

Fiscalidad para la desigualdad y el Estado mínimo:

**UN ESTUDIO CRÍTICO DE
LOS GASTOS TRIBUTARIOS
EN REPÚBLICA
DOMINICANA 2008-2025**

DICIEMBRE 2025

Francisco Alberto Tavárez Vásquez
Matías Bosch Carcuro



Serie Radiografías

Índice de contenido

Presentación	<u>3</u>
1. Gasto tributario histórico de la República Dominicana	<u>4</u>
2. Gasto Tributario (GT) como porcentaje de los ingresos tributarios	<u>6</u>
3. Drenaje de ingresos indirectos al sector privado bajo el esquema de baja supervisión y evaluación	<u>7</u>
4. Capacidad recaudatoria limitada por privilegios empresariales	<u>10</u>
5. Fundamentación crítica de los sistemas tributarios desde la óptica de la economía política: caso de la República Dominicana	<u>12</u>
Conclusión	<u>17</u>
Bibliografía	<u>19</u>

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Gasto Tributario Histórico. En Millones de RD\$ y % del PIB Nominal	<u>5</u>	Gráfico 7. Ingresos tributarios por tipo de impuestos. En % del total ingresos tributarios, Año 2024	<u>13</u>
Gráfico 2. Sacrificio Fiscal en Porcentaje de los Ingresos Tributarios. 2008-2025	<u>6</u>	Cuadro 1. Impuestos sobre la Renta de Personas Físicas - Alícuotas generales promedio legales para trabajadores residentes o domiciliados en el país, Año 2023	<u>14</u>
Gráfico 3. Gasto Tributario Acumulado destinado al Sector Privado. En Millones de RD\$, 2008-2025	<u>7</u>	Gráfico 8. Tasa del Impuesto sobre la Renta de las Empresas. En % de los beneficios, 2023	<u>15</u>
Gráfico 4. Participación en el Gasto Tributario Acumulado destinado al Sector Privado. Periodo 2008-2025	<u>9</u>	Gráfico 9. Tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En % Porcentaje, Año 2023	<u>16</u>
Gráfico 5. Presión Tributaria. En % del PIB	<u>10</u>	Gráfico 10. Tasa aplicada a las transacciones financieras	
Gráfico 6. Presión Tributaria Regional En % PIB, Año 2023	<u>11</u>	En % Valor transacciones, año 2023	<u>17</u>



Presentación

Según lo indicado por el informe de gasto tributario elaborado por el Ministerio de Hacienda y Economía de la República Dominicana se denomina gasto tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del establecido en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas zonas o contribuyentes¹.

En adición a lo anterior, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) lo define como *“los recursos dejados de percibir por el Estado, por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia, con el fin de alcanzar ciertos objetivos de política económica o social.”*²

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) lo define como los ingresos sacrificados por exenciones, deducciones, créditos, reducciones de tasas y diferimientos.

Atendiendo a estos conceptos vertidos sobre los gastos tributarios y sus objetivos pretendidos, este trabajo procura hacer una evaluación de su monto en el periodo 2008-2025 para la República Dominicana, haciendo un balance de lo que se deja de percibir en función de las actividades económicas privadas, habida cuenta de ser una economía con una baja presión tributaria, apenas del 15.0% para el 2025, situándose muy por debajo del promedio de 23.0% en la región para el mismo año.

Los gastos tributarios son parte de un sistema tributario distorsionado que recurre a medidas que afectan los ingresos de trabajo y protegen los ingresos de rentas financieras y utilidades de personas físicas y jurídicas. Esto se traduce en concentración de la riqueza y deterioro de los ingresos del trabajo, al privilegiar en gran medida iniciativas privadas de grupos económicos con alta capacidad de incidencia en la agenda legislativa y de políticas económicas.

Esto lleva a una discusión crítica del gasto tributario y su distribución, debido a que el Estado dominicano deja de percibir ingresos fiscales potenciales por promover sectores empresariales que reciben un tratamiento tributario especial que, si no se gestiona la gobernanza de estos beneficios tributarios, terminan promoviendo y profundizando la desigualdad y regresividad de la política tributaria y la distribución de la riqueza.

El asunto de la desigualdad es crítico, y hay que verlo en la perspectiva de la acción del Estado, de la cual la fiscalidad es parte esencial. Según “World Inequality Database” (“Base de Datos de Desigualdad Mundial”), considerando a la población adulta de República Dominicana, para 2024 el 50% de la población de menores ingresos estaba participando de apenas el 4.6% de la riqueza, mientras el 10% más alto se beneficiaba del 59.5% y el 1% de más arriba en la sociedad estaba disfrutando del 24.9%.

Estos datos son consistentes con la participación de las remuneraciones que se declaran como pago al trabajo, de apenas un 22% del PIB para 2024 (Tavárez y Bosch, 2025 a), mientras la base de datos sobre la desigualdad mundial indica que en República Dominicana un 50% de la población adulta estaba participando tan solo en el 11.4% de los ingresos calculados antes de impuestos.

El Informe sobre la Desigualdad Mundial (Chancel et al., 2025), preparado en base a estos datos, indica que, a nivel internacional, la política fiscal tiende a fallar en la cúspide de la distribución del ingreso, dado que los más ricos logran evadir o minimizar significativamente sus obligaciones tributarias, mientras que las tasas efectivas sobre la renta aumentan de manera sostenida para la mayor parte de la población. Este comportamiento regresivo -señala el informe- limita la capacidad del Estado para financiar inversiones fundamentales en educación, salud y otras políticas urgentes.

¹Informe anual de gasto tributario para el Presupuesto General del Estado (PGE) 2025, Ministerio de Hacienda y Economía. https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2025/01/2024-09-25-Estimacion-del-Gasto-Tributario-2024-2025_VF_MODE.pdf

²Panorama de los gastos tributarios en América Latina, CIAT 2025. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2025/DT_04_Pelaez.pdf



Al respecto, la política pública debería responder de manera contundente y la Constitución política dominicana es clara. Por un lado, el artículo 8 señala que “Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social (...).” Por su parte, el artículo 243 es explícito: “El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas”.

Siendo así, en este documento se busca identificar los beneficios que perciben determinados actores privados a través de un tratamiento privilegiado en materia tributaria, correspondiente al gasto tributario (GT), y ver su consistencia o no con las obligaciones y compromisos establecidos en la Constitución y con las funciones esenciales de una política tributaria y fiscal que asegure una participación equitativa de todos los actores en la economía, así como justicia social, garantía de derechos y desarrollo.

1. Gasto tributario histórico de la República Dominicana

La República Dominicana se inserta a la práctica de elaboración de informes de gasto tributario a partir de 2008, a propósito de las recomendaciones derivadas de los acuerdos con el FMI tras la debacle financiera de 2003, que entre otras recomendaciones proponía la elaboración de un informe presupuestario que incluye el “gasto fiscal” proveniente de exenciones y otros tratamientos fiscales que se traducen en pérdida de ingresos y en la práctica funcionan como gastos indirectos.

En consecuencia, a través de la Ley Orgánica del Presupuesto para el Sector Público No. 423-06, se establece que el Ministerio de Hacienda debe elaborar un informe explicativo para acompañar el Proyecto de Presupuesto General del Estado. En ese sentido, el literal g, del Artículo 36 de la citada legislación, dispone que entre los elementos que debe contener ese informe, está la preparación de un documento con el monto de las exenciones tributarias otorgadas que afectarán la recaudación del ejercicio presupuestario.

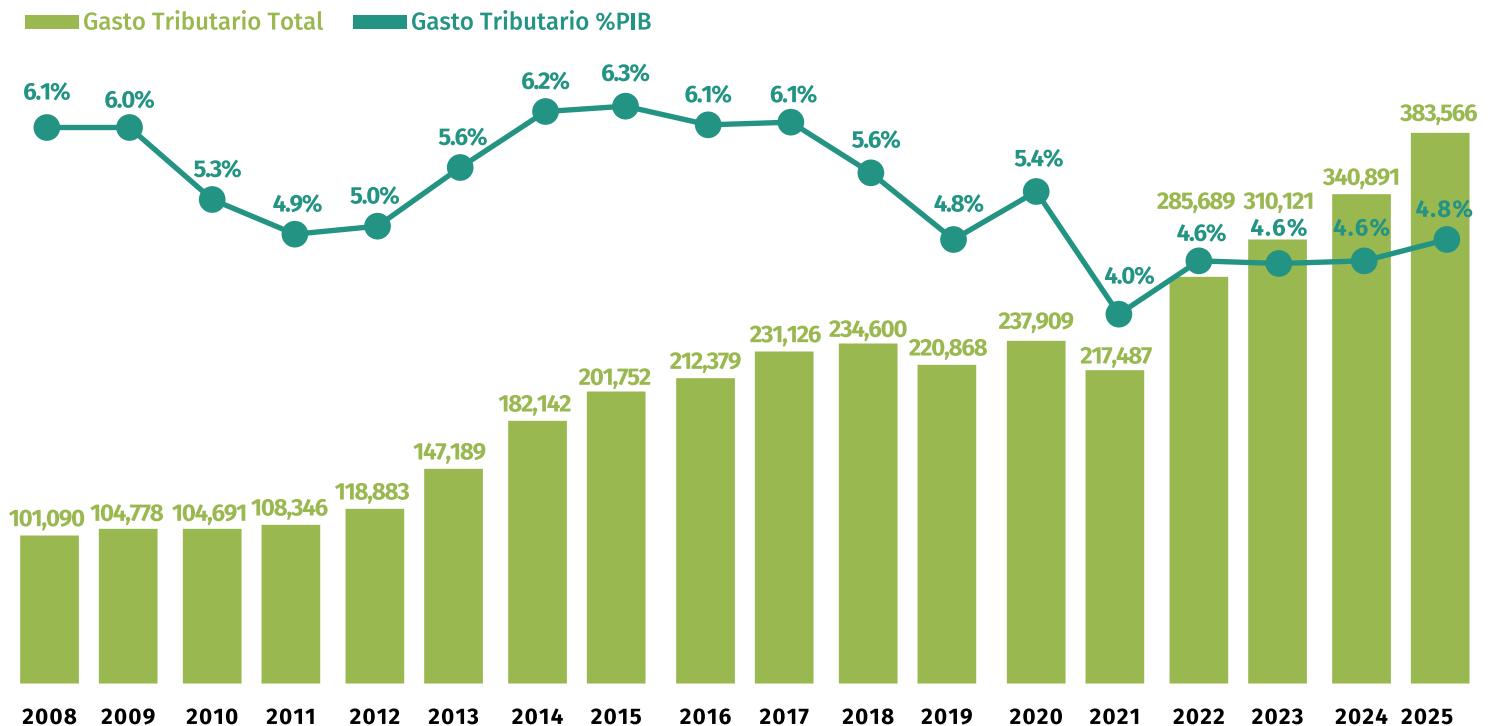
Al tratarse de ingresos tributarios (impuestos y tributos al Estado) dejados de percibir, constituyen un gasto indirecto, de ahí su denominación, por lo que es clave para la transparencia fiscal incluirlos en el Presupuesto General del Estado (PGE) de manera que el legislador pueda evaluar, fiscalizar y ponderar la equidad y utilidad de este instrumento fiscal.

La realidad dista de la pretensión de la política fiscal; los gastos tributarios en el país se han constituido en un bucle tributario para sectores ya incentivados por varias vías: política laboral, inversiones extranjeras y tributación laxa.

El gasto tributario promedio anual en el periodo 2008-2025 ha sido de 5.3% del PIB, siendo estimado en 2025 en 4.8% del PIB, con un sacrificio de ingresos potenciales de RD\$383,566 millones de acuerdo al PGE de 2025 (Ver gráfico 1). Cabe destacar que este nivel de gasto tributario, de incorporarse a los ingresos tributarios efectivos, incrementa la presión tributaria potencial en alrededor de 20.0%, es decir, se acercaría a la media que la Ley No. 01-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo proyectó para 2025 de 21.5%.

³Crónica de las Recomendaciones del FMI sobre la deuda dominicana, 2018. <https://www.cped.com.do/cronica-de-las-recomendaciones-del-fmi-sobre-la-deuda-dominicana/#:~:text=En%202008%20se%20cierra%20el%20Acuerdo%20Stand,FMI:%20Desde%20la%20crisis%202009%20hasta%202011>

**Gráfico 1. Gasto Tributario Histórico
En Millones de RD\$ y % del PIB Nominal (2016-2024)**



Fuente: Informes GT Ministerio de Hacienda y Economía

Aunque es una estimación, de acuerdo con la metodología de “ingresos renunciados”, da una panorámica de cómo los actores económicos dominantes del modelo de acumulación de capital en el país se benefician de ello.

Esto afecta la supuesta neutralidad y equidad que debe garantizar el sistema tributario, toda vez que las excepciones distorsionan y alteran los efectos de los impuestos entre los perceptores de ingresos de trabajo en comparación de aquellos provenientes del capital.

Se crean posiciones de privilegio al trasladarse la carga tributaria hacia quienes no acceden a los beneficios tributarios, liberando de responsabilidades impositivas a actores de mayor riqueza y afectando a quienes venden su fuerza de trabajo, lo que lleva a profundizar inequidades y la regresividad impositiva. En resumen, los que ganan más y perciben rentas del capital pagan menos proporcionalmente que aquellos que dependen de ingresos laborales.

Si bien el gasto tributario relativo al PIB ha pasado de 6.0% a 4.8% del PIB en más de una década de ejercicios fiscales en que ha sido estimado, es preocupante que haya crecido en términos absolutos (cantidad de recursos), promediando un aumento anual de RD\$41,520 millones, sin que conste una evaluación de su impacto positivo o negativo en el empleo, las exportaciones, el crecimiento económico y la pobreza.



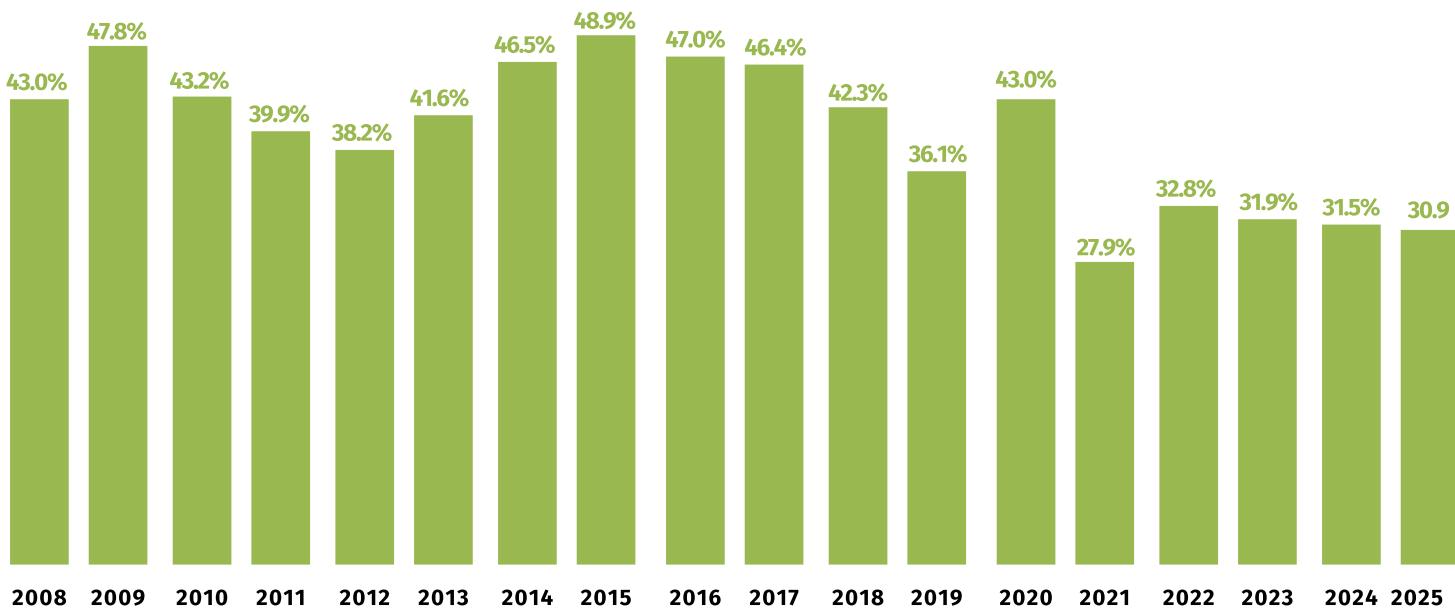
2. Gasto Tributario (GT) como porcentaje de los ingresos tributarios

Uno de los efectos directos del abuso de las exenciones como mecanismo de incentivo a la inversión es el impacto que crea en la capacidad del Estado en recaudar, esto así porque erosionan las bases imponibles de los tributos a la renta y los activos, y se traduce en un elevado costo fiscal.

El GT equivale a 4.0-4.2% del PIB en promedio y a 17.3-25.5% de la recaudación potencial, lo que evidencia que las excepciones reducen el espacio recaudatorio de manera significativa (Peláez Longinotti, 2019).

En la República Dominicana, el espacio recaudatorio potencial sacrificado ha significado, en promedio, el 40.0% de los ingresos tributarios de 2008 a 2025. A partir del 2021, de cada 3 pesos de recaudación casi 1 se sacrifica por tratamiento tributario privilegiado para sectores económicos particulares y los contribuyentes en sentido general (Ver gráfico 2).

Gráfico 2. Sacrificio Fiscal en Porcentaje de los Ingresos Tributarios 2008-2025



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Economía

Los tratos preferenciales sectoriales, en especial a la renta empresarial, promueven asimetrías en lo tributario entre empresas favorecidas y otras que se someten al régimen ordinario de tributación.

Mientras las primeras se benefician de incentivos como depreciación acelerada, exenciones impositivas y créditos de inversión, las segundas, sobre todo MIPYMES, deben cargar con el peso del sistema tributario. Esta asimetría tributaria favorece a grandes contribuyentes con mejor capacidad de planificación, generando privilegios frente a competidores y disparidades en la carga efectiva.

Otros elementos para considerar son la persistencia y rigidez del gasto tributario en el tiempo, que desdice de las buenas prácticas tributarias, es decir, el normal desmonte en un plazo prudente de estos beneficios, una vez evaluados y alcanzados los objetivos de política económica de su implementación.

La permanencia de estos incentivos sugiere beneficios fijos que perpetúan sesgos distributivos y asignativos, incluso cuando las condiciones que los justificaron han cambiado, como es el caso del sector turismo y zonas francas, que gozan permanentemente de estos privilegios sin mejoras colaterales en aspectos esenciales como las condiciones salariales y laborales de los trabajadores.

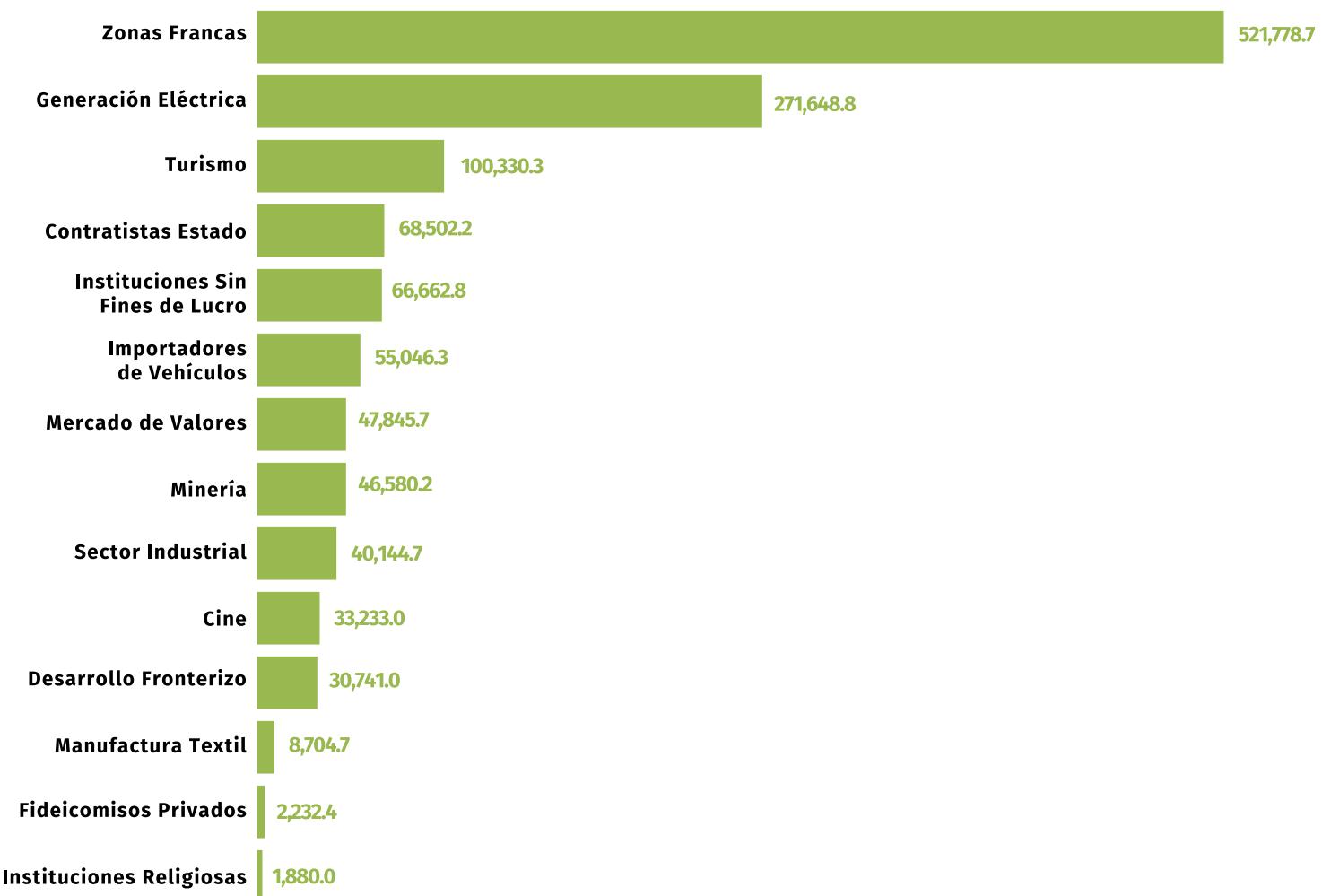
3. Drenaje de ingresos indirectos al sector privado bajo el esquema de baja supervisión y evaluación

Uno de los objetivos con los cuales surgen en Estados Unidos los informes de gastos tributarios en el presupuesto federal es mejorar la transparencia fiscal. De hecho, los organismos internacionales, en especial el FMI, generalizan esta práctica bajo esa misma premisa durante la década de los 80s y 90s en América Latina y El Caribe a raíz de los ajustes macroeconómicos en el contexto de la llamada década perdida.

A pesar de esta intencionalidad de política, la transparencia y gobernanza las exenciones, excepciones, créditos y diferimientos de impuestos en la República Dominicana desde que se publican informes de gastos tributarios, los mismos son insuficientes, poco rigurosos e integrales en el seguimiento de los resultados económicos de los sectores beneficiados.

En los 18 años transcurridos desde 2008 a 2025, dentro del sector privado, el mayor beneficiario de tratamientos fiscales preferenciales es el sector zonas francas con RD\$521,778.7 millones, seguido de los generadores eléctricos con RDD\$271,648.8 millones; Turismo con RD\$100,330.3 millones y contratistas del Estado con RD\$68,502.2 millones (Ver gráfico 3).

**Gráfico 3. Gasto Tributario Acumulado destinado al Sector Privado
En Millones de RD\$, 2008-2025**



Llama la atención que los sectores punteros en beneficios fiscales vía la tributación a través de leyes especiales que crean oasis fiscales son, también, aquellos que reciben mayor cantidad de subsidios y transferencias corrientes del Estado, como los generadores de electricidad, y además mantienen los salarios mínimos más bajos de la economía, como el sector turístico y las zonas francas.

La ausencia de justicia fiscal es notoria, pues en ningún caso se trata de estímulos a los pequeños y micro empresarios del país; todo lo contrario, es una extracción al presupuesto nacional de forma legalizada, debido a que las entidades que deciden sobre estos beneficios fiscales son consejos (CONFOTUR, CNZFE), que a pesar de estar dirigidos por un director(a) designado por decreto, su dirección efectiva es privada, por lo que el Ministerio de Hacienda y Economía no tiene capacidad real de vetar proyectos de inversión lesivos al interés fiscal del país.

El gasto tributario estimado destinado al sector privado supera el millón de millones de pesos, ascendiendo a RD\$1,295,330.7 millones en el periodo 2008 a 2025, superior al total de RD\$1,281,832.6 millones presupuestados en ingresos corrientes para el año 2025.

Si bien es cierto que estos sectores indicados sostienen en conjunto más de 400 mil empleos directos, es preciso indicar que se logran a un costo fiscal mayúsculo que limita al Estado dominicano invertir en infraestructura productiva, mejora de los servicios públicos y reducción del empuje de la deuda.

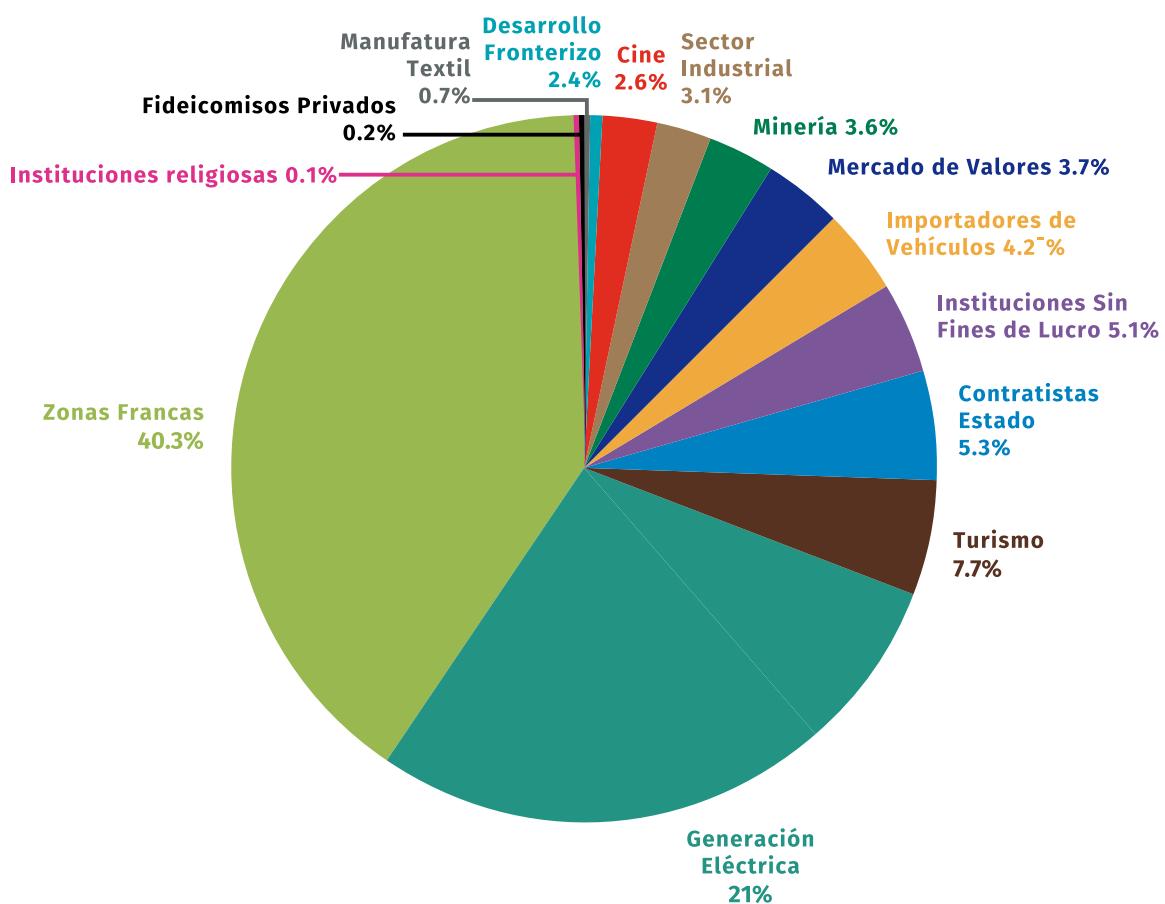
Una de las promesas es que los privilegios fiscales se traducirán en más y mejores empleos. En los hechos, en 2024, el sacrificio fiscal del Estado fue de RD\$39,127.4 millones en el sector zonas francas, que en el mismo periodo empleó 198,552 trabajadores directos. Esto indica que, por cada empleo del sector, el empresariado le exigió a la sociedad dejar de aportarle RD\$197.1 millones. En el caso del turismo, ese costo fiscal por empleo fue de RD\$61.0 millones.

Al mismo tiempo, mientras la canasta básica de pobreza general promedio estaba establecida en RD\$22,747.6, recién para 2025 en el sector hotelero el salario mínimo llegó a RD\$19,320.00 y en zonas francas a RD\$18,871.00.

Con privilegios para pagar bajos impuestos y bajos salarios, estos sectores exhiben enormes ganancias pero difícilmente puedan contribuir al desarrollo integral de la sociedad y puedan exhibir una competitividad real frente a otros actores y mercados.

Siguiendo el análisis, el 40% del gasto tributario privado en el periodo 2008-2025 se destinó a las zonas francas, el 21% a las exenciones de combustibles a Generadores Eléctricos, el 8% al sector de hoteles, bares y restaurantes, el 5% a empresas suplidoras y constructoras del Estado, alrededor de 5% a Instituciones sin fines de lucro y Concesionarios e importadores de vehículos el 4% (Ver gráfico 4).

Gráfico 4. Participación en el Gasto Tributario Acumulado destinado al Sector Privado Periodo 2008-2025



Cabe destacar que las rentas financieras, en el mercado de valores, por concepto de Impuestos sobre la Renta (ISR), están exentas, bajo el argumento de que promueven el ahorro y la inversión de capital. En el caso de los ingresos por fuentes de trabajo, solo está exento el salario 13 (“de navidad”) y se ha mantenido para 2026 el incumplimiento de la indexación del impuesto que se cobra a los salarios más bajos, afectando a cerca de 400 mil trabajadores y trabajadoras que no deberían estar pagando impuesto a su remuneración salarial.

Si bien la política fiscal debe ser un instrumento de política económica que favorezca la producción, el empleo y las exportaciones, debe conducirse con un criterio de evaluación de sus costos y beneficios, de tal manera que no se constituya en un mecanismo de concentración de la riqueza producida que viabiliza un esquema de beneficio unilateral y funcional a grupos de interés y presión.

La ausencia de una rigurosa gobernanza en la adjudicación de los beneficios fiscales es un factor que laстра la efectividad costo-beneficio de los gastos tributarios en la República Dominicana, debido a que el seguimiento por parte de la institución rectora de las finanzas públicas, el Ministerio de Hacienda y Economía, no exige rendición de cuentas y evaluación costo-beneficio de cada disposición una vez son aprobados los proyectos. Solo se queda en un análisis ex antes, sin evaluación ex post, de los resultados del proyecto de inversión.



En el sector cinematográfico, que desde el 2013 acumula un crecimiento exponencial de gasto tributario que ascendió en 2025 a un monto de RD\$33,233.0 millones, llama la atención la ausencia de análisis costo-beneficio, por lo que en la práctica se incurre en un sacrificio fiscal equiparable al destinado al sector turismo, que emplea alrededor de 200 mil trabajadores. Los empleos generados por la industria cinematográfica del país se aproximan a los 25,000, que comparando con el sacrificio fiscal de RD\$8,414.0 millones en 2025, resulta en un costo fiscal por empleo generado de RD\$336.6 millones⁴.

4. Capacidad recaudatoria limitada por privilegios empresariales

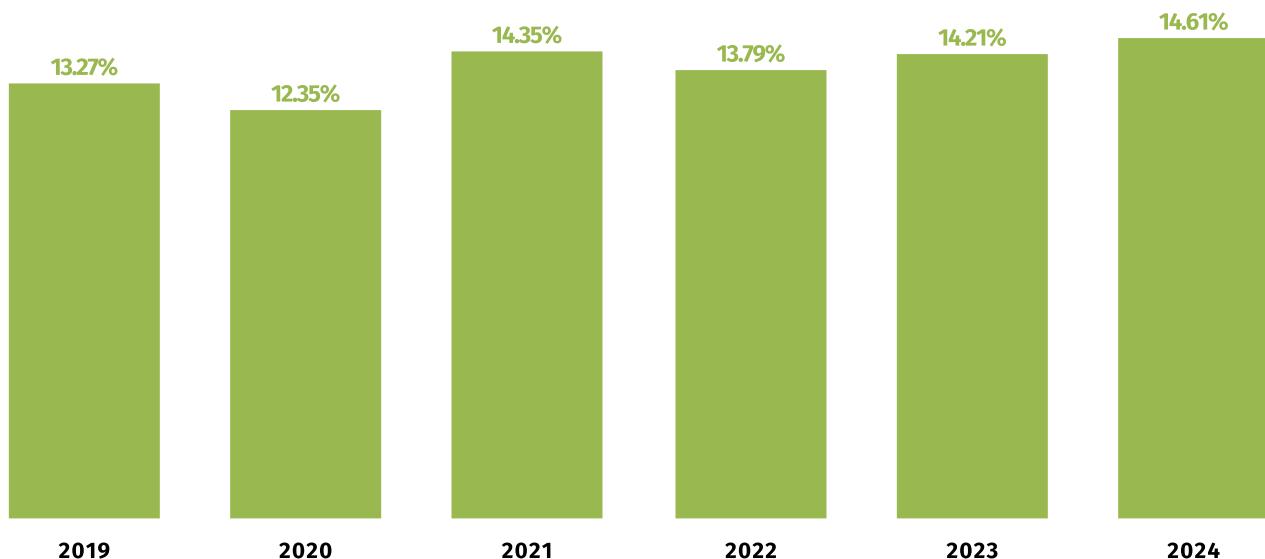
Ante la consolidación de una política fiscal regresiva que da privilegios a la renta del capital, se limitan los espacios de fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del Estado dominicano. Por ello, la presión tributaria -indicador por excelencia del esfuerzo fiscal- en lugar de incrementarse por efecto del crecimiento económico y el incremento de la demanda de bienes y servicios, ha tendido a estancarse en el tiempo.

En promedio, la presión tributaria de los últimos cinco ejercicios fiscales completos ha sido de apenas 13.8%, muy por debajo del 21.5% que se había proyectado en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030) para el año 2025.

En 2024, la presión tributaria fue de 14.61% y a ese nivel ningún país ha podido sobrepasar el subdesarrollo debido a que, en la medida que los países incrementan su capacidad productiva, requieren sostener esta tendencia con gasto público en inversión de capital y humano, sostener el crecimiento y traducirlo en desarrollo.

Además, la presión tributaria (capacidad recaudatoria) es la única vía para que el Estado -como instrumento de organización de la sociedad- tenga los medios para asegurar derechos esenciales universales y así como una redistribución equitativa de la riqueza en el conjunto social.

**Gráfico 5. Presión Tributaria
En % del PIB**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Economía

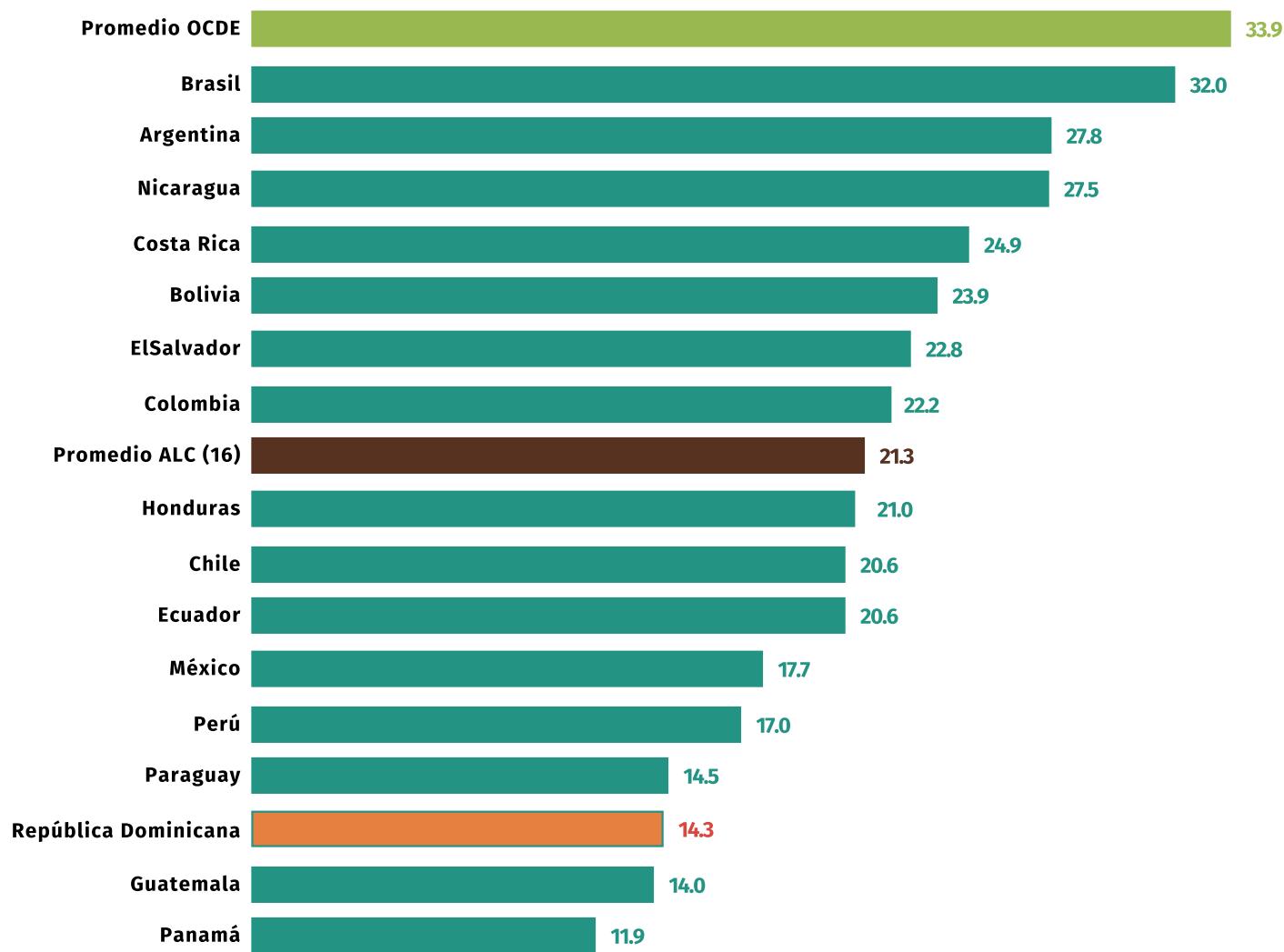
⁴Impacto del Sector Cinematográfico en la Economía Dominicana: <https://dgcine.gob.do/wp-content/uploads/2024/05/Impacto-del-Sector-Cinematografico-en-la-Economia-Dominicana.pdf>

A menos que un país genere ingresos no tributarios, como la exportación de commodities de alta demanda externa como petróleo, metales preciosos u otros ingresos que fortalezcan el perfil financiero del Estado, no hay evidencia mundial de desarrollo económico con una presión tributaria inferior a 15% como es el caso de la República Dominicana.

La República Dominicana es un país con fuertes déficits socioeconómicos en cuanto a desarrollo educativo, sanitario, seguridad social, agua potable, alcantarillado, vivienda, infraestructura estratégica, innovación y calidad de servicios públicos. El déficit de inversión pública es crónico y se sitúa en, al menos, un 5.0% del PIB (Banco Mundial, 2017).

En promedio, los países de la OCDE, que son economías avanzadas, sitúan su presión tributaria promedio en 33.9% en 2023, gracias a que requieren generar un importante esfuerzo tributario para sostener sus Estados de Bienestar y motorizar el desarrollo. Los países de América Latina y El Caribe, como se muestra en el gráfico 7, sitúan su presión tributaria en 21.3% para el mismo año de acuerdo a CEPAL, ante lo cual el país queda en posiciones sumamente rezagadas (Ver gráfico 6).

**Gráfico 6. Presión Tributaria Regional
En % PIB, Año 2023**



El dato de la República Dominicana es de apenas 14.3% del PIB, superando por poco a Guatemala (14.0%) y Panamá (11.9%), siendo este último dependiente de ingresos de servicios como el Canal de Panamá que aporta aproximadamente el 6.8% del PIB de este país (BID, 2017).

Con esos niveles de presión tributaria, combinados con elevados gastos tributarios, la recaudación potencial se diluye en una economía dominicana configurada para la extracción de rentas a bajo costo.

El Estado dominicano es un entramado político y económico que, en lugar de servir de equilibrador y distribuidor de la renta y riqueza socialmente generada, y con ello garante de derechos y vector de desarrollo, se constituye en agente facilitador de la extracción de rentas por parte de grupos económicos en base a bajos salarios, impuestos y altos beneficios fiscales.

A esto hay que agregar la privatización y mercantilización para el lucro improductivo en servicios sociales como la salud y seguridad social, y el negocio de la deuda pública en base a un déficit crónico por las mismas exenciones y exoneraciones y ahora copado por prestamistas privados. Hay que recordar que la deuda pública total (sector financiero y no financiero) ya representa US\$74,894.6 millones, equivalentes al 57.5% del PIB, un y solo en 2026 representará un gasto del presupuesto que asciende RD\$401,767.8 millones (Távárez y Bosch, 2025 b).

El marco legal e institucional de creación de normas y de fijación de salarios e incentivos, está dispuesto para asegurar la dinámica mencionada.

5. Fundamentación crítica de los sistemas tributarios desde la óptica de la economía política: caso de la República Dominicana

Desde la perspectiva de la economía política, los sistemas tributarios no son diseños técnicos neutrales, sino constructos institucionales que reflejan y reproducen las relaciones de poder en una sociedad. Esta visión se fundamenta en varios enfoques teóricos:

La Teoría del Contrato Fiscal (versión crítica)⁵

"Establece, contraria a su versión tradicional que plantea que los ciudadanos aceptan pagar impuestos a cambio de bienes públicos, que el "contrato" es negociado desigualmente según el poder de negociación de cada grupo. En la República Dominicana esto es totalmente cierto, toda vez que las reformas y ajustes fiscales apuntan a un diseño muy favorable a grupos de poder económico que se articulan desde el CONEP, AIRD, ADOZONA y AZONAHORES para defender sus bucles fiscales y promover anti reformas que socavan la capacidad recaudatoria estatal, vulnerando la suficiencia financiera pública para solventar bienes meritorios subfinanciados: transporte, educación, salud, vivienda, estructuras productivas, agua y electricidad".

El enfoque de Intereses organizados⁶

"Parte de que los grupos con mayor capacidad de organización (élites económicas) logran externalizar los costos de la tributación hacia grupos menos organizados, a través de exenciones, tratamientos preferenciales y gastos tributarios. Este enfoque es explicativo al caso dominicano, pues una menor tributación de grupos de poder se traduce en una estructuración distorsionada del sistema tributario, que se fundamenta en los impuestos al consumo de bienes y servicios, más no en los impuestos redistributivos como aquellos que se aplican a los ingresos, la renta, la riqueza y el patrimonio".

La Economía Política de las Instituciones⁷

"Respaldada por los aportes teóricos de Daron Acemoglu y James A. Robinson, sostiene que las instituciones económicas, incluidos los sistemas tributarios, son diseñadas por grupos en el poder para extraer rentas y perpetuar su posición privilegiada. En consecuencia, una reforma fiscal y el modelo de tributación asumido, en un contexto de baja calidad institucional, termina capturados por grupos en el poder bien articulados para incidir políticamente".

⁵ Timmons, J. F. (2005). The fiscal contract: States, taxes, and public services. *World Politics*, 57(4), 530–567. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0015>

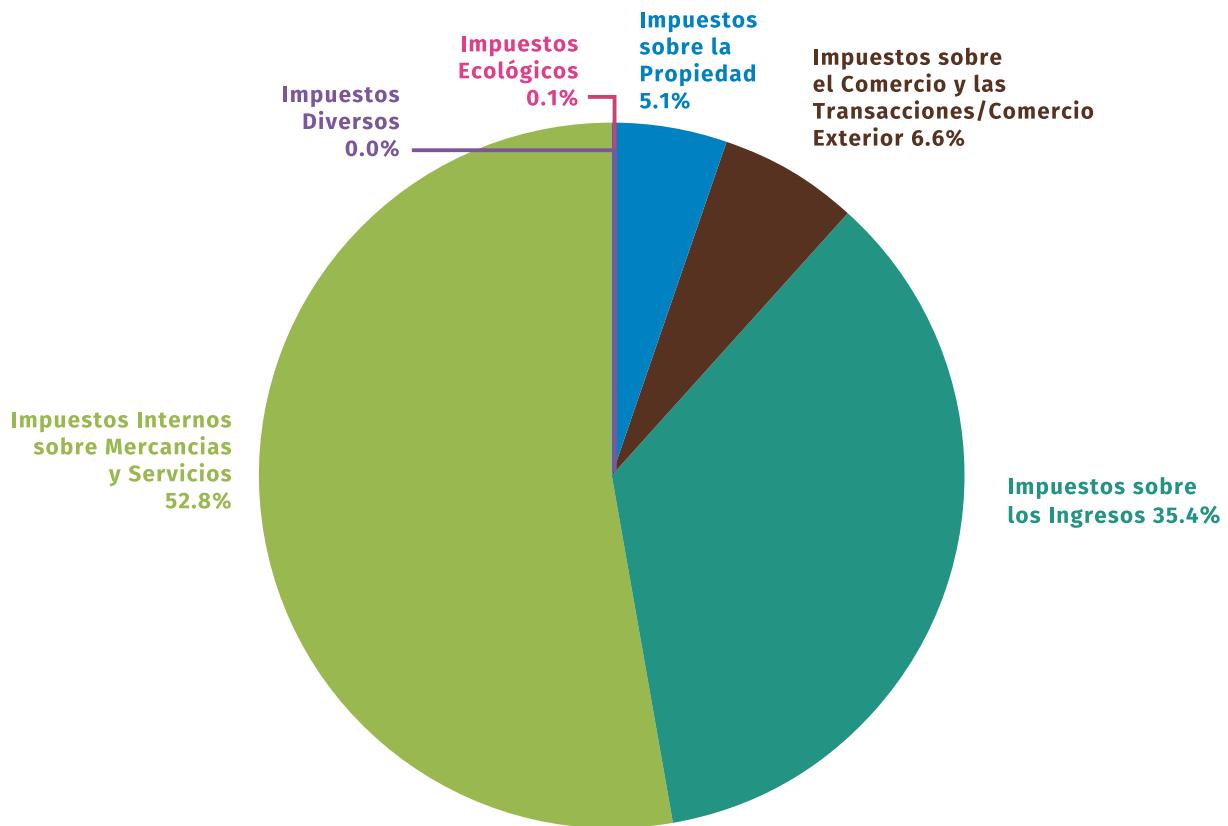
⁶ Olson, M. (1965). The logic of collective action: Public goods and the theory of groups. Harvard University Press.

⁷ Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. Crown Business.

Al enfocar la economía política de la tributación, es entendible que en un país en subdesarrollo y medianamente institucionalizado como la República Dominicana, los grupos económicos de poder, distorsionen la estructura tributaria a su favor, haciendo que el 52.8% de los ingresos tributarios dependan de los impuestos internos sobre mercancías y servicios, que sumado a los impuestos al comercio (6.6%) determinan casi el 60.0% de los ingresos totales. Solo el 35.4% de los ingresos tributarios provienen de los ingresos en general y apenas el 5.1% al patrimonio.

La evolución de la carga tributaria da cuenta de la tendencia a la distorsión tributaria en el país, con evidente sesgo pro-capital por ausencia de impuestos significativos a los grandes patrimonios, así como tratamientos especiales a transacciones y tasas preferenciales a los ingresos por renta financiera, en detrimento de las rentas del trabajo (Ver gráfico 7).

Gráfico 7. Ingresos tributarios por tipo de impuestos. En % del total ingresos tributarios, Año 2024



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Economía

Según CEPAL (2021), mientras la tasa efectiva para asalariados aumentó 15% (2010-2020), para grandes empresas disminuyó 8% en América Latina y El Caribe y la contribución de impuestos directos al total recaudado bajó del 45% al 38% en última década.

En República Dominicana, los impuestos directos apenas contribuyen alrededor de 40% de los ingresos tributarios, lo que refrenda la captura del Estado y la evidencia de que, en materia de formulación de impuestos, existe un Estado empequeñecido, una desigualdad estructural entre actores políticamente garantizada, combinados con el negocio del déficit convertido en deuda, la privatización-mercantilización de servicios esenciales, y una orientación clara a cargar a la demanda sin escatimar esfuerzos orientados a la liberalización, que permite rentas crecientes no productivas ni competitivas a los grandes actores.



Como ya se delineó, el esfuerzo fiscal asumido en el país, al verse debilitado por los privilegios fiscales y la alta evasión, tiende a enfocarse en el espacio tributario más fácil de captar: los impuestos al consumo y la nómina. A juzgar por los datos, la República Dominicana tiene uno de los Impuestos sobre la Renta a los Salarios más estables de ALC, con una tasa mínima de 15% y máxima de 25.0%, que ha combinado con una política tributaria regresiva hacia los salarios, pues mantiene el monto exento en RD\$416,220 desde el ejercicio fiscal de 2017, aun cuando la Ley No. 11-92 de Código Tributario establece claramente en su Artículo 296 que tanto la exención contributiva como los tramos impositivos deben ajustarse conforme a la inflación acumulada del año anterior, tomando como referencia oficial las estadísticas del Banco Central de la República Dominicana.

La tasa impositiva a las personas físicas es, proporcionalmente, más alta que la que se aplica a la renta empresarial, más cuando se compara con los indicadores de otros países de América Latina y el Caribe.

La tasa impositiva promedio del país se encuentra a 1.57 puntos porcentuales por debajo del promedio de la región, justo en el tramo medio de la muestra de países de ALC (Ver cuadro 1).

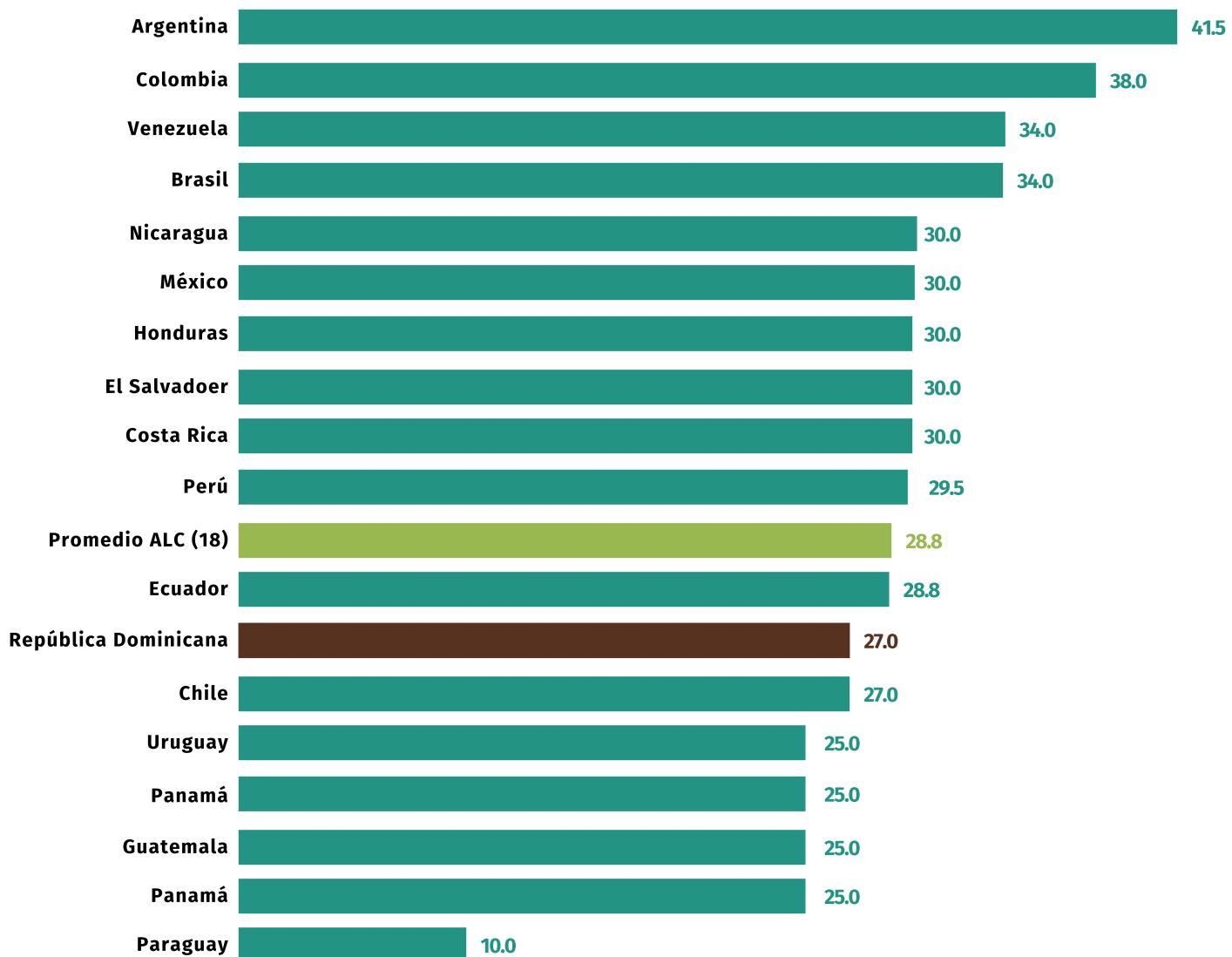
Cuadro 1. Impuestos sobre la Renta de Personas Físicas - Alícuotas generales promedio legales para trabajadores residentes o domiciliados en el país, Año 2023

País	Alícuota		Promedio	Monto Exento
	Mínima	Máxima		
Guatemala	5.00	7.00	6.00	Hasta 300 mil quetzales
Paraguay	8.00	10.00	9.00	Hasta 50,000,000 salarios mínimos
Bolivia	13.00	13.00	13.00	No existe
Panamá	15.00	25.00	13.33	Hasta 11 mil US\$
Costa Rica	10.00	25.00	14.00	Hasta 922 mil colones
Brasil	7.50	27.50	14.50	Hasta 26,963.20 reales
El Salvador	10.00	30.00	15.00	Hasta 4,064 US\$
Honduras	15.00	25.00	15.00	Hasta 217,493.16 lempiras
República Dominicana	15.00	25.00	15.00	Hasta 416,220 pesos
Promedio (ALC 18)	9.30	27.97	16.57	
Perú	8.00	30.00	17.80	Hasta 5 UIT
Venezuela	6.00	34.00	18.75	Hasta 1 mil UT
Ecuador	5.00	37.00	18.90	Hasta US\$ 12,081
Chile	4.00	40.00	19.24	Hasta 13.5 UT anuales
Argentina	5.00	35.00	19.56	Hasta 1,360,200.00 pesos de ganancia neta
Nicaragua	10.00	30.00	20.00	Hasta 100 mil córdobas
México	1.92	35.00	20.82	Hasta 8,952.49 pesos
Uruguay	10.00	36.00	21.00	Hasta 84 BPC
Colombia	19.00	39.00	27.29	Hasta 1,090 UVT

Fuente: CIAT, IBFD, PWC y Legislación de los países

Este nivel de imposición contrasta con la tasa de 27.0% aplicable a las ganancias de las empresas, que ha tendido a reducirse en el tiempo. La tasa impositiva aplicada a las ganancias empresariales está por debajo de la registrada en promedio a la región, a lo que se suma que producto de los privilegios impositivos, la tasa efectiva de tributación, que mide la proporción de impuestos a pagar de las utilidades generadas, es baja para el país, lo que mella efectivamente la capacidad de recaudación del sistema tributario dominicano (Ver gráfico 8).

**Gráfico 8. Tasa del Impuesto sobre la Renta de las Empresas
En % de los beneficios, 2023**



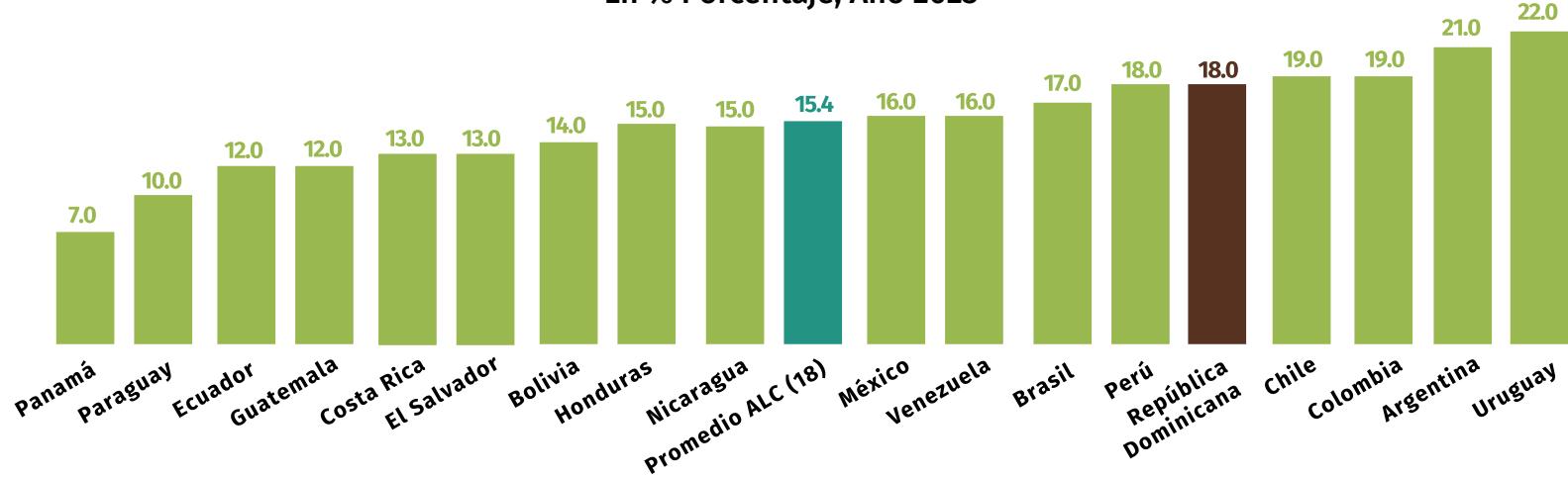
Fuente: Elaboración propia con datos del CEPAL Stat.

Este nivel de imposición a las utilidades empresariales, a juzgar por sectores o grupos económicos debería reducirse bajo el argumento de que las tasas impositivas altas afectan la rentabilidad, por ende, la inversión y finalmente, el empleo, afectando la productividad de la economía y su crecimiento a largo plazo.



Partiendo de esta lógica, fundamentada en las ideas neoliberales, lo más “eficiente” es gravar el consumo mediante impuestos como el IVA o ITBIS, y los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC). Estas pretensiones no se quedan en el aire: en el país la tasa del ITBIS es una de las más altas de ALC, que en promedio es de 15.4%, situando la República Dominicana entre los 5 países de más altas tasas al consumo de bienes y servicios de la región (Ver gráfico 9).

**Gráfico 9. Tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA)
En % Porcentaje, Año 2023**

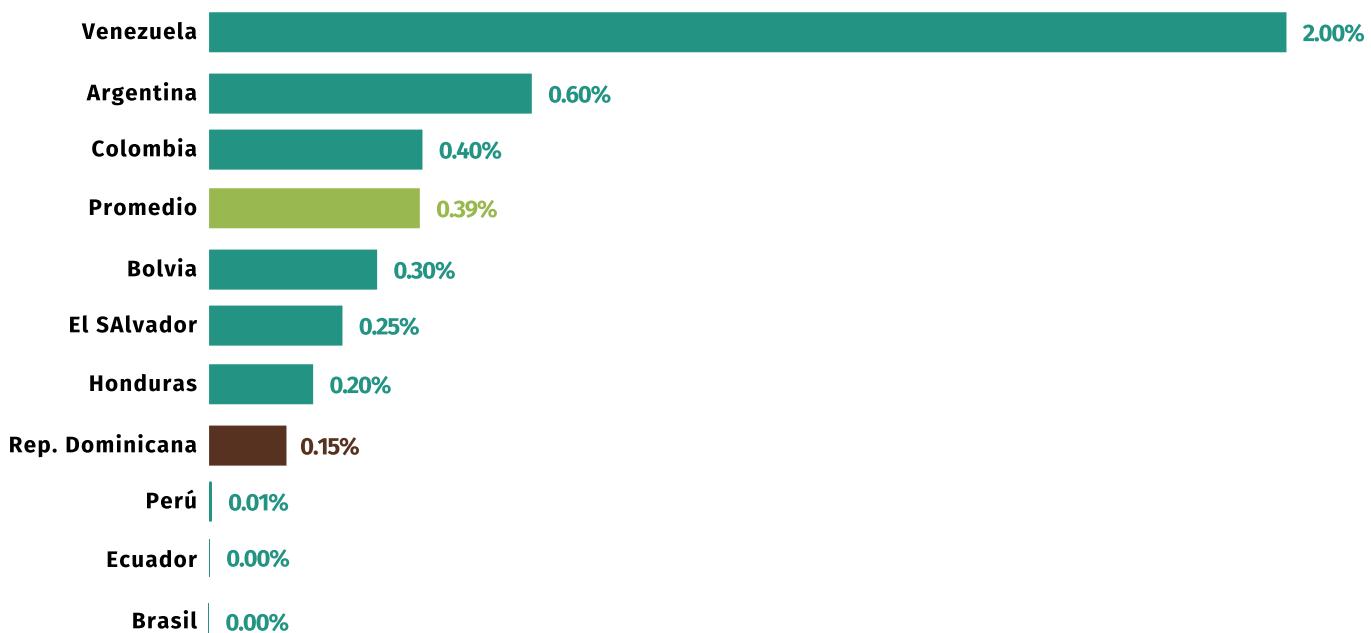


Fuente: Elaboración propia con datos de CIAT en base a legislaciones de países

Viendo esta realidad, mientras el ISRPF en el país se grava a unas tasas promedio de 15.0% con una mínima de 15.0% y máxima de 25.0%, el aplicado a las rentas financieras apenas es de 10.0%, siempre y cuando provengan del exterior, ya que en el mercado de valores dominicano está exenta para instrumentos de inversión vinculados a bonos del Estado dominicano y del Banco Central de la República Dominicana. Este gasto tributario generó en 2025, un estimado de RD\$7,888.1 millones.

Por otro lado, el contraste se nota en las tasas aplicadas a las transacciones financieras, que en el país es de 0.15%, siendo el promedio regional de 0.39 (Ver gráfico 10).

**Gráfico 10. Tasa aplicada a las transacciones financieras
En % Valor transacciones, año 2023**



Fuente: Elaboración propia con datos de CIAT en base a legislaciones de países

Lo antes visto es coherente: si la estructura tributaria se involucra en la competencia hacia el fondo usando los impuestos directos a las ganancias y el patrimonio a la baja, esto se traduce en mayores esfuerzos recaudatorios sobre figuras impositivas que afectan las rentas de trabajo y el gasto en el consumo de las personas y hogares, como son el ITBIS, ISC y el ISRPF.

Conclusión

El análisis del gasto tributario en República Dominicana entre 2008 y 2025 revela un sistema fiscal profundamente regresivo y estructuralmente desigual. Los beneficios fiscales, concentrados en sectores como zonas francas, generación eléctrica y turismo, han representado un costo social elevadísimo, sacrificando en promedio el 40% de la recaudación potencial y consolidando privilegios que distorsionan la equidad tributaria.

Esta dinámica no solo limita la capacidad recaudatoria del Estado, sino que traslada la carga impositiva hacia los contribuyentes de menos ingresos, con menos poder y menos organizados, especialmente los asalariados y las micro y pequeñas empresas, agudizando la injusticia fiscal, política y social.

La falta de transparencia y evaluación rigurosa de estos gastos tributarios perpetúa un esquema de subsidio indirecto al capital, sin garantizar contraprestaciones suficientes en empleo de calidad, desarrollo regional o mejoras salariales.

El Estado ha normalizado una transferencia masiva de recursos públicos hacia grupos económicos organizados, mientras desatiende inversiones clave en infraestructura, salud, educación y servicios básicos, necesarios para superar el subdesarrollo.



Desde la economía política, este régimen fiscal es resultado de una captura institucional por parte de élites económicas, que logran externalizar los costos de la tributación y moldear las normas a su favor. El gasto tributario es mayor remuneración al capital, que aumenta la concentración de riqueza y su acumulación improductiva.

La persistencia de exenciones rígidas y la ausencia de mecanismos de revisión y rendición de cuentas reflejan un contrato fiscal desigual, donde el interés público queda subordinado a los intereses de grupos de poder.

Se asume en consecuencia una especie de clientelismo fiscal donde se intercambian de beneficios tributarios y ámbitos privilegiados de acumulación (como la deuda y los bienes y servicios privatizados) por relaciones de colaboración de parte de los grupos de poder.

Al reducirse la base imponible a las grandes empresas, se llega a la fragmentación y captura institucional, donde se establecen múltiples regímenes especiales que dificultan la administración de los impuestos y promueven la evasión y elusión impositiva. Estos elementos, junto a la erosión de legitimidad del sistema tributario, generan una percepción de injusticia que afecta al sistema tributario y a la organización social en su conjunto.

Puede afirmarse que, contrario a los preceptos y disposiciones constitucionales, el Estado dominicano no está actuando con una política fiscal y tributaria justa y equitativa para todos los actores de la economía, ni está asegurando contar con los recursos suficientes para la garantía de derechos y solventar el desarrollo de las personas y del conjunto social. Esta realidad es coherente con los niveles de abrumadora desigualdad que las estadísticas reflejan y que la política tributaria reproduce y profundiza.

En tal sentido, de la mano de recortar los ingresos estatales y hacerlos injustos, instaurar el déficit crónico y una verdadera industria de la deuda pública, así como privatizar áreas fundamentales, sin una declaración ni agenda explícita se ha logrado llevar a cabo la minimización del Estado dominicano.

Su papel sería, así, el de garante de condiciones privilegiadas y recursos (monetarios y materiales) para la acumulación y concentración de ganancias, por un lado, y para contener tanto de manera legislativa como administrativa los impuestos, salarios y otras obligaciones sociales como “costos” y “gastos”, y gestionar de forma asistencialista las carencias de la mayoría perjudicada, por otro. El caso de los impuestos sobre los salarios es una de las expresiones de cómo estas distorsiones llevan a la práctica ilegal, con tal de no afectar los intereses de élites y grupos de poder.

Para transformar esta realidad, es imperativo avanzar hacia una reforma integral que priorice la justicia fiscal. Esto implica: (1) eliminar los beneficios tributarios injustificados y evaluar periódicamente los vigentes con criterios de impacto social y económico; (2) fortalecer la progresividad impositiva, gravando con mayor equidad las rentas financieras, el patrimonio y las grandes utilidades; y (3) institucionalizar la transparencia y la participación ciudadana en el diseño de la política tributaria, rompiendo el ciclo de influencia y captura corporativa.

Solo mediante un pacto fiscal democrático, inclusivo y orientado al bien común, República Dominicana podrá revertir la regresividad actual, generar más oportunidades de emprendimiento y producción con más y mejores empleos; aumentar su capacidad recaudatoria de manera justa, así como financiar el desarrollo sostenible y justo que su población merece.

La acción social y política organizada es fundamental para exigir y construir un sistema tributario que sirva a todos y todas, y no a los privilegios de unos pocos.

Bibliografía

Banco Mundial. (2017). *Infraestructura en República Dominicana: brechas y desafíos para el desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Panamá: Diagnóstico económico y fiscal*. Washington, D.C.: BID.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. Crown Business. <https://www.penguinrandomhouse.com/books/1102/why-nations-fail-by-daron-acemoglu-and-james-a-robinson/>

Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.

Timmons, J. F. (2005). *The fiscal contract: States, taxes, and public services*. *World Politics*, 57(4), 530–567. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0015>

Chancel, L., Gómez-Carrera, R., Moshrif, R., Piketty, T., et al. (2025). *Informe sobre la desigualdad mundial 2026*. Laboratorio Mundial sobre la Desigualdad. Disponible en: wir2026.wid.world

Constitución de la República Dominicana, 2024. Disponible en: <https://www.aduanas.gob.do/media/xemjr10i/constitucion-de-la-republica-dominicana-2024.pdf>

Dirección General de Cine de la República Dominicana (DGCINE). (2024). *Impacto del sector cinematográfico en la economía dominicana*. <https://dgcine.gob.do/wp-content/uploads/2024/05/Impacto-del-Sector-Cinematografico-en-la-Economia-Dominicana.pdf>

Ministerio de Hacienda (República Dominicana). (2025). *Estimación del gasto tributario 2024–2025*. https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2025/01/2024-09-25-Estimacion-del-Gasto-Tributario-2024-2025_VF_MODE.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe>

Centro de Pensamiento y Desarrollo (CPED). (2018). *Crónica de las recomendaciones del FMI sobre la deuda dominicana: Desde la crisis 2009 hasta 2011*. <https://www.cped.com.do/cronica-de-las-recomendaciones-del-fmi-sobre-la-deuda-dominicana/>

Peláez Longinotti, F. (2019). *Los gastos tributarios en América Latina: magnitud y efectos fiscales*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Tavárez, F. y Bosch, M. (2025 a). *Ingresos y Pobreza Laboral en República Dominicana: Panorama Analítico en el Contexto de la Reforma al Código de Trabajo*. Santo Domingo: Facultad de Cs. Económicas y Sociales -UASD- y Fundación Juan Bosch. Disponible en: <https://juanbosch.org/wp-content/uploads/2025/11/Ingresos-y-Pobreza-Laboral-en-RD-2025.pdf>

Tavárez, F. y Bosch, M. (2025 b). *Radiografía a la Deuda Pública: cuánto pagamos, cuánto debemos y quiénes ganan*. Santo Domingo: Facultad de Cs. Económicas y Sociales -UASD- y Fundación Juan Bosch. Disponible en: <https://juanbosch.org/wp-content/uploads/2025/10/Radiografia-a-la-Deuda-Publica-2025.pdf>

World Inequality Database. Disponible en: <https://wid.world/es/country/es-dominican-republic/>





Francisco A. Tavárez Vásquez

Licenciado en Economía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Máster en Políticas Económicas y Máster en Finanzas Públicas para Países en Desarrollo. Docente universitario e investigador en áreas de finanzas públicas y mercado de trabajo.



Matías Bosch Carcuro

Licenciado en Ciencias y Artes Ambientales. Magíster en Ciencias Sociales mención Política y Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Docente universitario e investigador sobre economía política, trabajo, desarrollo y seguridad social



Universidad
Autónoma de
Santo Domingo
(UASD)



Facultad
de Ciencias
Económicas y
Sociales



Fundación Juan Bosch

Diciembre 2025

Vivian Martínez Hart
Portada, diseño y diagramación

juanbosch.org
uasd.edu.do
uasd.edu.do/facultad-economia

fundacion@juanbosch.org

fundacionjuanboschrd
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (UASD)

FundacionJuanBosch

fundacionjuanbosch
economiauasd

@economiauasd



Esta investigación ha sido realizada, editada y publicada en el marco del convenio de cooperación interinstitucional entre la Universidad Autónoma de Santo Domingo, la Fundación Juan Bosch y la Cátedra Extracurricular "Profesor Juan Bosch" de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES), contando con el apoyo del Ministerio de Cultura a las Asociaciones Sin Fines de Lucro (ASF).

