

C·R·E·E·S

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles

República Dominicana: país de América Latina donde los impuestos pesan más en la presión tributaria

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, Inc. (CREES)

Miguel Collado Di Franco y Juan R. Rojas Rodríguez

6 de abril, 2017

Las comparaciones de presión tributaria entre países es un ejercicio que debe ser realizado con mucho cuidado. Cuando se analiza a fondo la presión tributaria, es posible darse cuenta de que esta medida es más que el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que representan los ingresos por concepto de impuestos. La forma como suele medirse la presión tributaria contiene elementos que no necesariamente corresponden a impuestos. Es necesario, por tanto, analizar cuál es el componente de impuestos para saber, con mayor precisión, cual es su incidencia o peso dentro de la economía de cada país.

Una mirada más profunda al reciente estudio *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*¹ muestra un hallazgo que puede sorprender a muchos. Al analizar los componentes de la presión tributaria para los diferentes países de América Latina, es posible concluir que República Dominicana es el país con la mayor proporción de ingresos provenientes de impuestos de todos los países de la región. Ese es el hallazgo principal del análisis que se describe en el presente artículo.

Armonizando la presión tributaria

En marzo pasado, la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OECD, por sus siglas en inglés) publicó, junto a otros organismos regionales, el estudio *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*. El documento incluye comparaciones y análisis sobre estadísticas de presión tributaria de los países de la región.

Para hacer comparable la presión tributaria entre los diferentes países de América Latina, y poder llegar a conclusiones útiles para los fines de políticas públicas, es pertinente considerar qué entienden los autores del estudio por ingresos tributarios. No todos los ingresos incluidos como tributarios lo son. Anteriormente habíamos tratado este tema en el artículo de CREES *Haciendo comparable la presión tributaria* (Ver [aquí](#)).

Existen por lo menos dos elementos que deben ser considerados con el fin de hacer comparaciones que lleven a comprender cuál es la proporción que representan las recaudaciones provenientes de impuestos dentro de la economía. Estos dos elementos son:

1. **Aportes a la seguridad social:** El concepto de ingresos tributarios empleado por los organismos que elaboraron el estudio incluye las contribuciones a la seguridad social. En términos estrictos, estos ingresos no debieran ser considerados parte de las recaudaciones impositivas en razón de que no son impuestos y que, además, tienen como finalidad financiar las pensiones de los trabajadores y los gastos en salud de la seguridad social. En consecuencia, este hecho crea una distorsión a los fines de poder comparar la presión tributaria entre países que tienen diferentes sistemas de seguridad social;

¹ *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

algunos países tienen sistemas de reparto, mientras que otros poseen sistemas de capitalización individual, como es el caso de República Dominicana.

2. **Recaudaciones por recursos minerales e hidrocarburos:** Los ingresos tributarios empleado para el cálculo de la presión tributaria incluyen ingresos provenientes de explotaciones mineras y de hidrocarburos. Algunos países tienen una dependencia importante de las rentas que se producen a partir de la explotación de recursos naturales no renovables, como los mineros y los derivados del petróleo. Mientras, otros países carecen totalmente de este tipo de recursos. Una parte importante de los ingresos de varias economías de América Latina provienen las exportaciones o de los dividendos obtenidos por la participación de los estados en la propiedad de las empresas que realizan las explotaciones minerales y de hidrocarburos; es decir, ingresos no tributarios. Esta realidad debe ser considerada en las comparaciones de presión tributaria.

A partir de la identificación de los elementos anteriores, es preciso realizar ajustes a la presión tributaria para obtener una medida que represente, de la mejor manera posible, la magnitud de los ingresos provenientes de impuestos en cada país. Este es, precisamente, el ejercicio que se presenta en las secciones siguientes.

Presión tributaria sin contribuciones a la seguridad social

En República Dominicana, la ley 87-01 creó el actual Sistema Dominicano de Seguridad Social y, entre los diversos cambios que estableció, sustituyó el antiguo sistema de reparto para empleados privados creado por la ley 1896 de 1948 y para empleados públicos del Gobierno Central creado por la ley 1316 de 1947. Anteriormente, y a diferencia del esquema actual, los aportes realizados al sistema de seguridad social no tenían como destino una cuenta individual, sino que formaban parte de un fondo común administrado por el Estado. Ese es el tipo de sistema que aún predomina en muchos países de América Latina.

Como consecuencia de que todavía muchos países no han realizado reformas en sus sistemas de seguridad social, prevalece la costumbre de adicionar los ingresos por concepto de seguridad social a los ingresos tributarios. Sin embargo, esta práctica distorsiona las recaudaciones que provienen de los impuestos y, por ende, aumenta la medida de presión tributaria en aquellos países donde el gobierno recauda y administra la totalidad de los fondos de la seguridad social, o una parte importante de ellos.

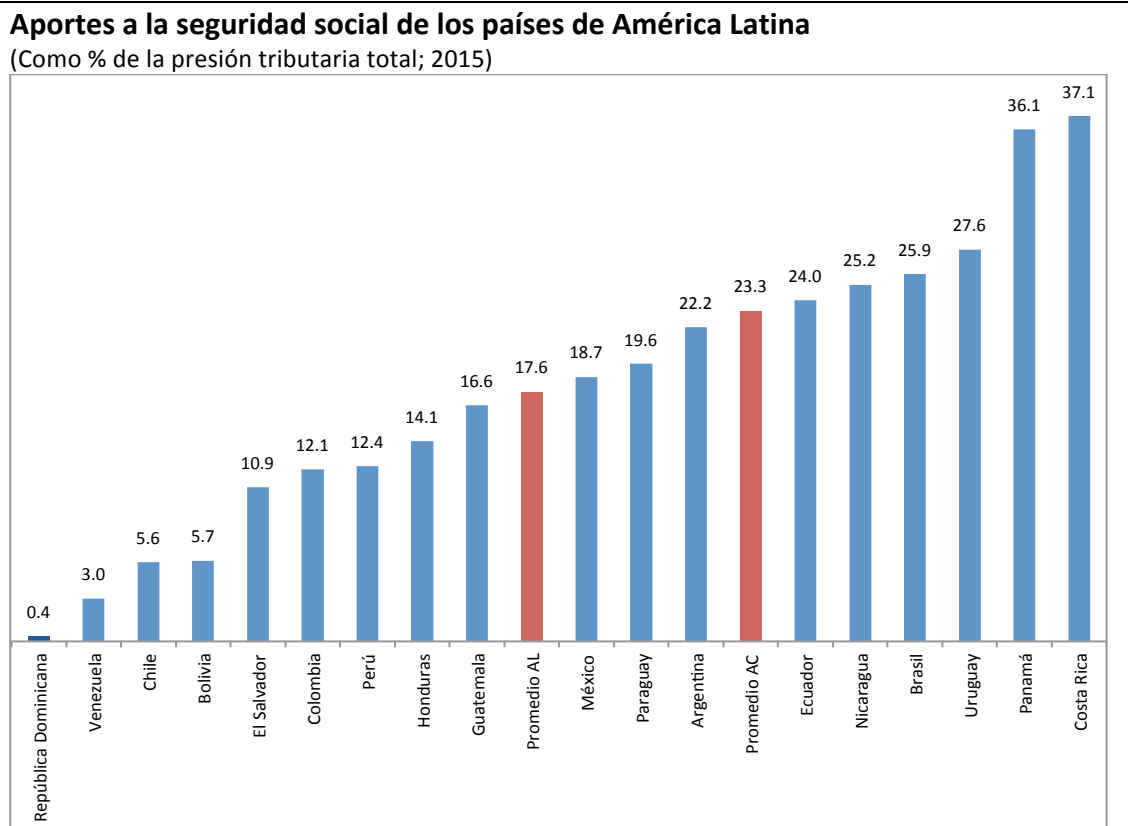
En adición a que los ingresos provenientes de la seguridad social no son ingresos por concepto de impuestos, es importante recordar que dichos aportes poseen un uso preestablecido: financiar las pensiones de retiro y los gastos en salud de los ciudadanos. Por consiguiente, cuando se contempla que el destino final que deben tener estos fondos es estrictamente el funcionamiento de la seguridad social y el

República Dominicana: país de América Latina donde los impuestos pesan más en la presión tributaria

pago de las pensiones futuras de los trabajadores, es aún más cuestionable su empleo por los gobiernos para financiar otros gastos.

¿Qué magnitud representa los aportes a la seguridad social en los distintos países de América Latina? La respuesta se encuentra en la **Gráfica 1**, la cual muestra qué proporción de la presión tributaria o, lo que es lo mismo, los ingresos tributarios calculados por la OECD proviene de recursos de la seguridad social. El promedio total de la región indica que estos ingresos se acercan a representar más de una quinta parte del total de la presión tributaria. En algunos países, como en Costa Rica y Panamá, la presión tributaria está compuesta en más de una tercera parte por estos ingresos. En el caso de Ecuador, Nicaragua, Brasil y Uruguay, si se excluyeran los aporte de la seguridad social, sus medidas de presión tributaria se verían reducidas en una cuarta parte.

Gráfica 1: Más de una quinta parte de los ingresos tributarios de los gobiernos de América Latina no provienen de impuestos, sino de los aportes de los ciudadanos a la seguridad social



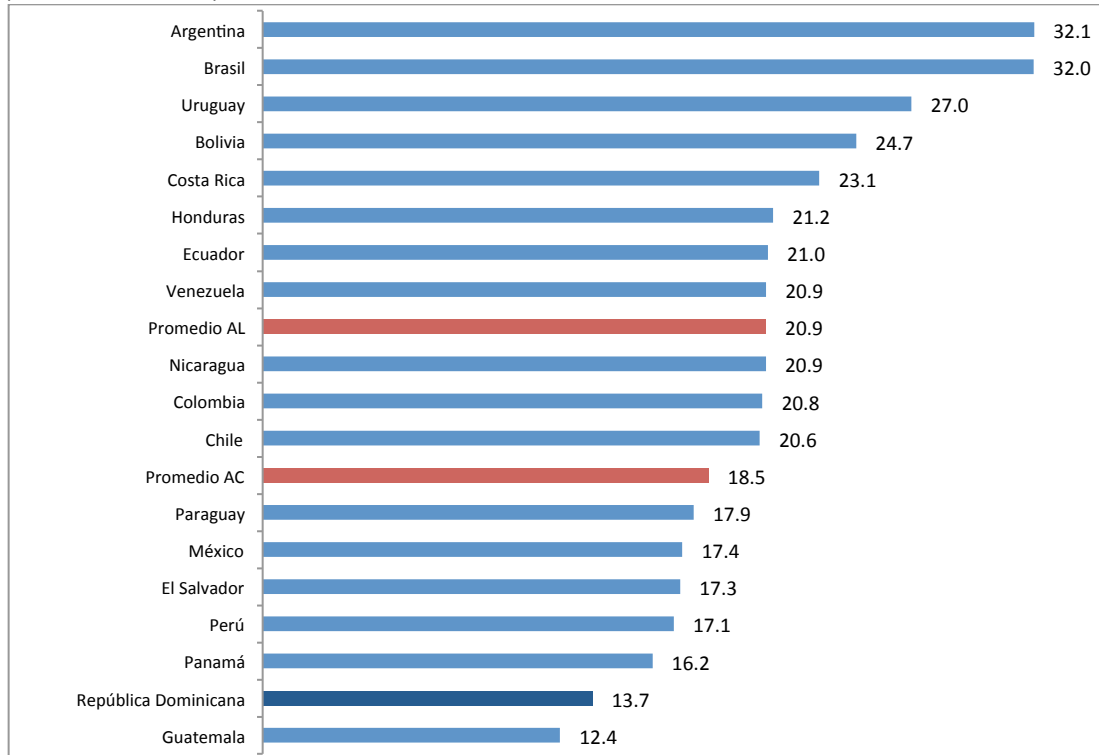
Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

A partir de los datos de presión tributaria publicados por la OECD correspondientes a 2015, realizamos una comparación de la presión tributaria de los países de la región sin incluir los aportes a la seguridad social. Para realizar el ajuste, es preciso partir de la presión tributaria que prevalece en los países de la región. En la **Gráfica 2** se aprecian las diferentes medidas de presión tributaria entre los países de América Latina como son mostrados en la publicación de OCDE.

Gráfica 2: Presión tributaria como se muestra en publicación de OCDE

Presión tributaria de los países de América Latina

(En % del PIB; 2015)



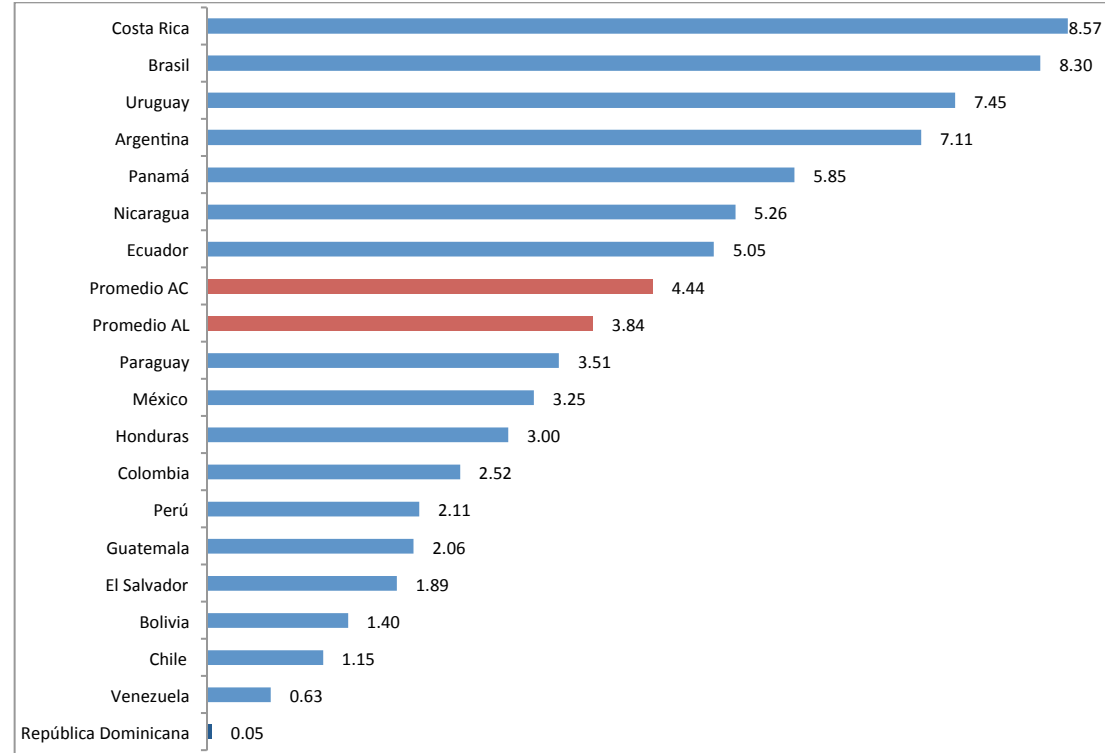
Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

En la **Gráfica 3** se muestran los aportes a la seguridad social que se destinan a fondos públicos como porcentaje del PIB. Es posible notar que países como Colombia, Perú, Bolivia, Chile y República Dominicana presentan bajas contribuciones a los fondos públicos, porque en los mismos predominan sistemas más avanzados de seguridad social en los cuales los trabajadores son los propietarios de los recursos aportados por ellos y sus empleadores.

Gráfica 3: Dependencia de aportes a la seguridad social es importante en las recaudaciones de los gobiernos de América Latina

Aportes a la seguridad social de los países de América Latina

(En % del PIB; 2015)



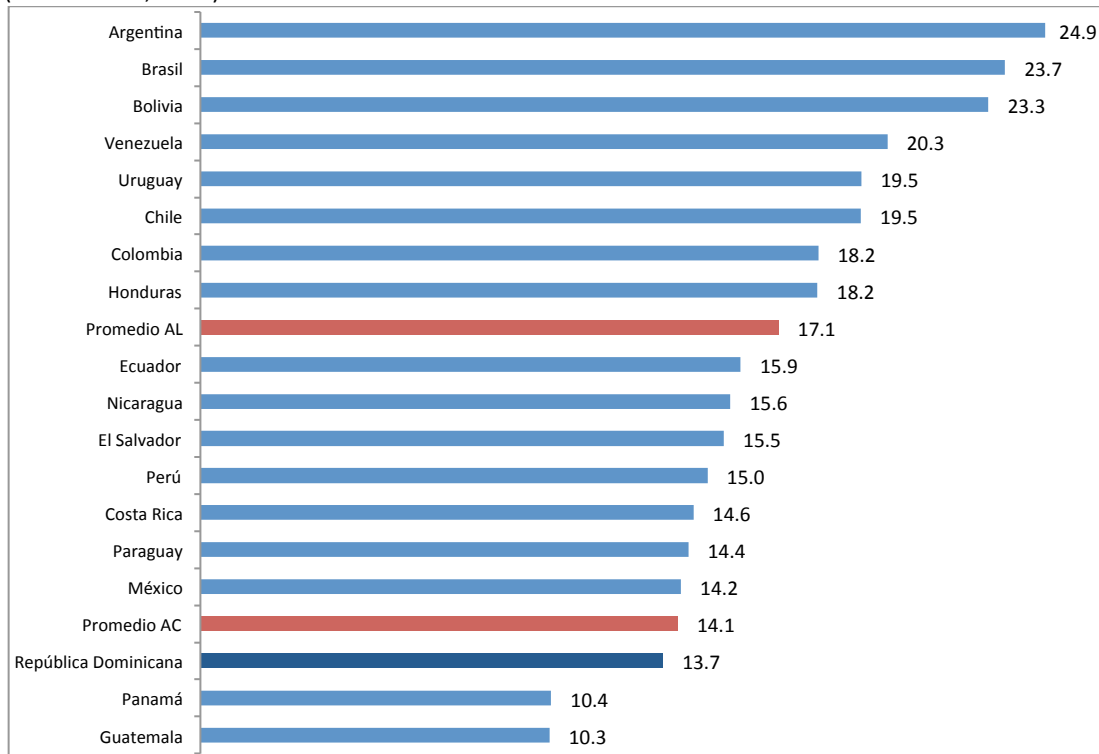
Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

En la **Gráfica 4** se pueden observar los resultados de restar los aportes a la seguridad social que son manejadas como fondos públicos de los ingresos calculados en el informe de la OCDE y los organismos regionales que participaron en su elaboración. Los nuevos datos de presión tributaria muestran mejor la incidencia de los impuestos. En adición, el resultado final presenta presiones tributarias que convergen con menor variación hacia el promedio de los países; es decir, las medidas de presión tributaria tienden a ser más parecidas entre países. Luego de realizar la corrección, el promedio de presión tributaria se sitúa en 17.1% del PIB en América Latina y 14.1% en América Central (barras rojas del gráfico).

Gráfica 4: La presión tributaria de América Latina disminuye en un 18.2% al ser ajustada para no reflejar los aportes a la seguridad social

Presión tributaria sin aportes a la seguridad social: América Latina

(En % del PIB; 2015)



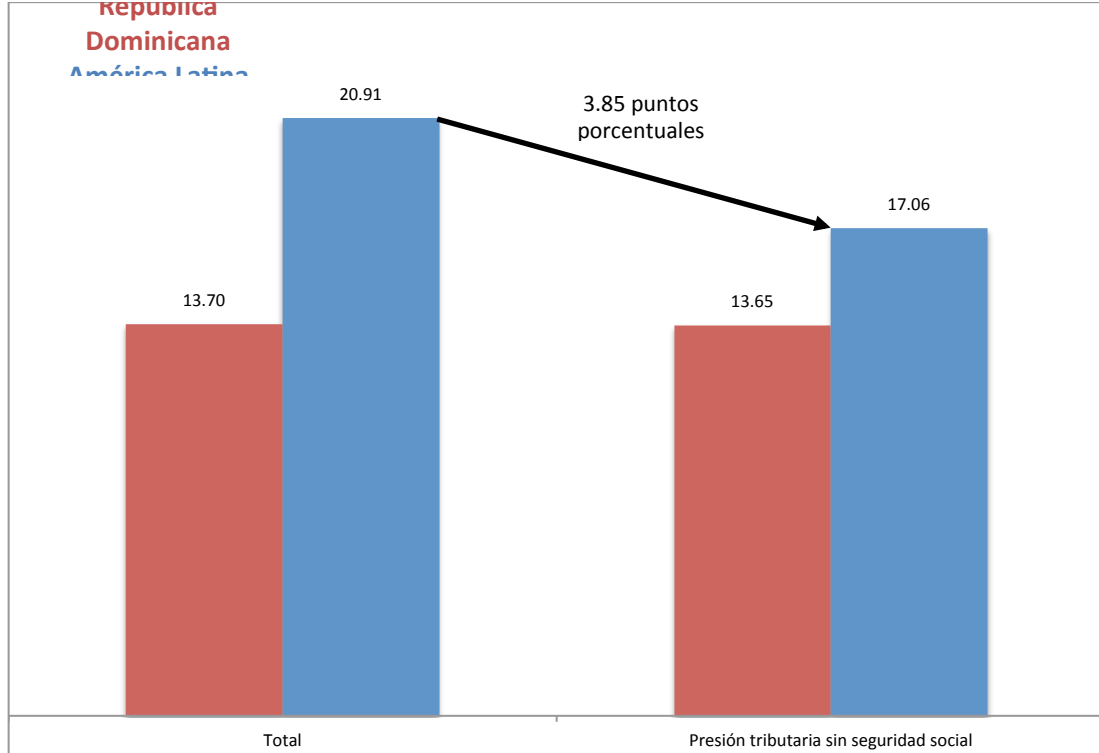
Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

En la **Gráfica 5** se observa la comparación entre República Dominicana y el promedio de América Latina. Sin el ajuste a la presión tributaria el promedio es 20.9% para AL, mientras que la de República Dominicana se sitúa en 13.7%. Las columnas de la derecha presentan la misma comparación excluyendo las contribuciones a la seguridad social a fondos públicos. En ese caso, *se evidencia una disminución de la presión tributaria para América Latina de 3.85 puntos porcentuales, ubicándose en 17.06%, mientras que la de República Dominicana se sitúa en 13.65%.*

Gráfica 5: Al ser ajustada por los aportes a la seguridad social, la presión tributaria de los países de América Latina se acerca a la de República Dominicana

Presión tributaria sin aportes a la seguridad social: América Latina y Rep. Dom.

(En % del PIB; 2015)

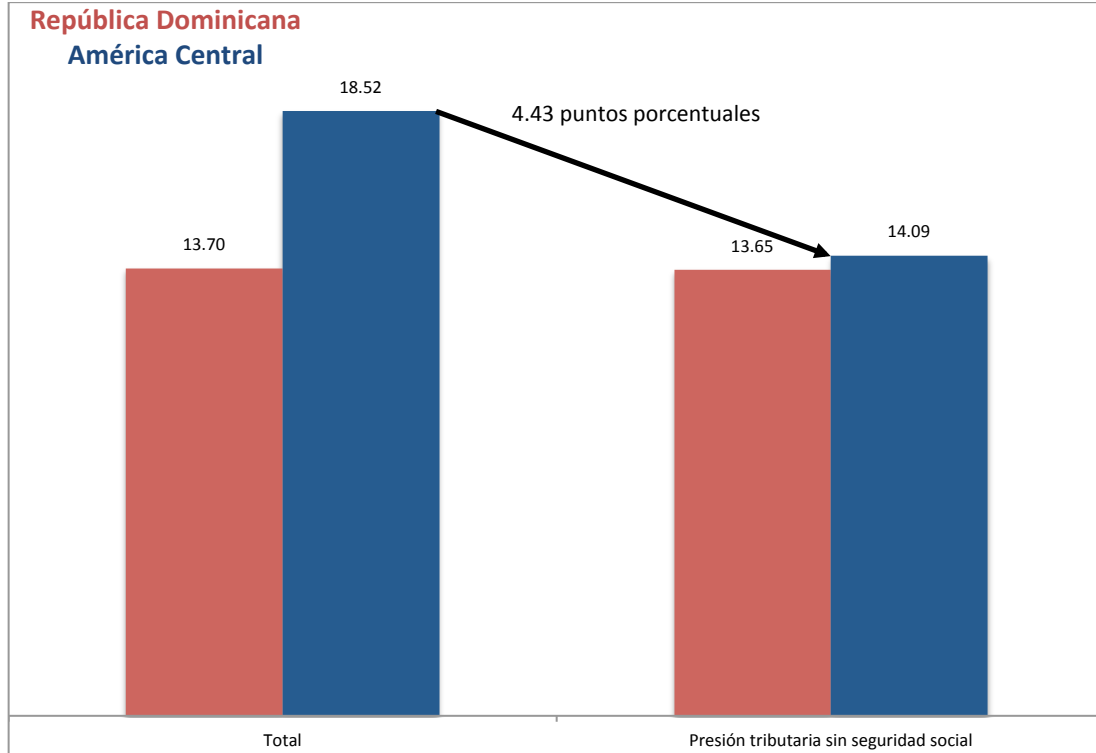


Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

Una mejor comparación de la presión tributaria de República Dominicana puede hacerse con economías que son más similares como son las de América Central (AC). En la **Gráfica 6** se realiza esta comparación. Al usar la presión tributaria que calcula OECD, la diferencia entre República Dominicana y los países centroamericanos es de 4.82 puntos porcentuales; sin embargo, *una vez son excluidas las contribuciones a la seguridad social la diferencia pasa a representar 0.44 puntos porcentuales*. Es decir, los ingresos tributarios como proporción del PIB en República Dominicana son muy similares a los de los países de América Central.

Gráfica 6: La presión tributaria promedio de los países de América Central y la de República Dominicana son muy similares, luego de ajustar restando los aportes a la seguridad social

Presión tributaria sin aportes a la seguridad social: América Central y Rep. Dom.
(En % del PIB; 2015)



Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

Antes de finalizar esta sección, es necesario puntualizar que no hubiese sido correcto agregar al numerador de la presión tributaria los recursos destinados por empleados y empleadores dominicanos a la seguridad social. Sumar los aportes individuales a los ingresos tributarios no es metodológicamente apropiado en vista de que estos ingresos no pertenecen al Estado, sino a los ciudadanos.

Las contribuciones individuales al sistema de seguridad social representaban 2.83% del PIB oficial para 2015 en la República Dominicana. Esto resulta de sumar los aportes de las contribuciones a los fondos de pensiones y a las administradoras de riesgo de salud y laboral, publicados por la Tesorería de la Seguridad Social. Como argumentamos, no es correcto sumar el 2.83% al 13.7% de la presión tributaria de 2015 calculada para la República Dominicana por la OCDE. Sin embargo, este monto proporciona un idea de los aportes realizados por empleadores y empleados al sistema de seguridad social del país.

Ingresos por hidrocarburos y minería

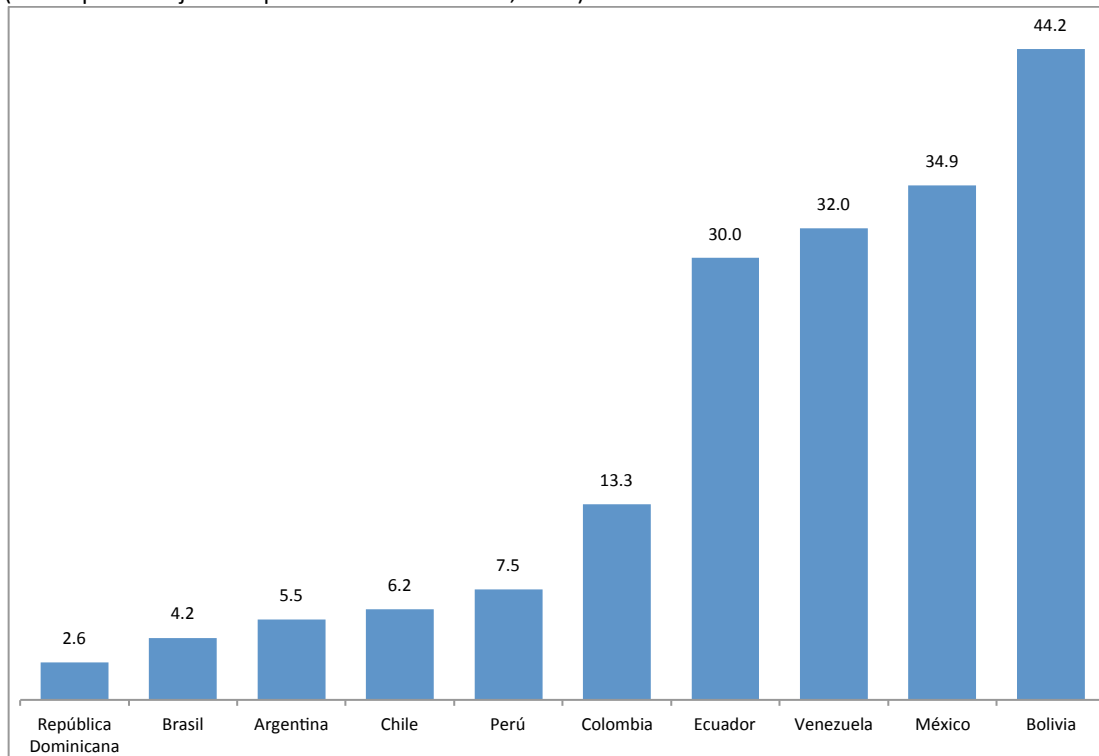
Los ingresos de algunos gobiernos de la región tienen una gran dependencia de la explotación de los recursos mineros y los hidrocarburos; otros gobiernos, sin embargo, carecen totalmente de estos. Si se quisiera hacer aún más comparable la proporción de los ingresos tributarios con relación al PIB de cada uno de los países de América Latina, la presión tributaria debiera analizarse luego de sustraerle los aportes a la seguridad social y los ingresos cuyo origen radica en las rentas provenientes de recursos naturales no renovables. El informe de la OCDE incluye los ingresos relacionados con la minería y la producción de hidrocarburos y muestra que el peso de los ingresos no tributarios es muy importante. Ingresos relacionados con las exportaciones, con dividendos y regalías llegan a tener un peso muy alto en muchos de estos países.

En la **Gráfica 7** se observa la participación de los ingresos mineros y/o provenientes de hidrocarburos en los ingresos tributarios de los países de América Latina. Destaca la significativa participación de este tipo de impuestos en Bolivia (44.2% de la presión tributaria), México (34.9%) y Venezuela (32%), mientras en República Dominicana sólo representan el 2.6% dentro de la presión tributaria.

Gráfica 7: Varios gobiernos de América Latina dependen de manera significativa de los ingresos generados por las rentas de la explotación de minerales e hidrocarburos, no tanto de los impuestos

Recaudaciones por recursos minerales e hidrocarburos: América Latina

(Como porcentaje de la presión tributaria total; 2015)



Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

República Dominicana: país de América Latina donde los impuestos pesan más en la presión tributaria

A la presión tributaria resultante del ajuste de la sección anterior, procedimos a realizar una nueva adecuación para obtener una medida que refleje mejor cuál es el real impacto de los impuestos sobre cada economía de América Latina. La **Gráfica No. 8** muestra los resultados de ese ajuste adicional, comparando la presión tributaria promedio de los países de América Latina y de Centro América con la de República Dominicana.

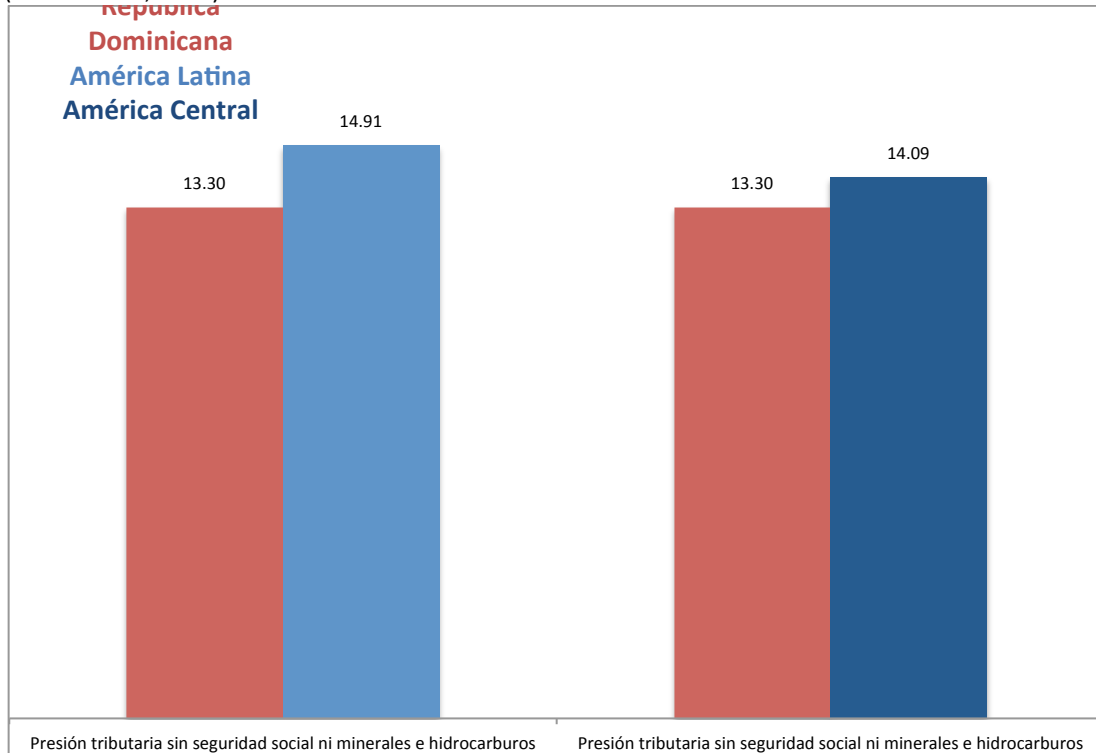
Al comparar la presión tributaria de la República Dominicana con el promedio de América Latina, sin incluir los aportes a la seguridad social y los ingresos por minería e hidrocarburos, se observa que nuestro país tiene unas recaudaciones por impuestos muy similares al promedio de la región. *¿Cuál es la presión tributaria resultante para América Latina? 14.91%, solo 1.61 puntos porcentuales superior a la de República Dominicana (13.30%).*

Al realizar la misma comparación entre el promedio de los países de América Central, economías más similares a la de República Dominicana, el resultado entre medidas de presión tributaria es menos de un punto porcentual, solo 0.79 puntos.

Gráfica 8: Al corregir la presión tributaria por distorsiones de recaudaciones de la seguridad social e ingresos por recursos naturales no renovables, se observa que los ingresos por impuestos de República Dominicana son muy similares al promedio de los de los países de toda América Latina y de América Central

Presión tributaria sin aportes a la seguridad social ni recaudaciones por recursos minerales e hidrocarburos: América Latina y República Dominicana

(En % del PIB; 2015)



Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

La importancia de la **Gráfica 8** es que permite realizar una comparación realista de peso de los impuestos dentro de la economía. La presión tributaria resultante es, en consecuencia, más realista para poder realizar comparaciones internacionales.

Peso de los impuestos dentro de la presión tributaria

Una vez que se tienen los componentes de la presión tributaria calculada por la OCDE, la CEPAL, el BID y el CIAT, es decir: los ingresos por impuestos, los ingresos de la seguridad social y los ingresos por rentas de recursos naturales no renovables, es posible determinar mejor la incidencia de los impuestos dentro la presión tributaria de cada país. También es posible contestar una pregunta importante dentro del debate local sobre la presión tributaria: ¿Es baja la proporción de impuestos que se paga en República Dominicana? La respuesta es negativa, a partir de la información publicada en el estudio *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

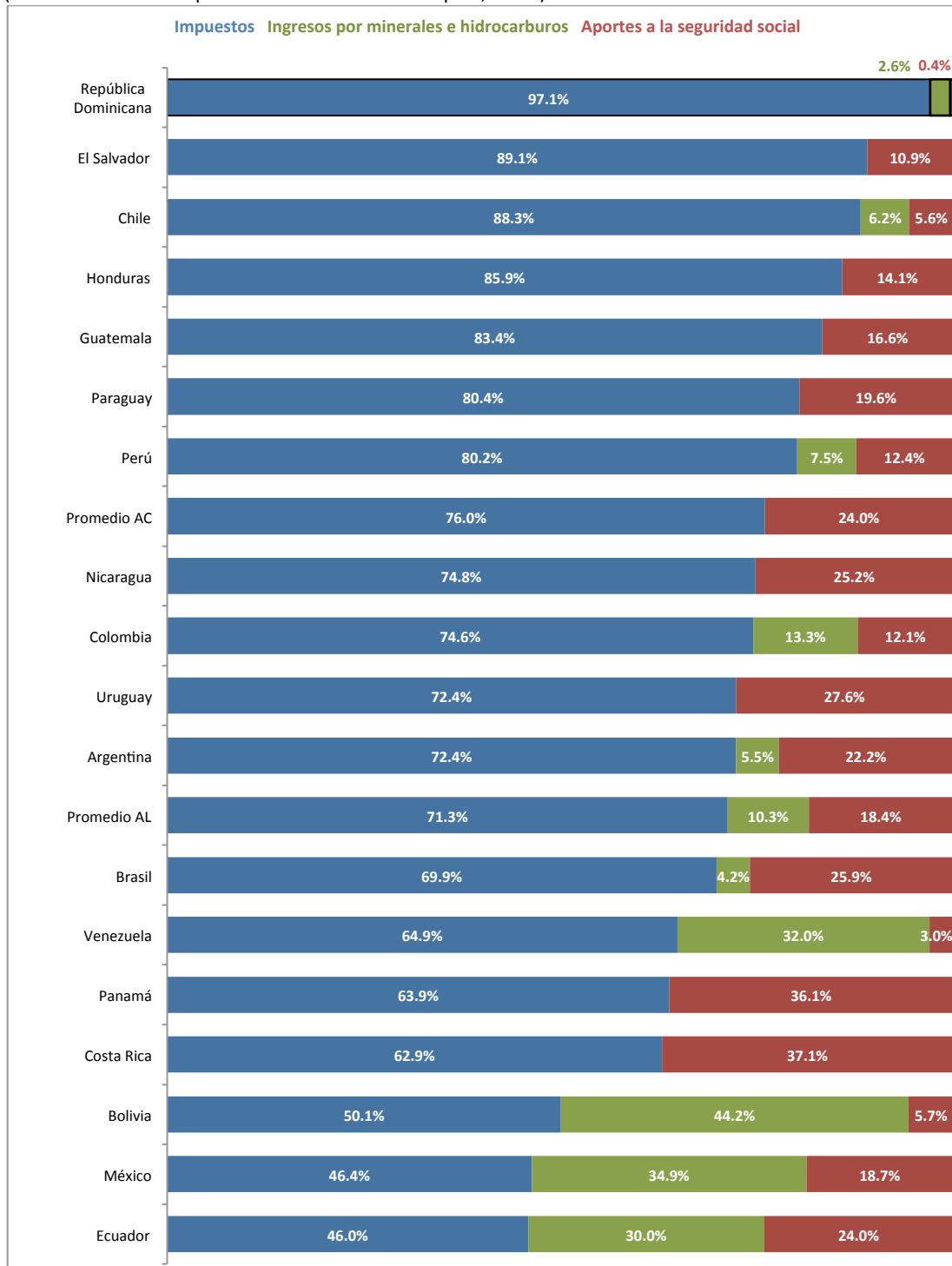
República Dominicana es el país de América Latina con la mayor participación de ingresos tributarios que no dependen de la seguridad social ni de ingresos por minería e hidrocarburos. A partir de esta evidencia, es posible formular otra pregunta: ¿Cuál es el país de América Latina con mayores ingresos tributarios provenientes estrictamente del pago de impuestos? La respuesta es: República Dominicana.

Los resultados aparecen en la **Gráfica 9**, donde es posible notar que el 97.1% de los ingresos contenidos en la presión tributaria de República Dominicana provienen de impuestos. El Salvador y Chile, dos países que también tienen sistemas de capitalización individual, son los que le siguen a República Dominicana. Al final de la lista aparece Ecuador, el país cuyo gobierno menos depende de los ingresos por impuestos. El 30% de los ingresos reflejados en la presión tributaria de Ecuador provienen de exportaciones de petróleo, y el 24% de aportes de la seguridad social.

Gráfica 9: República Dominicana es el país de América Latina con el mayor porcentaje de recaudaciones de impuestos; los gobiernos de los demás países dependen más de ingresos por recursos naturales no renovables y por aportes a la seguridad social

Componentes de la presión tributaria: América Latina

(En % del total de la presión tributaria de cada país; 2015)



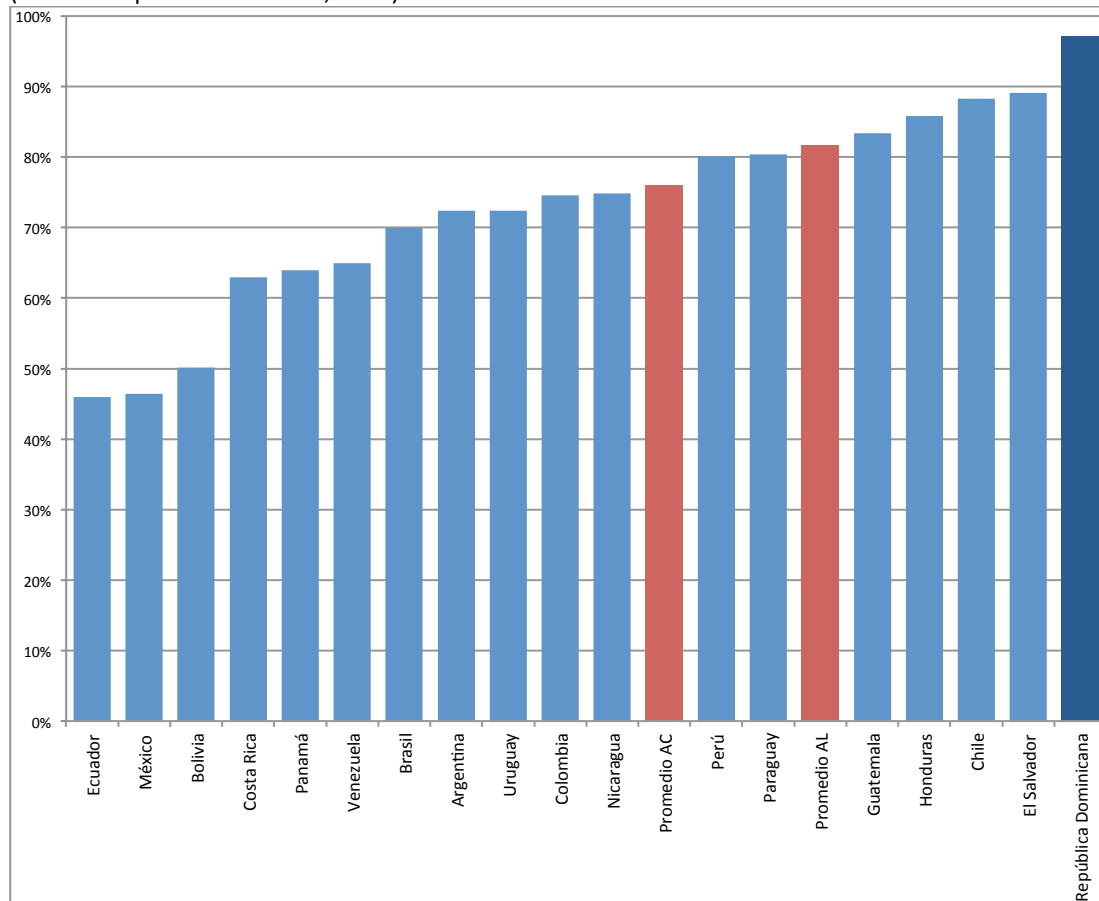
Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

República Dominicana: país de América Latina donde los impuestos pesan más en la presión tributaria

Para finalizar, la **Gráfica 10** resume el peso de los ingresos por impuestos en los diferentes países de América Latina. República Dominicana aparece como el país que más depende de los impuestos para sus recaudaciones. El 97.7% de República Dominicana es muy superior al promedio de 81.6% de toda América Latina.

Gráfica 10: República Dominicana es país de América Latina con la presión tributaria que depende menos de recaudaciones distintas de impuestos

Peso de los ingresos por impuestos dentro de la presión tributaria: América Latina (En % de la presión tributaria; 2015)



Fuente: Elaboración de CREES con información de las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* de la OCDE, CEPAL, CIAT y BID.

Conclusión

Cuando se realizan análisis comparativos de presión tributaria, es necesario concluir que las comparaciones internacionales deben ser realizadas con mucho cuidado. Aunque la presión tributaria parece una medida homogénea, puede comprobarse que contiene distorsiones que provienen de los ingresos que se empleen. Estas distorsiones provienen de contribuciones a la seguridad social, tal y como se han presentado, pero también pueden proceder de ingresos por explotación de recursos naturales. Estos últimos son muy importantes dentro de los ingresos de diferentes países de América Latina.

República Dominicana: país de América Latina donde los impuestos pesan más en la presión tributaria

Al realizar una comparación más realista, que muestre el peso de los ingresos por impuestos, la presión tributaria de la República Dominicana resulta similar a la de los países de América Latina. Los ingresos provenientes estrictamente de impuestos fueron 13.3% en República Dominicana durante 2015, mientras que el promedio para América Latina fue 14.49%.

Más allá de la comparación anterior, el análisis realizado en este artículo proporciona evidencia para concluir que República Dominicana es el país con mayores ingresos tributarios provenientes estrictamente del pago de impuestos entre los países de América Latina. En efecto, República Dominicana es el país de América Latina con la mayor participación de ingresos tributarios que no dependen de la seguridad social ni de ingresos por minería e hidrocarburos.

La evidencia mostrada en este artículo contribuye con elementos adicionales al debate local sobre el tema tributario. El análisis a los datos del estudio *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* ayudan a responder una pregunta que por mucho tiempo se ha mantenido en la opinión pública del país. ¿Es baja la proporción de impuestos que se paga en República Dominicana en comparación con otros países latinoamericanos? La respuesta es negativa; República Dominicana es el país en el cual los impuestos tienen el mayor peso dentro de la presión tributaria en América Latina.