

CAPÍTULO I

DIAGNÓSTICO FISCAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Ingresos, gasto, déficit, deuda y sostenibilidad de las finanzas públicas

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

La discusión sobre una eventual reforma fiscal en la República Dominicana debe comenzar con una determinación objetiva de la situación de las finanzas públicas.

Antes de decidir si el país necesita aumentar impuestos, crear nuevas figuras tributarias, modificar exenciones o reducir determinados gastos, resulta indispensable responder preguntas más elementales:

- a) ¿Cuánto recauda actualmente el Estado?
- b) ¿Cuánto gasta?
- c) ¿Cuál es la diferencia entre ambas cantidades?
- d) ¿Cómo se financia esa diferencia?
- e) ¿Cuánto cuesta el endeudamiento acumulado?
- f) ¿Qué margen existe para mejorar la situación mediante una administración más eficiente de los recursos existentes?

Este diagnóstico constituye, por tanto, el punto de partida del Pacto Fiscal Dominicano propuesto por RD Propone.

Su propósito no es justificar anticipadamente un aumento de impuestos ni negar la existencia de necesidades fiscales. Busca determinar la dimensión real del problema para posteriormente establecer qué parte puede solucionarse mediante mejor administración, reducción de evasión, revisión de exenciones, racionalización del gasto, reformas estructurales y crecimiento económico, y qué parte, si alguna, requeriría posteriormente ingresos tributarios adicionales.

2. EL PACTO FISCAL YA FORMA PARTE DEL ORDENAMIENTO DOMINICANO

La propuesta de desarrollar un Pacto Fiscal Dominicano no parte de una idea aislada ni requiere construir desde cero su fundamento jurídico.

La Ley núm. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, dispuso expresamente en su artículo 36 la necesidad de que las fuerzas políticas, económicas y sociales arribaran a un pacto fiscal orientado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Más importante aún, el propio artículo establece que ese proceso debía orientarse, entre otros objetivos, a reducir la evasión fiscal; elevar la calidad, eficiencia y transparencia del gasto público; mejorar la eficiencia, transparencia y equidad de la estructura tributaria; revisar los regímenes de incentivos; racionalizar los esquemas tarifarios de los servicios públicos; elevar el ahorro corriente e implementar políticas fiscales contracíclicas.

Por tanto, el enfoque desarrollado por RD Propone (*ordenar primero las finanzas públicas y determinar después la verdadera necesidad de ingresos adicionales*) resulta consistente con la orientación establecida desde 2012 por la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Esta obligación institucional adquirió todavía mayor relevancia con la aprobación de la *Ley núm. 35-24 de Responsabilidad Fiscal de las Instituciones Estatales*, que introdujo reglas destinadas a controlar el crecimiento del gasto primario y encaminar las finanzas públicas hacia una trayectoria sostenible de endeudamiento. En consecuencia, el debate fiscal dominicano ya no debe limitarse a decidir si habrá o no una reforma tributaria.

La verdadera discusión pendiente consiste en cómo completar una reforma fiscal integral que el propio marco legal dominicano viene reclamando desde hace más de una década.

3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIR CUALQUIER REFORMA

Toda modificación del sistema tributario debe partir necesariamente de la Constitución de la República Dominicana. El artículo 243 establece que el régimen tributario se fundamenta en los principios de *legalidad, justicia, igualdad y equidad*, de manera que cada ciudadano pueda contribuir al sostenimiento de las cargas públicas.

Estos principios tienen consecuencias importantes para la propuesta. No bastaría con que una nueva medida fiscal aumente la recaudación. También deberá demostrarse que distribuye las cargas de manera razonable, que respeta la capacidad contributiva, que no establece privilegios arbitrarios y que posee fundamento legal.

Asimismo, el artículo 138 constitucional somete la Administración Pública a principios de eficacia, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación. Esto significa que el deber de contribuir mediante impuestos tiene una contraparte igualmente importante, consistente en que el Estado tiene el deber de administrar esos recursos con eficiencia, economía, transparencia y apego a la ley.

El Pacto Fiscal Dominicano se fundamentará precisamente en esa relación recíproca. El ciudadano debe cumplir sus obligaciones tributarias. Pero el Estado debe demostrar que utiliza adecuadamente los recursos recibidos.

4. UNA PRESIÓN TRIBUTARIA RELATIVAMENTE BAJA

La primera característica estructural de las finanzas públicas dominicanas es una recaudación tributaria relativamente baja frente al tamaño de la economía. De acuerdo con las estadísticas comparables publicadas por la OCDE en 2026, los ingresos tributarios de la República Dominicana representaron aproximadamente 14.7 % del PIB durante 2024, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe fue de 21.7 %.

La diferencia fue, por tanto, de aproximadamente siete puntos porcentuales del PIB. Desde una perspectiva internacional, la República Dominicana no puede ser considerada un país de elevada presión tributaria agregada. Sin embargo, esa conclusión necesita una precisión fundamental.

Una presión tributaria nacional relativamente baja no significa necesariamente que todos los contribuyentes dominicanos soporten una carga ligera. El sistema puede recaudar poco respecto al PIB y, simultáneamente, concentrar una parte considerable de la carga sobre empresas, trabajadores, consumidores y actividades que funcionan plenamente dentro de la formalidad.

Aquí se encuentra una de las principales contradicciones que este Pacto deberá examinar.

5. EL PROBLEMA DE LA BASE TRIBUTARIA

La República Dominicana mantiene una economía caracterizada por importantes niveles de informalidad, múltiples regímenes especiales, exenciones tributarias y tratamientos diferenciados.

Como resultado, una parte de la economía contribuye plenamente al financiamiento del Estado mientras otra participa parcialmente o permanece fuera de determinados mecanismos tributarios y de seguridad social. Esta situación genera dos efectos.

- Una menor capacidad recaudatoria del Estado.
- Una percepción de injusticia entre quienes sí cumplen sistemáticamente sus obligaciones.

La solución, por tanto, no debería consistir automáticamente en aumentar las tasas aplicables a los contribuyentes existentes.

Antes resulta necesario determinar cuánto espacio existe para ampliar la base tributaria, simplificar el cumplimiento, reducir la evasión y facilitar la incorporación de unidades económicas actualmente informales.

6. LA META TRIBUTARIA DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

La Estrategia Nacional de Desarrollo estableció metas considerablemente superiores a las alcanzadas hasta ahora. Las proyecciones incorporadas al marco de la END contemplaban una presión tributaria de aproximadamente 16 % del PIB para 2015, 19 % para 2020, 21.5 % para 2025 y 24 % para 2030.

La presión tributaria efectiva se ha mantenido muy por debajo de esas metas. Sin embargo, esta diferencia no debe interpretarse automáticamente como una obligación de aumentar impuestos hasta alcanzar mecánicamente el 24 % del PIB.

Las metas deben analizarse dentro del contexto económico, social y productivo actual. El verdadero objetivo debe ser conseguir los recursos necesarios para financiar el desarrollo sostenible sin afectar innecesariamente el crecimiento, el empleo, la inversión ni la formalización.

Por ello, RD Propone considera que el indicador de presión tributaria debe complementarse con otro igualmente importante referente a la calidad del gasto financiado por esa recaudación.

No basta con recaudar más.

Debe demostrarse que los recursos adicionales generan mejores servicios y mayores oportunidades para la población.

7. EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

La insuficiencia estructural entre ingresos y gastos ha provocado que una parte considerable de las necesidades presupuestarias del Estado dominicano haya sido financiada mediante deuda.

La deuda del Sector Público No Financiero representaba aproximadamente 27.5 % del PIB en 2010. En 2015 había aumentado a aproximadamente 33.9 % y en 2019 alcanzó 40.4 % del PIB.

La emergencia provocada por la pandemia de COVID-19 produjo un aumento extraordinario hasta aproximadamente 56.6 % del PIB en 2020. Posteriormente, la recuperación económica y el proceso de consolidación fiscal permitieron reducir significativamente esa relación.

Al cierre de 2024 la deuda del SPNF se situó aproximadamente en 46.2 % del PIB, mientras que al 31 de diciembre de 2025 alcanzó aproximadamente US\$61,549.9 millones, equivalentes al 47.9 % del PIB.

La trayectoria puede resumirse de la siguiente manera:

Año	Deuda SPNF como % del PIB
2010	27.5 %
2015	33.9 %
2019	40.4 %
2020	56.6 %
2021	50.4 %
2022	45.5 %
2023	45.1 %
2024	46.2 %
2025	47.9 %

SPNF: Sector Público no Financiero

Estas cifras no describen actualmente una situación de insolvencia fiscal. Pero muestran claramente que el margen fiscal existente hace quince años se ha reducido.

8. TAMAÑO DE LA DEUDA

El análisis responsable del endeudamiento requiere evitar dos extremos.

- Considerar toda deuda pública como negativa.
- Considerar irrelevante su crecimiento, mientras el Estado conserve capacidad de financiamiento.

La deuda puede constituir una herramienta legítima para financiar infraestructura productiva, enfrentar emergencias, refinanciar pasivos o realizar inversiones cuyos beneficios se extiendan durante varias generaciones.

La Ley núm. 6-06 de Crédito Público y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto núm. 630-06, establecen precisamente el marco bajo el cual deben realizarse las operaciones de crédito público. El reglamento contempla el endeudamiento para inversiones reproductivas, emergencias, reestructuración y refinanciamiento, e integra el Sistema de Crédito Público con los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad.

El fundamento de esto último está, en que puede estar plenamente justificado, endeudarse para construir infraestructura con elevada rentabilidad social. Endeudarse permanentemente para financiar desequilibrios operativos genera una situación muy diferente.

9. EL COSTO DE LOS INTERESES

El principal impacto de la deuda sobre la capacidad presupuestaria no se encuentra únicamente en su monto acumulado. Se encuentra en el servicio que exige.

Durante 2025, el pago de intereses de la deuda pública ascendió aproximadamente a RD\$272,520.7 millones, equivalentes a alrededor del 3.5 % del PIB.

La importancia de esa cantidad resulta evidente cuando se compara con otras necesidades nacionales. Cada peso utilizado para pagar intereses no puede utilizarse simultáneamente para construir una escuela, ampliar un hospital, mejorar un acueducto, financiar seguridad ciudadana, rehabilitar una carretera o desarrollar infraestructura productiva.

El pago de intereses constituye una obligación contractual que debe respetarse.

El objetivo del Pacto Fiscal no será cuestionar esas obligaciones, sino evitar que la necesidad permanente de nuevo endeudamiento continúe aumentando progresivamente esa carga.

10. EL DÉFICIT FISCAL COMO PROBLEMA ESTRUCTURAL

Un déficit presupuestario no constituye necesariamente una señal de mala administración.

Los Estados pueden utilizar razonablemente déficits durante recesiones, emergencias nacionales, desastres naturales o períodos de elevada inversión pública. El problema surge cuando la diferencia entre ingresos y gastos se convierte en una característica permanente.

En 2025, el Gobierno Central Presupuestario cerró con un déficit fiscal aproximado de RD\$283,636.5 millones, equivalente a alrededor del 3.6 % del PIB. Para el conjunto del Sector Público No Financiero, el déficit fue aproximadamente RD\$262,730 millones, equivalente al 3.3 % del PIB.

Para 2026, luego de la reformulación presupuestaria, se estimaron ingresos del Gobierno Central por aproximadamente RD\$1.383 billones, erogaciones totales de aproximadamente RD\$1.785 billones y un déficit financiero de aproximadamente RD\$280,575 millones.

Esta diferencia necesita financiamiento.

Cuando ese financiamiento proviene de nueva deuda, se produce una secuencia que puede repetirse indefinidamente:

Déficit / Endeudamiento / Intereses / Menor espacio presupuestario / Nuevas necesidades de financiamiento.

Uno de los objetivos principales del Pacto Fiscal deberá ser romper gradualmente ese ciclo.

11. LA COMPOSICIÓN DEL GASTO TAMBIÉN IMPORTA

El volumen total del gasto público no permite, por sí solo, determinar si una administración fiscal es eficiente. Debe analizarse su composición.

Durante 2025, el gasto del Gobierno Central representó aproximadamente 17.5 % del PIB, mientras las erogaciones totales alcanzaron alrededor de 19.5 % del PIB.

Dentro de esa estructura, las remuneraciones representaron aproximadamente 4.6 % del PIB; el uso de bienes y servicios, 2.0 %; los intereses, 3.5 %; los subsidios, 1.7 %; las prestaciones sociales, 1.7 %; y la inversión bruta en activos no financieros, aproximadamente 2.0 % del PIB.

El sector eléctrico, por sí solo, recibió subsidios equivalentes aproximadamente al 1.3 % del PIB durante 2025. Estas cifras plantean una cuestión esencial.

El debate fiscal dominicano no puede limitarse al tamaño del presupuesto.

Debe analizar también qué parte del presupuesto financia servicios, inversiones y protección social efectiva y qué parte responde a ineficiencias, pérdidas, duplicidades o compromisos que podrían gestionarse mejor.

12. LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL CAMBIA EL ESCENARIO

La aprobación de la Ley núm. 35-24 de Responsabilidad Fiscal de las Instituciones Estatales representa un cambio importante en el manejo de las finanzas públicas dominicanas.

La legislación establece una regla que limita el crecimiento del gasto primario y fija como referencia un objetivo de deuda del Gobierno General Nacional equivalente al 40 % del PIB para 2035. El crecimiento anual del gasto primario se encuentra sujeto, con las excepciones previstas en la propia ley, al crecimiento de la inflación proyectada más tres puntos porcentuales.

Esto significa que el Estado tendrá cada vez menos posibilidades de responder a nuevas necesidades simplemente aumentando gastos financiados mediante endeudamiento. Será necesario generar espacio fiscal mediante una combinación de:

- a) Mayores ingresos permanentes;
- b) Mejor calidad del gasto;

- c) Reducción de ineficiencias;
- d) Revisión de subsidios;
- e) Formalización económica;
- f) Reducción de evasión y elusión;
- g) Mejor gestión de activos y pasivos;
- h) Mayor crecimiento económico.

13. MARCO PRESUPUESTARIO Y DE CONTROL YA EXISTENTE

La República Dominicana dispone de una arquitectura jurídica relativamente amplia para administrar los recursos públicos.

Entre sus principales componentes se encuentran la Ley núm. 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, su Reglamento de Aplicación aprobado mediante el Decreto núm. 492-07, la Ley núm. 6-06 de Crédito Público y su Reglamento aprobado mediante el Decreto núm. 630-06, la Ley núm. 126-01 sobre Contabilidad Gubernamental, la Ley núm. 567-05 de Tesorería Nacional, la Ley núm. 5-07 sobre el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, y la Ley núm. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y la Contraloría General de la República, complementada por el Decreto núm. 491-07.

En materia de control interno, la Ley núm. 10-07 establece responsabilidades directas sobre los titulares y servidores de las instituciones públicas, mientras las Normas Básicas de Control Interno constituyen el marco mínimo obligatorio para la administración de recursos estatales.

Esto permite establecer desde ahora otra conclusión importante una parte considerable de las mejoras que propondrá este Pacto no requerirá necesariamente nuevas leyes.

Algunas podrán alcanzarse mediante un cumplimiento más riguroso de normas existentes, mejor coordinación institucional, sistemas de información más integrados, evaluación de resultados y utilización efectiva de las facultades actuales de control.

Otras medidas sí requerirán reformas legislativas.

14. EL PROBLEMA FISCAL DOMINICANO

La República Dominicana posee una presión tributaria inferior al promedio regional.

Al mismo tiempo, mantiene déficits fiscales recurrentes, una deuda pública significativamente superior a la existente quince años atrás, una elevada factura de intereses, importantes compromisos presupuestarios y necesidades sociales y de infraestructura todavía considerables.

Pero ninguna de esas circunstancias demuestra, por sí sola, que aumentar impuestos sea la primera medida que deba adoptarse. La verdadera situación es más compleja, ya que existe simultáneamente:

- a) Una insuficiencia relativa de ingresos públicos;
- b) Una base contributiva limitada;
- c) Elevada informalidad económica;
- d) Exenciones y tratamientos tributarios cuyo costo debe evaluarse;
- e) Subsidios de considerable magnitud;
- f) Compromisos elevados por intereses de deuda;
- g) Necesidades permanentes de inversión pública;
- h) Oportunidades todavía no agotadas para mejorar la eficiencia del gasto.

Por esa razón, RD Propone considera técnicamente incorrecto iniciar una reforma fiscal preguntando cuánto dinero adicional debe recaudarse sino, ¿Cuál es la verdadera brecha fiscal después de corregir razonablemente las ineficiencias existentes?

15. METODOLOGÍA QUE ADOPTARÁ EL PACTO FISCAL DOMINICANO

Partiremos de las necesidades fiscales proyectadas del Estado y posteriormente se estimará cuánto espacio fiscal podría obtenerse mediante:

- a) Mejoramiento de la calidad y eficiencia del gasto;
- b) Revisión del gasto tributario y de determinadas exenciones;
- c) Reducción de evasión y elusión tributaria;
- d) Formalización progresiva de actividades económicas;
- e) Reforma de los subsidios generales;
- f) Reducción de pérdidas e ineficiencias del sector eléctrico;
- g) Racionalización institucional y administrativa;

- h) Mejoramiento de las compras y contrataciones públicas;
- i) Prevención de sobrecostos, irregularidades y corrupción;
- j) Mejor gestión de la deuda pública;
- k) Crecimiento económico y ampliación natural de las bases tributarias.

El resultado podrá expresarse mediante la siguiente relación:

Necesidad fiscal total menos Ahorros por eficiencia del gasto menos Ingresos adicionales derivados de mejor administración tributaria menos Recursos obtenidos mediante revisión de beneficios fiscales prescindibles menos Ahorros derivados de reformas estructurales y subsidios igual a Brecha fiscal residual.

Solamente esa brecha residual deberá utilizarse para determinar si existe una necesidad objetiva de modificar impuestos.

16. POSICIÓN INICIAL DE RD PROPONE

RD Propone reconoce que la República Dominicana enfrenta un desafío fiscal real. Negarlo conduciría a decisiones igualmente irresponsables.

El Estado necesita financiar educación, salud, seguridad, justicia, infraestructura, agua potable, protección social, adaptación climática y numerosas funciones esenciales.

También debe cumplir sus compromisos financieros y mantener la confianza de inversionistas y acreedores. Sin embargo, aceptar la existencia de un desafío fiscal no obliga a aceptar que el primer instrumento de solución sea aumentar la carga sobre el contribuyente.

El orden de actuación importa. Antes de exigir nuevos sacrificios económicos a la población, el Estado debe demostrar que ha realizado un esfuerzo equivalente por mejorar su propia administración.

Primero eficiencia, luego suficiencia será uno de los fundamentos del Pacto Fiscal Dominicano. No significa que nunca puedan necesitarse nuevos ingresos. Significa que cualquier solicitud de mayores recursos deberá sustentarse previamente en evidencia de que se han utilizado de manera razonable las alternativas disponibles.

CAPÍTULO II

CALIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO DOMINICANO

De gastar y ejecutar presupuesto a producir resultados verificables

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Una reforma fiscal responsable no puede comenzar preguntando únicamente cuánto dinero adicional necesita recaudar el Estado. Debe preguntarse primero qué resultados obtiene con los recursos que ya administra. Esta diferencia es fundamental.

Un organismo público puede ejecutar el 95 % o incluso el 100 % de su presupuesto y, sin embargo, no solucionar adecuadamente el problema para el cual recibió esos recursos.

Del mismo modo, una institución podría ejecutar menos de lo presupuestado y obtener resultados importantes mediante una administración más eficiente. Por tanto, ejecución presupuestaria y calidad del gasto no son conceptos equivalentes. La ejecución indica cuánto dinero fue utilizado.

La calidad del gasto debe determinar qué recibió la sociedad a cambio de ese dinero.

2. EL MARCO JURÍDICO DOMINICANO YA EXIGE EFICIENCIA

La búsqueda de una mayor calidad del gasto no requiere construir completamente un nuevo marco jurídico.

La Constitución de la República establece en su artículo 138 que la Administración Pública debe actuar conforme a principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación.

Por tanto, la eficiencia del gasto público no constituye únicamente una aspiración administrativa.

Constituye una consecuencia directa de los principios constitucionales que deben regir la actuación del Estado.

A ello se agrega la Ley núm. 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, cuyo sistema presupuestario contempla formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto.

Los artículos correspondientes a la evaluación de la ejecución presupuestaria obligan a relacionar las metas alcanzadas con los recursos utilizados y permiten evaluar la eficiencia y eficacia operacional de las instituciones. La propia metodología presupuestaria desarrollada por DIGEPRES reconoce que los indicadores físicos y financieros deben permitir evaluar eficiencia, eficacia y efectividad.

La Ley núm. 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y la Contraloría General de la República, establece igualmente que el control interno debe procurar el uso ético, eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos.

La Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública, conjuntamente con su Reglamento de Aplicación aprobado mediante el Decreto núm. 353-24, incorpora entre los principios de organización administrativa la racionalidad, eficiencia, eficacia, coordinación y economía.

La Ley núm. 41-08 de Función Pública regula, a su vez, la organización y profesionalización del empleo público. Por tanto, la principal deficiencia no radica necesariamente en ausencia de normas.

El reto consiste en conseguir que esas normas produzcan consecuencias presupuestarias reales.

3. ¿CUÁNTO GASTA ACTUALMENTE EL ESTADO?

Durante 2025, las erogaciones del Gobierno Central Presupuestario alcanzaron aproximadamente RD\$1.539 billones, equivalentes a alrededor del 19.5 % del PIB.

El gasto total fue aproximadamente RD\$1.378 billones y la inversión bruta en activos no financieros ascendió a aproximadamente RD\$161,162 millones. Dentro del gasto se registraron aproximadamente:

Concepto	Ejecución 2025
Remuneraciones	RD\$360,961 millones
Bienes y servicios	RD\$159,227 millones
Intereses de la deuda	RD\$272,521 millones
Subsidios	RD\$134,279 millones
Prestaciones sociales	RD\$139,081 millones
Inversión bruta en activos no financieros	RD\$161,162 millones

Las cifras oficiales muestran además que el gasto en bienes y servicios aumentó aproximadamente 7.9 % respecto al año anterior, mientras las remuneraciones crecieron alrededor de 6.7 %. Estas cantidades no deben interpretarse automáticamente como excesivas.

Los salarios financian maestros, médicos, policías, militares, jueces y otros servidores públicos.

Los bienes y servicios permiten operar hospitales, escuelas, instituciones de seguridad y numerosos programas.

Las transferencias financian protección social y otros servicios esenciales. El problema no es simplemente cuánto representan, sino el resultado que produce cada una de esas partidas.

4. RD HA AVANZADO HACIA EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Debe reconocerse que la República Dominicana ha avanzado significativamente en materia de seguimiento presupuestario. Para 2025, DIGEPRES reportó 598 productos físicos terminales, de los cuales 576 contaban con programación definida, equivalente aproximadamente al 96 % de cobertura.

Asimismo, el Estado dispone de Programas Presupuestarios orientados a Resultados, un Índice de Gestión Presupuestaria y metodologías específicas para evaluar el desempeño físico y financiero de las instituciones.

Durante los últimos años también comenzaron evaluaciones externas de determinados programas orientados a resultados, incluyendo iniciativas relacionadas con embarazo adolescente y protección del adulto mayor. Estos avances deben preservarse y ampliarse. Sin embargo, existe todavía una diferencia importante entre medir productos y medir resultados. Por ejemplo:

- | | |
|--|------------------------|
| • Construir 100 escuelas | <i>Es un producto.</i> |
| • Mejorar la capacidad de lectura y matemáticas de los estudiantes | <i>Es un resultado</i> |
| • Entregar un millón de raciones alimenticias | <i>Es un producto</i> |
| • Reducir la desnutrición infantil | <i>Es un resultado</i> |
| • Construir 200 kilómetros de carreteras | <i>Es un producto</i> |
| • Reducir tiempos de transporte, costos logísticos y accidentes | <i>Es un resultado</i> |
| • Atender un millón de consultas médicas | <i>Es un producto</i> |
| • Reducir mortalidad evitable y enfermedades prevenibles | <i>Es un resultado</i> |

El Pacto Fiscal Dominicano propone que progresivamente el resultado final tenga más importancia presupuestaria que la simple ejecución del producto.

5. EDUCACIÓN: EL EJEMPLO MÁS IMPORTANTE

La educación constituye probablemente el mejor ejemplo para comprender esta diferencia.

La Ley General de Educación núm. 66-97, en su artículo 197, establece como referencia mínima de financiamiento público el 16 % del gasto público total o el 4 % del PIB, aplicándose el que resulte mayor conforme a las disposiciones de la propia ley.

La incorporación efectiva del denominado “4 % para educación” representó una importante conquista social y permitió aumentar recursos destinados a infraestructura escolar, jornada extendida, alimentación, formación docente, primera infancia, tecnología y otras áreas.

Durante 2025, el Ministerio de Educación registró una ejecución cercana a RD\$304,889 millones, convirtiéndose en uno de los mayores componentes del gasto público dominicano.

No sería razonable concluir que estos recursos no han producido beneficios, pero tampoco sería responsable asumir que asignar automáticamente determinado porcentaje del PIB garantiza educación de calidad. Los resultados más recientes obligan a reflexionar.

La OCDE publicó el 8 de septiembre de 2026 los resultados de PISA 2025, correspondientes a República Dominicana. Aunque los resultados se mantuvieron aproximadamente estables respecto a 2022 y existen mejoras frente a mediciones anteriores en algunas áreas, solamente alrededor de:

- 9 % de los estudiantes alcanzó al menos el nivel básico de competencia en matemáticas;
- 23 % alcanzó ese nivel en lectura;
- 26 % lo alcanzó en ciencias.

Los promedios de los países OCDE fueron, respectivamente, aproximadamente 65 %, 69 % y 74 %.

Estos datos no demuestran por sí solos que el gasto educativo sea ineficiente. El aprendizaje depende de numerosos factores sociales, familiares, institucionales y económicos, pero sí demuestran algo fundamental, y es que el volumen de recursos no puede ser utilizado como sustituto de la medición de resultados.

La política educativa deberá continuar protegiendo los recursos necesarios, pero progresivamente vincular una parte mayor de la evaluación presupuestaria al aprendizaje efectivo de los estudiantes.

6. DEL PRESUPUESTO HISTÓRICO AL PRESUPUESTO EVALUADO

Uno de los problemas comunes de las administraciones públicas es el denominado presupuesto incremental. Una institución recibió RD\$10,000 millones el año anterior, al año siguiente solicita RD\$10,500 millones.

La discusión se concentra entonces en determinar cuánto debe aumentarse o reducirse respecto al presupuesto anterior. El problema fundamental queda fuera del debate:

¿Continúa siendo necesario gastar esos RD\$10,000 millones de la misma manera?

El Pacto Fiscal Dominicano propone introducir un mecanismo permanente de Revisión del Gasto Público. No se plantea elaborar cada año un presupuesto completamente desde cero, porque un sistema de presupuesto base cero aplicado a toda la Administración simultáneamente podría generar enormes costos administrativos e incertidumbre institucional.

Se propone un sistema rotatorio.

Cada año deberá evaluarse profundamente una parte de los programas públicos hasta conseguir que, en un período determinado, la totalidad de los principales programas haya sido sometida a revisión. La evaluación deberá analizar:

- a) Necesidad actual del programa;
- b) Población realmente beneficiada;
- c) Costo por beneficiario;
- d) Resultados obtenidos;
- e) Posible duplicidad con otros organismos;
- f) Alternativas menos costosas;
- g) Permanencia de las condiciones que justificaron su creación;
- h) Posibilidad de integración, modificación o eliminación.

7. NINGÚN PROGRAMA PÚBLICO DEBERÍA SER ETERNO POR SIMPLE INERCIA

Una de las reglas que proponemos incorporar consiste en eliminar la presunción de permanencia indefinida de los programas públicos. Cuando un programa sea creado para resolver un problema específico deberá establecerse desde el inicio:

- a) ¿Qué problema pretende resolver?;
- b) ¿Qué población atenderá?;
- c) ¿Cuánto costará?;
- d) ¿Qué indicadores demostrarán su éxito?;
- e) ¿Cuándo será evaluado?

Los programas de elevada importancia social no desaparecerían automáticamente, pero deberán demostrar periódicamente su utilidad.

Cuando un programa no produzca los resultados previstos, deberán ser rediseñarlo, integrarlo con otro programa o extinguirlo. La continuación automática dejaría de ser la regla.

8. NÓMINA PÚBLICA

Durante 2025 las remuneraciones del Gobierno Central alcanzaron aproximadamente RD\$360,961 millones. Una política de calidad del gasto no debería establecer como objetivo una reducción indiscriminada de servidores públicos.

Sería contraproducente reducir personal donde existen déficit de médicos, enfermeras, profesores, policías, técnicos, fiscales o inspectores. La propuesta debe ser diferente.

El Estado debe determinar cuáles puestos necesita realmente, dónde los necesita y qué función cumple cada servidor. Para ello proponemos profundizar la interoperabilidad entre los registros del Ministerio de Administración Pública, Tesorería Nacional, Contraloría, TSS, DIGEPRES y sistemas de nómina institucional. La finalidad sería identificar:

- a) Duplicidades incompatibles;
- b) Personas pagadas por instituciones donde no existe una función verificable;
- c) Vacantes presupuestadas permanentemente pero innecesarias;
- d) Dependencias con exceso administrativo y escasez operativa;
- e) Distorsiones salariales;
- f) Contrataciones temporales utilizadas permanentemente para funciones estructurales;
- g) Posiciones que puedan desaparecer mediante digitalización o reorganización.

La Ley núm. 41-08 de Función Pública, la Ley núm. 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado, la Ley núm. 247-12 y las atribuciones del MAP proporcionan ya una parte importante del fundamento jurídico necesario para avanzar en esta dirección.

Por tanto, una parte considerable de esta reforma puede ejecutarse sin crear inicialmente una nueva ley.

9. INSTITUCIONES, FUNCIONES Y DUPLICIDADES

El crecimiento histórico del Estado produce inevitablemente organismos creados en momentos diferentes para responder a problemas distintos. Con el tiempo, algunas funciones pueden acercarse, superponerse o perder parte de su justificación original.

La propia planificación institucional del Ministerio de Administración Pública ha identificado históricamente problemas relacionados con estructuras fragmentadas, roles duplicados, coordinación insuficiente y necesidad de actualizar estructuras organizativas.

La entrada en vigencia del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 247-12 mediante el Decreto núm. 353-24 proporciona actualmente mejores herramientas para organizar y racionalizar la Administración Pública.

RD Propone plantea realizar una Revisión Funcional del Estado. No deberá comenzar con la pregunta: “¿Qué instituciones vamos a eliminar?” sino “¿Qué funciones necesita actualmente el Estado dominicano y cuál es la estructura más eficiente para ejecutarlas?” Solo después deberá determinarse qué instituciones deben mantenerse, transformarse, fusionarse o eventualmente eliminarse.

10. COMPRAS PÚBLICAS Y CALIDAD DEL GASTO

Las contrataciones públicas representan uno de los puntos donde una pequeña mejora en eficiencia puede producir importantes ahorros.

Desde el 28 de enero de 2026 se encuentra vigente la nueva Ley núm. 47-25 de Contrataciones Públicas, acompañada por su Reglamento General aprobado mediante el Decreto núm. 52-26 y las normativas complementarias emitidas por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

La nueva legislación introduce instrumentos importantes que no deben duplicarse innecesariamente mediante otra reforma.

Entre ellos se encuentra la obligación de elaborar y publicar Planes Anuales de Contrataciones vinculados con las apropiaciones presupuestarias y, para las obras públicas, con la planificación de inversiones.

La implementación de la nueva ley también está incorporando herramientas dirigidas a fortalecer competencia, digitalización, profesionalización y trazabilidad. En agosto de 2026, por ejemplo, la DGCP puso en funcionamiento Eficompras, plataforma destinada a facilitar adquisiciones de bienes comunes por debajo del umbral correspondiente.

En septiembre de 2026 entró además en vigencia una nueva regulación para los peritos de contratación pública, incorporando requisitos sobre idoneidad, conflictos de interés y conducta. Por tanto, nuestra propuesta no será redactar inmediatamente otra ley de contrataciones.

Será exigir resultados medibles de la nueva Ley 47-25 antes de considerar nuevas modificaciones. Entre los indicadores que deberán publicarse estarán:

- Precio obtenido frente al precio de mercado;
- Cantidad promedio de oferentes;
- Porcentaje de procedimientos con un solo oferente;
- Variaciones contractuales posteriores;
- Tiempos de contratación;
- Retrasos;
- Sobrecostos;

- Cumplimiento de entregas;
- Cantidad de contratos sancionados;
- Ahorro obtenido mediante compras consolidadas.

11. DEL PRECIO MÁS BAJO AL MEJOR VALOR PARA EL ESTADO

Comprar barato no siempre significa comprar bien.

Un equipo adquirido por RD\$900,000 que dura tres años puede resultar más caro que otro de RD\$1,100,000 que dura diez años y consume menos energía. La calidad del gasto exige evaluar el costo total durante la vida útil del bien o servicio.

La nueva legislación de contratación pública avanza precisamente hacia el principio de valor por dinero. Nuestra propuesta deberá aprovechar esa base para incorporar progresivamente análisis de:

- Precio inicial;
- Durabilidad;
- Mantenimiento;
- Consumo energético;
- Repuestos;
- Capacitación;
- Tiempo de vida;
- Valor residual.

El objetivo debe ser que el Estado deje de preguntar “¿Cuál oferta cuesta menos?” a preguntar “¿Cuál alternativa produce mayor valor público durante toda su vida útil?”

12. INVERSIÓN PÚBLICA: CONSTRUIR LO CORRECTO ANTES DE CONSTRUIR MÁS

Durante 2025, el gasto de capital del Gobierno alcanzó aproximadamente RD\$207,752 millones, equivalente al 2.6 % del PIB, según el cierre fiscal divulgado por Hacienda. Aumentar la inversión pública puede resultar positivo para el crecimiento económico, pero tampoco toda obra constituye automáticamente una buena inversión.

La República Dominicana dispone del Sistema Nacional de Inversión Pública, sustentado en la Ley núm. 498-06 y su Reglamento de Aplicación, que contempla formulación, evaluación, priorización y seguimiento de proyectos. Sus normas técnicas procuran priorizar proyectos con rentabilidad económica, social y ambiental.

Además, el Estado ha desarrollado MapaInversiones 2.0, que permite ampliar la trazabilidad pública del avance físico y financiero de los proyectos. Nuestra propuesta

deberá profundizar ese sistema incorporando una evaluación posterior obligatoria para los proyectos de mayor tamaño. No bastará preguntar cuánto costó construir una carretera. Después de varios años habrá que preguntar:

- ¿Redujo tiempos de viaje?;
- ¿Aumentó actividad económica?;
- ¿Redujo costos logísticos?;
- ¿Alcanzó el tráfico proyectado?;
- ¿Cuánto cuesta mantenerla?;
- ¿Produjo los beneficios previstos?

Esta evaluación posterior permitirá mejorar futuras decisiones de inversión.

13. SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS

Los subsidios constituyen uno de los componentes más sensibles del gasto público. No deben ser tratados como sinónimo de desperdicio.

Muchos permiten proteger hogares vulnerables, garantizar servicios esenciales y evitar que determinadas crisis económicas golpeen desproporcionadamente a la población de menores ingresos.

En 2025, DIGEPRES reportó subsidios por aproximadamente RD\$157,827 millones bajo la clasificación divulgada en su informe de ejecución, incluyendo energía, combustibles, GLP, Bono Luz, alimentación y otros programas. Solo el componente energético superó los RD\$103,000 millones.

Los subsidios dirigidos a hogares vulnerables deberán protegerse. Los subsidios generalizados que beneficien de manera importante a personas con suficiente capacidad económica deberán revisarse progresivamente y aquellos utilizados para cubrir ineficiencias estructurales deberán acompañarse obligatoriamente de un plan verificable para corregir dichas ineficiencias.

14. CREACIÓN DE UN SISTEMA PERMANENTE DE REVISIÓN DEL GASTO

RD Propone, propone crear un *Sistema Permanente de Revisión y Evaluación del Gasto Público*.

No deberá convertirse en otra institución burocrática. Funcionaría mediante coordinación de los organismos que ya poseen competencias presupuestarias, de planificación, administración pública, contratación y control.

1. El Ministerio de Hacienda y Economía, mediante DIGEPRES y las áreas competentes de planificación e inversión pública, asumiría la coordinación técnica

presupuestaria. El Ministerio de Administración Pública participaría en las evaluaciones de estructuras organizativas, empleo público y duplicidades.

2. La Dirección General de Contrataciones Públicas suministraría indicadores relacionados con adquisiciones y contratos.
3. La Contraloría General de la República aportaría información correspondiente al control interno.
4. Los organismos ejecutores aportarían datos sobre resultados sectoriales.

El sistema deberá elaborar cada año una Revisión Nacional del Gasto, cuyos principales resultados serán públicos.

15. CLASIFICACIÓN DEL GASTO

Para evitar recortes indiscriminados proponemos clasificar progresivamente el gasto en cuatro grandes categorías.

Gasto esencial protegido:	Educación, salud, seguridad, justicia, protección social básica y otros servicios fundamentales cuya continuidad debe garantizarse.
Gasto productivo:	Infraestructura, tecnología, formación, investigación y otras inversiones capaces de aumentar la productividad y el crecimiento futuro.
Gasto reformable:	Programas necesarios pero susceptibles de producir los mismos resultados con menor costo.
Gasto prescindible:	Programas, estructuras o erogaciones que hayan perdido justificación, dupliquen otras funciones o produzcan resultados insuficientes de manera persistente.

Esta clasificación permitiría abandonar la práctica de realizar ajustes porcentuales idénticos para todas las instituciones. Recortar 5 % a todas las entidades por igual puede parecer administrativamente sencillo, pero no necesariamente constituye buena política pública. Podría reducirse un programa altamente eficiente mientras se conserva otro que produce pocos resultados.

16. CONSECUENCIAS PRESUPUESTARIAS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación solamente tendrá utilidad si produce consecuencias. RD Propone, propone que los resultados de las revisiones puedan generar:

- a) Continuación del programa;
- b) Aumento de recursos cuando demuestre alta efectividad;
- c) Rediseño;
- d) Reducción gradual;
- e) Integración con otro programa;
- f) Suspensión de expansión;
- g) Extinción cuando haya perdido justificación.

Esta metodología deberá incorporarse progresivamente al proceso de formulación presupuestaria.

En una primera etapa, muchas de estas medidas pueden aplicarse mediante las facultades actuales de DIGEPRES y las disposiciones anuales del Presupuesto General del Estado.

Sin embargo, para garantizar su permanencia entre administraciones, resultaría conveniente incorporar posteriormente el régimen de revisión periódica del gasto mediante una modificación de la Ley núm. 423-06 o dentro de una futura nueva Ley Orgánica de Presupuesto. De esa manera, la evaluación dejaría de depender exclusivamente de decisiones administrativas y adquiriría carácter permanente.

17. NO CONFUNDIR AHORRO CON RECORTE

Este punto debe quedar claramente establecido. El Pacto Fiscal Dominicano no propone reducir el gasto público por reducirlo. Tampoco propone utilizar la reforma fiscal para debilitar educación, salud, protección social, seguridad o inversión pública.

Una reducción del gasto que produzca peores hospitales, menos aprendizaje, mayor delincuencia o deterioro de infraestructura no constituye eficiencia. Constituye simplemente un mal recorte.

El ahorro fiscal válido será aquel que permita obtener el mismo resultado gastando menos o obtener mejores resultados gastando aproximadamente lo mismo. Esta distinción deberá acompañar toda la propuesta.

18. AHORROS Y NUEVO ESPACIO FISCAL

Todavía no corresponde asignar arbitrariamente una cifra de ahorro potencial, hacerlo sin estudiar individualmente los programas produciría una estimación poco seria. En los

capítulos posteriores y especialmente en el capítulo destinado al cálculo de la Brecha Fiscal Real, se construirán escenarios prudentes.

Se determinará qué parte de los aproximadamente RD\$1.5 billones de erogaciones del Gobierno Central puede considerarse rígida, contractual, socialmente protegida o legalmente comprometida y qué parte posee verdadero margen de eficiencia. Posteriormente se construirán tres escenarios, Conservador, Moderado y Transformador. Solo entonces asignaremos una cifra realista de ahorro potencial.

19. QUÉ PUEDE HACERSE SIN UNA NUEVA LEY

Una característica importante de esta propuesta es que gran parte de sus medidas pueden comenzar inmediatamente dentro del marco vigente. Pueden implementarse administrativamente:

1. La revisión funcional de instituciones;
2. La profundización del presupuesto orientado a resultados;
3. Las evaluaciones externas de programas;
4. La interoperabilidad de información de nómina;
5. La evaluación del costo total de determinadas compras;
6. La ampliación de indicadores de desempeño;
7. La publicación de resultados;
8. Las evaluaciones posteriores de proyectos de inversión;
9. La elaboración periódica de revisiones del gasto.

Todo ello encuentra fundamento, según cada materia, en la Ley 423-06, Ley 10-07, Ley 247-12, Decreto 353-24, Ley 41-08, Ley 498-06, Ley 47-25 y Ley 35-24.

20. QUÉ DEBERÍA SER REFORZADO MEDIANTE LEY

Otras medidas resultarán más sólidas si posteriormente reciben respaldo legislativo. Entre ellas:

1. La obligatoriedad de revisar periódicamente los principales programas públicos;
2. La incorporación de cláusulas de evaluación para nuevos programas;
3. La obligación de vincular resultados de evaluaciones con futuras asignaciones;
4. La regulación de los programas que permanezcan reiteradamente por debajo de sus objetivos;
5. La presentación periódica al Congreso Nacional de un Informe Nacional sobre Calidad del Gasto.

Estas disposiciones podrían incorporarse mediante una reforma de la Ley núm. 423-06 o dentro de una modernización integral del régimen presupuestario.

21. PRINCIPIO PROPUESTO POR RD PROPONE

El Pacto Fiscal Dominicano incorporará como uno de sus principios fundamentales el siguiente:

Ningún aumento permanente del gasto público deberá justificarse exclusivamente por el presupuesto histórico de una institución. Deberá sustentarse en necesidades, población beneficiaria, resultados esperados e indicadores verificables.

Y paralelamente:

Ningún programa público deberá mantenerse indefinidamente únicamente porque haya recibido recursos durante años anteriores.

La permanencia debe justificarse mediante resultados.

CAPÍTULO III GASTO TRIBUTARIO, EXENCIONES E INCENTIVOS FISCALES

Proteger las exenciones sociales y exigir resultados a los incentivos económicos

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Uno de los temas que con mayor frecuencia aparece cuando se discute una reforma fiscal dominicana es el denominado gasto tributario.

Las exenciones, exoneraciones, tasas reducidas, créditos fiscales, deducciones y diferimientos constituyen decisiones mediante las cuales el Estado renuncia total o parcialmente a determinados ingresos con la finalidad de alcanzar objetivos económicos o sociales. No debe partirse del supuesto de que toda exención constituye un privilegio injustificado.

Una parte considerable cumple funciones sociales importantes, mientras otra ha sido utilizada para fomentar sectores productivos, atraer inversiones, desarrollar determinadas zonas geográficas o estimular actividades que el Estado considera estratégicas.

El problema surge cuando esos beneficios permanecen durante años sin determinarse periódicamente si continúan produciendo resultados suficientes para justificar el ingreso fiscal sacrificado. El objetivo de este capítulo será establecer una metodología que permita distinguir entre protección social, política económica e incentivo injustificado.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución dominicana establece en su artículo 243 que el régimen tributario debe fundamentarse en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad.

El artículo 244 reconoce, además, la posibilidad de conceder exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones tributarias mediante las condiciones y procedimientos establecidos constitucionalmente, particularmente cuando persigan atraer inversiones o alcanzar objetivos de interés social.

Por tanto, los incentivos fiscales no son jurídicamente anómalos. Son instrumentos legítimos.

Pero precisamente porque representan recursos que el Estado deja de percibir, deben poder demostrar que producen beneficios públicos equivalentes o superiores a su costo.

La Ley núm. 423-06 Orgánica de Presupuesto ya obliga, en su artículo 36, literal g), a acompañar el Proyecto de Presupuesto General del Estado con información sobre las exenciones tributarias que afectarán la recaudación del ejercicio.

La República Dominicana, por tanto, ya posee un mecanismo de cuantificación. Lo que falta fortalecer es *la evaluación sistemática de resultados*.

3. LA DIMENSIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN 2026

El Ministerio de Hacienda y Economía estima que el gasto tributario correspondiente a 2026 asciende a aproximadamente RD\$393,541.54 millones, equivalentes al 4.54 % del PIB. Su composición estimada es:

Figura tributaria	RD\$ millones	% del PIB
ITBIS	216,843.29	2.50 %
Impuestos sobre patrimonio	73,520.02	0.85 %
Impuesto sobre la renta	57,162.30	0.66 %
Arancel	19,695.79	0.23 %
ISC hidrocarburos	13,748.41	0.16 %
Otros ISC	11,169.17	0.13 %
Uso de bienes y licencias	1,402.57	0.02 %
Total	393,541.54	4.54 %

El ITBIS representa aproximadamente el 55.1 % de todo el gasto tributario estimado.

Sin embargo, interpretar estos RD\$393 mil millones como recursos inmediatamente disponibles para financiar el déficit sería un grave error técnico.

El propio informe oficial utiliza la metodología de ingreso renunciado, lo que significa que la estimación no constituye una predicción de cuánto recaudaría realmente el Estado si se eliminaran las exenciones.

El comportamiento de consumidores, empresas e inversionistas cambiaría ante modificaciones tributarias. Por tanto gasto tributario no significa recaudación potencial automática.

4. GASTO TRIBUTARIO CON CARÁCTER SOCIAL

Este punto resulta esencial para evitar una reforma regresiva.

Dentro del gasto tributario se encuentran exenciones relacionadas con alimentos, alquiler de vivienda, salud, transporte, educación y otros consumos.

Para 2026, las exenciones generalizadas del ITBIS se estiman en aproximadamente RD\$196,135 millones.

Entre ellas se encuentran aproximadamente RD\$64,200 millones relacionados con alimentos y bebidas no alcohólicas; RD\$34,007 millones en salud; RD\$25,607 millones relacionados con alquiler y alojamiento; RD\$19,949 millones en transporte y RD\$19,814 millones en educación.

Una eliminación indiscriminada de estas exenciones podría aumentar significativamente el costo de vida. Por esa razón, RD Propone considera que la discusión no debe comenzar diciendo “eliminemos RD\$393 mil millones de exenciones” en cambio se propone responder a la siguiente pregunta: ¿qué exenciones protegen al ciudadano y cuáles constituyen incentivos económicos que deben justificar su permanencia?

5. INCENTIVOS PRODUCTIVOS

El régimen dominicano contiene beneficios fiscales para numerosos sectores. Entre los principales se encuentran zonas francas, turismo, industria cinematográfica, desarrollo fronterizo, energía renovable, mercado de valores, Proindustria, fideicomisos y otros sectores establecidos mediante diferentes leyes especiales.

El informe oficial estima que zonas francas, turismo, generación eléctrica, mercado de valores, cine, desarrollo fronterizo y minería concentran conjuntamente aproximadamente 18.64 % del gasto tributario total.

Solo las zonas francas industriales representan aproximadamente RD\$32,566 millones del gasto tributario estimado para 2026. El turismo representa aproximadamente RD\$14,692 millones. La industria cinematográfica ronda RD\$4,778 millones y el desarrollo fronterizo aproximadamente RD\$3,777 millones.

Estos beneficios tienen fundamento en leyes como la núm. 8-90 sobre Zonas Francas; núm. 158-01 sobre Fomento al Desarrollo Turístico; núm. 108-10 sobre la actividad cinematográfica; núm. 57-07 sobre energías renovables; núm. 12-21 de Desarrollo Fronterizo y otras disposiciones especiales.

Por ello, no pueden ser eliminados simplemente mediante una decisión administrativa. Cuando el beneficio se encuentra consagrado mediante ley, cualquier modificación sustancial deberá respetar el principio de legalidad y tramitarse legislativamente.

6. CRITERIO DE LAS EXENCIONES

¿Qué beneficio público produce cada peso de gasto tributario?

Cada régimen deberá analizarse utilizando indicadores específicos. En zonas francas podrían evaluarse empleos creados, salarios, exportaciones, encadenamientos locales, divisas y transferencia tecnológica.

En turismo deberán analizarse inversión inducida, empleos, visitantes adicionales, gasto turístico, diversificación territorial y recuperación fiscal indirecta.

En cine deberán medirse inversión nacional y extranjera, empleo, compras locales, formación técnica, producción audiovisual y promoción internacional.

En desarrollo fronterizo deberán evaluarse empleos permanentes, inversión, producción y asentamiento económico efectivo en las provincias beneficiadas.

El objetivo no sería demostrar únicamente que existe actividad económica. Debe comprobarse que una parte significativa de esa actividad no habría ocurrido en iguales condiciones sin el incentivo.

7. CLASIFICACIÓN PROPUESTA DEL GASTO TRIBUTARIO

RD Propone propone que cada beneficio fiscal sea clasificado periódicamente dentro de cuatro categorías:

a) **Protección social:** Beneficios dirigidos a alimentos, salud, educación, vivienda, protección de personas vulnerables y otros bienes o servicios esenciales;

- b) **Incentivo estratégico comprobado:** Beneficios cuyo costo fiscal se encuentra razonablemente compensado por inversión, empleo, exportaciones, desarrollo territorial u otros resultados verificables;
- c) **Incentivo reformable:** Beneficios que producen resultados, pero cuyo diseño, duración o alcance puede ser optimizado;
- d) **Beneficio prescindible:** Tratamientos cuyo objetivo ha desaparecido, cuyos resultados no justifican su costo o que generan ventajas económicas sin suficiente contraprestación social.

8. EVALUACIÓN PERIÓDICA OBLIGATORIA

Se propone desarrollar un **Sistema Nacional de Evaluación del Gasto Tributario** coordinado por el Ministerio de Hacienda y Economía. Cada incentivo económico deberá contar con:

- a) Objetivo;
- b) Beneficiarios;
- c) Costo fiscal anual;
- d) Empleos o inversiones generadas;
- e) Indicadores de desempeño;
- f) Beneficio económico y social estimado;
- g) Evaluación de adicionalidad;
- h) Fecha de revisión.

Los resultados deberán acompañar progresivamente el informe de gasto tributario exigido por la Ley 423-06.

9. CLÁUSULAS DE REVISIÓN Y VENCIMIENTO

Los nuevos incentivos deberán incorporar, como regla general, mecanismos de revisión periódica. Esto no significa necesariamente que desaparezcan automáticamente. Significa que su continuidad no debe presumirse indefinidamente.

Cuando una ley incentive durante determinado período una actividad económica, al acercarse su vencimiento deberá presentarse al Congreso una evaluación técnica que permita determinar si corresponde mantenerlo, modificarlo, reducirlo, transformarlo o dejarlo concluir.

Los derechos adquiridos y la seguridad jurídica de inversiones realizadas bajo regímenes legítimamente otorgados deberán respetarse.

10. QUÉ PUEDE HACERSE BAJO EL MARCO VIGENTE

Sin necesidad de una reforma tributaria general puede comenzarse a:

- a) Mejorar las estimaciones del gasto tributario;
- b) Publicar información por sectores y regímenes;
- c) Incorporar evaluaciones costo-beneficio;
- d) Exigir información de resultados a los organismos administradores de incentivos;
- e) Crear indicadores de desempeño;
- f) Recomendar al Congreso modificaciones específicas cuando procedan.

La modificación o eliminación de beneficios establecidos directamente por ley deberá realizarse legislativamente.

CAPÍTULO IV EVASIÓN, INCUMPLIMIENTO Y ELUSIÓN TRIBUTARIA

Recaudar mejor antes de aumentar las tasas

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Una reforma fiscal que aumente impuestos a quienes actualmente cumplen, sin reducir significativamente el incumplimiento de quienes no cumplen, podría profundizar la percepción de injusticia tributaria.

Por esta razón, combatir la evasión constituye uno de los componentes centrales del Pacto Fiscal Dominicano. El objetivo no deberá ser incrementar arbitrariamente la fiscalización. Debe ser elevar la probabilidad de detección del incumplimiento utilizando información, tecnología y análisis de riesgo, al mismo tiempo que se facilita el cumplimiento de quienes desean actuar correctamente.

2. INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

Conviene distinguir varios fenómenos. La evasión implica incumplir ilegalmente obligaciones tributarias.

La elusión utiliza estructuras o interpretaciones destinadas a reducir la obligación aprovechando vacíos o diferencias normativas, pudiendo encontrarse dentro o fuera de lo jurídicamente permitido dependiendo de las circunstancias.

El error involuntario, por su parte, no debe recibir automáticamente el mismo tratamiento que el fraude deliberado. Una administración tributaria moderna debe diferenciar estos comportamientos.

3. LA BRECHA DEL ITBIS

En 2025, el Fondo Monetario Internacional y la DGII publicaron una estimación particularmente importante sobre la brecha de cumplimiento del ITBIS.

Aplicando la metodología RA-GAP para el período 2018-2023, la brecha de cumplimiento osciló entre 36.5 % y 41.6 % del potencial recaudatorio bajo la legislación existente. Para 2023 se estimó aproximadamente en 36.5 %, equivalente a alrededor de 2.9 % del PIB.

Este dato requiere una precisión fundamental. No significa que mañana puedan recaudarse automáticamente tres puntos del PIB.

Parte del incumplimiento puede ser difícil de detectar o cobrar y cualquier estimación deberá considerar capacidad administrativa, insolvencia, litigios y comportamiento económico.

Pero sí demuestra que existe un espacio considerable para aumentar ingresos mediante mejor cumplimiento antes de incrementar tasas. Los mayores espacios de incumplimiento identificados se concentran particularmente en construcción y comercio, hoteles y restaurantes y servicios profesionales.

4. BRECHA DE POLÍTICA VS EVASIÓN

El informe RA-GAP distingue entre dos conceptos.

La brecha de cumplimiento refleja ingresos que deberían recaudarse bajo la legislación vigente pero no se recaudan.

La brecha de política refleja ingresos que no se cobran porque la propia legislación contiene exenciones, tratamientos especiales o bienes fuera de la base.

No debe presentarse como “evasión” un ingreso que la ley expresamente decidió no cobrar. En consecuencia, exenciones e incumplimiento se estudiarán separadamente y nunca se sumarán como si fueran la misma fuente de recursos.

5. MARCO JURÍDICO ACTUAL

La administración tributaria interna se encuentra fundamentalmente regulada por el Código Tributario, Ley núm. 11-92, junto con sus numerosas modificaciones y leyes

complementarias, incluyendo las introducidas más recientemente mediante la Ley núm. 30-26.

La DGII posee facultades de verificación, investigación, determinación y fiscalización, sujetas al debido proceso. En materia aduanera rige actualmente la Ley núm. 168-21 de Aduanas, acompañada por el Reglamento aprobado mediante Decreto núm. 755-22.

La estrategia contra la evasión, por tanto, puede avanzar considerablemente usando facultades ya existentes.

6. FACTURACIÓN ELECTRÓNICA COMO HERRAMIENTA CENTRAL

La Ley núm. 32-23 de Facturación Electrónica constituye probablemente una de las herramientas de control fiscal más importantes incorporadas durante los últimos años.

La facturación electrónica permite recibir información estructurada sobre operaciones económicas, reducir espacios para facturas falsas u omisiones, facilitar cruces automatizados y disminuir determinadas cargas de información.

La propia DGII ha estudiado su impacto sobre el ITBIS y encontró resultados en la dirección esperada, aunque la magnitud estimada no fue estadísticamente significativa en todas las especificaciones utilizadas. Esto aconseja utilizarla como una herramienta importante sin exagerar todavía sus efectos recaudatorios.

La Ley 32-23 estableció un calendario gradual de obligatoriedad. Para pequeños, micro y no clasificados, el plazo original llegaba a mayo de 2026, aunque la DGII otorgó posteriormente una prórroga general mediante su Aviso 06-26.

7. FISCALIZACIÓN BASADA EN RIESGO

El objetivo no debe ser inspeccionar indiscriminadamente a todos los contribuyentes.

La administración debe concentrar recursos donde la probabilidad y cuantía potencial del incumplimiento sean mayores. Para ello deberán integrarse progresivamente informaciones provenientes de:

1. Facturación electrónica;
2. Declaraciones tributarias;
3. Aduanas;
4. Seguridad social;
5. Beneficiarios finales;
6. Registros societarios;
7. Propiedad inmobiliaria;
8. Vehículos;

9. Compras públicas;
10. Operaciones legalmente reportables por terceros.

El objetivo será desarrollar perfiles de riesgo capaces de detectar inconsistencias significativas.

8. BENEFICIARIO FINAL

La Ley núm. 155-17 fortaleció las obligaciones de identificación de beneficiarios finales. La DGII exige identificar a las personas físicas que poseen control accionario relevante o ejercen control efectivo sobre determinadas estructuras jurídicas, información que forma parte del RNC y de las declaraciones correspondientes.

Este instrumento debe utilizarse para evitar que estructuras societarias complejas oculten a quienes efectivamente controlan activos o reciben beneficios.

9. INFORMACIÓN Y DERECHOS

El aumento de la capacidad tecnológica de la administración tributaria debe acompañarse de mayores garantías.

El artículo 47 del Código Tributario establece el deber de reserva sobre las informaciones tributarias de los contribuyentes. Asimismo, la Ley núm. 107-13 protege derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, incluyendo debido procedimiento, acceso a expedientes, alegaciones, recursos y motivación de las decisiones administrativas.

RD Propone sostiene que un Estado con mayor capacidad de fiscalización debe tener simultáneamente mayores controles sobre el uso de la información que posee.

10. FACILITAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

La estrategia contra la evasión no debe construirse exclusivamente alrededor de sanciones. Un sistema tributario complejo también genera incumplimiento. Por ello deberán ampliarse:

1. Declaraciones prellenadas;
2. Alertas preventivas;
3. Recordatorios automáticos;
4. Asistencia digital;
5. Corrección voluntaria temprana;
6. Mecanismos sencillos de pago;
7. Educación tributaria;
8. Consultas y criterios públicos de la DGII.

El contribuyente que desea cumplir debe poder hacerlo con la menor carga administrativa razonablemente posible.

11. DEUDA TRIBUTARIA Y COBRANZA

Otro componente importante será separar:

1. Impuestos no declarados;
2. Impuestos determinados pero discutidos;
3. Obligaciones firmes pendientes de pago;
4. Deudas prácticamente incobrables.

El Estado necesita conocer la verdadera calidad de su cartera tributaria. No toda deuda registrada constituye ingreso potencial real.

Deberán priorizarse las obligaciones firmes con elevada probabilidad de recuperación y ofrecer mecanismos razonables de regularización cuando exista verdadera dificultad financiera, evitando convertir las amnistías periódicas en un incentivo para no pagar oportunamente.

12. META DEL PACTO

El Pacto Fiscal deberá establecer una meta plurianual de reducción de la brecha de cumplimiento. No deberá presupuestarse la recuperación total de los aproximadamente 2.9 puntos del PIB estimados para ITBIS en 2023. Eso sería irreal.

Se construirán posteriormente escenarios conservador, moderado y transformador sobre cuánto podría recuperarse gradualmente.

Solo el monto razonablemente alcanzable será incorporado al cálculo de la brecha fiscal real.

13. LEGISLACIÓN ACTUAL

Gran parte de esta estrategia puede comenzar sin aumentar impuestos:

- a) Completar la implementación de facturación electrónica;
- b) Mejorar análisis de riesgo;
- c) Integrar las estimaciones RA-GAP en la fiscalización;
- d) Fortalecer cruces institucionales permitidos por ley;
- e) Mejorar cobranza;

- f) Profundizar controles de beneficiario final;
- g) Facilitar cumplimiento voluntario;
- h) Concentrar fiscalización en sectores de mayor riesgo.

Las modificaciones adicionales del Código Tributario deberán reservarse para vacíos específicos que la experiencia demuestre necesarios.

CAPÍTULO V

INFORMALIDAD ECONÓMICA Y AMPLIACIÓN DE LA BASE CONTRIBUTIVA

Formalizar para crecer, no simplemente para cobrar impuestos

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

La informalidad constituye uno de los principales desafíos económicos, sociales y fiscales de República Dominicana. Pero sería un error tratar a todo trabajador o pequeño empresario informal como evasor.

La informalidad responde a múltiples causas: baja productividad, costos regulatorios, desconocimiento, dificultad para acceder a contabilidad, tamaño reducido de los negocios, costos laborales y de seguridad social, falta de financiamiento y percepción de que formalizarse genera obligaciones sin beneficios suficientes.

Por ello, formalizar no debe significar únicamente “incorporar nuevos contribuyentes”.

Debe significar incorporar personas y empresas a una economía con derechos, crédito, seguridad social, mercados y oportunidades de crecimiento.

2. DIMENSIÓN DEL PROBLEMA

El Banco Central estima que la tasa de informalidad laboral dominicana promedió aproximadamente 54.1 % durante 2025, frente al 55.5 % registrado en 2024.

Es decir, más de la mitad del empleo continúa desarrollándose bajo alguna condición de informalidad. La reducción registrada es positiva.

Pero la magnitud del fenómeno sigue siendo suficiente para limitar la productividad, la protección laboral, la seguridad social y la amplitud de las bases contributivas.

3. INFORMALIDAD NO ES SINÓNIMO DE EVASIÓN

Esta distinción será obligatoria dentro del Pacto Fiscal.

Un trabajador por cuenta propia de bajos ingresos que desarrolla una actividad de subsistencia no puede recibir el mismo tratamiento que una empresa económicamente importante que oculta deliberadamente operaciones para evitar impuestos.

El sistema debe diferenciar:

- Subsistencia;
- Microempresa;
- Actividad en transición;
- Empresa consolidada que opera informalmente.

Las políticas aplicables no pueden ser idénticas.

4. HERRAMIENTAS QUE YA EXISTEN

República Dominicana cuenta con instrumentos importantes para facilitar la formalización.

La *Ventanilla Única de Formalización, Formalízate*, integra trámites relacionados con la constitución empresarial y permite posteriormente conectar procedimientos ante DGII, TSS y otras instituciones. Actualmente informa cobertura en 28 provincias y el Distrito Nacional.

La Ley núm. 488-08, acompañada por su Reglamento aprobado mediante Decreto núm. 284-12, establece un régimen de desarrollo y competitividad de las Mipymes.

Asimismo, el Decreto núm. 265-19 creó el Régimen Simplificado de Tributación, destinado a facilitar el cumplimiento de ISR e ITBIS para determinados contribuyentes. Por tanto, tampoco en esta materia partimos de cero.

5. LEY 30-26 Y EL NUEVO CONTEXTO

La Ley núm. 30-26 introdujo modificaciones dirigidas, entre otros objetivos, a simplificar determinadas obligaciones y favorecer la formalización.

Entre sus medidas se encuentran modificaciones relacionadas con el Régimen Simplificado de Tributación y otras disposiciones tributarias.

A septiembre de 2026, la propia DGII señala que determinados cambios al RST previstos en el artículo 25 de la Ley 30-26 entrarán en vigencia con la publicación de su reglamentación de aplicación.

Esto significa que nuestro Pacto Fiscal deberá coordinarse con esa nueva normativa y evitar crear otro régimen paralelo innecesario.

6. PROPUESTA DE FORMALIZACIÓN PROGRESIVA

RD Propone plantea que la formalización sea concebida como una ruta y no como un salto abrupto. Una pequeña actividad económica que ingrese al sistema deberá atravesar etapas progresivas.

En la primera etapa, identidad económica y registro simplificado. Posteriormente, contabilidad básica, facturación, seguridad social y tributación según corresponda a su tamaño.

A medida que el negocio crezca, aumentarán gradualmente sus obligaciones. El objetivo será evitar que una persona pase de informal a enfrentar, en un solo momento, toda la complejidad administrativa aplicable a una empresa consolidada.

7. UNA CUENTA ÚNICA EMPRESARIAL

Se propone evolucionar la Ventanilla Única hacia una verdadera Cuenta Única de Formalización Empresarial.

El emprendedor no debería tener que comprender inicialmente la arquitectura completa del Estado. Desde una sola interfaz podría conocer registro mercantil, RNC, régimen tributario aplicable, registro de empleador, seguridad social, permisos básicos, obligaciones laborales, renovaciones, fechas de vencimiento.

La interoperabilidad recientemente impulsada por el Estado permite avanzar considerablemente en esta dirección.

8. FORMALIZACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

La Ley núm. 87-01 estructura el Sistema Dominicano de Seguridad Social alrededor de los regímenes contributivo, subsidiado y contributivo-subsidiado.

El régimen contributivo comprende fundamentalmente trabajadores asalariados y empleadores, mientras la legislación contempla mecanismos destinados a trabajadores independientes y por cuenta propia.

A su vez, la normativa de la TSS exige que los empleadores registren a sus trabajadores y reporten las informaciones correspondientes al sistema.

La formalización, por tanto, no puede diseñarse exclusivamente desde DGII.

Debe existir coordinación permanente entre DGII, TSS, Ministerio de Trabajo, MICM y demás entidades involucradas.

9. LOS BENEFICIOS DE FORMALIZARSE DEBEN SER VISIBLES

Formalizarse debe abrir oportunidades reales. Entre ellas:

1. acceso a financiamiento;
2. participación en compras públicas;
3. protección de marcas;
4. posibilidad de exportar;
5. seguridad social;
6. contratos formales;
7. programas de apoyo empresarial;
8. historial crediticio.

La propia plataforma Formalízate presenta muchos de estos elementos como beneficios del proceso. La política pública debe procurar que estas ventajas sean suficientemente evidentes para cambiar el cálculo económico de permanecer informal.

10. CONTABILIDAD SIMPLIFICADA

Muchos pequeños negocios no necesitan inicialmente sistemas contables complejos.

Se propone desarrollar herramientas digitales gratuitas o de muy bajo costo vinculadas al RST y a facturación electrónica que permitan registrar:

1. Ventas;
2. Compras;
3. Gastos;
4. Inventario básico;
5. Impuestos estimados;
6. Obligaciones pendientes.

El pequeño empresario debería poder conocer cuánto debe pagar antes de llegar a la fecha límite.

11. FORMALIZACIÓN SIN TRAMPA RETROACTIVA

Una barrera importante surge cuando un negocio informal teme que registrarse produzca inmediatamente reclamaciones imposibles de afrontar por años anteriores.

La regularización deberá diferenciar deliberadamente el gran fraude del pequeño contribuyente que decide incorporarse.

Podrían establecerse mecanismos extraordinarios y cuidadosamente diseñados de entrada a la formalidad, evitando que se conviertan en amnistías permanentes para quienes deliberadamente evaden.

Cualquier condonación de obligaciones principales requerirá base legal suficiente y deberá analizarse cuidadosamente desde la perspectiva de igualdad tributaria.

12. NO FORMALIZAR PARA DESTRUIR NEGOCIOS

Existe un principio económico importante. Una microempresa que desaparece por una transición regulatoria mal diseñada no amplía permanentemente la base tributaria al contrario la reduce.

La formalización debe acompañarse de asistencia empresarial, educación financiera, capacitación y simplificación regulatoria. La meta debe ser más empresas formales sobreviviendo y creciendo, no simplemente más registros administrativos.

13. INDICADORES DE ÉXITO

La política de formalización será evaluada utilizando, entre otros:

1. Reducción anual de informalidad;
2. Nuevos contribuyentes activos;
3. Supervivencia de empresas formalizadas;
4. Trabajadores incorporados a TSS;
5. Crecimiento de ventas;
6. Acceso a financiamiento;
7. Empresas que pasan del RST al régimen ordinario como consecuencia de su crecimiento.

El éxito no se medirá únicamente por cuántos RNC se emitieron.

14. QUÉ REQUERIRÁ REFORMA

Gran parte del proceso puede implementarse mediante coordinación administrativa y reglamentaria.

Sin embargo, modificaciones importantes a obligaciones tributarias, tasas, seguridad social o períodos especiales de transición deberán realizarse mediante los instrumentos legales correspondientes.

El Pacto Fiscal evitará crear excepciones mediante actos administrativos cuando la Constitución o la ley exijan intervención legislativa.

CAPÍTULO VI

SUBSIDIOS PÚBLICOS Y REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO

Proteger al vulnerable sin financiar permanentemente la ineficiencia

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Los subsidios constituyen herramientas legítimas de política pública. Permiten proteger hogares vulnerables, contener temporalmente impactos extraordinarios sobre precios y garantizar acceso a determinados bienes y servicios esenciales, por tanto, el Pacto Fiscal Dominicano no parte de la premisa de eliminarlos, más bien se interesa en identificar quién recibe el subsidio, cuánto cuesta y qué problemas resuelven.

2. MAGNITUD DE LOS SUBSIDIOS

DIGEPRES reportó para 2025 aproximadamente RD\$157,826.7 millones en diferentes subsidios. El componente energético representó aproximadamente RD\$103,231.3 millones, con amplia diferencia el principal subsidio reportado.

El Informe de Coyuntura Fiscal registra igualmente RD\$134,278.6 millones en subsidios dentro de la clasificación económica del Gobierno Central, de los cuales RD\$103,231.3 millones correspondieron al sector eléctrico. Las diferencias entre reportes responden a clasificaciones presupuestarias distintas, razón por la cual el Pacto identificará siempre la metodología utilizada.

3. TRATAMIENTO DE LOS SUBSIDIOS

Se propone clasificarlos en tres grandes grupos.

Subsidio social focalizado	Destinado directamente a hogares vulnerables.
Subsidio temporal de estabilización	Utilizado frente a acontecimientos extraordinarios y que debe desaparecer gradualmente cuando desaparezca la causa.
Subsidio estructural:	Destinado recurrentemente a cubrir diferencias de costos, pérdidas o deficiencias de un sistema.

La preocupación fiscal principal debe concentrarse en este último.

4. PROTECCIÓN SOCIAL

Programas como Aliméntate, BonoGas Hogar y BonoLuz persiguen objetivos sociales claros. La Dirección de Desarrollo Social Supérate administra actualmente distintos componentes de la protección social no contributiva y señala, por ejemplo, transferencias específicas para alimentación, gas y electricidad de hogares elegibles.

Durante 2025 también se produjo una reorganización del sistema mediante la integración de Supérate y ADESS bajo la nueva Dirección de Desarrollo Social Supérate. Estos

procesos de consolidación deben utilizarse para mejorar la focalización, evitar duplicidades y conseguir que las ayudas lleguen efectivamente a quienes las necesitan.

5. EL PROBLEMA ELÉCTRICO

El sector eléctrico constituye el componente más importante de la discusión, el FMI estima que el déficit del sector promedió aproximadamente 1.5 % del PIB entre 2022 y 2024. Para 2023, el organismo estimó que el déficit de las distribuidoras estatales equivalía aproximadamente a 1.3 % del PIB.

De esa cantidad, aproximadamente 0.7 % del PIB correspondía a subsidios derivados de tarifas, 0.4 % a pérdidas no técnicas asociadas principalmente a fraude y conexiones ilegales y 0.1 % a pérdidas técnicas vinculadas a infraestructura. El mensaje fiscal es contundente.

Una parte del costo corresponde a política tarifaria, mientras que otra corresponde a electricidad que se produce o compra pero no se cobra correctamente.

6. EL MARCO JURÍDICO

El sector se encuentra regulado fundamentalmente por la Ley General de Electricidad núm. 125-01, modificada entre otras disposiciones por la Ley núm. 186-07, y por su Reglamento de Aplicación, originalmente establecido mediante Decreto núm. 555-02 y posteriormente modificado. En 2023, el Decreto núm. 523-23 introdujo nuevas modificaciones al Reglamento de Aplicación.

Además, existe desde 2021 el Pacto Nacional para la Reforma del Sector Eléctrico 2021-2030, reglamentado mediante Decreto núm. 655-21. En consecuencia, tampoco aquí corresponde redactar desde cero otro gran pacto.

Corresponde cumplir, actualizar y exigir resultados verificables de los compromisos ya asumidos.

7. LA TARIFA COMO UNICA SOLUCION

Trasladar toda la diferencia de costos directamente al consumidor sin reducir previamente pérdidas, fraude e ineficiencias podría convertir una reforma fiscalmente correcta en una política socialmente injusta. Por ello, cualquier normalización tarifaria debe avanzar paralelamente con reducción de pérdidas, medición efectiva, cobranza, inversión en redes, combate al fraude, mejora de calidad y protección de hogares vulnerables. El usuario que paga regularmente no debe terminar financiando indefinidamente a quien consume y no paga.

8. SUBSIDIO DIRECTO AL HOGAR VULNERABLE

RD Propone propone que, progresivamente, la ayuda estatal se concentre cada vez más en la persona que necesita protección, en lugar de subvencionar indiscriminadamente el precio para todos los consumidores. Esto permitirá diferenciar entre una familia vulnerable, una familia de altos ingresos, una pequeña empresa y un gran consumidor.

La política social deberá acompañar cualquier transición tarifaria para evitar aumentos desproporcionados sobre hogares pobres.

9. METAS OBLIGATORIAS DE PÉRDIDAS

Cada empresa distribuidora deberá operar bajo metas anuales públicas de pérdidas totales, pérdidas técnicas, pérdidas no técnicas, cobranza, interrupciones, tiempo de reposición y usuarios correctamente medidos.

Los resultados deberán publicarse periódicamente y compararse entre distribuidoras. El financiamiento adicional deberá vincularse gradualmente al cumplimiento de planes de mejora.

10. MEDICIÓN INTELIGENTE Y CONTROL

La expansión de medidores inteligentes debe priorizar zonas donde exista elevada pérdida comercial o consumo significativo. Una mejor medición permite conocer consumo real, detectar anomalías, reducir manipulación, mejorar facturación, gestionar demanda e identificar pérdidas con mayor precisión. Pero su implementación deberá respetar procedimientos de contratación, seguridad tecnológica y derechos de los usuarios.

11. NORMALIZACIÓN TARIFARIA GRADUAL

La sostenibilidad del sistema requerirá aproximar progresivamente las tarifas a los costos eficientes del servicio. Pero el proceso debe cumplir condiciones previas. No debería aceptarse que el consumidor financie mediante mayores tarifas pérdidas que la empresa no está corrigiendo.

Por tanto, los ajustes deberán asociarse a metas verificables de reducción de ineficiencias y mecanismos de protección social.

12. SUBSIDIOS A COMBUSTIBLES

Los subsidios o mecanismos de estabilización de combustibles pueden resultar justificables temporalmente ante incrementos internacionales extraordinarios. Sin embargo, cuando se prolongan indefinidamente generan costos fiscales y señales de precios distorsionadas.

El Pacto propondrá reglas transparentes para identificar:

1. Causa;
2. Beneficiarios;
3. Costo;
4. Duración;
5. Condición de salida.

Todo subsidio extraordinario deberá tener, desde su creación, una estrategia de terminación.

13. REGISTRO ÚNICO DE SUBSIDIOS

Se propone desarrollar un Registro Fiscal Consolidado de Subsidios, integrado al proceso presupuestario. Deberá mostrar anualmente:

1. Programa;
2. Institución;
3. Beneficiarios;
4. Costo;
5. Objetivo;
6. Criterio de elegibilidad;
7. Resultado esperado;
8. Duración;
9. Evaluación.

Esto permitirá conocer cuánto destina realmente el Estado a cada política, incluso cuando exista más de una institución involucrada.

14. AHORRO FISCAL

No asumiremos que los RD\$103 mil millones transferidos al sector eléctrico pueden eliminarse inmediatamente. El ahorro deberá estimarse en función de cuánto puede obtenerse gradualmente mediante:

1. Reducción de pérdidas;
2. Mayor cobranza;
3. Mejor focalización;
4. Eficiencia administrativa;
5. Normalización tarifaria socialmente protegida.

Solo los ahorros técnicamente alcanzables serán incorporados posteriormente al cálculo de la brecha fiscal.

CAPÍTULO VII

NÓMINA PÚBLICA, ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y RACIONALIZACIÓN DEL ESTADO

Un Estado más eficiente sin debilitar los servicios públicos

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

La discusión sobre el tamaño del Estado suele reducirse a la cantidad de empleados públicos hay. Un país puede tener demasiados empleados en determinadas áreas y simultáneamente tener pocos médicos, maestros, técnicos, policías, fiscales o inspectores.

Antes de analizar la cantidad de empleados, se debe enfocarse en analizar si se tienen a las personas correctas, en las instituciones correctas, realizando las funciones que el Estado realmente necesita.

2. DIMENSIÓN DE LAS REMUNERACIONES

Durante 2025, las remuneraciones pagadas por el Gobierno Central ascendieron aproximadamente a RD\$360,961 millones, equivalentes a alrededor del 4.6 % del PIB. Representaron uno de los componentes más importantes del gasto público y por ende justifica una revisión permanente.

Pero no justifica despidos indiscriminados, pues una reducción porcentual general de personal podría deteriorar precisamente las áreas donde el país necesita mayor capacidad.

3. MARCO JURÍDICO

La gestión del empleo público se encuentra sustentada fundamentalmente en la Ley núm. 41-08 de Función Pública y sus reglamentos.

La Ley núm. 105-13 regula el régimen salarial del Estado.

La Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública establece principios de organización institucional, mientras el Decreto núm. 353-24 desarrolló finalmente su Reglamento de Aplicación.

La Ley 247-12 otorga al Ministerio de Administración Pública importantes atribuciones para revisar estructuras, emitir dictámenes sobre creación, fusión, división y supresión de organismos y conducir procesos de reorganización. Además, su artículo 87 contempla la realización periódica de revisiones generales de la organización administrativa. Por tanto, una parte importante de lo que proponemos ya posee fundamento legal.

4. LA REESTRUCTURACIÓN YA ESTÁ EN MARCHA

El Pacto Fiscal debe reconocer los procesos que actualmente desarrolla el Estado.

Desde septiembre de 2024 se inició un proceso de racionalización institucional. Para julio de 2026, el MAP reportaba 21 procesos de reorganización, incluyendo fusiones, supresiones, integraciones y reestructuraciones funcionales.

Entre ellas se encuentra la integración de los antiguos ministerios de Hacienda y Economía, además de otros procesos administrativos. Por tanto, RD Propone no propone iniciar otra reforma paralela, plantea institucionalizar, medir y profundizar la racionalización ya iniciada.

5. SISTEMA INTEGRADO DE SERVICIOS CENTRALES

Otro cambio importante ocurrió mediante el Decreto núm. 357-25, que creó el Sistema Integrado de Servicios Centrales de la Función Pública, SISC, para sustituir progresivamente al antiguo SASP. El sistema integrará nómina, reclutamiento, evaluación del desempeño, capacitación y planificación de carrera administrativa.

También deberá interoperar con SIGEF, sistemas de planificación, contrataciones y otras plataformas gubernamentales.

Esta herramienta hace innecesario proponer otra plataforma de recursos humanos. Nuestra propuesta deberá exigir que el SISC alcance plenamente el objetivo para el cual fue creado.

6. UN SOLO REGISTRO EFECTIVO DE EMPLEO PÚBLICO

La implementación del SISC deberá permitir conocer, en tiempo real:

1. ¿Quién trabaja para el Estado?
2. ¿En qué institución?
3. ¿En qué posición?
4. ¿Cuál es su salario?
5. ¿Qué horario o modalidad posee?
6. ¿Qué función realiza?
7. ¿Qué relación contractual mantiene?

La nómina pública no debe analizarse únicamente como un conjunto de pagos, debe convertirse en un mapa completo de capacidades humanas del Estado.

7. DETECCIÓN AUTOMÁTICA DE INCOMPATIBILIDADES

La interoperabilidad permitirá identificar situaciones que requieran revisión, entre ellas:

1. Duplicidades incompatibles;
2. Superposición de horarios;
3. Personas fallecidas;
4. Salarios inconsistentes;
5. Posiciones sin ubicación organizacional;
6. Contratos reiteradamente temporales para funciones permanentes;
7. Empleados sin descripción clara de funciones.

Una alerta automática no deberá implicar culpabilidad. Deberá iniciar una verificación administrativa respetando el debido proceso.

8. PLANIFICACIÓN DE DOTACIONES

Cada institución deberá definir periódicamente la cantidad y tipo de personal que realmente necesita. El proceso comenzará identificando funciones y cargas de trabajo.

Después se determinarán puestos y solo entonces deberá determinarse la dotación. Con esto se invierte una práctica frecuente de primero definir qué trabajo necesita el Estado y después decidir cuántas personas hacen falta.

9. REVISIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO

La reorganización institucional no deberá comenzar preguntando qué organismo eliminar, deberá comenzar identificando todas las funciones que necesita el Estado.

Posteriormente se construiría una matriz:

función - institución responsable - presupuesto - personal - población atendida - resultados.

Cuando dos organismos realicen funciones sustancialmente iguales aparecerá una señal de posible duplicidad. Cuando ninguna institución ejecute adecuadamente una función necesaria aparecerá una brecha institucional.

10. INSTITUCIONES CREADAS POR LEY

Cuando una institución haya sido creada directamente mediante una ley y sus atribuciones estén determinadas legislativamente, su supresión, fusión o transferencia sustancial de competencias puede requerir intervención del Congreso Nacional.

Precisamente por ello, el propio proceso gubernamental de racionalización ha reconocido que determinadas fusiones necesitan aprobación legislativa mientras otras pueden ejecutarse mediante instrumentos administrativos. El Pacto Fiscal respetará rigurosamente esta diferencia.

11. SERVICIOS COMPARTIDOS

No todas las instituciones necesitan duplicar determinadas capacidades administrativas, podrían ampliarse gradualmente servicios compartidos para organismos de menor tamaño en áreas como tecnología, compras comunes, archivo, capacitación, gestión administrativa, determinados servicios contables e infraestructura tecnológica.

El Decreto 357-25 y el SISC ya proporcionan una plataforma desde la cual avanzar hacia mayor integración de servicios centrales.

12. POLÍTICA SALARIAL

La Ley núm. 105-13 establece el marco general de regulación salarial del Estado y es aplicable a un amplio conjunto de órganos, poderes, organismos autónomos, entidades públicas y gobiernos locales según sus disposiciones. La racionalización deberá identificar diferencias salariales difíciles de justificar para funciones equivalentes, complementos y compensaciones, estructuras de cargos desactualizadas, así como puestos sin relación razonable entre responsabilidad y remuneración.

El objetivo no será simplemente reducir salarios, será avanzar hacia equidad interna, competitividad y transparencia salarial.

13. PROTEGER EL MÉRITO Y LA CARRERA

Una reestructuración del Estado no debe convertirse en un mecanismo de sustitución política de servidores. La profesionalización, estabilidad y mérito protegidos por la Ley 41-08 deberán respetarse.

Cuando una institución sea fusionada o transformada deberá analizarse primero la posibilidad de reubicar personal capacitado hacia áreas con déficit. El Estado invierte recursos en formar funcionarios, despedir personal competente para posteriormente contratar nuevamente perfiles similares no constituye ahorro.

14. DIGITALIZACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL

La transformación digital eliminará algunas tareas manuales, eso no significa necesariamente que todo puesto afectado deba desaparecer. Parte del personal podrá ser capacitado y reasignado hacia:

1. Atención ciudadana;
2. Fiscalización;
3. Análisis;
4. Servicios digitales;
5. Gestión territorial;

6. Funciones técnicas.

La digitalización debe producir un Estado más productivo y no simplemente un Estado con menos personas.

15. AHORRO REAL

El Pacto Fiscal no asignará arbitrariamente un porcentaje de reducción de nómina. Primero deberá identificar:

- a) Posiciones innecesarias;
- b) Duplicidades reales;
- c) Vacantes prescindibles;
- d) Estructuras administrativas redundantes;
- e) Servicios susceptibles de consolidación;
- f) Ahorros producidos por fusiones.

Solo posteriormente se cuantificará el ahorro. Una cifra sin este análisis podría ser políticamente atractiva pero técnicamente poco seria.

16. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS YA REALIZADAS

Las fusiones institucionales recientemente ejecutadas deberán ser evaluadas. Después de un período razonable deberá determinarse:

- a) ¿Cuánto costaban las instituciones antes?
- b) ¿Cuánto cuesta la estructura integrada?
- c) ¿Qué personal fue redistribuido?
- d) ¿Qué gastos administrativos desaparecieron?
- e) Si mejoraron los servicios;
- f) Si realmente se eliminaron duplicidades.

Una fusión que únicamente cambie el nombre institucional sin producir ahorros ni mejorar servicios no constituye una verdadera racionalización.

17. QUÉ PUEDE HACERSE AHORA

Con el marco vigente puede avanzarse en:

- a) Implementación completa del SISC;
- b) Identificación de puestos y funciones;
- c) Revisiones organizativas;

- d) Detección de incompatibilidades;
- e) Servicios compartidos;
- f) Evaluación de desempeño;
- g) Reubicación de personal;
- h) Digitalización;
- i) Evaluación de las fusiones realizadas.

Los cambios que afecten instituciones creadas mediante ley o derechos legalmente reconocidos deberán seguir los procedimientos legislativos correspondientes.

CAPÍTULO VIII

COMPRAS PÚBLICAS, TRANSPARENCIA, CONTROL Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Proteger cada peso público desde el presupuesto hasta el resultado final

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

La corrupción constituye simultáneamente un problema ético, institucional, económico y fiscal, Su impacto sobre las finanzas públicas no se limita al dinero que eventualmente pueda ser sustraído.

También puede manifestarse mediante sobrepagos, contratos innecesarios, obras deficientes, modificaciones contractuales injustificadas, falta de competencia, conflictos de interés, decisiones públicas capturadas por intereses particulares, pagos por trabajos incompletos o adquisiciones que no generan el resultado esperado.

Sin embargo, existe una dificultad importante. No resulta técnicamente responsable asignar una cifra arbitraria al dinero que cada año “se pierde por corrupción” en la República Dominicana.

No existe una medición oficial suficientemente precisa que permita incorporar una cantidad determinada como ahorro automático dentro de un Pacto Fiscal. Por esa razón, RD Propone no utilizará una estimación especulativa de corrupción para cuadrar las cuentas fiscales.

La estrategia será cerrar las oportunidades de corrupción y medir los ahorros efectivamente comprobados.

2. LA SITUACIÓN INSTITUCIONAL

En el Índice de Percepción de la Corrupción correspondiente a 2025, publicado en febrero de 2026, la República Dominicana obtuvo 37 puntos sobre 100 y ocupó la posición 99 entre 182 países y territorios.

Este indicador mide percepción y no constituye una auditoría financiera del Estado. Por tanto, no debe utilizarse para calcular cuánto dinero se pierde, pero sí constituye una señal importante sobre confianza institucional y percepción internacional.

Una reforma fiscal que pretenda solicitar mayores contribuciones a la ciudadanía deberá necesariamente acompañarse de mecanismos capaces de demostrar que los recursos adicionales estarán mejor protegidos.

3. EL MARCO JURÍDICO SE HA FORTALECIDO

La República Dominicana dispone actualmente de un marco considerablemente más amplio que el existente hace algunos años. Entre sus componentes principales se encuentran:

- a) La Constitución de la República;
- b) La Ley núm. 10-07 sobre el Sistema Nacional de Control Interno;
- c) La Ley núm. 18-24 de la Cámara de Cuentas;
- d) La Ley núm. 200-04 de Libre Acceso a la Información Pública;
- e) La Ley núm. 311-14 sobre Declaración Jurada de Patrimonio;
- f) La Ley núm. 47-25 de Contrataciones Públicas;
- g) El Decreto núm. 52-26, Reglamento de Aplicación de la Ley 47-25;
- h) El Decreto núm. 166-25 sobre fortalecimiento de la transparencia;
- i) El Decreto núm. 791-21 sobre Comisiones de Integridad Gubernamental y Cumplimiento Normativo;
- j) El nuevo Código Penal instituido mediante la Ley Orgánica núm. 74-25, posteriormente modificado por la Ley núm. 44-26, vigente desde agosto de 2026.

Por tanto, una parte importante del problema no consiste en crear continuamente nuevas leyes, consiste en conseguir que las normas existentes funcionen de manera coordinada.

4. NUEVA LEY DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Desde enero de 2026 comenzó la implementación de la Ley núm. 47-25 de Contrataciones Públicas, acompañada por el Reglamento General aprobado mediante Decreto núm. 52-26.

Los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigencia del nuevo régimen continúan sujetos a la normativa aplicable al momento de su convocatoria, mientras los

nuevos mecanismos se incorporan progresivamente al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas.

La legislación fortalece la planificación, competencia, transparencia, profesionalización y digitalización de las contrataciones.

El Reglamento establece además que el Sistema Electrónico de Contrataciones deberá garantizar acceso público y gratuito a la información no reservada de los procedimientos y facilitar su utilización por organismos de control, ciudadanía y mecanismos de veeduría.

Por ello, RD Propone considera inconveniente proponer inmediatamente otra reforma general de compras públicas. Primero debe permitirse que la Ley 47-25 sea plenamente implementada y posteriormente evaluar sus resultados.

5. DE PUBLICAR DOCUMENTOS A PUBLICAR RESULTADOS

La transparencia no debe limitarse a colocar miles de documentos en portales institucionales. Una contratación realmente transparente debe permitir responder fácilmente:

- a) ¿Cuánto se presupuestó?
- b) ¿Cuánto se contrató?
- c) ¿Quién ganó?
- d) ¿Cuántos oferentes participaron?
- e) ¿Quiénes son los beneficiarios finales de la empresa contratista cuando legalmente corresponda?
- f) ¿Cuánto se ha pagado?
- g) ¿Cuánto se ha ejecutado físicamente?
- h) ¿Hubo modificaciones?
- i) ¿Cuánto aumentó el costo?
- j) ¿Se entregó a tiempo?
- k) ¿Está funcionando lo adquirido?

La ciudadanía no debería necesitar conocimientos especializados en contratación pública para reconstruir esa información.

6. TRAZABILIDAD COMPLETA DEL PESO PÚBLICO

RD Propone plantea desarrollar progresivamente una Cadena Nacional de Trazabilidad del Gasto Público. No requeriría necesariamente crear una institución nueva.

Se construiría mediante interoperabilidad entre sistemas ya existentes. Cada gasto relevante podría seguir una cadena semejante a:

Presupuesto aprobado - apropiación - proceso de compra - adjudicación - contrato - compromiso - factura - pago - entrega física - resultado.

El Sistema Electrónico de Contrataciones y el SIGEF ya poseen mecanismos de integración para determinadas etapas presupuestarias y contractuales. La reforma deberá completar esa conexión hasta permitir visualizar el ciclo completo.

7. UN IDENTIFICADOR ÚNICO DE CONTRATO

Se propone asignar a cada contrato público un identificador digital único que acompañe toda su vida. Ese código permitiría vincular:

- a) Expediente;
- b) Empresa;
- c) Beneficiario final cuando corresponda;
- d) Presupuesto;
- e) Facturas;
- f) Pagos;
- g) Adendas;
- h) Avance físico;
- i) Supervisión;
- j) Sanciones;
- k) Recepción definitiva.

El objetivo sería impedir que la información permanezca dispersa entre múltiples plataformas.

8. SISTEMA AUTOMÁTICO DE ALERTAS DE RIESGO

La tecnología debe utilizarse no solamente para publicar información, sino también para prevenir irregularidades. El sistema podría generar alertas cuando aparezcan patrones como:

- a) Un solo oferente recurrente;
- b) Concentración excesiva de contratos en pocos proveedores;
- c) Contratos divididos;
- d) Variaciones significativas posteriores a la adjudicación;
- e) Precios alejados de referencias de mercado;
- f) Proveedores relacionados;
- g) Adendas reiteradas;
- h) Entregas retrasadas;
- i) Pagos superiores al avance certificado.

Una alerta no equivaldría a una declaración de corrupción, simplemente indicaría que el procedimiento merece revisión.

9. CÁMARA DE CUENTAS Y CONTROL EXTERNO

La nueva Ley núm. 18-24 de la Cámara de Cuentas fortaleció considerablemente el marco de fiscalización, establece un Sistema Nacional de Control y Fiscalización que comprende control interno, externo, legislativo y social.

La Cámara de Cuentas posee competencia exclusiva sobre el control externo y puede realizar auditorías financieras, de gestión, desempeño, cumplimiento, deuda pública, informática e investigaciones especiales. También puede evaluar la eficiencia, economía, transparencia, objetivos y resultados de los programas públicos.

Esto tiene una consecuencia importante para nuestro Pacto Fiscal, no necesitamos crear otro organismo fiscalizador paralelo.

Debemos exigir que la Cámara de Cuentas disponga de capacidad suficiente para utilizar plenamente las facultades que ya le fueron otorgadas.

10. CONTROL INTERNO Y CONTROL EXTERNO

La Contraloría General de la República	Ejerce funciones de control interno dentro del ámbito correspondiente mientras la Cámara de Cuentas ejerce control externo.
--	---

El Ministerio Público	Investiga y persigue infracciones penales.
-----------------------	--

La DIGEIG	Dirige políticas de ética, integridad y transparencia dentro de sus competencias.
-----------	---

La DGCP	Regula y supervisa el sistema de contratación pública.
---------	--

La propuesta debe fortalecer **coordinación e intercambio de información**, respetando simultáneamente la independencia y las competencias legales de cada organismo, confundir estas funciones produce duplicidades.

11. AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

Una de las herramientas más importantes incorporadas expresamente por la Ley 18-24 es la posibilidad de evaluar no solamente legalidad y registros financieros, sino también

desempeño y rentabilidad social de programas públicos. Esto conecta directamente con el Capítulo II de este Pacto.

No basta con determinar que RD\$1,000 millones fueron gastados conforme al procedimiento, debe determinarse también si esos RD\$1,000 millones produjeron el resultado para el cual fueron autorizados.

12. DECLARACIONES JURADAS DE PATRIMONIO

La Ley 311-14 continuará siendo parte esencial del sistema preventivo. La nueva Ley de Cámara de Cuentas incluye dentro del alcance del control externo el análisis, inspección y verificación de las declaraciones juradas para determinar la razonabilidad de las variaciones patrimoniales.

RD Propone considera que debe profundizarse la utilización tecnológica de esta información, respetando los límites legales de privacidad y debido proceso.

La evaluación debería concentrarse especialmente en inconsistencias patrimoniales significativas y verificables.

13. ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Ley núm. 200-04 garantiza a cualquier persona el derecho a solicitar información pública sin necesidad de justificar el motivo de su solicitud.

El Decreto núm. 166-25 reforzó en 2025 las obligaciones de transparencia de los órganos y entes bajo dependencia del Poder Ejecutivo, y durante 2026 DIGEIG profundizó estándares relativos a transparencia pasiva y gestión de solicitudes de información.

El Pacto Fiscal deberá utilizar este marco para garantizar que la información sobre ingresos, gastos, incentivos, subsidios, contratos y resultados pueda ser auditada también por la ciudadanía.

14. PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE

La República Dominicana deberá continuar fortaleciendo mecanismos que permitan denunciar irregularidades sin temor a represalias. Una futura reforma integral podría establecer garantías claras para denunciantes de buena fe, procedimientos confidenciales, sanciones contra represalias y mecanismos para impedir denuncias fraudulentas.

Una medida de esta naturaleza requerirá análisis jurídico específico para coordinarla con las normas penales, laborales, administrativas y de protección de datos.

15. NO CONTABILIZAR “AHORROS POR CORRUPCIÓN” SIN EVIDENCIA

Dentro del cálculo de la brecha fiscal que realizaremos posteriormente no se incluirá una cantidad genérica denominada “reducción de corrupción”.

Si afirmáramos, por ejemplo, que reducir corrupción ahorrará RD\$50,000 millones sin disponer de evidencia que lo sustente, estaríamos construyendo el Pacto sobre una cifra especulativa. Los ahorros únicamente se incorporarán cuando provengan de:

- a) Menores precios de compras;
- b) Eliminación de contratos innecesarios;
- c) Recuperación efectiva de recursos;
- d) Reducción comprobada de sobrecostos;
- e) Mejoras administrativas cuantificables.

CAPÍTULO IX

DEUDA PÚBLICA, INTERESES Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

Endeudarse mejor y utilizar la deuda para construir capacidad futura

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

La deuda pública no debe analizarse mediante afirmaciones simplistas, la deuda no es intrínsecamente negativa. Un Estado puede utilizarla para financiar infraestructura, responder a emergencias, suavizar ciclos económicos, refinanciar obligaciones o desarrollar proyectos cuyos beneficios duren décadas.

El problema aparece cuando el endeudamiento financia permanentemente desequilibrios sin aumentar la capacidad futura del Estado para atenderlos. El objetivo del Pacto Fiscal será conseguir que la deuda sea un instrumento de desarrollo y estabilización, no un sustituto permanente de la disciplina fiscal.

2. SITUACIÓN ACTUAL

Al 31 de diciembre de 2025, la deuda del Sector Público No Financiero alcanzó aproximadamente US\$61,549.9 millones, equivalentes al 47.9 % del PIB.

De ese total, aproximadamente 73.9 % correspondía a deuda externa y 26.1 % a deuda interna. La deuda externa se encuentra denominada principalmente en dólares estadounidenses, aunque una proporción significativa del portafolio posee tasas de interés fijas, reduciendo parcialmente el riesgo de variaciones futuras de tasas.

3. COSTO DE LOS INTERESES

En 2025 el Gobierno Central registró aproximadamente RD\$272,520.7 millones en intereses, equivalentes al 3.5 % del PIB. Esta cifra resulta especialmente importante

porque equivale a más de lo invertido durante ese mismo ejercicio en activos no financieros.

La deuda no solamente compromete ingresos futuros, reduce el espacio presente para realizar otras políticas.

4. MEDIDAS DE DEUDA

La discusión fiscal dominicana utiliza diferentes perímetros, una medición corresponde al Sector Público No Financiero. Otra puede corresponder al Gobierno General Nacional.

Otra incorpora deuda consolidada del sector público. Estas cifras no deben compararse mecánicamente. La Ley núm. 35-24 de Responsabilidad Fiscal establece como ancla un objetivo de deuda del Gobierno General Nacional equivalente al 40 % del PIB hacia 2035, mientras las cifras que comúnmente publica Crédito Público sobre el SPNF responden a un perímetro diferente.

El Pacto Fiscal deberá identificar expresamente qué definición utiliza en cada comparación.

5. PROYECCIONES OFICIALES

El Marco Fiscal de Mediano Plazo publicado en 2026 proyectó que la deuda del SPNF se situaría alrededor de 48.4 % del PIB en 2026 y 48.9 % hacia 2030 bajo su escenario central. Esto no significa que la deuda se encuentre en una trayectoria explosiva.

Pero tampoco muestra una reducción significativa durante ese horizonte bajo las políticas entonces incorporadas. Por ello, alcanzar los objetivos de la Ley de Responsabilidad Fiscal requerirá disciplina sostenida durante varios años.

6. REGLA DE GASTO

La Ley 35-24 establece que el crecimiento del gasto primario no podrá superar, salvo las excepciones legalmente establecidas, la inflación promedio proyectada más tres puntos porcentuales. Durante 2025 el crecimiento del gasto primario se mantuvo por debajo del límite permitido por la regla.

Esta regla constituye una herramienta importante porque permite que los ingresos crezcan progresivamente más rápido que determinados gastos cuando la economía se expande. El espacio resultante puede utilizarse para mejorar el balance fiscal y reducir deuda.

7. “DEUDA CERO”

Pretender eliminar completamente la deuda pública sería innecesario y posiblemente contraproducente. Un Estado necesita mercados de deuda, instrumentos financieros y capacidad de responder ante emergencias. La meta correcta debe ser deuda sostenible, costo manejable, riesgos controlados y utilización productiva.

8. EVALUAR PARA QUÉ NOS ENDEUDAMOS

RD Propone plantea incorporar al debate presupuestario una clasificación más visible del destino económico del nuevo endeudamiento. La ciudadanía deberá poder conocer cuánto financiamiento nuevo se relaciona con:

- a) Infraestructura;
- b) Refinanciamiento;
- c) Emergencias;
- d) Programas de inversión;
- e) Capitalización;
- f) Necesidades generales de caja derivadas del déficit.

No necesariamente deberá prohibirse jurídicamente endeudarse para determinados gastos. Una regla demasiado rígida podría impedir respuestas necesarias durante una crisis, pero sí debe existir suficiente transparencia para diferenciar deuda que crea activos de deuda que simplemente cubre desequilibrios recurrentes.

9. OPERACIONES DE MANEJO DE PASIVOS

La gestión activa de deuda puede reducir riesgos mediante:

- a) Canjes;
- b) Recompras;
- c) Refinanciamiento;
- d) Extensión de vencimientos;
- e) Reducción de concentración temporal;
- f) Aumento de deuda denominada en moneda local;
- g) Utilización de organismos multilaterales cuando ofrezcan condiciones más favorables.

El propio Marco Fiscal contempla políticas dirigidas a reducir costos, reorganizar vencimientos, fortalecer el mercado doméstico y utilizar financiamiento multilateral. El Pacto respaldará estas estrategias siempre que reduzcan riesgo y costo esperado para el Estado.

10. RIESGO CAMBIARIO

La elevada participación de deuda externa implica exposición al tipo de cambio. Cuando el peso se deprecia, aumenta el equivalente en moneda nacional de las obligaciones denominadas en divisas.

Por ello, desarrollar un mercado doméstico profundo en pesos dominicanos puede reducir parte de ese riesgo. Sin embargo, endeudarse internamente también puede presionar tasas locales.

La estrategia debe buscar equilibrio y no simplemente sustituir deuda externa por interna.

11. PASIVOS CONTINGENTES

El análisis de deuda debe incluir también riesgos que todavía no aparecen completamente como deuda efectiva. Entre ellos:

- a) Garantías;
- b) Empresas públicas;
- c) Asociaciones público-privadas;
- d) Desastres naturales;
- e) Litigios;
- f) Obligaciones previsionales;
- g) Eventuales rescates financieros.

El Ministerio de Hacienda y Economía ya publica un Informe de Riesgos Fiscales que analiza estas vulnerabilidades. El Pacto Fiscal propone fortalecer su utilización dentro de las decisiones presupuestarias.

12. FONDO DE CONTINGENCIA Y CHOQUES

La República Dominicana se encuentra expuesta a huracanes, inundaciones y otros eventos climáticos. Cuando cada emergencia debe financiarse exclusivamente mediante nueva deuda, la posición fiscal se vuelve más vulnerable.

Por ello, resulta conveniente fortalecer progresivamente reservas, seguros, mecanismos paramétricos y otras herramientas de transferencia de riesgo. Esto deberá hacerse sin inmovilizar recursos excesivos que puedan utilizarse productivamente.

13. AHORRO POR INTERESES

Una reducción de tasas o una mejora del perfil de deuda puede producir importantes ahorros. Pero esos ahorros no deben presupuestarse antes de materializarse. Los intereses dependen de:

- Tasas internacionales;

- Riesgo país;
- Tipo de cambio;
- Plazos;
- Credibilidad fiscal;
- Condiciones de mercado.

Por esa razón, nuestro cálculo de espacio fiscal no utilizará una cifra especulativa de ahorro por intereses. Se contabilizará posteriormente cuando exista evidencia contractual o financiera.

14. EL BALANCE PRIMARIO

El balance primario excluye intereses y permite conocer si los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los gastos antes del servicio financiero.

El Marco Fiscal 2026-2030 contemplaba una transición desde un superávit primario alrededor de 0.5 % del PIB en 2026 hacia aproximadamente 1.7 % en 2030, mientras el déficit global disminuiría gradualmente hacia 2 % del PIB.

Esto demuestra que un país puede mantener déficit global y, simultáneamente, mejorar su sostenibilidad fiscal si genera superávits primarios suficientes para estabilizar la deuda. Por tanto, eliminar completamente el déficit no constituye necesariamente nuestra meta.

CAPÍTULO X

ESTRUCTURA TRIBUTARIA, EQUIDAD Y PROGRESIVIDAD

Cobrar de manera más justa antes de cobrar más

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Una vez analizados gastos, exenciones, evasión, informalidad, subsidios, estructura estatal, corrupción y deuda, corresponde examinar la forma en que República Dominicana recauda. Una reforma fiscal no debe evaluarse únicamente por cuánto dinero obtiene. Debe evaluarse también por:

- a) ¿Quién paga?
- b) ¿Cuánto paga?
- c) ¿Cómo afecta su comportamiento?
- d) ¿Qué impacto tiene sobre hogares pobres?
- e) ¿Qué efecto produce sobre inversión y empleo?
- f) ¿Cuán sencillo resulta cumplir?

2. ESTRUCTURA ACTUAL

En 2024, los ingresos tributarios dominicanos alcanzaron aproximadamente 14.7 % del PIB, todavía por debajo del promedio de América Latina y el Caribe. La estructura se encuentra fuertemente orientada hacia impuestos al consumo.

Los impuestos sobre bienes y servicios representaron aproximadamente 59 % de la recaudación tributaria total, equivalentes al 8.7 % del PIB. Los impuestos sobre renta, utilidades y ganancias de capital representaron aproximadamente 35 % del total, equivalentes al 5.1 % del PIB.

Dentro de la recaudación, el IVA/ITBIS por sí solo representó aproximadamente 34.5 % del total tributario.

3. ¿POR QUÉ IMPORTA ESA COMPOSICIÓN?

Son relativamente amplios y pueden ser administrativamente eficientes, pero también pueden resultar regresivos cuando gravan bienes consumidos en alta proporción por hogares de bajos ingresos.

Por su parte, los impuestos sobre ingresos y patrimonio permiten incorporar con mayor claridad el principio de capacidad contributiva. El reto consiste en construir una combinación adecuada.

4. PROGRESIVIDAD NO SIGNIFICA SIMPLEMENTE SUBIR TASAS

Un sistema tributario puede mostrar tasas nominales elevadas y, sin embargo, ser poco progresivo si:

- a) Muchas actividades permanecen fuera de la base;
- b) Determinados contribuyentes disfrutan tratamientos especiales;
- c) Existen amplios espacios de evasión;
- d) El consumo concentra demasiado peso;
- e) Las tasas efectivas difieren significativamente entre contribuyentes semejantes.

La progresividad debe evaluarse sobre la carga efectiva total, no únicamente observando la tasa escrita en la ley.

5. IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL

La tasa general del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas continúa siendo 27 %. La Ley núm. 30-26 estableció temporalmente una tasa de 30 % para empresas con ingresos iguales o superiores a RD\$1,000 millones durante los ejercicios 2026, 2027 y 2028.

A partir de 2029 estas empresas retornarán, bajo la normativa actualmente vigente, a la tasa general establecida por el Código Tributario. RD Propone considera que una medida temporal de esta naturaleza deberá ser evaluada antes de decidir su eventual continuidad.

No debe convertirse automáticamente en permanente. Deberá analizarse:

- a) Recaudación;
- b) Inversión;
- c) Empleo;
- d) Competitividad;
- e) Planificación fiscal;
- f) Tasa efectiva pagada.

6. ISR DE PERSONAS FÍSICAS

El ISR personal dominicano utiliza una escala progresiva. Este principio debe preservarse, sin embargo, será necesario revisar periódicamente:

- a) Actualización de escalas;
- b) Tratamiento de diferentes tipos de ingreso;
- c) Retenciones;
- d) Deducciones;
- e) Posibilidades de simplificación.

El objetivo debe ser que contribuyentes con capacidad económica semejante soporten cargas razonablemente semejantes.

7. ITBIS

El ITBIS constituye una de las principales fuentes de ingresos. También concentra la mayor parte del gasto tributario. Para 2026, el Ministerio de Hacienda y Economía estima un gasto tributario total de RD\$393,541.54 millones, equivalente al 4.54 % del PIB, de los cuales aproximadamente 2.5 puntos del PIB corresponden a tratamientos asociados al ITBIS.

Sin embargo, como analizamos anteriormente, una gran parte de esas exenciones se relaciona con bienes y servicios esenciales. RD Propone no recomienda eliminar indiscriminadamente esas exenciones.

8. AMPLIACION/COMPENSACION DE LA BASE DEL ITBIS

Una eventual ampliación futura de la base del ITBIS solo debería considerarse después de desarrollar mecanismos capaces de proteger eficazmente a los hogares vulnerables. La secuencia correcta sería:

- a) Identificar población;
- b) Calcular impacto;
- c) Establecer transferencia compensatoria;
- d) Comprobar que el mecanismo funciona;
- e) Y posteriormente evaluar cualquier cambio.

No debería hacerse al revés.

9. IMPUESTOS AL PATRIMONIO

Los impuestos patrimoniales representan una proporción relativamente pequeña de la estructura tributaria dominicana. Esto sugiere que existe espacio para estudiar su funcionamiento.

Pero cualquier reforma debe tener extremo cuidado, patrimonio no siempre significa liquidez.

Una persona puede poseer una vivienda valorizada y simultáneamente tener bajos ingresos corrientes. Por tanto, un eventual fortalecimiento de tributación inmobiliaria deberá contemplar:

- a) Valoraciones confiables;
- b) Exenciones razonables;
- c) Protección de vivienda principal;
- d) Tratamiento especial de adultos mayores o personas vulnerables;
- e) Capacidad de pago.

10. ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

Una mejor administración de información inmobiliaria puede ampliar equidad sin necesariamente aumentar tasas. La prioridad debe ser mejorar:

- a) Catastros;
- b) Titularidad;
- c) Valoraciones;
- d) Interoperabilidad;
- e) Identificación de propiedades.

Antes de crear nuevos impuestos inmobiliarios, el Estado debe conocer mejor la base existente.

11. IMPUESTOS SELECTIVOS

Los impuestos selectivos pueden cumplir simultáneamente objetivos recaudatorios y regulatorios. En combustibles, alcohol, tabaco y determinados bienes, el impuesto también busca reflejar externalidades o costos sociales. Toda modificación deberá considerar:

- a) Impacto inflacionario;
- b) Contrabando;
- c) Evasión;
- d) Salud;
- e) Medioambiente;
- f) Competitividad.

12. IMPUESTOS PEQUEÑOS Y COSTOS DE CUMPLIMIENTO

Un sistema puede tener impuestos cuya administración cueste demasiado respecto a lo que recauda. El Pacto Fiscal propone realizar una revisión de figuras tributarias de baja productividad. Cada impuesto deberá evaluarse según:

- a) Recaudación;
- b) Costo administrativo;
- c) Costo de cumplimiento;
- d) Distorsión económica;
- e) Objetivo regulatorio.

Cuando una figura recaude poco y genere mucha complejidad deberá estudiarse su integración o eliminación.

13. TASA NOMINAL VS. TASA EFECTIVA

Dos empresas sujetas a una tasa nominal de 27 % pueden terminar pagando tasas efectivas muy distintas debido a deducciones, incentivos, pérdidas, créditos o tratamientos especiales.

Por ello, el debate tributario deberá publicar con mayor claridad tasas efectivas agregadas por sectores, respetando la confidencialidad individual. Esto permitiría conocer dónde se encuentra realmente la carga tributaria.

14. EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD

El sistema tributario no debe decidir innecesariamente qué empresa gana o pierde. Cuando sea posible, actividades económicas semejantes deberán recibir tratamientos fiscales semejantes.

Los incentivos deberán reservarse para situaciones donde pueda justificarse una externalidad, objetivo estratégico o beneficio social suficientemente importante.

15. SIMPLIFICACIÓN

Una reforma tributaria exitosa debe ser también una reforma administrativa.

- a) Menos formularios.
- b) Menos duplicidades.
- c) Más declaraciones prellenadas.
- d) Mayor automatización.
- e) Calendarios claros.
- f) Criterios públicos.
- g) Más certeza jurídica.

Un impuesto difícil de entender también genera costo económico.

16. ORDEN DE PRIORIDAD PROPUESTO

RD Propone establece la siguiente secuencia general para cualquier futura modificación tributaria:

- a) Mejorar administración y reducir evasión;
- b) Ampliar formalización;
- c) Revisar beneficios fiscales injustificados;
- d) Simplificar el sistema;
- e) Mejorar progresividad;
- f) Solo entonces evaluar modificaciones de tasas o bases.

CAPÍTULO XI

CÁLCULO DE LA BRECHA FISCAL REAL

¿Cuánto ajuste necesita realmente República Dominicana?

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Este capítulo responde a la pregunta que dio origen a todo el Pacto Fiscal Dominicano:

¿Necesita República Dominicana aumentar impuestos y, de ser así, cuánto?

Responder seriamente requiere evitar un error común. El déficit fiscal no es automáticamente igual a la cantidad de impuestos que deben aumentarse.

2. EL DÉFICIT DE 2026 COMO REFERENCIA

El Presupuesto Reformulado de 2026 contempla ingresos del Gobierno Central por aproximadamente RD\$1.383 billones, erogaciones por RD\$1.785 billones y un déficit financiero de aproximadamente RD\$280,575.3 millones. A primera vista podría pensarse necesitamos conseguir RD\$280,575 millones. Esa conclusión sería equivocada.

3. DÉFICIT CERO

Un país puede mantener un déficit fiscal moderado y sostenible. Puede financiar inversiones cuyos beneficios se extenderán durante décadas, puede utilizar deuda durante desaceleraciones, puede enfrentar emergencias. La pregunta relevante no es:

¿Cómo eliminamos todo el déficit?

Debe ser:

¿Cuál es el balance fiscal compatible con una trayectoria sostenible de deuda, inversión y crecimiento?

4. LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL DEFINE EL NORTE

La Ley núm. 35-24 ya estableció dos anclas fundamentales:

- Crecimiento del gasto primario limitado generalmente a inflación proyectada más tres puntos porcentuales;
- y convergencia de la deuda del Gobierno General Nacional hacia 40 % del PIB para 2035.

Por tanto, la “brecha fiscal real” deberá definirse como:

El esfuerzo permanente adicional necesario para cumplir esa trayectoria, financiar prioridades públicas y mantener un margen razonable para enfrentar riesgos.

5. PRIMER HALLAZGO IMPORTANTE

El Marco Fiscal de Mediano Plazo de abril de 2026 proyectaba un déficit global cercano a 3.1 % del PIB para 2026, pero simultáneamente un superávit primario de aproximadamente 0.5 % del PIB, aumentando progresivamente hasta 1.7 % hacia 2030.

Esto demuestra que una parte significativa del déficit global corresponde al pago de intereses. Por ello, no tiene sentido diseñar una reforma tributaria destinada mecánicamente a eliminar todo el déficit de un año.

6. CÓMO CALCULAREMOS LA BRECHA

El cálculo del Pacto utilizará la siguiente expresión:

Necesidad fiscal estructural menos Ahorros permanentes de eficiencia menos Ingresos adicionales por mayor cumplimiento menos Ingresos derivados de revisión selectiva de beneficios fiscales menos Ahorros estructurales de subsidios igual a Necesidad fiscal residual.

Después se determinará cuánto de esa necesidad puede financiarse razonablemente mediante déficit sostenible. Solo el resto constituye una verdadera necesidad potencial de nuevos ingresos tributarios.

7. DOBLE CONTABILIZACIÓN

Este punto es fundamental. No podremos sumar:

- a) Gasto tributario;
- b) Brecha total de ITBIS;
- c) Evasión;
- d) Formalización;
- e) Corrupción;
- f) Subsidios;

Como si fueran recursos completamente independientes.

Existen superposiciones. Por ejemplo, el estudio RA-GAP distingue expresamente entre brecha de política, relacionada con exenciones legales, y brecha de cumplimiento, relacionada con impuestos legalmente adeudados pero no recaudados. Nuestro modelo únicamente contabilizará cada recurso una vez.

8. PUNTO DE REFERENCIA: GASTO TRIBUTARIO

El gasto tributario estimado para 2026 asciende a RD\$393,541.54 millones.

El propio Ministerio de Hacienda aclara que se trata de una estimación de ingreso renunciado y no de una previsión de recaudación si las exenciones desaparecieran. Por ello, los escenarios utilizarán únicamente una pequeña fracción correspondiente a incentivos económicamente revisables.

9. PUNTO DE REFERENCIA: INCUMPLIMIENTO DEL ITBIS

El FMI y la DGII estimaron que la brecha de cumplimiento del ITBIS alcanzó aproximadamente 2.9 % del PIB en 2023, equivalente al 36.5 % del ingreso potencial bajo la legislación vigente. Esto no significa que pueda recuperarse completamente.

De hecho, el propio método aconseja interpretar las cifras principalmente como una medida de tendencia y potencial de mejora. Por ello, nuestros escenarios supondrán únicamente recuperaciones parciales.

10. PUNTO DE REFERENCIA: SECTOR ELÉCTRICO

Durante 2025, el subsidio al sector eléctrico alcanzó aproximadamente RD\$103,231 millones. Tampoco utilizaremos esa cifra completa como ahorro.

El sistema eléctrico no puede dejar de recibir financiamiento de un día para otro, solo se considerarán ahorros graduales provenientes de reducción de pérdidas, mayor cobranza y mejor focalización.

11. TRES ESCENARIOS INDICATIVOS

Los siguientes escenarios no constituyen proyecciones oficiales. Son una primera simulación de política pública destinada a determinar el orden de magnitud de los recursos que podrían generarse durante un período de aproximadamente tres a cinco años.

Fuente de espacio fiscal	Escenario conservador	Escenario moderado	Escenario transformador
Calidad del gasto, compras y racionalización	RD\$15,000 MM	RD\$30,000 MM	RD\$45,000 MM
Revisión selectiva de incentivos fiscales	RD\$7,500 MM	RD\$15,000 MM	RD\$22,500 MM
Mayor cumplimiento tributario	RD\$25,000 MM	RD\$50,000 MM	RD\$75,000 MM
Reforma del subsidio eléctrico	RD\$10,000 MM	RD\$20,000 MM	RD\$30,000 MM
Espacio fiscal estimado	RD\$57,500 MM	RD\$115,000 MM	RD\$172,500 MM

Estas cantidades deberán someterse posteriormente a microsimulaciones y evaluaciones oficiales antes de ser utilizadas para diseñar legislación.

12. ¿DE DÓNDE SALEN LOS SUPUESTOS?

En gasto público, los valores representan metas de eficiencia sobre compras, estructuras administrativas y programas reformables, no recortes generales de servicios esenciales.

En incentivos fiscales, se supone la eliminación o reducción únicamente de una fracción de los beneficios empresariales que eventualmente no superen la evaluación costo-beneficio.

En cumplimiento tributario, se supone recuperar solo una parte reducida de la brecha estimada por el FMI, nunca el total.

En electricidad, los valores representan apenas una fracción del subsidio actualmente observado. Por tanto, incluso el escenario transformador evita asumir que toda ineficiencia desaparecerá.

13. COMPARACIÓN CON EL DÉFICIT 2026

Si utilizáramos el déficit reformulado de 2026 (RD\$280,575 millones) únicamente como referencia matemática y mantuviéramos todo lo demás constante, los escenarios producirían aproximadamente:

Escenario	Espacio fiscal	% del déficit 2026 de referencia	Déficit residual teórico
Conservador	RD\$57,500 MM	20.5 %	RD\$223,075 MM
Moderado	RD\$115,000 MM	41.0 %	RD\$165,575 MM
Transformador	RD\$172,500 MM	61.5 %	RD\$108,075 MM

Este ejercicio no significa que esos montos puedan obtenerse durante un solo año. Tampoco significa que el déficit residual deba eliminarse. Su función es demostrar algo diferente.

14. EL HALLAZGO CENTRAL

Incluso utilizando supuestos relativamente prudentes, una combinación de reformas administrativas, tributarias y estructurales podría generar decenas de miles de millones de pesos de espacio fiscal antes de recurrir a aumentos generalizados de impuestos.

Pero nuestros escenarios también muestran algo importante. Probablemente no sea realista asumir que todas las necesidades fiscales de largo plazo pueden resolverse únicamente mediante eficiencia. Puede quedar una necesidad residual.

15. LO QUE NO HEMOS CONTADO

Deliberadamente no hemos incorporado como ingresos independientes:

- a) Formalización económica;
- b) Reducción general de corrupción;
- c) Ahorros por intereses;
- d) Mayor crecimiento económico;
- e) Recuperación judicial de activos;
- f) Nuevos ingresos por digitalización.

¿Por qué?

Porque algunos se superponen con otras partidas y otros no pueden estimarse responsablemente todavía. Esto hace nuestro cálculo más prudente.

16. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO ES PARTE DEL PACTO

Una economía que crece 5 % genera más ingresos tributarios sin necesariamente aumentar tasas. Por ello, una reforma que reduzca crecimiento puede terminar recaudando menos de lo esperado. Cada medida tributaria deberá acompañarse de una evaluación de impacto sobre:

- a) Inversión;
- b) Empleo;
- c) Consumo;
- d) Formalidad;
- e) Competitividad.

El objetivo fiscal y el objetivo de crecimiento no deben enfrentarse innecesariamente.

17. LA BRECHA DEBE RECALCULARSE CADA AÑO

No debe aprobarse una reforma basada en una cifra calculada una sola vez. El Ministerio de Hacienda y Economía deberá actualizar periódicamente:

- a) Ingresos;
- b) Gastos;
- c) Deuda;
- d) Intereses;
- e) Ahorros de reformas;
- f) Gasto tributario;
- g) Subsidios;
- h) Brechas de cumplimiento;

- i) Proyecciones macroeconómicas.

Así podrá determinarse si la necesidad tributaria aumenta o disminuye.

18. CUÁNDO PROCEDERÍA DISCUTIR NUEVOS INGRESOS

Solo después de aplicar o comprometer de manera verificable las reformas anteriores deberá determinarse si queda una necesidad estructural. Si queda, entonces sí deberá discutirse:

- a) Qué impuesto;
- b) Qué base;
- c) Qué tasa;
- d) Quién paga;
- e) Cuánto recauda;
- f) Qué impacto distributivo tendrá;
- g) Qué efecto económico producirá.

No antes.

19. PRINCIPIO DE LA BRECHA FISCAL REAL

RD Propone propone establecer el siguiente principio:

Ninguna reforma tributaria deberá fijar primero una meta de recaudación y buscar después a quién cobrarla

Primero deberá determinarse la necesidad fiscal estructural, después deberán descontarse las reformas capaces de generar recursos sin aumentar tasas. Solo entonces se calculará el requerimiento tributario residual.

CAPÍTULO XII

ARQUITECTURA DEL PACTO FISCAL DOMINICANO

Un acuerdo nacional para ordenar las finanzas públicas antes de aumentar la carga tributaria

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Los capítulos anteriores han demostrado que el problema fiscal dominicano no puede solucionarse mediante una modificación aislada del Código Tributario. Requiere actuar simultáneamente sobre:

- a) Ingresos;
- b) Gasto;
- c) Deuda;

- d) Subsidios;
- e) Informalidad;
- f) Incentivos;
- g) Control;
- h) Contrataciones;
- i) Administración pública;
- j) y crecimiento económico.

Por ello, la herramienta adecuada no es simplemente una “reforma tributaria”, debe ser un Pacto Fiscal Nacional.

2. EL PACTO TIENE FUNDAMENTO LEGAL EXPRESO

La Ley núm. 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 ya ordenó desarrollar este proceso. Su artículo 36 dispone que las fuerzas políticas, económicas y sociales deben alcanzar un pacto fiscal destinado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

El mismo artículo establece que el proceso deberá orientarse, entre otros objetivos, a reducir evasión, mejorar calidad y transparencia del gasto, elevar equidad tributaria, racionalizar incentivos y tarifas, aumentar ahorro corriente y desarrollar políticas fiscales contracíclicas. Por tanto, nuestra propuesta no inventa jurídicamente el Pacto Fiscal.

Propone hacer efectivo y actualizar un mandato pendiente de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

3. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

El artículo 33 de la Ley 1-12 establece que el Consejo Económico y Social debe servir como espacio para la discusión y concreción de pactos entre las fuerzas económicas y sociales. El CES posee además reconocimiento constitucional en el artículo 251 de la Constitución.

En consecuencia, RD Propone considera que el Pacto Fiscal no debe crearse mediante una estructura paralela que sustituya al CES. El CES debe constituir el espacio institucional principal de concertación.

4. PARTICIPANTES

El proceso deberá incluir representación del:

1. Poder Ejecutivo;
2. Congreso Nacional;
3. Gobiernos locales;

4. Sectores empresariales;
5. Trabajadores;
6. Academia;
7. Organizaciones sociales;
8. Profesionales;
9. Mipymes;
10. Sectores productivos;
11. Sociedad civil.

La participación no deberá convertir el Pacto en un mecanismo donde cada actor simplemente defienda sus beneficios actuales. El objetivo deberá ser construir una solución nacional.

5. INFORMACIÓN ANTES DE NEGOCIACIÓN

Uno de los mayores errores sería comenzar preguntando “¿Quién acepta pagar más?” El proceso debe empezar entregando una Cuenta Fiscal Nacional que muestre claramente:

1. Cuánto recauda el Estado;
2. Quién contribuye;
3. Cuánto cuesta cada exención;
4. Cuánto cuestan los subsidios;
5. Cuánto se paga en intereses;
6. Cuánto se destina a cada política;
7. Qué resultados produce;
8. Cuánto déficit existe;
9. Qué trayectoria de deuda se proyecta.

Solo con información compartida puede existir una negociación razonable.

6. PRIMERA FASE: ORDENAMIENTO SIN NUEVOS IMPUESTOS

RD Propone establecer una primera fase de aproximadamente dieciocho a veinticuatro meses concentrada fundamentalmente en:

1. Calidad del gasto;
2. Facturación electrónica;
3. Control de evasión;
4. Evaluación de incentivos;
5. Reforma eléctrica;
6. Formalización;
7. Racionalización administrativa;
8. Contrataciones;

9. Transparencia.

Durante esta etapa deberán comenzar a medirse resultados fiscales.

7. SEGUNDA FASE: EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Al concluir la primera fase se recalculará la brecha fiscal.

Se determinará cuánto espacio produjo efectivamente cada reforma. No se utilizarán estimaciones iniciales. Se utilizarán resultados observados.

8. TERCERA FASE: REFORMA TRIBUTARIA RESIDUAL

Solo si persiste una necesidad estructural significativa deberá avanzarse hacia modificaciones tributarias adicionales. Estas deberán diseñarse conforme a:

1. Legalidad;
2. Equidad;
3. Progresividad;
4. Simplicidad;
5. Competitividad;
6. Protección social.

El tamaño de esa reforma deberá responder a la brecha residual comprobada.

9. CLÁUSULA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Ninguna medida tributaria deberá implementarse sin evaluar previamente su impacto sobre los primeros deciles de ingreso. Cuando una reforma afecte bienes o servicios de consumo básico deberá existir mecanismo compensatorio previo. No posterior.

10. CLÁUSULA DE COMPETITIVIDAD

Las medidas empresariales deberán evaluarse según su posible impacto sobre:

1. Inversión;
2. Empleo;
3. Exportaciones;
4. Formalización;
5. Competencia internacional.

Esto no significa otorgar privilegios permanentes, significa evitar que una reforma bien intencionada reduzca la base económica que pretende gravar.

11. CLÁUSULA DE TRANSPARENCIA

Todo nuevo ingreso permanente deberá identificar dentro del marco presupuestario:

- Objetivo fiscal;
- Estimación recaudatoria;
- Efecto distributivo;
- Evaluación posterior.

No necesariamente deberá asignarse jurídicamente cada impuesto a un gasto específico, porque eso puede introducir rigidez presupuestaria, pero la ciudadanía deberá poder comprender por qué se creó la medida y si produjo el resultado esperado.

12. INFORME ANUAL DEL PACTO FISCAL

El Ministerio de Hacienda y Economía deberá publicar anualmente un informe consolidado mostrando ingresos adicionales, ahorros, evolución del gasto, gasto tributario, subsidios, evasión estimada, deuda, intereses, formalización, indicadores de calidad del gasto y cumplimiento de metas.

El informe deberá permitir distinguir claramente entre proyección y resultado efectivo.

13. TABLERO PÚBLICO

Se propone desarrollar un tablero digital de acceso público. No contendría únicamente documentos descargables, presentaría indicadores comprensibles:

Meta - resultado - diferencia - explicación.

Por ejemplo:

- Reducción esperada de pérdidas eléctricas;
- Reducción observada;
- Ahorro previsto;
- Ahorro efectivo.

La ciudadanía podrá comprobar si los compromisos del Pacto se están cumpliendo.

14. REVISIÓN INDEPENDIENTE

Además del control institucional ordinario, resultaría conveniente que universidades, centros de investigación y organizaciones técnicas puedan reproducir y evaluar los cálculos fiscales utilizando información pública. La transparencia metodológica aumentará la credibilidad del proceso.

15. NO MODIFICAR TODO EN UNA SOLA LEY

El Pacto Fiscal no deberá convertirse necesariamente en un gigantesco proyecto legislativo que modifique simultáneamente decenas de leyes. Sería difícil de analizar y podría generar inseguridad jurídica. La implementación deberá realizarse mediante diferentes instrumentos según corresponda:

medidas administrativas reglamentos, ley presupuestaria, reformas sectoriales, modificaciones específicas del Código Tributario y reformas a leyes de incentivos. Cada instrumento deberá seguir el procedimiento constitucional correspondiente.

16. UNA LEY MARCO DEL PACTO

Posteriormente podría evaluarse la conveniencia de una Ley de Implementación y Seguimiento del Pacto Fiscal, pero su función no sería sustituir las leyes sectoriales. Podría establecer:

- Principios;
- Fases;
- Obligaciones de información;
- Evaluación;
- Indicadores;
- Informes;
- Mecanismos de seguimiento.

Su diseño deberá coordinarse con la Ley 35-24 de Responsabilidad Fiscal para evitar duplicidades.

17. CINCO COMPROMISOS DEL ESTADO

El Estado asumiría frente a la sociedad cinco compromisos básicos:

- | | |
|-----------------|---|
| Primero: | Gastar mejor. |
| Segundo: | Cobrar correctamente lo que ya establece la ley. |
| Tercero: | Revisar privilegios e incentivos. |
| Cuarto: | Proteger a los vulnerables. |
| Quinto: | Solicitar nuevos impuestos únicamente cuando pueda demostrar que las medidas anteriores no son suficientes. |

18. COMPROMISO DE LOS CONTRIBUYENTES

El Pacto tampoco puede imponer obligaciones únicamente al Estado, Ciudadanos y empresas deberán asumir compromisos de:

1. Cumplimiento tributario;
2. Formalización;
3. Facturación;
4. Rechazo al fraude;
5. Cumplimiento de obligaciones laborales;
6. Transparencia empresarial cuando reciban recursos o contratos públicos.

El pacto debe ser recíproco.

19. COMPROMISO POLÍTICO

Uno de los principales riesgos de cualquier reforma fiscal consiste en que cambie completamente cada cuatro años.

Por ello, el Pacto deberá procurar acuerdos suficientes entre las principales fuerzas políticas para garantizar continuidad en aspectos estructurales.

Eso no significa eliminar el derecho de futuros gobiernos a modificar políticas.

Significa alcanzar un consenso básico sobre principios de responsabilidad fiscal.

20. INDICADORES PRINCIPALES

El éxito del Pacto se medirá mediante indicadores como:

1. Presión tributaria;
2. Brecha de cumplimiento;
3. Informalidad;
4. Gasto tributario;
5. Pérdidas eléctricas;
6. Costo de subsidios;
7. Calidad del gasto;
8. Resultado primario;
9. Deuda;
10. Intereses;
11. Inversión pública;
12. Pobreza;
13. Crecimiento;
14. Empleo formal.

El objetivo fiscal no podrá evaluarse aislado de sus consecuencias económicas y sociales.

CAPÍTULO XIII

HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO FISCAL

Reformar por etapas, medir resultados y corregir antes de avanzar

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

El éxito de un Pacto Fiscal no dependerá exclusivamente de la calidad de las medidas que contenga. Dependerá también del orden en que sean ejecutadas.

Una reforma simultánea y abrupta de impuestos, subsidios, gasto público, empleo estatal, incentivos fiscales y tarifas podría provocar efectos económicos y sociales difíciles de administrar.

Por el contrario, una implementación demasiado lenta podría permitir que los desequilibrios fiscales continúen acumulándose.

Por esa razón, RD Propone plantea una implementación gradual, condicionada a resultados y estructurada sobre una secuencia claramente definida.

La regla general será:

diagnosticar - ejecutar - medir - corregir - avanzar.

2. LA IMPLEMENTACIÓN DEBE INTEGRARSE A LOS SISTEMAS EXISTENTES

La República Dominicana ya dispone de un Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública creado mediante la **Ley núm. 498-06**.

Esta legislación establece que las políticas, objetivos, metas y prioridades nacionales deben definirse dentro de un sistema de planificación y posteriormente vincularse con presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, compras, recursos humanos y control interno. También incorpora entre sus principios la eficiencia, transparencia, responsabilidad por la gestión y continuidad de las políticas públicas.

Asimismo, el país cuenta con la Ley núm. 423-06 Orgánica de Presupuesto, la Ley núm. 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo y la Ley núm. 35-24 de Responsabilidad Fiscal.

La implementación del Pacto Fiscal deberá integrarse a estas estructuras. No debe crearse un sistema presupuestario paralelo.

3. VINCULACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

El Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2025-2028 constituye actualmente uno de los principales instrumentos de programación de mediano plazo del Estado, mientras el

Ministerio de Hacienda y Economía continúa publicando informes anuales de avance de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Por tanto, las medidas del Pacto deberán incorporarse progresivamente a:

- a) Planificación nacional;
- b) Planes estratégicos institucionales;
- c) Presupuestos plurianuales;
- d) Presupuesto General del Estado de cada ejercicio;
- e) Marco Fiscal de Mediano Plazo;
- f) Programas presupuestarios orientados a resultados.

El Pacto no deberá existir únicamente como documento político. Deberá aparecer reflejado en los instrumentos mediante los cuales el Estado efectivamente asigna recursos.

4. FASE PREPARATORIA

Durante los primeros noventa días posteriores a la adopción formal del Pacto deberán realizarse las acciones necesarias para establecer una línea base verificable.

Esta etapa incluirá:

- a) Consolidación de información sobre ingresos, gasto, deuda, subsidios, gasto tributario y nómina;
- b) Identificación de las principales brechas de cumplimiento tributario;
- c) Inventario de incentivos fiscales;
- d) Identificación de programas presupuestarios prioritarios para evaluación;
- e) Consolidación de información sobre pérdidas y subsidios eléctricos;
- f) Identificación de procesos de reorganización institucional en curso;
- g) Determinación de indicadores iniciales;
- h) Publicación de la metodología utilizada.

Esta fase no deberá convertirse en un diagnóstico interminable, gran parte de la información ya existe.

El objetivo será ordenarla y establecer un punto de referencia común.

5. PRIMERA FASE: REFORMAS SIN AUMENTOS TRIBUTARIOS GENERALIZADOS

Durante aproximadamente los primeros dieciocho a veinticuatro meses, la prioridad deberá concentrarse en medidas que no requieran aumentar de manera generalizada la carga tributaria.

Entre ellas:

- a) Implementación plena de facturación electrónica;
- b) Fiscalización basada en riesgo;
- c) Evaluación de programas de gasto;
- d) Revisión inicial de incentivos fiscales;
- e) Reducción de pérdidas del sector eléctrico;
- f) Mejor focalización de subsidios;
- g) Continuación de la racionalización institucional;
- h) Implementación completa de los sistemas integrados de recursos humanos;
- i) Aplicación de la nueva Ley de Contrataciones Públicas;
- j) Fortalecimiento de transparencia y trazabilidad.

Esta fase constituye la materialización del principio:

Primero demostrar; después pedir.

6. ESTA PRIORIDAD NO DEBE CONVERTIRSE EN UNA PROHIBICIÓN IRRACIONAL

El criterio anterior no significa que el Estado quede jurídicamente impedido de modificar un impuesto durante los primeros años.

El Congreso Nacional mantiene sus atribuciones constitucionales y podrían producirse emergencias económicas, desastres, crisis internacionales o circunstancias extraordinarias.

Lo que se propone es una regla ordinaria de política fiscal, no una prohibición absoluta. La creación de nuevos impuestos generales deberá ser el instrumento posterior y no el primero.

7. SEGUNDA FASE: EVALUACIÓN Y REFORMA ESTRUCTURAL

Al completar aproximadamente dos años deberá elaborarse la primera gran evaluación del Pacto, determinando:

1. Cuánto aumentó la recaudación por cumplimiento;
2. Cuánto ahorro produjo la revisión del gasto;
3. Cuánto disminuyeron determinados subsidios;
4. Qué incentivos superaron las evaluaciones;
5. Qué instituciones fueron racionalizadas;
6. Qué resultados sociales produjo la transición.

Solo entonces deberá recalcularse la brecha fiscal.

Durante esta segunda fase podrán tramitarse las modificaciones legislativas cuya necesidad haya quedado demostrada.

8. TERCERA FASE: AJUSTE TRIBUTARIO RESIDUAL, SI FUERE NECESARIO

Si después de ejecutar las reformas anteriores persiste una brecha estructural incompatible con la sostenibilidad fiscal, deberá diseñarse un ajuste tributario residual.

El tamaño de ese ajuste deberá responder exclusivamente a la necesidad comprobada. No deberá establecerse primero una meta arbitraria de recaudación.

La discusión comenzará por la brecha resultante. Después se determinará qué combinación de bases, tasas o modificaciones resulta más equitativa y menos distorsionante.

9. CUARTA FASE: CONSOLIDACIÓN 2030-2035

El Pacto deberá continuar más allá del horizonte actual de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Esto resulta necesario porque la Ley núm. 35-24 establece un objetivo de deuda del Gobierno General Nacional equivalente al 40 % del PIB hacia 2035, acompañado por una regla de crecimiento del gasto primario que limita su expansión ordinaria a la inflación proyectada más tres puntos porcentuales.

El período 2030-2035 deberá utilizarse para consolidar:

1. Disciplina fiscal;
2. Revisión periódica del gasto;
3. Evaluación de incentivos;
4. Formalización;
5. Mayor eficiencia eléctrica;

6. Gestión sostenible de deuda.

10. INCORPORACIÓN AL PRESUPUESTO ANUAL

Cada Presupuesto General del Estado deberá identificar cuáles medidas del Pacto Fiscal se encuentran incorporadas. Deberá mostrar:

1. Meta;
2. Recursos asignados;
3. Impacto fiscal esperado;
4. Institución responsable;
5. Indicador;
6. Resultado anterior.

De esta manera, el Pacto dejará de ser una declaración política separada de las decisiones presupuestarias.

11. PRESUPUESTO POR RESULTADOS

DIGEPRES ya dispone de una Metodología de Evaluación de Resultados aplicable a los Programas Presupuestarios Orientados a Resultados, incluyendo criterios para selección, evaluación y utilización de resultados en la gestión presupuestaria.

El Pacto deberá apoyarse en esta capacidad existente. No resulta necesario crear otra metodología paralela. Debe ampliarse progresivamente la aplicación de la que ya existe.

12. CONDICIONES PARA AVANZAR DE UNA FASE A OTRA

El calendario no deberá ser únicamente cronológico. También deberá estar condicionado al cumplimiento de resultados.

Por ejemplo, una modificación gradual del subsidio eléctrico podrá condicionarse a:

1. Reducción comprobada de pérdidas;
2. Mejoras de cobranza;
3. Protección social implementada;
4. Mejoras de calidad del servicio.

Una eventual reforma del ITBIS que pueda impactar hogares vulnerables solo avanzará después de comprobar que el mecanismo compensatorio funciona.

13. MECANISMO DE CORRECCIÓN

Ninguna política pública debería considerarse irreversible únicamente porque forme parte del Pacto. Cuando una medida produzca resultados significativamente diferentes de los esperados deberá ser:

1. Revisada;
2. Modificada;
3. Pospuesta;
4. o, cuando corresponda, revertida.

Un Pacto Fiscal responsable no debe defender errores por razones políticas. Debe corregirlos.

CAPÍTULO XIV

GOBERNANZA INSTITUCIONAL Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

Cada institución dentro de sus competencias y ningún organismo nuevo sin necesidad

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Una política pública puede fracasar incluso cuando su diseño sea correcto si nadie sabe claramente quién debe ejecutarla. El Pacto Fiscal abarcará numerosas instituciones.

Por ello resulta fundamental establecer responsabilidades sin crear una nueva burocracia que duplique las atribuciones existentes. La regla será:

Utilizar primero las instituciones que la República Dominicana ya posee.

2. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMO ESPACIO DE CONCERTACIÓN

El Consejo Económico y Social constituye el espacio institucional natural para la concertación del Pacto.

La Ley núm. 142-15 regula su organización y establece representación de los sectores empresarial, laboral y social. Actualmente el CES mantiene un Pleno conformado conforme a esa estructura legal. El CES no deberá sustituir al Ministerio de Hacienda ni ejecutar política tributaria. Su función será distinta:

1. Facilitar diálogo;
2. Construir consensos;
3. Registrar compromisos;
4. Dar seguimiento social al Pacto.

3. MINISTERIO DE HACIENDA Y ECONOMÍA

El Ministerio de Hacienda y Economía deberá asumir la coordinación técnica fiscal del Pacto dentro de sus competencias. Entre sus responsabilidades estarán:

1. Proyecciones macrofiscales;
2. Evaluación de ingresos;
3. Estimación del gasto tributario;
4. Política fiscal;
5. Deuda;
6. Planificación;
7. Inversión pública;
8. Coordinación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La integración reciente de las funciones anteriormente distribuidas entre Hacienda y Economía reduce determinadas superposiciones institucionales y facilita una visión conjunta entre planificación y política fiscal. El proceso forma parte de la reorganización estatal que, según el MAP, acumulaba 21 procesos de reorganización desde septiembre de 2024 hasta julio de 2026.

4. DIGEPRES

La Dirección General de Presupuesto tendrá un papel central en:

- Evaluación de programas;
- Integración de metas al presupuesto;
- Seguimiento físico-financiero;
- Revisión del gasto;
- Presupuesto por resultados.

Su responsabilidad no deberá extenderse a funciones que legalmente corresponden a otros organismos.

5. DGII Y DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS

Las administraciones tributarias serán responsables de ejecutar las estrategias relacionadas con:

1. Cumplimiento;
2. Fiscalización;
3. Facturación electrónica;
4. Gestión de riesgo;
5. Cobranza;
6. Facilitación;
7. Control aduanero;

8. Reducción de evasión dentro de sus respectivas competencias.

Los objetivos recaudatorios deberán ser compatibles con el respeto al debido proceso y los derechos del contribuyente.

6. MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El MAP deberá liderar las materias relacionadas con:

1. Estructuras organizativas;
2. Empleo público;
3. Racionalización institucional;
4. Servicios compartidos;
5. Descripciones de puestos;
6. Sistemas de gestión de recursos humanos.

La reorganización del Estado no deberá dirigirse desde Hacienda como si fuera únicamente un mecanismo de recorte, Debe realizarse bajo la rectoría administrativa correspondiente.

7. DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

La DGCP será responsable de los componentes relacionados con:

1. Contratación;
2. Competencia;
3. Planificación de compras;
4. Proveedores;
5. Datos contractuales;
6. Riesgo de contratación;
7. Aplicación de la Ley núm. 47-25.

El Pacto deberá aprovechar y evaluar esa nueva legislación antes de proponer otra modificación general.

8. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría conservará su papel dentro del Sistema Nacional de Control Interno. No deberá confundirse control interno con auditoría externa, su participación será especialmente relevante para prevenir irregularidades antes de que el gasto se consolide.

9. CÁMARA DE CUENTAS

La Cámara de Cuentas deberá ejercer sus competencias constitucionales y legales con plena independencia. El Pacto no deberá colocarla bajo una comisión del Poder Ejecutivo.

Podrá utilizar sus auditorías financieras, de cumplimiento y desempeño para evaluar aspectos de la implementación, pero sus prioridades y decisiones deberán permanecer dentro del marco de autonomía correspondiente.

10. CONGRESO NACIONAL

El Congreso tendrá una función insustituible. Le corresponderá:

1. Aprobar las modificaciones tributarias que requieran ley;
2. Modificar leyes de incentivos cuando proceda;
3. Conocer el Presupuesto General;
4. Aprobar financiamiento conforme al marco jurídico;
5. Ejercer fiscalización política;
6. Evaluar informes de implementación.

El Pacto no puede sustituir la competencia legislativa del Congreso mediante acuerdos administrativos.

11. BANCO CENTRAL

El Banco Central continuará ejerciendo de manera independiente sus competencias monetarias, cambiarias y financieras conforme a su marco jurídico. Su información macroeconómica será esencial para las proyecciones fiscales.

Sin embargo, el Pacto no deberá utilizarse para subordinar las decisiones monetarias a las necesidades presupuestarias del Gobierno. La separación institucional debe preservarse.

12. SIUBEN Y DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL SUPÉRATE

SIUBEN deberá desempeñar un papel central en la identificación y actualización de hogares susceptibles de recibir compensaciones.

La Dirección de Desarrollo Social Supérate deberá administrar los mecanismos de apoyo que se establezcan dentro de sus competencias.

En 2025, el Decreto núm. 160-25 inició la integración institucional entre Supérate y ADESS, mientras el Decreto núm. 356-25 reorganizó los principales componentes de la nueva Dirección de Desarrollo Social Supérate.

El Pacto deberá aprovechar esta estructura en lugar de crear otro sistema paralelo de transferencias.

13. COMISIÓN TÉCNICA DEL PACTO

Se propone constituir una *Comisión Técnica Interinstitucional del Pacto Fiscal*. No sería una nueva entidad pública autónoma. Estaría compuesta por representantes técnicos de los órganos directamente vinculados a cada materia. Su función sería:

1. Consolidar información;
2. Coordinar calendarios;
3. Preparar informes;
4. Identificar contradicciones;
5. Dar seguimiento a metas.

No tendría facultades para sustituir las competencias legales de sus integrantes.

14. SECRETARÍA DE CONCERTACIÓN Y SECRETARÍA TÉCNICA

Debe mantenerse una separación clara; el CES coordinará el proceso de concertación social.

Hacienda y Economía coordinará los análisis fiscales dentro del Poder Ejecutivo. Esta separación evita que la entidad encargada de realizar los cálculos económicos controle también el proceso de consenso social.

15. PARTICIPACIÓN DE UNIVERSIDADES Y CENTROS TÉCNICOS

Se propone constituir un mecanismo consultivo independiente integrado por universidades, economistas, especialistas fiscales y centros de investigación. No tendría autoridad para modificar cifras oficiales. Su función sería:

1. Revisar metodologías;
2. Reproducir cálculos;
3. Presentar observaciones;
4. Contribuir al debate.

La pluralidad técnica aumentará la credibilidad.

16. GOBIERNOS LOCALES

Los ayuntamientos deberán participar cuando las medidas afecten directamente:

1. Tributación municipal;
2. Transferencias;

3. Servicios locales;
4. Inversión territorial;
5. Catastro;
6. Gestión de residuos u otras competencias municipales.

El Pacto deberá respetar la autonomía municipal establecida constitucionalmente y por la legislación vigente.

17. MATRIZ DE RESPONSABILIDADES

Cada medida deberá incluir cinco elementos obligatorios:

- a) Responsable principal.
- b) Instituciones colaboradoras.
- c) Instrumento jurídico.
- d) Plazo.
- e) Indicador.

Ninguna medida deberá aparecer simplemente como “responsabilidad del Gobierno”.

18. RESPONSABILIDAD POR RESULTADOS

La Ley núm. 498-06 incorpora expresamente el principio de responsabilidad por la gestión pública y establece que la ejecución de las políticas y objetivos debe encontrarse claramente asignada a las instituciones responsables. El Pacto aplicará ese principio. Cuando una meta no se alcance deberá poder identificarse quién tenía la responsabilidad, qué ocurrió y qué corrección se adoptará.

CAPÍTULO XV

PROTECCIÓN SOCIAL DURANTE LA TRANSICIÓN FISCAL

Ninguna reforma debe equilibrar las cuentas empobreciendo a quienes menos tienen

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Una reforma fiscal puede ser correcta en términos contables y profundamente incorrecta en términos sociales. Eliminar un subsidio puede reducir gasto, ampliar un impuesto puede aumentar ingresos.

Pero si esas medidas deterioran significativamente la capacidad de una familia vulnerable para adquirir alimentos, electricidad, medicamentos o transporte, la reforma

puede profundizar pobreza y desigualdad. Por ello, la protección social no debe incorporarse después del ajuste.

2. PRINCIPIO DE COMPENSACIÓN PREVIA

RD Propone plantea establecer la siguiente regla desde el principio:

Cuando una medida fiscal produzca un impacto material y previsible sobre hogares vulnerables, el mecanismo compensatorio deberá estar operativo antes de que el impacto llegue plenamente al hogar.

Esto significa que la secuencia deberá ser:

- a) Identificar;
- b) Calcular;
- c) Compensar;
- d) Verificar;
- e) Reformar.

3. REPÚBLICA DOMINICANA YA DISPONE DE UNA INFRAESTRUCTURA DE FOCALIZACIÓN

El SIUBEN administra actualmente el Registro Social Universal de Hogares y el Registro Único de Beneficiarios, utilizados para identificar y priorizar población elegible para programas de protección social.

Una nota técnica del organismo reportaba aproximadamente 2.77 millones de hogares registrados al corte de noviembre de 2023, con mecanismos posteriores de actualización, autorregistro e interoperabilidad.

Esta infraestructura resulta mucho más adecuada para desarrollar compensaciones focalizadas que comenzar otro padrón desde cero.

4. ACTUALIZACIÓN PERMANENTE

El principal riesgo de un registro social es quedarse desactualizado. Una familia puede perder su ingreso, otra puede mejorar sustancialmente, un nuevo hogar puede formarse. Por ello, SIUBEN deberá mantener mecanismos permanentes de:

- 1) Actualización;
- 2) Verificación;
- 3) Autorregistro;

- 4) Cruce institucional;
- 5) Revisión de casos.

La Resolución institucional 002-2024 del SIUBEN ya formalizó instrumentos para incorporación y actualización de información dentro del Registro Social Universal.

5. ESTRUCTURA ACTUAL DE PROTECCIÓN SOCIAL

La reorganización realizada durante 2025 creó una nueva Dirección de Desarrollo Social Supérate con responsabilidad sobre componentes como apoyo alimentario, apoyo al hogar, emergencias, cuidados y acompañamiento sociofamiliar.

Adicionalmente, la estructura mantiene mecanismos como Aliméntate, BonoGas y BonoLuz.

Durante el segundo trimestre de 2026, los reportes de ejecución de Supérate continuaban mostrando cumplimiento cercano al 98 % de las metas programadas para transferencias de Aliméntate, BonoGas y BonoLuz.

Esto confirma que existe una infraestructura operativa sobre la cual puede construirse la transición.

6. COMPENSACIÓN ANTE UNA EVENTUAL REFORMA DEL ITBIS

Si en una fase posterior del Pacto se decide ampliar la base del ITBIS sobre determinados bienes actualmente exentos, deberá realizarse previamente una microsimulación distributiva. Se determinará:

- 1) Qué hogares serían afectados;
- 2) Cuánto pagarían adicionalmente;
- 3) Qué proporción de su ingreso representa;
- 4) Qué transferencia sería necesaria para neutralizar o reducir el impacto.

La compensación deberá concentrarse en los hogares que realmente la necesitan.

7. COMPENSACIÓN ELÉCTRICA

La reforma eléctrica deberá abandonar progresivamente el principio de subsidiar indiscriminadamente la energía y avanzar hacia la protección directa de hogares vulnerables. El BonoLuz constituye una estructura ya existente que puede ser perfeccionada.

La modificación tarifaria y la compensación deberán desarrollarse coordinadamente.

8. PRECIPICIO DE BENEFICIOS

Uno de los problemas que puede generar un sistema mal diseñado es que una familia pierda completamente una ayuda en cuanto supera ligeramente determinado umbral.

Esto puede producir un incentivo perverso. RD Propone recomienda utilizar, cuando corresponda, mecanismos de salida gradual. A medida que aumenta la capacidad económica del hogar, determinados subsidios podrían reducirse progresivamente en lugar de desaparecer instantáneamente.

9. SUBSIDIOS TEMPORALES DE TRANSICIÓN

Algunas reformas pueden requerir compensaciones temporales. Por ejemplo, si se modifica progresivamente un subsidio generalizado de combustible o electricidad, determinados hogares podrían recibir un apoyo transitorio. Ese apoyo deberá tener:

- Fecha de inicio;
- Criterios;
- Monto;
- Regla de reducción;
- Condición de terminación.

De esta forma no se sustituirá un subsidio permanente por otro igualmente permanente sin evaluación.

10. MECANISMO DE RECLAMACIÓN

La focalización puede cometer errores. Una persona elegible puede quedar fuera, otra puede recibir un beneficio que no le corresponde. Por ello deberá existir un procedimiento sencillo para:

- Solicitar revisión;
- Actualizar información;
- Presentar documentación;
- Conocer la decisión;
- Recurrir cuando corresponda.

La protección social no puede depender de un algoritmo sin posibilidad de corrección humana.

11. PROTECCIÓN DE DATOS

La focalización utiliza información socioeconómica sensible, por ello, ampliar interoperabilidad no significa publicar datos individuales.

SIUBEN ya reconoce expresamente estándares de confidencialidad y privacidad en la operación del Registro Social Universal y el Registro Único de Beneficiarios.

El tablero público del Pacto deberá utilizar información agregada y anonimizada cuando corresponda.

12. PROTECCIÓN SOCIAL MÁS ALLÁ DE TRANSFERENCIAS

Una familia no sale permanentemente de la vulnerabilidad únicamente porque reciba una transferencia. La estrategia debe complementarse con:

- 1) Educación;
- 2) Capacitación;
- 3) Empleo;
- 4) Salud;
- 5) Cuidados;
- 6) Vivienda;
- 7) Acceso a servicios financieros;
- 8) Emprendimiento.

La Ruta de Superación de la Pobreza impulsada por Supérate y SIUBEN ya trabaja bajo un enfoque de acompañamiento que va más allá de la transferencia monetaria. El Pacto deberá reforzar esa filosofía.

13. COSTO DE LA COMPENSACIÓN

Toda reforma deberá presentar simultáneamente:

- Ingreso fiscal bruto esperado;
- Costo de compensación;
- Ingreso fiscal neto;
- Impacto distributivo.

Por ejemplo, si una medida recauda RD\$20,000 millones pero exige RD\$8,000 millones de compensación social para ser equitativa, su verdadero rendimiento fiscal deberá presentarse como aproximadamente RD\$12,000 millones. Esto evitará inflar las estimaciones de recaudación.

14. PRUEBAS ANTES DE IMPLEMENTACIÓN NACIONAL

Cuando sea técnicamente posible, las nuevas modalidades de compensación deberán probarse antes de una implementación nacional. La prueba permitirá identificar:

- 1) Errores de identificación;

- 2) Problemas de pago;
- 3) Exclusiones;
- 4) Fraude;
- 5) Dificultades tecnológicas.

Una política que funciona en una hoja de cálculo puede presentar problemas cuando llega a cientos de miles de hogares.

15. PROTECCIÓN EN MOMENTOS DE CRISIS

Los sistemas desarrollados para el Pacto también podrán utilizarse para responder a:

- 1) Huracanes;
- 2) Inundaciones;
- 3) Crisis económicas;
- 4) Aumentos extraordinarios de precios;
- 5) Emergencias sanitarias.

Una infraestructura social bien focalizada constituye también un instrumento de resiliencia fiscal.

CAPÍTULO XVI SISTEMA DE INDICADORES, TRANSPARENCIA Y AUDITORÍA CIUDADANA

Lo que no puede medirse tampoco puede exigirse

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Un Pacto Fiscal basado únicamente en compromisos políticos terminaría dependiendo de la voluntad de cada gobierno. Para adquirir permanencia necesita indicadores objetivos.

Cada compromiso deberá poder clasificarse como:

- Cumplido;
- En proceso;
- Retrasado;
- Incumplido.

Y esa clasificación deberá sustentarse en datos.

2. NO CREAR OTRO PORTAL INNECESARIO

El Estado dominicano dispone actualmente de un Portal de Transparencia Fiscal que centraliza información procedente del sistema de administración financiera y permite consultar ejecución presupuestaria, deuda, contrataciones y nómina. Además, ofrece datos abiertos reutilizables en formatos estructurados.

La solución no debe ser crear otra página aislada, el tablero del Pacto deberá integrarse preferiblemente a las plataformas existentes.

3. TABLERO DEL PACTO FISCAL

Se propone desarrollar un módulo denominado Tablero Nacional del Pacto Fiscal. Por cada compromiso mostrará:

- 1) Línea base;
- 2) Meta;
- 3) Resultado;
- 4) Desviación;
- 5) Responsable;
- 6) Fecha de actualización;
- 7) Fuente;
- 8) Metodología.

La información deberá encontrarse disponible tanto visualmente como en formato descargable.

4. INDICADORES DE INGRESOS

Entre los principales deberán incluirse:

- 1) Presión tributaria;
- 2) Recaudación por principales impuestos;
- 3) Brecha de cumplimiento;
- 4) Contribuyentes activos;
- 5) Facturación electrónica;
- 6) Deuda tributaria recuperable;
- 7) Costo de administración tributaria.

5. INDICADORES DE GASTO

Deberán medirse:

- 1) Gasto corriente;
- 2) Gasto de capital;
- 3) Remuneraciones;

- 4) Bienes y servicios;
- 5) Subsidios;
- 6) Transferencias;
- 7) Programas evaluados;
- 8) Ahorro comprobado;
- 9) Resultados de programas.

El ahorro no deberá confundirse con presupuesto no ejecutado. No gastar porque un proyecto se retrasó no constituye eficiencia.

6. INDICADORES DE GASTO TRIBUTARIO

Deberán publicarse:

- 1) Costo total estimado;
- 2) Costo por régimen;
- 3) Beneficiarios agregados cuando legalmente proceda;
- 4) Inversión;
- 5) Empleos;
- 6) Exportaciones;
- 7) Resultado de evaluaciones.

El objetivo será comprobar si el beneficio económico obtenido justifica el costo fiscal.

7. INDICADORES ELÉCTRICOS

El tablero deberá presentar por distribuidora:

- 1) Pérdidas totales;
- 2) Pérdidas técnicas;
- 3) Pérdidas no técnicas;
- 4) Cobranza;
- 5) Usuarios medidos;
- 6) Subsidio recibido;
- 7) Calidad del servicio.

Esto permitirá diferenciar problemas tarifarios de problemas de gestión.

8. INDICADORES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Entre ellos:

- 1) Número de instituciones;
- 2) Procesos de reorganización;
- 3) Ahorros documentados;
- 4) Empleados públicos;
- 5) Vacantes;
- 6) Servicios compartidos;
- 7) Digitalización;
- 8) Redistribución de personal.

Las reorganizaciones deberán evaluarse por resultados y no por cantidad de decretos emitidos.

9. INDICADORES DE CONTRATACIONES

Deberán incluirse:

- 1) Promedio de oferentes;
- 2) Procesos con un único oferente;
- 3) Tiempo de contratación;
- 4) Variaciones contractuales;
- 5) Precios comparables;
- 6) Retrasos;
- 7) Sanciones;
- 8) Ahorros mediante compras consolidadas.

La nueva Ley de Contrataciones proporciona una oportunidad para establecer desde ahora una línea base moderna.

10. INDICADORES SOCIALES

Ningún tablero fiscal estará completo si únicamente mide pesos, deberá monitorear simultáneamente:

- 1) Pobreza;
- 2) Empleo;
- 3) Informalidad;
- 4) Ingreso laboral;
- 5) Acceso a salud;
- 6) Aprendizaje;
- 7) Seguridad alimentaria;
- 8) Cobertura de protección social.

Una mejora fiscal acompañada por un deterioro social severo deberá activar una revisión.

11. INDICADORES DE DEUDA

Se publicarán de manera comprensible:

- 1) Deuda por perímetro institucional;
- 2) Deuda/PIB;
- 3) Intereses/PIB;
- 4) Intereses/ingresos;
- 5) Vencimientos;
- 6) Moneda;
- 7) Tasa fija o variable;
- 8) Plazo promedio;
- 9) Resultado primario.

Deberá evitarse presentar diferentes conceptos de deuda como si fueran directamente comparables.

12. FRECUENCIA

No todos los indicadores necesitan actualizarse mensualmente. Se propone:

- 1) Actualización mensual para variables financieras disponibles;
- 2) Actualización trimestral para indicadores operativos;
- 3) Evaluación anual para resultados estructurales;
- 4) Evaluaciones plurianuales para determinados impactos.

La frecuencia deberá responder a la naturaleza del indicador.

13. METODOLOGÍAS PÚBLICAS

Cada indicador deberá incluir una ficha metodológica. La ciudadanía deberá saber:

- 1) Qué mide;
- 2) Cómo se calcula;
- 3) Qué fuente utiliza;
- 4) Qué limitaciones tiene.

Cuando una metodología cambie, deberá explicarse. Así se evita mejorar artificialmente un indicador simplemente cambiando la manera de calcularlo.

14. DATOS ABIERTOS

Cuando no exista una restricción legal, la información deberá publicarse en formatos reutilizables.

La Ley núm. 200-04 garantiza el acceso a la información pública y el Portal Único de Transparencia funciona actualmente como plataforma central para el ejercicio de ese derecho.

La apertura de datos permitirá que universidades, periodistas, empresas y ciudadanos puedan reproducir análisis.

15. AUDITORÍA CIUDADANA

La participación ciudadana no tendrá capacidad para sustituir:

- 1) Cámara de Cuentas;
- 2) Contraloría;
- 3) Ministerio Público;
- 4) Congreso;
- 5) DGCP;
- 6) DGII.

Su función será adicional. La ciudadanía podrá observar, comparar y cuestionar. Las decisiones administrativas, civiles o penales corresponderán a las autoridades competentes.

16. INFORME ANUAL DEL PACTO

Cada año deberá publicarse un Informe de Cumplimiento del Pacto Fiscal. El documento deberá presentar:

- 1) Meta;
- 2) Resultado;
- 3) Explicación;
- 4) Medida correctiva;
- 5) Impacto fiscal.

No deberá limitarse a enumerar actividades realizadas. Su enfoque será resultados.

17. PRESENTACIÓN PÚBLICA ANUAL

El informe deberá ser presentado públicamente ante el CES. Los responsables de los principales componentes podrán explicar resultados y responder preguntas. Esto permitirá transformar el seguimiento en un ejercicio real de rendición de cuentas.

18. VERIFICACIÓN INDEPENDIENTE

Universidades y organizaciones técnicas podrán publicar evaluaciones independientes utilizando los mismos datos.

Cuando existan discrepancias metodológicas importantes deberán publicarse las razones.

La crítica técnica no debe considerarse una amenaza al Pacto.

Debe considerarse una herramienta de mejora.

19. ALERTAS

El tablero podría utilizar un mecanismo sencillo:

Verde: meta cumplida o dentro del rango.

Amarillo: desviación relevante que requiere atención.

Rojo: incumplimiento significativo.

El color por sí solo no será suficiente.

Siempre deberá acompañarse de datos y explicación.

20. PRIVACIDAD

La transparencia tiene límites legítimos. No deberá publicarse información tributaria individual protegida, expedientes reservados, información privada de hogares vulnerables ni datos cuya divulgación esté legalmente restringida.

La transparencia fiscal debe coexistir con privacidad y debido proceso.

CAPÍTULO XVII

PLAN FISCAL DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

Del ordenamiento inmediato a la sostenibilidad fiscal de 2035

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

La sostenibilidad fiscal no puede alcanzarse en un solo presupuesto. Las decisiones actuales tienen efectos durante años, por ello, RD Propone plantea organizar el Pacto Fiscal alrededor de tres horizontes corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

Cada uno tendrá objetivos diferentes.

2. PUNTO DE PARTIDA

Para 2026, el Presupuesto General del Estado contemplaba un déficit financiero del Gobierno Central cercano al 3.2 % del PIB, acompañado simultáneamente por un superávit primario de alrededor del 0.5 % del PIB. Esta diferencia resulta fundamental.

Indica que antes del pago de intereses existe un balance primario positivo, mientras el servicio financiero convierte el resultado global en déficit, por tanto, la situación requiere corrección gradual, pero no necesariamente un ajuste fiscal abrupto.

3. CORTO PLAZO: PRIMEROS DOS AÑOS

El objetivo principal deberá ser crear espacio fiscal sin debilitar la economía.

Las prioridades serán:

- a) Reducir incumplimiento tributario;
- b) Implementar plenamente facturación electrónica;
- c) Revisar gasto;
- d) Evaluar incentivos fiscales;
- e) Reducir pérdidas eléctricas;
- f) Mejorar compras;
- g) Continuar reorganización institucional;
- h) Proteger hogares vulnerables;
- i) Mantener cumplimiento de la Ley 35-24.

Durante esta fase no deberá perseguirse déficit cero.

4. META DEL CORTO PLAZO

El objetivo será conseguir una mejora estructural suficiente para:

- a) Evitar un deterioro de la deuda;
- b) Mantener inversión pública;
- c) Proteger gasto social prioritario;
- d) Preservar capacidad de respuesta ante emergencias.

Los resultados de ahorro y recaudación deberán medirse antes de asignar metas tributarias adicionales.

5. INVERSIÓN PÚBLICA NO DEBE CONVERTIRSE EN LA VARIABLE DE AJUSTE

Una de las maneras más rápidas de reducir un déficit es disminuir inversión. También puede ser una de las más costosas a largo plazo.

Carreteras, agua, electricidad, escuelas, hospitales e infraestructura digital pueden aumentar productividad futura, por ello, el ajuste deberá priorizar gasto improductivo antes que inversión pública económicamente y socialmente justificada.

6. MEDIANO PLAZO: TRES A CINCO AÑOS

Durante el período intermedio deberán comenzar a observarse resultados más estructurales. Las prioridades serán:

- a) Formalización;
- b) Reducción de gasto tributario injustificado;
- c) Mejoras permanentes del sistema eléctrico;
- d) Consolidación institucional;
- e) Mejor administración tributaria;
- f) Mayor superávit primario;
- g) Reducción progresiva del déficit global.

7. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO COMO GUÍA

La República Dominicana ya publica un Marco Fiscal de Mediano Plazo. El correspondiente a 2026-2030 constituye actualmente el principal documento oficial para proyectar ingresos, gasto, resultado fiscal, deuda y riesgos durante ese período.

El Pacto deberá actualizarse conjuntamente con ese instrumento, no deberá manejar una proyección paralela desconectada de las cifras oficiales.

8. SUPERÁVIT PRIMARIO

Para estabilizar y reducir gradualmente la deuda resulta necesario mantener balances primarios compatibles con el crecimiento, las tasas de interés y el nivel de endeudamiento.

Pero el objetivo no debe ser obtener el mayor superávit posible. Un superávit excesivamente elevado conseguido mediante reducción indiscriminada de inversión o servicios podría perjudicar el crecimiento y finalmente deteriorar la propia sostenibilidad fiscal.

La meta deberá calcularse periódicamente.

9. LARGO PLAZO: 2030-2035

La Ley núm. 35-24 proporciona el principal ancla:

Convergencia de la deuda del Gobierno General Nacional hacia 40 % del PIB en 2035.

Este objetivo deberá alcanzarse de manera compatible con:

- Crecimiento;
- Inversión;
- Estabilidad social;
- Resiliencia climática;
- Protección de servicios esenciales.

10. NO FIJAR UNA TRAYECTORIA IRREAL

El camino hacia 40 % no necesariamente deberá ser lineal. Una recesión, huracán o emergencia podría justificar temporalmente una desviación conforme a los mecanismos de excepción establecidos en el marco fiscal.

Lo importante será regresar posteriormente a una trayectoria sostenible. La disciplina fiscal no significa ignorar la realidad económica.

11. DESTINO DEL ESPACIO FISCAL

Los recursos obtenidos mediante las reformas no deberán utilizarse completamente para aumentar nuevo gasto. Se propone distribuir progresivamente el espacio fiscal entre tres objetivos:

Consolidación fiscal:	Reducir déficit y deuda.
Inversión pública:	Financiar proyectos de alta rentabilidad social y económica.
Prioridades sociales:	Mejorar servicios esenciales y protección de población vulnerable.

La proporción dependerá de las circunstancias económicas de cada ejercicio.

12. FONDO PARA CONTINGENCIAS

En años de crecimiento favorable y resultados fiscales superiores a lo previsto deberá evaluarse la conveniencia de acumular reservas para emergencias. Esto permitirá reducir la necesidad de endeudamiento extraordinario cuando ocurran desastres naturales, crisis externas, pandemias o choques de precios.

El mecanismo deberá coordinarse cuidadosamente con las normas presupuestarias y fiscales vigentes.

13. REGLA PARA INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Los ingresos extraordinarios no recurrentes no deberán utilizarse sistemáticamente para financiar gastos permanentes.

Por ejemplo:

- a) Una venta de activos;
- b) Un ingreso excepcional;
- c) Una recuperación extraordinaria;
- d) Una operación no repetible.

Crear un gasto salarial permanente sobre la base de un ingreso que ocurrirá una sola vez genera déficit futuro.

14. REGLA PARA NUEVOS PROGRAMAS

Todo programa permanente deberá identificar una fuente sostenible de financiamiento, además deberá mostrar:

- a) Costo inicial;
- b) Costo proyectado a cinco años;
- c) Población;
- d) Resultado;
- e) Riesgo fiscal.

Esto reducirá la creación de compromisos cuyos costos aparecen varios años después.

15. CRECIMIENTO COMO COMPONENTE FISCAL

La sostenibilidad de la deuda depende también del denominador: el PIB.

Una economía que aumenta productividad, inversión y empleo formal puede mejorar sus indicadores fiscales incluso sin grandes aumentos de tasas. Por esa razón, la política fiscal deberá evitar medidas que destruyan innecesariamente:

- a) Inversión;
- b) Competitividad;
- c) Empleo;
- d) Formalización.

La mejor política fiscal no necesariamente es la que produce más ingresos durante el próximo año. Puede ser la que amplía sostenidamente la economía sobre la cual se recaudarán impuestos durante las próximas décadas.

16. ESCENARIOS DE RIESGO

Cada planificación deberá incorporar al menos:

- a) Escenario base;

- b) Escenario favorable;
- c) Escenario adverso.

El adverso deberá considerar variables como:

- a) Menor crecimiento;
- b) Mayores tasas internacionales;
- c) Depreciación;
- d) Choques energéticos;
- e) Eventos climáticos.

Hacienda ya publica un Informe de Riesgos Fiscales, por lo que estas evaluaciones deberán coordinarse con ese instrumento y no duplicarlo.

17. METAS FLEXIBLES, REGLAS FIRMES

Las cifras económicas cambian, por tanto, las metas anuales deben adaptarse a nueva información. Pero los principios fundamentales deberán permanecer:

- a) No ocultar deuda;
- b) No financiar gastos permanentes con ingresos transitorios;
- c) Respetar la regla fiscal;
- d) Medir beneficios fiscales;
- e) Evaluar gasto;
- f) Proteger vulnerables;
- g) Mantener transparencia.

18. TRANSICIÓN MÁS ALLÁ DE LA END 2030

La Estrategia Nacional de Desarrollo vigente alcanza hasta 2030. La política fiscal, sin embargo, debe continuar.

Antes de concluir ese período, la República Dominicana deberá definir el instrumento estratégico que suceda o actualice la END.

El Pacto Fiscal deberá quedar suficientemente institucionalizado para integrarse a ese nuevo marco nacional de planificación sin necesidad de comenzar nuevamente desde cero.

19. VISIÓN PARA 2035

El resultado esperado no deberá reducirse a una deuda de 40 % del PIB.

Para 2035 aspiramos a un Estado que:

- a) Recaude de una base más amplia;
- b) Dependá menos de evasión y deuda;
- c) Evalúe sus programas;
- d) Focalice subsidios;
- e) Mantenga incentivos únicamente cuando funcionen;
- f) Administre mejor su nómina;
- g) Publique información útil;
- h) Invierta más eficientemente;
- i) Proteja a los vulnerables.

La cifra de deuda será una consecuencia de ese conjunto de reformas.

20. MATRIZ GENERAL DEL PLAN

Horizonte	Prioridad fundamental	Resultado esperado
0-2 años	Ordenamiento y eficiencia	Crear espacio fiscal sin aumentos tributarios generalizados como primera medida
3-5 años	Reforma estructural	Reducir brechas de cumplimiento, subsidios ineficientes y beneficios injustificados
5-9 años	Consolidación	Mejorar balance fiscal y converger hacia sostenibilidad de deuda
2035	Meta estructural	Deuda del Gobierno General Nacional compatible con el ancla del 40 % del PIB y un Estado fiscalmente más eficiente

CAPÍTULO XVIII

RUTA LEGISLATIVA, REGLAMENTARIA Y ADMINISTRATIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Reformar únicamente aquello que realmente necesita ser reformado

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Uno de los riesgos más frecuentes al elaborar una política pública integral consiste en asumir que cada propuesta requiere una nueva ley. No necesariamente es así.

Durante el desarrollo del Pacto Fiscal Dominicano se ha comprobado que la República Dominicana dispone ya de un entramado jurídico amplio en materia presupuestaria, tributaria, fiscal, administrativa, de contratación pública, control, planificación,

electricidad, seguridad social y administración municipal. En numerosos casos, el problema no radica en ausencia de legislación. Radica en:

- a) Incumplimiento;
- b) Aplicación incompleta;
- c) Falta de reglamentación;
- d) Débil interoperabilidad;
- e) Ausencia de medición;
- f) Insuficiente coordinación entre instituciones.

Por tanto, RD Propone plantea que la implementación del Pacto siga un principio de economía legislativa:

no crear una nueva norma cuando el objetivo pueda alcanzarse mediante el cumplimiento efectivo de una norma existente.

2. CUATRO NIVELES DE INTERVENCIÓN

Cada medida contemplada por el Pacto deberá clasificarse previamente según el instrumento jurídico necesario para ejecutarla.

NIVEL I. MEDIDA ADMINISTRATIVA

Podrá ejecutarse utilizando las atribuciones actualmente reconocidas a una institución.

Ejemplos:

- Mejorar cruces de información legalmente permitidos;
- Establecer indicadores;
- Realizar evaluaciones;
- Publicar información agregada;
- Implementar controles;
- Reorganizar procedimientos internos.
- No requerirá nueva legislación.

NIVEL II. REGLAMENTACIÓN

Cuando la ley ya reconozca determinada facultad pero sea necesario desarrollar procedimientos técnicos o administrativos, podrá utilizarse:

- Decreto;
- Reglamento;
- Resolución;
- Norma general;

- Instructivo.

Siempre deberá respetarse la jerarquía normativa. Una resolución administrativa no podrá modificar una obligación creada mediante ley.

NIVEL III. MODIFICACIÓN LEGAL

Deberá intervenir el Congreso Nacional, cuando la propuesta altere:

- a) Tributos;
- b) Bases imponibles;
- c) Exenciones establecidas por ley;
- d) Derechos;
- e) Obligaciones;
- f) Competencias;
- g) Instituciones creadas legislativamente;
- h) Sanciones,

NIVEL IV. REFORMA CONSTITUCIONAL

Las propuestas desarrolladas en este Pacto han sido diseñadas para funcionar dentro del marco constitucional vigente. No se identifica, en principio, la necesidad de modificar la Constitución para ejecutar sus componentes fundamentales.

3. MARCO CONSTITUCIONAL

Cualquier desarrollo legislativo deberá respetar especialmente los principios constitucionales relacionados con:

- a) Legalidad tributaria;
- b) Justicia;
- c) Igualdad;
- d) Equidad;
- e) Administración Pública;
- f) Debido proceso;
- g) Autonomía municipal;
- h) Acceso a información;
- i) Propiedad;
- j) Seguridad jurídica;
- k) Control de los recursos públicos.

El artículo 243 de la Constitución establece los principios fundamentales del régimen tributario. Los artículos relativos a la Administración Pública exigen eficacia, economía y transparencia.

Y los artículos 199 y siguientes reconocen autonomía administrativa, normativa y presupuestaria a los gobiernos locales dentro del ámbito establecido por la Constitución y las leyes. Por tanto, una reforma fiscal no podrá utilizar la necesidad de recaudar como argumento para ignorar derechos constitucionales.

4. LEY NÚM. 1-12 DE ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

La primera base legal del Pacto Fiscal ya existe. El artículo 36 de la Ley núm. 1-12 dispuso expresamente que las fuerzas políticas, económicas y sociales debían arribar a un pacto fiscal orientado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad fiscal de largo plazo. La propia disposición incluyó entre sus elementos:

- a) Reducción de evasión;
- b) Mayor eficiencia y transparencia del gasto;
- c) Equidad tributaria;
- d) Revisión de incentivos;
- e) Racionalización de tarifas;
- f) Incremento del ahorro corriente;
- g) y establecimiento de responsabilidad fiscal.

Una parte importante de aquel mandato continúa siendo plenamente pertinente, por ello, RD Propone considera que el presente documento debe ser presentado como una propuesta de actualización y ejecución del Pacto Fiscal previsto desde 2012, no como una iniciativa desconectada de la planificación nacional.

5. LEY NÚM. 35-24 DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La aprobación de la Ley núm. 35-24 materializó uno de los componentes expresamente previstos por la END. Esta legislación introdujo:

- a) Una regla sobre crecimiento del gasto primario;
- b) Un ancla de deuda;
- c) Mecanismos de seguimiento;
- d) Transparencia;
- e) Cláusulas de escape para circunstancias extraordinarias;
- f) y responsabilidades asociadas al cumplimiento fiscal.

El Ministerio de Hacienda y Economía tiene responsabilidades expresas de seguimiento e incorporación de estas reglas al presupuesto y al Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por ello, el Pacto Fiscal no deberá crear una segunda regla fiscal.

Deberá ayudar a cumplir mejor la que ya existe.

6. LEY NÚM. 423-06 ORGÁNICA DE PRESUPUESTO

Esta legislación deberá constituir uno de los principales instrumentos de ejecución. Muchas de las reformas propuestas sobre evaluación, programación, calidad del gasto, información presupuestaria, resultados, gasto tributario, pueden comenzar mediante sus disposiciones actuales.

Sin embargo, después de un período de implementación podría resultar conveniente modernizar determinadas disposiciones para institucionalizar:

- Revisiones periódicas del gasto;
- Evaluaciones obligatorias de determinados programas;
- Consecuencias presupuestarias derivadas del desempeño;
- y presentación sistemática de información sobre calidad del gasto.

Una eventual modificación deberá realizarse después de comprobar qué limitaciones concretas presenta la legislación vigente.

7. CÓDIGO TRIBUTARIO

La Ley núm. 11-92 y sus modificaciones continuará siendo el instrumento central de la tributación interna. No se recomienda iniciar el Pacto sustituyendo completamente el Código Tributario. En una primera fase deberán utilizarse al máximo:

- Facturación electrónica;
- Gestión de riesgo;
- Fiscalización;
- Cobranza;
- Interoperabilidad legalmente autorizada;
- Simplificación;
- y formalización.

Posteriormente, si la evaluación identifica limitaciones estructurales, podrá elaborarse una reforma tributaria específica. Esta deberá indicar claramente:

- a) Qué artículo se modifica;
- b) Qué problema pretende resolver;
- c) Qué cantidad razonablemente se espera recaudar;

- d) Qué contribuyente será afectado;
- e) Qué consecuencias económicas pueden producirse.

8. LEGISLACIÓN SOBRE FACTURACIÓN ELECTRÓNICA

La Ley núm. 32-23 proporciona actualmente la base jurídica para la expansión de la facturación electrónica. El Pacto no debe sustituir ese sistema, debe acelerar su aprovechamiento para:

- a) Prellenar declaraciones;
- b) Detectar inconsistencias;
- c) Simplificar cumplimiento;
- d) Mejorar fiscalización;
- e) y reducir fraude.

Cualquier modificación deberá realizarse únicamente cuando la experiencia de implementación demuestre una necesidad específica.

9. LEYES DE INCENTIVOS

Los incentivos creados mediante leyes especiales no podrán eliminarse mediante simples resoluciones administrativas. Cuando la evaluación determine que un beneficio debe modificarse, el procedimiento deberá respetar legalidad, seguridad jurídica, derechos adquiridos, estabilidad contractual cuando corresponda, razonabilidad y confianza legítima. Se recomienda evitar eliminaciones retroactivas.

Las reformas deberán diseñarse preferentemente para actuar hacia el futuro, establecer períodos de transición y respetar las condiciones jurídicas bajo las cuales fueron realizadas inversiones legítimas.

10. LEGISLACIÓN DE CONTRATACIONES

La Ley núm. 47-25 de Contrataciones Públicas comenzó su aplicación en 2026. Por tratarse de una legislación reciente, RD Propone considera improcedente impulsar inmediatamente otra reforma general. Debe evaluarse primero su funcionamiento.

Las primeras prioridades deberán ser:

- a) Implementación;
- b) Digitalización;
- c) Datos abiertos;
- d) Competencia;
- e) Profesionalización;
- f) Control;

g) Medición.

Solamente cuando la evidencia revele vacíos significativos deberá considerarse otra modificación legislativa.

11. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La racionalización estatal encuentra actualmente apoyo suficiente en:

- a) Ley núm. 247-12;
- b) Decreto núm. 353-24;
- c) Ley núm. 41-08;
- d) Ley núm. 105-13;
- e) y demás normas de organización y recursos humanos.

Muchas fusiones o reorganizaciones podrán ejecutarse administrativamente. Otras requerirán legislación cuando la institución haya sido creada mediante ley y la modificación afecte elementos reservados al legislador.

Cada proceso deberá contar con un dictamen jurídico previo que determine cuál instrumento corresponde.

12. SECTOR ELÉCTRICO

Las reformas deberán articularse con la Ley General de Electricidad núm. 125-01 y sus modificaciones, Reglamento de Aplicación, normativas de la Superintendencia de Electricidad y compromisos del Pacto Eléctrico.

No resulta necesario aprobar inmediatamente otra ley general del sector eléctrico para comenzar a reducir pérdidas, mejorar cobranza, modernizar medición, focalizar subsidios o publicar indicadores.

13. SEGURIDAD SOCIAL

Cualquier modificación significativa relacionada con cotizaciones, cobertura o derechos de seguridad social deberá respetar la Ley núm. 87-01 y sus modificaciones.

La formalización empresarial no podrá utilizarse para reducir derechos laborales o de seguridad social mediante mecanismos administrativos.

Cuando se requieran regímenes transitorios deberán estudiarse cuidadosamente su sostenibilidad financiera y su compatibilidad con la legislación vigente.

14. CONTROL Y FISCALIZACIÓN

El Pacto deberá coordinarse con:

- a) Ley núm. 10-07 sobre Control Interno;
- b) Ley núm. 18-24 de Cámara de Cuentas;
- c) Ley núm. 200-04 sobre Libre Acceso a la Información;
- d) Ley núm. 311-14 sobre Declaraciones Juradas;
- e) legislación penal aplicable;
- f) y demás normas de integridad.

No deberá crearse una estructura paralela que debilite las competencias constitucionales de control.

15. MATRIZ DE IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA

Para cada medida deberá elaborarse una ficha con:

Elemento	Contenido
Medida	Reforma propuesta
Norma vigente	Ley, decreto, reglamento o resolución aplicable
¿Puede ejecutarse actualmente?	Sí / parcialmente / no
Modificación necesaria	Administrativa / reglamentaria / legal
Institución responsable	Órgano competente
Impacto fiscal	Estimación
Impacto social	Evaluación
Plazo	Implementación
Indicador	Resultado verificable

Esta matriz deberá convertirse en uno de los principales anexos técnicos del Pacto.

16. PROHIBICIÓN DE LEGISLAR SIN EVALUACIÓN DE IMPACTO

RD Propone recomienda que toda reforma fiscal sustantiva esté acompañada por una Memoria de Impacto Fiscal, Económico y Social. Esta deberá estimar recaudación o ahorro, costo administrativo, impacto distributivo, impacto sobre inflación, efecto sobre inversión, empleo, formalización y riesgos jurídicos.

Una reforma tributaria no debería aprobarse simplemente porque produce una cifra recaudatoria, debe conocerse qué efectos produce alrededor de esa cifra.

17. REVISIÓN POSTERIOR DE LAS LEYES

Las reformas fiscales importantes deberán ser evaluadas después de su entrada en vigencia. Por ejemplo, a los veinticuatro o treinta y seis meses deberá compararse:

- a) Recaudación prevista;
- b) Recaudación obtenida;
- c) Impacto económico previsto;
- d) Impacto observado;
- e) Costo administrativo;
- f) Efectos distributivos.

Esto permitirá corregir medidas que no funcionen como se esperaba.

CAPÍTULO XIX

RIESGOS DEL PACTO FISCAL Y MECANISMOS DE MITIGACIÓN

Una reforma responsable debe estudiar también cómo puede fracasar

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Ninguna política pública de esta magnitud está libre de riesgos. Prometer beneficios sin estudiar posibles consecuencias produciría un documento incompleto.

La República Dominicana opera dentro de una economía abierta, vulnerable a acontecimientos internacionales, eventos climáticos, movimientos financieros y cambios en los precios de energía.

A ello se agregan riesgos políticos, sociales, administrativos y jurídicos internos, por esa razón, el Pacto Fiscal deberá incorporar desde el inicio un Mapa Nacional de Riesgos de Implementación.

2. RIESGO DE RECAUDAR MENOS DE LO ESPERADO

Una reforma puede proyectar determinados ingresos y terminar produciendo menos. Esto puede ocurrir por cambios de comportamiento, menor crecimiento, evasión, litigios, retrasos administrativos o errores de estimación.

La respuesta no deberá ser incrementar automáticamente otra tasa, el presupuesto deberá utilizar estimaciones prudentes y mecanismos de corrección.

3. RIESGO DE SOBRESTIMAR AHORROS

Lo mismo ocurre con el gasto, una institución puede proyectar RD\$10,000 millones de ahorro y conseguir solo RD\$4,000 millones, por ello, los escenarios de los capítulos anteriores no deben incorporarse automáticamente como recursos disponibles.

Los ahorros deberán contabilizarse fiscalmente cuando sean efectivamente comprobables.

4. RIESGO DE DOBLE CONTABILIZACIÓN

Existe una posibilidad particularmente importante. Una misma fuente puede aparecer bajo diferentes conceptos. Por ejemplo:

- La formalización puede aumentar recaudación del ITBIS;
- La reducción de evasión también puede aumentar ITBIS;
- La facturación electrónica puede ser la herramienta que produce ambas cosas.

Si sumamos las tres independientemente, podríamos contar el mismo ingreso varias veces. El modelo fiscal deberá identificar interacciones y evitar duplicidades.

5. RIESGO DE CONTRACCIÓN ECONÓMICA

Un ajuste fiscal demasiado rápido puede reducir consumo, inversión, empleo o crecimiento.

Esto resulta especialmente relevante cuando se incrementan impuestos o se reducen simultáneamente múltiples partidas.

La República Dominicana mantiene actualmente una perspectiva de crecimiento favorable. Al 8 de septiembre de 2026, el Ministerio de Hacienda y Economía reportaba un crecimiento acumulado del PIB de aproximadamente 4.5 % hasta julio y proyectaba una expansión similar para el cierre de 2026, mientras la inflación se situaba ligeramente sobre 5 % en julio y se esperaba inferior a 5.2 % al cierre del año. El Pacto debe preservar esa estabilidad.

6. RIESGO INFLACIONARIO

Algunas medidas pueden aumentar precios, especialmente:

- a) Ampliación de ITBIS;
- b) Reducción de subsidios energéticos;
- c) Modificación de combustibles;
- d) Incrementos tarifarios.

Por ello, cada modificación deberá estimar su impacto directo e indirecto sobre inflación antes de implementarse. Cuando varias medidas tengan efectos inflacionarios deberá evitarse su concentración en el mismo período.

7. RIESGO DE POBREZA

La pobreza monetaria dominicana descendió a 17.3 % durante 2025, su nivel más bajo de la última década, mientras las cifras preliminares del primer trimestre de 2026 la situaban alrededor de 15.4 %.

Una reforma fiscal no debe revertir esos avances, por ello, los escenarios deberán medir la cantidad de hogares que podrían caer por debajo de la línea de pobreza como consecuencia de cada medida.

8. RIESGO SOBRE LA INVERSIÓN

Una modificación tributaria empresarial puede aumentar ingresos públicos pero reducir inversión privada.

No toda reducción de inversión es necesariamente consecuencia de impuestos, pero el riesgo debe estudiarse. Las decisiones deberán considerar rentabilidad, competencia internacional, movilidad del capital, regímenes fiscales regionales, seguridad jurídica e infraestructura.

La República Dominicana compite internacionalmente por inversión. El Pacto no debe ignorarlo.

9. RIESGO DE AUMENTAR INFORMALIDAD

Una carga regulatoria o tributaria mal diseñada puede provocar que pequeños negocios abandonen la formalidad, por ello, cada modificación que afecte Mipymes deberá estudiar:

- Costo de cumplimiento;
- Liquidez;
- Contabilidad;
- Seguridad social;
- Digitalización.

Formalizar no consiste únicamente en registrar, consiste en conseguir que la empresa permanezca formal.

10. RIESGO POLÍTICO

Los costos de una reforma suelen ser inmediatos. Los beneficios pueden tardar años.

Esto genera fuertes incentivos políticos para posponer medidas difíciles, proteger grupos específicos, aumentar gastos, debilitar compromisos después de elecciones. La participación del CES, la publicación de metas y la institucionalización legal de determinadas reglas pueden reducir ese riesgo.

11. RIESGO DE CAPTURA POR GRUPOS DE INTERÉS

Cada incentivo fiscal posee beneficiarios, cada subsidio posee beneficiarios, cada institución pública posee estructuras y empleados. Por ello, prácticamente toda reforma encontrará resistencia.

El proceso deberá exigir que los argumentos para conservar beneficios puedan ser evaluados públicamente mediante datos. La simple capacidad de presión política no deberá constituir justificación suficiente.

12. RIESGO SOCIAL

La eliminación abrupta de subsidios o modificación de impuestos sobre consumo puede producir protestas legítimas cuando las personas perciban que su calidad de vida se encuentra amenazada.

Esto no debe interpretarse únicamente como un problema de comunicación, puede revelar un problema real de diseño. La gradualidad y las compensaciones deberán utilizarse para evitar impactos abruptos.

13. RIESGO JURÍDICO

Una reforma mal diseñada puede provocar acciones de inconstitucionalidad, recursos administrativos, litigios, reclamaciones contractuales, arbitrajes o incertidumbre empresarial. Cada modificación sustantiva deberá contar con análisis jurídico previo. Particular atención deberá prestarse a derechos adquiridos, contratos, concesiones, incentivos otorgados, principio de legalidad, irretroactividad e igualdad.

14. RIESGO INSTITUCIONAL

Una reforma puede fracasar simplemente porque la institución responsable no dispone de personal, tecnología, presupuesto, información, capacidad territorial, por ello, la aprobación legal deberá ir acompañada de una evaluación de capacidad de implementación.

No sirve aprobar una obligación que el Estado no puede administrar.

15. RIESGO TECNOLÓGICO

La creciente integración de facturación electrónica, datos tributarios, información social, nómina, contrataciones, registros, aumentará la eficiencia. También aumentará los riesgos de ciberataques, accesos indebidos, filtraciones o errores automatizados.

El Pacto deberá incorporar seguridad digital, controles de acceso y trazabilidad de consultas.

16. RIESGO CLIMÁTICO

La República Dominicana se encuentra altamente expuesta a huracanes, inundaciones, sequías y eventos extremos. Estos fenómenos pueden aumentar gasto y reducir ingresos simultáneamente.

El Informe de Riesgos Fiscales del Ministerio de Hacienda ya incorpora vulnerabilidades macroeconómicas, empresas públicas y otros pasivos contingentes, y la Ley 35-24 contempla mecanismos de flexibilidad frente a circunstancias extraordinarias. El Pacto deberá incorporar esos escenarios.

17. RIESGO DEL SECTOR ELÉCTRICO

Las empresas eléctricas constituyen uno de los principales riesgos fiscales estructurales. Una reducción del subsidio sin reducir pérdidas puede simplemente trasladar el problema hacia deuda de distribuidoras, generadores, usuarios o deterioro del servicio.

Por ello, la reforma deberá atacar simultáneamente las pérdidas, cobranza, tarifa, inversión y protección social.

18. RIESGO DE FATIGA REFORMADORA

Un programa con demasiadas modificaciones simultáneas puede superar la capacidad administrativa y política del Estado. Por ello, el Pacto establece fases.

No todo tiene que ocurrir el mismo año. La prioridad deberá asignarse en función del impacto fiscal, viabilidad, urgencia y capacidad institucional.

19. MATRIZ GENERAL DE RIESGOS

Riesgo	Probabilidad	Impacto potencial	Respuesta principal
Menor recaudación	Media	Alta	Proyecciones prudentes
Menor ahorro	Alta	Media-Alta	Contabilizar ahorro realizado

Riesgo	Probabilidad	Impacto potencial	Respuesta principal
Inflación	Media	Alta	Gradualidad
Aumento pobreza	Media	Alta	Compensación previa
Menor inversión	Media	Alta	Evaluación económica
Mayor informalidad	Media	Alta	Simplificación
Litigios	Media	Media-Alta	Revisión jurídica
Choque climático	Alta	Alta	Reservas y cláusulas de escape
Resistencia política	Alta	Alta	Concertación
Fallo tecnológico	Media	Alta	Ciberseguridad

20. COMITÉ DE RIESGOS

La Comisión Técnica del Pacto deberá mantener una matriz consolidada utilizando información del Ministerio de Hacienda y Economía y demás organismos competentes.

Los riesgos críticos deberán incorporarse al Informe Anual del Pacto.

CAPÍTULO XX

IMPACTO MACROECONÓMICO, PRODUCTIVO Y SOCIAL DEL PACTO

La sostenibilidad fiscal debe fortalecer el crecimiento y no convertirse en un fin aislado

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

El equilibrio fiscal no constituye el objetivo último de una nación. Las finanzas públicas sostenibles son un instrumento para alcanzar crecimiento, empleo, educación, salud, infraestructura, seguridad, reducción de pobreza y bienestar.

Por ello, el Pacto Fiscal no deberá evaluarse únicamente mediante déficit y deuda. Deberá determinarse también qué ocurre con la economía y con las familias.

2. CONTEXTO MACROECONÓMICO ACTUAL

Después de la desaceleración registrada durante 2025, la economía dominicana mostró una recuperación importante durante 2026. Al mes de julio, el Gobierno reportó

crecimiento acumulado aproximado de **4.5 %**, cifra que coincidía con la proyección de expansión para el cierre del año.

El FMI había proyectado igualmente una recuperación hacia aproximadamente 4.5 % en 2026, con convergencia posterior hacia un crecimiento potencial cercano al 5 %. Estas perspectivas son favorables.

Pero ninguna proyección debe interpretarse como garantía.

3. POR QUÉ IMPORTA EL CRECIMIENTO PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS

Cuando la economía crece, aumentan ingresos, aumentan utilidades, aumenta consumo, aumenta empleo y crece la base tributaria. Una economía en expansión puede aumentar la recaudación incluso manteniendo iguales tasas impositivas. Por ello, el Pacto Fiscal debe proteger el crecimiento.

Una reforma que obtenga RD\$50,000 millones adicionales mediante medidas que reduzcan fuertemente actividad económica puede generar una ganancia fiscal menor de la prevista.

4. EFECTO SOBRE LA INVERSIÓN PRIVADA

La estabilidad fiscal puede mejorar confianza, riesgo país, acceso al crédito, previsibilidad y inversión. Pero una reforma tributaria excesivamente cambiante puede generar el efecto contrario.

Por ello, el Pacto deberá ofrecer una trayectoria previsible. Las empresas deberían conocer con anticipación qué cambios se producirán, cuándo, cómo, durante qué período. La seguridad jurídica constituye también una herramienta de desarrollo.

5. EFECTO SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA

Una de las principales justificaciones del Pacto será liberar recursos para mantener o aumentar inversión pública de calidad. En 2026 el Gobierno reportó una aceleración significativa de la inversión pública, con un incremento de aproximadamente 34 % respecto al período comparable anterior y una ejecución cercana al 60 % del presupuesto disponible hasta ese momento.

El objetivo de consolidación fiscal no deberá revertir necesariamente esa trayectoria, la prioridad será sustituir gasto improductivo antes que inversión rentable.

6. EFECTO SOBRE EMPLEO

Las reformas pueden afectar el empleo de diferentes maneras. Una mejor inversión pública puede generar actividad, la formalización puede ampliar empleo protegido.

Una tributación empresarial mal diseñada puede reducir contrataciones, mientras una reorganización estatal puede alterar empleos públicos. Por ello, cada reforma importante deberá acompañarse de estimaciones sobre empleo directo e indirecto.

7. EFECTO SOBRE MIPYMES

Las Mipymes requieren especial atención porque enfrentan proporcionalmente mayores costos administrativos. El Pacto deberá procurar que la simplificación reduzca trámites, facilite facturación, simplifique contabilidad, facilite pagos y que mejore acceso a financiamiento. Formalización y aumento de productividad deberán avanzar conjuntamente.

8. EFECTO SOBRE POBREZA

Durante 2025, la pobreza monetaria se redujo de 19.0 % a 17.3 %, mientras la pobreza extrema alcanzó aproximadamente 2.2 %. Sin embargo, persistieron diferencias territoriales y poblacionales.

La pobreza rural permaneció superior a la urbana y la niñez continuó presentando niveles de vulnerabilidad considerablemente mayores que el promedio nacional.

Por ello, el análisis distributivo debe ser parte central de cualquier modificación.

9. MAPAS DE POBREZA Y FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

En septiembre de 2026, el Ministerio de Hacienda y Economía publicó los Mapas de Pobreza Monetaria de la República Dominicana 2024, desarrollados con apoyo técnico del Banco Mundial.

El instrumento permite estimaciones a escalas territoriales pequeñas y fue concebido precisamente para mejorar la focalización de transferencias y políticas públicas. El Pacto deberá utilizar estas herramientas.

Una misma política puede producir consecuencias muy distintas en Santo Domingo, una comunidad fronteriza o un municipio rural.

10. EFECTO DISTRIBUTIVO

Toda reforma relevante deberá producir una estimación del impacto por deciles de ingreso. Deberá mostrarse quién gana, quién pierde, cuánto y qué compensación existe.

La expresión “la reforma afecta a todos” es insuficiente. Casi ninguna reforma afecta realmente a todos de la misma manera.

11. CLASE MEDIA

Una política fiscal también debe prestar atención a hogares que no son clasificados como pobres, pero poseen poco margen financiero. Una familia puede encontrarse por encima de la línea de pobreza y ser altamente vulnerable a inflación, enfermedad, desempleo, aumentos energéticos y nuevos impuestos.

Por ello, la evaluación distributiva no deberá limitarse exclusivamente a hogares en pobreza extrema.

12. EFECTO SOBRE DESIGUALDAD

El impacto fiscal debe analizarse considerando simultáneamente impuestos, transferencias y servicios públicos.

Un hogar puede pagar impuestos y recibir beneficios importantes mediante educación pública, salud, subsidios e infraestructura.

Por tanto, el efecto redistributivo del Estado debe calcularse de manera integral.

13. PRODUCTIVIDAD

Una reforma fiscal puede aumentar productividad si:

- a) Mejora infraestructura;
- b) Reduce distorsiones;
- c) Formaliza empresas;
- d) Simplifica trámites;
- e) Mejora educación;
- f) Reduce interrupciones eléctricas;
- g) Aumenta certidumbre.

Por esta razón, parte del espacio fiscal generado deberá orientarse hacia inversiones capaces de aumentar el potencial productivo.

14. COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

República Dominicana compite con Centroamérica, Caribe, México, Colombia, otros destinos, por inversión, turismo, manufactura y servicios. La revisión de incentivos deberá considerar esa realidad.

Pero competitividad no significa mantener indefinidamente todos los beneficios existentes. Significa comparar el costo de un incentivo con el valor que genera y con las condiciones que ofrecen los competidores.

15. IMPACTO REGIONAL

El crecimiento económico dominicano se encuentra territorialmente concentrado. Por ello, la reforma deberá procurar que la consolidación fiscal no amplíe las diferencias entre regiones.

La inversión pública y los programas productivos deberán considerar pobreza, infraestructura, potencial económico, acceso a mercados, vulnerabilidad y población.

16. IMPACTO DE GÉNERO

Los efectos fiscales pueden diferir entre hombres y mujeres debido a participación laboral, estructura de hogares, responsabilidades de cuidado, ingresos y sectores de empleo.

Las estadísticas de pobreza continúan mostrando diferencias relevantes entre hombres y mujeres. Cuando una reforma afecte significativamente hogares vulnerables deberá incorporar análisis por sexo y jefatura del hogar.

17. EVALUACIÓN EX ANTE Y EX POST

Cada reforma estructural deberá tener dos evaluaciones.

Ex ante: Antes de implementarse.

Ex post: Después de observar resultados.

La primera permite decidir y la segunda permite aprender.

18. CUADRO INTEGRADO DE RESULTADOS

El éxito del Pacto deberá evaluarse simultáneamente mediante:

Área	Indicador
Fiscal	Déficit, balance primario, deuda
Tributaria	Recaudación y cumplimiento
Económica	PIB, inversión, productividad
Laboral	Empleo y formalidad

Área	Indicador
Social	Pobreza y desigualdad
Precios	Inflación
Empresarial	Creación y supervivencia de empresas
Territorial	Brechas regionales

Ninguno de estos indicadores deberá analizarse aisladamente.

CAPÍTULO XXI

DIMENSIÓN MUNICIPAL Y TERRITORIAL DEL PACTO FISCAL

Un pacto nacional no puede terminar en la administración central

1. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO

Las finanzas públicas dominicanas no terminan en el Gobierno Central. Los ayuntamientos y distritos municipales prestan servicios directamente relacionados con la calidad de vida cotidiana, recolección de residuos, calles, aceras, parques, mercados, cementerios, ordenamiento urbano, prevención, servicios comunitarios y gestión territorial. Por ello, un verdadero Pacto Fiscal debe incorporar progresivamente la dimensión municipal.

2. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

El artículo 199 de la Constitución reconoce que los municipios y distritos municipales constituyen la base del sistema político-administrativo local y les reconoce patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestaria.

El artículo 200 reconoce la posibilidad de establecer arbitrios municipales dentro de las condiciones definidas por la ley, siempre que no colidan con los impuestos nacionales, el comercio intermunicipal, las exportaciones o la Constitución.

Por tanto, el Pacto Fiscal no deberá centralizar indebidamente recursos o competencias que correspondan a los gobiernos locales.

3. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

La propia Constitución dispone que el Estado debe propiciar la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales conforme a la Constitución y la ley.

La Ley núm. 176-07 desarrolla mecanismos mediante los cuales los ayuntamientos pueden asumir determinadas competencias cuando existan condiciones para ejecutarlas eficientemente.

Existe un principio fundamental:

No deberá transferirse una competencia sin analizar simultáneamente el recurso necesario para ejercerla.

Transferir responsabilidades sin financiamiento no constituye descentralización efectiva.

4. TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

La Ley núm. 166-03 estableció como referencia legal una participación municipal equivalente al 10 % de determinados ingresos fiscales del Estado, bajo las condiciones y exclusiones previstas en esa legislación.

La normativa municipal posterior mantiene un sistema donde los ayuntamientos reciben ingresos propios y transferencias nacionales, y la Tesorería debe transferir los recursos legalmente correspondientes. La discusión sobre financiación municipal deberá ser parte del Pacto.

Pero no debe reducirse exclusivamente a preguntar si se entrega o no determinado porcentaje. También deberá analizar capacidad de gestión, recaudación propia, calidad de servicios, población, pobreza, territorio, competencias y resultados.

5. REVISIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

RD Propone recomienda abrir una evaluación técnica del modelo de financiación municipal. Deberán estudiarse:

- a) Obligaciones legales de transferencia;
- b) Recursos efectivamente presupuestados;
- c) Necesidades financieras municipales;
- d) Capacidad propia de recaudación;
- e) Competencias asignadas;
- f) Calidad de los servicios;
- g) Diferencias poblacionales y territoriales.

No se recomienda resolver este asunto mediante un simple incremento uniforme.

6. FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN

Una eventual modernización futura podría considerar una fórmula que combine factores como, población, pobreza, superficie, dispersión, capacidad fiscal, necesidades de infraestructura y prestación efectiva de servicios.

Esto permitiría reconocer que dos municipios de tamaño poblacional semejante pueden enfrentar necesidades muy diferentes. Cualquier modificación deberá respetar la legislación municipal y requerirá intervención legislativa cuando altere el régimen legal de transferencias.

7. INCENTIVOS AL ESFUERZO FISCAL LOCAL

La transferencia nacional no deberá eliminar los incentivos para desarrollar ingresos propios legítimos. Podrían establecerse componentes adicionales vinculados a actualización catastral, mejor administración, cobro eficiente, digitalización y transparencia.

Sin embargo, un municipio pobre no debe recibir menos recursos simplemente porque su base económica sea reducida. Debe distinguirse entre baja capacidad fiscal y bajo esfuerzo fiscal; no son lo mismo.

8. ARBITRIOS MUNICIPALES

Los arbitrios locales no pueden entrar en conflicto con impuestos nacionales ni afectar el comercio intermunicipal o de exportación, por tanto, el Pacto deberá evitar una proliferación desordenada de cobros locales que convierta la formalización empresarial en un proceso más complejo. Se recomienda avanzar hacia catálogos claros, trámites electrónicos, criterios homogéneos cuando sea posible y a la publicación completa de tarifas.

9. LEY NÚM. 176-07

La Ley del Distrito Nacional y los Municipios establece competencias y obligaciones esenciales. Entre los servicios municipales mínimos se encuentran múltiples funciones vinculadas con:

- Residuos;
- Calles locales;
- Parques;
- Mercados;
- Cementerios;
- Protección ambiental;
- Planeamiento urbano;
- Servicios sociales básicos.

La propia ley dispone además límites sobre el destino de los recursos municipales, incluyendo porcentajes para personal, funcionamiento e inversión. Por tanto, la evaluación fiscal municipal deberá analizar no solamente cuánto recibe cada gobierno local, sino cómo utiliza esos recursos.

10. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La Constitución y la legislación municipal reconocen mecanismos de participación ciudadana. El artículo 236 de la Ley 176-07 vincula el presupuesto participativo especialmente con el gasto municipal destinado a inversión.

El Ministerio de Administración Pública ha destacado que el sistema constituye una obligación para los gobiernos locales y permite participación de las comunidades en identificación, discusión y seguimiento de proyectos. El Pacto Fiscal deberá fortalecerlo.

11. TABLERO FISCAL MUNICIPAL

Se propone desarrollar un componente municipal dentro del Tablero Nacional del Pacto. Por cada ayuntamiento debería permitir consultar transferencias recibidas, ingresos propios, nómina, gasto, inversión, contrataciones, deuda, servicios, auditorías e indicadores. Esto facilitará comparaciones entre municipios semejantes.

12. CONTABILIDAD Y DATOS HOMOGÉNEOS

Uno de los requisitos fundamentales será que los gobiernos locales reporten información utilizando criterios suficientemente comparables. Sin información homogénea resulta difícil determinar qué municipio, administra mejor, invierte más, recauda mejor o presta mejores servicios.

La asistencia técnica del Gobierno Central y de las instituciones municipalistas será esencial.

13. PEQUEÑOS MUNICIPIOS

No todos los ayuntamientos poseen capacidad administrativa suficiente para mantener departamentos completos de:

- a) Compras;
- b) Tecnología;
- c) Catastro;
- d) Contabilidad;
- e) Planificación.

Por ello, deberán promoverse mecanismos de:

- a) Servicios compartidos;
- b) Mancomunidades;
- c) Asistencia técnica;
- d) Plataformas comunes.

Esto puede reducir costos sin reducir autonomía política.

14. RESIDUOS SÓLIDOS

La gestión de residuos constituye una de las áreas donde las responsabilidades municipales poseen importantes consecuencias fiscales, ambientales y sanitarias. El Pacto deberá coordinar su dimensión municipal con la legislación nacional aplicable y con los mecanismos de financiamiento del sector.

Las tasas o contribuciones deberán responder al costo del servicio, capacidad de pago y calidad efectiva de la prestación.

15. CATASTRO Y TERRITORIO

Mejorar el conocimiento sobre, propiedad, uso del suelo, actividad económica, construcción, infraestructura, puede aumentar la capacidad municipal sin aumentar necesariamente las tasas.

La interoperabilidad entre catastros, registros nacionales y administraciones locales representa una oportunidad importante.

16. CONTROL MUNICIPAL

Los ayuntamientos se encuentran sujetos a mecanismos de fiscalización. La Ley 176-07 contempla además responsabilidades de control sobre la utilización de fondos y prevé que la Cámara de Cuentas publique resultados de auditorías correspondientes al ámbito municipal. El aumento de recursos municipales deberá acompañarse de un aumento equivalente en transparencia, capacidad, control y rendición de cuentas.

17. TRANSFERENCIAS CON PROPÓSITO Y TRANSFERENCIAS GENERALES

El sistema puede combinar transferencias generales para garantizar autonomía, y transferencias condicionadas para objetivos específicos de interés nacional.

Pero las transferencias condicionadas no deben llegar a tal magnitud que conviertan al ayuntamiento simplemente en ejecutor administrativo del Gobierno Central. Debe preservarse un espacio real de decisión local.

18. DESCENTRALIZACIÓN GRADUAL

No todas las competencias deben transferirse simultáneamente a todos los municipios. Puede utilizarse un sistema gradual basado en capacidad, población, institucionalidad y experiencia. La descentralización efectiva requiere capacidad previa o simultáneamente construida.

CAPÍTULO XXII

CONCLUSIONES Y PROPUESTA FORMAL DE RD PROPONE

Un nuevo contrato fiscal entre el Estado y la sociedad dominicana

1. PUNTO DE PARTIDA

La República Dominicana necesita enfrentar una realidad; el Estado posee necesidades de financiamiento crecientes. Debe sostener educación, salud, seguridad, infraestructura, protección social, justicia, servicios públicos y obligaciones financieras.

Al mismo tiempo, mantiene una capacidad tributaria relativamente baja respecto al tamaño de la economía. Esta combinación constituye un problema fiscal real.

Negar lo no sería responsable. Pero tampoco sería responsable concluir que la única respuesta consiste en aumentar impuestos.

2. RESULTADOS

El análisis realizado muestra que la situación dominicana contiene simultáneamente una presión tributaria relativamente baja, una base contributiva limitada, elevada informalidad, importantes niveles de incumplimiento, gasto tributario significativo, subsidios de elevada magnitud, presiones provenientes del sector eléctrico, déficits fiscales recurrentes, costos elevados de intereses, necesidades de mejorar la calidad del gasto y oportunidades para racionalizar determinadas estructuras estatales.

El problema es multidimensional, la solución también debe serlo.

3. LA REFORMA FISCAL TRADICIONAL PLANTEA LA PREGUNTA EQUIVOCADA

Frecuentemente la discusión comienza estableciendo una meta: “Necesitamos recaudar RD\$100,000 millones.” A partir de ahí comienza la búsqueda de impuestos capaces de producirlos. RD Propone establece invertir el proceso.

La primera pregunta deberá ser: *¿Cuánto dinero adicional necesita realmente el Estado después de utilizar mejor los recursos existentes?*

4. LA ECUACIÓN DEL PACTO

El nuevo enfoque puede resumirse de la siguiente manera:

*Necesidad fiscal estructural (**menos**) Ahorros razonables por eficiencia (**menos**) Mayor recaudación por cumplimiento (**menos**) Revisión selectiva de beneficios tributarios (**menos**) Ahorros estructurales de subsidios (**menos**) Efectos de formalización y crecimiento que puedan demostrarse sin doble contabilización (**igual a**) Brecha fiscal residual.*

Solo esa brecha residual deberá utilizarse como referencia para discutir nuevos impuestos.

5. EL ESTADO TAMBIÉN FORMA PARTE DEL PACTO

Durante demasiado tiempo, el debate fiscal ha colocado el peso principal sobre el contribuyente. El ciudadano debe:

- Declarar;
- Pagar;
- Cumplir;
- Formalizarse.

Todo ello es legítimo, pero un pacto supone obligaciones para ambas partes. El Estado deberá gastar mejor, evaluar, transparentar, simplificar, controlar, reducir pérdidas, combatir evasión, revisar privilegios y rendir cuentas.

6. CINCO PILARES DEL PACTO FISCAL DOMINICANO

La propuesta de RD Propone se resume en cinco grandes compromisos.

PRIMER PILAR

EFICIENCIA DEL ESTADO

Antes de solicitar nuevos recursos deberán revisarse, programas, nómina, compras, instituciones, inversión y resultados. No con el objetivo de reducir el Estado indiscriminadamente, sino con el objetivo de conseguir más Estado útil por cada peso gastado.

SEGUNDO PILAR

EQUIDAD TRIBUTARIA

Quien posee igual capacidad económica deberá enfrentar una carga semejante, quien posee mayor capacidad deberá contribuir razonablemente más. La formalidad no deberá convertirse en desventaja frente al incumplimiento.

TERCER PILAR

PROTECCIÓN SOCIAL

Las reformas no podrán construirse sobre el sacrificio desproporcionado de hogares vulnerables. Cualquier modificación regresiva deberá acompañarse de compensaciones previas y verificables.

CUARTO PILAR

RESPONSABILIDAD FISCAL

El déficit y la deuda deberán mantenerse dentro de una trayectoria sostenible. Los ingresos extraordinarios no financiarán sistemáticamente gastos permanentes.

El endeudamiento deberá utilizarse responsablemente.

QUINTO PILAR

TRANSPARENCIA Y RESULTADOS

La ciudadanía deberá poder saber:

- ¿Cuánto se prometió?
- ¿Cuánto se recaudó?
- ¿Cuánto se ahorró?
- ¿Cuánto se gastó?
- ¿Qué resultado se produjo?

7. EL PACTO NO PARTE DE CERO

Una de las conclusiones más importantes de este estudio es que la República Dominicana posee buena parte de la arquitectura institucional necesaria.

La Ley núm. 1-12

ya ordenó un Pacto Fiscal.

La Ley núm. 35-24

estableció responsabilidad fiscal.

Existe

legislación presupuestaria.

facturación electrónica.

regulación de contrataciones.

sistema de control interno.

una nueva Ley de Cámara de Cuentas.

estructura de protección social.

planificación nacional.

el Consejo Económico y Social.

Por tanto, el desafío principal ya no consiste en decidir si necesitamos comenzar, consiste en decidir si estamos dispuestos a ejecutar de manera coordinada lo que durante años hemos venido creando separadamente.

8. PROPUESTA FORMAL DE RD PROPONE

RD Propone recomienda que el Poder Ejecutivo promueva formalmente, dentro del Consejo Económico y Social, la apertura de un proceso nacional destinado a actualizar y materializar el Pacto Fiscal establecido por el artículo 36 de la Ley núm. 1-12.

El proceso deberá comenzar con la publicación de una Cuenta Fiscal Nacional de Referencia. Esta deberá establecer de manera transparente:

- Ingresos;
- Gastos;
- Déficit;
- Deuda;
- Intereses;
- Gasto tributario;
- Subsidios;
- Brechas de cumplimiento;
- Informalidad;
- Inversión;
- Principales riesgos fiscales.

A partir de esa línea base deberán iniciarse negociaciones sobre reformas y no sobre cifras políticas previamente predeterminadas.

9. PRIMER COMPROMISO: DOS AÑOS DE ORDENAMIENTO

RD Propone plantea que durante la primera etapa del Pacto, aproximadamente dieciocho a veinticuatro meses, la prioridad sea:

1. Mejorar calidad del gasto;
2. Reducir incumplimiento;
3. Evaluar incentivos;
4. Mejorar electricidad;
5. Racionalizar estructuras;
6. Profundizar facturación electrónica;
7. Formalizar;
8. Mejorar compras;

9. Proteger hogares vulnerables.

Durante este período podrán realizarse las modificaciones legales que resulten imprescindibles, pero el objetivo principal no será un aumento generalizado de tasas.

10. SEGUNDO COMPROMISO: PUBLICAR LOS RESULTADOS

Al finalizar esa etapa deberá publicarse cuánto produjo efectivamente cada reforma.

La sociedad deberá saber:

- Cuánto se ahorró;
- Cuánto aumentó el cumplimiento;
- Cuánto disminuyó el subsidio eléctrico;
- Qué incentivos fueron reformados;
- Cuánto disminuyeron los costos administrativos.

11. TERCER COMPROMISO: RECALCULAR LA BRECHA

Con esos datos deberá calcularse nuevamente la necesidad fiscal estructural. Solo entonces podrá determinarse si existe una necesidad objetiva de ingresos adicionales.

Si no existe, no deberá crearse un nuevo impuesto simplemente porque estaba previsto políticamente. Si existe, deberá explicarse exactamente cuánto falta.

12. CUARTO COMPROMISO: CUALQUIER REFORMA TRIBUTARIA SERÁ RESIDUAL

Una eventual reforma posterior deberá responder exclusivamente a la brecha comprobada. Deberá cumplir legalidad, equidad, progresividad, simplicidad, competitividad y protección social.

Ningún nuevo ingreso deberá introducirse sin explicar qué problema fiscal específico pretende resolver.

13. QUINTO COMPROMISO: TODO NUEVO ESFUERZO TENDRÁ RESULTADOS MEDIBLES

La ciudadanía deberá poder observar qué ocurrió después de aportar recursos adicionales.

Por ejemplo:

- Si el objetivo era mejorar sostenibilidad de deuda, deberá mostrarse la trayectoria.
- Si el objetivo era financiar inversión, deberá mostrarse la inversión.

- Si el objetivo era reducir subsidios, deberá mostrarse la reducción.

14. PROPUESTA DE GOBERNANZA

RD Propone plantea:

CES	:	Concertación y seguimiento social.
Ministerio de Hacienda y Economía	:	Coordinación fiscal y técnica.
DIGEPRES	:	Calidad del gasto y presupuesto por resultados.
DGII y DGA	:	Administración tributaria.
MAP	:	Racionalización y empleo público.
DGCP	:	Contrataciones.
SIUBEN y Supérate	:	Protección social.
Contraloría	:	Control interno.
Cámara de Cuentas	:	Control externo independiente.
Congreso Nacional	:	Legislación, presupuesto y fiscalización política.

No se propone crear otro ministerio ni otra superintendencia.

15. PROPUESTA DE SEGUIMIENTO

Cada año deberá publicarse el *INFORME NACIONAL DEL PACTO FISCAL*

El documento contendrá metas, resultados, ahorros, ingresos, deudas, subsidios, gasto tributario, cumplimiento, indicadores sociales y medidas pendientes. Será presentado públicamente ante el Consejo Económico y Social.

16. PROPUESTA DE REVISIÓN QUINQUENAL

Cada cinco años deberá realizarse una evaluación estructural del Pacto. Se determinará:

- Qué funcionó;
- Qué no funcionó;
- Qué debe mantenerse;
- Qué debe reformarse;
- Qué nuevos riesgos surgieron.

Esto permitirá que el sistema evolucione sin esperar otra crisis fiscal.

17. META 2035

El horizonte final debe armonizarse con la Ley de Responsabilidad Fiscal. Para entonces, República Dominicana deberá procurar:

1. Deuda compatible con el ancla legal;
2. Déficits sostenibles;
3. Mayor base tributaria;
4. Menor evasión;
5. Menor informalidad;
6. Subsidios mejor focalizados;
7. Menores pérdidas eléctricas;
8. Mayor calidad del gasto;
9. Más inversión productiva;
10. Mayor transparencia.

La meta no será únicamente alcanzar un porcentaje de deuda, será haber transformado la manera en que el Estado obtiene y utiliza los recursos públicos.

18. LO QUE RD PROPONE NO ESTÁ PROPONIENDO

Este documento no propone:

- Eliminar indiscriminadamente exenciones;
- Despedir masivamente servidores;
- Eliminar programas sociales;
- Suprimir todos los subsidios;
- Subir automáticamente el ITBIS;
- Alcanzar déficit cero inmediatamente;
- Eliminar la deuda pública;
- Crear decenas de organismos nuevos.

Es importante establecerlo claramente.

19. LO QUE SÍ PROPONEMOS

Proponemos una regla sencilla:

Antes de pedir más, demostrar que se administra mejor.

Y otra igualmente importante:

Si después de administrar mejor todavía hacen falta recursos, recaudar únicamente lo necesario

y distribuir la carga de la manera más justa posible.

20. UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y EL CONTRIBUYENTE

El sistema fiscal funciona mejor cuando existe confianza. El contribuyente necesita saber que:

- Otros también pagan;
- Los privilegios tienen justificación;
- El dinero no se desperdicia;
- Los servicios mejoran;
- Las reglas son claras.

El Estado necesita saber que:

- Las obligaciones son cumplidas;
- La actividad económica se formaliza;
- La evasión disminuye;
- Existe corresponsabilidad ciudadana.

Ese equilibrio constituye la esencia del Pacto.

21. DECLARACIÓN FINAL DE RD PROPONE

La República Dominicana ha demostrado durante décadas una considerable capacidad para crecer, atraer inversión, reducir pobreza y mantener estabilidad macroeconómica.

El desafío siguiente consiste en construir un Estado capaz de acompañar ese progreso sin convertirse en una carga excesiva para la sociedad ni depender permanentemente del endeudamiento. La reforma fiscal que necesita el país no debe comenzar con una lista de nuevos impuestos. Debe comenzar con una pregunta: *¿Estamos utilizando de la mejor manera posible los recursos que ya tenemos?*

Si la respuesta es no, debemos corregirlo.

Después debemos preguntar: *¿Todos los que legalmente deben contribuir están contribuyendo?*

Si la respuesta es no, debemos mejorar el cumplimiento.

Después: *¿Todas las exenciones y subsidios continúan justificándose?*

Si la respuesta es no, debemos revisarlos.

Después: *¿El Estado posee la estructura que realmente necesita?*

Si la respuesta es no, debemos modernizarla.

Y únicamente después de responder honestamente esas preguntas podremos formular la última:

¿Cuánto dinero adicional necesita realmente la República Dominicana?

Ese monto —y solamente ese monto— deberá constituir la base de cualquier nuevo sacrificio fiscal solicitado a la ciudadanía.

El Pacto Fiscal Dominicano propuesto por RD Propone plantea sustituir la lógica tradicional de reforma tributaria por una nueva secuencia de responsabilidad pública:

- | | |
|----------|--|
| Primero: | Ordenar. |
| Segundo: | Evaluar. |
| Tercero: | Cobrar lo que ya corresponde. |
| Cuarto: | Revisar privilegios e ineficiencias. |
| Quinto: | Proteger a los vulnerables. |
| Sexto: | Medir la brecha real. |
| Séptimo: | Solo entonces, si resulta necesario, recaudar más. |

No se trata de impedir que el Estado disponga de los recursos que necesita, se trata de garantizar que no solicite a la sociedad un peso más de lo verdaderamente necesario. Ese debe ser el fundamento de un nuevo contrato fiscal dominicano.

PACTO FISCAL DOMINICANO

ANEXOS TÉCNICOS I AL V

RD PROPONE RD PROPONE

ANEXO TÉCNICO I

**MATRIZ JURÍDICA Y NORMATIVA DEL PACTO FISCAL
DOMINICANO**

1. OBJETIVO

La presente matriz tiene como finalidad identificar las principales disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la ejecución del Pacto Fiscal Dominicano.

Su función será evitar dos errores:

- a) Proponer mediante ley aquello que ya puede ejecutarse administrativamente;
- b) Intentar modificar administrativamente materias que se encuentran reservadas a la ley.

La Constitución vigente de la República Dominicana es la proclamada el **27 de octubre de 2024**.

2. MATRIZ GENERAL

Norma	Materia relacionada con el Pacto	Utilización propuesta	Necesidad inicial de reforma
Constitución de la República Dominicana 2024	Régimen tributario, Administración Pública, presupuesto, municipios, CES, control	Marco superior de todo el Pacto	No
Ley núm. 1-12	Estrategia Nacional de Desarrollo y Pacto Fiscal	Fundamento legal originario del Pacto Fiscal	No
Ley núm. 142-15	Consejo Económico y Social	Concertación nacional y seguimiento social	No
Ley núm. 35-24	Responsabilidad Fiscal	Regla de gasto y trayectoria de deuda	No
Ley núm. 423-06	Presupuesto del Sector Público	Calidad del gasto, evaluación y programación	Eventual modernización posterior

Norma	Materia relacionada con el Pacto	Utilización propuesta	Necesidad inicial de reforma
Ley núm. 498-06	Planificación e Inversión Pública	Vinculación planificación-presupuesto-inversión	No inicialmente
Ley núm. 5-07	Sistema Integrado de Administración Financiera	Integración de información financiera	No
Ley núm. 6-06	Crédito Público	Gestión y contratación de deuda	No inicialmente
Ley núm. 10-07	Control Interno	Prevención y control de uso de recursos	No
Ley núm. 18-24	Cámara de Cuentas	Control externo y auditoría de desempeño	No
Ley núm. 47-25	Contrataciones Públicas	Eficiencia, competencia y trazabilidad	No inicialmente
Decreto núm. 52-26	Reglamento de Ley 47-25	Aplicación de la nueva contratación pública	No
Ley núm. 247-12	Administración Pública	Racionalización institucional	No
Decreto núm. 353-24	Reglamento de Ley 247-12	Reorganización administrativa	No
Ley núm. 41-08	Función Pública	Empleo público, carrera y profesionalización	No inicialmente
Ley núm. 105-13	Regulación Salarial	Política salarial pública	No inicialmente
Ley núm. 11-92	Código Tributario	ISR, ITBIS y administración tributaria	Solo para modificaciones tributarias futuras
Ley núm. 30-26	Medidas procrecimiento y simplificación fiscal	Incorporar cambios tributarios de 2026 a la línea base	No inicialmente
Ley núm. 32-23	Facturación Electrónica	Reducción de evasión y simplificación	No

Norma	Materia relacionada con el Pacto	Utilización propuesta	Necesidad inicial de reforma
Decreto núm. 587-24	Reglamento de Facturación Electrónica	Implementación operativa	No
Ley núm. 125-01	Electricidad	Pérdidas, tarifa, regulación y distribución	Solo si la evaluación identifica vacíos
Ley núm. 87-01	Seguridad Social	Formalización laboral y protección social	Solo para cambios estructurales
Ley núm. 176-07	Municipios	Dimensión fiscal municipal	Posible reforma específica
Ley núm. 166-03	Transferencias municipales	Financiamiento local	Requeriría ley para alterar su régimen

La Ley 423-06, la Ley 498-06, la Ley 6-06, la Ley 5-07 y otras piezas principales del sistema financiero público figuran dentro del marco jurídico oficial de DIGEPRES.

3. NÚCLEO JURÍDICO DEL PACTO

La Ley núm. 1-12 constituye el fundamento político-jurídico central de nuestra propuesta. El artículo 36 estableció expresamente la necesidad de concertar un Pacto Fiscal dirigido a garantizar sostenibilidad de largo plazo y vinculado con medidas como reducción de evasión, calidad del gasto, revisión de incentivos y mayor equidad tributaria.

La *Ley núm. 35-24 de Responsabilidad Fiscal* reconoce expresamente ese mandato de la END y crea reglas para orientar las finanzas públicas hacia una trayectoria fiscal sostenible.

El Pacto propuesto por RD Propone deberá presentarse, por tanto, como una *materialización y actualización de un mandato legal previamente establecido*, no como una figura jurídicamente nueva.

4. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

El CES fue institucionalizado mediante la Ley núm. 142-15 y constituye el órgano natural de concertación para un proceso de esta naturaleza. Su estructura legal incorpora representación de los sectores empresarial, laboral y social. No se recomienda crear otro Consejo Nacional del Pacto Fiscal.

La concertación correspondería al CES y la coordinación fiscal técnica correspondería al Ministerio de Hacienda y Economía.

5. PRESUPUESTO Y CALIDAD DEL GASTO

La Ley núm. 423-06 deberá utilizarse inicialmente como base para:

- a) Evaluación presupuestaria;
- b) Programación física y financiera;
- c) Seguimiento;
- d) Presupuesto orientado a resultados;
- e) Información sobre gasto tributario.

Posteriormente podrá considerarse una modificación específica que haga permanente la Revisión Nacional del Gasto y fortalezca las consecuencias presupuestarias derivadas de evaluaciones.

No se recomienda reformar inicialmente toda la Ley Orgánica de Presupuesto.

6. CONTRATACIONES PÚBLICAS

La Ley núm. 47-25 sustituyó el régimen general anterior y su Reglamento General fue aprobado mediante el Decreto núm. 52-26. La DGCP mantiene además integración entre contratación y SIGEF para distintas fases del gasto.

Por tratarse de una legislación recientemente implementada, la prioridad deberá ser:

aplicar - medir - evaluar - corregir.

No reformarla nuevamente sin evidencia.

7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Ley núm. 247-12 y su Reglamento aprobado mediante Decreto núm. 353-24 proporcionan actualmente una base mucho más completa para procesos de reorganización, racionalización y coordinación institucional. El reglamento desarrolla expresamente principios de racionalidad, eficiencia, eficacia, economía y coordinación.

En consecuencia, fusiones o reorganizaciones deberán determinar caso por caso si pueden realizarse administrativamente o requieren modificación legislativa.

8. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y FACTURACIÓN ELECTRÓNICA

La DGII mantiene como base jurídica vigente el Código Tributario, la Ley núm. 30-26, la Ley núm. 32-23 de Facturación Electrónica y su Reglamento núm. 587-24, entre otras disposiciones.

La Ley 32-23 estableció la obligatoriedad progresiva de la facturación electrónica; la DGII otorgó durante 2026 una prórroga general al último grupo de contribuyentes previsto en

el calendario original. El Pacto deberá aprovechar esta infraestructura antes de crear nuevas obligaciones de información.

9. CONTROL INTERNO Y EXTERNO

La Ley núm. 10-07 establece que el Sistema Nacional de Control Interno debe procurar el uso ético, eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos y coloca su rectoría en la Contraloría General de la República.

La Ley núm. 18-24 constituye actualmente la legislación de la Cámara de Cuentas y sirve de base al control externo.

El Pacto deberá mantener esta separación:

Contraloría → control interno.

Cámara de Cuentas → control externo.

No deberá crearse un organismo que duplique ambas funciones.

10. SEGURIDAD SOCIAL

La Ley núm. 87-01 continúa siendo la pieza central del Sistema Dominicano de Seguridad Social y regula derechos y deberes relacionados con su financiamiento y protección.

Por ello, cualquier mecanismo de formalización que modifique sustancialmente cotizaciones o derechos deberá analizarse dentro de este marco.

11. SECTOR ELÉCTRICO

La Ley General de Electricidad núm. 125-01 permanece como legislación central del sector.

Las primeras medidas del Pacto en materia eléctrica (reducción de pérdidas, mejor medición, mejor cobranza, publicación de indicadores y focalización) no requieren necesariamente una nueva ley general.

12. PRINCIPIO JURÍDICO GENERAL

Cada medida del Pacto deberá recibir uno de los siguientes códigos:

A — Ejecutable bajo legislación vigente.

R — Requiere reglamentación o resolución administrativa.

L — Requiere modificación legislativa.

C — Requeriría reforma constitucional.

En la propuesta actual no se identifica ninguna medida esencial clasificada como C.

ANEXO TÉCNICO II

MATRIZ DE MEDIDAS, RESPONSABLES, PLAZOS E INDICADORES

1. OBJETIVO

Esta matriz convierte las propuestas del Documento Marco en tareas concretas.

Ninguna propuesta sin responsable; ningún responsable sin plazo; ningún plazo sin indicador.

2. MATRIZ GENERAL DE IMPLEMENTACIÓN

Medida	Responsable principal	Instrumento	Plazo inicial	Indicador principal
Crear Cuenta Fiscal Nacional	Hacienda y Economía	Administrativo	6 meses	Publicación anual
Revisión Nacional del Gasto	DIGEPRES	Administrativo / posterior reforma legal	Anual	Programas evaluados y ahorro comprobado
Evaluar incentivos fiscales	Hacienda y Economía	Administrativo + reformas específicas	12-24 meses	% del gasto tributario evaluado
Reducir brecha ITBIS	DGII	Administración tributaria	Permanente	Brecha de cumplimiento
Completar facturación electrónica	DGII	Ley 32-23 y reglamento	2027	% de operaciones cubiertas
Formalización progresiva	MICM/DGII/TSS	Administrativo + ajustes normativos	Permanente	Nuevos contribuyentes y empleos formales
Reducir pérdidas eléctricas	EDE/SIE/sector eléctrico	Marco vigente	Anual	Pérdidas por distribuidora
Focalizar subsidios	Hacienda/SIUBEN/Supérate	Administrativo	18-36 meses	% dirigido a hogares objetivo

Medida	Responsable principal	Instrumento	Plazo inicial	Indicador principal
Racionalizar estructuras públicas	MAP	Ley 247-12 y Decreto 353-24	2027-2030	Ahorro y mejora de servicios
Implementar SISC	MAP	Marco vigente	2027-2028	% nómina integrada
Fortalecer contratación pública	DGCP	Ley 47-25	Permanente	Oferentes, precios, tiempos
Trazabilidad gasto-contrato-pago	Hacienda/DGCP	Interoperabilidad	2027-2029	% contratos completamente trazables
Auditorías de desempeño	Cámara de Cuentas	Ley 18-24	Permanente	Programas auditados
Tablero Nacional del Pacto	Hacienda/CES	Administrativo	12 meses	Actualización pública
Informe Nacional del Pacto	Hacienda/CES	Administrativo / posible ley marco	Anual	Informe publicado
Recalcular brecha fiscal	Hacienda	Marco Fiscal	Anual	Necesidad fiscal residual
Reforma tributaria residual	Ejecutivo/Congreso	Ley	Solo si procede	Brecha comprobada cubierta

3. RESPONSABILIDAD PRIMARIA

Una institución será designada como *responsable principal* incluso cuando existan múltiples participantes. Se evitará asignar una medida simplemente a “el Gobierno”, “las autoridades”, o “las instituciones correspondientes”.

4. MEDIDAS DE PRIMERA PRIORIDAD

Durante los primeros veinticuatro meses deberán priorizarse:

- a) Cuenta Fiscal Nacional;
- b) Facturación electrónica;

- c) Gestión de riesgo tributario;
- d) Revisión del gasto;
- e) Evaluación de incentivos;
- f) Metas de pérdidas eléctricas;
- g) Implementación del SISC;
- h) Aplicación completa de la Ley 47-25;
- i) Tablero del Pacto;
- j) Protección social de la transición.

5. MEDIDAS CONDICIONADAS

Determinadas reformas no deberán tener únicamente una fecha. También tendrán una condición.

Ejemplo:

Revisión de exenciones al consumo.

Condición previa: Microsimulación distributiva + compensación operativa.

Normalización eléctrica.

Condición previa: Reducción verificable de pérdidas + protección del hogar vulnerable.

Nuevo impuesto.

Condición previa: Brecha fiscal residual demostrada.

6. MATRIZ DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La estructura general será:

CES:	Concertación.
Hacienda y Economía:	Dirección fiscal técnica.
DIGEPRES:	Gasto y resultados.
DGII/DGA:	Cumplimiento tributario.

MAP:	Estructura estatal.
DGCP:	Compras públicas.
SIUBEN/Supérate:	Protección social.
Contraloría:	Control interno.
Cámara de Cuentas:	Control externo.
Congreso Nacional:	Legislación y fiscalización.

El CES ya posee base legal e institucional para desempeñar el papel de concertación nacional.

ANEXO TÉCNICO III

ESCENARIOS PRELIMINARES DE ESPACIO FISCAL

1. ADVERTENCIA METODOLÓGICA

Los valores contenidos en este anexo no constituyen una proyección oficial de recaudación ni una estimación de recursos garantizados. Son escenarios de política pública destinados a responder una pregunta:

¿Qué orden de magnitud podría producir una agenda de reformas antes de aumentar generalizadamente los impuestos?

Las cifras deberán ser posteriormente recalculadas por Hacienda, DGII, DIGEPRES y demás organismos utilizando bases administrativas y modelos microeconómicos completos.

2. LÍNEA BASE DE REFERENCIA

El Presupuesto Reformulado de 2026 contempla:

Ingresos del Gobierno Central:	RD\$1,383,236.5 millones.
Erogaciones:	RD\$1,785,004.3 millones.
Déficit financiero:	RD\$280,575.3 millones.

Ese déficit equivale aproximadamente a **3.2 % del PIB** bajo las cifras presupuestarias utilizadas para 2026. Esto no significa que deban recaudarse RD\$280,575 millones adicionales.

Una parte del déficit puede resultar compatible con una trayectoria fiscal sostenible.

3. GASTO TRIBUTARIO COMO REFERENCIA, NO COMO CAJA DISPONIBLE

El gasto tributario estimado para 2026 asciende a RD\$393,541.54 millones, equivalente al 4.54 % del PIB. De ellos, aproximadamente RD\$216,848 millones corresponden al ITBIS.

Esta cifra no representa recaudación automáticamente recuperable. Gran parte corresponde a exenciones sociales y la metodología utilizada estima ingresos renunciados bajo la estructura vigente.

4. INCUMPLIMIENTO DEL ITBIS

El estudio RA-GAP del FMI estimó que la brecha de cumplimiento del ITBIS alcanzó 36.5 % del potencial en 2023, equivalente aproximadamente al 2.9 % del PIB.

El propio estudio recomienda utilizar estas estimaciones especialmente para gestión de riesgo y análisis de tendencias. Por ello, nuestro modelo no presupone recuperar toda la brecha.

5. ESCENARIOS

Fuente	Conservador	Moderado	Transformador
Eficiencia del gasto, compras y racionalización	RD\$15,000 MM	RD\$30,000 MM	RD\$45,000 MM
Revisión selectiva de beneficios fiscales	RD\$7,500 MM	RD\$15,000 MM	RD\$22,500 MM
Mayor cumplimiento tributario	RD\$25,000 MM	RD\$50,000 MM	RD\$75,000 MM
Reforma gradual del subsidio eléctrico	RD\$10,000 MM	RD\$20,000 MM	RD\$30,000 MM
TOTAL	RD\$57,500 MM	RD\$115,000 MM	RD\$172,500 MM

6. DIMENSIÓN ECONÓMICA

Utilizando como referencia el PIB implícito en la estimación oficial del gasto tributario 2026, los escenarios representan aproximadamente:

Escenario	Espacio fiscal	% aproximado del PIB
Conservador	RD\$57,500 MM	0.66 %
Moderado	RD\$115,000 MM	1.33 %

Escenario	Espacio fiscal	% aproximado del PIB
Transformador	RD\$172,500 MM	1.99 %

Esto permite comprender mejor la magnitud de la propuesta. El escenario moderado implicaría generar aproximadamente 1.3 puntos del PIB de espacio fiscal, pero distribuido progresivamente durante varios años y no necesariamente durante un único ejercicio presupuestario.

7. COMPARACIÓN TEÓRICA CON EL DÉFICIT 2026

Si se compararan únicamente como ejercicio matemático los escenarios con el déficit 2026:

Escenario	Espacio fiscal	Proporción del déficit de referencia	Déficit residual matemático
Conservador	RD\$57,500 MM	20.5 %	RD\$223,075 MM
Moderado	RD\$115,000 MM	41.0 %	RD\$165,575 MM
Transformador	RD\$172,500 MM	61.5 %	RD\$108,075 MM

Este cuadro no debe interpretarse como una propuesta para eliminar completamente el déficit.

Su objetivo consiste en demostrar que una agenda de reformas puede reducir significativamente las necesidades de financiamiento adicionales.

8. ESCENARIO CONSERVADOR

Supone avances graduales. No requiere una transformación administrativa extraordinaria. Podría constituir el piso mínimo del Pacto.

Equivale aproximadamente a:

RD\$57,500 millones anuales de espacio fiscal cuando las medidas hayan madurado.

9. ESCENARIO MODERADO

Constituye inicialmente el escenario central recomendado para planificación.

Supone:

- Reducción significativa pero parcial de incumplimiento;
- Reformas reales de gasto;
- Mejoras importantes del sector eléctrico;
- Evaluación seria de incentivos.

Resultado estimativo: RD\$115,000 millones.

Esta cifra equivale aproximadamente al 41 % del déficit financiero 2026 utilizado como referencia, aunque no debe compararse mecánicamente con un déficit futuro.

10. ESCENARIO TRANSFORMADOR

Supone una implementación institucional excepcionalmente efectiva.

No deberá incorporarse inicialmente al presupuesto como ingreso esperado. Deberá considerarse una meta superior.

Resultado: RD\$172,500 millones.

11. QUÉ NO ESTAMOS CONTANDO SEPARADAMENTE

No se incorporan como partidas adicionales:

- a) Crecimiento económico;
- b) Formalización;
- c) “Ahorro por corrupción”;
- d) Menores intereses;
- e) Recuperación judicial de activos;
- f) Mayor productividad;
- g) Digitalización general.

Esto evita inflar el resultado mediante recursos superpuestos o altamente inciertos.

12. REGLA PRUDENCIAL

Para propósitos presupuestarios deberán utilizarse únicamente:

Ingresos ya legislados y razonablemente estimables y ahorros cuya implementación haya sido comprobada.

Nunca deberá crearse gasto permanente basándose únicamente en el escenario transformador.

ANEXO TÉCNICO IV

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN 2027-2035

1. PRINCIPIO GENERAL

El período 2027-2035 permitirá sincronizar el Pacto con la meta de sostenibilidad establecida por la Ley núm. 35-24.

La implementación se dividirá en cuatro etapas.

ETAPA I

2027-2028 — ORDENAMIENTO

Objetivo: conseguir resultados antes de solicitar sacrificios tributarios generalizados.

Prioridades:

- a) Cuenta Fiscal Nacional;
- b) Tablero Nacional;
- c) Facturación electrónica;
- d) Gestión tributaria basada en riesgo;
- e) Primera Revisión Nacional del Gasto;
- f) Evaluación inicial de incentivos;
- g) Metas de pérdidas eléctricas;
- h) Implementación del SISC;
- i) Evaluación de procesos de reorganización;
- j) Implementación plena de Ley 47-25;
- k) Diseño de compensaciones sociales.

Hito 2028

Publicación del primer: INFORME DE RESULTADOS DEL PACTO FISCAL

Debe mostrar resultados efectivos y no solamente actividades.

ETAPA II

2029-2030 — REFORMAS ESTRUCTURALES

Objetivo: consolidar los cambios capaces de producir espacio fiscal permanente.

Prioridades:

- a) Modificar incentivos cuya evaluación sea negativa;
- b) Profundizar formalización;
- c) Continuar reducción de pérdidas eléctricas;
- d) Completar interoperabilidad;
- e) Ejecutar reformas presupuestarias que hayan demostrado necesidad;
- f) Mejorar sistema de financiación municipal;
- g) Consolidar presupuesto por resultados.

Hito 2030

Recalcular completamente la: BRECHA FISCAL ESTRUCTURAL

Solamente entonces deberá decidirse si procede una reforma tributaria residual adicional.

ETAPA III

2031-2032 — CONSOLIDACIÓN

Objetivo: convertir las reformas en prácticas ordinarias del Estado.

Prioridades:

- Revisión permanente del gasto;
- Evaluación periódica de beneficios tributarios;
- Superávit primario compatible con sostenibilidad;
- Protección de inversión pública;
- Reducción gradual de deuda;
- Mejor focalización social.

ETAPA IV

2033-2035 CONVERGENCIA

Objetivo: alcanzar una posición fiscal coherente con las obligaciones de la Ley núm. 35-24.

La ley constituye actualmente el principal marco normativo de responsabilidad fiscal de la República Dominicana. En esta etapa deberán haberse institucionalizado:

- Presupuesto por resultados;
- Revisión del gasto;
- Evaluación de incentivos;
- Gestión de riesgos;
- Fiscalización digital;
- Racionalización institucional;
- Seguimiento ciudadano.

2. CRONOGRAMA RESUMIDO

Año Prioridad

2027 Línea base, sistemas e implementación administrativa

2028 Primeros resultados comprobables

2029 Reformas legales selectivas

2030 Recalculación integral de la brecha fiscal

2031 Consolidación de reformas

2032 Evaluación de mitad de período

2033 Profundización de sostenibilidad

2034 Preparación de meta fiscal 2035

2035 Evaluación integral del Pacto

3. REVISIÓN ANUAL

El cronograma no deberá convertirse en una camisa de fuerza. Cada año se actualizará según:

- Crecimiento;
- Inflación;
- Ingresos;
- Deuda;
- Tasas de interés;
- Emergencias;
- Resultados de reformas.

Las metas podrán ajustarse, los principios no.

ANEXO TÉCNICO V

RESUMEN EJECUTIVO DEL PACTO FISCAL DOMINICANO

El Estado debe financiar educación, salud, seguridad, justicia, infraestructura, protección social y servicios públicos, al mismo tiempo que enfrenta déficits recurrentes, compromisos de deuda y una elevada factura de intereses.

Sin embargo, reconocer ese desafío no significa aceptar que su solución deba comenzar necesariamente aumentando impuestos.

La República Dominicana mantiene una presión tributaria relativamente baja en comparación con América Latina y el Caribe, pero esa cifra agregada convive con una realidad diferente para una parte de los ciudadanos y empresas formales, quienes cumplen plenamente pueden percibir una carga significativa porque la base contributiva continúa limitada por informalidad, evasión, tratamientos especiales y una estructura tributaria altamente dependiente del consumo.

El Pacto Fiscal Dominicano propuesto por RD Propone parte, por tanto, de una pregunta diferente:

¿Cuánto dinero adicional necesita realmente el Estado después de utilizar mejor los recursos que ya posee?

La respuesta exige actuar simultáneamente sobre ingresos y gastos.

El gasto tributario estimado para 2026 asciende a aproximadamente RD\$393,541.54 millones, equivalente al 4.54 % del PIB. Sin embargo, esa cifra no representa recursos automáticamente recuperables. Una proporción importante corresponde a exenciones relacionadas con bienes y servicios esenciales, mientras otra responde a incentivos económicos cuya permanencia deberá evaluarse según resultados.

En materia de cumplimiento tributario existe igualmente un desafío considerable. El estudio RA-GAP realizado con asistencia del FMI estimó para 2023 una brecha de cumplimiento del ITBIS equivalente aproximadamente al 2.9 % del PIB, aunque dicha estimación debe utilizarse como referencia de potencial y tendencia y no como dinero inmediatamente recaudable.

En consecuencia, antes de elevar tasas impositivas deberá profundizarse la utilización de facturación electrónica, gestión de riesgo, cruces de información legalmente permitidos, cobranza y simplificación.

La formalización económica constituye otro componente esencial. El objetivo no será perseguir indiscriminadamente al pequeño trabajador informal, sino construir una ruta que permita a las empresas incorporarse progresivamente al sistema, obtener acceso a crédito, seguridad social, contratación pública y mercados, y aumentar gradualmente su contribución conforme crecen.

En materia de gasto, el Pacto propone institucionalizar una Revisión Nacional del Gasto Público. Los programas dejarán de evaluarse únicamente por cuánto presupuesto ejecutan. Deberán responder:

- ¿Qué problema resuelven?
- ¿Cuánto cuestan?
- ¿Qué resultado producen?
- ¿Existe una alternativa más eficiente?

El gasto esencial y productivo deberá protegerse. El gasto reformable deberá optimizarse. El gasto que haya perdido su justificación deberá poder desaparecer.

Los subsidios deberán seguir una lógica semejante. La protección social dirigida a hogares vulnerables deberá mantenerse. Las transferencias utilizadas permanentemente para cubrir pérdidas o ineficiencias deberán transformarse.

El sector eléctrico constituye una de las principales oportunidades de reforma estructural. La política no deberá limitarse a aumentar tarifas. Deberá combinar reducción de pérdidas, mayor cobranza, mejor medición, inversión eficiente y protección directa de familias vulnerables.

La estructura estatal también deberá someterse a evaluación. La Ley núm. 247-12 y el Decreto núm. 353-24 ya proporcionan instrumentos para racionalizar la Administración Pública, mientras la Ley núm. 41-08 protege los principios de función pública.

El objetivo no será realizar despidos indiscriminados. Será conseguir:

Menos duplicidad y mayor capacidad.

En compras públicas, el país cuenta desde 2026 con el nuevo régimen establecido por la Ley núm. 47-25 y el Decreto núm. 52-26. La prioridad debe ser lograr que esa reforma produzca:

- Mayor competencia;
- Mejores precios;
- Más trazabilidad;
- Menos modificaciones injustificadas;

- Mejor valor para el Estado.

La corrupción tampoco será utilizada como una cifra abstracta para cuadrar el Pacto. No se afirmará que “eliminar corrupción generará X cantidad” sin evidencia.

Los ahorros serán reconocidos solamente cuando puedan demostrarse mediante menores costos, recuperación de recursos, eliminación de contratos improductivos o mejoras verificables.

La deuda pública deberá analizarse no solamente por su tamaño, sino también por su costo y destino.

El objetivo no será alcanzar deuda cero, será mantener una deuda sostenible y utilizar el financiamiento de manera que aumente la capacidad futura del país.

El Pacto Fiscal se apoyará institucionalmente en estructuras existentes.

La Ley núm. 1-12 ya estableció el mandato de concertar un Pacto Fiscal y la Ley núm. 142-15 proporciona al Consejo Económico y Social la institucionalidad necesaria para la concertación. No será necesario crear una nueva autoridad fiscal autónoma.

El proceso se estructurará de la siguiente manera:

CES:	Concertación social.
Ministerio de Hacienda y Economía:	Coordinación fiscal.
DIGEPRES:	Calidad del gasto.
DGII y DGA:	Cumplimiento.
MAP:	Racionalización estatal.
DGCP:	Contrataciones.
SIUBEN y Supérate:	Protección social.
Contraloría:	Control interno.
Cámara de Cuentas:	Control externo.
Congreso Nacional:	Legislación y fiscalización.

El Pacto se implementará progresivamente entre 2027 y 2035.

Durante los primeros dieciocho a veinticuatro meses se priorizarán reformas de eficiencia, cumplimiento, racionalización, transparencia, electricidad y formalización.

Posteriormente se medirán los resultados. Solo después se recalculará la brecha fiscal.

Los escenarios preliminares elaborados por RD Propone sugieren que una agenda de reformas podría generar, una vez madura, aproximadamente:

- Escenario conservador: RD\$57,500 millones.
- Escenario moderado: RD\$115,000 millones.
- Escenario transformador: RD\$172,500 millones.

Estas cantidades equivalen aproximadamente a 0.66 %, 1.33 % y 1.99 % del PIB, respectivamente, tomando como referencia el PIB utilizado para la estimación oficial de gasto tributario 2026.

No constituyen una promesa recaudatoria. Constituyen órdenes de magnitud que deberán ser sometidos a validación oficial.

El escenario moderado, por ejemplo, equivaldría aproximadamente al 41 % del déficit financiero de RD\$280,575.3 millones previsto en el Presupuesto Reformulado de 2026, aunque ello no significa que el déficit deba eliminarse por completo ni que los RD\$115,000 millones puedan obtenerse durante un único año. El verdadero cálculo del Pacto será:

*Necesidad fiscal estructural **menos** eficiencia del gasto **menos** mejor cumplimiento **menos** revisión de incentivos injustificados **menos** reforma de subsidios igual a*
BRECHA FISCAL RESIDUAL.

Únicamente esa brecha deberá utilizarse para decidir si República Dominicana necesita nuevos ingresos tributarios.

Cuando sea necesario introducirlos, deberán cumplir los principios constitucionales de legalidad, justicia, igualdad y equidad y estar acompañados de análisis de impacto económico y social.

Los hogares vulnerables deberán recibir protección previa frente a cualquier medida regresiva.

La reforma tampoco podrá sacrificar indiscriminadamente inversión pública, crecimiento económico o formalización para alcanzar una meta contable de corto plazo.

El objetivo final del Pacto no será equilibrar un presupuesto determinado, será transformar la relación entre el Estado y el contribuyente.

El ciudadano tendrá la obligación de cumplir. El Estado tendrá la obligación equivalente de demostrar que:

1. Gasta bien;

2. Cobra justamente;
3. Protege al vulnerable;
4. Controla sus pérdidas;
5. Evalúa sus programas;
6. Revisa sus privilegios;
7. y rinde cuentas.

La propuesta de RD Propone puede resumirse finalmente en una secuencia:

Primero:	Ordenar.
Segundo:	Evaluar.
Tercero:	Cobrar correctamente lo que ya establece la ley.
Cuarto:	Revisar exenciones, subsidios e ineficiencias.
Quinto:	Proteger a quienes realmente necesitan protección.
Sexto:	Calcular la brecha fiscal real.
Séptimo:	Solo entonces, si los números lo demuestran, recaudar más.

La República Dominicana no necesita una reforma diseñada simplemente para encontrar nuevos contribuyentes.

Necesita un acuerdo nacional capaz de responder una pregunta mucho más exigente:

¿Qué Estado queremos financiar, cuánto cuesta realmente y cómo distribuimos ese costo de manera justa?

Ese es el propósito del Pacto Fiscal Dominicano.