

# Fiscalidad y turismo en la República Dominicana

*Félix Jiménez*

Ex Secretario de Estado de Turismo. República Dominicana.

## Introducción

■ La asignación incorrecta e injusta de recursos presupuestarios al sector turístico ha sido históricamente la causa del déficit acumulado por el desarrollo de las infraestructuras en esta área tan vital para el progreso de la sociedad dominicana.

Este déficit llegó a poner en peligro la sostenibilidad de la industria turística dominicana, un sector que si en ese momento generaba más del 51% de las divisas y proporcionaba al Estado una recaudación de más de 3.600 millones de pesos, sólo recibía en promedio un 2.8% de los ingresos fiscales relacionados con el turismo.

Sin embargo, el examen exhaustivo e histórico de la evaluación tanto de la demanda como de la oferta turística dominicana, permite llegar a la conclusión de que el

“déficit”, en realidad, fue producto del modelo de desarrollo turístico adoptado hace 35 años: el enclave, el cual no contempló en ningún momento el desarrollo integral de los destinos, ni la integración de las comunidades al mismo. No obstante, el modelo era ideal para un estado pobre, pues las inversiones en infraestructuras en zonas turísticas se limitaban a las imprescindibles: aeropuertos y carreteras que los conectaran con los enclaves, y en algunos casos agua potable. El modelo probó ser exitoso a lo largo de casi 30 años, hasta que la evolución misma de la demanda y el tamaño alcanzado por el sector hizo necesario delinear un nuevo modelo. A partir del año 1999 la SECTUR formuló el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico, incorporando el concepto de “desarrollo sostenible”, cuyos resultados son hoy día ostensibles.

## Antecedentes

■ El desarrollo de la industria turística dominicana se puede periodizar en tres etapas: la primera, que se inicia con la promulgación de la Ley 153-71 en el año 1971 y que incluye la década de los 80's; la segunda, que se inicia en el año 1991, con la derogación de la Ley 153-71 y que comprende la década de los 90's; y la tercera, que empieza en el año 2001, con la promulgación de la Ley 158-01 y continúa hasta la actualidad.

Esta historia de 35 años ha sido una historia de éxitos, hasta convertir al país en líder de la industria turística en el Caribe y uno de los líderes de toda América Latina.

Durante las décadas de los 80's y los 90's el crecimiento fue explosivo. El sector se desarrolló de manera espontánea, sin un plan nacional y sin servicios públicos de apoyo. Esto conllevó un escaso nivel de diversificación de la oferta, con predominio del resort “todo incluido” y una acentuada dependencia de los touroperadores internacionales. Durante la década de los 80's, se puede argumentar que el crecimiento de la oferta fue estimulado

por la Ley 153. Sin embargo, en términos absolutos, el crecimiento de la oferta fue mayor después de la derogación de dicha Ley. La explicación no puede ser otra que el mismo éxito alcanzado por el modelo “todo incluido”, que hacía posible una óptima relación calidad/precio y un rápido repago de la inversión y la apertura al desarrollo de la costa este, conocida internacionalmente como Punta Cana, cuyas playas fueron clasificadas por la UNESCO entre las mejores del mundo.

Cada una de las tres etapas antes mencionadas ha tenido sus características y sus fuerzas motoras que han sustentado el desarrollo sostenido de la industria, pero naturalmente las tres han tenido características comunes, siendo la más relevante que la tasa de crecimiento del PIB turístico (valor agregado del sector hoteles, bares y restaurantes) ha estado siempre, con raras excepciones, muy por encima del crecimiento del Producto Bruto Interno en su conjunto.

La primera etapa de este desarrollo fue un intento de

desarrollo planificado, a través de la creación por la Ley de INFRATUR en 1971 y la construcción del complejo Playa Dorada. Sin embargo, aunque se otorgó a INFRATUR el control del desarrollo turístico en la Costa Norte, con la asignación de funciones de ejecución, supervisión y administración de las obras, así como la aprobación de proyectos de infraestructuras, no se aplicó aquí el concepto de Planificación Integral, puesto que su intervención se limitó prácticamente al desarrollo del complejo Playa Dorada. Fuera de los muros de este enclave fue muy escasa la intervención por parte de INFRATUR, a

no ser por la construcción del aeropuerto Gregorio Luperón y del fallido intento de Playa Grande.

A partir de los 80's y amparados en la Ley de Incentivos, toda una serie de proyectos hoteleros comenzaron a ser desarrollados en la Costa Norte sin obedecer a un plan maestro. Los inversionistas eran principalmente nacionales, pero al mismo tiempo apareció en escena un creciente número de pequeños y medianos inversionistas extranjeros en toda la costa, desde Puerto Plata hasta Cabarete.

**Tabla 1. República Dominicana. Crecimiento de la oferta y la demanda turística 1980-1989**

Año	Llegadas		Habitaciones	
	Turistas	Crecimiento %	Número	Crecimiento %
1980	383.280		5.394	
1981	451.209	17.7	5.132	-4.86
1982	479.962	6.4	6.168	20.19
1983	502.449	4.7	6.527	5.82
1984	562.282	11.9	7.133	9.28
1985	660.178	17.4	8.562	20.03
1986	747.089	13.2	9.862	15.18
1987	902.302	20.8	12.043	22.12
1988	1116.364	23.7	15.997	32.83
1989	1219.122	9.2	18.478	15.51
<b>Promedio</b>		<b>13.72</b>		<b>14.66</b>

Fuente: BCRD

La segunda etapa se inicia en 1992 con la derogación de la Ley 153-71. Curiosamente, esta Ley había sido ideada en parte para atraer la inversión extranjera, pero no es hasta su derogación cuando entran en escena las grandes cadenas hoteleras europeas, en particular españolas, las cuales pasaron a ser las protagonistas del desarrollo durante esa etapa, agregando al inventario de habitaciones unas 3.400 unidades anualmente.

La Ley que sirvió de marco legal a esta etapa fue la Ley de Inversión Extranjera 16-95, promulgada en 1995, la cual da trato nacional a la inversión extranjera directa y permite la libre repatriación de capital y utilidades.

Durante esta etapa, la fuente de financiamiento fue principalmente la banca internacional, en tanto que las tasas de interés de la banca local no eran competitivas.

Debieron transcurrir casi 30 años para que nos diéramos cuenta de que el concepto de "sostenibilidad" debía ser integrado al modelo de desarrollo. Por este motivo, al

final de esta etapa, SECTUR comisionó a una empresa española (SOPDE, S.A.) la formulación de un plan de desarrollo con horizonte a 10 años, el cual se bautizó como Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de la República Dominicana (PEDTURD). Este plan integró el concepto de sostenibilidad al nuevo modelo de desarrollo propuesto.

El concepto "sostenibilidad" fue introducido en los foros internacionales hace ya 20 años. Sin embargo, no es hasta el año 2000 que el mismo fue integrado a la legislación dominicana por vía de la Ley General 64-00 de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Pero una cosa es integrar un concepto a la legislación y otra es incorporarlo a las políticas públicas; así pues, no fue sino hasta el año 2004 cuando el Estado incorpora el concepto en las políticas públicas de desarrollo turístico.

**Tabla 2. República Dominicana. Crecimiento de la oferta y la demanda turística 1990-1999**

Año	Llegadas		Habitaciones	
	Turistas	Crecimiento %	Número	Crecimiento %
1990	1305.361	7.07	19.043	3.06
1991	1180.819	-9.54	21.51	12.95
1992	1415.147	19.84	24.41	13.48
1993	1608.579	13.67	26.682	9.31
1994	1716.789	6.73	28.967	8.56
1995	1775.870	3.44	32.864	13.45
1996	1925.585	8.43	36.393	10.74
1997	2211.394	14.84	40.312	10.77
1998	2309.139	4.42	44.46	10.29
1999	2649.418	14.74	49.786	11.98
<b>Promedio</b>		<b>8.18%</b>		<b>11.27</b>

Fuente: BCRD

**Tabla 3. República Dominicana. Crecimiento de la oferta y la demanda turística 2000-2007**

Año	Llegadas		Habitaciones	
	Turistas	Crecimiento %	Número	Crecimiento %
2000	2978.024	12.40	52.900	6.25
2001	2990.999	0.44	54.034	2.14
2002	2884.208	- 3.57	54.730	1.29
2003	3185.537	10.45	56.378	3.01
2004	3327.279	4.45	58.932	4.53
2005	3690.692	10.92	59.870	1.59
2006	3965.055	7.43	63.206	5.57
2007	3979.682	0.37	65.106	3.01
<b>Promedio</b>		<b>3.69</b>		<b>2.33</b>

Fuente: BCRD

## El nuevo modelo

■ A partir del año 2004, la Secretaría de Estado de Turismo se planteó como objetivo general, poner en movimiento un proceso de excelencia en el desempeño de la industria del turismo y promover el desarrollo sostenible, en lo económico, lo social y lo ambiental. Para tales fines se elaboró, con plena participación del sector privado, de hoteleros y de promotores inmobiliarios turísticos, el Plan Nacional de Competitividad Turística 2007.

Identificamos seis pilares sobre los que sustentamos la sostenibilidad y la competitividad turística. Éstos son:

- 1 Desarrollo de Infraestructuras y Ordenamiento Territorial
- 2 Formación de los Recursos Humanos
- 3 Promoción
- 4 Salubridad
- 5 Seguridad Pública
- 6 Integración de la Comunidad

En ese tenor, se creó en el año 2005 el Comité Ejecutor de Infraestructuras en Zonas Turísticas (CEIZTUR), el cual ha ejecutado obras por US\$ 89 millones en adición a las inversiones en zonas turísticas de las demás dependen-

cias del Estado. Este comité habrá de ser sustituido por el Instituto Nacional de Desarrollo Turístico (INDETUR), cuya creación por Ley cursa actualmente en el Congreso de la República.

Dentro de las funciones de este Instituto están la planificación y regulación del territorio turístico; la normativa de proyectos; y el desarrollo y el mantenimiento de infraestructuras, entre otras.

Respecto de la formación de los recursos humanos, el Poder Ejecutivo sometió al Congreso Nacional una modificación de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP), para que el Secretario de Estado de Turismo sea incluido en el Consejo de Dirección, y que dos tercios de la aportación económica del sector turístico sean dedicados a la formación de los recursos humanos, incluyendo a los trabajadores relacionados indirectamente con el sector turístico.

Asimismo, será sometida al Congreso Nacional la creación del Instituto de Promoción e Imagen Turísticas (INPRITUR), el cual tendrá como objeto la promoción de la oferta turística y cultural dominicana, así como el desarrollo de la marca de país tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Desde el año 2005 se creó el Comité de Salud y Turismo,

que preside la Secretaría de Estado de Salud Pública, cuyo objetivo es monitorear la salubridad y tener un control de las enfermedades infectocontagiosas en las zonas turísticas.

Para garantizar la seguridad pública en las zonas turísticas, hace años que el país cuenta con POLITUR, la cual ha servido de ejemplo a otros países de la región.

Finalmente, con respecto de la Integración comunitaria, estamos en el proceso de formulación de un Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo del Ecoturismo, en el que la integración de las comunidades es uno de los componentes fundamentales. En esta tarea, contamos con la colaboración de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Agencia Japonesa de Cooperación.

Para dar sustentación a este nuevo modelo, las líneas estratégicas adoptadas por la SECTUR son:

1. Crecimiento de las llegadas
2. Mejora de los entornos y destinos
3. Mejora de la calidad de los productos, servicios y la fuerza laboral
4. Sostenibilidad económica, social y ambiental
5. Crecimiento y diversificación de la oferta turística.

## La inversión

■ Aquí debemos reconocer que los registros estadísticos relativos a la inversión, y en particular a la inversión extranjera directa, son débiles y poco confiables. Desde que fue promulgada la Ley de Inversión Extranjera, el registro de las inversiones extranjeras en el Banco Central dejó de ser obligatorio, lo cual ha dificultado la recolección de estadísticas.

No obstante, el Banco Central ha publicado los cuadros que se incluyen en las siguientes páginas.

Si hacemos un ejercicio en base al número de habitaciones hoteleras constituidas desde 1991, aplicándole el costo promedio de construcción para cada uno, tenemos una cifra que parece estar mucho más cerca de la realidad. Veamos la tabla 6.

La evolución del costo promedio de construcción hotelera se debe no sólo a la inflación, sino también a la evolución en el tipo de construcción y a la calidad de las nuevas instalaciones.

Hay que destacar que en éste último cuadro no se incluye la inversión en proyectos turísticos residenciales, asociados o no a marinas y campos de golf, que sólo en

**Tabla 4. República Dominicana. Flujo de inversión extranjera directa en turismo**

Periodo 1993-2007 (en millones de US\$)	
1993	73.1
1994	42.5
1995	111.2
1996	61.2
1997	114.2
1998	312.2
1999	296.9
2000	73.7
2001	155.3
2002	211.8
2003	78.5
2004	137.6
2005	312.1
2006	281.5
2007	445.0
<b>Total</b>	<b>2706.8</b>

Fuente: BCRD

**Tabla 5. República Dominicana. Inversión extranjera directa según origen**

Países	Total	%
España	2.155,0	17,8%
Estados Unidos	4.290,6	35,4%
Canadá	1.640,0	13,5%
Gran Caiman	106,1	0,9%
Inglaterra	421,3	3,5%
Chile	147,1	1,2%
Suiza	280,9	2,3%
Holanda	524,4	4,3%
Italia	133,4	1,1%
Francia	442,8	3,7%
Resto	1.972,9	16,3%
<b>Totales</b>	<b>12.114,5</b>	<b>100%</b>

Fuente: BCRD

estos últimos tres años ha superado, según nuestras estimaciones, los 1.500 millones de dólares.

De cualquier manera, como se puede apreciar a partir de todas estas cifras, el turismo es el sector que ha captado la mayor cantidad de inversión extranjera directa, y España cuenta con la participación más alta. Posiblemente ésta alcance el 80% según nuestras estimaciones, por lo que, de ser así, tendríamos que las empresas hoteleras españolas tienen una inversión que se aproxima a los 2.500 millones de dólares. Este cálculo se refiere al término del 2007, puesto que los proyectos conocidos por nuestro Ministerio, en ejecución o en vías de ser desarrollados para el quinquenio 2008-2012, alcanzan los 8 mil millones de dólares, y en ellos el capital español también juega un papel importante.

**Tabla 6: República Dominicana. Inversión aparente en hotelería. Periodo 1991-2007 (en millones de US\$)**

	Costo Promedio de habitación	Habitaciones construidas	Inversión
1991-1998	40,000	23,750	950.000,000
1999-2004	80,000	15,505	1.240.400,000
2005-2007	140,000	6,874	962360,000
<b>Totales</b>		<b>46,129</b>	<b>3.152.760,000</b>

Fuente: BCRD

## Nota biográfica

■ Félix Jiménez Jiménez nació en La Vega (República Dominicana). Es licenciado en Economía y ha sido profesor de Teoría Económica en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Entre su producción bibliográfica en materia turística cabe citar el libro "El turismo en la economía dominicana". También ha dictado conferencias en varias universidades de la República Dominicana, Argentina, Puerto Rico y España, así como seminarios internacionales vinculados con la economía, la política y el turismo. Fue Diputado en el Congreso Nacional en el período 1986-1990 y Ministro de Turismo en las legislaturas de 1996-2000 y 2004-2008.

## INVITACIÓN PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

La revista *Ara* es una publicación destinada a la investigación académica y aplicada sobre turismo y temas relacionados que pretende vincular la epistemología y la práctica profesional.

Como medio de comunicación científica, *Ara* divulga los conocimientos teóricos sobre el turismo y sus técnicas de aplicación en países situados en ambientes naturales especialmente vulnerables para, de este modo, contribuir a favorecer y apoyar el desarrollo sostenible, la conservación y el avance del bienestar de su población y sus recursos naturales.

La revista incorpora en sus páginas distintos puntos de vista, análisis y opiniones basados en investigaciones académicas acerca del fenómeno turístico, que tratan, entre otros, aspectos antropológicos, económicos, empresariales, educativos, de formación académica y aplicada, biológicos, geológicos, ambientales, geográficos, históricos y sociológicos.

*Ara* invita a los investigadores de todas las disciplinas académicas de las ciencias sociales, económicas, de planificación urbana, costera y regional, las ciencias medioambientales, marinas y costeras, de ocio y *hospitality management*, a contribuir a este fin con sus estudios y trabajos, especialmente mediante artículos de carácter multidisciplinario.

La zona geográfica de especial atención e interés para la revista es la formada por el Caribe en su sentido más amplio, incluyendo las zonas costeras del continente latinoamericano colindante al Mar del Caribe. También serán bienvenidos aquellos artículos de investigación y reflexión académica centradas en otras zonas geográficas del mundo con situaciones similares o comparables a las del Caribe.

Los artículos podrán ser presentados en inglés o español y serán siempre publicados, después de haber pasado el proceso de evaluación de doble anonimato, en la lengua original del escrito. La revista tiene una periodicidad semestral.

## INVITATION FOR THE SUBMISSION OF ARTICLES

The *Ara* journal is a publication intended for academic and applied research into tourism and related topics which aims to provide a link between epistemology and professional practice.

As a scientific organ *Ara* is designed to spread theoretical and practical knowledge of tourism in especially vulnerable environments in order to foment and support sustainable development, conservation and the well-being of the population and natural resources.

The journal contains different points of view, analysis and opinions based on academic and innovative research and the study of specific cases on tourism and deals with anthropological, economic, business and educational aspects, both academic and applied, as well as research into environment, geography, history, sociology, biology, geology and any other specialisations of academic and professional relevance for the tourism industry.

*Ara* invites researchers of all academic disciplines, in social sciences, economics, urban, regional and coastal planning, marine, coastal and environmental sciences, and leisure, travel and hospitality management, to contribute with their work, in particular papers with a multi-disciplinary character.

The geographic area of the journal's specific attention is the Caribbean Region in its widest sense, including the coastal zones of the Latin American continent bordering the Caribbean Sea. Research and reflective articles on other areas in the world with similar or comparable situations are also welcome.

Articles may be submitted in English or Spanish and will always be published, after having passed the double blind review process, in the original language of the manuscript. Its frequency of publication is half-yearly.