

Consideraciones en torno al Gasto Tributario

Por Jacqueline Mora y Enrique Penson

Junio 9, 2019

A) Punto de Partida:

Las cuentas fiscales están cada vez más deterioradas, dejando menos grados de libertad al Estado para llevar a cabo iniciativas críticas para el desarrollo del país, sin tener que incurrir en deudas e incrementar cada vez más la carga de la deuda sobre el presupuesto. Esta situación es el reflejo tanto de una presión tributaria relativamente baja, así como de la existencia de deficiencias importantes en la gestión del gasto público. En los últimos años se han ejecutado varias reformas tributarias, pero la efectividad de las mismas en elevar la presión tributaria ha sido prácticamente nula. Con respecto a los gastos, tanto la implementación desde el 2013 del 4% en educación, así como los pagos de intereses sobre la deuda, la recapitalización del Banco Central, y los problemas en el frente eléctrico, imponen fuertes restricciones a su disminución, lo que, unido a la ineficiencia en la gestión (como duplicidades de funciones y existencias de entidades quizás no tan necesarias), se traduce en un gasto con crecimiento constante y rígido. Es por esto que organismos internacionales y autoridades locales, han visto en lo que se conoce como “Gasto tributario”, es decir en las exenciones fiscales, una posibilidad rápida de recaudación adicional.

El primer paso, claro está, era saber la magnitud de dichos incentivos o exenciones, para luego poder compararlo con los beneficios de cada uno de estos esquemas. A partir de aquí, se podrían tomar decisiones de cuáles eliminar, reducir o mantener, así como los mecanismos de compensación a los impactados más vulnerables en el proceso. El Artículo 36 de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06, establece en su literal g “... que el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos deberá estar acompañado de un informe sobre el monto de las exenciones tributarias otorgadas que afectarán las recaudaciones del ejercicio presupuestario”. En este sentido, el Gobierno ha realizado una excelente labor en los últimos años, estimando la magnitud del gasto tributario y con el tiempo lo ha ido haciendo de forma más específica y detallada. En lo que corresponde al análisis de los beneficios de cada uno de los esquemas para comparar con el gasto asociado, no se tiene a la fecha mucha información, más allá de ejercicios realizados por sectores particulares. Este punto es crucial para proceder con la eliminación de algunos esquemas.

En República Dominicana, la estimación de gasto tributario para el año 2016 asciende a RD\$202,378 millones (US\$ MM), un 6.5% del PIB. Este monto es significativo tomando en cuenta que la presión tributaria es de 14% (es decir que este monto es el 46% de los ingresos tributarios), y los retos en términos de incremento de inversión en infraestructura, salud y calidad de la educación.

Una pregunta importante es, ¿de dónde surge el gasto tributario? Muchos pensarían que es el producto del lobby de ciertos sectores para agenciarse rentas adicionales o poder competir. Sin embargo, cuando observamos que casi el 50% de este gasto está asociado a un impuesto que paga la población cuando consumen alimentos, salud y educación, entonces debemos pensar en otras opciones. Por un lado, algunas exenciones, como la mencionada anteriormente, surgieron en su momento como un mecanismo de no impactar la canasta básica con cargas tributarias, y hacer el sistema tributario menos “regresivo”. Por otro lado, estos incentivos surgen también como una forma de los gobiernos para lograr desarrollar ciertas industrias y crear empleo y bienestar, que quizás de otra forma no es posible. Y definitivamente son en parte la respuesta del Estado a su poca capacidad en el tiempo de generar un ambiente competitivo

para las empresas, por elementos como baja capacitación, costos de energía y transporte, entre otros. Desde esta perspectiva, el gasto tributario es quizás un tipo de alianza público-privado para el desarrollo de objetivos específicos.

Claramente, es fundamental que, dentro de una reforma tributaria integral, se analice el gasto tributario como una opción para avanzar en materia fiscal. Este punto, de hecho, fue uno de los elementos importantes y considerados durante las negociaciones y ejecución del Acuerdo con el FMI. En el mes de octubre de 2009, en el Memorando de Políticas Económicas y Financieras, dentro del Nuevo Acuerdo Stand-by con el FMI, el equipo de Gobierno establece como uno de sus indicadores estructurales el diseño de una estrategia para racionalizar y limitar las exenciones fiscales. De manera explícita, se establece que: "... el Gobierno va a revisar todas las legislaciones que incluyan exenciones tributarias, con el fin de eliminar esos esquemas que no satisfacen el objetivo de la legislación". Nuevamente en la carta de fecha 3 de diciembre de 2010, el Gobierno indica que: "... Hemos iniciado la aplicación de la estrategia para racionalizar las exenciones impositivas mediante la creación de un grupo de trabajo interinstitucional responsable de desarrollar la inteligencia necesaria para revisar la forma en que se conceden exenciones y formular propuestas para su eliminación, de acuerdo con los indicadores de referencia estructurales en el marco del programa para 2011".

El párrafo anterior contiene dos elementos importantes. El primero es la palabra racionalización, la cual implica generar ganancias adicionales basados en un proceso y criterio racional. El segundo es que uno de esos criterios de racionalización sería seleccionar aquellos esquemas que no satisfacen el objetivo de la legislación. Ambos elementos son fundamentales para poder plantearnos hasta donde esos RD\$202,378 millones podrían efectivamente convertirse en mayores ingresos para el gobierno sin generar pérdidas que provoquen a mediano plazo una reducción del bienestar de la sociedad como un todo. Es decir, que lo que conocemos como gasto tributario sea una relación de ganar-ganar.

Cuando se analiza en detalle los supuestos y puntos de partida que se han tomado en cuenta en el caso dominicano para estimar la magnitud de este gasto, vamos a observar que el mismo va mucho más allá de un análisis de exenciones. Esto implica que el monto calculado se aleja del monto que en la práctica el Gobierno invierte en algún objetivo específico.

B) Entendiendo el Concepto

Según el anexo a la Ley de Gastos Públicos y Presupuestos de Ingresos 2016, "Se denomina gasto tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del definido en el sistema tributario de referencia, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, sectores, zonas o contribuyentes. El gasto tributario se hace efectivo regularmente a través de exenciones, deducciones, créditos o pagos diferidos".

Un punto fundamental en esta definición y por ende en el cálculo del gasto tributario es lo que se denomina el "Sistema Tributario de Referencia". El mismo anexo lo define como: "Es el sistema tributario "ideal" que existiría en ausencia de la aplicación de gastos tributarios. Su definición es subjetiva, pues depende de la percepción de los hacedores de política tributaria y de la estructura tributaria actual e histórica del país. Esto implica, a su vez, definir cuál es la base tributaria, las tasas, alícuotas y escalas del sistema tributario". En la República Dominicana el Sistema Tributario de Referencia es determinado sobre la base de un marco conceptual teórico, el cual es una combinación del régimen tributario general aplicado y las buenas prácticas según establece la doctrina tributaria en la implementación de cada tipo de impuesto.

Al analizar esta definición, es evidente que la simple eliminación de las exenciones y créditos, no dejaría como resultado un ingreso similar al estimado como “Gasto tributario”. De hecho, para poder llegar a un monto como este, sería inclusive necesario modificar el código tributario actual, más allá de las exenciones, para incorporar los lineamientos o buenas prácticas del llamado “Sistema Tributario de Referencia”. Este cálculo tampoco toma en cuenta la elasticidad del consumo o la producción al levantamiento de los privilegios actuales, y en algunos casos parte de supuestos y estimaciones que, si bien son válidos y quizás los más adecuados, no reflejan lo que pasaría en la práctica tras la eliminación de los incentivos (como veremos más adelante con el caso del ITBIS, Importaciones de Zonas Francas, entre otros).

C) Principales Partidas del Gasto tributario

El gasto tributario estimado para el año 2016 asciende a RD\$212,378 MM (US\$4,567 MM), aprox. 6.5% del PIB. De este monto el 49% corresponde a ITBIS, que junto a las exenciones estimadas de ISR a personas jurídicas, arancel, selectivos a hidrocarburos e impuestos sobre los activos, conforman el 90% de las exenciones o del gasto tributario.

Si analizamos la metodología y enfoque del cálculo para estas partidas, vamos a observar que existen huecos importantes que deben ser analizados con detenimiento para comprender los valores que entrega el indicador de gasto tributario. Vamos a analizar las principales partidas, para poder tener un mejor entendimiento de donde se pueden encontrar las oportunidades.

Impuestos sobre el patrimonio:

Las exenciones de impuestos sobre el patrimonio se estiman en un 13% del total del gasto tributario y ascienden a RD\$27,653 millones (0.85% del PIB). De este monto el 73% corresponde al impuesto mínimo sobre los activos que existe hoy en día. El gasto tributario calculado asume que dicho impuestos no es un impuesto mínimo. Este caso no es claramente una exención como tal pues aplica para todos y su objetivo es la reducción de evasión y no la recaudación en sí. Para materializarse los ingresos por este concepto, sería necesario realizar una modificación adicional al código tributario.

Adicionalmente se considera como gasto tributario el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (IPI) que no pagan las viviendas (o grupos de viviendas) de bajo valor (económicas), o la exención que se otorga hoy cuando el inmueble es la casa habitación de una persona con edad mayor a 65 años o se encuentra en una zona rural. Claramente el levantamiento de estas exenciones impactaría fuertemente a la clase media-baja y baja, así como a pensionados. La clase media es hoy en día quizás la que tiene una mayor carga impositiva (tanto directos como indirectos), y la implementación de estas medidas aumentaría esta carga, reduciría su ingreso disponible, y con ello su consumo y las recaudaciones por este concepto. Esto además choca con el hecho de que para el caso del ITBIS, el sistema tributario de referencia no reconoce la exención del alquiler de vivienda entre personas físicas como un gasto tributario.

Impuesto sobre la Transferencia de Bienes y Servicios (ITBIS)

El gasto tributario estimado por concepto de ITBIS es el 49% del total y asciende a RD\$103,418 millones (US\$2,224 MM ó 3.17% del PIB). El 84% de este monto (2.71% PIB) corresponde a exenciones generalizadas, mientras que el resto son exenciones específicas como compras por internet, concesiones públicas, turismo entre otros. De las exenciones generalizadas, el 55% corresponde a ITBIS por compras

de alimentos, mientras que 0.91% del PIB, es decir RD\$29,553 millones corresponde a educación y salud. Imponer cargas a la salud y la educación podría alejarse del concepto de la “racionalidad”. El acceso a la salud de calidad es un derecho de todo ciudadano y el gasto para mantenerla no genera un bienestar que justifique un impuesto. Por su lado, la educación es una inversión cuyos frutos con el tiempo son cargados con el impuesto sobre la renta.

La metodología del gasto tributario en este caso parte de una estimación con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) elaborada por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) con informaciones levantadas desde el año 2007 y publicadas en el año 2009, haciendo una lista del gasto de las familias en bienes y servicios exentos que se consideren sujetos al pago de ITBIS y aplicando a estos la tasa relevante y posteriormente ajustado por el ITBIS externo y calculado. Es importante tomar en cuenta que “El sistema tributario de referencia” considera algunos bienes como no sujetos a ITBIS como son alquileres, servicios domésticos, alquiler, transporte público y servicios bancarios. Esta metodología, sin embargo, podría estar incorporando la evasión dentro de ella. Es decir, debido a que parte del gasto que los hogares dicen realizar, no necesariamente se realiza en establecimientos “formales”, lo cual provoca que la estimación tenga dentro un componente de evasión. Tomando en cuenta estimaciones existentes sobre la evasión del ITBIS del orden de 26%, y aplicando esto al gasto tributario estimado para alimentos y servicios, se podría estimar que RD\$16,100 millones corresponderían a evasión.

Arancel

Bajo la metodología utilizada, el gasto por arancel es el 11% del total del gasto tributario estimado y ascienden a RD\$23,385 millones (US\$503 MM ó 0.72% del PIB). El 68% de este monto (0.5% PIB) corresponde a las importaciones de zonas francas, el 7.6% exenciones a la minería, 2% al turismo, el 12% generadas en las importaciones de vehículos y 4.5% en las compras por internet, entre otros. Los primeros casos corresponden a sectores exportadores, los cuáles al pagar este impuesto estarían exportando un impuesto al resto del mundo con sus consecuencias en competitividad.

En este caso, las concesiones otorgadas por los tratados de libre comercio son consideradas parte del sistema tributario de referencia y por ende no generan gasto tributario. Sin embargo, cuando se analiza el monto generado por las importaciones de Zonas Francas llama la atención que el monto estimado es de US\$342 MM, lo que entrega una tasa arancelaria promedio de para este sector de 9.5%. Este porcentaje es alto tomando en cuenta varios factores: (i) que la tasa arancelaria promedio para el resto de las importaciones no petroleras es de 5% (ii) que las zonas francas importan en su mayoría materia prima, las que tienen una arancel más bajo que bienes consumo final y (iii) que más del 70% de las importaciones de ZF proviene de algún país con acuerdo comercial (DR-CAFTA o EPA). En efecto, si se toman en cuenta estos factores sería posible estimar que los aranceles dejados de pagar por el sector podrían ser hasta RD\$10,000 millones menos al estimado en el gasto tributario.

Impuestos Selectivos

El gasto tributario estimado por concepto de Impuestos Selectivos equivale al 16% del total del gasto tributario y ascienden a RD\$34,787 millones (US\$748 MM ó 1.07% del PIB). El 59% de este monto (0.63% PIB) corresponde al selectivo sobre hidrocarburos principalmente por generación eléctrica. Del resto, el 22% se estima lo deberían pagar las Zonas Francas.

La metodología aplicada en este caso parte del concepto de que “...contrario al ITBIS, los impuestos selectivos son monofásicos, ya que se aplican a los bienes sin importar que el comprador sea un

consumidor final o un productor, debiendo incorporarse en los costos de producción cuando es necesario. Cuando aplique, los bienes importados deben pagar la misma tasa que los bienes de producción nacional”. De aplicarse el selectivo sobre la generación eléctrica, este impuesto claramente debería ser traspasado al consumidor final a través de la tarifa o asumido por la EDE’s. En el caso de las Zonas Francas, el selectivo surge principalmente de las importaciones por concepto de alcohol y tabaco. En ambos casos estaríamos impactando el costo de la exportación. Tomando en cuenta que estos impuestos surgen para combatir los efectos de las externalidades negativas del consumo de dichos productos, su aplicación no cae dentro del concepto de “racionalidad”. Esto así debido a que el consumo se realiza fuera del país, y es penalizado nuevamente en el lugar de consumo final. Es decir, estaríamos aplicando el impuesto para atacar una externalidad que no nos afecta. Este monto asciende a RD\$7,286 millones (0.22% del PIB).

El Impuesto sobre la Renta

En el caso de las exenciones de impuestos sobre la renta, el gasto estimado es equivalente al 9% del total y ascienden a RD\$18,570 millones (US\$399 MM o 0.6% del PIB). El 60% de este monto corresponde al impuesto estimado por las exenciones de Zonas Francas e impuestos sobre los dividendos. El gasto tributario se estima en este caso partiendo de las declaraciones juradas y la tasa estimada de tributación sobre el ingreso total dependiendo del sector económico, para tomar en cuenta las empresas que no envían su declaración, como es el caso de algunas empresas de Zonas Francas. Si se toman de referencia las exportaciones de Zonas Francas, se estaría estimando una tasa efectiva sobre el ingreso de 4.6%. Esta tasa no parece elevada cuando se compara con otros sectores. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que el sector está sujeto a una competencia mayor donde los márgenes son menores. Adicionalmente, partiendo del objetivo de la ley que crea el sector y su gran incidencia de inversión extranjera, la imposición de tributos a dicho sector debe ser evaluado con mucho detalle, pues a diferencia de sectores cuya fortaleza radica en temas de recursos naturales, las Zonas Francas son muy sensibles a elementos de costos y rentabilidad. Casos como Puerto Rico, y recientemente Guatemala, nos alertan sobre el tratamiento de la fiscalidad en el sector.

D) Reflexionando sobre el Gasto tributario

La metodología de estimación actual del Gasto tributario entrega una visión detallada e interesante desde la perspectiva de un Sistema Tributario de Referencia, y es de hecho el punto de partida para iniciar un proceso de racionalización de las exenciones. Llama la atención que el Sistema Tributario de Referencia considere solamente elementos que incrementan la recaudación y no considere posibilidades de reducción de cargas impositivas excesivas que enfrentan algunos sectores, como por ejemplo el sector de Telecomunicaciones. Si analizamos el gasto tributario desde el marco de la “racionalización”, observamos que las oportunidades de recaudación adicional son mucho menores al estimado total de gasto tributario. De hecho, si se considera un criterio de racionalidad que tome en cuenta el impacto de la educación sobre el crecimiento, así como los mecanismos de transmisión y generación de empleo e ingresos de sectores como zonas francas, turismo y minería, entre otras cosas, se podría estimar que la oportunidad de recaudación que tendría una racionalización efectiva de este gasto no superaría el 2.2% del PIB. Sin embargo, dicha estimación todavía no toma en cuenta los efectos de la reducción en consumo y el incremento en gastos por la focalización de subsidios adicionales a los sectores más vulnerables. Pero para poder tomar una decisión adecuada en cuanto a la racionalización del gasto, nos falta hacer la otra tarea: analizar los beneficios del mismo en cada sector, y estimar entonces cuáles pueden desmontarse, y las acciones necesarias para disminuir los efectos en los perdedores más necesitados.