GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA
DOMINICANA

HACIENDA

Informe de Riesgos Fiscales

Septiembre 2024

Dirección General de Análisis y
Política Fiscal

Contenido

INTRODUCCIÓN 3

1. RIESGOS MACROECONÓMICOS 7

1.1. Análisis de sensibilidad sobre variables macroeconómicas clave 7
Impacto en los ingresos tributarios 8
Impacto en el gasto 10

1.2. Errores de pronóstico históricos del Balance Primario 13

1.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda 2024-2028 15
Pruebas de estrés macro fiscales y escenarios alternativos 16
Análisis estocástico de la deuda 18
Gestión de la deuda y estrategias de mitigación. 19

2. RIESGOS ESPECÍFICOS 21

2.1. Riesgos fiscales asociados a las empresas públicas 21

2.2. Riesgo asociado al sistema de pensiones a cargo del estado 23
Estimación de Ingresos y Gastos 24
Balance operacional del fondo de pensiones 28

2.3. Riesgos fiscales asociado a desastres y cambio climático 29
Riesgo asociado a desastres por fenómenos naturales 29
Cambio climático 34

2.4. Riesgos Asociados a Alianzas Público-Privadas 37
Public-Private Partnerships Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM), Puerto Duarte de Arroyo Barril, Samaná. 38

2.5. Riesgos fiscales asociados al sector financiero 40

2.6. Riesgos fiscales asociados a los gobiernos locales 43

2.7. Riesgos Asociados a fallos judiciales en contra del Estado 46

ANEXOS 48

a. Financiamiento del riesgo de desastres naturales. 48

b. Marco normativo y de planificación de Cambio Climático en el país 52

c. Resumen de medidas de provisión y mitigación de riesgos fiscales. 54

Introducción

El Fondo Monetario Internacional (FMI) define los riesgos fiscales como aquellos factores que conducen a que los resultados presupuestarios difieran de sus valores proyectados[1]. En este sentido, el concepto de riesgo fiscal se asocia tanto a la incertidumbre como al impacto de los choques o eventos que desvían los ingresos, gastos y financiamiento de un marco fiscal previamente establecido.

Si bien los factores de riesgo fiscal varían entre regiones y países, resulta de suma importancia para cada país no solo identificar las fuentes de riesgo, sino también diseñar herramientas que permitan mitigar sus impactos. El manejo de los riesgos fiscales es vital para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo.

Conforme a las directrices contenidas en el Manual de Transparencia Fiscal emitido por el Fondo Monetario Internacional (FMI), los gobiernos tienen la responsabilidad de administrar, examinar y divulgar los riesgos fiscales clave que afectan a las finanzas públicas. Además, se espera que aseguren una coordinación efectiva en la toma de decisiones en este ámbito, dentro del contexto del sector público.

El Centro Regional de Asistencia Técnica y Formación del FMI para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR) categoriza los riesgos fiscales en tres grupos de acuerdo con su naturaleza: riesgos macroeconómicos, específicos e institucionales.

- **Riesgos macroeconómicos**: están asociados a las desviaciones en los pronósticos de los parámetros macroeconómicos clave del marco fiscal, lo que puede provocar distorsiones en los resultados y el desempeño fiscal

- **Riesgos específicos**: se originan por la materialización de ciertas obligaciones del Estado que surgen ante eventos particulares de naturaleza incierta y pueden derivarse de diferentes sectores como los gobiernos locales, las empresas públicas, el sector financiero o las alianzas público-privadas (APP).

- **Riesgos estructurales o institucionales**: se definen como las limitaciones institucionales en cuanto al manejo y capacidad de mitigar de forma efectiva los riesgos fiscales.

Otra dimensión que puede agregar valor al análisis es la clasificación según el origen de la fuente de riesgos. En esta se clasifican como riesgos endógenos a los generados por la acción del gobierno, y como exógenos a los generados a partir de eventos fuera del control del gobierno.

[1] FMI. (2016). *Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices.*

Figura 1. Clasificación de los riesgos fiscales según el origen

	ENDÓGENOS (Acción del gobierno)	EXÓGENOS (Eventos fuera del control del gobierno)
EXPLÍCITOS (por ley o contrato)	– Garantías del Estado para Empresas Públicas y Gobiernos Locales – Sistema de pensiones a cargo del Estado – Proyectos de APP	– Fallos judiciales contra el Estado
IMPLÍCITOS (por expectativas del público)	– Riesgos del sector financiero – Riesgos macroeconómicos	– Atención y respuesta ante desastres

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal en base al FMI (2016).

Desde 2018, la Dirección General de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda ha trabajado en la elaboración de un informe sobre los principales riesgos fiscales, siendo el documento oficial que abarca la evaluación de riesgos relacionados tanto con perturbaciones macroeconómicas como con los pasivos contingentes del Estado. Este constituye una recopilación de la información existente sobre riesgos fiscales, con la finalidad de complementar el Informe Explicativo que acompaña al Anteproyecto de Ley del Presupuesto General del Estado para el año 2025.

En las últimas décadas, los principales riesgos fiscales para el país se han caracterizado por ser poco frecuentes, pero su impacto al materializarse ha sido considerable. Los riesgos fiscales más relevantes están vinculados a choques macroeconómicos, en particular los relacionados a fluctuaciones de variables macroeconómicas clave y otras perturbaciones externas. También son importantes los efectos de desastres de diferente naturaleza y los déficits de las empresas públicas, principalmente en el sector eléctrico.

Otros riesgos de menor incidencia incluyen la deuda de los gobiernos locales, los fallos judiciales en contra del Estado, los pasivos por obligaciones futuras del sistema de pensiones de reparto del Estado y los compromisos asociados a los contratos por alianza público-privada.

Durante el 2023, se llevó a cabo un proyecto para la aplicación de la herramienta "Fiscal Risk Assesment Tool" (FRAT) diseñada por el FMI para el contexto del país. A partir de los resultados obtenidos al aplicar dicha herramienta, se estructura un portafolio de riesgos para su mejor comprensión y seguimiento. Este instrumento busca priorizar los esfuerzos de monitoreo y mitigación de riesgos fiscales, asignar responsabilidades institucionales e identificar brechas en la información y los datos disponibles. Asimismo, fomenta la transparencia y la rendición de cuentas fiscales al respaldar la presentación de informes periódicos sobre riesgos fiscales y el desarrollo de análisis más detallados sobre la política macrofiscal ante escenarios de estrés[2].

Con la aplicación de la herramienta se evalúan todas las posibles fuentes identificadas de riesgo fiscal para el país a partir de un levantamiento de la información existente. Cada una se clasifica según el impacto fiscal y la probabilidad de ocurrencia, como se presenta en la figura a continuación, donde el verde representa un riesgo bajo, el amarillo corresponde a un riesgo medio y el rojo a un riesgo alto.

En la región de América Latina y el Caribe, varios países también han adoptado el FRAT para evaluar y gestionar riesgos fiscales. En Costa Rica, por ejemplo, se ha utilizado para identificar riesgos

[2] Fondo Monetario Internacional. (2021). *Fiscal Risk Toolkit: Fiscal Risk Assessment Tool (FRAT).* https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/Fiscal-Risks/Fiscal-Risks-Toolkit/Fiscal-Risks-Toolkit-FRAT

relacionados con el déficit fiscal y las empresas públicas. En Colombia, la herramienta se ha implementado para evaluar los riesgos derivados de desastres naturales y los pasivos contingentes, proporcionando un marco para mejorar la gestión de las finanzas públicas ante eventos imprevistos.

En Brasil, el uso del FRAT ha sido relevante en la gestión de riesgos fiscales, especialmente en el contexto de su vasta economía y complejidad institucional. Brasil ha utilizado esta herramienta para evaluar riesgos relacionados con el endeudamiento público, tanto a nivel federal como estatal y los riesgos derivados de las empresas estatales, que pueden representar pasivos contingentes significativos para el gobierno.

Figura 2. Matriz de impacto-probabilidad del FRAT para la cartera de riesgos fiscales

Impacto fiscal potencial				
	Alto			
	Medio		Activos y pasivos públicos	Riesgos macroeconómicos
	Bajo	Sector financiero	Asociaciones público-privadas y Gobiernos subnacionales	Empresas públicas, Riesgos ambientales, y Acciones legales contra el Estado
		Remoto	Posible	Probable
		Probabilidad de que se materialicen		

Fuente. Elaborado por la Dirección General de Análisis y Política Fiscal a partir de la herramienta FRAT del FMI.

Al evaluar los riesgos identificados para República Dominicana, se considera que dos tienen un impacto fiscal potencial medio y que en lo relativo a la probabilidad de materialización cuatro de los mismos tienen una expectativa probable de materialización. Los riesgos macroeconómicos se clasificaron como altos en este análisis, mientras que los riesgos ambientales y aquellos relacionados a los activos y pasivos públicos, las empresas públicas y las acciones contra el Estado fueron calificados como medios. Los riesgos derivados de las iniciativas por alianza público-privadas y los gobiernos locales fueron calificados como bajos, mientras que, los riesgos fiscales relacionados con el sector financiero se evaluaron como muy bajos o irrelevantes. A continuación, se presenta una tabla con el desglose de las justificaciones para estas calificaciones:

Tabla 1. Registro de los riesgos fiscales para República Dominicana

Riesgo	Categoría	Descripción	Probabilidad	Impacto	Calificación del Riesgo
Riesgos Macroeconómicos	**Riesgos Macroeconómicos**	Se producen cuando los agregados macroeconómicos fundamentales del marco fiscal sufren desviaciones en los pronósticos dados.	**Probable**	**Medio**	**Alto**
Empresas Públicas	**Riesgo Específico**	Las empresas del Estado pudieran requerir transferencias corrientes, inyecciones de capital, y ejecuciones correspondientes a deuda con garantías implícitas generadas por el acumulado de pasivos asumidos.	**Probable**	**Bajo**	**Medio**
Sistema de pensiones a cargo del Estado	**Riesgo Específico**	Se refiere a la posibilidad de que el gobierno tenga que enfrentar compromisos financieros futuros e imprevistos para asegurar que el sistema de pensiones de reparto sea sostenible a largo plazo.	**Posible**	**Medio**	**Medio**
Desastres y Cambio Climático	**Riesgo Específico**	La posibilidad de ocurrencia de eventos naturales extremos, como terremotos, inundaciones, huracanes u otros desastres, que requieran una asignación inesperada de recursos significativos para el Estado en términos de gastos contingentes para acciones de respuesta.	**Probable**	**Bajo**	**Medio**
Fallos Judiciales contra el estado	**Riesgo Específico**	Compromisos ordenados por el poder judicial en perjuicio del Estado bajo sentencias que se traducen en contingencias explícitas para las finanzas públicas.	**Probable**	**Bajo**	**Medio**
Alianzas Público-Privadas	**Riesgo Específico**	Se presenta cuando el Estado asume compromisos, ya sean firmes o contingentes, a través de contratos en esta modalidad.	**Posible**	**Bajo**	**Bajo**
Gobiernos Locales	**Riesgo Específico**	Se derivan de la expectativa de que el Gobierno Central apoyará a las entidades municipales en casos de crisis o tensiones de deuda.	**Posible**	**Bajo**	**Bajo**
Sistema Financiero Dominicano	**Riesgo Específico**	Se refiere a la posibilidad de que un colapso o disrupción en el sistema financiero tenga un impacto negativo significativo en las finanzas públicas, y requiera de la intervención del gobierno y la asunción de costos fiscales para estabilización y rescate.	**Remoto**	**Bajo**	**Bajo**

Fuente. Elaborado por la Dirección General de Análisis y Política Fiscal a partir de los resultados de la herramienta FRAT del FMI.

1. Riesgos macroeconómicos

1.1. Análisis de sensibilidad sobre variables macroeconómicas clave

Si bien la conducción de la política fiscal incide en el tejido económico en la medida en que sus instrumentos influyen en el comportamiento de las firmas y los hogares, cambios inesperados en la trayectoria de la demanda agregada y los precios pueden perturbar el desempeño del gobierno, desviando los agregados fiscales respecto a lo previsto. Esta simultaneidad entre las cuentas del erario y los determinantes de los fundamentos macroeconómicos sustenta la necesidad de analizar su compleja interrelación en el marco de la estructura dinámica de la economía dominicana.

Por esta razón, a continuación, se presenta un análisis de los principales factores macroeconómicos que afectan la materialización de las proyecciones fiscales concertadas durante el proceso de formulación presupuestaria para el caso de la República Dominicana como: crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), inflación, tasas de interés y precios de las materias primas. Estas variables tienden a impactar las cuentas públicas a través de diversos canales, explorados en lo adelante (Figura 3 y Tabla 2).

Figura 3. Diagrama relacional de impacto en agregados fiscales

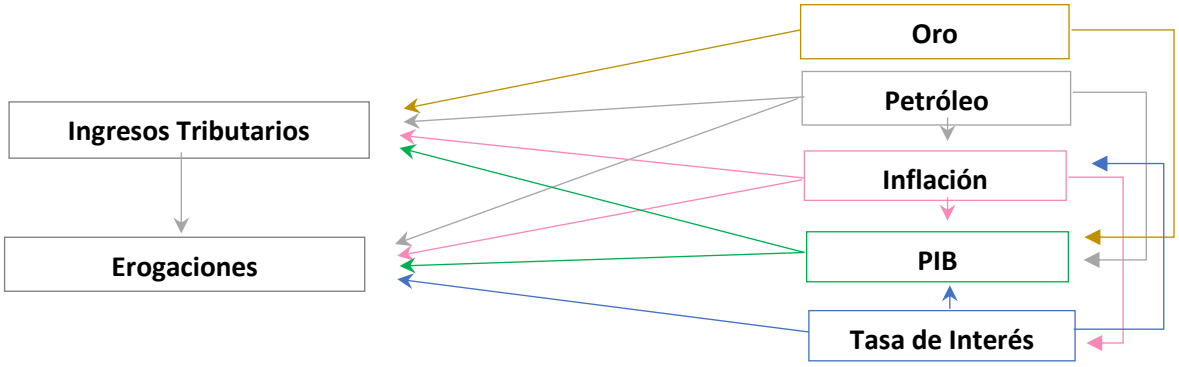


Tabla 2. Efectos esperados de las variables macroeconómicas en las cuentas fiscales

Variables Macroeconómicas	Ingresos tributarios	Gastos*
Crecimiento económico	+	+
Inflación	+	
Tipo de cambio		+
Tasa de interés		+
Precio del petróleo	+	+
Precio del oro	+	

*La literatura empírica sobre el impacto del crecimiento económico es difusa y sugiere que pudiera existir una relación no lineal entre el gasto y el PIB real. En adición, la relación esperada con los precios responde a considerar valores nominales de gastos y de ingresos.
Fuente. Elaborado por la Dirección General de Política y Análisis Fiscal.

Para estos fines, y siguiendo la vanguardia de la literatura económica, se realizó un modelo de Vectores Autorregresivos Estructural (SVAR, por sus siglas en inglés) que caracteriza las interacciones conjuntas de las variables macro-fiscales al aval de la teoría económica y las particularidades de la economía dominicana. A través de este, la especificación de modelos de cointegración autorregresivos con rezagos distribuidos (ARDL)[3], y de la construcción de ejercicios de modelación auxiliares, se busca identificar el grado de vulnerabilidad del panorama fiscal ante las fluctuaciones de los parámetros macroeconómicos que le fundamentan.

Desde una perspectiva general, las estimaciones indican que la postura fiscal exhibe mayor sensibilidad a las dinámicas del crecimiento económico, la inflación, los precios internacionales del carbón mineral[4], oro, y del petróleo (WTI). (Tabla 3, Figura 4 y 5).

Tabla 3. Resumen de impactos de las variables macroeconómicas en el presupuesto 2025.
(Puntos porcentuales respecto al escenario base)

Variables Macroeconómicas	Desvío de Ingresos tributarios (pp.)	Desvío de Gastos totales (pp.)
Crecimiento económico	1.07	0.32
Inflación	-0.21	0.22
Tipo de cambio	-	0.13
Tasa de interés	-	0.08
Precio del petróleo	-	0.03
Precio del oro	0.14	-
Precio de carbón mineral	-	0.10

*Los choques se basan en un aumento de 1% respecto a los escenarios base de cada variable macroeconómica.
** En relación con el impacto en los ingresos tributarios, el modelo no incluyó canales de impacto para el tipo de cambio, la tasa de interés y el precio del carbón mineral, debido a la ausencia de literatura empírica que muestre una relación significativa. Del mismo modo, no se estableció un canal de impacto para el precio del oro en el gasto total por las mismas razones. En el caso del precio del petróleo, las estimaciones no proporcionaron una relación clara con los ingresos tributarios.

Fuente. Elaborado por la Dirección General de Política y Análisis Fiscal.

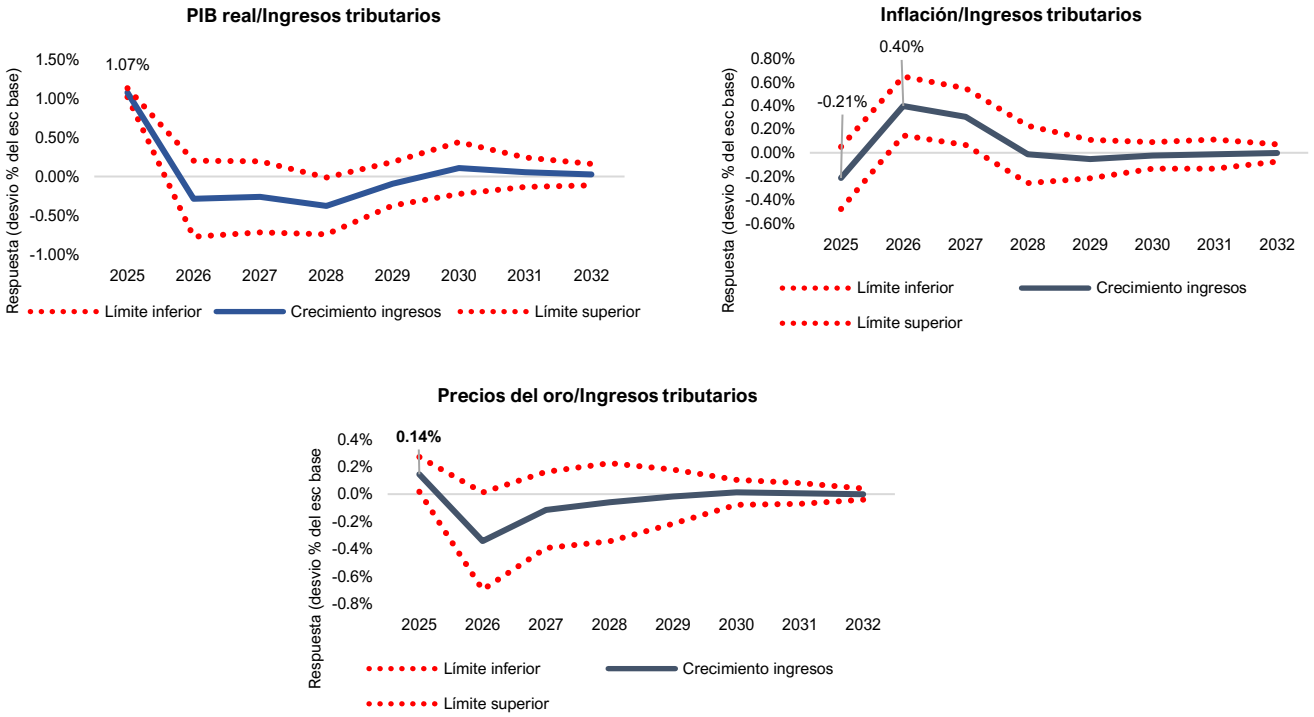
Impacto en los ingresos tributarios

Las figuras de impulso-respuesta muestran el impacto de las variables macroeconómicas en los ingresos tributarios. Como se observa, los ingresos tributarios presentan una mayor sensibilidad al crecimiento económico, respondiendo significativamente a los cambios en esta variable. Por otro lado, el comportamiento de la inflación es particularmente interesante: inicialmente, la inflación disminuye los ingresos tributarios debido a su efecto negativo sobre la actividad económica real. Sin embargo, en el año siguiente al choque inflacionario, los ingresos tributarios nominales tienden a aumentar, ya que se ajustan en respuesta a los cambios en los precios (Figura 4).

[3] El modelo ARDL (Autorregressive Distributed Lag) es una técnica econométrica utilizada para analizar la relación a largo plazo y el ajuste a corto plazo entre variables, permitiendo la cointegración con diferentes órdenes de integración en series temporales.

[4] En esta actualización del análisis de sensibilidades, se incorpora el impacto del carbón mineral en las erogaciones, dado que es el segundo commodity más utilizado en la matriz de generación eléctrica del Sistema Eléctrico Nacional Interconectado (SENI). Para 2024, el carbón mineral representa el 24% del combustible empleado en la generación eléctrica del país, siendo superado únicamente por el gas natural, que constituye el 41% del total. Actualmente el Estado dominicano es propietario de plantas de generación eléctrica de carbón mineral.

Figura 4. Funciones de impulso-respuesta de ingresos tributarios



Fuente.: Elaborado por la Dirección General de Política y Análisis Fiscal a partir de datos del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) Ministerio de Hacienda y Banco Mundial.

Los resultados de las estimaciones arrojan que una variación positiva no prevista de 1.0% en la proyección[5] del crecimiento del PIB real al cierre del 2025 ocasiona un desvío de los ingresos tributarios en alrededor de 1.07% de manera inmediata, en el mismo año del choque. La estimación de esta dinámica ha implicado la identificación previa de parámetros de interés, lo cual indica que, en promedio, el PIB real responde[6] en -0.22% a cambios del 1.0% en los impuestos recaudados.

Con relación a la dinámica inflacionaria, se estima que, la respuesta de la recaudación impositiva ante un incremento adicional de un punto porcentual en la inflación, con relación a la inflación esperada, es negativa, produciéndose una reducción de los ingresos tributarios en alrededor de 0.21%, respecto del escenario base. No obstante, esta no resulta ser estadísticamente significativa una vez considerada su interacción con el resto de la economía. Esta respuesta negativa, se asocia al efecto de la inflación, en la misma dirección, sobre el nivel de actividad económica, en términos reales. Sin embargo, se espera que el valor nominal de las recaudaciones se incremente en años posteriores al choque.

Ahondando sobre la respuesta de los ingresos a los cambios en la actividad económica, la literatura económica especializada revela que, por lo general, la elasticidad no es calculada para el sistema impositivo como un todo debido a la dificultad de aislar los cambios exógenos en la legislación tributaria, más puede construirse para impuestos individuales con cierto grado de éxito. Atendiendo a esto, se hace un acercamiento al impacto que tiene la inflación y la evolución del PIB real en la recaudación del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), figura responsable de un tercio de los ingresos impositivos cada año. Ambas variables inciden en las recaudaciones del ITBIS en la medida en que la base imponible se expande fruto del incremento del

[5] Pronóstico correspondiente a esta variable una vez considerada su dinámica de interacción con el resto. Esto se obtiene mediante la construcción de un ejercicio de impulso (choque) respuesta (variaciones causadas por esos impulsos). Esto implica estudiar las desviaciones respecto a la media condicional de cada variable. La principal ventaja de este enfoque es que ayuda a identificar variaciones exógenas, permitiendo evaluar el impacto de una variable sobre otra mientras se mantienen constantes los demás factores que la afectan.

[6] Esta respuesta se obtiene por estimación de Mínimos Cuadrados en dos Etapas (MC2E), utilizando las reformas tributarias del periodo como instrumentos para los ingresos fiscales.

consumo, y conforme su naturaleza ad-valorem, capitaliza sobre el incremento sostenido y generalizado en los precios de los bienes y servicios sujetos.

Al analizar las modificaciones a la legislación tributaria, se estima que, por cada punto porcentual que incremente (disminuya) el PIB real, los ingresos del ITBIS incrementarán (disminuirán) en promedio 1.49%, manteniendo todo lo demás constante. Por igual, se estima que, un incremento (disminución) de un punto porcentual en el IPC aumenta (disminuye) en promedio las recaudaciones nominales del ITBIS en 0.88%, manteniendo los demás factores constantes. Ambos resultados muestran la susceptibilidad de las cuentas fiscales al cambio en las perspectivas macroeconómicas vigentes durante la formulación presupuestaria y el riesgo en la materialización de las proyecciones de ingreso.

Al evaluar de forma individual el impacto recaudatorio de los aumentos en el precio de paridad de importación (PPI) de diversos combustibles se revela que, debido a la estructura de precios y el patrón de consumo de los agentes, un incremento sincronizado del 10% en los PPI de los combustibles[7] genera un aumento del 1.13% en las recaudaciones por consumo de hidrocarburos, manteniéndose constantes las demás variables. Por otra parte, se estima que, ante un incremento inesperado del precio internacional del oro, los ingresos nominales se incrementen en alrededor de 0.14%, respecto del escenario base (Tabla 3).

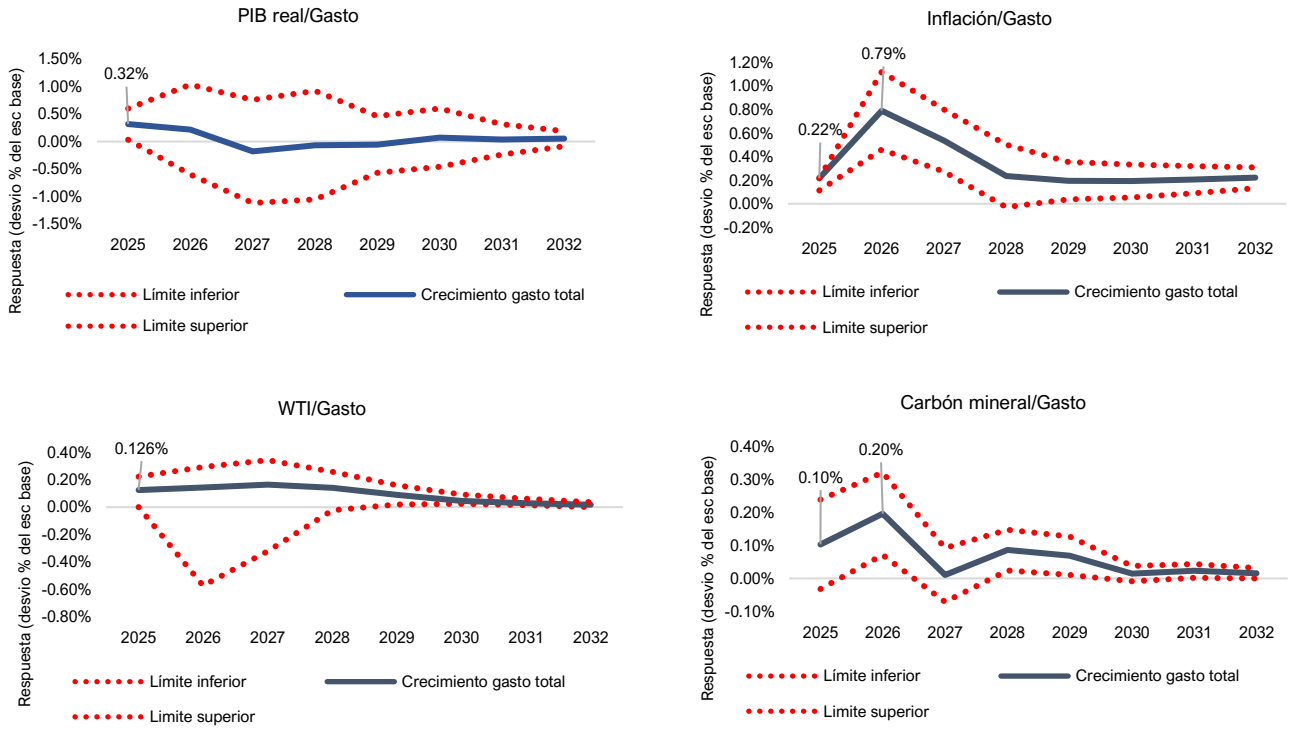
Desde la perspectiva de los riesgos al alza en las proyecciones de recaudación, tanto a corto como a largo plazo, los desvíos en los ingresos respecto a las previsiones se explican principalmente por la dinámica del PIB real (70% de inmediato y un promedio de 63% en un plazo de 12 años) y por su propia evolución. Esta última se puede interpretar como aumentos en los ingresos derivados de innovaciones en el sistema tributario.

Impacto en el gasto

Los resultados indican que los gastos totales presentan una mayor sensibilidad a las fluctuaciones en la inflación y en los precios del carbón mineral, especialmente en el año siguiente al choque. Las figuras de impulso-respuesta a continuación muestran el impacto de las variables macroeconómicas en los gastos totales.

[7] Incluye gasolina regular, gasolina premium, gasoil regular, gasoil óptimo, GLP, fuel oil, kerosene y avtur

Figura 5. Funciones de impulso-respuesta de gasto total



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Política y Análisis Fiscal a partir de datos del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) Ministerio de Hacienda y Banco Mundial.

Desde el punto de vista del gasto, las estimaciones realizadas indican que un choque inesperado del 1.0% en el precio del WTI incrementaría el gasto total nominal en aproximadamente un 0.13% respecto a las proyecciones actuales sobre lo presupuestado para el año 2025. De manera similar, un aumento del 1.0% en los precios del carbón mineral ocasionaría un desvío promedio del gasto de 0.10%.

En cuanto al tipo de cambio y la tasa de interés, en un escenario de choque frente a la base de proyecciones, se estima que una variación en el tipo de cambio respecto al dólar para 2025 podría generar un desvío en el gasto total del 0.13%. Para la tasa de interés, se proyecta un desvío promedio del 0.08%.

Considerando el impacto del precio del petróleo crudo WTI en los precios de los combustibles empleados para la generación eléctrica, y su traspaso al precio de compra de energía de las empresas distribuidoras de electricidad (EDEs), cuyas operaciones tienen un notable impacto en las cuentas fiscales[8] se realizó un análisis de sensibilidad satélite en 2023, el cual ofrece nuevas perspectivas.

Al computarse un bosquejo del modelo financiero de dichas empresas, instrumentado tanto en la estructura de la matriz de generación eléctrica como en los supuestos macroeconómicos que fundamentan la demanda energética, se estimó que, por cada punto porcentual que aumente el precio medio de compra de la energía de las EDEs por sobre lo proyectado, las transferencias al sector

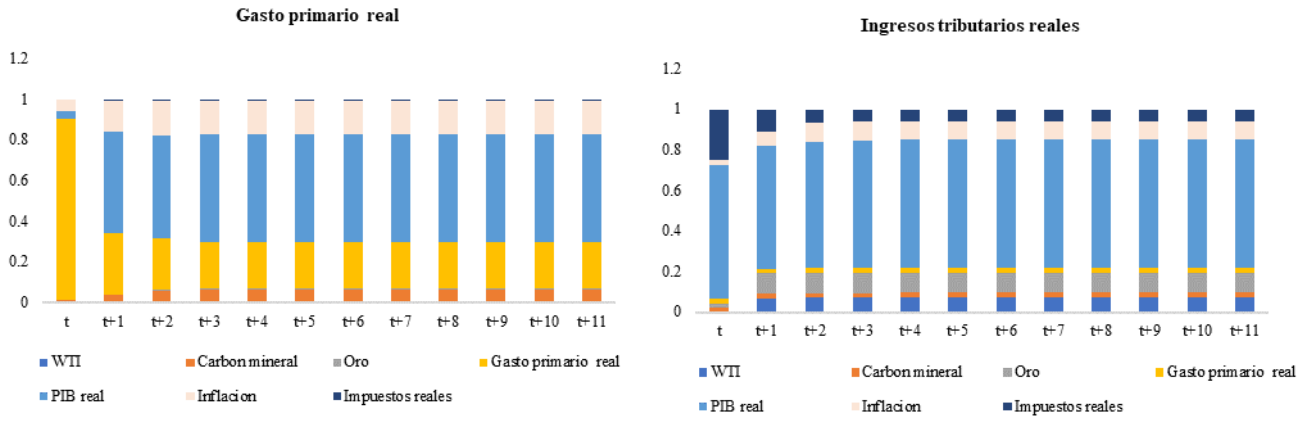
[8] El Estado dominicano ha destinado alrededor de RD$673,903.4 millones de pesos en los últimos 22 años para cubrir los déficits del sector eléctrico. Estas transferencias llevadas a precios de años actuales ascienden a 15.9% del PIB para el año 2022, lo que es equivalente a una tercera parte de la deuda del SPNF esperada para el cierre de dicho año.

eléctrico incrementan en 2.6% respecto a lo previsto, dejando todo lo demás constante[9]. Este resultado sugiere que, ante la imposibilidad de ajustar la tarifa eléctrica y traspasar a los consumidores parte de los aumentos en sus costos, las empresas distribuidoras se encuentran expuestas a un ensanchamiento de su déficit. Este escenario aumenta la exposición de las cuentas fiscales a presiones presupuestarias considerando el rol del gobierno en financiar las operaciones del sector.

Al analizar el canal de las tasas de interés, se evaluó la incidencia de las condiciones de financiamiento sobre los pagos de intereses de la deuda. En este sentido, se consideró la composición del portafolio de pasivos del gobierno y estimaciones preliminares de sus necesidades brutas de financiamiento para el próximo año. Estas estimaciones se basaron en los supuestos macroeconómicos que sustentan el ejercicio presupuestario y la estrategia de endeudamiento. Como resultado, se determinó que un aumento sincronizado de un punto porcentual en la tasa de interés del mercado global de capitales y del sistema financiero local (tasa marginal del portafolio) incrementaría en promedio el gasto de intereses en un 1.4% para 2023 como año base, manteniendo constantes los demás factores.

Adicionalmente, desde la perspectiva de las variaciones no previstas del gasto, los desvíos respecto a sus previsiones están dominados por su propia dinámica en el corto plazo, lo cual es coherente con el hecho de que existe una presupuestación previa para la erogación que le dota de exogeneidad (baja o ninguna respuesta a la condiciones económicas y financiera en un punto específico). El segundo elemento de mayor relevancia para explicar los impulsos fiscales de corto plazo es el comportamiento de la inflación. No obstante, a largo plazo[10] los choques inesperados en el PIB real explican alrededor del 52% de los incrementos no previstos (Figura 6).

Figura 6. Descomposición de la varianza de los errores de pronósticos (choques)



Fuente. Elaborado por la Dirección General de Política y Análisis Fiscal a partir de datos del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) Ministerio de Hacienda y Banco Mundial.

[9] Empleando esta métrica se obtiene que un aumento de un punto porcentual en el costo de compra medio de la energía anual deterioraría la proyección del resultado global de las EDES en US$23.8 millones en promedio si tomamos el 2023 como el año base del análisis, manteniendo lo demás fijo.

[10] Considerando 12 años.

1.2. Errores de pronóstico históricos del Balance Primario

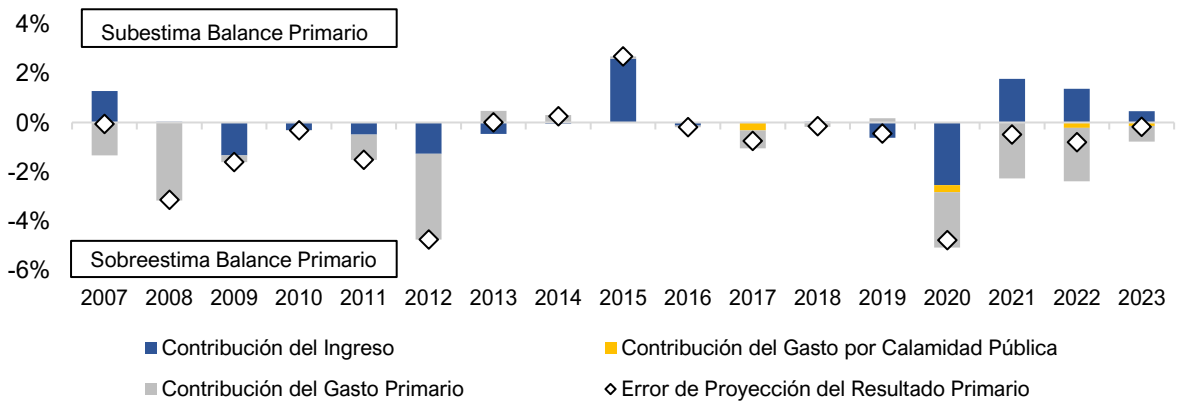
Los errores en la proyección del resultado primario del gobierno central surgen debido a desviaciones en los componentes de ingresos totales y gasto primario, este último definido como el gasto total del gobierno central excluyendo el pago de intereses. Las diferencias entre los montos proyectados y los resultados reales del balance primario pueden atribuirse a los siguientes factores:

- Cambios en los supuestos o desviaciones en las variables macroeconómicas clave (PIB, inflación, tipo de cambio, precios internacionales).
- Choques externos y eventos de fuerza mayor.
- Factores discrecionales, como modificaciones en la política de ingresos o gastos después de la aprobación del presupuesto para enfrentar situaciones imprevistas.
- Errores en la recolección de datos y en la calibración de los modelos utilizados.

En el ámbito fiscal, las desviaciones en los resultados presupuestarios pueden llevar a cambios significativos en las políticas fiscales durante el año. Por ejemplo, si las previsiones de ingresos fiscales son excesivamente optimistas, se podría asignar un gasto desproporcionado, lo que eventualmente llevaría a recortes a lo largo del año para ajustar el resultado primario a la realidad.

Por lo tanto, es esencial comprender estas desviaciones y sus componentes para implementar una política fiscal sostenible que equilibre la política económica del gobierno con las necesidades de financiamiento. La Figura 7 muestra la descomposición del error en el resultado primario como porcentaje del PIB, basado en los desvíos anuales de los ingresos y gastos efectivos en comparación con los niveles presupuestados en el Presupuesto General del Estado. A partir de este análisis, el error de proyección del resultado primario se define como la diferencia entre el resultado primario efectivo y el resultado primario proyectado.

Figura 7. Composición del error de pronóstico del balance primario
(% del PIB)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con datos de DIGEPRES para la Administración Central.

Entre 2007 y 2019, el error promedio de proyección del resultado primario fue de -0.77% del PIB, lo que indica una tendencia a sobreestimar este balance. En promedio, esto significa que se presupuestaba un resultado primario aproximadamente 1% del PIB superior al que realmente se alcanzó al final del año fiscal. Sin embargo, debido a las variaciones en ingresos y/o gastos, se realizaron ajustes presupuestarios durante estos años para reflejar los desvíos ocurridos y ajustar las necesidades de financiamiento cuando fuera posible, con el objetivo de evitar déficits fiscales más amplios.

Los años con mayores desvíos en el balance primario ocurrieron en 2008, 2012 y 2020, con desviaciones de -3.16%, -4.77% y -4.80%, respectivamente. Dichos años se destacaron por desvíos significativos en el gasto primario como porcentaje del PIB. En 2008, el contexto macroeconómico global llevó a gastos adicionales en subsidios para enfrentar el aumento de los precios del petróleo, así como para mitigar los efectos negativos de varios fenómenos meteorológicos que afectaron al país. En 2012, el ciclo electoral impulsó un aumento en la inversión pública, resultando en un incremento significativo del gasto de capital, además de un aumento inesperado en los precios del petróleo.

En 2020, la pandemia de COVID-19 provocó cambios significativos en las proyecciones macro-fiscales debido al cese de las actividades económicas no esenciales y a las restricciones de movilidad que llevaron a una desaceleración económica. Para mitigar el impacto de estas medidas en los sectores productivos, las autoridades fiscales implementaron facilidades tributarias, lo que resultó en una disminución de los ingresos totales. Por otro lado, el gasto primario aumentó considerablemente debido a la implementación de programas sociales diseñados para proteger el bienestar de la población más vulnerable frente a los efectos de la pandemia.

En los años siguientes (2021-2023), el Estado se centró en reducir el déficit del balance primario que resultó de la pandemia. En cuanto a los ingresos, las recaudaciones aumentaron gracias a las medidas adoptadas por las entidades fiscales para mejorar la gestión tributaria y sus procesos asociados, así como a una recuperación económica acelerada en sectores clave. Además, se realizaron esfuerzos significativos para priorizar y mejorar la eficiencia en el gasto público, con el objetivo de gestionar los recursos del erario de manera sostenible.

Un aspecto por destacar al analizar la composición del error de proyección del balance primario son los gastos por calamidad pública en los años 2017, 2020, 2022 y 2023. Estos gastos, que representaron desembolsos de cerca de 0.2% del PIB para cada año, fueron ejecutados[11] para hacer frente a los efectos derivados de la ocurrencia de desastres, implicando mayores desvíos para las erogaciones en los años de materialización. En el 2017 ocurrieron lluvias torrenciales que produjeron daños severos a sectores económicos e infraestructuras públicas, mientras que en 2020 sucedió la pandemia de COVID-19. Durante 2022 se produjo el paso del huracán Fiona por el territorio nacional y las precipitaciones extremas del 4 de noviembre. En 2023, parte del gasto ejecutado se explica a raíz de la reconstrucción de parte de la infraestructura afectada por las inundaciones ocurridas el 18 de noviembre, así como para brindar protección social a los afectados por la explosión ocurrida en San Cristóbal.

En el mediano plazo se espera la ejecución de una política presupuestaria consistente con la evolución esperada de las variables que determinan las cuentas del Sector Público No Financiero. Las mismas se realizan sobre la base del Marco Macroeconómico, documento que recoge las proyecciones oficiales a corto y mediano plazo sobre las principales variables macroeconómicas para el año en curso y el siguiente cuatrienio.

Como elemento adicional a considerar, la introducción de la Ley de Responsabilidad Fiscal para el período 2025-2028, con su enfoque en limitar el crecimiento del gasto primario, supone un cambio significativo en la gestión de las finanzas públicas, especialmente en la reducción del impacto de factores discrecionales que influyen en el desvío del balance primario. Al establecer que dicho crecimiento no debe superar la inflación esperada más tres puntos porcentuales, se busca imponer una mayor disciplina fiscal. El objetivo de reducir la razón deuda-PIB al 40% para el año 2035 refuerza el compromiso con la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. Los nuevos mecanismos de control introducidos en esta normativa están diseñados para alinear el déficit fiscal con una tendencia decreciente, lo que obliga a la generación de superávits primarios continuos. Este enfoque es esencial para cumplir con las metas fiscales establecidas y asegurar la estabilidad económica del país en el horizonte de pronósticos.

[11] Estos gastos son ejecutados a través del Fondo de Calamidades Públicas.

1.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda 2024-2028

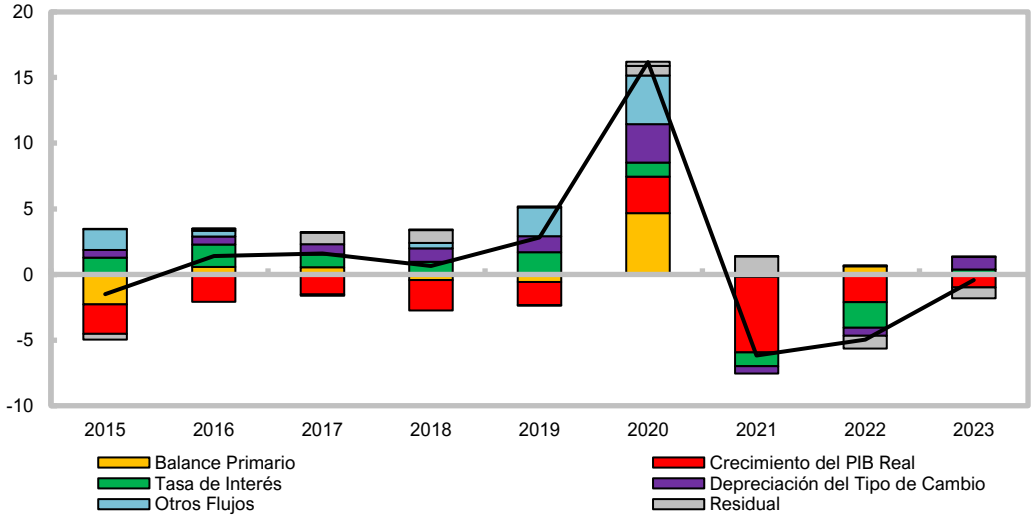
La sostenibilidad de la deuda pública es un elemento clave del diseño de la política macroeconómica y fiscal del Estado. En este sentido, evaluar la sostenibilidad fiscal parte del análisis de indicadores que reflejen la evolución del endeudamiento público bajo la óptica de la capacidad de pago del gobierno, en conjunto con el desenvolvimiento de las variables macroeconómicas claves que reflejan el tamaño y estado de la economía en un período determinado. A este efecto, la razón deuda-PIB tradicionalmente ha sido uno de los principales indicadores de seguimiento de la sostenibilidad fiscal y su evolución ha sido explicada como producto de los flujos generadores de deuda.

De acuerdo con la literatura convencional, las variaciones en la razón deuda/PIB son determinadas por el balance fiscal primario, los tipos interés, la evolución de la actividad económica, la variación del tipo de cambio y otros flujos asociados a ajustes en los stocks de la deuda. Entre estos determinantes existe una relación clave entre el tipo de interés real implícito y la tasa de crecimiento del PIB, llamada dinámica automática de la deuda, la cual es definida como el diferencial entre estos dos factores. Partiendo de un nivel inicial de deuda, el aumento de la producción reduce el peso de la deuda con relación a los recursos de la economía. Por otro lado, los intereses aumentan la carga de la deuda al implicar un mayor servicio de esta. Por tanto, *ceteris paribus*, mientras mayor sea el crecimiento del PIB con relación a los intereses, más fácil será reducir el peso de la deuda en el tiempo.

Partiendo de este enfoque y contemplando los años previos a la pandemia, se aprecia que entre 2014 y 2019, la dinámica de la deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) estuvo caracterizada por presiones al alza provenientes de la tasa de interés real, la depreciación del tipo de cambio y los otros flujos generadores de deuda. En contraste, el crecimiento sostenido del PIB favoreció el contexto del endeudamiento al servir de contrapeso ante estas presiones.

Tomando en consideración el efecto aunado de estos determinantes, la variación interanual promedio de la deuda para el periodo estudiado es de 1.2% del PIB con una dinámica automática de la deuda de 0.06% del producto. Esto quiere decir que, con un balance equilibrado sin esfuerzos fiscales adicionales y manteniendo todo lo demás constante, la ratio deuda/PIB crecería 0.06%. del producto interanualmente.

Figura 8. Flujos Generadores de Deuda del SPNF



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF).

Como se evidencia en la Figura 8, el 2020 fue un año atípico para el desenvolvimiento de la sostenibilidad de las cuentas fiscales debido a la crisis del COVID-19. El decrecimiento de la actividad nacional producto de las medidas de restricción, las variaciones inesperadas en el tipo de cambio y

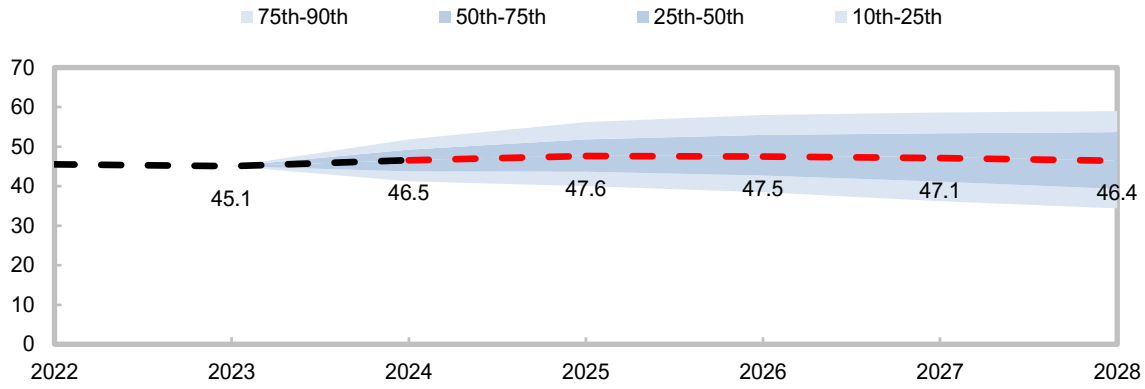
las medidas fiscales para combatir los efectos de la pandemia contribuyeron a un aumento de los niveles de deuda de aproximadamente 16.2% del PIB.

En 2021, como resultado de la estrategia de racionalización y priorización del gasto público aunado al incremento sustancial de los ingresos fiscales apoyados por la recuperación económica, se redujeron las necesidades de financiamiento del SPNF. Esta disminución permitió que la deuda del SPNF se redujera en 6.2 puntos porcentuales como razón del PIB, al pasar de 56.6% en 2020 a 50.4% del PIB al cierre del 2021. Con esto el saldo de la deuda del SPNF se situó en US$47,674.1 millones.

Para 2023, la deuda del SPNF se redujo en 0.43 puntos porcentuales como razón del PIB, al pasar de 45.5% en 2022 a 45.06% del PIB al cierre del 2023. Con esto el saldo de la deuda del SPNF se situó en US$54,828.8 millones: US$38,854.1 millones por deuda externa y US$15,974.7 millones de deuda interna. De acuerdo con los lineamientos expuestos en la política de ingresos, gastos y financiamientos del Estado, la evolución esperada de la actividad macroeconómica para el periodo de pronóstico y la implementación de las disposiciones de la Ley de Responsabilidad se plantea que la deuda del SPNF cerraría el año 2024 en 46.5% del PIB, concluyendo en un nivel de endeudamiento próximo al 46.4 % en 2028 en su proyección central.

Como se muestra en la Figura 9, las proyecciones de mediano plazo indican que el sendero proyectado de la deuda se encuentra en una trayectoria hacia el cumplimiento del objetivo de alcanzar un 40% del PIB para 2035. Este aspecto es crucial, ya que muestra como la Ley de Responsabilidad Fiscal establece un marco claro para garantizar un endeudamiento sostenible a largo plazo.

Figura 9. Evolución estimada de la deuda del SPNF
(% PIB)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF).

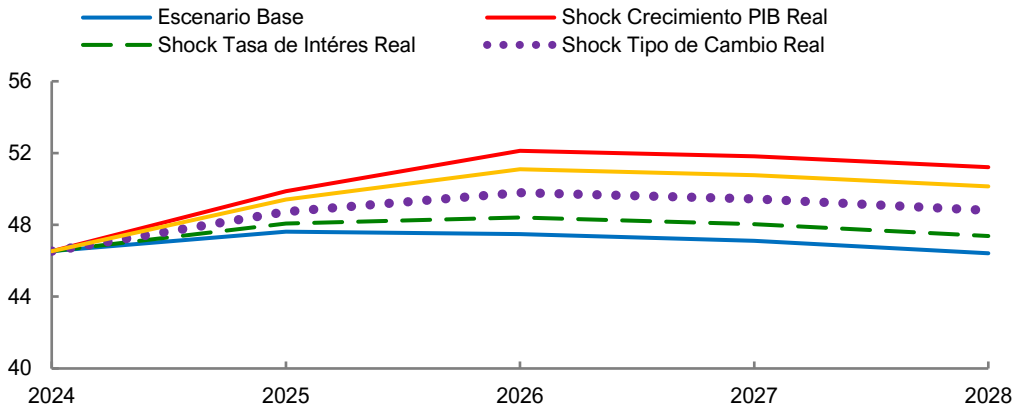
Pruebas de estrés macro fiscales y escenarios alternativos

Los acontecimientos arrastrados por la pandemia del COVID-19 son prueba de que la variación imprevista de los flujos generadores de deuda implica un factor de riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas, de aquí la pertinencia de analizar su evolución y los potenciales efectos que dichas variaciones tendrían sobre los niveles de endeudamiento, en especial en un contexto global permeado por la incertidumbre. A fines de evaluar el riesgo que arraiga de lo incierto, se realizó un análisis de sensibilidad determinístico sobre los niveles de endeudamiento de mediano plazo.

Para este ejercicio se crearon escenarios alternativos de trayectoria de deuda a partir de shocks aislados en las variables e indicadores que dictan los flujos generadores de deuda. Partiendo de la

dinámica de cada variable presentada, se imputaron innovaciones para periodos en específico a +/-1 desviación estándar sobre la línea base de endeudamiento a fines de representar cómo reacciona la deuda en el mediano plazo ante shocks temporales en el crecimiento económico real, el balance primario, las tasas de interés de la deuda y el tipo de cambio.

Figura 10. Proyección de Escenarios Alternativos de la deuda del SPNF
(% PIB)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF).

En materia de impacto fiscal, un shock en el balance primario tendría una incidencia considerable sobre la dinámica de la deuda. Estos choques pudieran ser causados, entre otras situaciones, por un aumento del gasto extraordinario o una recaudación tributaria por debajo de lo esperado. En el marco de la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, el crecimiento del gasto primario estará limitado a la inflación esperada más tres puntos porcentuales anualmente. Sin embargo, por ley, se establecen cláusulas de escape que podrían generar deviaciones a la regla y afectar el balance primario a través del gasto. Estos incluyen la ocurrencia de desastres naturales, eventos catastróficos o una contracción significativa del crecimiento económico real, particularmente si este cae por debajo del 1%.

Ante una disminución del balance primario en 2025 y 2026 de una desviación estándar sobre el valor esperado de este indicador, la deuda se situaría en promedio 3.2% del PIB por encima de la línea base, manteniendo todo lo demás constante. En términos concretos, en caso de que el balance primario se desvíe de su proyección base en la magnitud referida, la proyección de la razón deuda PIB en 2028 ascendería de 46.4% en la línea base a 50.1% en el escenario alternativo.

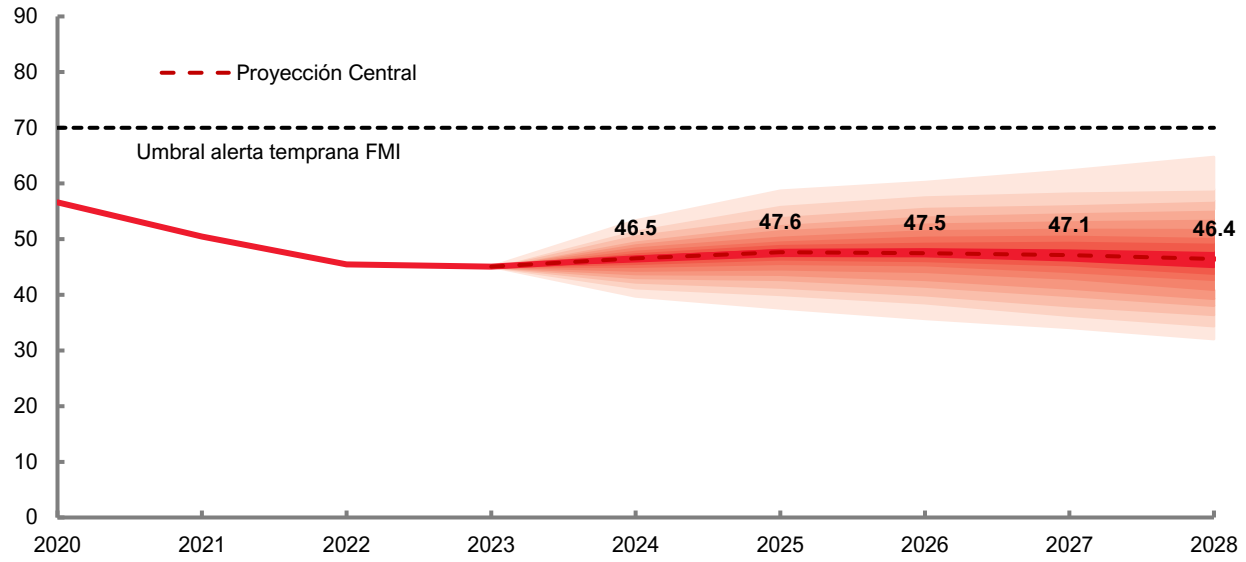
Asimismo, como se constató en el 2020, un choque negativo del crecimiento económico pudiera acelerar la dinámica del endeudamiento al disminuir el ritmo de crecimiento de los recursos necesarios para hacer frente a la deuda. Manteniendo todo lo demás constante, al considerar una reducción de los niveles de crecimiento del PIB de aproximadamente 110 puntos básicos por debajo de su evolución esperada para los años 2025 y 2026, la ratio deuda/PIB se posicionaría en promedio en 4.1 puntos porcentuales por encima de la línea base. Bajo este escenario, hacia 2028 la proyección de la razón deuda PIB ascendería de 46.4% en la línea base a 51.2% en el escenario alternativo. Esta magnitud y dirección de reacción es congruente con el aumento de la deuda de 16.2% del PIB en el 2020, el cual se vio afectado por el decrecimiento de 6.7% de la actividad económica, la cual mermó la capacidad recaudatoria del Estado y produjo un efecto estadístico en el indicador deuda/PIB.

Dentro del análisis de sensibilidad, los choques temporales en el tipo de cambio y las tasas de interés tienen los efectos de menor magnitud en los niveles proyectados de deuda. Un aumento temporal de la depreciación esperada del peso frente al dólar estadounidense produciría un aumento promedio del nivel de la deuda/PIB de 2 pp. Este efecto sería transmitido principalmente a través de los ajustes al stock de deuda denominado en dólares y otros ajustes cambiarios de flujos. Por otro lado, un aumento de la tasa de interés real produciría un aumento promedio del nivel de deuda de 0.82 pp. del PIB.

Análisis estocástico de la deuda

A modo de explorar la naturaleza aleatoria de la evolución de las variables que determinan los niveles de endeudamiento, se realiza un análisis estocástico de la deuda con el objetivo de simular distintas sendas que representen el grado de incertidumbre asociado a los niveles de endeudamiento de la República Dominicana y comparar las probabilidades de superar niveles de alerta sobre el endeudamiento. Las simulaciones estocásticas para estas las variables indican que la probabilidad de exceder el umbral de alerta fijado por el FMI para economías emergentes (70% del PIB) se mantiene acotada próximo al 1.9% al cabo del horizonte de pronóstico. Sobrepasar dicho umbral representa una señal mecánica de riesgo de problemas de deuda. No obstante, los resultados sugieren que, a pesar de la naturaleza incierta de las variables que influyen en la dinámica de la deuda, la estrategia de consolidación fiscal propuesta en la Política Presupuestaria de Mediano Plazo garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Figura 11. Proyección ratio Deuda-PIB
(En % PIB, gráfica de abanico simétrico)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal

En detalle, las proyecciones de la evolución futura del sendero de endeudamiento incorporan una estructura de choques que considera los co-movimientos entre las variables que conforman el proceso de acumulación de la deuda. Dichas perturbaciones aleatorias son extraídas de una distribución normal conjunta, definida a partir de las medias muestrales y la matriz varianza-covarianza que generan los datos históricos de las variables crecimiento económico real, el balance primario y las tasas de interés real efectiva de la deuda, tanto en moneda local como en moneda extranjera. Por naturaleza, dicha distribución es simétrica.

Por construcción matemática, la imposición de una distribución normal a las innovaciones que fundamentan las simulaciones estocásticas condiciona la probabilidad de que estas se ubiquen en niveles de endeudamiento superiores e inferiores a la proyección central a ser aproximadamente igual. Esto es congruente con un balance de riesgo simétrico. No obstante, observar el comportamiento histórico de las variables y evaluar las perspectivas macroeconómicas permite concluir que ciertos choques tienen una mayor preponderancia a incidir negativamente en el sendero de endeudamiento.

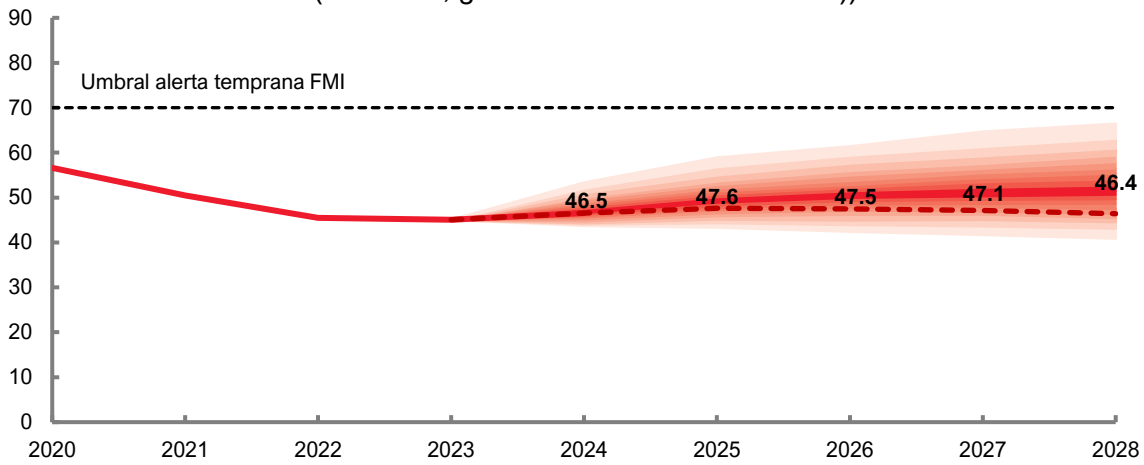
Con la finalidad de construir el balance de riesgos bajo las consideraciones anteriores, se consideró que el choque positivo máximo a la tasa de crecimiento real de la economía es de 2.55 puntos porcentuales, congruente con el mayor error de pronóstico positivo observado durante el periodo 2010-2023. Por su parte, el choque máximo al balance primario se acotó a 1.2 puntos porcentuales

del PIB, alineado con el mayor desvío observado, materializado en 2021 fruto de la incertidumbre que continúa permeando el panorama doméstico e internacional.

En cuanto a las tasas de interés implícitas, se evaluó su evolución histórica y se procedió a promediar aquellos periodos que registraron una variación interanual negativa a modo de calibrar el choque negativo máximo para cada una. Para la tasa de interés implícita interna se asume un choque negativo máximo de 279 puntos básicos, mientras que para la tasa de interés implícita interna, aumentada por cambios en el tipo de cambio real, se asume un choque negativo máximo de 106 puntos base.

Los resultados de las simulaciones estocásticas tras calibrar el comportamiento de los choques indica que los riesgos están sesgados al alza. No obstante, cabe recalcar que la probabilidad de sobrepasar el umbral de alerta temprana delimitado por los técnicos del FMI se mantiene acotado debajo del 2.8% al término del horizonte analizado.

Figura 12. Proyección ratio Deuda-PIB
(En % PIB, gráfica de abanico asimétrico))



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF).

Gestión de la deuda y estrategias de mitigación.

Con el objetivo de reducir la exposición a riesgos, mantener la sostenibilidad de la deuda y cumplir con las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal, se apuesta por una estrategia de endeudamiento enfocada en reducir significativamente el servicio de la deuda a corto y mediano plazo. Como parte de este esfuerzo, la Dirección General de Crédito Público ha desarrollado el documento Estrategia de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública 2024-2028, el cual establece directrices clave, como la reducción de los costos de financiamiento, la diversificación de las fuentes de crédito, el fortalecimiento del mercado interno de bonos y el manejo de los riesgos del portafolio en niveles controlados.

En línea con estos objetivos, se propone disminuir los riesgos más significativos relacionados con el tipo de cambio, las tasas de interés y el refinanciamiento, buscando mitigar los posibles efectos que puedan impactar la creación de una cartera de deuda balanceada. Esta estrategia toma en cuenta los principales retos de la situación macroeconómica actual, la necesidad de priorizar entre las diferentes fuentes de financiamiento disponibles, y el desarrollo potencial del mercado interno de bonos gubernamentales. Asimismo, se continúa dando prioridad a la obtención de financiamiento de organismos multilaterales y bilaterales, siempre que el Congreso Nacional y las condiciones contractuales lo permitan, debido a las ventajas y facilidades que estos ofrecen.

De igual manera, las directrices de política y el plan de financiamiento abarcan los mercados de capitales, tanto a nivel local como internacional, a través de emisiones de bonos, así como los organismos multilaterales y bilaterales, con el objetivo de financiar el déficit global. Para los financiamientos destinados a proyectos de inversión, se contempla también la participación de organismos multilaterales y bilaterales, además de la inclusión de la banca comercial internacional.

Se propone mantener la participación en los mercados internacionales de capitales con emisiones a largo plazo, buscando diversificar las fuentes de financiamiento al explorar nuevos mercados. Dentro de las fuentes externas, y como parte de la estrategia para mitigar el riesgo cambiario, se contempla la posibilidad de realizar emisiones en pesos dominicanos en mercados internacionales, aumentado el porcentaje de financiamiento en moneda local. Además, se incorpora a las operaciones de financiamiento el programa de emisiones sostenibles, respaldado por la estrategia de deuda y el Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles de la República Dominicana. Los recursos obtenidos a través de estas emisiones financiarán proyectos que fomenten la mitigación del cambio climático, la protección del entorno natural y el desarrollo sostenible del país. En 2024, se llevó a cabo una emisión de bonos sostenibles de US$ 750 millones a una tasa del 6.70%, con planes de continuar y expandir estas operaciones a mediano plazo.

Además, la gestión de la composición de la deuda y la mitigación de los riesgos asociados con el portafolio de deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) implica llevar a cabo operaciones de manejo de pasivos para reducir el riesgo de refinanciamiento a corto y mediano plazo. La Dirección General de Crédito Público (DGCP) realiza evaluaciones periódicas de las oportunidades para gestionar pasivos, con el objetivo de reducir los costos de financiamiento, disminuir el saldo de la deuda y/o reestructurar la composición de la deuda en moneda extranjera. Estas operaciones contribuyen a minimizar el impacto de la volatilidad de las variables del mercado en el servicio de deuda, evitando así presiones adicionales sobre las finanzas públicas y la generación de mayores necesidades de financiamiento.

2. Riesgos Específicos

2.1. Riesgos fiscales asociados a las empresas públicas

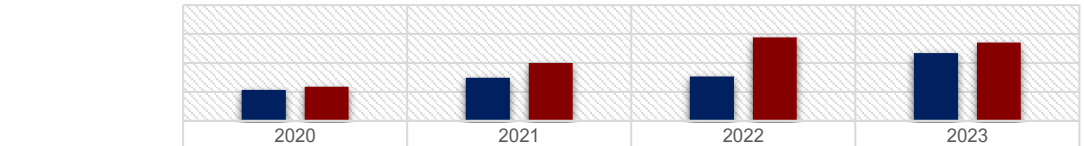
De acuerdo con la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las empresas públicas son aquellas entidades sobre las que los gobiernos ejercen un control significativo, ya sea a través de una propiedad mayoritaria, participación minoritaria con derecho a voto, o mecanismos legales específicos. Según su naturaleza, pudieran clasificarse en Financieras y No Financieras, y variar en cuanto a complejidad, tamaño y nivel de control del Gobierno Central.

En la República Dominicana, actualmente se identifican 25 empresas públicas no financieras (EPNF) que proporcionan servicios esenciales como energía, saneamiento, transporte y comunicaciones, y 10 empresas públicas financieras (EPF). Por un lado, las instituciones públicas financieras están reguladas bajo un régimen específico que sigue estándares internacionales. En contraste, las empresas públicas no financieras están sujetas a normativas comunes según el sector al que pertenecen, aunque en algunos aspectos de monitoreo y supervisión carecen de una regulación específica.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en su informe "State-Owned Enterprises: The Other Government", publicado en 2020, señala cómo las empresas públicas pueden ser una fuente tanto de oportunidades económicas como de vulnerabilidades fiscales, dependiendo de su gestión y regulación. En primer lugar, las pérdidas financieras y déficits operativos que pueden experimentar estas empresas son un riesgo latente. Si una empresa pública no logra ser rentable y opera con pérdidas continuas, es probable que requiera subsidios o transferencias del gobierno para mantener su funcionamiento. Esto, a su vez, puede incrementar el déficit fiscal, limitando la capacidad del gobierno para financiar otros programas esenciales.

Asimismo, muchas de estas entidades pueden contraer deuda para financiar sus operaciones o proyectos de inversión, comprometiendo su sostenibilidad fiscal. También destacan las perturbaciones de las principales variables macroeconómicas, cambios regulatorios que afecten la prestación de los servicios y deficiencias operacionales que afectan la eficiencia y rentabilidad de las entidades. También se identifican como factores de riesgo las perturbaciones específicas del sector en que se sitúa la empresa y choques exógenos tales como desastres y eventos de fuerza mayor.

Figura 13. Transferencias Corrientes del Gobierno Central a Empresas Públicas
Montos en millones RD$



	2020	2021	2022	2023
Prespuesto inicial	RD$53,518.81	RD$74,560.61	RD$76,779.41	RD$117,327.24
Ejecutado	RD$58,902.09	RD$100,109.44	RD$144,196.42	RD$135,081.18

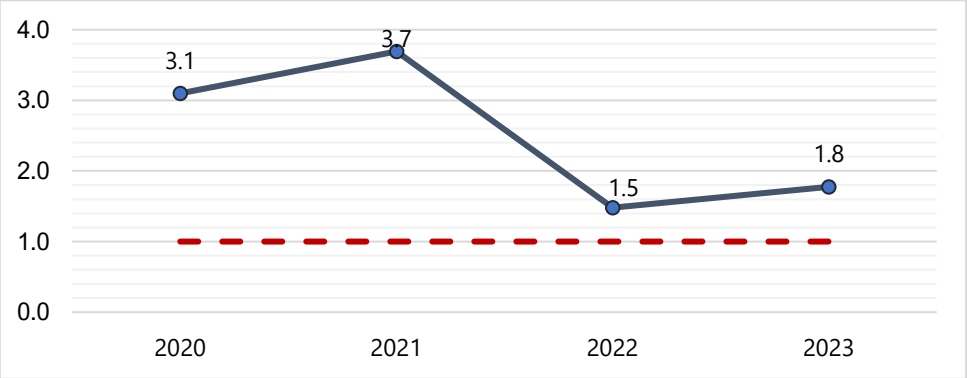
Fuente: Elaboración de la DGAPF de la ejecución presupuestaria dinámica proporcionada por DIGEPRES.

Durante los últimos cuatro años, se registró un aumento significativo en los desvíos presupuestarios relacionados con las transferencias del gobierno central a las empresas públicas (Figura 13). En 2020, el desvío fue del 10%; en 2021, se incrementó al 34%; y en 2022, alcanzó un notable 88%. Para 2023, aunque el incremento no fue tan pronunciado como el año anterior, el desvío se situó en un 15%. Esta creciente disparidad especialmente en 2022 se atribuyó, entre otros factores, a la aprobación de líneas de crédito para las Empresas Distribuidoras de Electricidad (EDES), las cuales les permitieron acceder a financiamiento de corto plazo por un monto máximo de RD$30,000 millones entre todas. Estos fondos se destinaron a cubrir los compromisos derivados de facturas pendientes, con el objetivo de reducir los costos financieros asociados a los retrasos en los pagos.

Al examinar el desempeño de las empresas públicas no financieras, se observa una variabilidad en sus resultados. Esta variabilidad se debe a la alta exposición de estas entidades a factores externos como los precios de los combustibles y el nivel de actividad económica. Según el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR), en 2022, las empresas públicas no financieras reportaron una pérdida de RD$202 millones. Aunque ese año estuvo marcado por una recuperación económica tras la pandemia del COVID-19, los precios de los combustibles aumentaron significativamente en comparación con el periodo prepandemia. En contraste, en 2023, estas empresas lograron un resultado positivo de aproximadamente RD$68,287 millones.

Figura 14. Indicador de liquidez para las empresas públicas

(%)



Fuente: Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas cierre 2023.

En cuanto a liquidez, el análisis de las EPNF muestra niveles adecuados. La Figura 14 ilustra que, durante el periodo evaluado, las empresas mantenían activos corrientes que superaban sus pasivos de corto plazo, lo que evidencia su capacidad para cumplir con sus compromisos corrientes.

Los riesgos fiscales asociados a las empresas públicas son un tema relevante en muchos países, y la experiencia internacional ofrece lecciones valiosas. Chile, por ejemplo, ha implementado reformas estructurales en sus empresas estatales, sobre gobernanza y rendición de cuentas. En el caso de la República Dominicana, se espera que el fortalecimiento de la supervisión de sus empresas públicas pueda reducir potenciales riesgos fiscales y mejorar su competitividad.

2.2. Riesgo asociado al sistema de pensiones a cargo del estado

Los sistemas previsionales tienen el potencial de impactar significativamente las finanzas públicas atendiendo a la forma en la que los mismos sean estructurados. En este sentido, el Estado podría enfrentar pasivos contingentes debido a garantías relacionadas con las prestaciones para la población pensionada[12]. Tomando en consideración que existe cierta incertidumbre en cuanto a la evolución de las variables demográficas y financieras que afectan los aportes y las prestaciones del sistema previsional, resulta de suma importancia cuantificar la probabilidad y el impacto de que se materialicen pasivos contingentes asociados a los regímenes de pensiones.

El sistema previsional de la República Dominicana se caracteriza por la coexistencia de varios regímenes pensionales diseñados para proteger diferentes segmentos de la población. Anterior a la reforma del 2001 que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, prevalecían una serie de sistemas de reparto que trataban de amparar a los empleados privados, empleados públicos, cuerpos castrenses, entre otros. En este sentido, los aspectos de previsión social de los empleados privados se encontraban descritos bajo la Ley 1896-48 del antiguo Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) mientras que los empleados públicos se encontraban bajo el régimen de reparto a cargo del Ministerio de Hacienda, amparados por la ley 379-81. Además, los policías, militares, maestros y otras empresas privadas tenían sus propios sistemas de reparto cerrados.

Con la promulgación de la Ley 87-01 que reforma el sistema previsional dominicano se establece un sistema de capitalización individual. En este sistema las prestaciones que recibirán los futuros jubilados dependen, en gran medida, de los aportes que realicen durante su vida laboral activa. Los afiliados al nuevo sistema incluirían trabajadores de hasta 45 años del sector público y privado que estuvieran amparados por las leyes mencionadas anteriormente. Por otro lado, los trabajadores asalariados mayores a 45 años amparados por la Ley 1896-48 pasarían al sistema de reparto a cargo del Ministerio de Hacienda, eliminando así el antiguo régimen del IDSS.

Debido a las características del sistema de reparto, las aportaciones de los afiliados no son suficientes para cumplir con los compromisos previsionales, lo que genera un déficit y presenta desafíos operativos. Los principales riesgos fiscales asociados a este sistema provienen de posibles cambios legislativos que podrían introducir normas de indexación para corregir beneficios, garantizar pensiones mínimas, modificar la edad de retiro y otorgar nuevas pensiones de manera discrecional. Estos factores incrementan la magnitud de los pagos por concepto de pensiones a los jubilados actuales y a aquellos que potencialmente se pensionarán bajo el régimen de reparto.

Con la promulgación de ciertas leyes y decretos, la gestión de los aspectos previsionales de diversos grupos sociales ha sido transferida a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP). Un ejemplo de esto es la Ley 590-16 de la Policía Nacional, cuyo artículo 112 establece que los miembros de esta institución se incorporen a un régimen de reparto especial administrado por la DGJP. Según datos de la misma institución, a diciembre de 2023, el régimen especial de los policías contaba con un total de 55,794 afiliados y 24,850 pensionados.

En cuanto a los beneficios, los policías y sus dependientes tienen derecho a prestaciones por antigüedad en el servicio, discapacidad, sobrevivencia, indemnización por retiro y gastos fúnebres. Un policía adquiere el derecho a la pensión por antigüedad[13], la cual es la más común, al cumplir con alguna de las siguientes condiciones:

- Oficiales generales: 60 años o 40 años de servicio acumulados.
- Oficiales superiores: 55 años o 35 años de servicio acumulados.

[12]Entiéndase jubilado como la persona que recibe una prestación por el tiempo trabajado, mientras que el pensionado puede recibir beneficios por razones de invalidez o supervivencia de sus dependientes.
[13] Equivalente al 100% del último salario mensual recibido.

- Oficiales subalternos: 55 años o 33 años de servicio acumulados.
- Alistados: 50 años o 30 años de servicio acumulados.

De manera similar, el marco legal establece, entre otras cosas, un sistema de pensiones no contributivo caracterizado por la concesión de “pensiones solidarias” para personas en situación de vulnerabilidad y en adición “pensiones especiales” a ciudadanos que se hayan destacado por méritos especiales en el país[14]. Esto implica que, aunque el régimen de reparto administrado por el Ministerio de Hacienda está previsto para su extinción, en lo que concierne a los actuales jubilados y trabajadores civiles, existen otros regímenes específicos que abarcan grupos especiales y que se rigen por su propia normativa.

Las instituciones facultadas para administrar los sistemas previsionales del país se encuentran comprometidas con limitar la exposición de las finanzas públicas ante materializaciones de riesgo que pudieran ocurrir en los distintos regímenes de pensiones que prevalecen en la actualidad. De este modo, el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) ha implementado medidas para garantizar la sostenibilidad del régimen de reparto a cargo del Ministerio de Hacienda.

En este contexto, en el año 2023 se aprobó, mediante la resolución 579-02, el Manual de Procedimientos para el Traspaso del Sistema de Cuenta de Capitalización Individual al Sistema de Reparto Estatal. Este manual busca establecer criterios objetivos para el traspaso de individuos que, al momento de la reforma del sistema previsional, estaban afiliados al sistema de reparto estatal y luego comenzaron a cotizar en el actual sistema de capitalización individual. Asimismo, junto con el manual de procedimientos para el traspaso de afiliados, el CNSS aprobó una resolución que define el "Procedimiento Simplificado de Selección de Beneficiarios y Entrega de Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado de la Ley 87-01". Este reglamento tiene como objetivo dar un enfoque más objetivo en la concesión de pensiones solidarias mediante la implementación de criterios socioeconómicos específicos para las prestaciones otorgadas a personas en vulnerabilidad.

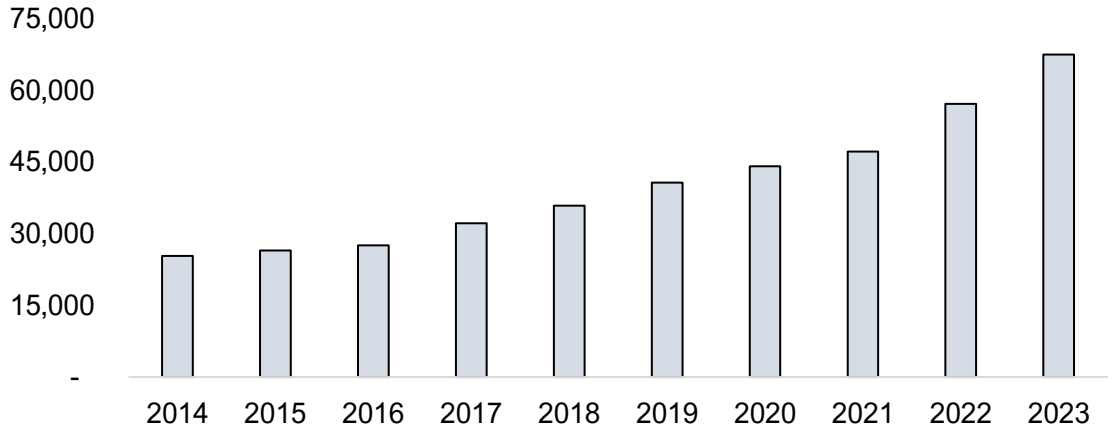
Aparte del régimen de reparto estatal que gestiona el Ministerio de Hacienda, actualmente existen otros regímenes especiales de reparto cerrados que podrían ejercer presión sobre las finanzas públicas si llegasen a enfrentar situaciones de insostenibilidad financiera en el largo plazo. Entre estos regímenes se incluyen el de los militares, administrado por la Junta de Retiro y Fondo de Pensiones de las Fuerzas Armadas (JRFPFFAA), el del Banco Central, el Banco de Reservas, y el de los maestros, que es gestionado por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA).

Estimación de Ingresos y Gastos

El pago de beneficios a los afiliados del sistema de reparto es parte del gasto en prestaciones sociales que el Estado dominicano realiza anualmente. La evolución de los desembolsos en prestaciones de seguridad social revela que actualmente estos gastos representan aproximadamente el 1% del PIB y se observa una tendencia creciente en las prestaciones a lo largo del tiempo (Figura 15).

[14]Según datos de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP), a diciembre de 2023 la nómina de pensiones aglomeraba un total de 42,565 pensiones solidarias.

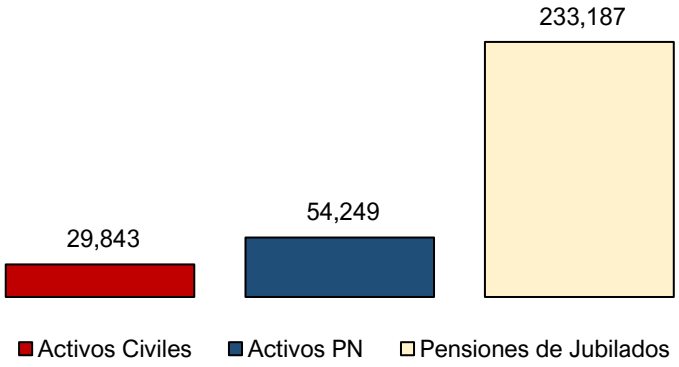
Figura 15. Evolución de los gastos asociados a prestaciones de la seguridad social
(RD$ millones)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal

Al examinar la composición de los afiliados, se observa que el número de pensiones concedidas es considerablemente mayor que el número de trabajadores activos (Figura 16). Además, según datos de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP) a diciembre del pasado año 2023, solo el 29% de todos los afiliados realizaron contribuciones al régimen.

Figura 16: Composición del régimen de reparto a cargo del MH



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal

Dada la importancia de calcular el pasivo contingente del sistema de reparto de Estado, se desarrolló un modelo actuarial para el sistema de pensiones de reparto en el marco del Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración y de las Finanzas Públicas y la Movilización de Recursos Internos en República Dominicana (PROGEF), financiado por la Unión Europea. Esta herramienta que no solo proyecta las prestaciones correspondientes a los afiliados del sistema, sino que también permite realizar análisis de sensibilidad para explorar escenarios alternativos que consideren la indexación de beneficios, reducciones en la edad de jubilación, entre otras posibles reformas.

La metodología utilizada para calcular el pasivo contingente se conoce como unidad de crédito proyectada, la cual permite estimar en valor presente la cantidad que el Estado dominicano debe desembolsar para liquidar el pasivo asociado al sistema de reparto. Según las normas internacionales de contabilidad (NIC)[15], este método es el adecuado para estimar las obligaciones derivadas de planes de beneficios definidos entre empleadores y empleados. Bajo esta metodología, el beneficio acumulado se va incrementando gradualmente conforme el empleado presta sus servicios. Además,

[15]Para profundizar más acerca de la metodología de unidad de crédito proyectada y sus implicancias en cuanto al registro en los libros contables vea https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ias-19-employee-benefits/

es importante destacar que las prestaciones registradas van variando periodo a periodo a modo de reflejar el valor del dinero en el tiempo.

De esta manera, el resultado que arroja la herramienta se puede interpretar como el pago esperado en valor presente neto (VPN) de los compromisos que posee el Ministerio de Hacienda con los afiliados a su régimen de reparto. Para ello, se hizo uso de una base de datos que posee información granular de trabajadores civiles, policías y pensionados, lo cual permite evolucionar en el tiempo a cada afiliado. Con esto, de forma acumulada se construye el pago total esperado, el cual también puede interpretarse como el desembolso total necesario para extinguir el sistema.

Tomando en consideración la incertidumbre asociada a los parámetros que determinan los pagos de los afiliados al régimen de pensiones, se establecieron una serie de supuestos en cuanto a las variables actuariales que entran en el análisis. De este modo, cada afiliado está sujeto a una serie de parámetros de mortalidad y demografía que a su vez se determinan por el género, la edad y otras características intrínsecas al individuo. La Tabla 4 resume los principales supuestos actuariales y financieros de las variables que determinan los pagos esperados a los afiliados al régimen de reparto.

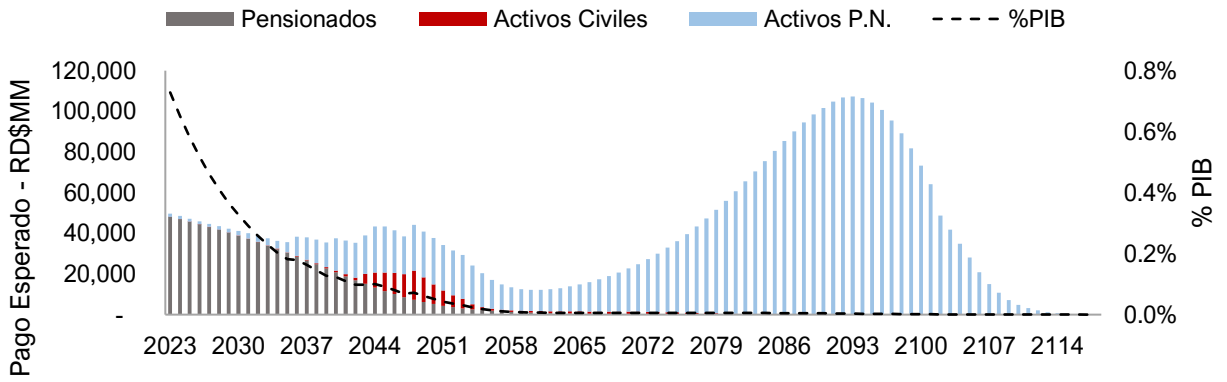
Tabla 4. Supuestos actuariales y financieros del modelo de valoración de pasivos por pensiones en el escenario base

Variables	Supuesto
Frecuencia anual del pago a pensionados	13
Frecuencia anual de aportes de trabajadores activos	12
Rendimiento de los aportes de trabajadores activos	9.50%
Tasa de descuento del pasivo contingente[16]	10.5%
Porcentaje de pensionados y trabajadores activos que poseen cónyuge	80%
Porcentaje de pensionados y trabajadores activos que poseen hijos y padres dependientes	50%
Incremento salarial anual de trabajadores activos	2%
Incremento anual del monto de pensiones	0.5%
Diferencia de edad entre hombres y mujeres[17]	5
Edad de retiro de civiles y policías	60
Edad promedio de beneficiarios de pensiones solidarias	76

Se estima que el compromiso del Estado con los pensionados del sistema de reparto se refleja en un pago esperado neto de aportes de RD$280,171 millones en Valor Presente Neto (VPN), equivalente a un 3.8% del PIB. Al considerar también a los potenciales pensionados del sistema, el VPN del compromiso total asciende a RD$318,155 millones, o un 4.3% del PIB. En cuanto a las pensiones solidarias, por cada 1,000 pensiones otorgadas con valor de RD$6,000 se genera un pasivo estimado en RD$1,008 millones en VPN para el Estado. Es importante señalar el impacto fiscal de estas pensiones; según datos de DGJP, durante todo el año 2023 se concedieron 19,184 pensiones solidarias, lo que representa un aumento del compromiso firme en pensiones de aproximadamente RD$19,341 millones en VPN, equivalente al 0.26% del PIB para el año en cuestión.

[16] Correspondiente a la tasa de interés promedio de deuda interna en pesos del SPNF.
[17] Siendo los hombres mayores a las mujeres.

Figura 17. Proyección de Pagos Esperados – en valor corriente



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal

Al analizar la carga actuarial del régimen de reparto a largo plazo, se observa que los compromisos con los pensionados actuales disminuirán gradualmente, con una estimación de extinción de esta obligación alrededor del año 2050. Por otro lado, se prevé que en el futuro se realizarán desembolsos significativos para cubrir las prestaciones de los potenciales pensionados. Es relevante destacar que, aun cuando en términos corrientes se lleven a cabo gastos sustanciales para el segmento de los policías y los trabajadores civiles, a futuro el crecimiento de la economía dominicana y la materialización de las obligaciones del sistema disminuirán la carga fiscal anual del pasivo corriente asociado al sistema de reparto como porcentaje del PIB. Asimismo, se espera que el valor descontado de los déficits proyectados se reduzca aceleradamente durante los próximos 40 años.

Es importante señalar que los resultados proporcionados por la herramienta actuarial son sensibles a las variaciones en los supuestos que se utilizan para su cálculo. En este contexto, el pasivo contingente asociado al sistema de reparto puede experimentar cambios en su magnitud en respuesta a reformas de seguridad social, como ajustes en la política de indexación de pensiones, modificaciones en la edad de retiro e incrementos en la pensión mínima.

Los impactos de estos escenarios pueden ser modelados con la herramienta actuarial utilizada para cuantificar el pasivo contingente donde, a continuación, se llevan a cabo diversos análisis de sensibilidad para evaluar cómo este responde a las variaciones en las principales variables que lo determinan (Tabla 5). El escenario base utilizado se alinea con los supuestos previamente descritos, los cuales buscan modelar el contexto actual del sistema de reparto. En contraste, los escenarios sensibilizados reflejan simulaciones realizadas bajo supuestos alterados por choques o reformas específicas.

En este contexto, se realizaron dos ejercicios clave; el primero consiste en una indexación anual de pensiones y salarios conforme a una inflación esperada del 4%, lo que genera un impacto fiscal agregado del 1.8% del PIB, siendo el escenario más costoso debido al efecto exponencial que tiene el incremento porcentual en las prestaciones y beneficios a largo plazo, provocando un aumento progresivo en su impacto cada año. El segundo ejercicio implica un aumento en la frecuencia de los pagos de pensiones, añadiendo un pago mensual adicional a los 13 ya existentes, lo que implicaría un costo fiscal del 0.3% del PIB.

Tabla 5. Análisis de sensibilidad e impactos de reformas al régimen de reparto
(RD$ millones en VPN, % del PIB)

	Escenario Base		Escenario Sensibilizado		Impacto %PIB
	VPN Pasivo	%PIB	VPN Pasivo	%PIB	-
Indexación anual en pensiones y salarios	318,155	4.3%	452,711	6.1%	1.8%
Incremento en la frecuencia de pago de pensiones	318,155	4.3%	343,483	4.6%	0.3%

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal.

Notas:

1. El impacto se estima como el VPN del pasivo sensibilizado menos el VPN del pasivo en el escenario base.
2. Se toma la proyección del PIB nominal a 2024 del Marco Macroeconómico.

Balance operacional del fondo de pensiones

Una aplicación final de la herramienta de cuantificación del pasivo de pensiones es su uso en la elaboración del balance operativo del sistema de reparto gestionado por el Ministerio de Hacienda. Con base en los supuestos descritos en la sección anterior, se estiman los aportes realizados por los trabajadores activos, así como las prestaciones a corto, mediano y largo plazo que deben pagarse a los afiliados del régimen. La Tabla 6 resume las proyecciones de los flujos del sistema de reparto. Es importante destacar que los resultados obtenidos no deben considerarse como compromisos oficiales, ya que están sujetos a supuestos que podrían cambiar con alta probabilidad.

Tabla 6.
Proyecciones de flujos asociados al régimen de reparto del Ministerio de Hacienda
(RD$ millones, VPN= *Valor Presente Neto*)

Concepto	2024	2025	2026	2027	VPN 2024-2118
Ingresos	**2,231**	**2,108**	**2,000**	**1,974**	**33,913**
%PIB	*0.03%*	*0.03%*	*0.03%*	*0.03%*	*0.46%*
Gasto	**39,709**	**34,973**	**30,789**	**27,084**	**352,068**
Actuales Pensionados	**38,444**	**33,876**	**29,806**	**26,176**	**285,671**
%PIB	*0.52%*	*0.45%*	*0.40%*	*0.35%*	*3.84%*
Trabajadores Activos	**1,265**	**1,097**	**983**	**908**	**66,397**
%PIB	*0.02%*	*0.01%*	*0.01%*	*0.01%*	*0.89%*
(1) Balance	**(36,213)**	**(31,768)**	**(27,806)**	**(24,202)**	**(251,759)**
%PIB	*-0.49%*	*-0.43%*	*-0.37%*	*-0.32%*	*-3.38%*
(2) Balance	**(37,478)**	**(32,865)**	**(28,789)**	**(25,110)**	**(318,155)**
%PIB	*-0.50%*	*-0.44%*	*-0.39%*	*-0.34%*	*-4.27%*

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal.

Notas:

1. Balance (1) incluye solo gastos con pensionados actuales.
2. Balance (2) incluye gastos de nuevos pensionados.

2.3. Riesgos fiscales asociado a desastres y cambio climático

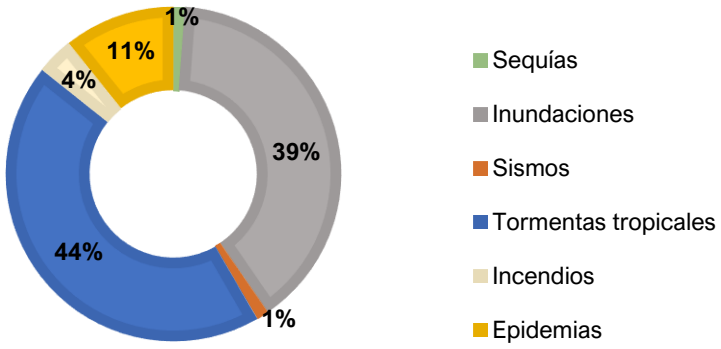
Riesgo asociado a desastres por fenómenos naturales

La ocurrencia de desastres desencadena una serie de consecuencias adversas que pueden afectar a las poblaciones en términos de daños a infraestructuras, impacto económico, y pérdida de vidas. En décadas recientes, la materialización de eventos extremos como huracanes y olas de calor más intensas se ha incrementado debido a factores como el cambio climático[18], aumento de las temperaturas, la deforestación, entre otros. En este sentido, la República Dominicana se encuentra expuesta a diversos fenómenos naturales debido a su posición geográfica. En primer lugar, se encuentra en una trayectoria estadísticamente frecuentada por huracanes, lo que trae consigo fuertes tormentas, lluvias e inundaciones a lo largo del tiempo. En adición, posee múltiples fallas tectónicas que representan fuentes sismogénicas importantes y que incrementan el riesgo de sismos.

El país ocupa actualmente el puesto número 62 en el Índice de Riesgo INFORM 2024[19], situándose en el puesto número 9 de los países más expuestos y vulnerables a desastres dentro de la región de América Latina y el Caribe. Entre 1961 y 2023 se han registrado 84 eventos naturales severos, de los cuales un 44% correspondió a tormentas tropicales, seguido de un 39% de inundaciones y un 11% asociado a epidemias (p. ej., dengue, cólera, e influenza) (Figura 18).

Según los registros, los sismos son los fenómenos menos frecuentes en conjunto con las sequías. Para el periodo 1961-2023 solo se reportó un evento con pérdidas considerables. A pesar de que los sismos severos no han sido eventos frecuentes para el país, los datos históricos nos muestran que ante su ocurrencia provocan daños y pérdidas de gran magnitud. Un ejemplo de ello es el terremoto de 1946, que tuvo una magnitud de 8 en la escala de Richter y afectó la Península de Samaná, desencadenando un maremoto que provocó la muerte de casi 2,000 personas. Por otro lado, a pesar de que desde la década de 1960 no se han registrado sequías de magnitud severa, las sequías estacionales que ocurren en el país desde noviembre hasta abril de cada año han ido aumentando de intensidad a nivel de afectaciones como son los casos de los registrados en el 2015 y 2023.

Figura 18. Distribución por tipo de evento (1961-2023)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de EM-DAT[20] para la República Dominicana.

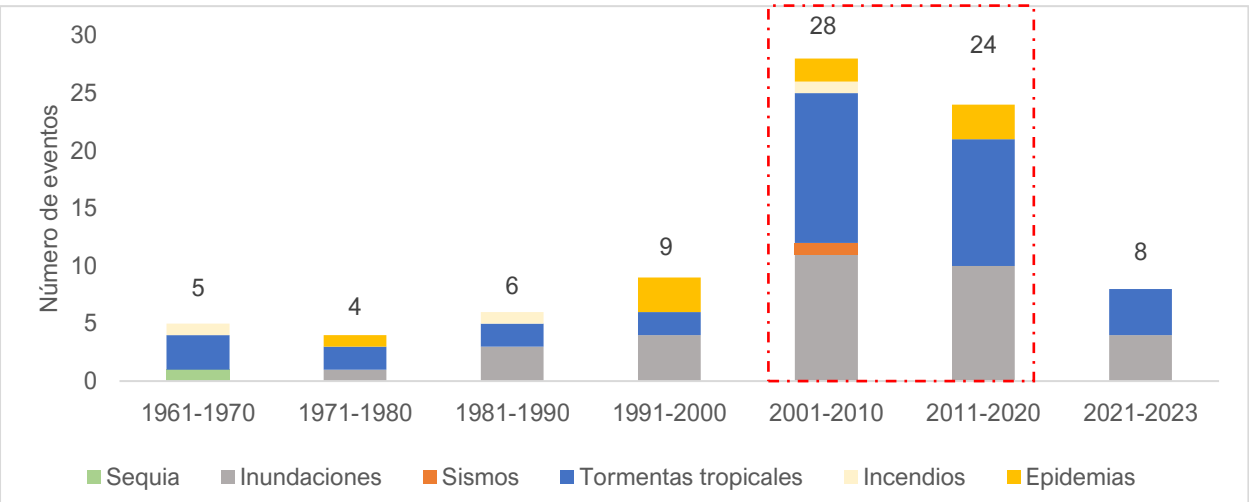
[18] Índice Global de Riesgo Climático de "Germanwatch" (2021).

[19] Índice de peligro y exposición dentro del Índice de Riesgo INFORM elaborado por la Comisión Europea calculado para 191 países.

[20] Base de datos del Centro de Investigación para Desastres Epidemiológicos (EM-DAT) que registra los desastres que cumplen por lo menos uno de los siguientes criterios: (i) Diez (10) o más personas muertas; (ii) Cien (100) o más personas afectadas; (iii) Declaración de estado de emergencia; (iv) Solicitud de asistencia internacional.

La frecuencia de los desastres ocasionados por fenómenos naturales ha aumentado significativamente en las últimas dos décadas. Este aumento tendencial se debe principalmente al incremento en la ocurrencia de inundaciones y tormentas tropicales reportadas (Figura 19).

Figura 19. Frecuencia de Ocurrencia de eventos por décadas (1961-2023)



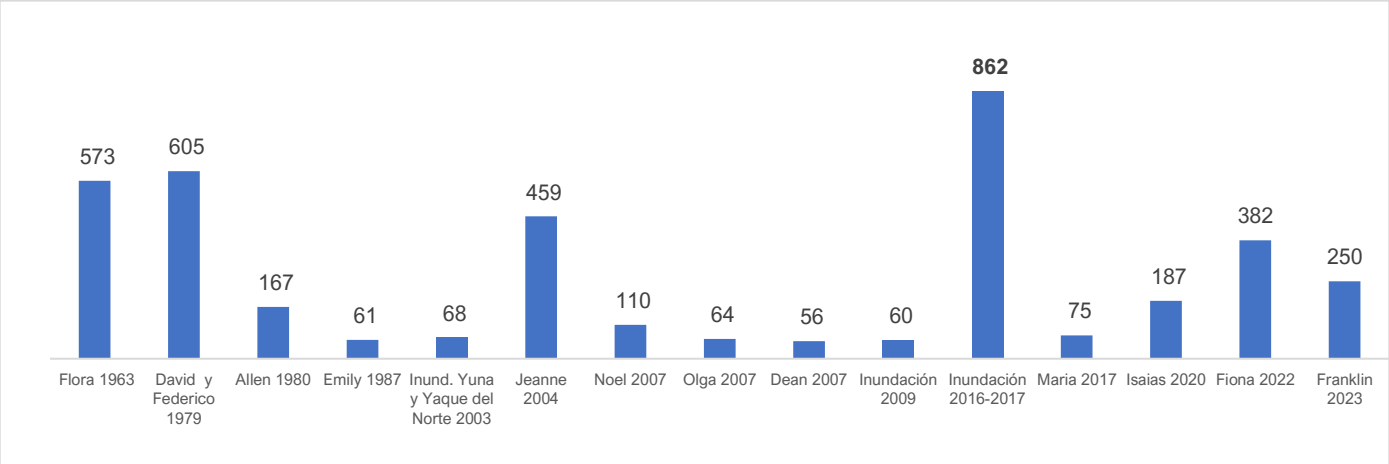
Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de EM-DAT para República Dominicana.

Según la Defensa Civil, durante el periodo 2017-2022 se registraron daños importantes a causa de estos fenómenos. En dicho periodo se reportó un total de 79,182 personas desplazadas, 35,438 personas albergadas y daños significativos a infraestructura clave que incluyó la afectación de 47 puentes, 5,075 viviendas parcialmente destruidas y 914 viviendas completamente destruidas.

En adición a las pérdidas humanas y daños estructurales, los desastres asociados a fenómenos naturales generan importantes pérdidas económicas en el país. Por tanto, un aspecto de vital importancia en el periodo de análisis es poder identificar los eventos que han representado un mayor costo económico. La cuantificación del costo económico se basa en la estimación tanto de pérdidas directas como indirectas que se generan por la ocurrencia de estos fenómenos. Las pérdidas directas son las asociadas al daño físico o tangible que puede provocar el evento, mientras que las indirectas se relacionan a las alteraciones en el ámbito social o económico por la materialización del desastre como la interrupción de los servicios públicos.

En el caso de la República Dominicana, los impactos económicos más significativos han sido causados por eventos meteorológicos como (tormentas y huracanes) e hidrológicos (inundaciones). El desastre de mayor costo económico fue provocado por el paso del Huracán Georges en 1998, que ocasionó daños y pérdidas estimadas en US$ 3,557 millones (un 14% del PIB en ese periodo). Otros eventos de importancia por el monto de pérdidas son el caso del Huracán David y la tormenta Federico en 1979, además de las inundaciones causadas por las lluvias de noviembre 2016 hasta abril del 2017 (Figura 20).

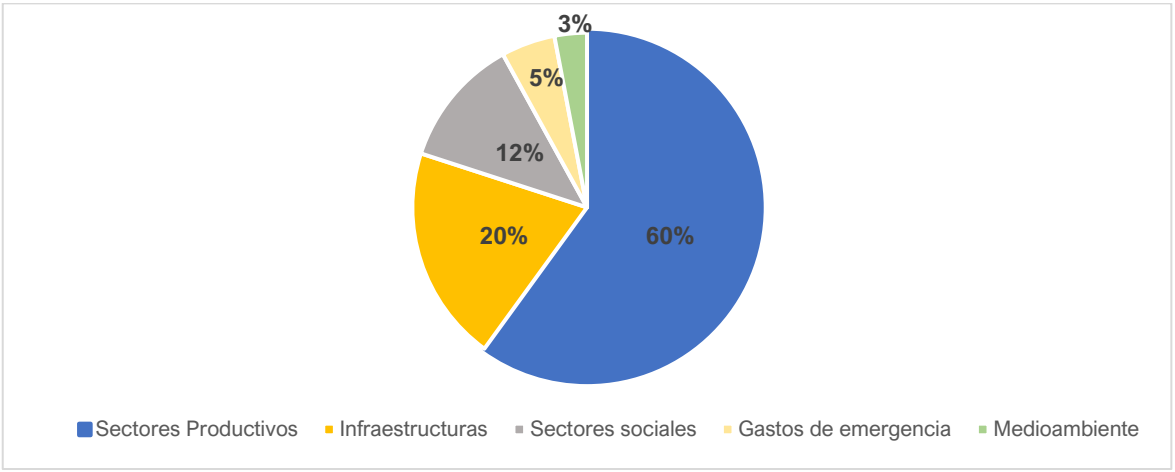
Figura 20. Costo Económico de otros eventos naturales en República Dominicana 1961-2023
(US$ millones)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de EM-DAT para República Dominicana y evaluaciones realizadas por MEPyD[21].

Al analizar la distribución de los daños y pérdidas causados por eventos climáticos específicos como David y Federico, Georges, Jeanne y Noel, se observa que los sectores productivos (agricultura, industria y servicios) fueron significativamente los más afectados, absorbiendo el 60% de las pérdidas totales. En contraste, la infraestructura sufrió el 20% de las pérdidas. Este análisis subraya que los costos de los fenómenos climáticos impactan de manera desproporcionada a los sectores productivos en comparación con otros sectores, reflejando así la magnitud de las pérdidas económicas en relación con el total de las afectaciones (Figura 21).

Figura 21. Daños y Pérdidas por Huracán David, Georges, Federico, Jeanne y Noel



Fuente: Documento "Impacto de los Desastres Naturales en República Dominicana (2023)" del Consejo Nacional de Competitividad.

Ante la materialización de estos eventos, el país ha desarrollado una serie de medidas y reformas dentro del marco legal e institucional a fin de lograr articular una política nacional de gestión de riesgo de desastres. Dentro de estos esfuerzos se encuentra la creación del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres mediante la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos. Este sistema busca reducir los riesgos de desastres y aumentar la capacidad de respuesta y recuperación frente a eventos adversos mediante la promoción de políticas coordinadas para entidades tanto públicas como

[21] El costo económico de las inundaciones del 2016-2017 se obtuvo del documento "Pérdidas provocadas por los fenómenos naturales entre noviembre 2016 y septiembre 2017, Cifras preliminares" de MEPYD (2018).

privadas a razón de sus competencias. En la actualidad se está trabajando en un anteproyecto de ley a fines de actualizar esta normativa en consenso con todos los sectores involucrados.

Para evaluar los avances del país en institucionalidad para la gestión del riesgo de desastres, se aplicó en 2022 el Índice de Gobernabilidad y Política Pública para la Gestión del Riesgo de Desastres (IGOPP), desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo e implementado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. En 2013, este índice arrojó un resultado general del 27.59%, reflejando una gestión incipiente. Sin embargo, en 2022, aunque la calificación global aumentó solo a 31.59% (categoría incipiente), se observaron mejoras significativas en las políticas públicas relacionadas con la gestión de desastres en el país. En particular, se destacaron avances en los pilares de preparación para situaciones de desastre y reducción del riesgo, mientras que se identificó la necesidad de seguir fortaleciendo la definición de responsabilidades y estructuras institucionales en los marcos normativos para la protección financiera ante desastres.

Dado que la materialización de estos fenómenos puede traer como consecuencia el surgimiento de contingencias fiscales, de igual forma se han implementado lineamientos enfocados en garantizar la protección financiera ante desastres como un elemento primordial para la estructura de mitigación del país, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y contar con los instrumentos financieros para obtener los recursos económicos necesarios ante la ocurrencia de estos eventos[22].

Dentro de esta serie de medidas se encuentra la promulgación de la Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06 que asigna un 1% de los Ingresos Corrientes, para calamidades públicas. Adicionalmente, desde el 2013 el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para solicitar al Congreso Nacional por medio de la Ley de Presupuesto General del Estado (PGE), incrementar el techo de gasto total para el año, en hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto (PIB) nominal para ser destinado a enfrentar situaciones de emergencias y/o calamidad pública, conforme a la Ley sobre Gestión de Riesgos Núm. 147-02. Este aumento del techo de gasto ha ocurrido en tres ocasiones (Tabla 7).

Tabla 7. Gastos por Calamidad Pública del Gobierno Central
(RD$ millones)

Año	Asignación presupuestaria	% PIB	Monto devengado	% de Ejecución
2017	12,000	0.3	11,618	96.8%
2020	13,754	0.3	13,073	95.0%
2022	20,667	0.3	16,917	81.9%
2023	16,619	0.1	9,434	56.8%

Fuente: Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR).

Los desembolsos realizados en 2017 respondieron a las lluvias que causaron daños severos a infraestructuras viales y sectores productivos. El Estado asumió los gastos de recuperación a través del Fondo de Calamidades Públicas. Este fondo también fue empleado para enfrentar los gastos derivados de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 en 2020, para la recuperación tras el huracán Fiona en 2022 y las inundaciones del 4 de noviembre de ese mismo año. En 2023, los fondos se destinaron a cubrir los efectos de la explosión registrada el 13 de agosto en San Cristóbal y las lluvias torrenciales del 18 de noviembre.

En términos de financiamiento, la República Dominicana ha accedido a varias líneas de crédito contingente para respuesta ante desastres. Estos instrumentos pueden utilizarse únicamente en casos de que un imprevisto sea calificado como calamidad y/o emergencia pública mediante decreto presidencial. Entre los instrumentos disponibles actualmente podemos encontrar:

[22] Ver Anexo A para más detalles de los impactos de instrumentos financieros para la gestión de desastres naturales en la economía dominicana.

- **Segunda línea del Préstamo para el Desarrollo de Políticas de Gestión del Riesgo de Desastres con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (CAT-DDO, por sus siglas en inglés).** Esta línea de crédito contingente fue adquirida en 2022 por un monto de US$ 230 millones. Este préstamo tiene el objetivo de proporcionar liquidez rápida al Estado dominicano ante situaciones de emergencia nacional derivadas de desastres provocados por eventos climáticos y pandemias. Este préstamo tuvo una primera línea vigente desde 2017 hasta el 2020, pero se desembolsó en su totalidad con el fin de apoyar los esfuerzos de recuperación por la pandemia de COVID-19.

- **Línea De Crédito Contingente Para Emergencias Por Desastres Naturales**. Esta línea se obtuvo en el 2015 por medio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un monto de US$300 millones. Este es un instrumento paramétrico de rápido desembolso y se activa en la etapa posterior a la ocurrencia de los desastres, tomando en cuenta la intensidad de los fenómenos, cantidad de personas afectadas, entre otros. Este crédito sigue vigente y hasta la fecha se han desembolsado US$16 millones, en el 2017 debido a el paso del Huracán María y US$90 millones entre 2021 y 2022 para atender las necesidades por COVID-19.

Adicionalmente, existe una fuente de financiamiento interna para el Estado dominicano a partir de la Ley 183-02 que establece que, ante declaratorias de emergencia nacional, el Banco Central de la República Dominicana puede otorgar préstamos al Gobierno Central, los cuales no pueden exceder el 2% del promedio de los últimos tres años de ingresos corrientes del Gobierno Central. Este instrumento fue utilizado en el 2017 ante el fenómeno de lluvias torrenciales y consistió en un crédito por RD$ 8,000 millones[23].

Otro instrumento de protección financiera que posee el Estado dominicano ante la ocurrencia de desastres naturales basado en la transferencia de riesgos al sector privado es el seguro agropecuario. En el 2009, mediante la ley Núm. 157-09, se estableció un seguro como un mecanismo de protección de riesgos que garantiza la inversión para los productores agropecuarios, principalmente pequeños y medianos, ante las pérdidas económicas que se registran en sus operaciones afectadas por eventos naturales impredecibles como ciclones, tornados, inundaciones y sequías. Este seguro es ofrecido por la empresa de capital mixto Aseguradora Agropecuaria Dominicana (AGRODOSA), única de su naturaleza en el país.

A fin de apoyar la afiliación de nuevos productores a este seguro, mediante la ley Núm. 197-11 el Estado ordena que el Fondo Dominicano de Apoyo al Seguro Agropecuario, gestionado por la Dirección General de Riesgos Agropecuarios (DIGERA), tenga un aporte estatal anual proveniente del Presupuesto Nacional de RD$150 millones para el apoyo al subsidio de la prima del seguro agropecuario. Este subsidio estatal va desde el 25% hasta el 50% del valor de la prima de todos los productores asegurados dependiendo de la cantidad de hectáreas por cubrir.

Como próximos pasos para seguir fortaleciendo el marco institucional y financiero para la gestión de riesgos de desastres del país, se plantea desarrollar una metodología oficial que permita una cuantificación exhaustiva de los pasivos contingentes vinculados a desastres naturales. Asimismo, se tiene previsto actualizar el Perfil Nacional de Riesgo Catastrófico (CDRP, por sus siglas en inglés) en colaboración con el Banco Mundial (BM), con el fin de incluir en esta nueva versión la evaluación de las pérdidas económicas probables asociadas a las inundaciones que amenazan al país.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda está desarrollando un Marco Estratégico de Financiamiento para la Gestión del Riesgo Fiscal asociado a Desastres Naturales. Este documento busca integrar la gestión del riesgo en la planificación y presupuestación pública, asegurando que las decisiones fiscales consideren sistemáticamente las amenazas naturales y sus posibles impactos. Con este

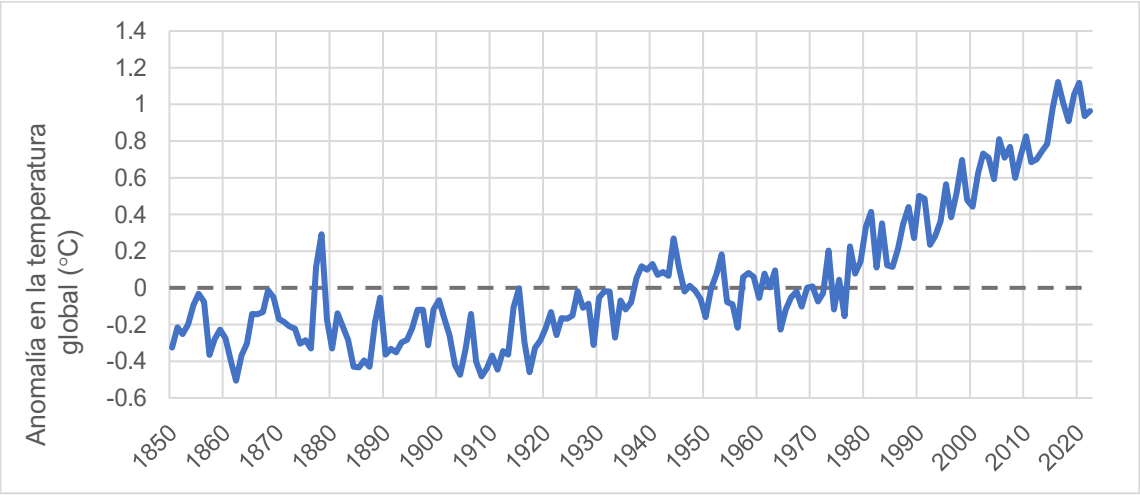
[23] Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR) del 2017.

enfoque, se pretende ofrecer una visión clara del compromiso del Ministerio de Hacienda con el fortalecimiento de la resiliencia fiscal del país frente a desastres naturales.

Cambio climático

El cambio climático se refiere a una modificación en el clima, que puede ser causada directa o indirectamente por actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera global, junto con la variabilidad climática natural observada en períodos de tiempo similares. Estas alteraciones en los patrones climáticos pueden resultar en aumentos de la temperatura global, una mayor frecuencia de eventos climáticos extremos, cambios en los niveles del mar, entre otros efectos. De hecho, en las últimas décadas, hemos sido testigos de una manifestación del cambio climático a través del aumento de las temperaturas promedio del planeta, conocido como calentamiento global. La temperatura media global ha incrementado en aproximadamente 1°C durante el período 2011-2020 en comparación con los registros de 1850-1900 (Figura 22).

Figura 22. Temperatura promedio global (1850-2022)

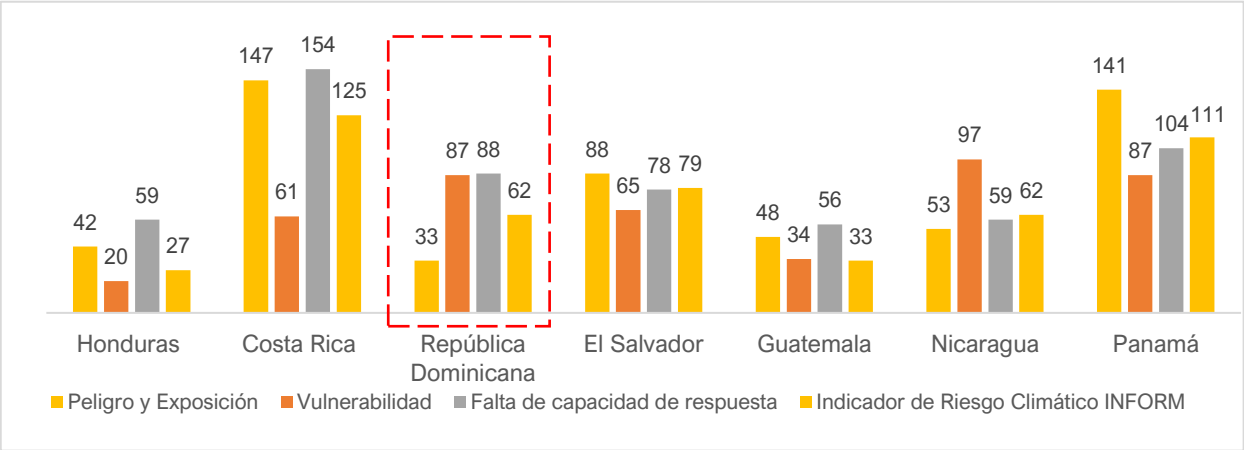


Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de la organización Berkeley Earth.
*Las anomalías se refieren a la diferencia entre las temperaturas efectivas y el valor promedio de las temperaturas entre 1850-1900.

En la República Dominicana, nuestra ubicación en el Caribe y dentro de las rutas de huracanes y ciclones nos convierte en una nación altamente vulnerable, especialmente de cara al futuro, cuando se espera que la intensidad de estos fenómenos aumente debido a los efectos del cambio climático. Según el Índice de Riesgo Climático de INFORM de 2022[24], se clasifica al país en la posición 62 de 188 países evaluados (Figura 23). Un aspecto notable es que, en el pilar de peligro y exposición climática, la República Dominicana ocupa el puesto 33, lo que indica un nivel considerablemente alto de riesgo frente al cambio climático.

[24] Este índice, elaborado por la Comisión Europea, proporciona estimaciones cuantificadas del impacto del cambio climático en los riesgos futuros de crisis humanitarias y desastres, incorporando proyecciones climáticas y socioeconómicas.

Figura 23. Posiciones de países de la región en el Índice de Riesgo Climático INFORM, 2022



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones del Climate Change Indicators Dashboard del Fondo Monetario Internacional.

En 2023, se realizó el Informe sobre Clima y Desarrollo del País (CCDR), en colaboración con el Banco Mundial, para abordar las claras consecuencias del cambio climático en la República Dominicana. El informe identificó varios canales de afectación, incluyendo una disminución en el suministro de agua, que ya afecta al país. La demanda insatisfecha de agua en los sectores de riego, municipal e industrial se espera que aumente significativamente, duplicándose bajo escenarios de clima seco y cálido.

Asimismo, el estrés por calor se proyecta que impactará negativamente en los sectores agrícola, industrial y de servicios, reduciendo la productividad laboral y el número de horas trabajadas. Se estima que la oferta laboral disminuiría entre un -3.5% y un -9% para 2050 y se prevé que el cambio climático cause una disminución en el rendimiento de los cultivos, especialmente bajo condiciones cálidas y secas, lo que pone en riesgo la seguridad alimentaria del país.

El informe también anticipa un aumento significativo en los daños a la infraestructura debido a mayores inundaciones, particularmente en las cuencas centrales del país. Se espera que la intensidad de los ciclones tropicales y huracanes aumente, incrementando los daños anuales al capital físico, con impactos más severos en las décadas de 2030 y 2050, y en las regiones costeras suroeste y sureste.

En últimas instancias, el informe proyecta que el cambio climático afectará el turismo, con una reducción en los ingresos de entre el 7% y el 16% para mediados de siglo, además del impacto negativo del aumento del sargazo. Los choques climáticos también tendrán un impacto económico significativo, con desastres naturales generando costos estimados en US$8.61 mil millones entre 1960 y 2017, y desviaciones del PIB de hasta un 16.7% para 2050, debido a la reducción de la productividad laboral, el incremento de tormentas tropicales y la disminución de la demanda turística.

Conscientes de la vulnerabilidad climática y de las posibles repercusiones económicas que enfrenta la República Dominicana ante esta problemática, el Estado se ha embarcado en una serie de iniciativas desde distintos ejes de acción como la implementación de marcos de gobernanza y políticas o ampliación del portafolio financiero para enfrentar los desafíos climáticos. En este sentido, como parte de estos esfuerzos se ha diseñado y desarrollado un marco legal e institucional para abordar los desafíos del cambio climático durante las últimas dos décadas (Ver Anexo B). En adición, a través de la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030) del 2012, el país se propuso priorizar políticas, programas y acciones de adaptación y mitigación, que buscan reducir los riesgos del cambio climático y las emisiones de GEI, avanzando hacia un modelo de desarrollo bajo en emisiones, más resiliente y compatible con el medio ambiente.

En la temática especifica de las emisiones de GEI, a pesar de que el país no es un gran emisor, las emisiones han crecido de manera sostenida en las últimas décadas (Figura 24). Se estima que, en 2021, la República Dominicana emitió cerca de 43 millones de toneladas de CO2 (tCO2e), equivalente al 0.07 % de las emisiones de GEI globales, ocupando el lugar 111 de 198 países como mayor emisor. Igualmente, si consideramos las emisiones per cápita, la República Dominicana se sitúa muy por debajo del promedio mundial de 6,5 tCO2e per cápita. Sin embargo, las emisiones per cápita de la República Dominicana están por encima de varios de los países de la región (Figura 25).

Figura 24. Emisiones totales anuales

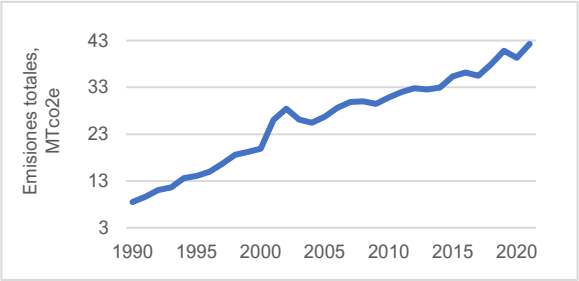
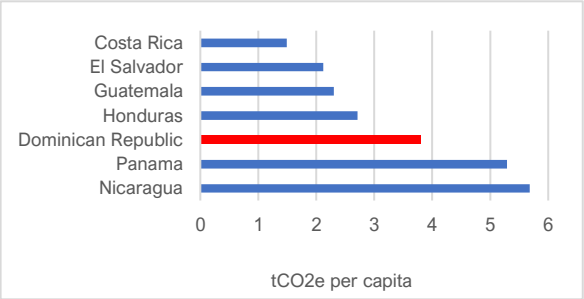


Figura 25. Emisiones per cápita



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de Climate Watch.

Ante esta problemática, el país presentó por primera vez en 2015 sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés), que consisten en objetivos a largo plazo en los que se comprometen los estados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático. En 2021 se realizó su primera actualización, en la que aumentó su objetivo de reducción de emisiones. En la actualización, el país se comprometió a reducir las emisiones de GEI en 27 por ciento en 2030, con respecto al escenario tendencial.

La implementación de medidas sobre el compromiso climático nacional requiere de mecanismos y que permitan la movilización de recursos y su identificación para las inversiones requeridas. En este contexto, el Estado ha reforzado los procesos de planificación, administración presupuestaria e inversión pública en materia de cambio climático. Entre los esfuerzos realizados para la integración en la gestión presupuestaria del gasto asociado a enfrentar esta problemática, la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) implementó en 2022 un clasificador funcional del gasto en cambio climático, con el fin de identificar la efectividad del gasto público en distintas dimensiones con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para el presupuesto aprobado del 2024 se asignó un gasto total de RD$718.9 millones por este concepto. Al primer semestre del 2024 se ha registrado un gasto devengado de la partida de RD$311.3 millones para actividades de mitigación, adaptación, planificación y supervisión relacionadas al cambio climático.

Otro hito fue la emisión con éxito del primer bono soberano sostenible para el país. A través del Ministerio de Hacienda, se recaudaron US$750 millones, con un vencimiento de 12 años y un cupón anual del 6.6%, logrando un costo de financiamiento 15 puntos básicos más bajo que los bonos convencionales. Los fondos se destinarán a proyectos de alto impacto ambiental, como transporte limpio, energía renovable, saneamiento, y conservación de la biodiversidad, demostrando la capacidad del país para movilizar financiamiento privado y avanzar hacia una economía más verde y resiliente.

Otra iniciativa relevante en esta dimensión es la incorporación del país a la Plataforma Regional de Cambio Climático de Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas desde 2022. Esta participación ha fortalecido el diálogo regional, fomentando la sinergia y el intercambio de información entre los países, con el objetivo de avanzar hacia un crecimiento económico verde y sostenible en la región. A través de esta plataforma, se han impulsado iniciativas que incluyen recomendaciones de políticas para América Latina, tales como la creación de taxonomías, canje de deuda, impuestos al carbono, clasificadores presupuestarios climáticos y la evaluación de proyectos verdes estatales, entre otros.

2.4. Riesgos Asociados a Alianzas Público-Privadas

Las Alianzas Público-Privadas (APP) representan una estrategia para impulsar el desarrollo de infraestructura y mejorar la provisión de servicios públicos a partir de la participación del sector privado. A pesar de que esta modalidad de cooperación ofrece oportunidades para el desarrollo, también conlleva compromisos financieros significativos que pueden tener un impacto en las finanzas públicas a futuro. La duración extendida de los contratos, junto con posibles errores de planificación, fluctuaciones en la demanda y cambios en el entorno económico y político, pueden generar incertidumbres y riesgos fiscales que deben ser cuidadosamente gestionados.

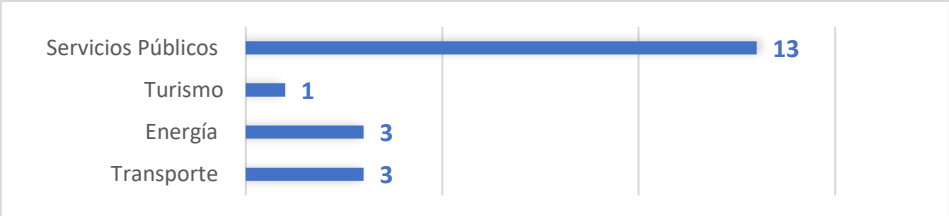
Esta modalidad de contratación conlleva un conjunto de riesgos fiscales que pueden comprometer la estabilidad financiera del país de no ser analizados y monitoreados desde la concepción de los proyectos. Los compromisos fiscales contingentes, como las garantías y avales otorgados por el Estado, junto con la posibilidad de renegociaciones contractuales, pueden traducirse en obligaciones financieras inesperadas. Asimismo, la sostenibilidad de la deuda pública puede verse afectada por el incremento del endeudamiento derivado de proyectos de APP que no alcancen la rentabilidad esperada y requieran de compensaciones de parte del Estado.

En 2020, la colaboración entre el sector público y privado en la República Dominicana experimentó un cambio trascendental con la implementación de la Ley 47-20, que estableció un marco legal para regular las APP. Esta legislación define las APP como un mecanismo a través del cual el Estado y entidades privadas suscriben contratos a largo plazo para la provisión, gestión u operación de bienes o servicios de interés social. En este contexto, la Ley 47-20 establece funciones específicas para el Consejo Nacional de Alianza Público-Privada y la Dirección General de Alianzas Público-Privadas (DGAPP), con el objetivo de evaluar, coordinar y supervisar los proyectos, asegurando que se alineen con las prioridades nacionales y se ejecuten de manera eficiente y transparente.

Desde la implementación de Ley 47-20, se ha observado un creciente interés en las APP, evidenciado por la presentación de 20 iniciativas bajo esta modalidad. Es destacable que 16 de estas propuestas provienen del sector privado, lo que refleja la confianza del empresariado en el marco legal y las oportunidades que ofrece para colaborar con el Estado. Por su parte, el sector público ha contribuido con 4 iniciativas, demostrando su compromiso con este modelo de desarrollo.

La diversidad de los proyectos está concentrada en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la provisión de servicios públicos y el desarrollo de infraestructura en sectores estratégicos como el turismo, la energía y el transporte. Estas iniciativas tienen el potencial de impulsar el crecimiento económico y elevar la calidad de vida de los ciudadanos a través de mejoras en los servicios públicos, la creación de empleo y el fomento de la innovación.

Figura 26. Iniciativas sometidas por sector



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF)

La gestión de los riesgos asociados a APP del país se sustenta en un enfoque integral que combina diversas estrategias de mitigación para asegurar la estabilidad y sostenibilidad de estos proyectos. Mediante un marco regulatorio y controles directos que permiten una supervisión constante, el cumplimiento de los estándares establecidos y de la minimización las probabilidades de riesgo. En adición, existen herramientas indirectas, como la promoción de la transparencia y la competencia, que

generan condiciones, sin atacar directamente los riesgos, que contribuyen a reducir su impacto potencial.

Modelo de Evaluación de Riesgos Fiscales para Alianzas Público-Privadas (PFRAM), Puerto Duarte de Arroyo Barril, Samaná.

El portafolio actual de iniciativas bajo la Ley 47-20 alcanzó un hito significativo con la adjudicación del primer contrato en septiembre de 2023, correspondiente al Puerto de Duarte en Arroyo Barril. La iniciativa incluye la rehabilitación y construcción de infraestructura para permitir el arribo de embarcaciones de cruceros, y el desarrollo de una terminal turística especializada. El contrato adjudicado tiene una duración de 33 años y una inversión inicial estimada en US$68 millones, con la expectativa de atraer a 350,000 pasajeros en su primer año de operación.

Este proyecto destaca por sus beneficios financieros para el Estado dominicano, sin que este deba asumir compromisos de deuda. El Estado recibirá ingresos a partir de la llegada de visitantes al muelle y del uso de los terrenos. Se proyecta que, durante la vigencia del contrato, el Estado recibirá un ingreso neto de US$1.75 por crucerista y US$0.53 por el arrendamiento mensual por metro cuadrado, lo que se traducirá en un total de US$115.6 millones en ingresos a lo largo de los 33 años del contrato.

Los compromisos firmes y contingentes totales del proyecto de Arroyo Barril en valor presente representan aproximadamente el 0.01% del PIB estimado para 2022. Este valor se encuentra por debajo del límite del 3% establecido por la Ley 47-20, lo que asegura que el proyecto cumple con las restricciones fiscales vigentes. Esto excluye los gastos tributarios calculados en base a exenciones fiscales solicitadas, puesto que por naturaleza no ejercen presiones fiscales sobre el presupuesto.

Para analizar de forma integral los riegos fiscales de esta iniciativa se utilizó el Modelo de Evaluación de Riesgos Fiscales para Alianzas Público-Privadas (PFRAM por sus siglas en inglés)[25]. A través de esta herramienta, se evaluaron de manera rigurosa los posibles impactos económicos que podrían surgir en caso de que se materialicen las distintas categorías de riesgos.

Tabla 8. Matriz de Riesgo Fiscal del Proyecto Arroyo Barril

Identificación de Riesgo	Probabilidad	Impacto fiscal	Calificación de riesgo (Probabilidad*Impacto)	Estrategia de mitigación
Riesgo de gobernanza	BAJO	BAJO	IRRELEVANTE	SI
Riesgo de construcción	MEDIO	BAJO	BAJO	SI
Riesgo de demanda	MEDIO	MEDIO	MEDIO	SI
Riesgos operacionales	BAJO	BAJO	IRRELEVANTE	SI
Riesgos financieros	BAJO	BAJO	IRRELEVANTE	SI
Fuerza mayor	ALTO	MEDIO	ALTO	SI
Riesgo político	BAJO	ALTO	MEDIO	SI
Cambio en las normativas	BAJO	MEDIO	BAJO	SI
Reequilibrio del equilibrio financiero	BAJO	BAJO	IRRELEVANTE	SI
Renegociación	MEDIO	MEDIO	MEDIO	NO
Terminación del contrato	BAJO	BAJO	IRRELEVANTE	SI

Fuente: Elaboración propia en la herramienta P-FRAM.

[25] El **PFRAM** (Public-Private Partnerships Fiscal Risk Assessment Model) es una herramienta diseñada por el FMI y el Banco Mundial para ayudar a los gobiernos a identificar, evaluar y gestionar los riesgos fiscales asociados a proyectos de APP.

Para este proyecto, se identificaron como los más críticos aquellos riesgos relacionados con eventos de fuerza mayor, con una distribución de responsabilidades claras y la recomendación de contratar seguros para minimizar daños. Además, se destacan por su calificación de riesgo los riesgos asociados a demanda, aspectos políticos y posibles renegociaciones de contrato.

En cuanto al resto de iniciativas sometidas bajo el marco de las APP, es fundamental destacar que cubren sectores estratégicos para el desarrollo del país, como la energía, el transporte y el turismo. Estos proyectos, además de fortalecer la infraestructura y mejorar los servicios públicos, pueden ser catalizadores de innovación, empleo y crecimiento económico. Como parte del rol del Ministerio de Hacienda, es clave mantener un monitoreo continuo del avance de estos proyectos, evaluando sus riesgos financieros y fiscales a lo largo de su ciclo de vida.

El Ministerio de Hacienda a través de su función de análisis y control, debe contribuir a asegurar que los compromisos asumidos no comprometan la sostenibilidad fiscal a futuro. Asimismo, resulta esencial mantenerse al tanto del desarrollo de nuevas iniciativas y de posibles proyectos emergentes, garantizando que el marco de las APP se utilice de manera responsable y eficiente. La actualización constante y la comunicación con la DGAPP y otros organismos competentes permiten la toma de decisiones informadas y prevenir riesgos financieros no anticipados.

2.5. Riesgos fiscales asociados al sector financiero

Las contingencias del sector financiero son cruciales para los gobiernos, dado su impacto en las finanzas públicas y la economía. A nivel global se observa que, aunque los choques provenientes del sector financiero tienen una probabilidad de ocurrencia menor en comparación con los choques macroeconómicos, los primeros resultan ser más costosos como porcentaje del PIB[26].

Las manifestaciones de estos riesgos varían según la economía, influenciadas por el tamaño del sistema financiero, la diversidad de instrumentos y el grado de apalancamiento observado. Los detonantes de choques al sistema financiero pueden deberse, a su vez, a la materialización de riesgos intrínsecos del sector tales como el riesgo de crédito, riesgo de liquidez, riesgo de mercado, entre otros, resultando en crisis caracterizadas por pérdidas de valor[27], problemas de liquidez y pánicos o corridas bancarias.

Los costos asociados a las materializaciones de riesgo pueden clasificarse en directos, como los rescates y garantías otorgadas por el Estado, e indirectos como los efectivos negativos en el crecimiento, la postura fiscal y la sostenibilidad futura. Históricamente, la República Dominicana ha experimentado una baja ocurrencia de riesgos asociados al sector financiero. El episodio de mayor impacto ocurrió durante la crisis financiera de 2003, la cual tuvo como detonante la quiebra de uno de los bancos con mayor volumen para la época. El evento dejó como consecuencia importantes secuelas tales como la contracción de la economía, la devaluación del peso dominicano, y un aumento significativo en la pobreza y el desempleo. Además, se estima que el costo fiscal del rescate a las instituciones afectadas rondó entre el 20 y 25% del PIB.

En los últimos años el sistema financiero dominicano ha reforzado sus requerimientos regulatorios y se han establecido normas y leyes en procura de fortalecer la supervisión del mercado financiero. La normativa general se ve englobada en la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02, que estipula reglas específicas con el fin de velar por el cumplimiento de las condiciones de solvencia, liquidez y estabilidad del sistema financiero. Otros marcos normativos corresponden a legislaciones como la Ley No. 249-17 del Mercado de Valores, la Ley No. 146-02 sobre Seguros y Fianzas y la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

El establecimiento de reglamentos institucionales, así como de medidas macroprudenciales ha conducido al sistema financiero dominicano a una situación de estabilidad, caracterizado por saludables indicadores en términos de liquidez, solvencia y rentabilidad. Del mismo modo, el frecuente monitoreo por parte de los órganos reguladores permite mantener la exposición a riesgos de carácter sistémico dentro del sector financiero.

En el sector financiero dominicano, se pueden distinguir dos tipos de instituciones: depositarias y no depositarias. Las instituciones depositarias son las que manejan mayores volúmenes de fondos, ya que incluyen a los bancos y otras entidades que canalizan recursos para préstamos a terceros. Actualmente[28], existen 46 instituciones depositarias, distribuidas en 17 Bancos Múltiples, 14 Bancos de Ahorro y Crédito, 10 Asociaciones de Ahorros y Préstamos, 3 Corporaciones de Crédito, y 2 Entidades Públicas de Intermediación Financiera. Por otro lado, las instituciones no depositarias[29] comprenden al sector asegurador (35 entidades), los puestos de bolsa (15), las administradoras de fondos de pensiones (7) y las sociedades administradoras de fondos de inversión (13).

La Tabla 9 presenta diversas métricas relacionadas con la liquidez, solvencia, rentabilidad y estructura de las instituciones depositarias. Los Bancos Múltiples representan el mayor porcentaje de

[26]Para un análisis más detallado de la probabilidad y el impacto de las distintas fuentes de riesgo, véase a Bova et al. (2016).
[27] Dichas pérdidas en el valor pueden observarse tanto en los activos de las instituciones financieras como en los instrumentos que se transan en el mercado de valores.
[28] Al 1ero de junio del año 2024.
[29] Los datos sobre las de instituciones fueron extraídos de las superintendencias que regulan los sectores mencionados.

disponibilidades en relación con el total de captaciones (20%) puesto que manejan el mayor volumen de operaciones.

Tabla 9. Selección de Indicadores de Instituciones Financieras Depositarias a junio de 2024.

Indicadores		Asociaciones de Ahorros y Préstamos	Bancos de Ahorro y Crédito	Bancos Múltiples	Corporaciones de Crédito	Entidades Públicas de Intermediación Financiera
Liquidez	**Disponibilidades como % de Captaciones**	10.3%	13.4%	20.0%	16.7%	13.0%
Solvencia	**Índice de Solvencia[30]**	30.5%	19.2%	16.1%	17.0%	27.0%
Rentabilidad	**ROE**	9.4%	20.7%	28.1%	14.3%	7.9%
	ROA	1.7%	4.8%	3.1%	-	1.7%
Estructura de Crédito	**Índice de Morosidad**	1.7%	2.0%	1.2%	-	0.2%
	Cobertura de Cartera de Crédito Vencida	148.6%	117.1%	219.3%	173.1%	0.2%

Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana

En cuanto a solvencia, los indicadores de las distintas entidades de intermediación financiera son favorables, ya que ninguna de ellas se encuentra por debajo del límite establecido ni por el Banco de Pagos Internacionales (8%) ni por la Ley Monetaria y Financiera (10%). Es importante destacar que, además de que las instituciones financieras muestran una sólida capacidad para absorber pérdidas, mantienen niveles saludables de rentabilidad, reflejados en indicadores como el Retorno sobre Activos (ROA) y el Retorno sobre el Patrimonio (ROE).

En cuanto a la calidad de la cartera de créditos, se observan indicadores de morosidad extremadamente bajos, una tendencia que ha caracterizado al sistema financiero desde el periodo posterior a la pandemia del COVID-19. En particular, los Bancos de Ahorro y Crédito presentan la tasa de morosidad más alta, con un 2%, lo que indica que solo el 2% de la cartera de crédito de este grupo está compuesta por préstamos vencidos y en mora. Asimismo, la baja proporción de créditos vencidos está acompañada de una alta proporción de cobertura; prácticamente todos los grupos de entidades de intermediación cuentan con provisiones suficientes para cubrir la totalidad de los préstamos con más de 30 días de vencimiento.

El marco regulatorio que abarca los sectores monetario y financiero establece controles directos sobre la solvencia y liquidez de las instituciones. No obstante, es clave que se lleven a cabo evaluaciones periódicas en cuanto a la estabilidad del sistema financiero. En este contexto, el Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) considera avanzada la práctica de evaluar la estabilidad del sector financiero bajo distintos escenarios que podrían afectar el entorno económico. En línea con esto, el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) publica un informe de estabilidad en el que se monitorean los indicadores de desempeño de las instituciones financieras y se realizan pruebas de estrés para simular escenarios adversos y evaluar la respuesta del sector.

En la última entrega del informe mencionado, se modelan escenarios adversos tales como la aparición de una nueva pandemia. Los resultados de la prueba de estrés muestran que, en términos de la estructura del crédito, el índice de morosidad de las instituciones depositarias podría alcanzar un máximo local del 13.5%. Además, en términos de solvencia, algunas entidades podrían presentar niveles de adecuación de capital por debajo del mínimo requerido. Sin embargo, en la práctica, la

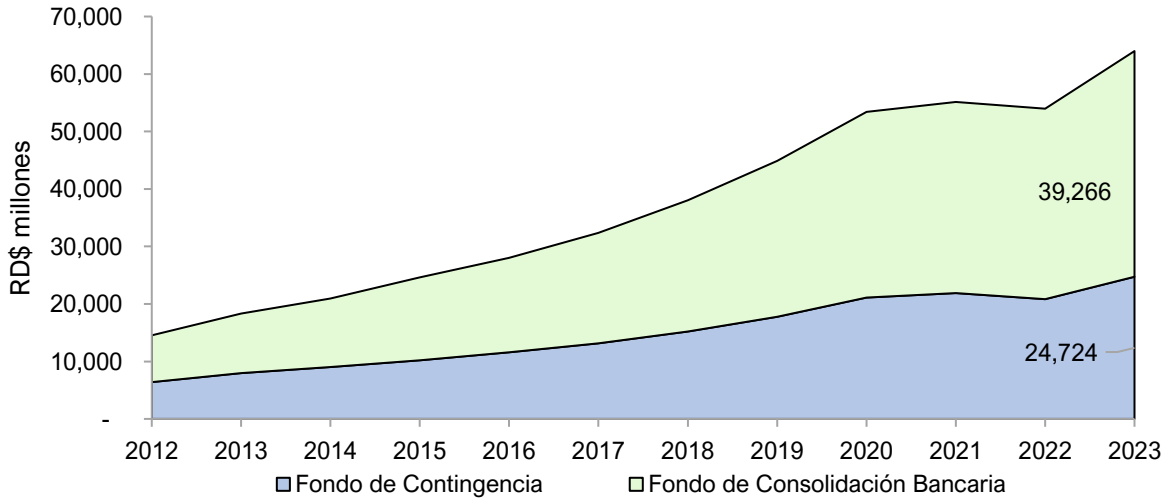
[30] A marzo de 2024.

Administración Monetaria y Financiera dispone de los instrumentos de política macroprudencial necesarios para mitigar cualquier riesgo sistémico que pueda afectar al sector financiero dominicano.

Del mismo modo, la Ley Monetaria y Financiera engloba una serie de instrumentos de transferencia de riesgo para mitigar el impacto ante la materialización contingencias. Entre los instrumentos se encuentra el Fondo de Consolidación Bancaria bajo la administración del Banco Central. Este fondo fue creado después de la crisis financiera de 2003 con el propósito de reducir el riesgo sistémico, ya sea mediante la capitalización bancaria, la compensación de activos o, en última instancia, la garantía de depósitos. Las aportaciones al fondo equivalen al 0.17% de las captaciones del público, y deben ser abonadas anualmente por las entidades financieras que integran el sistema bancario.

Además, existe el Fondo de Contingencia, administrado de igual forma por el Banco Central, que tiene como objetivo garantizar parcialmente los depósitos del público que se encuentre dentro de instituciones en condición de disolución. A este respecto, dicho fondo es dotado por las instituciones financieras, las cuales deben aportar un 1% del total de las captaciones que estas canalizan de forma anual para garantizar hasta un tope de RD$1,860,000 a los usuarios.

Figura 27.
Balance de Instrumentos de Transferencia de Riesgo del Sector Bancario Dominicano



Fuente: Banco Central de la República Dominicana

En conclusión, el sistema financiero dominicano muestra una notable solidez, sustentada en un marco regulatorio robusto y una gestión prudente de los riesgos. Las entidades financieras han mantenido niveles adecuados de capitalización y diversificación de sus carteras, lo que les permite absorber posibles pérdidas y enfrentar contingencias. Sin embargo, es fundamental seguir monitoreando factores externos, como las fluctuaciones económicas globales que podrían impactar la resiliencia del sistema. En este contexto, el fortalecimiento continuo de la supervisión y la promoción de buenas prácticas son esenciales para garantizar la integridad y el crecimiento sostenido del sistema financiero.

2.6. Riesgos fiscales asociados a los gobiernos locales

En la República Dominicana, los gobiernos locales, constituidos por ayuntamientos y juntas distritales en 158 municipios y 235 distritos municipales, son entidades con funciones ejecutivas, legislativas y fiscales, establecidas en áreas geográficas específicas de menor extensión. Sin embargo, aunque cuentan con autonomía política, fiscal y administrativa según la Constitución, en la práctica, el gobierno central tiene participación significativa sobre las decisiones fiscales.

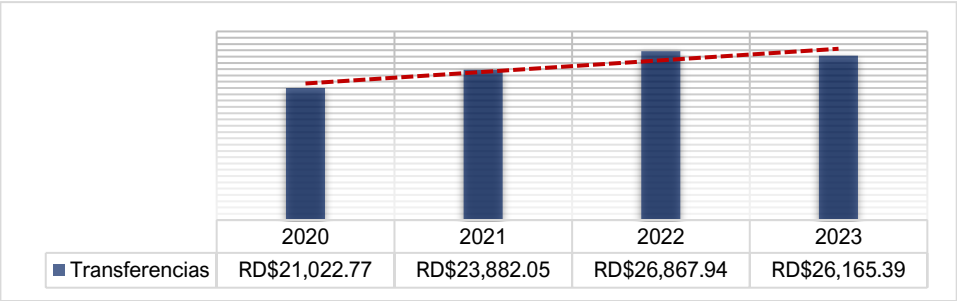
La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios establece el marco normativo para la gestión de la recaudación de impuestos y tasas por servicios públicos como vigilancia, alumbrado y limpieza. Esta normativa limita la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales, creando una dependencia significativa de las transferencias intergubernamentales. Además, la distribución de los recursos recaudados tiene asignaciones específicas: 25% para gastos de personal, 31% para el mantenimiento de servicios municipales, 40% para la construcción de infraestructuras que impacten el desarrollo local, y un mínimo de 4% para proyectos educativos, de salud y género.

El riesgo fiscal relacionado con los gobiernos locales surge debido a que, aunque los ayuntamientos municipales no poseen autorización constitucional para emitir deuda pública, la inclusión de sus compromisos financieros en los pasivos corrientes incrementa la exposición fiscal de la administración central. A pesar de que la Ley No. 6-06 de Crédito Público establece que cualquier entidad pública debe obtener la aprobación previa del Ministro de Hacienda para realizar operaciones de financiamiento, esta legislación no cubre los pasivos a corto plazo. Como resultado, una financiación por parte de los gobiernos locales podría requerir un desembolso extraordinario de recursos fiscales.

Los pasivos contingentes que escapan el control de los gobiernos pueden imponer una carga considerable sobre las finanzas públicas y afectar la gestión y sostenibilidad de la deuda. Por ello, es necesario identificar, cuantificar y monitorear estos riesgos, para prevenir o mitigar posibles efectos negativos en el futuro y desarrollar estrategias fiscales que garanticen la sostenibilidad a largo plazo.

En este contexto, aunque en los últimos años no se ha materializado el riesgo de endeudamiento excesivo por parte de los gobiernos locales, la Figura 28 a continuación muestra las transferencias corrientes y de capital realizadas por el Gobierno Central a los gobiernos locales en los últimos cuatro años. Estas transferencias reflejan una marcada dependencia de las entidades locales respecto a la Administración Central, con un incremento promedio del 8% anual. Este incremento subraya la necesidad del apoyo financiero por parte del gobierno central para fortalecer la gestión local.

Figura 28. Transferencias Corrientes y de Capital del Gobierno Central a Gobiernos Locales
(RD$ millones)

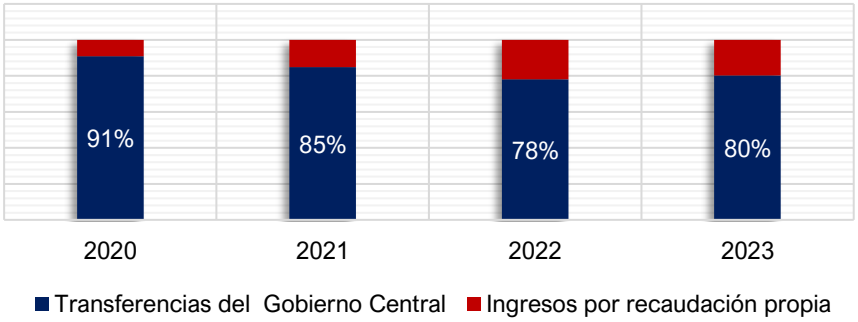


	2020	2021	2022	2023
Transferencias	RD$21,022.77	RD$23,882.05	RD$26,867.94	RD$26,165.39

Fuente: Descargas del consolidadas del SIGEF 2020-2023

Este riesgo trasciende el ámbito local, ya que muchos países de América Latina y el Caribe enfrentan desequilibrios fiscales a nivel subnacional, teniendo bajos niveles de recaudación y altas dependencias de transferencias presupuestarias. A pesar de esto, la región ha avanzado en la sostenibilidad fiscal a nivel subnacional, con gobiernos locales que tienen en promedio una relación deuda-PIB más baja que los países de la OCDE.

Figura 29. Distribución de ingresos de los Gobiernos Locales

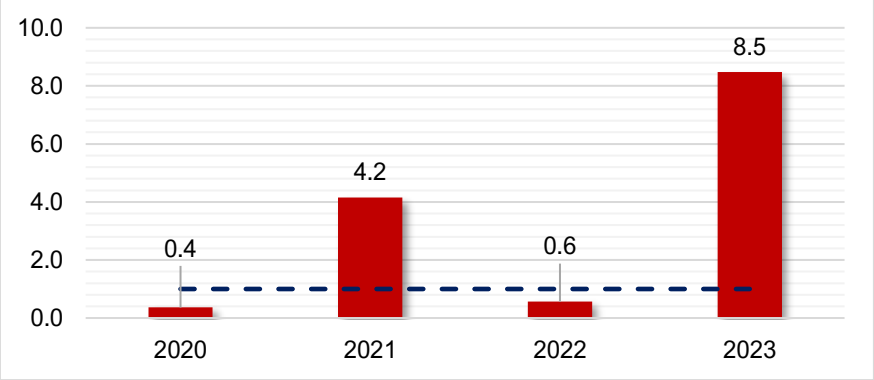


Fuente: Estado de Operaciones de los Gobiernos Locales

En los últimos años, las transferencias provenientes del gobierno central han constituido, en promedio, el 84% del ingreso total anual de los gobiernos locales. El porcentaje restante de los ingresos se deriva de la recaudación propia de estas entidades, que incluye recaudación local, tasas y otros ingresos generados directamente. Esta estructura de ingresos resalta la necesidad de una coordinación efectiva entre niveles de gobierno para asegurar la estabilidad financiera y a su vez, focaliza la necesidad de fortalecer la capacidad recaudadora de los gobiernos locales.

Así como es crucial examinar el nivel de autonomía financiera de las administraciones locales, también es esencial evaluar la capacidad de los gobiernos subnacionales para cumplir con sus compromisos, especialmente aquellos de corto plazo. En este contexto, la Figura 30 ilustra la evolución de la liquidez financiera de los gobiernos locales en términos generales. Este indicador se calcula como la relación entre los activos corrientes (que incluyen efectivo y equivalentes, cuentas por cobrar, inventarios y otros elementos de corto plazo) y los pasivos corrientes (que abarcan cuentas por pagar, préstamos a corto plazo y otras obligaciones corrientes).

Figura 30. Indicador de liquidez para los Gobiernos Locales



Fuente: Estado de Operaciones de los Gobiernos Locales

Lo ideal sería que el indicador de liquidez para los gobiernos locales siempre fuera superior a 1, ya que esto indicaría que dichas entidades cuentan con suficientes activos corrientes para cubrir al menos todas sus obligaciones de corto plazo. Sin embargo, en la práctica, los datos revelan una variabilidad en la liquidez de los gobiernos subnacionales. En 2020 y 2022, se observaron años de muy baja liquidez, donde los pasivos de corto plazo superaron a los activos corrientes de las administraciones locales. En contraste, en 2021 y 2023, se registró un comportamiento distinto, mostrando que en esos años los gobiernos locales tenían 4.2 y 8.5 veces más activos corrientes que obligaciones de corto plazo, respectivamente.

Según la PEFA, es necesario monitorear en qué medida la información sobre el desempeño financiero incluye la posible exposición del Gobierno central a riesgos fiscales. Para el periodo del cierre 2023, de las 393 entidades locales, 290 (73%) presentaron su información completa [31].

Con el objetivo de lograr un mayor alcance de cobertura y a la vez promover el cumplimiento de la Ley 126-01, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental ha establecido mecanismos y herramientas tecnológicas para generar información financiera confiable, precisa, de alta calidad y oportuna. Un ejemplo de estas iniciativas es la implementación del esquema de calificación en el Sistema de Análisis del Cumplimiento de las Normativas Contables (SISACNOC), que está integrado a todos los niveles del sector.

[31] Según el ERIR al cierre 2023.

2.7. Riesgos Asociados a fallos judiciales en contra del Estado

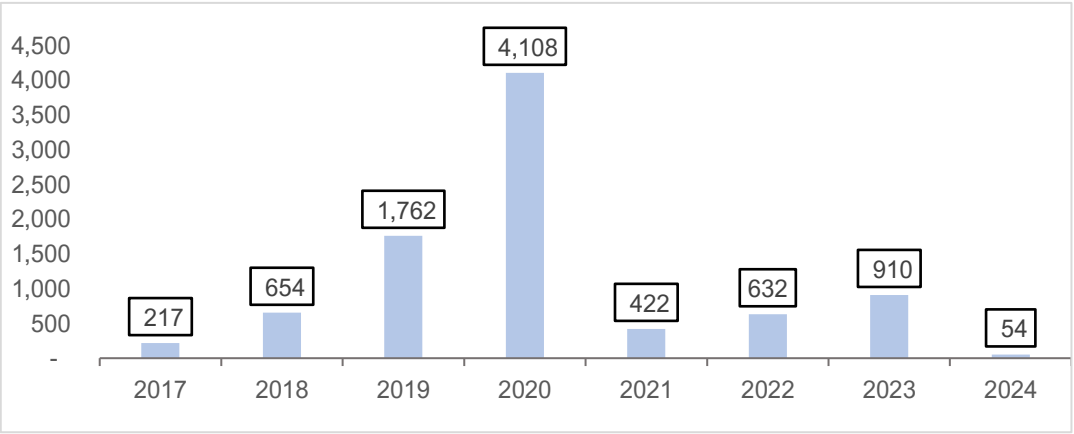
Los fallos judiciales en contra del Estado representan una contingencia fiscal que surge de la obligación de realizar pagos o indemnizaciones a las partes demandantes según sentencias judiciales. Este tipo de riesgo fiscal se clasifica como explícito, ya que está determinado por el cumplimiento de condiciones establecidas en leyes, reglamentos, decretos o contratos. Además, se considera exógeno porque se origina en eventos fuera del control del Estado, provocados por terceros y que pueden deberse a motivos laborales, cívicos, ambientales o incumplimientos contractuales.

Los fallos judiciales pueden ocurrir tanto a nivel local como internacional. A nivel internacional, se conocen como fallos de arbitraje internacional y resultan de la resolución de disputas sometidas a tribunales arbitrales, reguladas por tratados y acuerdos internacionales que abordan relaciones jurídicas que cruzan fronteras.

Las demandas interpuestas en contra del Estado son acompañadas de exigencias en retribuciones económicas para los demandantes en la forma de indemnizaciones o reparaciones por el daño supuestamente infligido por la administración pública. La ejecución de estos pagos presenta una alta volatilidad y dificultad para su estimación dado que obtener las sentencias sobre las demandas puede tomar varios años y provoca sorpresas para el presupuesto al momento de las emisiones de estos dictámenes judiciales.

Ante esto, en la Ley de Fondos Públicos No. 86-11 de abril 2011, se reconoce la necesidad de disponer de mecanismos para hacer efectivos los pagos a las partes beneficiarias de las sentencias condenatorias contra el Estado dictadas por los órganos jurisdiccionales. Esta ley establece que ante organismos del Gobierno Central, entidades subnacionales e Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras que resulten condenadas bajo sentencias judiciales firmes de carácter irrevocable[32], se procederá a realizar el pago a través de la partida presupuestaria de la entidad pública afectada con la sentencia. En este sentido, queda bajo la responsabilidad de cada entidad mediante sus asignaciones presupuestales atender dichas obligaciones firmes.

Figura 31. Pagos anuales desembolsados por sentencias condenatorias contra el Estado.
(Monto RD$MM)



Fuente: DGAPF con informaciones del SIGEF desde 2017 hasta el primer semestre del 2024.

[32] Sentencias que ponen fin a cualquier tipo de acción judicial relativa al mismo objeto y con las mismas partes, y contra las cuales no es posible interponer ningún otro recurso. (Sentencia TC/0362/21, 2021)

Entre 2017 y el primer semestre de 2024, el Estado dominicano ha desembolsado un total de RD$8,760 millones para cumplir con los compromisos de pagos por concepto de sentencias condenatorias. Las principales causas incluyen indemnizaciones laborales y por daños y perjuicios. El año 2020 registró los mayores desembolsos en años recientes, con los cinco pagos más cuantiosos relacionados con expropiaciones. Como podemos observar en la Figura 31, durante 2017-2020 existió una tendencia creciente en el pago de demandas contra el Estado, no obstante, en los años posteriores se ha mantenido en un nivel relativamente constante. Entre las instituciones ejecutoras por este concepto se encuentran el Ministerio de Hacienda, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura y Defensa, Salud Pública e Interior y Policía, entre otras.

Las buenas prácticas internacionales para el tratamiento del riesgo asociado a los fallos judiciales en contra del Estado establecen una serie de pasos clave para su abordaje. En primer lugar, la identificación de posibles sentencias por medio del análisis de los datos correspondientes a las demandas contra las entidades del Estado, tomando en consideración un conjunto de informaciones predeterminadas como la etapa del proceso, sentido del fallo, fechas de inicio o término, tipo de proceso, entre otras. Por otro lado, se plantea el desarrollo de una base de datos integral con las informaciones precisas sobre las demandas, y finalmente se aplica una metodología para la valoración del contingente relacionado con el riesgo, a fin de presentar un diagnóstico sobre la organización jurídica del Estado y la calidad de la defensa de este.

Dentro de la experiencia regional, países como Colombia o Guatemala han logrado integrar estas buenas prácticas gracias a la implementación de metodologías para la valoración del pasivo contingente y la estructuración de un sistema integral de información litigiosa de las entidades estatales tanto a nivel local como internacional. A través de estos avances se han logrado importantes hitos en la divulgación y tratamiento de los compromisos derivados de estas sentencias.

El principal desafío que existe para el caso de República Dominicana es la necesidad de implementar procesos formales para la evaluación y gestión del riesgo fiscal asociado a las sentencias condenatorias en contra del Estado. En la actualidad no existe un sistema de información consolidado de las demandas judiciales que llevan las entidades públicas en el país, lo que imposibilita la obtención de datos necesarios para el análisis y la prevención de este riesgo. De igual forma, gracias a la dispersión y a la falta de integración de las fuentes de información, no se dispone de una herramienta oficial para la cuantificación de los pasivos contingentes asociados a los procesos judiciales contra el Estado.

Con la finalidad de mejorar la gestión y prevención de este riesgo en el país, como próximo paso, se planea realizar un levantamiento sobre las fuentes de información disponibles y las demandas judiciales actuales contra el Estado, así como el desarrollo de herramientas de cálculo para la identificación, cuantificación y mitigación de los pasivos contingentes asociados a este riesgo. Esto permitirá dimensionar el problema, identificar sus fuentes e implementar medidas de mitigación basadas en las mejores prácticas de la gestión de estos pasivos.

Anexos

a. Financiamiento del riesgo de desastres naturales.

El manejo del riesgo de desastres es crucial para mitigar los efectos de calamidades naturales, especialmente en países vulnerables como la República Dominicana. Los impactos de estos desastres varían según el nivel de desarrollo y aseguramiento de cada país: los países de altos ingresos, aunque registran mayores pérdidas absolutas, logran reducir el impacto gracias a su aseguramiento. En contraste, países de ingresos medios, como la República Dominicana, enfrentan crecientes pérdidas económicas por el aumento de activos expuestos.

De esta manera, con el fin de determinar los impactos de catástrofes naturales sobre los principales indicadores macroeconómicos y fiscales, el Ministerio de Hacienda llevó a cabo una colaboración con Banco Mundial centrada en estimar los efectos de los desastres por fenómenos naturales en la República Dominicana, utilizando una extensión del modelo estructural macro-fiscal desarrollado por el Banco Mundial (MFMOD). Este modelo se distingue por su capacidad para cuantificar las relaciones entre diversas variables económicas y proyectar cómo se transfieren los flujos entre los distintos sectores de la economía.

El uso de la herramienta permitió evaluar los impactos de eventos catastróficos a través del canal de afectación vinculado a los daños al stock de capital de la economía dominicana. Se espera que la reducción del capital tenga repercusiones tanto en el sector real como en los precios, lo que podría llevar a una respuesta más restrictiva en la política monetaria debido a las presiones inflacionarias. En el ámbito fiscal, si las reconstrucciones se financian con recursos del presupuesto nacional, se podría observar un deterioro del balance fiscal por una caída en los ingresos tributarios y un aumento en el gasto público. Además, el modelo empleado muestra que el sector turístico también se vería afectado, ya que las presiones inflacionarias derivadas de los daños al stock de capital desincentivarían a los turistas debido al encarecimiento de los precios locales y a una apreciación del tipo de cambio nominal, consecuencia de las subidas de tasas de interés en el entorno monetario[33].

Aunque identificar y cuantificar los impactos de los desastres es crucial para gestionar este riesgo, también es clave abordar la financiación de los daños causados. En la actualidad, existen diversos mecanismos financieros que los países utilizan para concentrar recursos, no solo para reconstruir el capital dañado, sino también para apoyar a los grupos más vulnerables. Según el Banco Mundial, los fondos destinados a financiar los efectos de los desastres naturales deben estar disponibles en un plazo razonable para permitir una respuesta rápida a las emergencias. Con este objetivo, el organismo multilateral ha aprobado una serie de préstamos contingentes (CAT DDO) diseñados para proporcionar recursos líquidos a los gobiernos en el momento en que se declara un estado de emergencia.

Otro mecanismo que ha ganado popularidad con el aumento de la frecuencia de desastres naturales es el de los seguros paramétricos. Al igual que los préstamos contingentes, estos instrumentos permiten proporcionar recursos a los afectados con rapidez. Esto se debe a que los pagos de los seguros paramétricos están vinculados a métricas relacionadas con la magnitud del desastre, a diferencia de los seguros indemnizatorios, donde los pagos se basan en las pérdidas reales sufridas. Así, los seguros paramétricos resultan ser herramientas eficientes para financiar el riesgo de desastres, ya que no solo cubren eventos cuyas pérdidas son difíciles de cuantificar, sino que también ofrecen alta liquidez, ya que los pagos se activan cuando las métricas asociadas superan un umbral específico[34].

[33] Con el fin de observar la magnitud de los efectos descritos, véase el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2028.
[34] Un ejemplo de esta clase de seguros se da en el caso de los huracanes, donde los pagos pueden activarse al momento en el que los vientos sobrepasan una cierta velocidad en una ubicación determinada.

Así cómo es posible recurrir a mecanismos de deuda para financiar el riesgo asociado a desastres naturales, los gobiernos también tienen la opción de enfrentar las reparaciones y ayudas a través de asignaciones presupuestarias y fondos de reserva diseñados para mitigar estos riesgos. La República Dominicana, por ejemplo, cuenta con una Ley que asigna un porcentaje de los ingresos corrientes, con posibilidad de ampliación, para responder a los daños causados por calamidades públicas. Al igual que la República Dominicana, otros países insulares vulnerables a desastres naturales tienen fondos presupuestarios para asegurar recursos accesibles de manera relativamente rápida.

Aun cuando existan diversas estrategias de política con el fin de responder ante una misma problemática, los costos económicos son heterogéneos a la hora de incurrir en uno u otro mecanismo de financiación. Por lo que, además de cuantificar los posibles impactos asociados a la ocurrencia de catástrofes, los gobiernos deben realizar simulaciones y proyecciones a modo de observar cuál estrategia de financiamiento resulta ser más viable a la hora de mantener la estabilidad económica y la sostenibilidad fiscal.

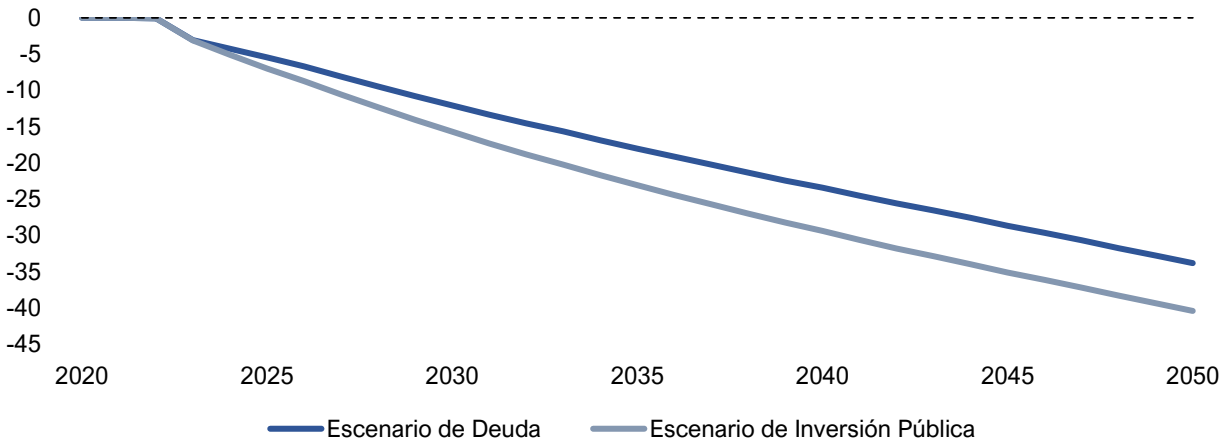
En este documento se examinan diferentes mecanismos de financiamiento para la reconstrucción del capital dañado por desastres naturales a través del análisis de dos escenarios. El primer escenario contempla la reparación de los daños al capital mediante fondos del presupuesto de inversión pública del gobierno, de manera que el gasto en reconstrucción sustituye parcialmente al gasto en nuevo capital físico público[35]. En el segundo escenario, se considera financiar la reconstrucción a través de deuda pública, con la suposición de que el gobierno puede asumir un límite anual de deuda equivalente al 1% del PIB para este propósito.

Es importante destacar que la incertidumbre vinculada a los fenómenos climáticos dificulta la predicción de la frecuencia e intensidad de los desastres naturales. En el análisis realizado, se estudian los daños causados por inundaciones y lluvias torrenciales, partiendo de la premisa de que, según Myhre et al. (2019), las trayectorias de emisiones y el aumento de las temperaturas globales incrementan tanto la frecuencia como la intensidad de estos desastres. Además, se evalúa una trayectoria central en la que las emisiones disminuyen gradualmente, alcanzando una temperatura global de 2.4 °C para el año 2100.

En cuanto a los resultados, el stock de capital sigue dos trayectorias distintas dependiendo del mecanismo de financiamiento utilizado para las reconstrucciones. Como se ilustra en el Figura 32, a primera vista, el uso de deuda para financiar el gasto en reconstrucción parece ser más beneficioso que el escenario en el que los daños se cubren con recursos del presupuesto de inversión pública, especialmente si el gobierno valora en gran medida mantener los niveles de capital físico. La razón de estos resultados es que, en el escenario de financiamiento con el presupuesto de inversión pública, el gobierno enfrenta limitaciones en cuanto al gasto disponible. Además, en este caso, la inversión destinada a la reconstrucción del capital dañado reemplaza la inversión en nuevo capital físico.

[35] Se toma en consideración, además, que el gasto en reconstrucción del capital dañado no puede exceder el 25% del gasto de inversión total del año en cuestión. Esto con el fin de controlar por el hecho de que las reconstrucciones pueden tomar tiempo.

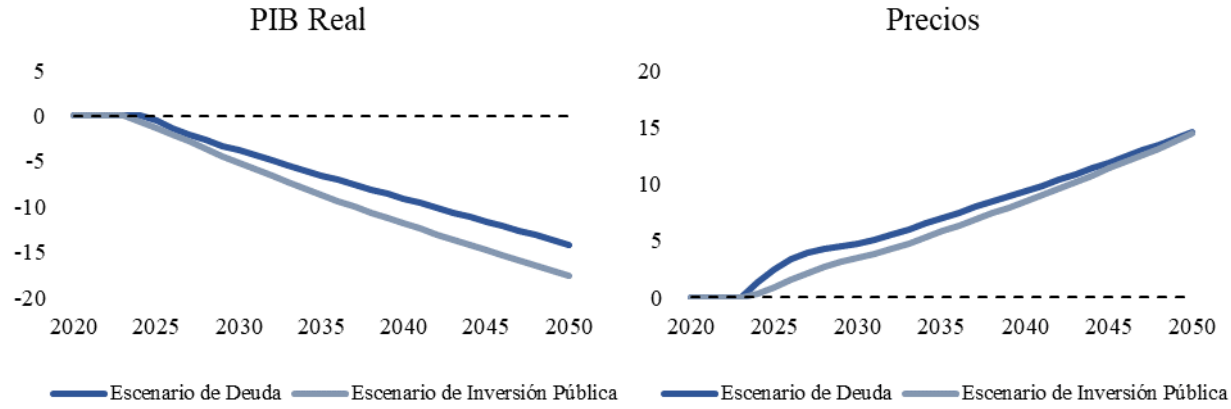
Figura 32. Respuesta del stock de capital ante distintos escenarios de financiamiento del riesgo de desastres (en desviación porcentual del escenario base)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) en colaboración con el Banco Mundial.

Al analizar las consecuencias de cada mecanismo de financiamiento en la producción y los precios se observa que incurrir en deuda para la reconstrucción reduce de manera más efectiva los efectos económicos de los desastres naturales. En términos de producción, el uso de deuda permite reducir la caída máxima del PIB real en aproximadamente 3.4 puntos porcentuales en comparación con el escenario en el que se utiliza el presupuesto de inversión pública. Por otro lado, en cuanto a los precios, aunque el escenario de deuda genera presiones inflacionarias mayores que el uso del presupuesto de inversión pública, con el tiempo, los efectos de ambas políticas sobre los precios resultan ser bastante similares.

Figura 33. Respuesta del PIB real y los precios ante distintos escenarios de financiamiento del riesgo de desastres (en desviación porcentual del escenario base)



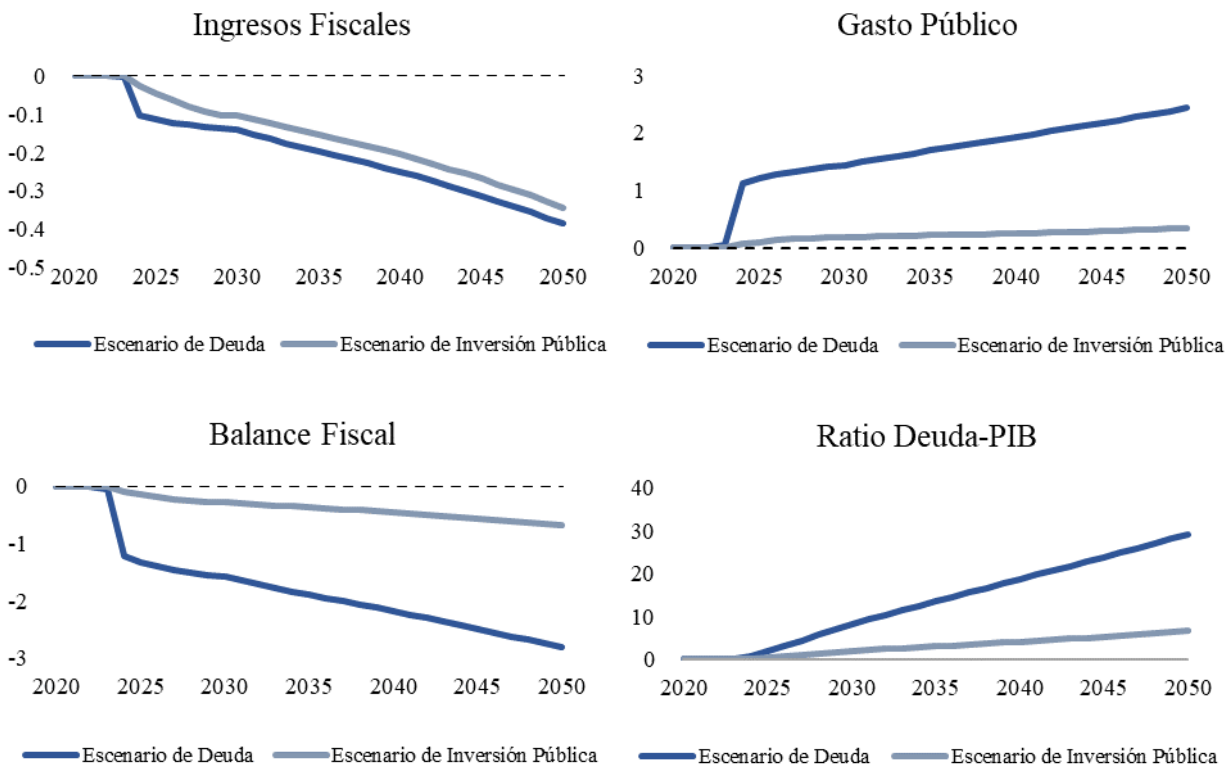
Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) en colaboración con el Banco Mundial.

Aunque los resultados respectivos al stock de capital y la producción indican que el gasto en la reconstrucción del capital dañado debería financiarse mediante instrumentos de deuda, esta política conlleva costos fiscales mayores en comparación con utilizar parte del presupuesto de inversión para rehabilitar el capital físico. Esta disyuntiva que acarrea el gobierno se puede observar a través de la Figura 34, donde el efecto más pronunciado se muestra en cuanto al gasto público, mostrando una diferencia máxima de alrededor de 2 puntos porcentuales siendo más costoso el escenario de la financiación del riesgo a través de deuda.

Es importante señalar que recurrir a la deuda para financiar la reconstrucción del capital dañado también incrementa los pagos de intereses, lo que resulta en un mayor gasto público. Aunque las diferencias en el impacto sobre los ingresos fiscales entre ambas políticas son mínimas, financiar el riesgo de desastres mediante deuda deteriora el balance fiscal en aproximadamente 2.13 puntos porcentuales en comparación con el escenario en el que la reconstrucción se financia con recursos del presupuesto de inversión pública. Además, debido a la dinámica observada en los principales agregados fiscales, es previsible que el uso de deuda para financiar el riesgo de desastres aumente el stock de deuda como porcentaje del PIB. En este escenario, la deuda como porcentaje del PIB podría desviar hasta 23% respecto del contexto base, en comparación con una desviación máxima de 7% bajo el escenario de financiamiento con el presupuesto de inversión pública.

Este aspecto es de suma importancia, especialmente tras la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal el 17 de julio de 2024, que establece como objetivo reducir la relación deuda/PIB al 40% para el año 2035. Aunque la ley prevé excepciones, como en casos de desastres naturales o eventos catastróficos, es fundamental que las autoridades consideren los efectos de financiar la reconstrucción mediante deuda. Si bien este enfoque puede ofrecer un alivio inmediato, podría dificultar el cumplimiento de las metas fiscales a largo plazo.

Figura 34. Respuesta de los agregados fiscales ante distintos escenarios de financiamiento del riesgo de desastres (en desviación porcentual del escenario base).



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) en colaboración con el Banco Mundial.

b. Marco normativo y de planificación de Cambio Climático en el país

Categoría	Marco	Enfoque
Acuerdos Internacionales Vinculantes	- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	Su enfoque primordial consiste en asegurar que los niveles de gases de efecto invernadero en la atmósfera permanezcan estables, evitando perturbaciones humanas perjudiciales para el sistema climático.
	- Protocolo de Kioto sobre Reducción de emisiones de efecto invernadero (GEI)	Insta a naciones industrializadas a restringir y disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero según metas acordadas y requiere adoptar políticas y medidas de mitigación, junto con reportes regulares.
	- Acuerdo de París Resolución Nacional No. 122-17	Establece una dirección para que las naciones desarrolladas respalden a las economías en desarrollo en su adaptación y mitigación del cambio climático, creando un marco de rendición de cuentas y transparencia en relación con sus metas climáticas.
	- Convención de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono	El propósito radica en formular acciones específicas destinadas a la erradicación del empleo de sustancias agotadoras de la capa de ozono, con miras a prevenir perjuicios medioambientales y salvaguardar la salud.
	- Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (“PNUMA 2022 – United Nations Environment Programme”)	El tratado demanda la regulación de cerca de 100 compuestos químicos en diversas categorías. Define plazos para reducir gradualmente la producción y consumo de cada grupo, con la meta final de su total erradicación.
Regulaciones y Políticas	- Constitución de la República Dominicana promulgada en 2010, artículo 194.	Establece la incorporación de la adaptación al cambio climático como principio fundamental para formular políticas de ordenamiento territorial, elaborando planes de uso del suelo alineados con la necesidad de adaptación frente a los desafíos del cambio climático.
	Ley Orgánica No. 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo al 2030.	La estrategia traza cuatro pilares esenciales para el desarrollo sostenible en el país: institucional, social, económico y ambiental. Con relación al clima, promueve un consumo y producción sostenibles, gestionando equitativamente los riesgos ambientales y fomentando la adaptación al cambio climático.
	- Decreto 269-15 de la Política de Cambio Climático de la República Dominicana	El propósito es manejar la variabilidad climática vinculada, directa o indirectamente, con la actividad humana y sus impactos en la población y el territorio mediante estrategias, programas y proyectos apropiados a nivel nacional.
	-Ley de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos No. 225-20	La intención detrás de la Ley 225-20 radica en evitar la producción de residuos y crear un marco legal para su gestión integral, así como incentivar la disminución, reutilización, reciclaje, aprovechamiento y valorización de estos.

Mecanismos institucionales	- Decreto N° 23-16 y N° 26-17 (Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible)	Encargada de guiar la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y fusionar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las herramientas de planificación gubernamental, enfocándose en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
	-Decreto 601-08 para el Consejo Nacional de Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio	Su objetivo es articular y sumar esfuerzos de las instituciones de los sectores de desarrollo del país para combatir el problema global del cambio climático.
Regulación de Emisiones	- Reglamento Ambiental sobre Calidad del Aire	Este determina la cantidad máxima de concentración de contaminantes permitida, es aplicable a industrias, negocios, proyectos, servicios o cualquier actividad que pueda causar contaminación y afectar la calidad del aire.
	-Sistema Nacional de Medición, Reporte y Verificación de los Gases de Efecto Invernadero de la República Dominicana (MRV)	El Decreto No. 541-20 crea el Sistema Nacional de Medición, Reporte y Verificación de los Gases de Efecto Invernadero, el Sistema del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y el Sistema Nacional de Registro de Acciones de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, así como la Unidad de Registro de Proyectos de Acción Climática y el Sistema Nacional de Registro de Apoyo y Financiamiento para el Cambio Climático.
	- Reglamento Ambiental sobre Control de Emisiones Atmosféricas de Fuentes Fijas	Este determina la cantidad máxima permitida de emisiones atmosféricas de fuentes fijas.

Fuente: Informe de evaluación de la gestión de las finanzas públicas para el cambio climático 2024.

c. Resumen de medidas de provisión y mitigación de riesgos fiscales.

Riesgo	Medidas de provisión o mitigación
Macroeconómico	- Adopción de un esquema de metas de inflación en 2012 por el Banco Central, como mecanismo de control.
	- Ley núm. 35-24 de Responsabilidad Fiscal de las Instituciones Estatales, establece medidas para aplicar y supervisar el marco de responsabilidad fiscal durante el proceso presupuestario.
	- Seguro Call Option de gas natural para mitigar el riesgo de las fluctuaciones del precio en el mercado.
Empresas Públicas	- El Pacto Eléctrico que plantea un esquema de transición para alcanzar las tarifas requeridas para la cobertura de los déficits de las empresas distribuidoras eléctricas para 2030.
	- La Ley 6-06 sobre el Sistema de Crédito Público, como mecanismo de control.
	- La ley 126-01, que establece de forma obligatoria el envío de las informaciones de estados financieros, como rendición de cuentas.
Sistema Financiero Dominicano	- Ley 92-04 de riesgo sistémico, que crea el “Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera”.
	- Fondo De Consolidación Bancaria (FCB), como mecanismo para la capitalización bancaria, la compensación de activos y, en última instancia, la garantía de depósitos.
	- Fondo de contingencia, este tiene como objetivo proteger los recursos de los depositantes, asegurando una cantidad mínima de depósitos por individuo.
	- Ley No. 155-17 de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.
	- Requerimientos de Información periódica de la Superintendencia de Bancos Orientados a la Supervisión de las EIF basado en riesgos del sistema.
Desastres y Cambio Climático	- Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (FN-PMR).
	- Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06 que asigna un 1% de los Ingresos Corrientes, para calamidades públicas.
	- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2015-2023.
	- Aseguradora Agropecuaria Dominicana (AGRODOSA), el Ministerio de Agricultura, subsidia desde el 25% hasta el 50% del valor de la prima, a todos los productores asegurados.
	- Línea de crédito "Préstamo para el Desarrollo de Políticas de Gestión del Riesgo de Desastres con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (CAT-DDO, por sus siglas en inglés)".
Alianzas Público-Privadas	- 3% del PIB, como límite al valor presente neto de los compromisos presupuestarios firmes y contingentes del agente público en los contratos de APP.
	- Retribución económica condicionada al cumplimiento de indicadores de desempeño.
	- Metodología para el análisis de Impacto Fiscal de las iniciativas.
Gobiernos Locales	- Ley 166-03 que dispone la transferencia del 10% de los ingresos del Gobierno Central a los municipios cuyo criterio de distribución se basa en el número de habitantes de cada organización subnacional.
	- Ley 6-06 de crédito público que requiere que los gobiernos locales soliciten a Hacienda la aprobación de cualquier operación de crédito público.
Fallos Judiciales Contra el Estado	- La Ley de Fondos Públicos, No. 86-11 y Resolución Número 198-2018 sobre procedimiento de inclusión en el PGE.

GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA

HACIENDA

Avenida México #45, Gazcue Santo Domingo, D.N., República Dominicana.
10201 Tel.: (809)-687-5131 | info@hacienda.gov.do
minhaciendard