

Notas Técnicas Tributarias

2021-02

Dirección General de Impuestos Internos
Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios



IMPUESTOS
INTERNOS



Notas Técnicas Tributarias No. 2021-02
Dirección General de Impuestos Internos

Impulso Ingresos Tributarios para la República Dominicana

Consejo Editorial

Luis Valdez Veras
Director General

Francisco Torres
Subdirector Gestión de Cumplimiento

Patricia Gil
Gerente de Estudios Económicos y Tributarios



Impulso Ingresos Tributarios para la República Dominicana

Autores:

Alejandro J. Balcácer Tabar*

Departamento de Estudios e Investigaciones
abalcacer@dgii.gov.do

Antonio María Giraldi*

Departamento de Estudios e Investigaciones
agiraldi@dgii.gov.do

Diciembre, 2021

* Las opiniones expresadas en el texto son de la exclusiva responsabilidad de los autores.



Resumen: La presente nota técnica tiene como finalidad evaluar la política de ingresos a la cual se ha acogido la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) durante los últimos años. Para ello, se estima un indicador de Impulso de Ingresos Tributarios, el cual es un extracto del reconocido Impulso Fiscal. Además, se estudia la relación entre la evolución de la economía y los ingresos tributarios para distinguir cómo los distintos gobiernos han utilizado la política tributaria como herramienta de política fiscal. Dada la coyuntura actual, es de gran relevancia conocer las directrices de la política tributaria con el objetivo de entender como las diferentes medidas han aliviado el costo de cumplimiento de los contribuyentes.

Clasificación JEL: E62, E64

Palabras Claves: DGII, impulso, ciclo económico, política tributaria, impuestos internos.

Abstract: The purpose of this technical note is to evaluate the revenue policy that the General Directorate of Internal Taxes has adopted over the past years. To do this, a Tax Revenue Impulse indicator is estimated, which is an extract of the recognized Fiscal Impulse. In addition, the relationship between the evolution of economic activity and tax revenues is studied to assess how governments have used tax policy as a fiscal policy tool. Given the current state of economic conditions around the world, it is of great relevance to evaluate the actions undertaken by tax policy makers in order to understand how the different measures implemented have alleviated the cost of compliance of taxpayers.

JEL Classification: E62, E64



Marco Conceptual del Indicador de Impulso Tributario

La literatura económica enfocada en el estudio de la política fiscal cuenta con un compendio de indicadores que han sido desarrollados con la finalidad de que los hacedores de políticas puedan cuantificar y cualificar sus decisiones de política económica. El Impulso Fiscal es uno de los indicadores más reconocidos en el ámbito de la política fiscal, del cual se pueden extraer interesantes interpretaciones de la operabilidad de las finanzas públicas. En el marco de la coyuntura actual, surge la inquietud de evaluar la postura de la política tributaria orientada a los impuestos internos, principalmente para determinar el rol que ha jugado a lo largo de los años. Es necesario hacer la salvedad de que la DGII no hace política tributaria, es más bien una de las instituciones de la Administración Tributaria, cuyo rol es gestionar y administrar las recaudaciones tributarias. La política tributaria se lleva a cabo en la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT), con asiento en el Ministerio de Hacienda.

Con la finalidad de identificar el rol de la política tributaria considerando únicamente los impuestos recaudados y administrados por la DGII, se calcula el Indicador de Impulso Tributario (IIT), el cual se deriva del indicador de Impulso Fiscal. A través de este indicador se estudia la postura de la política fiscal y sus efectos en la economía. Existen distintas metodologías para el cálculo del Impulso Fiscal que permiten desagregar la postura tanto de ingresos como de gastos. La DGII recauda alrededor del 70% de los ingresos tributarios del Gobierno Central ([ver anexo I](#)), lo cual hace imprescindible que sus decisiones normativas y administrativas sigan la misma línea que las necesidades de los contribuyentes, para así poder garantizar el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, es importante que la composición del sistema y la estructura de sus tributos sea flexible, para que funcionen como estabilizadores automáticos del ciclo económico.

En principio, se pudiera llegar a pensar que la postura de la política fiscal de un gobierno se puede medir a través del balance primario.² Por consiguiente, si los ingresos del gobierno superan los gastos se tiene un balance primario superavitario; cuando los gastos superan los ingresos, este sería deficitario. En esencia, el balance primario es útil para analizar la gestión y sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto plazo, evaluar la postura de la política fiscal de un gobierno a través del resultado primario puede conducir a conclusiones erradas, ya que este se ve afectado por el ciclo económico y no captura la incidencia de la política fiscal en la economía.

En ese sentido, Brens y Santana (2020) señalan que el balance primario no permite distinguir qué parte de la economía responde al ciclo económico. Además, tampoco separa la incidencia de los estabilizadores automáticos de las políticas discrecionales. Asimismo, las autoras destacan que se han desarrollado distintos indicadores en materia fiscal que permiten analizar debidamente la política fiscal, entre los cuales se tiene el balance primario estructural, la postura fiscal y el impulso fiscal.

² Ingresos totales menos gastos totales (excluyendo los pagos de intereses sobre la deuda).



Por otro lado, Jiménez y Santana (2013) sugieren un indicador de impulso fiscal mediante el cual se permite determinar la postura de la política fiscal, al igual que la postura de las políticas de ingresos y egresos de manera particular. En su artículo de investigación, las autoras indican que este indicador está construido sobre la metodología recomendada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), a la cual Schinasi (1986) hace referencia en un ejercicio comparativo en el que analiza las distintas metodologías implementadas por el FMI y la OCDE para el cálculo de este indicador.

Datos y Metodología de Estimación

Los datos utilizados en esta nota técnica provienen de la Dirección General de Impuestos Internos y del Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Los ingresos tributarios se obtienen directamente de la DGII,³ mientras que el PIB corriente y el deflactor implícito del PIB provienen del Sector Real del BCRD.⁴ Además, las series expresadas en términos corrientes se ajustan a reales utilizando el deflactor del PIB. Los ingresos extraordinarios fueron suministrados por la Sección de Análisis de Recaudación de la DGII. Para profundizar aún más en el análisis, se realiza el cálculo utilizando el recaudo total de la DGII, al igual que el recaudo neto de pagos no recurrentes. Para ello, excluimos los distintos pagos extraordinarios que realizan los contribuyentes y lo recaudado por concepto de leyes de amnistía fiscal y/o tributaria ([ver anexo II](#)).

En la presente nota técnica se utiliza la metodología del Indicador de Impulso Fiscal utilizada por Jiménez y Santana (2013) y por el Fondo Monetario Internacional (Schinasi, 1986), de la cual se extrae específicamente la parte concerniente a los ingresos tributarios para los fines de la investigación. La metodología es la siguiente:

$$\frac{PF_t}{PIB_t} = \frac{(PG + PI)_t}{PIB_t} \quad \text{Postura fiscal}$$

$$PI_t = (\tau_A * PIB_{p(t)}) - IR_t \quad \text{Postura Ingresos}$$

$$II_t = \Delta \left(\frac{PI_t}{PIB_t} \right) \quad \text{Impulso Ingresos}$$

Donde PF, PG, PI, IR e II hacen referencia a la Postura Fiscal, la Postura de Gasto, la Postura Ingreso, los Ingresos Reales, y el Impulso Ingresos, respectivamente. Asimismo, τ_A se define como la participación de los ingresos reales durante un período de referencia como porcentaje del PIB. La elección de este año fue bajo el criterio de que, en promedio, la brecha del PIB potencial (medida a través del filtro Hodrick-Prescott) sea

³ Por simplicidad, con ingresos tributarios se hace referencia a los ingresos recaudados únicamente por la DGII.

⁴ [Sector Real | BCRD](#)



cercana a cero ([ver anexo III](#)), lo que implicaría que la economía se encontraría en su nivel de pleno empleo. A través de este ejercicio se concluyó que el año de referencia a utilizar sería 2017, en línea con el utilizado por Brens y Santana (2020).

El indicador de Impulso Ingresos Tributarios se define como el cambio interanual de la Postura Ingresos (ΔPI) y es a través de este que se hace posible cualificar la postura de la política fiscal por el lado de los ingresos tributarios. Un Impulso de Ingresos Tributarios positivo ($IIT > 0$) implica que la política de ingresos fue expansiva durante ese periodo; mientras que si el Impulso Ingreso es negativo ($IIT < 0$) significa que la misma fue contractiva; y en el caso que el Impulso Ingreso sea cero ($IIT = 0$), la postura de la política de ingresos tributarios se considera neutral.

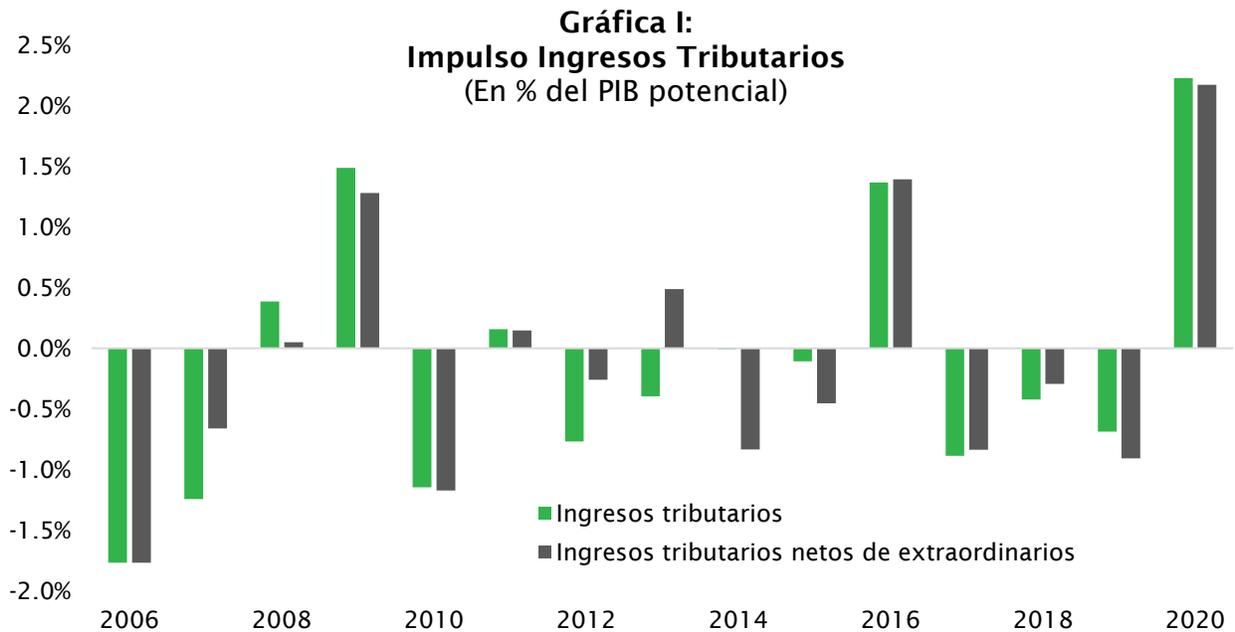
Resultados

Los resultados de la estimación del IIT sugieren que, en general, la política tributaria para República Dominicana muestra un sesgo contractivo durante el período 2006-2020. En este período hubo nueve (9) años de política contractiva, cinco (5) expansivos y uno (1) neutral. En esa misma línea, cuando se consideran los ingresos tributarios netos de pagos extraordinarios se puede apreciar que no hubo ningún año neutral, mientras que diez (10) años fueron contractivos y cinco (5) expansivos. Adicionalmente, se puede observar una diferencia en la dirección del impulso tributario para el año 2013 cuando se contrastan los escenarios de recaudo bruto y recaudo neto de pagos extraordinarios. Cabe destacar que en ese año se percibieron alrededor de RD\$38 mil millones por concepto de ingresos extraordinarios, principalmente de Pueblo Viejo Dominican Corporation (Barrick),⁵ la Ley 309-12 de amnistía y los ingresos derivados de la reforma de 2012 (Ley 253-12). Por construcción del indicador, mientras menos ingresos percibe la DGII con relación a lo que sería la recaudación en un año neutral de acuerdo con el ciclo económico, la política tributaria tendería a ser más expansiva, lo que da lugar a esta disidencia en 2013 ([ver gráfica 1](#)).

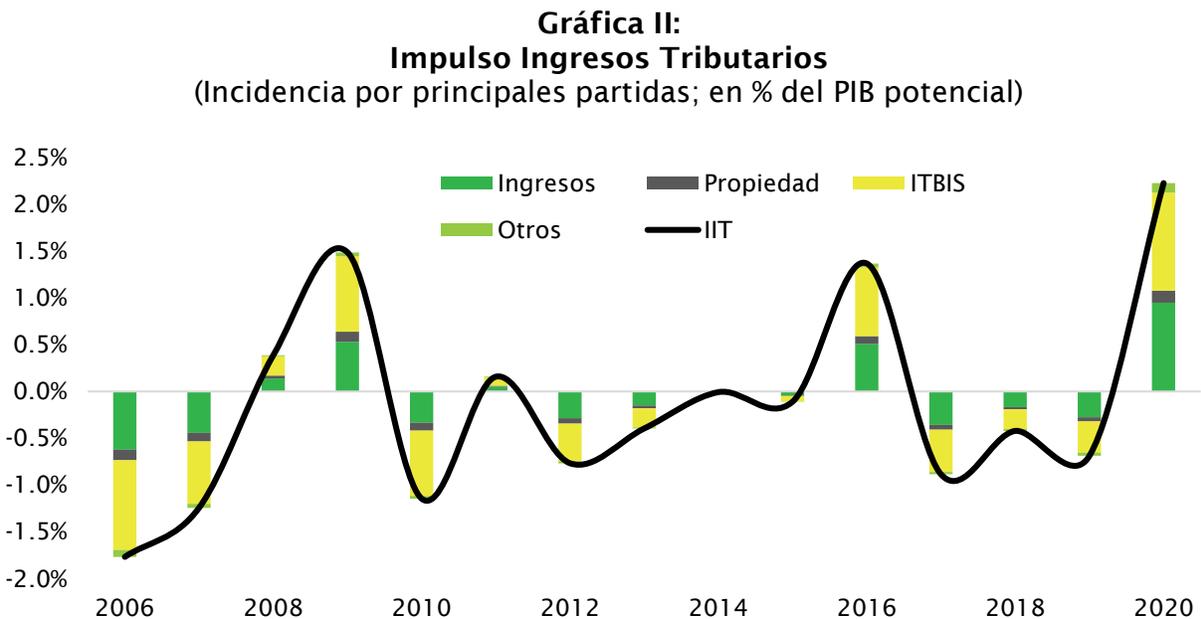
Otro aspecto importante en los resultados obtenidos es el impulso observado durante el año 2020, siendo el año de mayor magnitud de la muestra. Esto muestra el esfuerzo de la Administración Tributaria, para contrarrestar el impacto de la crisis provocada por el COVID-19 durante ese año. Entre las medidas tomadas para aliviar el costo de cumplimiento de los contribuyentes, se resaltan los acuerdos de pago para el Impuesto Sobre la Renta a personas jurídicas, la exención de anticipos y del impuesto sobre activos para determinados periodos fiscales, entre otras.⁶

⁵ El Contrato Especial de Arrendamiento de Derechos Mineros establece que Barrick debe liquidar los siguientes impuestos en la DGII: Mínimo Anual Minero (IMA), Impuesto Sobre la Renta (ISR), Regalías Netas de Fundición (RNF) y Utilidades Mineras (PUN).

⁶ [Avisos informativos | DGII](#)



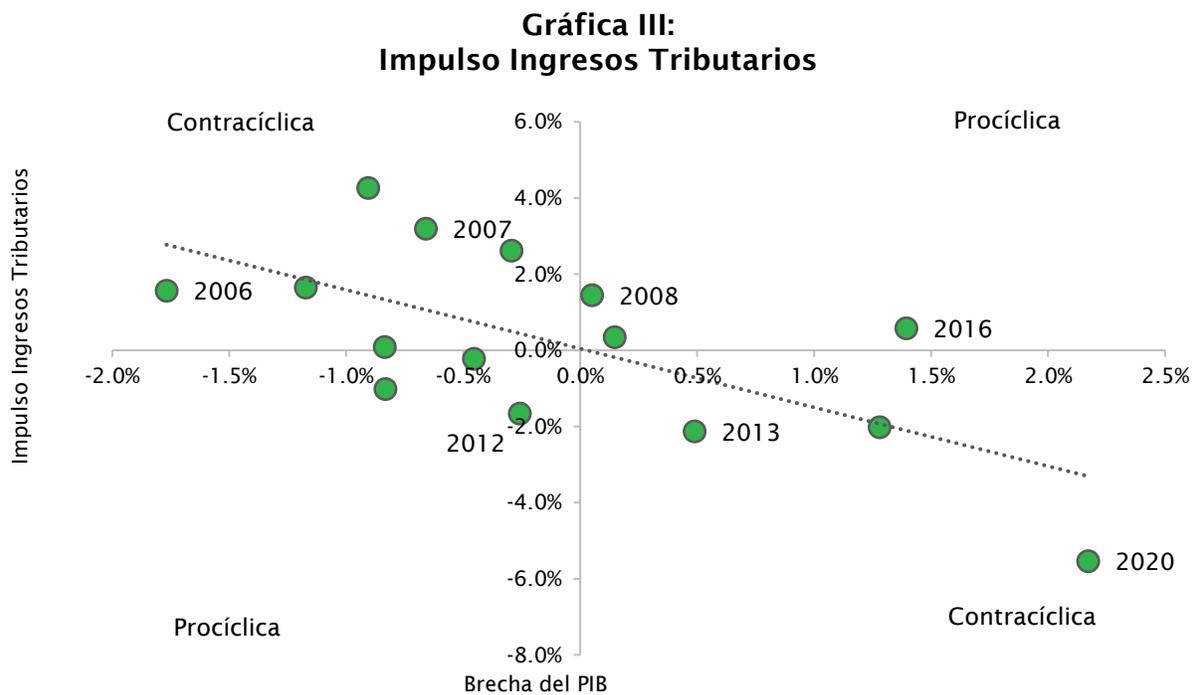
Mediante una ponderación simple de los ingresos tributarios por sus principales partidas en base a la recaudación total, se puede ver como la reacción del impulso ha sido mayormente en torno a los impuestos sobre los ingresos y al consumo. Esto es de esperarse, ya que estas dos partidas son las que representan la mayor proporción de los ingresos tributarios.



Finalmente, la política tributaria en República Dominicana ha sido, en promedio, contracíclica. Esto quiere decir que en los años donde la brecha de producto ha sido negativa (positiva) el impulso tributario tiende a ser positivo (negativo). Por ejemplo, en



el eje II del plano cartesiano expuesto a continuación se ve como en períodos donde el crecimiento efectivo del PIB real superó la tasa de crecimiento potencial (brecha positiva) el Impulso Ingresos Tributarios fue negativo, haciendo referencia a que en esos años la política tributaria estuvo orientada hacia contrarrestar el ciclo económico. Según lo expuesto por Guzmán (2017), las recaudaciones tributarias en República Dominicana suelen verse afectadas por el ciclo electoral, lo cual va en línea con lo expuesto en la [gráfica III](#). Además, este sugiere que existen diversos factores que se dan en los ciclos electorales que afectan las recaudaciones, entre los cuales se destacan la incertidumbre asociada al proceso de elección y las diversas exoneraciones otorgadas esencialmente con fines políticos (Guzmán, 2017).



Conclusión

Utilizando el indicador de Impulso Ingresos Tributarios se logra caracterizar la postura de la política tributaria a lo largo de los años, y ver como esta ha contribuido a la dinámica de la economía dominicana. Particularmente, se puede distinguir como para el período 2006-2020 la política de ingresos tributarios en República Dominicana ha sido mayormente contracíclica. Además de que el indicador de Impulso Ingresos Tributarios sugiere que la política tributaria ha sido en gran parte contractiva, sugiriendo que el enfoque de los gobiernos ha sido entorno a aumentar las recaudaciones en períodos de crecimiento económico, y brindar facilidades a los contribuyentes tal y como se ha hecho durante el período que abarca la pandemia COVID-19.



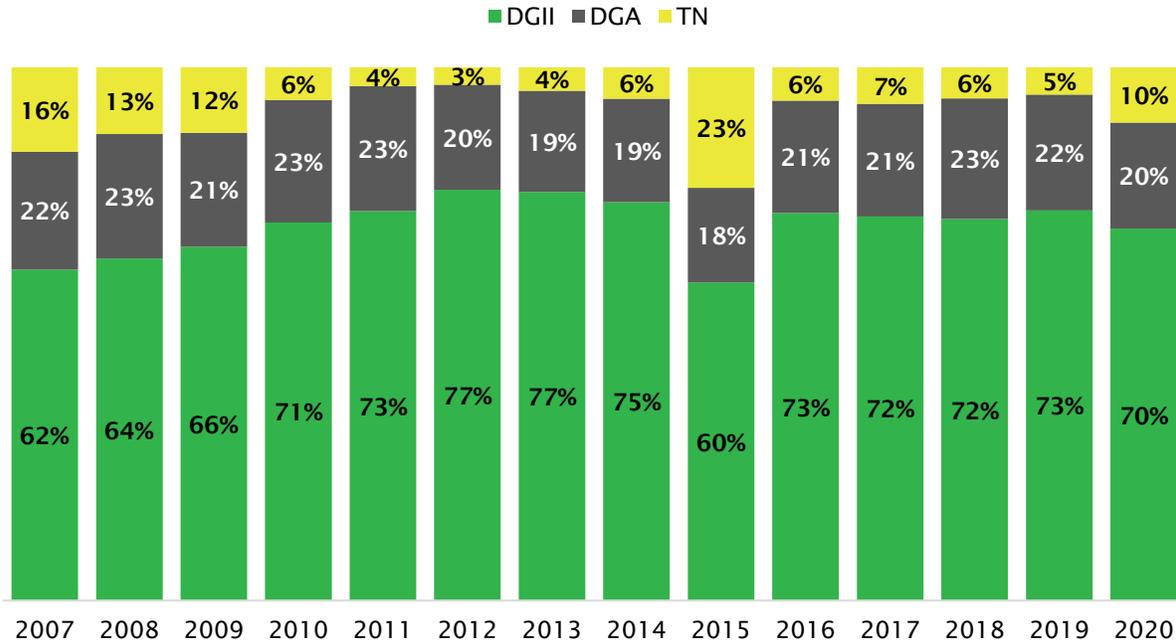
Referencias

- Brens, P., & Santana, E. (2020). Impulso Fiscal de la República Dominicana: Una Mirada a la Posición de Política Fiscal. *Serie de Documentos de Investigación*.
- Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII. (2014). *Leyes de Amnistía en República Dominicana: Descripción y Resultados*.
- Dirección General de Impuestos Internos. (2021). *Informe Mensual de Recaudación enero-septiembre 2021*. Obtenido de <https://dgii.gov.do/estadisticas/informeRecaudacionMensual/Documents/2021/Enero-Septiembre2021.pdf>
- García, M. (2019). Impulso Fiscal en Chile. *Serie Informe Económico*.
- Guzmán, R. (2017). *El Dilema Económico de la Democracia Dominicana: Crecimiento, Estabilidad y Distribución*.
- Jiménez, G., & Santana, L. (2013). Indicador de Impulso Fiscal para la República Dominicana (1997-2011). *Política Económica*.
- (2012). *Ley de Amnistía para el Fortalecimiento de la Capacidad Tributaria del Estado, Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Codigo%20Tributario%20y%20Leyes%20que%20lo%20modifican%20y%20complementan/309-12.pdf>
- (2007). *Ley No. 183-07 de Amnistía Fiscal*. Obtenido de <https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Codigo%20Tributario%20y%20Leyes%20que%20lo%20modifican%20y%20complementan/183-07.pdf>
- (2020). *Ley No. 46-20 sobre Transparencia y Revalorización Patrimonial*. Obtenido de <https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Leyes%20sobre%20Tenencia,%20Transferencia%20y%20Organizaci%C3%B3n%20de%20Patrimonio/46-20.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (s.f.). Indicador de Impulso Fiscal para la Economía Peruana. *Boletín de Transparencia Fiscal*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). Obtenido de OECD iLibrary: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8612e622-es/index.html?itemId=/content/component/8612e622-es#:~:text=El%20balance%20primario%20es%20el%20saldo%20fiscal%2C%20excluyendo,que%20se%20basa%20en%20el%20marco%20del%20SCN>.
- Schinasi, G. J. (Febrero de 1986). International Comparisons of Fiscal Policy: The OECD and IMF Measures of Fiscal Impulse. *International Finance Discussion Papers*. Obtenido de <https://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/1986/274/ifdp274.pdf>



Anexos

Anexo I: Distribución de los ingresos tributarios por oficina recaudadora

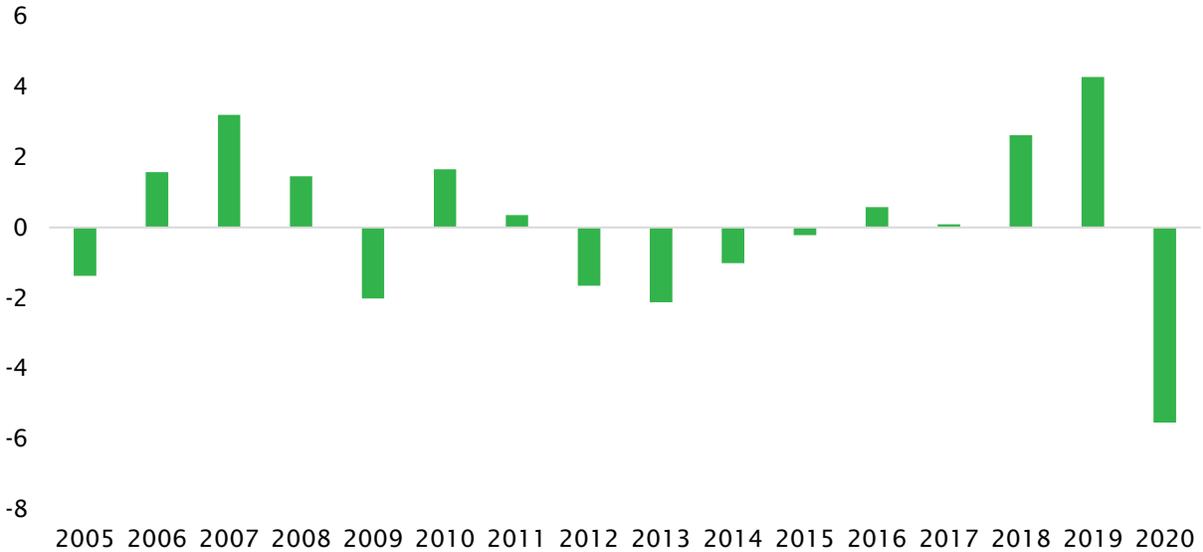


Anexo II: Recaudación por leyes de amnistía y revalorización patrimonial En millones de RD\$

Año	Ley 11-01	Ley 183-07	Ley 309-12	Ley 46-20
2001	1,742	0	0	0
2007	0	2,715	0	0
2008	0	815	0	0
2012	0	0	98	0
2013	0	0	4,862	0
2014	0	0	626	0
2020	0	0	0	5,655



Anexo III: Estimación de brecha del PIB real (En %)



Anexo IV: Recaudación de la DGII (En % del PIB)

