe una sobrevaloración del PIB en un 36% y que por ende la “presión tributaria” dominicana sería superior a la que arroja el cálculo utilizando las cifras oficiales, los resultados preliminares del cambio de año de referencia al 2007 de las cuentas nacionales, indican que el tamaño de la economía estimado a través del PIB Nominal del nuevo año base resultó superior en alrededor de un 5% al PIB oficial del actual año de referencia. En consecuencia, el PIB no podría estar sobrevaluado en ningún caso, como afirman estos analistas, basados en “estimaciones alternativas” del PIB que distan mucho del rigor metodológico utilizado en la compilación de las cuentas nacionales.

Esto quedará debidamente verificado en las nuevas series anuales y trimestrales del PIB referenciado al nuevo año 2007 que serán oficializadas partir del 2014, por lo que invitamos a los que han externado este tipo de afirmaciones un tanto ligeras a que efectúen sus planteamientos con argumentos más sólidos y rigurosos, para evitar confundir innecesariamente a los agentes económicos y a la población en general.

Finalmente, a pesar de las dudas externadas por algunos analistas económicos de que la economía pueda crecer de 3.0% según lo estimado en el Marco Macroeconómico consensuado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, en nuestra opinión, las condiciones están dadas para que el crecimiento económico cierre en torno al 3.0% en este año, a la luz de la evolución reciente de las condiciones crediticias y de liquidez en el mercado, mayor financiamiento al sector agropecuario y a las PYMES, combinado con un aumento de los gastos de

construcción pública en infraestructuras viales y escolares, y así como por los resultados de la tendencia del crecimiento del IMAE para el período enero-agosto 2013, todo lo cual refleja que la economía podría estar recuperándose y estaría convergiendo a su ritmo de crecimiento potencial en el 2014.