

# Presión Tributaria: entendiendo los factores que han incidido en su reducción entre 2007 y 2010

*Al expresar la recaudación como porcentaje del PIB, lo que se conoce como presión tributaria, se observa que las recaudaciones no han crecido proporcionalmente al Producto Interno Bruto (PIB) entre 2007-2010, esto se explica por un conjunto de medidas de política tributaria que redujeron y/o eliminaron tasas, crearon gastos tributarios, entre otros; y el efecto de la crisis financiera internacional. Este informe cuantifica los factores externos a la Administración Tributaria, que han provocado la caída en el indicador.*

A fin de determinar los factores que explican la caída en la presión tributaria de 2007 a 2010, es importante puntualizar los efectos de la adopción de una serie de medidas de política tributaria que han incidido de manera negativa en ésta. Hemos cuantificado el impacto de estas medidas para los ingresos tributarios del Estado y ascienden a 1.44%, 1.93% y 2.10% del PIB en los años 2008, 2009 y 2010 respectivamente. Por lo tanto resulta necesario ajustar los resultados de la presión tributaria para cada año a fin de obtener un indicador comparable y que permita analizar los montos de la caída que puedan atribuirse a factores externos a la Administración Tributaria.

Estas medidas a las que hacemos referencia son entre otras:

1. La reducción de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de las empresas y personas físicas y en la tasa marginal máxima del ISR de los asalariados de 30% a 25%, efectivo a partir de septiembre de 2007;

2. El desmante de aranceles como consecuencia del DR-Cafta; que se realizó según el tipo de canasta, de la siguiente forma:

Canasta A: desmante arancelario inmediato de 100%.

Canasta B: desmante lineal en 5 años.

Canasta C: desmante lineal en 10 años.

Canasta D: desmante lineal en 15 años.

Canasta E: para los años 1-6 se mantendría el arancel fijo; en los años 7-10 se reduciría anualmente 8.25% y en entre los años 10-15 una reducción anual de 13.4%.

Canasta F: para los años 1-10 se mantendría el arancel fijo y en los años 10-20 se reduciría linealmente hasta su eliminación.

3. El desmante arancelario para productos agrícolas del acuerdo de Asociación Económica de la Unión Europea (Economic Partnership Agreements - EPA);

4. La eliminación a partir de julio de 2007, mediante la Ley 173-07, de una serie de tasas y tributos, tales como:

- a) el impuesto a los espectáculos públicos;
- b) el impuesto sobre actos del Estado Civil;
- c) el impuesto que regula la producción, calidad y comercialización de los alimentos para animales;
- d) el impuesto a la naturalización de extranjeros;
- e) el pago de sellos a las conclusiones de divorcios;
- f) el impuesto sobre las sustancias explosivas;
- g) los cargos por concepto de venta de formularios;
- h) la aplicación de sellos de Rentas Internas, a los fabricantes de bebidas alcohólicas extranjeras;
- i) los impuestos sobre documentos.

5. La eliminación de los pagos de anticipos para las empresas del sector Agropecuario, a partir de 2008, mediante la

Una serie de medidas de política tributaria han provocado la reducción de la presión tributaria

Norma General 02-2009;

6. La creación de nuevos regímenes de incentivos tributarios:

a. El régimen de incentivo a las empresas del sector Industrial (Ley 392-07 sobre Competitividad e Innovación Industrial) que entre otros beneficios permite la depreciación acelerada, eliminación de las retenciones por servicios prestados por empresas y personas físicas, deducción de la base imponible del impuesto sobre los activos; así como también la deducción de hasta el cincuenta por ciento (50%) de la renta neta imponible del ejercicio fiscal del año anterior de las inversiones realizadas en la compra de maquinaria, equipo y tecnología;

b. La Ley 171-07 sobre Incentivos Especiales a los Pensionados y Rentistas de Fuente Extranjera, que les exonera el 50% del impuesto sobre hipotecas, del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y del impuesto sobre las ganancias de capital;

c. Otras leyes de incentivos que permiten la exoneración de 100% del ISR; exoneraciones en el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) y en los impuestos a las importaciones para la compra de insumos, entre otros. Estas leyes son:

- La Ley 56-07 que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la Cadena Textil y Cuero;
- La Ley 57-07 de incentivo a las Energías Renovables y Regímenes Especiales;
- La Ley 502-08 sobre incentivo al Libro y Biblioteca;
- La Ley 108-10 para el fomento de la actividad Cinematográfica;

7. La reducción de las retenciones por concepto del ISR sobre los pagos realizados por el Estado, de 5% a 0.5%, en 2009, como medida para enfrentar la crisis, mediante la Ley 182-09;

8. La deducción de los gastos educativos en el ISR de las personas físicas y los asalariados, tanto para los hijos como para estos mismos, mediante la Ley 179-09;

9. Los contratos aprobados por el Congreso Nacional que establecen un régimen fiscal especial para

empresas mineras y de la construcción, que conceden incentivos en el ITBIS y el ISR.

10. La exoneración del impuesto a la importación a 2,903 líneas arancelarias de insumos, maquinarias y equipos, mediante la Ley 557-05; adoptada con la entrada en vigencia del DR-CAFTA.

Sólo por estas medidas, la presión tributaria hubiese sido superior a la efectiva 0.91%, 1.05% y 1.40% en 2008, 2009 y 2010 respectivamente. El siguiente cuadro muestra de manera agregada el efecto de estos cambios:

**Presión tributaria del Gobierno Central neta de medidas que redujeron y/o eliminaron tasas y crearon gastos tributarios; 2007-2010**

|   | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Presión tributaria efectiva</b>                                      | <b>16.00%</b> | <b>15.00%</b> | <b>13.20%</b> | <b>12.90%</b> |
| Medidas que redujeron y/o eliminaron tasas y crearon gastos tributarios | 0.00%         | 0.91%         | 1.05%         | 1.40%         |
| <b>Presión tributaria neta</b>  | <b>16.00%</b> | <b>15.91%</b> | <b>14.25%</b> | <b>14.30%</b> |

**Fuente:** Elaboración propia en base al Banco Central de la República Dominicana, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Aduanas y Dirección General de Impuestos Internos

Un aspecto que si bien no es un cambio legislativo, sino una decisión de política tributaria, ha sido la no indexación del impuesto selectivo específico a los Hidrocarburos en 2007-2010, de acuerdo a lo establecido en la Ley. Esto ha provocado que se reduzca la elasticidad del impuesto con respecto al PIB, por lo que cambios en la economía dejan de traducirse en cambios proporcionales en la recaudación, afectando en consecuencia la productividad del impuesto. Desde 2007 el ratio del monto del impuesto sobre el precio de venta de los combustibles ha sido menor y por tanto los incrementos en las ventas no han arrojado el resultado que hubiese sido de mantenerse las indexaciones. La pérdida fiscal de esta medida fue para 2010 de 0.258% del PIB.

En otro orden, es relevante destacar el efecto del cese de operaciones de la empresa minera Falconbridge Dominicana en 2008, reduciéndose de esta forma los impuestos pagados; si bien no se trata de una medida legislativa, es una causa externa a la Administración Tributaria.

**Cuadro No. 1**  
**Detalle de las medidas que afectaron la Presión Tributaria del Gobierno Central**  
 En porcentajes; 2007-2010

| Concepto  | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>I - Presión Tributaria efectiva</b>  | <b>16.0%</b>  | <b>15.0%</b>  | <b>13.2%</b>  | <b>12.9%</b>  |
| <b>II - Ingresos no recurrentes<sup>1/</sup></b>  | <b>0.800%</b> | <b>0.400%</b> |               |               |
| <b>III - Presión Tributaria efectiva menos ingresos no recurrentes (I-II)</b>   | <b>15.2%</b>  | <b>14.6%</b>  | <b>13.2%</b>  | <b>12.9%</b>  |
| <b>IV - Medidas que redujeron o eliminaron tasas y crearon gasto tributario<sup>2/</sup></b>  | <b>0.000%</b> | <b>0.911%</b> | <b>1.047%</b> | <b>1.398%</b> |
| Reducción tasa ISR de 30% en 2007 a 25% en 2008 (Ley 172-07)  |               | 0.348%        | 0.311%        | 0.236%        |
| Desmonte arancelario por Acuerdos Comerciales (RD-Cafta y EPA) <sup>3/</sup>  |               | 0.054%        | 0.060%        | 0.207%        |
| Eliminación impuestos sobre documentos y otros (Ley 173-07)   |               | 0.201%        | 0.178%        | 0.191%        |
| Reducción del impuesto ad-valorem y específico para los productos de tabaco   |               | 0.057%        | 0.067%        | 0.067%        |
| Eliminación pagos de anticipos para las empresas del sector Agropecuario  |               | 0.006%        | 0.019%        | 0.020%        |
| Creación de nuevos regímenes de incentivos tributarios:   |               |               |               |               |
| - <i>Incentivos fiscales en ISR, Activos, y en impuestos a la importación para la industria (Ley 392-07 sobre Competitividad e Innovación Industrial)</i> |               | 0.029%        | 0.050%        | 0.048%        |
| - <i>Incentivos en ISR a Industria textil y de cuero (Ley 56-07)</i>  |               | 0.001%        | 0.001%        | 0.001%        |
| Deducción de gastos educativos, a partir de 2009 (Ley 179-09)   |               |               | 0.006%        | 0.019%        |
| Reducción retenciones del Estado de 5% a 0.5% a partir de 2009 (Ley 182-09)   |               |               | 0.068%        | 0.226%        |
| Regimen especial por contratistas de la actividad minera y construcción   |               | 0.152%        | 0.223%        | 0.321%        |
| Exoneración del impuesto a la importación a 2,903 líneas arancelarias <sup>4/</sup>   |               | 0.063%        | 0.063%        | 0.063%        |
| <b>V - Otros efectos en la Presión Tributaria</b>   | <b>0.06%</b>  | <b>0.15%</b>  | <b>0.52%</b>  | <b>0.42%</b>  |
| No indexación del impuesto específico a los hidrocarburos   | 0.062%        | 0.149%        | 0.207%        | 0.258%        |
| Disminución los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional  |               |               | 0.310%        | 0.161%        |
| Reducción de impuestos por retenciones de asalariados por cierre de operaciones de la empresa minera Falconbridge Dominicana.                             |               | 0.002%        | 0.002%        |               |
| <b>VI - Presión tributaria neta de medidas y otros efectos (III-IV-V)</b>   | <b>15.26%</b> | <b>15.66%</b> | <b>14.77%</b> | <b>14.72%</b> |

Nota: <sup>1/</sup> Ingresos por Amnistía Fiscal Ley 183-07 y ganancia de Capital por venta de Empresas importantes.

<sup>2/</sup> El efecto que tuvieron las medidas que iniciaron a finales de 2007 en ese mismo año, es descontado de los años 2008-2010, para hacerlos así comparables.

<sup>3/</sup> Estimaciones de la Dirección General de Aduanas

<sup>4/</sup> Estimaciones del Ministerio de Hacienda

**Fuente:** Elaboración propia en base al Banco Central de la República Dominicana, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Aduanas y Dirección General de Impuestos Internos

Adicionalmente, se recuerda que en el año 2007 y 2008 se recaudaron 0.8% y 0.4% del PIB, respectivamente, por concepto de ingresos no recurrentes producto de la aplicación de la Amnistía Fiscal (Ley 183-07) y de ganancia de Capital por venta de grandes empresas del sector telecomunicaciones y elaboración de bebidas. En este sentido, es importante tener en cuenta estos ajustes para realizar una correcta comparación de la evolución de la presión tributaria en el tiempo.

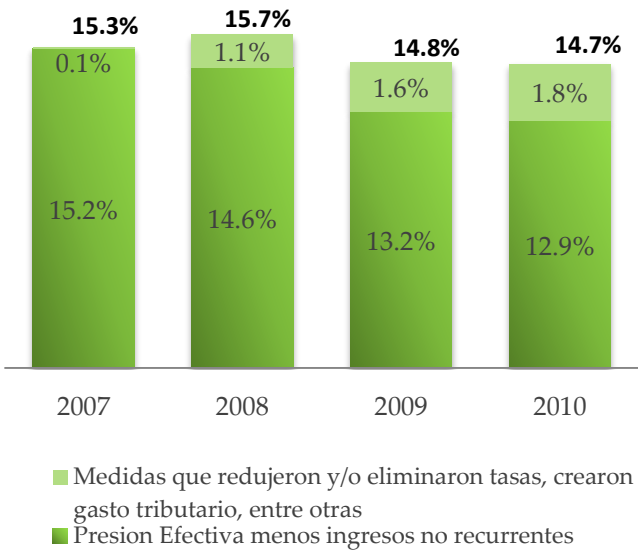
Otro efecto importante que impactó en las recaudaciones, en el período de estudio, fue el shock externo producto de crisis financiera internacional que provocó la ralentización del crecimiento de los ingresos. Este shock externo no solamente impactó en los ingresos de la República Dominicana sino que fue generalizado para casi todas las economías.

Aunque la crisis impactó en el 2008 y principalmente en el 2009, los efectos en la recaudación del ISR de las empresas se prolongaron en el tiempo dado el efecto rezago en la declaración (un año) y el mecanismo de arrastre pérdidas en el futuro.

Al realizar los ajustes por todos los factores antes mencionados (ver cuadro No. 1) se observa lo siguiente:

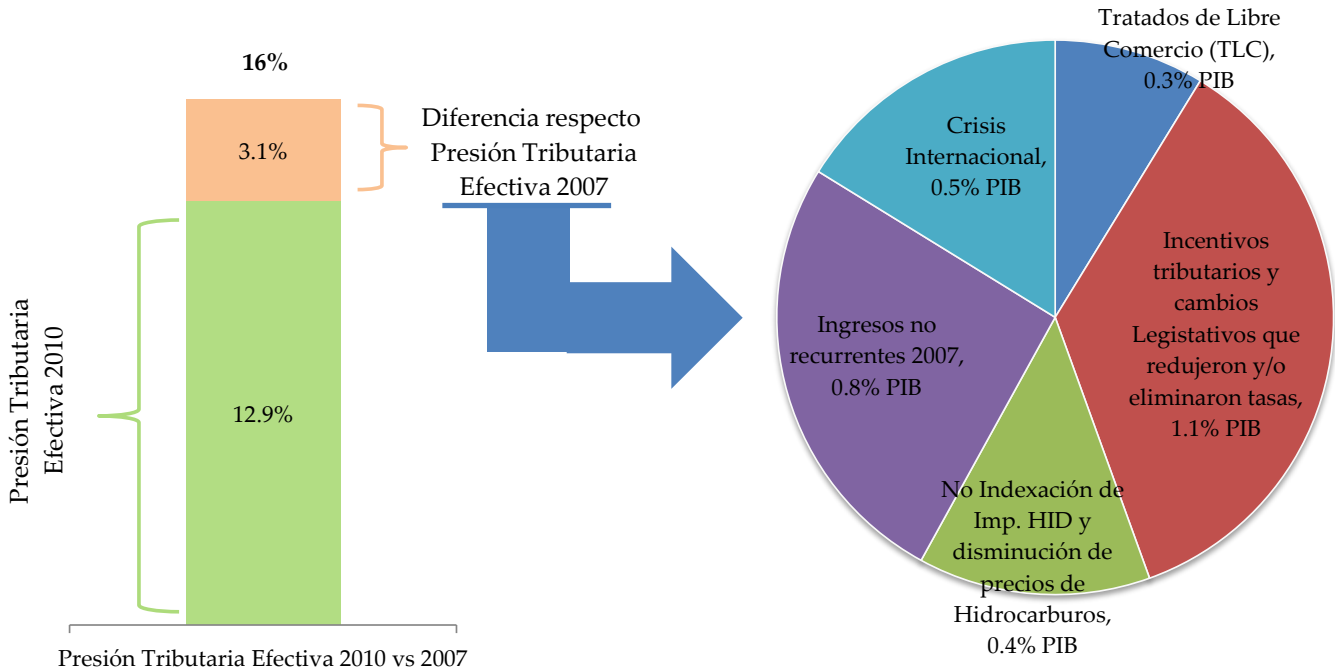
- Sin tomar en cuenta el efecto de la crisis financiera internacional, la tendencia de la presión tributaria cambia para los años analizados, sube en el 2008 y se reduce en el 2009 y 2010. (Ver gráfico No. 1)
- En este mismo orden, la diferencia de la presión tributaria neta de medidas en el 2009 y 2010 con respecto al 2007, se explican principalmente por el efecto de la crisis financiera internacional. (Ver gráfico No. 2)

**Gráfico No. 1**  
Presión tributaria del Gobierno Central neta de medidas e ingresos no recurrentes\*; 2007-2010



\* Sin tomar en cuenta el efecto de la crisis financiera internacional

**Gráfico No 2**  
Presión Tributaria Efectiva 2010 vs 2007 y las causas de su reducción



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y TRIBUTARIOS**

Sección de Estudios y Mediciones

Fecha primera publicación: abril 2011

Revisado el 9 de mayo de 2011

**DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS**

Ave. México No. 48; Gazcue, DN.

Teléfono: (809) 689-2181

[www.dgii.gov.do](http://www.dgii.gov.do)