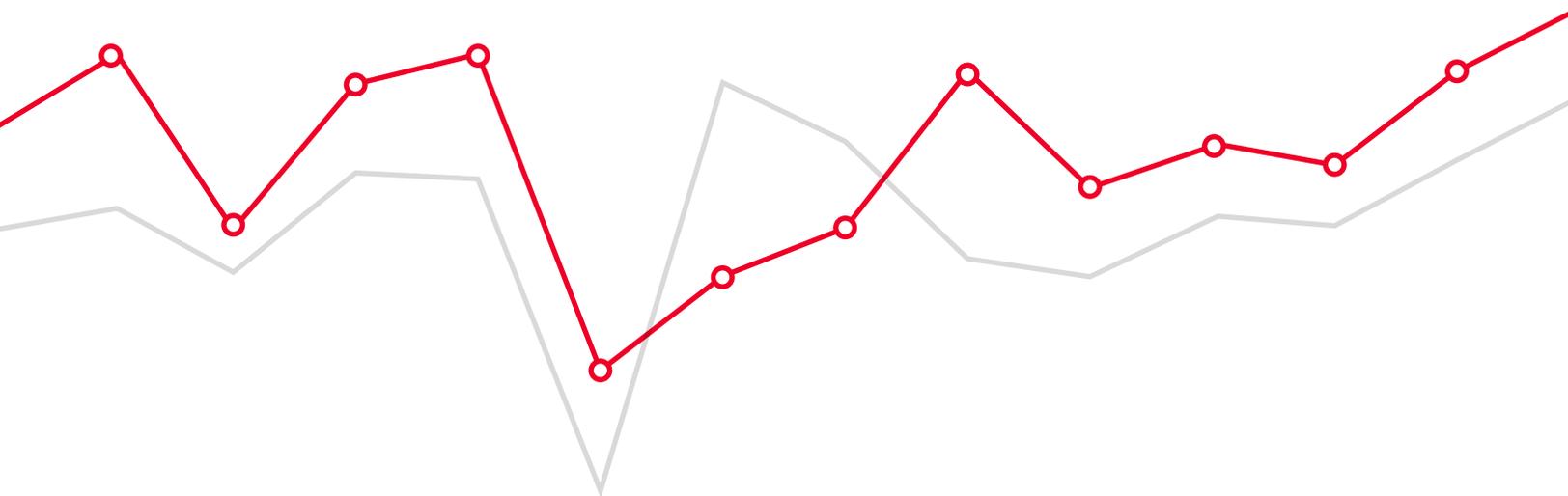


Informe de la Economía Dominicana

ABRIL 2019



ÁREA DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

La economía dominicana presentó durante 2018, y en los primeros tres meses del presente año, un comportamiento por encima de su potencial histórico. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en 2018 alcanzó un 7%, impulsada por los efectos de mediano plazo de la política monetaria expansiva adoptada por el Banco Central a mediados del 2017, la política fiscal deficitaria apuntalada por la expansión de la deuda pública y un entorno internacional favorable, que se expresa en un notable comportamiento de la economía de los Estados Unidos.

A excepción del sector minero, todas las actividades económicas registraron aumento durante el 2018. Los sectores de mayor incremento fueron las comunicaciones y la construcción, con más de un 12%, y la salud, el comercio y las zonas francas con más de un 8% de crecimiento. Este comportamiento positivo del PIB estuvo coronado con una inflación de 1.17%, muy por

debajo de las metas del Programa Monetario del Banco Central. Esta tasa de inflación coloca a la República Dominicana dentro de los primeros lugares del ranking de desempeño macroeconómico que realizan organismos internacionales al evaluar la economía mundial.

Este crecimiento confirmado en el Informe Preliminar del Banco Central ha sido reconocido por el Fondo Monetario Internacional en su evaluación de la economía dominicana dado a conocer en la declaración ofrecida por la misión técnica que visitó el país a finales del pasado mes de marzo. En esa misma declaración, el FMI sostuvo la necesidad de hacer reformas estructurales en la política económica dominicana para enfrentar los desafíos fiscales, generados por la carga de los intereses de la deuda en las finanzas públicas, los permanentes efectos sobre el gasto público provocados por el déficit del sector eléctrico y la demanda social insatisfecha.

Las reformas necesarias

A pesar de reconocer el buen desempeño de la economía dominicana, la Escuela de Economía de INTEC ha estado, desde hace más de dos años, señalando la insostenibilidad de la deuda pública. Si no se realizan mejoras sustanciales en la administración tributaria para optimar las recaudaciones y disminuir los fraudes y la evasión fiscal.

Hemos insistido en la necesidad de desarrollar un diálogo entre todos los sectores nacionales para dar inicio a las discusiones tendentes a la firma de un Pacto Fiscal, acompañado de una Ley de Responsabilidad Fiscal, que redefina las prioridades y la efectividad del gasto público, a la vez que extienda la base tributaria, se revisen las exenciones, se bajen las tasas actuales y se transforme el principio conceptual impositivo, a fin de rediseñar una estrategia fiscal progresiva, basada en un mayor compromiso con

los sectores vulnerables y una distribución del ingreso que disminuya los rasgos enormes de desigualdad que caracterizan la organización social del país.

Esta reforma, para consolidar el buen desempeño de la economía, debe impulsar una relocalización de la actual presión tributaria, con el propósito de garantizar un crecimiento económico más inclusivo, acompañado de una mayor responsabilidad del gobierno en la ejecución presupuestaria por metas y resultados objetivos, así como una transformación en la estructura de los impuestos para sostener una administración más efectiva. Esta nueva visión del ordenamiento fiscal debería considerar una base conceptual más redistributiva, que disminuya las altas tasas impositivas de los impuestos al consumo, a la vez que se cimiente en mayores controles y gravámenes sobre los

sectores de más altos ingresos, evitando la elusión de impuestos a la propiedad y la riqueza, amparados en la complejidad del actual marco fiscal y la compleja administración tributaria.

De acuerdo con los estudios económicos de la Dirección General de Impuestos Internos (*Reformas recientes de la DGII y evolución de las recaudaciones*), la República Dominicana es

el país con mayor incumplimiento tributario de toda la región de Centroamérica y el Caribe. Es uno de esos países donde la evasión al Impuesto Sobre la Renta (ISR) supera el 60%, a la vez que la evasión del Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), se sitúa desde 31% hasta 42% para el período de estudio, que abarca desde el 2007 al 2017.

Un problema estructural

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo, del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la ODCE muestra que la economía dominicana está entre los últimos tres países con la más baja presión tributaria de América Latina, cuyo promedio es de 22.7%. Esto no significa, en modo alguno, que debemos escalar nuestra carga fiscal al nivel del promedio latinoamericano, que se compensa con impuestos a las ganancias extraordinarias generadas por las materias primas de las grandes economías exportadoras de la región y por los impuestos a los productos no renovables, como el petróleo, el gas o el cobre.

La advertencia de los organismos internacionales al evaluar la economía dominicana debe ser interpretada en el sentido de que, para garantizar la sostenibilidad a mediano plazo de

un gasto permanentemente deficitario, superior al 2.5% o 3% del PIB que tiene anualmente el presupuesto del Estado, es indispensable mejorar los ingresos públicos para obtener un gasto primario positivo a mediano plazo.

La economía dominicana no resiste un déficit permanente, sustentado en un incremento anual de la deuda pública. Los intereses del servicio de la deuda representan el 23% del gasto, mientras el servicio de la deuda disminuye en más del 40% la flexibilidad fiscal del gobierno. Asimismo, el permanente déficit del sector eléctrico, cuyo monto debe disminuir con la entrada de los 750 MW de Punta Catalina, abre siempre una brecha de vulnerabilidad e incertidumbre a la planificación del gasto social, por su dependencia de la volatilidad de los precios del petróleo en los mercados bursátiles.

La deuda sigue creciendo

El techo de la deuda del sector público no financiero (SPNF) cerró el 2018 con un incremento neto de 2,714.1 millones de dólares, igual a 9.2% respecto a 2017. Este nivel de endeudamiento está aproximándose a un 40% del PIB, el más alto nivel alcanzado desde 1991, año en que, después de la crisis política y social de 1990, se firmó un Acuerdo Stand By con el FMI y se reestructuró la deuda con el Club de París.

En los dos últimos años, la deuda del SPNF se ha incrementado en un 20.2%, al pasar de 26,757.9 millones de dólares en 2016 a 32,158.2 millones al 31 de diciembre del año pasado. Este incremento de 5,400.3 millones de dólares, en apenas dos años, no incluye la deuda del Banco Central por concepto de la emisión de títulos, emitidos como instrumento de política monetaria para controlar la tasa de cambio y

la inflación. Al incluir la deuda de Sector Público Financiero (SPF), fundamentalmente la del Banco Central, el porcentaje de deuda respecto al PIB representa aproximadamente un 54% del PIB. El déficit cuasi fiscal del organismo se agravó en 2018, debido a que la emisión de títulos en el lapso interanual de 2017 a 2018, por el interés de la autoridad monetaria en disminuir presiones sobre la tasa de cambio durante el primer semestre del año.

El esquema de la deuda del Estado dominicano (SPNF y BC) crea un marco que dificulta la amortización de la misma, dado que supone la existencia de una independencia entre el Banco Central y el gobierno, que en la práctica parece carente de coordinación efectiva.

En este sentido, la deuda del Banco Central debe ser amortizada a través de transferencias por parte del gobierno, pero los datos históricos muestran que no se ha cumplido el pago correspondiente, establecido en la Ley 167-07 sobre Recapitalización del Banco Central. Es por

esta razón que el Banco Central se ve obligado a continuar emitiendo bonos de deuda para poder cumplir con el pago de intereses. No obstante, también hay que señalar que se ha modificado el objetivo originario, al utilizar los títulos de deuda para aumentar sus reservas internacionales netas y controlar la emisión monetaria.

En el marco de una profunda reestructuración financiera y fiscal de la economía dominicana, la capitalización del Banco Central también es una tarea pendiente, sobre la cual deben crearse alternativas creativas e inteligentes, basadas en la experiencia de países desarrollados. Se requiere evaluar acciones de ingeniería que van desde la participación del sector privado en el capital societario del Banco Central, hasta la capitalización por vía de transferencias extraordinarias, basadas en la venta de activos estatales, concesiones de explotación de recursos naturales o emisiones de títulos de más largo plazo incorporados a la dolarización paulatina de la economía.

Mejoras sociales en el empleo

La Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ECFT) muestra una notable reducción en los niveles de desempleo del país a diciembre de 2018. La tasa de desempleo abierto se situó en 5.8% con una mejoría sustancial en una serie de tiempo considerada desde 2004. A pesar de disminuir el número de desalentados que se incorporan al mercado de trabajo, las tasas de desempleo ampliado y desempleo juvenil siguen siendo altas. La tasa de desempleo que incluye a los desalentados y a los sub-ocupados se calcula sobre el 15%, lo que significa que si bien ha bajado todavía no expresa las bondades de un crecimiento del PIB 7%, muy por encima de su potencial.

A pesar de las mejoras sustanciales en los indicadores de empleo, se debe destacar que el

crecimiento del empleo no se refleja en una mejora de la calidad de los trabajos recién creados ni de las remuneraciones. El sector informal sigue representando el 57% de los empleos. Del total de mujeres empleadas, el 60% lo hace en condiciones de formalidad y el 40% en condiciones de informalidad. En contraste, un 43% de los hombres se ocupa de manera formal y un 57% lo hace en la informalidad. Además, la tasa de empleabilidad formal del sector público crece casi 3 veces más rápidamente que la tasa de empleos formales creados por el sector privado y los salarios aumentan a un ritmo más lento que la productividad laboral.

El factor positivo y de justicia social ha sido el aumento del salario mínima hecho por el gobierno a los empleados y pensionados de

la administración pública, acompañado de aumentos porcentuales escalonados a los salarios hasta 30 mil pesos mensuales. Esta medida ha sido reconocida en el informe del FMI y debería propiciar un incremento de los salarios del sector privado al margen del Comité Nacional de Salarios que está empantanado en la discusión del salario mínimo y del Código Laboral.

Los bajos niveles del salario real y de participación en la fuerza laboral señalan la necesidad de elevar los salarios de mercado por encima de los ingresos alternativos ofrecido por la informalidad, a fin de inducir a las personas a incorporarse a la fuerza de trabajo. Para ello se requieren medidas que mejoren la educación técnica, la formación en tecnología e idiomas, así como políticas que reduzcan las distorsiones de los mercados laborales. En ese sentido, las conversaciones entre los sectores empleadores y los representantes laborales deben seguir

siendo una vía idónea para alcanzar los consensos que demanda la modernización de las relaciones del trabajador formal.

Los cambios en la estructura productiva de la economía dominicana en los últimos años han impactado en el mercado de trabajo con mayores niveles de crecimiento del empleo en sectores relacionados con las pequeñas y medianas empresas, sobre todo en las empresas relacionadas con los servicios, mientras que la industria ha experimentado menor dinamismo. Esta realidad induce a buscar alternativas viables para eliminar barreras actualmente existentes para la formalización de las empresas pequeñas. La eliminación del anticipo, la creación de la ventanilla única, políticas crediticias y subsidios focalizados para la sostenibilidad de los empleos creados son importantes decisiones que deben seguir fomentando las autoridades para sostener los empleos en el largo plazo.

El sector externo

A pesar de que el 2018 se declaró “Año de las exportaciones” el comportamiento de las ventas de bienes al exterior sigue siendo la cenicienta de nuestra generación de divisas. Un número extenso de factores limitan la capacidad exportadora del país: el alto costo de producir para el mercado internacional; la falta de inversión en investigación y desarrollo de las empresas y del sector público; la baja calidad de la educación a pesar de los esfuerzos gubernamentales en la inversión del 4% del PIB desde 2013; el alto costo de la política monetaria que privilegia el control de la tasa de cambio; la ausencia de encadenamientos productivos de las zonas francas con la economía local; el monopolio el transporte de carga; las restricciones para la obtención de crédito y las altas tasas de interés; la costosa facturación de electricidad; entre otros factores, limitan la competitividad y nos sacan de los mercados.

Las exportaciones totales generaron 10,907.6 millones de dólares, con un crecimiento del 7.8%, de los cuales las zonas francas industriales aportaron 6,230 millones de dólares, equivalente al 57% del total exportado, para un crecimiento del 9.8%. Los productos eléctricos, los equipos médicos y las manufacturas de tabaco siguen estando dentro de los mayores generadores de inversión y divisas, y fueron los que obtuvieron el mayor crecimiento del sector. Sin embargo, el sector de confecciones textiles sigue siendo el mayor generador de empleos y sigue aportando más de mil millones de dólares dentro de la estructura de las exportaciones.

Las exportaciones nacionales crecieron durante 2018 apenas un 5.7%, básicamente sustentadas en los incrementos de las ventas de ferróniquel, de cacao en grano, productos químicos y varillas. Incluso productos ya tradicionales de

exportación agrícola como los bananos orgánicos y los pimientos de invernadero sufrieron caídas importantes el año pasado, debido a problemas en los mercados internacionales relacionados con restricciones fitosanitarias y regulaciones que actúan como barreras de entrada.

Las importaciones por su parte crecieron el doble de las exportaciones con un balance de 20,209 millones y un crecimiento de 2,509 millones por encima de 2017, para un aumento porcentual del 14.2%. El déficit comercial de la balanza de bienes dominicanos es cada vez más alto y la dependencia del crecimiento que cada vez más fomenta el incremento de las importaciones. Por ejemplo, las partidas de importación correspondientes a bienes de consumo y materias primas crecieron en poco menos de 2 mil millones de dólares, mostrando el vínculo fuerte que existe entre el consumo y el crecimiento de la economía dominicana. En el caso de estos bienes el peso de la factura petrolera juega un rol importante en el desempeño de las importaciones.

Un elemento destacable corresponde al incremento de las importaciones de las zonas francas industriales de apenas un 2.5%, mientras sus

exportaciones aumentaron un 9.8%. De ese modo, se puede estimar que el valor agregado nacional en las manufacturas provenientes de esta actividad muestra un mayor aporte de la mano de obra local o de los encadenamientos con empresas locales generadoras de insumos.

Por otro lado, la generación de divisas de las remesas, el turismo y la inversión extranjera siguen siendo la base de sustento del desequilibrio moderado de nuestra cuenta corriente de balanza de pagos. Las remesas aportaron casi 6,500 millones de dólares netos, para un incremento de un 9.9%, estimulando directamente el consumo y constituyendo una variable clave para la disminución de pobreza en comunidades del interior del país y zonas marginadas de los centros urbanos, como lo muestran numerosos estudios realizados por estudiantes de INTEC.

El aporte del sector turismo ha seguido constituyendo la principal fuente generadora de divisas. En 2018 totalizó 7,560 millones de dólares, con más de 80 mil habitaciones a disposición del flujo de visitantes y una ocupación record de más de 77.5%, una diversificación importante en la procedencia de los visitantes y un nuevo desarrollo de proyectos en las zonas aledañas al polo turístico de Punta Cana.

Proyecciones para 2019

El FMI y los analistas consultados en las Encuestas de Expectativas Macroeconómicas que mensualmente realiza el Banco Central estiman un crecimiento de 5.5% en la economía durante 2019. Este crecimiento ha sido superado durante el primer trimestre del presente año, augurando la continuidad de la estabilidad macroeconómica y la baja inflación proyectada en el Programa Monetario. Hasta ahora los precios internacionales del petróleo se proyectan en el rango estimado para la elaboración del presupuesto del Estado para 2019 y la disminución de las expectativas de elevación de las tasas de interés

de los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos favorecen la colocación de deuda pública del Ministerio de Hacienda en los niveles esperados por la Dirección General de Crédito Público.

Las presiones del limitado espacio fiscal seguirán siendo la variable crítica que deberán contener las autoridades nacionales ante las demandas de las elecciones que se avecinan de cara al 2020. Sin embargo, justo por la cercanía de un proceso electoral y de la instauración de un nuevo gobierno en agosto de 2020 no se podrá esperar avances significativos para realizar

las reformas inminentes que deberá afrontar el país para garantizar la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo.

Temas como la modificación de la Ley 87-01 de Seguridad Social; las reformas de fondo, propiamente estructurales, del Código Tributario; la reestructuración del sistema de incentivos a

sectores específicos contenidas en varias leyes de fomento al desarrollo; las modificaciones del Código de Trabajo y la modificación de la Ley de Capitalización del Banco central y otras reformas en el sistema de salud y el sector eléctrico, siguen pendientes en la agenda de desarrollo nacional.



www.intec.edu.do

Av. Los Próceres 49, Jardines del Norte
Santo Domingo, República Dominicana
809.567.9271