



El Rechazo de la Reforma Fiscal: Expectativas Racionales y Equivalencia Ricardiana

Autor: Jhan Ortega, Estudiante de Economía, INTEC

Asistente de investigación

Fundación Economía y Desarrollo, INC.

El proyecto de reforma fiscal propuesto por el presidente Luis Abinader en octubre de 2024, también conocido como Ley de Modernización Fiscal, suscitó un rechazo prácticamente total de la población dominicana, la cual consideró que, de aprobarse dicho proyecto, sería perjudicada de forma considerable. Para entender la causa de esta reacción conviene analizar por qué era necesaria la reforma fiscal, cuales fueron los cambios propuestos al régimen tributario y por qué el rechazo fue tan generalizado.

Para entender por qué el gobierno propuso esta reforma fiscal, es bueno comprender la trayectoria que la deuda pública ha seguido. En 2004, la deuda pública consolidada era de US\$10,874.9 millones; a final de septiembre de 2024 era de US\$71,525.4 millones. En este periodo, la deuda pública consolidada tuvo un aumento del 557.65% ([ver anexo 1](#)). Al inicio del periodo esta deuda representaba el 18.2% del PIB, mientras que al final representó el 57.4%, alcanzando un pico del 69.1% en 2020 debido a la pandemia (Dirección General de Crédito Público, 2025). Por otro lado, el gasto en intereses de deuda como porcentaje del PIB fue del 3.3% en 2023 y se proyecta que aumentará a 3.8% en 2027 ([ver anexo 2](#)) (DIGEPRES, 2025).

Este aumento factorial de la deuda ha venido acompañado de un ingente crecimiento del gasto público y de constantes déficits fiscales. El Estado dominicano ha registrado escasos superávits fiscales desde las década de los 90. Por ejemplo, entre 2013 y 2024, sin tomar en cuenta 2020, el déficit fiscal anual promedio como porcentaje del PIB fue del 2.91%, siendo del 3.1% al final de este periodo ([ver anexo 3](#)) (DIGEPRES, 2025).

Si los gastos del Estado son tan ingentes, podría pensarse que es porque son necesarios. Sin embargo, no solo se debe tener en cuenta la cantidad del gasto, sino su calidad. Por ejemplo, entre 2020 y 2024, la cantidad de empleados públicos aumentó en 112,769 empleados; si ampliamos el periodo hasta 2016, este aumento es de los 229,424 empleados (DIGEPRES, 2025) ([ver anexo 4](#)). Es cuestionable si aumentar de forma tan considerable la cantidad de empleados públicos es un buen uso de los recursos del gobierno.

Este aumento continuo de la deuda y del gasto público han sido la causa de los déficits fiscales a los que el gobierno se ha acostumbrado. Fue debido a esta necesidad del Estado de aumentar sus ingresos fiscales que se propuso el proyecto de reforma fiscal, el cual contemplaba cambios de gran relevancia para el país, pero... ¿cuáles fueron estos cambios?



Los cambios propuestos en el proyecto de modernización fiscal fueron muchos, unos más polémicos que otros. Los más discutidos fueron los cambios relacionados con el modelo de zonas francas de exportación; las limitaciones de las exenciones fiscales de los sectores de cine y turismo; el aumento del impuesto al ahorro; cambios a la exención del IPI, y a la base imponible del ITBIS.

En cuanto se refiere a los cambios relacionados con las zonas francas de exportación, el proyecto estipulaba que las empresas que construyan parques de zonas francas para alquiler tendrían que pagar un Impuesto Sobre la Renta (ISR) del 27%; en la actualidad están exentas de este impuesto. Para ponerlo en perspectiva, México, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras tienen un impuesto del 0%. De haberse aplicado esta medida, República Dominicana hubiera hecho que las empresas constructoras de parques de zonas francas de exportación para alquiler fueran significativamente menos competitivas respecto de sus homólogas de los países mencionados, alejando y reduciendo de forma irremediable la inversión extranjera para la construcción de nuevas zonas francas. De hecho, algunos proyectos de construcción de nuevos parques fueron detenidos de forma indefinida cuando el proyecto fue hecho público.

Por otro lado, en el caso de los incentivos a la industria cinematográfica, el proyecto elimina el crédito fiscal del 25% a personas naturales o jurídicas que decidan producir obras cinematográficas y audiovisuales en el país, sean estas obras nacionales o extranjeras. Teniendo en cuenta que diversos países de la región ofrecen un incentivo semejante, con Chile y Colombia ofreciendo incluso uno del 40%, este cambio hubiera afectado de gran manera a esta industria y hubiera reducido de forma significativa las obras extranjeras grabadas en el país. República Dominicana tiene un largo historial de ofrecer espacios para la filmación de escenas de obras famosas como *El Padrino II*, por ejemplo, por lo que este cambio alejaría al país del radar para la filmación de proyectos cinematográficos internacionales.

En cuanto se refiere al sector turismo, el proyecto de reforma fiscal eliminaba los incentivos de la ley 158-01, que fomenta el desarrollo turístico de polos de escaso desarrollo y de provincias con gran potencialidad. Este cambio hubiera afectado de forma considerable a los proyectos hoteleros y turísticos de zonas emergentes en este sector, limitando el crecimiento de uno de los pilares de la economía dominicana.

En otro orden de ideas, el impuesto sobre los intereses devengados por ahorrantes e inversionistas es del 10% en la actualidad; el proyecto de reforma proponía aumentarlo al 27%. Es preciso mencionar que el impuesto al ahorro es altamente distorsionario, por lo que



casi triplicar este impuesto no solo desincentivaría el ahorro, sino que causaría una fuga de capitales masiva hacia países que sean impositivamente menos severos. Además, este aumento del impuesto también reduciría la inversión extranjera, que de la misma forma decidiría invertir en países con mejores condiciones para la inversión.

Otro cambio de gran relevancia propuesto fue reducir el valor exento de IPI de una propiedad a RD\$5.0 millones. En 2024, el valor exento de IPI era de RD\$9.86 millones. Los más afectados de este cambio serían las personas cuyas viviendas tienen un valor entre RD\$5.0 millones y RD\$9.86 millones. Por ejemplo, si la propiedad de un individuo está valorada en RD\$7.5 millones, paga cero de IPI, pero si este cambio hubiera ocurrido, pasaría de un momento a otro a pagar RD\$25,000.

El último cambio propuesto del que se hablará en este trabajo es quizá el más polémico: el cambio de la base imponible del ITBIS. Algunos ejemplos de bienes que hubieran pasado de pagar 0% de ITBIS a pagar 18% son los siguientes: agua en botella, carne de cerdo y de res, lácteos (excepto la leche), cereales (excepto el arroz), libros, revistas y un largo listado de otros bienes y servicios. No es necesario mencionar que este cambio no fue bien recibido por la población.

Los cambios mencionados, sumados a muchos otros, generaron una reacción negativa generalizada en la población dominicana, lo que forzó al presidente a retirar el proyecto de reforma fiscal. Por lo tanto, cabe preguntarse, además de las razones evidentes, por qué tuvo lugar tan ingente rechazo. Para responder a esta pregunta, es bueno definir el concepto de expectativas racionales. La teoría de expectativas racionales postula que los agentes económicos forman expectativas sobre el futuro usando todo el set de información del que disponen en un momento dado, de forma que incluso si hay errores de predicción, en promedio las predicciones son correctas.

Otro concepto importante es la Equivalencia Ricardiana. Esta postula que el gasto gubernamental siempre tendrá el mismo efecto sin importar si este se financia mediante deuda o mediante impuestos. Para que la Equivalencia Ricardiana se cumpla, deben cumplirse ciertas condiciones que no ocurren en la vida real. Se necesita que los individuos tengan vida infinita (un supuesto muy burdo) o que su árbol genealógico se extienda durante generaciones y que los individuos sean sumamente altruistas; debe haber mercados de capitales perfectos; incertidumbre mínima; impuestos no distorsionarios y la deuda gubernamental no puede crecer indefinidamente, sino que en algún momento debe pagarse mediante impuestos.

Si se cumplen estas condiciones, los individuos, los cuales tienen expectativas racionales, interpretan un aumento del gasto público financiado mediante deuda como un



aumento de impuestos en algún momento futuro, por lo que deciden ahorrar anticipadamente para pagar esos impuestos en el futuro, de forma que mantienen su nivel de consumo.

Sin embargo, es evidente que estas condiciones no se cumplen en la vida real. Los individuos tienen vida finita y no destacan por su altruismo, la incertidumbre internacional es inmensa, los impuestos que cobra el fisco siempre son distorsionarios, los mercados de capitales no son perfectos, la deuda pública, al menos en el caso de República Dominicana, parece crecer sin límites y la confianza en que el gobierno será fiscalmente responsable es ínfima. La forma en que se financie el gasto público sí importa, y tiene consecuencias a futuro. Al fallar la Equivalencia Ricardiana, tiene lugar el rechazo de la población al proyecto de reforma.

Durante los últimos años, los individuos dominicanos se dan cuenta de que el gobierno ha emitido una gran cantidad de deuda, por lo que anticipan que, en algún momento, probablemente no muy lejano, los impuestos aumentarán. Sin embargo, como la Equivalencia Ricardiana no se cumple, los agentes no ajustan su consumo de forma que en el momento en que tenga lugar el aumento de impuestos tengan los ahorros necesarios para pagarlos al mismo tiempo que mantienen su nivel de consumo.

Cuando el presidente presentó el proyecto de modernización fiscal el 7 de octubre de 2024, los individuos y las firmas se dieron cuenta de dos cosas. La primera es que no tenían los ahorros suficientes para hacer frente al considerable aumento de impuestos; la segunda, que de aprobarse este proyecto, sectores e intereses muy diversos se verían perjudicados. El rechazo al proyecto fue inmediato, pues individuos relacionados a los sectores de zonas francas, turismo, cine, eléctrico e inmobiliario, entre otros, alzaron su voz en contra del proyecto, y eso sin mencionar a los dominicanos de a pie, a los cuales los cambios relacionados al ITBIS y al IPI no dejaron en absoluto indiferentes. La expectativa de disminución de bienestar fue demasiado grande, y la indignación causada por algunos de los cambios propuestos forzaron al presidente a retirar rápidamente el proyecto.

Es importante mencionar que no solo la población común criticó el proyecto de reforma, sino que también los expertos consideraron que el proyecto estaba mal hecho. Por ejemplo, el reconocido economista Andrés Dauhajre fue un ferviente crítico de este, diciendo que la reforma empobrecería al país y alejaría la inversión extranjera (Dauhajre, 2024); el actual ministro de Hacienda, Magín Díaz, por su parte, también expresó su desaprobación del proyecto, diciendo que el proyecto hacía un análisis simplista de los gastos tributarios y que, en lugar de simplificar el régimen tributario, lo complicaba (Díaz, 2024).

En conclusión, el proyecto de modernización fiscal fue el resultado de aumentos



continuos (y cuestionables) del gasto y de la deuda pública, lo cual causó una serie de déficits fiscales que llevaron al gobierno a proponer un proyecto que mostró la urgente necesidad del gobierno dominicano de incrementar sus ingresos tributarios. No obstante, parece que el gobierno no tomó en cuenta el efecto altamente distorsionario no solo de los impuestos, sino del mero hecho de proponer los impuestos. La población dominicana se dio cuenta de lo que implicaría la implementación de la reforma y actuó en consecuencia para evitar que esta tuviera lugar.

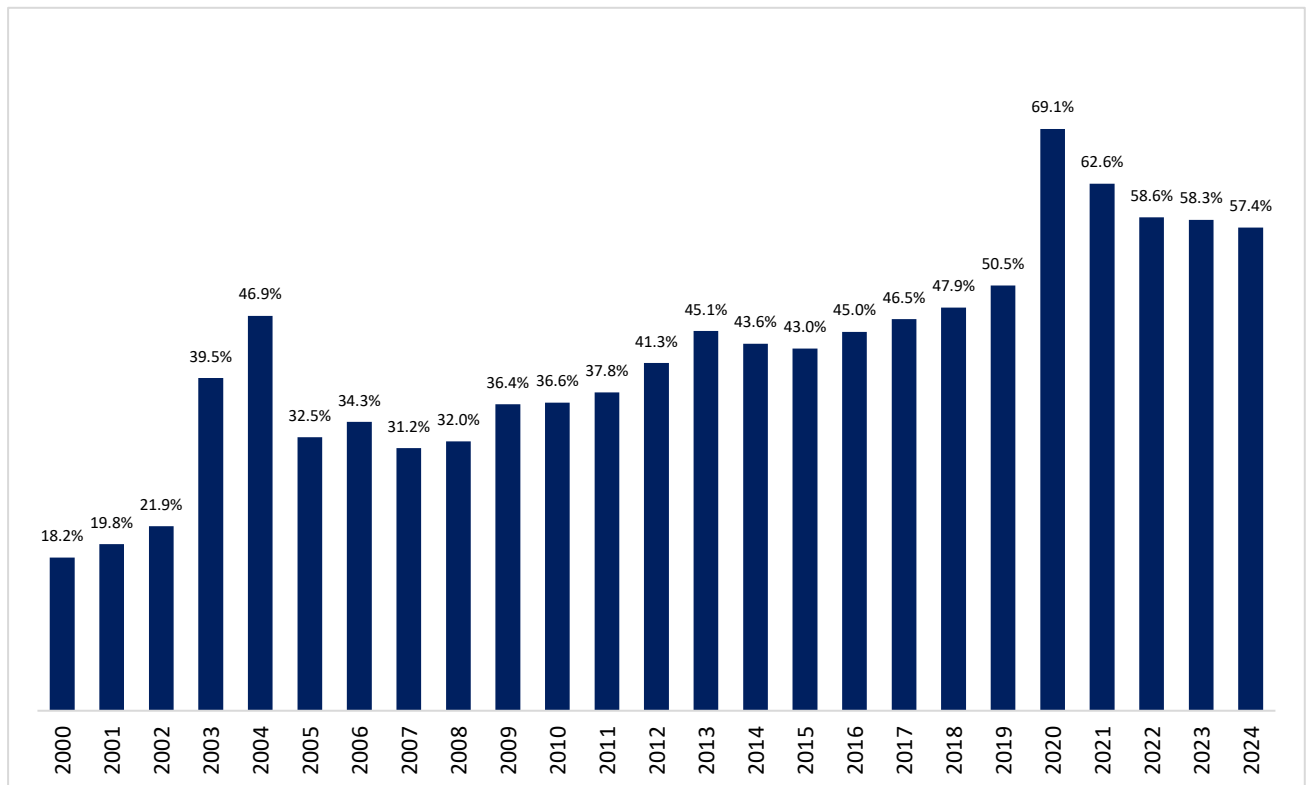


Bibliografía

- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2024). *Proyecto de Ley de Modernización Fiscal: Versión de remisión al Congreso Nacional* (Documento PDF). Recuperado de <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2024/10/Proyecto-de-Ley-de-Modernizacion-Fiscal-version-remision-Congreso-1.pdf>
- Dirección General de Presupuesto. (2025). *Deuda pública consolidada por sector institucional anual*. Recuperado de <https://www.creditopublico.gob.do/inicio/estadisticas>
- Dirección General de Presupuesto. (2025). *Saldo deuda histórico (1970-2024)*. Recuperado de <https://www.creditopublico.gob.do/inicio/estadisticas>
- Digepres. (2024). *MGMP – Ley PGE 2024*. Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). Recuperado de <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2024/01/04.-MGMP-Ley-PGE-2024-fv-1-1.pdf#:~:text=pago%20de%20intereses%20de%20la%20deuda%20p%C3%BAblica,remuneraciones%2C%20como%20porcentaje%20del%20gasto%20corriente%2C%20se>
- Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). (2025). *Estadísticas de los gastos*. Recuperado de <https://www.digepres.gob.do/estadisticas-presupuestaria/estadisticas-de-los-gastos/>
- Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). (2025). *Ejecución del balance presupuestario*. Recuperado de <https://www.digepres.gob.do/estadisticas-presupuestaria/ejecucion-del-balance-presupuestario/>
- Dauhajre Hijo, A. (2024, octubre 14). *Por favor, calculen: la reforma fiscal nos empobrecerá*. elCaribe. Recuperado de <https://www.elcaribe.com.do/opiniones/por-favor-calculen/>
- Díaz, M. (2024, 7 de noviembre). *El intento fallido de modernización tributaria*. Recuperado de <https://magindiaz.do/el-intento-fallido-de-modernizacion-tributaria/>
- <https://datosmacro.expansion.com/deficit/república-dominicana>

Anexos

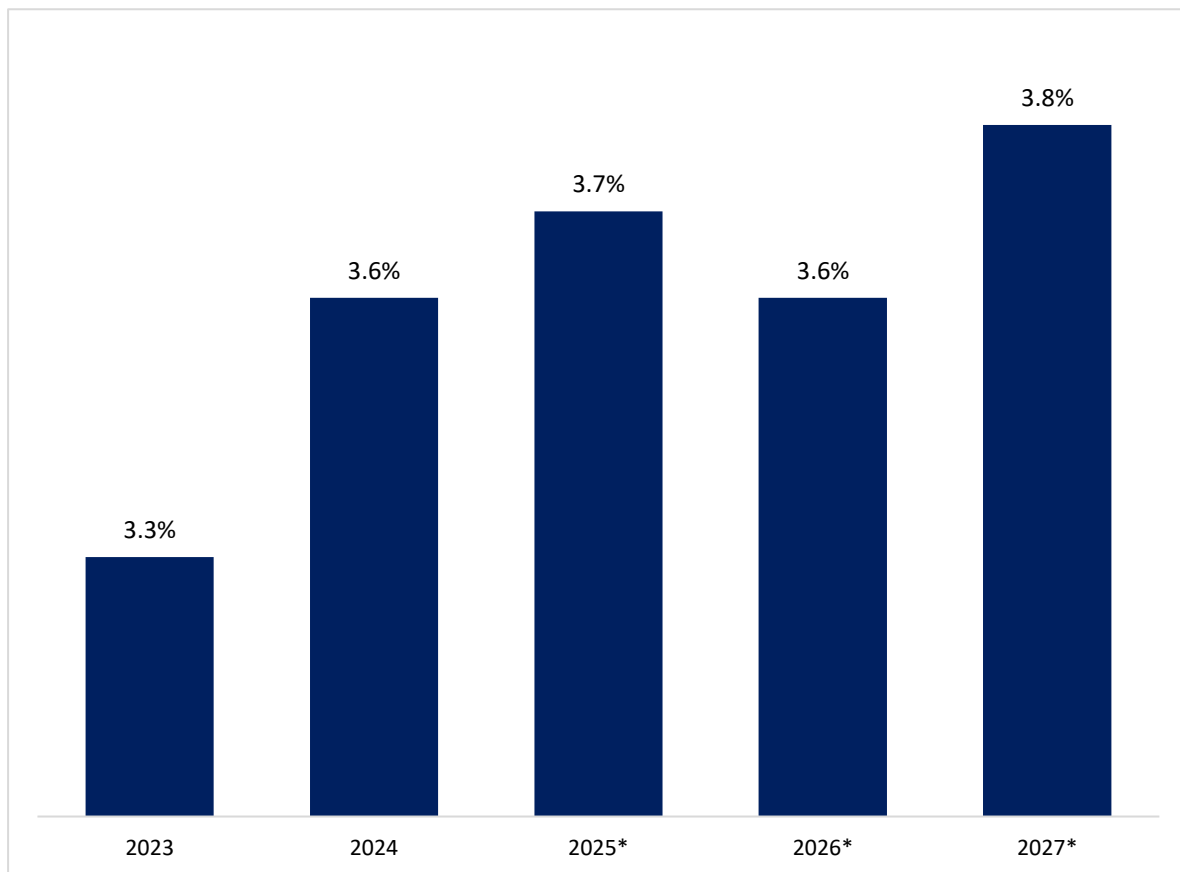
Anexo 1: Evolución de la deuda pública consolidada (como % del PIB, 2000-2024)



Fuente: Dirección General de Crédito Público.



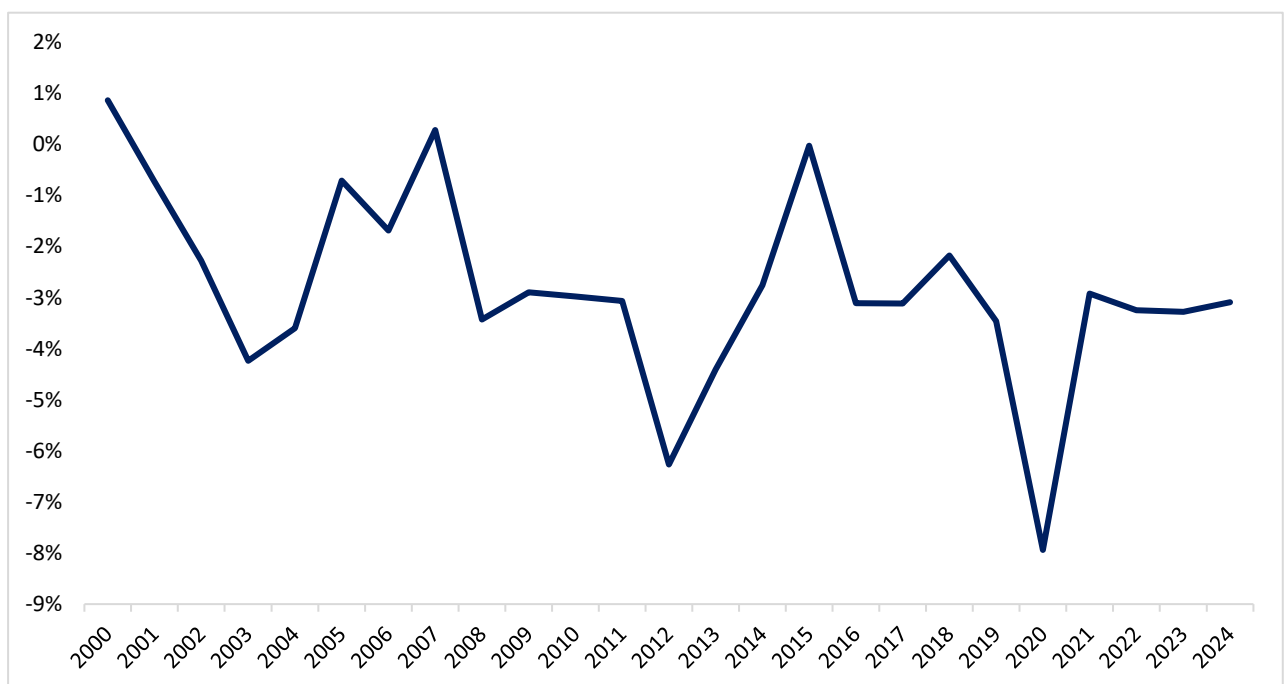
Anexo 2: Gasto en pago de intereses de la deuda pública (como % del PIB, 2023-2027)



Nota: * Proyectado.

Fuente: Dirección General de Presupuesto.

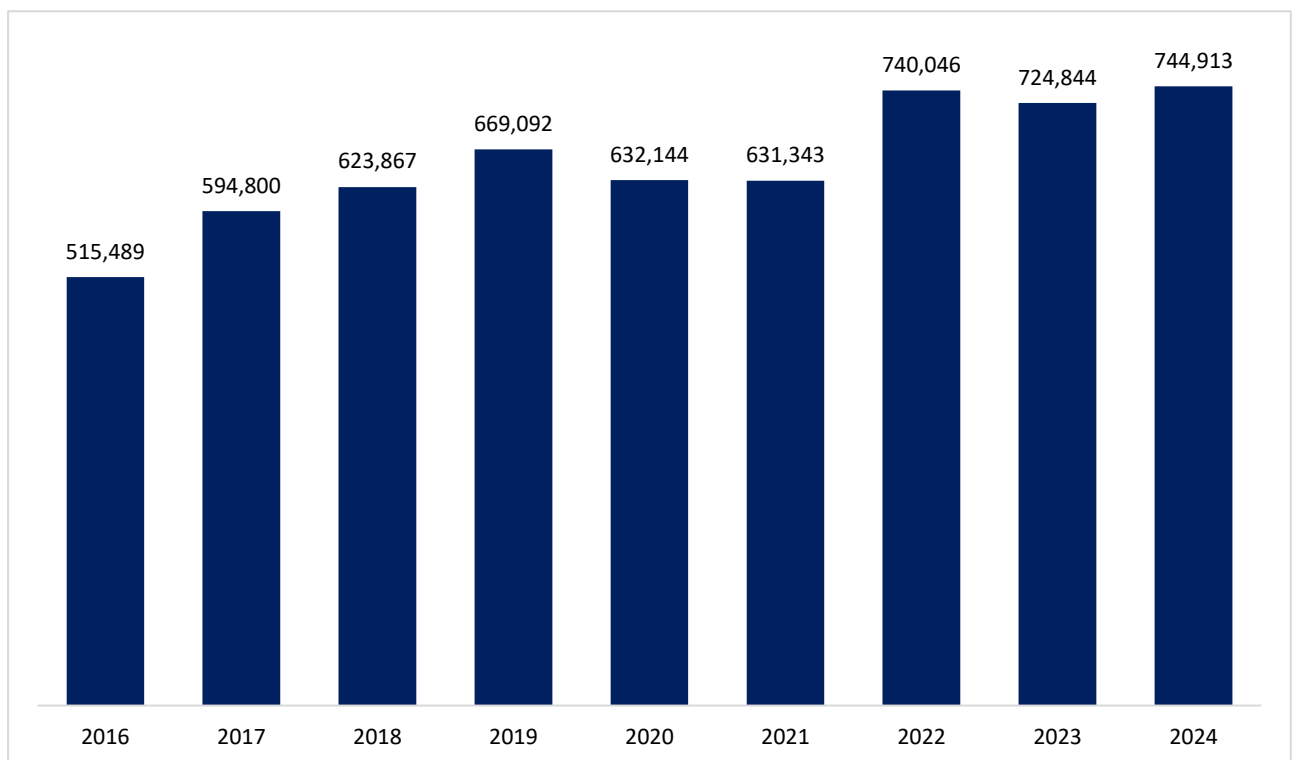
Anexo 3: Evolución del déficit anual del sector público (como % del PIB, 2000-2024)



Fuente: Dirección General de Presupuesto.



Anexo 4: Cantidad de empleados del sector público (2016-2024)



Fuente: Dirección General de Presupuesto.