

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

JAMAICA

PROGRAMA FISCAL ESTRUCTURAL PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO II

(JA-L1051)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM), jefe del equipo de proyecto; David Kaplan (LMK/CME), jefe de equipo alternativo; Juan Pedro Schmid (CCB/CJA); Mario A. Umana (INT/TIU); Javier Jimenez-Mosquera (LEG/SGO); Brodrick Watson (CCB/CJA); Lucia Madrigal (SCL/LMK); Marcio Cracel, Carlos Silvani, Jorge Baca-Campodónico, Michelle Solange y Hunt Howell (consultores); y Maria Lorena Kevish (IFD/FMM).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS	1
	A. Antecedentes, problema abordado y justificación.....	1
	B. Objetivo, componentes y costo.....	10
	C. Principales indicadores de resultados.....	15
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES.....	16
	A. Instrumentos de financiamiento.....	16
	B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales.....	16
	C. Otros problemas y riesgos importantes	16
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN.....	17
	A. Resumen de los mecanismos de ejecución	17
	B. Resumen de los mecanismos de seguimiento de los resultados	18
IV.	CARTA DE POLÍTICA.....	18

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de política

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Carta de política
2.	Medios de verificación
3.	Matriz de resultados
OPCIONALES	
1.	Indicadores macroeconómicos
2.	Análisis económico
3.	Problema, causas, soluciones y matriz de resultados
4.	Cuadros de datos financieros
5.	Programa de Consolidación Fiscal (primera y segunda operaciones programáticas)
6.	Estimaciones del gasto fiscal, 2009-2011, Ministerio de Hacienda y Planificación
7.	Documento de Política Fiscal del Gobierno de Jamaica, ejercicio fiscal 2014-2015
8.	Informe del FMI sobre Jamaica, Institucionalización de las administraciones tributaria y aduanera, marzo de 2011 *
9.	Banco Asiático de Desarrollo (BAsD). <i>Finding Balance 2014: Benchmarking the Performance of State-Owned Enterprises in Island Countries</i>
10.	Reforma tributaria en otros países
11.	Código Aduanero de Jamaica
12.	Comoción relacionada con el precio del petróleo en Jamaica
13.	Causas subyacentes de los saldos crónicamente negativos de la Comisión Nacional del Agua y la Compañía de Tránsito Urbano de Jamaica *
14.	Sistema Nacional de Seguros de Jamaica: Sostenibilidad y fortalecimiento de la adecuación *
15.	Análisis actuarial de la sostenibilidad del Sistema Nacional de Seguros
16.	Memorando de políticas económicas y financieras y Memorando técnico de entendimiento
17.	Reforma de la administración tributaria y ajuste fiscal: El caso de Indonesia (2001-2007)
18.	Diagnóstico sobre tecnología de la información del Sistema Nacional de Seguros de Jamaica
19.	Apoyo al desarrollo de sistemas tributarios más eficaces
20.	Experiencia con normas fiscales en India: Evaluación y camino a seguir
21.	Reforma tributaria para la estabilidad y el crecimiento en Jamaica
22.	Gastos fiscales e impacto de la reforma tributaria
23.	Informe sobre la evaluación de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) 2013
24.	Matriz de política comparativa
25.	Barbados: Evaluación de la estabilidad del sistema financiero

(*) A solicitud del país prestatario, la información contenida en este documento no se divulgará. La no divulgación de esta información es de conformidad con la excepción relativa a "Información suministrada en confianza por países miembros, entidades del sector privado o terceros" contemplada en el párrafo 4.1 e (i) de la Política de Acceso a la Información (GN-1831-28) del Banco Interamericano de Desarrollo.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACCPAC	Programa informático para contabilidad y finanzas
FISPEG	Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico
FMI	Fondo Monetario Internacional
PEFA	Gasto Público y Rendición de Cuentas
PIB	Producto interno bruto

RESUMEN DEL PROYECTO
JAMAICA
PROGRAMA FISCAL ESTRUCTURAL PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO II
(JA-L1051)

Términos y condiciones financieras				
Prestatario: Jamaica Organismo ejecutor: Ministerio de Hacienda y Planificación			Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)^(a)	
			Plazo de amortización:	20 años
			Vida promedio ponderada original:	12,75 años
			Período de desembolso:	12 meses
Fuente	Monto	%	Período de gracia:	5,5 años
			Comisión de inspección y vigilancia:	(b)
BID (Capital Ordinario)	US\$130 millones	100	Tasa de interés:	Libor
			Comisión de crédito:	(b)
Total:	US\$130 millones	100	Moneda de aprobación:	Dólar estadounidense, con cargo al Capital Ordinario
Esquema del proyecto				
<p>Objetivo y descripción del proyecto: El objetivo del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico II (FISPEG II) es apoyar la acción del gobierno para alcanzar una senda fiscal sostenible por medio de (i) la reducción de las distorsiones tributarias que obstaculizan la inversión privada, el empleo y la competitividad; (ii) el fortalecimiento de la recaudación tributaria mediante la ampliación de la base tributaria y la reducción de las tasas impositivas y, al mismo tiempo, el aumento de la eficacia de las administraciones tributaria y aduanera y la facilitación del comercio exterior; (iii) un mayor control del gasto presupuestario; (iv) la mejora de la sostenibilidad fiscal del Sistema Nacional de Seguros (NIS); y (v) el fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal.</p> <p>El programa ha sido estructurado como préstamo en apoyo de reformas de política bajo la modalidad programática con tres operaciones (véase el Anexo II). Esta es la segunda operación de la serie, en la que se desembolsará un monto de US\$130 millones en un solo tramo.</p>				
<p>Cláusulas contractuales especiales antes del primer desembolso: El desembolso del tramo único del préstamo estará supeditado al cumplimiento de las condiciones que se resumen en la Matriz de Política (véanse el Anexo II y el párrafo 3.2).</p>				
<p>Excepciones a las políticas del Banco. Ninguna.</p>				
<p>El proyecto califica como^(c): SV <input checked="" type="checkbox"/> PE <input type="checkbox"/> CC <input type="checkbox"/> CI <input checked="" type="checkbox"/></p>				

(a) En virtud de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. Al considerar tales solicitudes, el Banco tomará en cuenta factores de carácter operativo y de gestión de riesgos.

(b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo durante su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas pertinentes.

(c) SV: países pequeños y vulnerables; PE: reducción de la pobreza y aumento de la equidad; CC: cambio climático, energía sostenible y sostenibilidad ambiental; CI: cooperación e integración regional.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 **Antecedentes macroeconómicos y fiscales.** Hace tres años, Jamaica enfrentaba desafíos económicos aparentemente insalvables: un tipo de cambio sobrevaluado¹, una caída drástica de las reservas de divisas, un gran déficit fiscal y en cuenta corriente, acceso limitado a los mercados internacionales, altos niveles de gasto público y una carga de la deuda insostenible, equivalente al 140,1% del producto interno bruto (PIB), sin margen para políticas fiscales flexibles y en plena crisis financiera mundial. Sin embargo, el contexto macroeconómico ha mejorado (véase el [enlace electrónico opcional 1](#)). El Ministro de Hacienda y Planificación suscribió un acuerdo de Servicio Ampliado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2013, que se complementó con apoyo técnico y financiero del BID y del Banco Mundial por US\$510 millones cada uno durante el período 2013-2017, en el marco de un programa de ajuste fiscal a gran escala.
- 1.2 A pedido de las autoridades, el Banco está respaldando el plan de reforma estructural del gobierno a través del préstamo en apoyo de reformas de política bajo la modalidad programática en el marco del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico (FISPEG). La primera operación del programa brindó apoyo a las autoridades para la formulación y ejecución de una reforma tributaria clave (aprobada en diciembre de 2013 y en ejecución desde enero de 2014) que amplía la base tributaria, elimina las distorsiones del sistema tributario (por ejemplo, establece la tasa estándar del impuesto sobre la renta de las sociedades y elimina o reduce algunos gastos fiscales importantes) y fomenta la inversión y el empleo formal para el crecimiento económico. En el marco de la reforma de la política tributaria, las autoridades fortalecieron la eficacia de la Administración Tributaria de Jamaica (TAJ) y la Administración Aduanera de Jamaica (JCA) sobre la base de tres pilares². La primera operación también fortaleció los controles del gasto público al apoyar la aprobación del Plan Maestro de Racionalización, la congelación salarial en el gobierno central y un mayor control de los organismos públicos³. Con respecto a la reforma del Sistema Nacional de Seguros (NIS), el programa apoyó (i) la preparación de un documento conceptual que abordó asuntos relacionados con la tasa de contribución, las prestaciones jubilatorias y los indicadores de la cobertura del sistema, todo ello con el fin de reducir el déficit actuarial de 29% a 18% del PIB para el ejercicio fiscal 2017-2018; (ii) la elaboración de un análisis actuarial que cuantificó las consecuencias fiscales en caso de no realizarse la reforma del sistema de pensiones; y (iii) la preparación de un análisis del actual sistema de información gerencial del Sistema Nacional de

¹ La sobrevaluación osciló entre 9% y 22% con respecto a su punto de equilibrio. Véase: Servicio Ampliado del FMI, abril de 2013.

² Los pilares son los siguientes: (i) la actualización del marco legal de la administración tributaria para fortalecer las facultades para hacer cumplir la normativa; (ii) la implementación de medidas administrativas para mejorar el cumplimiento tributario; y (iii) la adquisición de nuevos sistemas integrados de tecnología de la información. Como parte de las condiciones de la primera operación, el Banco, las autoridades y el FMI convinieron un plan de acción para la reforma de la administración tributaria y aduanera, que el Banco supervisa en forma regular.

³ Organismo público hace referencia a un organismo creado por ley, una autoridad o cualquier empresa estatal, pero no incluye a entidades ejecutivas designadas en el marco de la Ley de entidades ejecutivas.

Seguros, que es fundamental para la supervisión y el cumplimiento adecuados de los requisitos del sistema de pensiones.

- 1.3 En el marco de esta segunda operación, el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico II apoya (i) el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones por medio de la reforma del Sistema Nacional de Seguros; y (ii) el establecimiento de una regla fiscal que propicie el retorno del país a una senda fiscal sostenible. El programa en su conjunto está apoyando la acción del gobierno para adoptar una política fiscal más restrictiva a fin de retornar a una senda fiscal sostenible y reanudar el crecimiento económico.
- 1.4 El programa macroeconómico apoyado por las tres instituciones multilaterales tiene como objetivo aumentar el superávit primario del gobierno central a 7,5% del PIB entre los ejercicios fiscales 2013-2014 y 2016-2017 (con respecto al 3,2% registrado en el ejercicio fiscal 2011-2012) y mantenerlo en ese nivel. Se prevé que la deuda pública disminuirá en vista del marco macroeconómico proyectado y las metas fiscales reflejadas en el marco macroeconómico a mediano plazo. Al final del programa, se prevé que el crecimiento económico alcanzará una tasa anual cercana al 3%. La séptima revisión del Servicio Ampliado del FMI concluyó en marzo de 2015 y el desempeño del programa está bien encaminado.
- 1.5 Los resultados fiscales y macroeconómicos preliminares del programa de las autoridades revelan que entre los ejercicios fiscales 2011-2012 y 2013-2014 el saldo primario del gobierno central aumentó de 3,2% del PIB a 7,7%, mientras que el saldo presupuestario general se incrementó de -4,1% del PIB a 0,1%, el primer superávit presupuestario desde el ejercicio fiscal 1995-1996. Eso se debe en parte a la acción del gobierno para reducir el gasto primario de 22,4% del PIB a 19,5% en el mismo período. Se prevé que para el ejercicio fiscal 2016-2017 Jamaica generará un saldo presupuestario de 0,8% del PIB, lo que obedecería a una combinación de mayores ingresos, un gasto presupuestario considerablemente menor y un nivel más bajo de deuda del sector público. Cabe advertir que el crecimiento se está reanudando a un ritmo muy lento (se proyecta que el crecimiento llegue a 0,4% en el ejercicio fiscal 2014-2015 y 2,3% en 2016-2017) y la deuda pública equivale actualmente al 136,7% del PIB. Además, pese a los alentadores resultados iniciales de la reforma tributaria en el marco del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico (véanse los párrafos 1.2 y 1.13), el fortalecimiento de la administración tributaria es fundamental para hacer cumplir las disposiciones de protección de los derechos adquiridos y para la puesta en práctica de la Ley de incentivos fiscales de 2013. Jamaica necesitará superávits primarios sostenidos de 7,5% del PIB a mediano y a largo plazo para reducir la relación deuda-PIB a 96% en 2020. Un riesgo importante sería la persistencia de un crecimiento débil, que podría socavar el apoyo a las acciones de reforma. En consecuencia, es necesario mantener durante algún tiempo las medidas de consolidación fiscal combinadas con reformas que faciliten el crecimiento.
- 1.6 Este préstamo es el segundo en una serie de tres préstamos en apoyo de reformas de política bajo la modalidad programática que constituyen el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico. La primera operación (3148/OC-JA), por un monto de US\$80 millones, fue aprobada por el Directorio en

febrero de 2014. Esta segunda operación se financiará con un préstamo de US\$130 millones, de acuerdo con las prioridades de la Estrategia de País del BID con Jamaica, 2013-2014 (documento GN-2694-2). El monto del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico II representa el 8,7% de las necesidades de financiamiento para el ejercicio fiscal 2015-2016 (equivalente a US\$1.500 millones)⁴.

- 1.7 **Problemas abordados por el programa del Banco.** El principal problema abordado por esta operación es la falta de sostenibilidad fiscal del país. A tal efecto, se han de mitigar cinco problemas específicos y sus causas asociadas:
- 1.8 **Política tributaria.** El sistema tributario es discrecional y la administración tributaria requiere una actualización. El sistema se creó en torno a un trato tributario desigual de sectores y contribuyentes. Los gastos fiscales son elevados en comparación con las normas internacionales (véase el [enlace electrónico opcional 22](#))⁵. Las causas principales asociadas a este problema son las siguientes:
- a. El código tributario permite un gran número de exenciones a las bases tributarias. Tanto las exenciones como la tasa cero del impuesto general sobre el consumo complican la administración tributaria y aumentan las distorsiones económicas⁶. Las exenciones, las dispensas y los incentivos tributarios se conceden de manera discrecional y no se pueden justificar por motivos de equidad. Los gastos fiscales representaron 7,8% del PIB entre 2009 y 2011; de ese porcentaje, 2,3% correspondió a incentivos tributarios, 0,8% a exenciones discrecionales y 4,7% a exenciones establecidas por ley (véase el [enlace electrónico opcional 6](#) y el [enlace electrónico opcional 22](#)).
 - b. Los grandes contribuyentes pagan tasas del impuesto sobre la renta de las sociedades de hasta 33,33% en comparación con 27,8% en la región de América Latina y el Caribe⁷. Las tasas comparativamente más elevadas, entre otros factores, han tenido un impacto negativo en la competitividad, dado que un país ya no puede gravar las inversiones y las actividades empresariales a una tasa elevada sin que ello afecte su desempeño

⁴ Alrededor de US\$500 millones se cubrirán con el saldo de caja existente, incluidos los ingresos provenientes de un bono internacional por US\$800 millones (julio de 2014), y el resto con recursos nacionales y externos.

⁵ Jamaica es el tercer país con más incentivos tributarios en la región. Véase Fretes, V. et al. Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo, BID, 2013, página 212. Como parte de la operación final, el Banco actualizará el estudio sobre gastos fiscales para determinar cuánto se redujeron como porcentaje del PIB.

⁶ Según el Banco Mundial, tales exenciones tributarias promueven la informalidad en el sector empresarial y colocan en desventaja a las firmas con poco capital, una característica de la gran mayoría de las empresas nacionales. En una situación de este tipo, la asignación de capital es sumamente ineficiente. Hay indicios de que el régimen tributario podría ser una restricción vinculante para el crecimiento de Jamaica porque distorsiona la acumulación de capital. Véase Memorando económico de Jamaica, Banco Mundial, mayo de 2011, página 7 de la versión en inglés.

⁷ A excepción de Brasil y Argentina, donde las tasas del impuesto sobre la renta de las sociedades son de 35% y 34% respectivamente, la tasa promedio es de 26,8%. Además, Jamaica está muy por encima del promedio de 25% que se observa en la región del Caribe. Véase Fretes, V. et al. Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo, BID, 2013, páginas 203-217.

económico en forma adversa⁸. Con la reforma tributaria diseñada y ejecutada en el marco del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico I, la tasa del impuesto sobre la renta de las sociedades para las compañías no reguladas se redujo a 25%. Como parte de esta segunda operación, el gobierno se ha comprometido a mantener la tasa establecida en la primera operación.

- c. Los aranceles de importación elevados y dispersos (de cero a 177%) obstaculizan la productividad y la competitividad económicas (véase el [enlace electrónico opcional 11](#) y el [enlace electrónico opcional 7](#)).
- d. Las altas tasas impositivas se han traducido en porcentajes elevados de incumplimiento de los contribuyentes. En el ejercicio fiscal 2012-2013, la tasa de incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones de impuestos llegó a 55% del total de contribuyentes en lo que se refiere al impuesto sobre la renta de las sociedades, 57% en lo que concierne al impuesto sobre la renta de las personas físicas y 24% en relación con el impuesto general sobre el consumo. Los impuestos en mora ascendían a J\$278.000 millones; de esa suma, 74% se adeudaba desde hacía más de cinco años (véase el [enlace electrónico opcional 6](#) y el [enlace electrónico opcional 22](#)).

1.9 **Administración tributaria.** La Administración Tributaria de Jamaica y la Administración Aduanera de Jamaica tienen capacidad limitada para aumentar su recaudación de rentas. Las causas principales asociadas a este problema son las siguientes:

- a. Es necesario fortalecer la legislación de las administraciones tributaria y aduanera para proporcionar a la Administración Tributaria de Jamaica y la Administración Aduanera de Jamaica las facultades pertinentes para hacer cumplir la normativa. Los procedimientos para exigir el cumplimiento no son eficaces. La Oficina de Grandes Contribuyentes de la Administración Tributaria de Jamaica no tiene suficiente personal⁹ y no se han establecido planes de cumplimiento eficaces. Muchos grandes y medianos contribuyentes no presentan la declaración de impuestos a tiempo (en el ejercicio fiscal 2011-012, solo el 72,5% de los grandes contribuyentes y el 19,8% de los medianos y pequeños contribuyentes presentaron a tiempo sus declaraciones de impuestos retenidos en la fuente. Para el impuesto general sobre el consumo, estos porcentajes ascendieron a 93,6% y 64,6%, respectivamente). Los sistemas de presentación de declaraciones de impuestos por medios electrónicos y de pagos electrónicos de la Administración Tributaria y la Administración Aduanera están implementados en forma parcial y, por lo tanto, su empleo no es generalizado. El saldo de impuestos en mora equivalía a 18 meses de recaudación de la Administración Tributaria. Cerca del 50% del total de impuestos en mora es adeudado por organismos gubernamentales y públicos, de los cuales más

⁸ Véase Pomerlau K. y Lundeen, A. Índice Internacional de Competitividad Fiscal. Tax Foundation, 2014.

⁹ Por ejemplo, en 2013 la oficina tenía 75 empleados para hacer auditorías e inspecciones de 1.042 grandes contribuyentes: un empleado por cada 14 contribuyentes (7%), mientras que la norma promedio para los países pequeños en desarrollo de la región de América Latina y el Caribe es 16%.

del 60% tenían una antigüedad superior a los seis años (véase el [enlace electrónico opcional 8](#)).

- b. La Administración Tributaria y la Administración Aduanera no cuentan con sistemas integrados de tecnología de la información que respalden sus operaciones. Los sistemas de tecnología de la información que utilizan consisten en una serie de sistemas preexistentes independientes que no están integrados y en los que el ingreso de datos es manual (es decir, la presentación de declaraciones por medios electrónicos es limitada) (véase el [enlace electrónico opcional 8](#)).
- c. Los sistemas de contabilidad y finanzas de la Administración Aduanera y la Administración Tributaria no se ciñen cabalmente a las normas de contabilidad, por lo que requieren una actualización. Estos sistemas combinan el procesamiento manual con hojas de cálculo en Excel y cierta información contable generada por los sistemas preexistentes (véase el [enlace electrónico opcional 8](#)).

1.10 **Racionalización del gasto.** La rigidez de los gastos es un gran reto para el Ministerio de Hacienda y Planificación en lo que respecta a la gestión y el control del presupuesto. Algunos de los principales organismos públicos incurren en forma crónica en grandes déficits y tienen deudas cuantiosas garantizadas por el gobierno central¹⁰. Las causas principales asociadas a estos problemas son las siguientes:

- a. Un componente sustancial del presupuesto es la masa salarial, que representa el 60% del gasto primario (es decir, 11% del PIB en el ejercicio fiscal 2012-2013, la segunda masa salarial más importante de la región del Caribe).
- b. La falta de una gestión y control eficaces del presupuesto en los organismos públicos aumenta la exposición a los riesgos fiscales. Ocasionalmente se presentan en el Parlamento estimaciones complementarias de los ingresos y gastos de los organismos públicos para justificar subvenciones adicionales (no planificadas) del Fondo Consolidado. Las normas de contabilidad¹¹ (es decir, auditorías, registro y presentación de informes) no se aplican de manera uniforme a todos los organismos públicos, lo que da lugar a clasificaciones presupuestarias erróneas y a una falta de información sobre la solidez financiera de los organismos públicos¹².

¹⁰ Véase Villasmil, R. Causas fundamentales de los saldos crónicamente negativos de la Comisión Nacional del Agua y la Compañía de Tránsito Urbano de Jamaica, marzo de 2015, BID, página 13 ([enlace electrónico opcional 13](#)).

¹¹ Las normas nacionales contables de Jamaica se basan en las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC). Los organismos normativos en materia de contabilidad en Jamaica adoptaron las NIIF para auditoría en 2002. Todas las compañías deben aplicar las NIIF en la preparación de sus estados financieros y [someter dichos estados a auditoría de conformidad con las NIC](#).

¹² Por ejemplo, Clarendon Alumina Production ha sufrido pérdidas de US\$29,8 millones, con un déficit fiscal acumulado de US\$236,8 millones previsto para el ejercicio fiscal 2013-2014. La Comisión Nacional del Agua registró dos pasivos importantes en 2013 que acarrearán una pérdida global de US\$61,4 millones, lo que se tradujo en un déficit nominal acumulado de US\$232,4 millones (véase el [enlace electrónico opcional 13](#)).

- c. Los estados financieros de los organismos públicos que no son autofinanciados no son completos, no hacen una distinción entre compromisos y gastos o entre adelantos y pagos y no permiten las comparaciones directas de la ejecución presupuestaria con el presupuesto original. En consecuencia, no permiten consolidar fácilmente las cuentas públicas a fin de evaluar los resultados fiscales. Asimismo, la presentación de los estados financieros de los organismos públicos suele retrasarse mucho (entre 12 y 18 meses) e incluso en esos casos el Ministerio de Hacienda y Planificación vigila solamente las finanzas de un tercio de los organismos públicos¹³. Según el informe sobre la evaluación de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) 2013 (véase el [enlace electrónico opcional 23](#)), estos retrasos en la presentación de los estados financieros limitan la información disponible para las decisiones normativas.

1.11 **Reforma del Sistema Nacional de Seguros.** Se prevé que el Fondo Nacional de Seguros (NIF), que financia todas las prestaciones en el marco del Sistema Nacional de Seguros, entrará en déficit operativo (de no realizarse alguna reforma) para 2025 debido al aumento de la proporción de jubilados en relación con el número de contribuyentes. El déficit actuarial para 2013 fue de US\$3.410 millones (29% del PIB). Los gastos de pensiones del Sistema Nacional de Seguros representaron el 0,9% del PIB (aproximadamente un tercio del gasto público total correspondiente a pensiones). Con la tasa de contribución actual, el Sistema Nacional de Seguros no puede mantener el nivel actual de las pensiones con un déficit actuarial por contribuyente que se calcula que llega a US\$7.794. En estas condiciones, el Fondo Nacional de Seguros podría quedarse sin recursos para 2033¹⁴. Las cuatro causas principales asociadas a este problema son las siguientes:

- a. Las contribuciones al Sistema Nacional de Seguros equivalentes al 4% de los salarios (hasta el salario máximo asegurable de J\$1,5 millones anuales) son insuficientes para financiar los niveles de prestaciones jubilatorias (véase el [enlace electrónico opcional 14](#) y el [enlace electrónico opcional 15](#)). El saldo actuarial exige aumentar la tasa de contribución o reducir los beneficios.
- b. El rendimiento real de los activos del Fondo Nacional de Seguros ha venido disminuyendo y en el período 2010-2014 fue negativo. Durante ese período, el rendimiento bruto promedio nominal de los activos del Fondo Nacional de Seguros fue del 9,5% anual, con una tasa de inflación del 11,7%, en comparación con el 18% y el 11,4%, respectivamente, en el período

¹³ Según la División de Empresas Públicas, en 2010 solo el 12% de los organismos públicos presentó sus informes a tiempo.

¹⁴ Además de los problemas fiscales, el Sistema Nacional de Seguros también enfrenta un problema importante de cobertura debido a la informalidad del mercado laboral; en particular, solo el 40% de los trabajadores contribuye al sistema (véase el [enlace electrónico opcional 14](#)), página 8.

2005-2009 (véase el [enlace electrónico opcional 14](#) y el [enlace electrónico opcional 15](#))¹⁵.

- c. La recopilación de datos es deficiente. La base de datos del Sistema Nacional de Seguros es obsoleta e incompleta y contiene numerosos errores y omisiones, lo cual ocasiona grandes demoras en la tramitación de solicitudes y el pago de prestaciones (véase el [enlace electrónico opcional 18](#)).
 - d. El Sistema Nacional de Seguros no cuenta con información y mecanismos para vigilar su desempeño y sostenibilidad fiscal (véase el [enlace electrónico opcional 15](#)). Si bien por ley se exige un examen actuarial quinquenal del Fondo Nacional de Seguros, el último examen se hizo en marzo de 2005. No se puede comprobar la situación de los beneficiarios del Sistema Nacional de Seguros y su participación en otros programas.
- 1.12 **Regla fiscal.** Antes de la primera operación, no se estableció un marco integral a mediano plazo para dar una respuesta fiscal apropiada a las conmociones macroeconómicas, lo que se tradujo en un aumento de gastos no previstos ante cada conmoción. Esta deficiencia ocasionó demoras en la aplicación de medidas correctivas para las desviaciones presupuestarias y no ofreció salvaguardias en relación con un mecanismo de respuesta para hacer frente a conmociones económicas adversas. Las causas principales asociadas a este problema son las siguientes:
- a. Una orientación operacional inadecuada para formular el presupuesto y el marco fiscal a mediano plazo.
 - b. Mecanismos limitados para restringir los pasivos contingentes y las actividades fiscales que no figuran en el presupuesto, y mecanismos inadecuados para desincentivar el traslado de actividades fiscales del presupuesto del gobierno central a garantías explícitas o implícitas.
- 1.13 **Justificación.** En el marco de la primera operación, el Banco brindó asistencia técnica al gobierno (proyecto ATN/FI-12649-JA, Apoyo a la Consolidación Fiscal) para diseñar, aprobar y ejecutar una reforma tributaria integral que amplía la base tributaria, reduce los gastos fiscales y fomenta el crecimiento económico y el empleo formal. Esta reforma concuerda con las prácticas óptimas internacionales recomendadas por el Banco y otras instituciones (véase el [enlace electrónico opcional 19](#) y el [enlace electrónico opcional 21](#)). Los datos preliminares indican que el impacto de la reforma en la recaudación va en la dirección correcta. En el primer trimestre del ejercicio fiscal 2014-2015, se revirtió la anterior tendencia descendente de la recaudación tributaria. Como se muestra en el Gráfico 1, el aumento nominal de la recaudación tributaria total, en comparación con el mismo trimestre del año anterior, fue de 10,6%, mientras que los impuestos sobre el consumo aumentaron 15,3%. Si se considera que la tasa de inflación en dicho período fue de aproximadamente 8%, también se logró que la recaudación

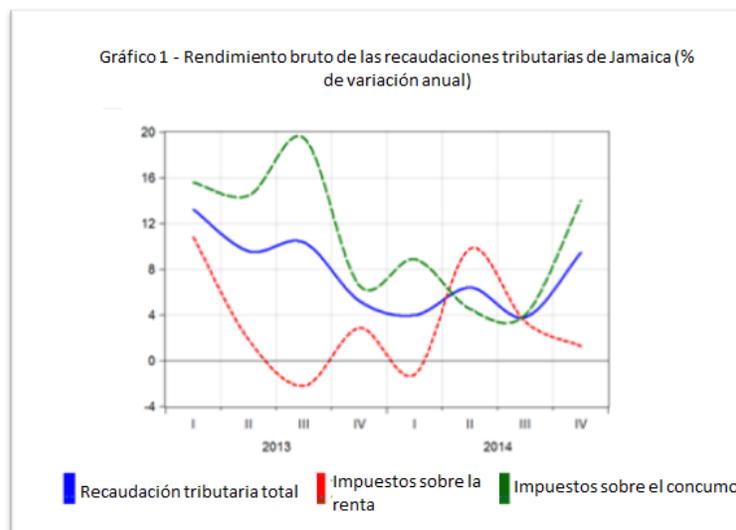
¹⁵ En 2012, el Fondo Nacional de Seguros realizó un canje de deuda pública por activos consistentes en títulos acreditados a tasa fija, a razón de J\$80 (US\$0,7) por cada J\$100 (US\$0,9), lo que redujo el valor del fondo en un 20% (véase el [enlace electrónico opcional 15](#)). En 2013, el fondo tenía US\$565 millones, en comparación con US\$631 millones en el ejercicio fiscal anterior.

tributaria total aumentará en términos reales en el mismo período. Las medidas tributarias introducidas en el presupuesto para el ejercicio fiscal 2013-2014 influyeron en el aumento de la recaudación del 10% en términos nominales con respecto al año anterior que se observa en el tercer trimestre de 2013. En vista de que la plena implementación de la reforma tributaria integral llevará un tiempo considerable (24 meses desde el inicio), se prevé que el porcentaje de aumento de la recaudación se mantendrá durante el próximo ejercicio fiscal (alrededor de 6%)¹⁶.

1.14 El diseño de la serie del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento

Económico concentra en el primer tramo las reformas clave, como la aprobación de la reforma tributaria integral (aprobada en la primera operación). Para esta segunda operación, las reformas clave que se proponen incluyen la promulgación de la Ley del impuesto

mínimo sobre actividades empresariales y el marco jurídicamente vinculante para el nuevo marco de la regla fiscal. También se prevé la presentación al Gabinete del libro verde sobre la reforma del Sistema Nacional de Seguros como paso clave previo al establecimiento del marco legislativo para la reforma integral de dicho sistema (condición de la tercera operación).



1.15 **Estrategia de País y Estrategia Sectorial del Banco.** La Estrategia de País se centra en el apoyo de la acción para restablecer la sostenibilidad fiscal, mantener la estabilidad social y promover el crecimiento encabezado por el sector privado. El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico apoya la Estrategia de País en el primer ámbito, además de contribuir a mejorar el clima de negocios al simplificar la estructura tributaria. También complementa tres operaciones del Banco, a saber: (i) el Programa de Competitividad (operación 3147/OC-JA), que patrocinó reformas para reducir el costo del pago de impuestos para las actividades del sector privado; (ii) el Programa de Gestión de las Finanzas Públicas y el Desempeño (operación 2058/OC-JA), que implementó la Ley de administración financiera y auditorías; y (iii) el Programa de Eficiencia del Sector Público (operación 3121/OC-JA), cuyo objetivo es fortalecer la capacidad del

¹⁶ La transición concluirá cuando todos los beneficiarios del régimen anterior hayan elegido el nuevo régimen o cuando sus beneficios venzan según el régimen anterior. Las entidades beneficiarias de la anterior Ley de incentivos podrán optar por seguir gozando de esos beneficios hasta que venza su período de incentivo. Este mecanismo de protección de los derechos adquiridos está concebido para minimizar las perturbaciones en la economía.

gobierno para la gestión de sus recursos humanos, la tecnología de la información y la gestión por resultados.

- 1.16 El programa está en consonancia con la Estrategia de País del BID con Jamaica para 2013-2014 (documento GN-2694-2)¹⁷. El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico contribuirá a las prioridades del programa de financiamiento establecidas en el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (documento AB-2764) al apoyar a países pequeños y vulnerables, así como la cooperación e integración regionales mediante el fortalecimiento institucional. Por ejemplo, en el caso de las importaciones agropecuarias, una gran cantidad de tasas arancelarias equivalentes a 40% o menos se redujeron a una tasa predeterminada de 20%, de conformidad con la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM). De igual modo, la tasa para bienes que no son de consumo se redujo a 0%. También de conformidad con la CARICOM, se ha establecido una tasa de 0% para artículos de consumo y bienes intermedios usados en procesos productivos en virtud del sistema de desgravación arancelaria de insumos para producción. El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico respalda el fortalecimiento institucional de la Administración Aduanera para facilitar el movimiento de bienes y servicios dentro y fuera de la CARICOM y así promover una mejor integración del país en la economía mundial. También contribuirá a la meta regional de desarrollo de las instituciones que fomentan el crecimiento y el bienestar social al aumentar los ingresos tributarios y a los productos de mejora de los sistemas financieros públicos en relación con la contabilidad y los ingresos tributarios, de acuerdo con el Marco de Resultados.
- 1.17 **Intervenciones del Banco en Jamaica.** El Banco patrocinó dos programas estrechamente relacionados. El primero fue el Programa de Consolidación Fiscal, financiado con dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (operaciones 2359/OC-JA y 2502/OC-JA) y desembolsados en 2010. El tercer préstamo de la serie no se tramitó debido al deterioro del entorno fiscal y macroeconómico en 2011-2012. Es útil tener en cuenta varias lecciones aprendidas de la experiencia del Banco con el diseño y la ejecución del Programa de Consolidación Fiscal (truncado) (véase el [enlace electrónico opcional 5](#)): (i) para estructurar y llevar a cabo reformas tributarias integrales y delicadas se necesita un consenso social y político amplio, que lleva tiempo lograr; y (ii) el equipo técnico del Banco debería tener la oportunidad de conversar sobre la agenda de reformas con el personal técnico del país anfitrión fuera del contexto estrecho de la formulación y ejecución del programa. El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico se beneficia de la sensibilización lograda en la experiencia del Programa de Consolidación Fiscal y de la conciencia pública ahora mucho más amplia de que el país tiene que poner en práctica reformas estructurales decisivas.
- 1.18 La segunda intervención es un préstamo de inversión de US\$65 millones (operación 2658/OC-JA) para el Programa de Modernización de la Administración Fiscal, firmado en 2011, que apoya la modernización de la administración

¹⁷ El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico está en consonancia con la Estrategia de País para 2013-2014 y también con la Estrategia de País que está en proceso de preparación.

tributaria, el fortalecimiento de la gestión de la deuda y el establecimiento del Sistema Central de Gestión del Tesoro.

- 1.19 **Coordinación con otros donantes.** El Banco ha venido coordinando su acción con el FMI, concretamente en lo que se refiere a la reforma tributaria y la regla fiscal. También ha estado coordinando con el Banco Mundial, que preparó un préstamo para políticas de desarrollo en materia de competitividad por un monto de US\$130 millones que fue aprobado en diciembre de 2013. Dicho préstamo complementa la operación del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico, concentrándose principalmente en el lado del gasto de las finanzas públicas y en cuellos de botella específicos para hacer negocios.
- 1.20 **Coordinación entre organismos gubernamentales.** Todas las reformas son llevadas a cabo por el Ministerio de Hacienda y Planificación, a excepción de la reforma del Sistema Nacional de Seguros, efectuada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El Ministerio de Hacienda y Planificación está coordinando con el Sistema Nacional de Seguros y es participante activo en el grupo de trabajo de interesados directos, que comprende al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto de Planificación de Jamaica, la Jefatura de Gabinete, la Asociación de Jubilados del Gobierno de Jamaica, la Confederación de Sindicatos de Jamaica y la Federación de Empleadores de Jamaica, además de los miembros de la sociedad civil y del sector académico.

B. Objetivo, componentes y costo

- 1.21 **Objetivo.** El objetivo del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico II es apoyar la acción del gobierno para alcanzar una senda fiscal sostenible por medio de (i) la reducción de las distorsiones tributarias que obstaculizan la inversión privada, el empleo y la competitividad; (ii) el fortalecimiento de la recaudación tributaria mediante la ampliación de la base tributaria y la reducción de las tasas impositivas y, al mismo tiempo, el aumento de la eficacia de las administraciones tributaria y aduanera y la facilitación del comercio exterior; (iii) un mayor control del gasto presupuestario; (iv) la mejora de la sostenibilidad fiscal del Sistema Nacional de Seguros; y (v) el fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal.
- 1.22 Los beneficiarios directos del programa son los siguientes: (i) el gobierno central, que contará con más recursos para financiar un gasto público más eficaz; (ii) los contribuyentes, que se beneficiarán de un sistema tributario equitativo; y (iii) los participantes en el Sistema Nacional de Seguros, que tendrán un mejor sistema. El programa consta de cinco componentes, tal como se describe a continuación.
- 1.23 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es mantener un marco de política macroeconómica sostenible, en consonancia con los objetivos del programa y la Matriz de Política.
- 1.24 **Componente II. Fortalecimiento de la recaudación tributaria.** El objetivo es reducir las distorsiones económicas y las inequidades resultantes del sistema tributario. En esta segunda operación, el subcomponente de política tributaria apoya la implementación de las reformas legislativas en materia tributaria (por ejemplo, Ley de incentivos fiscales, Ley de entidades de beneficencia y las enmiendas legislativas consiguientes) aprobadas en el marco de la primera operación. Para asegurar la continuidad y sostenibilidad de la reforma tributaria, el

gobierno implementará las siguientes medidas de política para la segunda operación:

- a. Simplificar la estructura del arancel aduanero reduciendo la dispersión de los aranceles de importación, de conformidad con la CARICOM y otros acuerdos comerciales internacionales de la siguiente forma: (i) aplicar un tope a los aranceles para las importaciones tal como se especifica en la primera operación; y (ii) mantener la tasa arancelaria de 5% que se aplica a ciertos bienes intermedios y finales, tal como se especifica en la primera operación.
 - b. Aumentar la recaudación tributaria de la siguiente forma: (i) decretar un impuesto mínimo sobre actividades empresariales¹⁸; (ii) mantener un tope de 50% para las solicitudes de compensación de pérdidas fiscales traspasadas en cualquier año de imposición sobre el ingreso gravable (impuesto sobre la renta de las sociedades e impuesto sobre la renta de las personas físicas); y (iii) hacer el impuesto general sobre el consumo aplicable a las compras del gobierno.
 - c. Reducir los gastos fiscales de la siguiente forma: (i) hacer cumplir las disposiciones de la Ley de entidades de beneficencia, la Ley de incentivos fiscales y las enmiendas consiguientes de las leyes sobre recaudaciones fiscales; y (ii) mantener la suspensión de nuevas categorías de exenciones ministeriales discrecionales.
 - d. Reducir las distorsiones económicas y promover el crecimiento económico de la siguiente forma: (i) mantener el impuesto sobre la renta de las sociedades en 25% para las compañías no reguladas; (ii) continuar permitiendo el descuento tributario por generación de empleo para las compañías registradas que se dedican al comercio exterior en el marco del programa de incentivos para la generación de empleo, con un tope de 30% del impuesto exigible sobre la renta; (iii) mantener la desgravación inicial sobre bienes de capital para las inversiones nuevas de capital; y (iv) mantener la limitación de los incentivos tributarios permitidos por la Ley de incentivos fiscales para proyectos pioneros y megaproyectos a un tope general de 0,25% del PIB.
 - e. Examinar y evaluar las recomendaciones del estudio patrocinado por el Banco de la racionalización de los impuestos sobre el petróleo y sus derivados.
- 1.25 La tercera operación asegurará que se mantienen y se aplican plenamente todas las actividades consignadas en los párrafos (a) a (d), y que se ponen en práctica las recomendaciones mencionadas en el párrafo (e).
- 1.26 En el marco de las medidas de administración tributaria, el Gobierno de Jamaica implementará las siguientes medidas de política para la segunda operación:

¹⁸ El impuesto mínimo sobre actividades empresariales se introdujo con carácter de medida temporal en 2014. En el marco de la presente operación, esta medida se hará permanente mediante la presentación en el Parlamento de la enmienda consiguiente de la legislación tributaria, lo que ocurrió en marzo de 2015 (véase el [enlace electrónico opcional 27](#)).

- a. Continuar fortaleciendo la capacidad de la Administración Tributaria y la Administración Aduanera para hacer cumplir la normativa de la siguiente forma: (i) mantener el número de profesionales calificados en la Oficina de Grandes Contribuyentes en no menos de 120 (véase la nota a pie de página 9); (ii) mantener las facultades de la Administración Tributaria para obligar a los contribuyentes a presentar las declaraciones de impuestos por medios electrónicos; (iii) hacer cumplir la presentación obligatoria por medios electrónicos de las declaraciones de todos los impuestos abonados por los grandes contribuyentes, incluido el impuesto sobre la nómina; (iv) presentar enmiendas legislativas en el Parlamento para armonizar y fortalecer las disposiciones de las leyes impositivas relativas al cobro de impuestos en mora; (v) determinar la pertinencia de los cargos cobrados por los bancos y si le convendría al gobierno efectuar los ajustes correspondientes en los arreglos contractuales, de ser factible; (vi) extender la opción de los pagos electrónicos al impuesto especial sobre el consumo que se aplica a las llamadas telefónicas y al impuesto de hospedaje; (vii) llegar a la proporción de los grandes contribuyentes que presentan la declaración de impuestos a tiempo: impuesto sobre la renta de las sociedades $\geq 80\%$, impuesto general sobre el consumo $\geq 90\%$, impuestos retenidos en la fuente $\geq 60\%$, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 5% de las recaudaciones; (viii) asegurar que la proporción de los medianos contribuyentes que presentan la declaración de impuestos a tiempo sea la siguiente: impuesto sobre la renta de las sociedades $\geq 40\%$, impuesto general sobre el consumo $\geq 80\%$, impuestos retenidos en la fuente $\geq 56\%$, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 20% de las recaudaciones; y (ix) hacer auditorías de 20% de los grandes contribuyentes y de 20% de los medianos contribuyentes.
 - b. Continuar el desarrollo y la implementación del sistema de tecnología de la información de los organismos de administración de ingresos fiscales de la siguiente forma: (i) cumplir los puntos de referencia provisionales para la ejecución de la fase 1 del sistema integrado de tecnología de la información tributaria de la Administración Tributaria de Jamaica¹⁹; y (ii) cumplir los puntos de referencia provisionales para la implementación del sistema integrado de tecnología de la información de la Administración Aduanera de Jamaica, incluida la presentación obligatoria por medios electrónicos de todas las declaraciones y manifiestos de aduana.
 - c. Asegurar la plena implementación del sistema del programa informático para contabilidad y finanzas (ACCPAC) en la Administración Aduanera de Jamaica.
- 1.27 La tercera operación asegurará que se mantienen y se aplican plenamente todas las actividades consignadas en los párrafos (a) y (b), y que el sistema ACCPAC está en pleno funcionamiento.

¹⁹ La fase 1 incorpora el registro de contribuyentes, el impuesto general sobre el consumo, el impuesto especial sobre el consumo y el impuesto sobre las llamadas telefónicas en el nuevo Sistema Integrado de Administración Tributaria.

- 1.28 **Componente III. Racionalización del gasto.** Los objetivos son los siguientes: (i) apoyar la política del gobierno de controlar el gasto público; (ii) aumentar el uso y la eficacia de los recursos públicos; y (iii) mejorar la supervisión de los organismos públicos. Para alcanzar estos objetivos, el gobierno implementará las siguientes medidas de política para la segunda operación:
- a. Mantener la política de cero aumentos salariales para el gobierno central a fin de alcanzar una meta para la masa salarial anual de no más de 10,1% del PIB en el ejercicio fiscal 2014-2015²⁰.
 - b. Alcanzar los puntos de referencia provisionales del Plan Maestro de Racionalización para racionalizar los organismos públicos, incluidos los avances especificados respecto de la privatización de tres empresas de propiedad del Estado y la fusión de dos entes reguladores.
 - c. Aplicar medidas para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de los organismos públicos mediante la presentación de informes anuales de los organismos públicos autofinanciados a los ministerios de cartera dentro del plazo convenido de seis meses²¹ a partir del final del ejercicio al cual correspondan los informes.
 - d. Terminar el estudio patrocinado por el Banco de la situación económica y financiera de la Comisión Nacional del Agua (NWC) y la Compañía de Transporte Urbano de Jamaica (JUTC) (véase el [enlace electrónico opcional 13](#)).
- 1.29 La tercera operación asegurará que el gobierno continúa manejando los aumentos salariales para el gobierno central a fin de alcanzar la meta relativa a la masa salarial anual y que el Plan Maestro de Racionalización se continúa ejecutando. También dará apoyo al gobierno en la aplicación de medidas para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de los organismos públicos y en la puesta en práctica de las recomendaciones del estudio patrocinado por el Banco.
- 1.30 **Componente IV. Mejora de la sostenibilidad fiscal del Sistema Nacional de Seguros.** El objetivo es revertir la tendencia creciente del déficit fiscal del Sistema Nacional de Seguros. Para alcanzar este objetivo, el gobierno implementará las siguientes medidas de política para la segunda operación:
- a. Presentación al Gabinete del libro verde sobre la reforma del Sistema Nacional de Seguros, en el cual se señala la opción preferida como resultado de: (i) un examen de las diversas opciones presentadas anteriormente y de su impacto fiscal en el gobierno; (ii) consultas con los interesados directos; y (iii) un plan de acción con plazos y recursos para la ejecución de las

²⁰ Como parte del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico, la meta de política para la masa salarial en la segunda operación se fijó en 9,7% del PIB. A pesar de mantenerse la política de cero aumentos salariales, la relación estimada entre salarios y PIB para el ejercicio fiscal 2014-2015 es de 10,1% del PIB. La desviación obedece a que el PIB es más bajo que el estimado anteriormente. El crecimiento y la inflación en el ejercicio fiscal 2014-2015 hasta la fecha también han sido más bajos que los programados, por lo que el crecimiento para el ejercicio fiscal completo es inferior al estimado. La medida no afecta los objetivos del programa (véase el [enlace electrónico opcional 27](#)).

²¹ Convenido en el marco del programa del Servicio Ampliado del FMI. La medida no afecta los objetivos del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico (véase el [enlace electrónico opcional 27](#)).

reformas. Todas las opciones de reforma contenidas en el libro verde implican una combinación de reformas paramétricas con el fin de mejorar la sostenibilidad financiera del sistema.

- b. Establecimiento de un grupo de trabajo de interesados directos en la reforma del Sistema Nacional de Seguros, con representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Planificación, el Instituto de Planificación de Jamaica y otros representantes. La experiencia internacional indica que el diálogo social es crucial para llevar a cabo con éxito las reformas en materia de pensiones (véase el [enlace electrónico opcional 14](#)).
 - c. Publicación del análisis actuarial del Sistema Nacional de Seguros para que esté a disposición del público para consultas.
 - d. Aprobación por el Gabinete de la emisión de instrucciones preliminares para la preparación de un proyecto de ley a fin de exigir la presentación de un análisis actuarial del Sistema Nacional de Seguros cada tres años.
 - e. Examen y aprobación del informe de evaluación de los programas y equipos informáticos financiado por la presente operación, que incluye una propuesta para la creación de un sistema de información gerencial. Sobre la base de este informe, se ha iniciado el proceso de adquisiciones para la contratación de los componentes del sistema de información gerencial que se necesitan con más urgencia²².
- 1.31 La tercera operación asegurará que (i) se ha establecido el marco legislativo para la reforma del Sistema Nacional de Seguros; (ii) el gobierno presenta en el Parlamento el proyecto de ley que exige la realización de un análisis actuarial del Sistema Nacional de Seguros cada tres años; y (iii) los módulos clave del sistema especificado de información gerencial del Sistema Nacional de Seguros están funcionando.
- 1.32 **Componente V. Implementación de una regla fiscal.** El objetivo es que el gobierno asuma un compromiso vinculante para lograr la sostenibilidad fiscal, proporcionando un marco para efectuar correcciones fiscales automáticamente si se producen desviaciones del saldo fiscal predeterminado. Para alcanzar este objetivo, el gobierno mejorará las reglas fiscales mediante la aprobación de la Ley (enmienda) de gestión y rendición de cuentas de los órganos públicos de 2014 y

²² Esta condición se ha modificado para permitir la contratación de los componentes que se necesitan con más urgencia. La evaluación del sistema de información gerencial ha revelado que hay ámbitos clave que requieren mejoras, por lo que no resulta factible incluirlos a todos en un solo contrato. Los componentes respaldados por el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico II generarán mejoras en los servicios, que incluyen (i) la adquisición de los componentes de repositorio y seguridad y de registro y contribución; (ii) la determinación de los requisitos actuales y futuros de capacidad y la adquisición de una nueva plataforma operativa de equipos informáticos; y (iii) la implementación e integración de estos componentes y la nueva plataforma operativa.

la Ley (enmienda) de administración y auditoría financieras de 2014²³. La tercera operación asegurará que la regla fiscal permanece en vigor.

C. Principales indicadores de resultados

- 1.33 Los resultados previstos de la operación comprenden un aumento de (i) los ingresos fiscales como consecuencia de la reforma tributaria; (ii) las auditorías anuales realizadas por la Oficina de Grandes Contribuyentes y la Oficina de Medianos Contribuyentes; y (iii) el porcentaje de organismos públicos autofinanciados y que no se autofinancian que presentan estados financieros a tiempo. Otros resultados previstos incluyen la disminución de (i) la masa salarial anual del gobierno central; (ii) el déficit actuarial del Fondo Nacional de Seguros; (iii) el tiempo promedio de tramitación de las solicitudes de pensiones; y (iv) el gasto primario. En la Matriz de Resultados se incluyen detalles del impacto, los resultados y los productos de la operación (véase el [enlace electrónico requerido 4](#)).
- 1.34 El Banco realizó un análisis de costo-beneficio para evaluar los resultados previstos del componente de reforma tributaria del programa, que está orientado a la consecución de un sistema tributario sostenible, que contribuya al aumento de los ingresos fiscales y la reducción del déficit fiscal (véase el [enlace electrónico opcional 2](#)). Se prevé que la estrategia de recaudación tributaria propuesta en el Componente II de reforma tributaria del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico aumentará los ingresos fiscales en aproximadamente US\$141,22 millones (1% del PIB) tras la plena implementación de todas las reformas. El cálculo de los beneficios demuestra que para el ejercicio fiscal 2022-2023 la reforma estará generando un valor actualizado neto (VAN) de aproximadamente US\$292 millones (a la tasa de actualización estándar del Banco de 12%) con una tasa interna de rentabilidad (TIR) de 77%.
- 1.35 Validez externa e interna.
- a. **Reformas de la política y la administración tributaria.** Una exitosa reforma de la administración tributaria en Indonesia (véase el [enlace electrónico opcional 20](#)) posee muchas similitudes con el caso de Jamaica, entre las que se incluyen las siguientes: (i) haber sido desarrollada en el marco de un programa más amplio de reforma económica del país; y (ii) estar basada en la facilitación y la exigencia del cumplimiento. Se determinó que las reformas de Indonesia disminuyeron el déficit fiscal (de 3,2% en el ejercicio fiscal 2000 a 1% en 2006) y aumentaron los ingresos fiscales (de 9,6% del PIB en el ejercicio fiscal 2000 a 11,2% en 2006).
 - b. **Racionalización del gasto.** Un estudio de los organismos públicos en las Islas Salomón (véase el [enlace electrónico opcional 9](#)) tiene similitudes con la intervención realizada en Jamaica, incluidas las privatizaciones y la mejora de los organismos públicos, y concluyó que la cartera de organismos públicos de las Islas Salomón es la más rentable del Pacífico y de la muestra

²³ El gobierno está calibrando los indicadores macrofiscales para calcular el saldo global que permita cumplir el tope máximo de deuda. También está fortaleciendo el marco institucional para (i) mejorar los procedimientos presupuestarios; (ii) excluir los organismos públicos comerciales seleccionados de la regla fiscal; (iii) aumentar la capacidad de la Oficina del Auditor General; y (iv) estructurar un régimen de sanciones por infracción de la regla.

de referencia. La rentabilidad del capital promedio de la cartera se incrementó de -12% en el período 2002-2008 a 6% en 2009-2012, llegando a 15% en el ejercicio fiscal 2012.

- c. **Reforma del Sistema Nacional de Seguros.** Un [estudio actuarial de la reforma del sistema de pensiones](#) en Barbados realizado en 2002, que tiene similitudes con la de Jamaica, demostró que la reforma prolongaría la vigencia del Sistema Nacional de Seguros de Barbados hasta al menos 2045 ([véase el enlace electrónico opcional 25](#)), lo que representa una mejora respecto de la fecha de agotamiento prevista para 2030 en caso de no realizarse reformas. Otra similitud de las reformas está dada por las consultas con los interesados directos, que aumentan las posibilidades de aceptación social.
- d. **Reglas fiscales.** Un examen de la experiencia de India con las reglas fiscales ([véase el enlace electrónico opcional 20](#)) demuestra que el enfoque aplicado es similar al propuesto para Jamaica, dado que se centra en la superación de la propensión al déficit y propicia una política fiscal anticíclica a través de estabilizadores automáticos. El modelo de la India está centrado en la política fiscal a mediano plazo para la sostenibilidad de la deuda, utilizando una meta de deuda a mediano plazo y reglas de crecimiento del gasto nominal anual.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico se financiará con recursos del Capital Ordinario del Banco. Los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política estructurados en tres etapas y los acuerdos de financiamiento complementarios constituyen un mecanismo flexible y eficaz para apoyar reformas complejas a largo plazo que requieren la adopción de medidas en un orden determinado (véase el documento CS-3633-1).

B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales

- 2.2 Dado que éste es un préstamo programático en apoyo de reformas de política, no existen riesgos ambientales o sociales asociados. De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documentos GN-2208-20 y OP-703), no se requiere una clasificación ex ante del impacto ambiental dada la naturaleza del programa.

C. Otros problemas y riesgos importantes

- 2.3 **Sostenibilidad macroeconómica y fiscal.** Existe un riesgo alto de inestabilidad macroeconómica en el corto a mediano plazo porque la posición fiscal de Jamaica sigue siendo vulnerable. Esto podría poner en peligro el impacto del programa. La principal medida de mitigación es la realización de revisiones trimestrales del Banco y del FMI, que sirven como punto de referencia para determinar la evolución de la situación fiscal y macroeconómica en el país.
- 2.4 **Desarrollo.** Existe un riesgo alto de que el gobierno no pueda lograr la plena implementación de todas las reformas de políticas presentadas en el Programa

Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico, a causa de una debilidad institucional y de los resultados subóptimos de anteriores reformas fiscales. Las principales medidas de mitigación de este riesgo son las siguientes: (i) el suministro de asistencia técnica; y (ii) los recursos del Programa de Modernización de la Administración Fiscal para realizar inversiones que acompañen las reformas del programa.

- 2.5 **Gestión pública y gobernanza.** Existe un riesgo alto de demora en la implementación de las reformas, debido a la agenda extensa y compleja del gobierno sobre todas las reformas estructurales necesarias en el corto plazo (excepto el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico), y un posible debilitamiento de la voluntad política en el futuro. Este riesgo se mitigará por medio de (i) la implementación de una estrategia de gestión de las principales reformas de políticas; (ii) la concientización pública acerca de la necesidad de las reformas; (iii) reuniones con los interesados directos; y (iv) el mantenimiento de un diálogo continuo a través de misiones de supervisión.
- 2.6 **Riesgo para la reputación.** Existe un riesgo alto de poner en tela de juicio la reputación del Banco como socio eficaz en las iniciativas de reforma de políticas de los países anfitriones en caso de que no se terminen las reformas dentro del plazo y el alcance requeridos por el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico. Para mitigar este riesgo, el Banco y el FMI están supervisando la ejecución del programa y los indicadores cuantitativos. Las revisiones trimestrales del Servicio Ampliado del FMI constituyen una condición preeminente para la continuidad del programa.
- 2.7 **Otros riesgos.** Al margen de los riesgos mencionados, Jamaica es proclive a desastres naturales y tiene una alta exposición a la inestabilidad de los mercados internacionales (por ejemplo, tasas de interés, conmociones relacionadas con el precio del petróleo, etc.). Para mitigar este riesgo, el Banco realiza un continuo seguimiento de los acontecimientos fiscales y macroeconómicos en el país.
- 2.8 El riesgo general para el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico se mitiga con el Servicio Ampliado del FMI. El FMI supervisa la aplicación de las políticas del programa trimestralmente. Gracias al escalonamiento del financiamiento del Banco con el Servicio Ampliado, el riesgo general del programa de financiamiento con el país se reduce considerablemente. El FMI ha llevado a cabo con éxito siete revisiones en el marco del Servicio Ampliado. Además, el Banco ha trabajado en estrecha cooperación con el Ministerio de Hacienda y Planificación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Sistema Nacional de Seguros en la formulación y la ejecución de las reformas en el marco de este programa. La probabilidad de que las reformas sean sostenibles en el tiempo aumenta sustancialmente dado que la mayoría de ellas requieren aprobación parlamentaria y el gobierno ha asumido un firme compromiso con su ejecución.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los mecanismos de ejecución

- 3.1 El prestatario será Jamaica. El organismo ejecutor será el Ministerio de Hacienda y Planificación, que se encargará de (i) presentar los comprobantes de que se han

cumplido las condiciones para el desembolso del préstamo requeridas por el Banco; (ii) promover acciones para alcanzar los objetivos de política del programa; y (iii) compilar, mantener y entregar al Banco la información, los indicadores y los parámetros que sean necesarios para evaluar los resultados del programa y darles seguimiento.

- 3.2 El desembolso del tramo único del préstamo estará supeditado al cumplimiento de las condiciones que se resumen en la Matriz de Política (véase el Anexo II).

B. Resumen de los mecanismos de seguimiento de los resultados

- 3.3 El prestatario y el Banco han convenido en supervisar el programa por medio de reuniones periódicas. El Banco aprobará un informe de terminación de proyecto dentro de los seis meses siguientes al desembolso de la última operación, que contendrá una evaluación reflexiva del aporte del programa al desarrollo. Asimismo, se llevará a cabo una evaluación económica ex post para comparar los beneficios financieros estimados con los beneficios generados por la implementación de las acciones de políticas. El prestatario y el Banco han llegado a un acuerdo sobre los indicadores y los puntos de referencia que se usarán para esta evaluación. En las matrices de política y resultados se definirá el plan de seguimiento y evaluación, que será supervisado por el Banco usando sus propios recursos administrativos. El Ministerio de Hacienda y Planificación compilará y procesará todos los datos necesarios para dar seguimiento a la operación y evaluarla. Las consultorías contratadas para verificar los indicadores consignados en la Matriz de Resultados (véase el [enlace electrónico requerido 4](#)) y las actividades establecidas en la Matriz de Política (Anexo II) se financiarán con recursos administrativos del Banco. Las evaluaciones mencionadas se realizarán con recursos del Banco.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 El Banco y el gobierno llegaron a un acuerdo sobre las políticas macroeconómicas y sectoriales establecidas en la [Carta de Política](#), con fecha del 24 de marzo de 2015, en la cual se describen los componentes de la estrategia que se está implementando en los ámbitos de acción del programa descritos en el presente documento.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Programa de préstamos	-Préstamos a países pequeños y vulnerables -Préstamos en apoyo de la cooperación y la integración regionales		
Metas regionales de desarrollo	-Índice de recaudación tributaria efectiva frente a la potencial		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2694-2	i) Mejorar los sistemas de ingresos, incluida la racionalización del sistema de dispensas y la reforma tributaria. ii) Reforzar los sistemas de gestión del gasto público.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación
		8.2	10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.6	33.33%
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0	
4. Análisis económico ex ante		8.5	33.33%
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5	
4.4 Supuestos Razonables		0.0	
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5	
5. Evaluación y seguimiento		6.5	33.33%
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.5	
5.2 Plan de Evaluación		5.0	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Alto	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación			
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13	
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios.	
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

El diagnóstico del programa toma en cuenta las características de Jamaica en el área de intervención. El diagnóstico proporciona una identificación clara del problema general que se abordará en el proyecto y de su objetivo; es decir, "apoyar al Gobierno de Jamaica en sus esfuerzos para lograr una senda fiscal sostenible". También se incluye información suficiente para facilitar la comprensión de la naturaleza y el alcance de los problemas de desarrollo que se están abordando.

Los problemas específicos: las distorsiones fiscales que limitan la inversión privada, el empleo y la competitividad; las altas tasas impositivas estatutarias; la ineficacia en la administración tributaria y aduanera; la falta de control sobre los gastos presupuestarios; o los retos de sostenibilidad fiscal del Plan Nacional de Seguros, están claramente identificados. El vínculo entre los problemas específicos y su contribución al problema principal, es claro. La identificación de los principales determinantes de los problemas está, en general, sustentada con evidencia, y se proporciona en la mayoría de los casos un orden de magnitud de las principales deficiencias.

El programa tiene lógica vertical. La conexión entre las soluciones propuestas y los problemas de desarrollo identificados es clara. El documento incluye evidencia empírica sobre la eficacia de algunas de las intervenciones propuestas. Los indicadores de resultado y de producto son SMART.

El proyecto cuenta con un análisis financiero que estima un VAN de US\$ 292 millones y una TIR de 77% en 10 años fiscales. Para la tercera operación, se sugiere reforzar la explicación de las hipótesis empleadas en el Modelo Dinámico de Equilibrio General Computable, en aras de reforzar la evaluabilidad de la ACB.

El plan de monitoreo proporciona metas anuales para los indicadores de resultado y de producto. El plan de evaluación propone una evaluación reflexiva y una evaluación de costo-beneficio ex post.

MATRIZ DE POLÍTICA

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
I. Estabilidad macroeconómica			
Mantener un contexto macroeconómico estable	I.1.a. El Gobierno de Jamaica cumple las condiciones de la carta de política y mantiene un marco macroeconómico compatible con los objetivos del programa y la matriz de política.	I.1.b. El Gobierno de Jamaica mantiene un marco macroeconómico compatible con los objetivos del programa y la matriz de política.	I.1.c. El Gobierno de Jamaica mantiene un marco macroeconómico compatible con los objetivos del programa y la matriz de política.
II. Fortalecimiento de la política y la administración tributaria			
Reducir las distorsiones y aumentar la eficiencia del sistema tributario a fin de promover el crecimiento, la competitividad y la equidad	<p>II.1.a. El Gobierno de Jamaica pone en vigor la Ley de incentivos fiscales (Disposiciones misceláneas) de 2013, la Ley de entidades de beneficencia (y las enmiendas consiguientes de la legislación, incluidas las leyes de aduanas y del impuesto sobre la renta respectivamente) y la Ley de deducciones del impuesto sobre la renta (proyectos de gran escala e industrias pioneras) de 2013, que contemplan medidas para</p> <p>A. Simplificar la estructura del arancel aduanero reduciendo la dispersión de los aranceles de importación (de conformidad con CARICOM y otros acuerdos comerciales internacionales) de la siguiente forma:</p> <p>1. Poner un tope a los aranceles para las importaciones de productos no agropecuarios en una tasa de morosidad de 20%, con una tasa de 40% en casos excepcionales. Para las importaciones de productos agropecuarios, los aranceles de 40% o menos se reducirán en general a 20%. Se mantendrán</p>	<p>II.1.b. El Gobierno de Jamaica lleva a cabo la reforma tributaria integral incorporada en la Ley de incentivos fiscales y la Ley de entidades de beneficencia como parte del presupuesto para el ejercicio fiscal 2014-2015, que contiene medidas para</p> <p>A. Simplificar la estructura del arancel aduanero reduciendo la dispersión de los aranceles de importación (de conformidad con CARICOM y otros acuerdos comerciales internacionales) de la siguiente forma:</p> <p>1. Aplicar topes a los aranceles para las importaciones tal como se especifica en la primera operación.</p>	<p>II.1.c. El Gobierno de Jamaica continúa ejecutando el programa de reforma tributaria integral, que contiene medidas para</p> <p>A. Simplificar la estructura del arancel aduanero reduciendo la dispersión de los aranceles de importación (de conformidad con CARICOM y otros acuerdos comerciales internacionales) de la siguiente forma:</p> <p>1. Mantener los topes a los aranceles para las importaciones tal como se especifica en la primera operación.</p>

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
	algunas tasas del arancel externo común superiores a 50% ¹ .		
	<p>2. Subir a 5% la tasa arancelaria de 0% que se aplica a ciertos bienes intermedios y finales.</p> <p>B. Aumentar la recaudación tributaria de la siguiente forma:</p> <p>1. Establecer un tope de 50% para las solicitudes de compensación de pérdidas fiscales traspasadas en cualquier año de imposición sobre el ingreso gravable (impuesto sobre la renta de las sociedades e impuesto sobre la renta de las personas físicas).</p> <p>C. Reducir los gastos fiscales de la siguiente forma:</p> <p>1. Poner en vigor la nueva Ley de entidades de beneficencia, la Ley de incentivos fiscales y las enmiendas consiguientes de las leyes sobre recaudaciones fiscales.</p> <p>2. Dejar de otorgar nuevas categorías de exenciones ministeriales discrecionales.</p>	<p>2. Mantener la tasa arancelaria de 5% que se aplica a ciertos bienes intermedios y finales, tal como se especifica en la primera operación.</p> <p>B. Aumentar la recaudación tributaria de la siguiente forma:</p> <p>1. Promulgar una Ley de impuesto mínimo sobre actividades empresariales².</p> <p>2. Mantener un tope de 50% para las solicitudes de compensación de pérdidas fiscales traspasadas en cualquier año de imposición sobre el ingreso gravable (impuesto sobre la renta de las sociedades e impuesto sobre la renta de las personas físicas).</p> <p>3. Hacer el impuesto general sobre el consumo aplicable a las compras del Gobierno de Jamaica.</p> <p>C Reducir los gastos fiscales de la siguiente forma:</p> <p>1. Hacer cumplir las disposiciones de la Ley de entidades de beneficencia, la Ley de incentivos fiscales y las enmiendas consiguientes de las leyes sobre recaudaciones fiscales.</p> <p>2. Mantener la suspensión de nuevas categorías de exenciones ministeriales discrecionales.</p>	<p>2. Mantener la tasa arancelaria de 5% que se aplica a ciertos bienes intermedios y finales, tal como se especifica en la primera operación.</p> <p>B. Aumentar la recaudación tributaria de la siguiente forma:</p> <p>1. Mantener el impuesto mínimo sobre actividades empresariales.</p> <p>2. Mantener un tope de 50% para las solicitudes de compensación de pérdidas fiscales traspasadas en cualquier año de imposición sobre el ingreso gravable (impuesto sobre la renta de las sociedades e impuesto sobre la renta de las personas físicas).</p> <p>3. Mantener la aplicabilidad del impuesto general sobre el consumo a las compras del Gobierno de Jamaica.</p> <p>C. Reducir los gastos fiscales de la siguiente forma:</p> <p>1. Mantener las disposiciones de la Ley de entidades de beneficencia, la Ley de incentivos fiscales y las enmiendas consiguientes de las leyes sobre recaudaciones fiscales.</p> <p>2. Mantener la suspensión de nuevas categorías de exenciones ministeriales discrecionales.</p>

¹ La estructura arancelaria antes de la reforma tributaria consistía en 11 tasas que iban de 0% a 177%, con un promedio de 10,3% y la mayoría de los códigos arancelarios situados en 0%, seguidos de 20% y 40%. El nuevo sistema arancelario tras la reforma tributaria tiene una estructura diferente, en la cual los códigos arancelarios se concentran mayoritariamente entre el 5% y el 20% a fin de converger en una tasa de morosidad de 20%.

² Es decir, un impuesto mínimo para las empresas y los trabajadores autónomos en modalidades tales como empresas de propietario único y sociedades. El impuesto mínimo sobre actividades empresariales se introdujo con carácter de medida temporal (seis meses) en 2014. En el marco del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico II, el Banco exige que esta medida se haga permanente mediante la presentación en el Parlamento de la enmienda legislativa consiguiente, lo que ocurrió en marzo de 2015.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
	<p>D. Reducir las distorsiones económicas y promover el crecimiento económico de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir el impuesto sobre la renta de las sociedades (de 30% a 25%) para las compañías no reguladas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de impuesto sobre la renta. 2. Permitir un descuento tributario por generación de empleo calculado sobre los impuestos sobre la nómina que por ley deben pagar las sociedades comerciales (impuesto para la educación, Fondo Fiduciario Nacional para la Vivienda, Sistema Nacional de Seguros y el Fondo Fiduciario para la Capacitación de Recursos Humanos y Empleo) para las compañías registradas que se dedican al comercio exterior. El descuento tributario por generación de empleo tiene un tope de 30% del impuesto exigible sobre la renta³. 3. Aumentar la desgravación inicial sobre bienes de capital⁴. 4. Limitar los incentivos tributarios permitidos por la Ley de incentivos fiscales para proyectos pioneros y megaproyectos a un tope general de 0,25% del PIB. 	<p>D Reducir las distorsiones económicas y promover el crecimiento económico de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mantener el impuesto sobre la renta de las sociedades en 25% para las compañías no reguladas. 2 Continuar permitiendo el descuento tributario por generación de empleo para las empresas registradas en el marco del programa de incentivos para la generación de empleo, con un tope de 30% del impuesto exigible sobre la renta. 3 Mantener la desgravación inicial sobre bienes de capital para las inversiones nuevas de capital. 4. Mantener la limitación de los incentivos tributarios permitidos por la Ley de incentivos fiscales para proyectos pioneros y megaproyectos a un tope general de 0,25% del PIB. 	<p>D Reducir las distorsiones económicas y promover el crecimiento económico de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mantener el impuesto sobre la renta de las sociedades en 25% para las compañías no reguladas. 2. Continuar permitiendo el descuento tributario por generación de empleo para las empresas registradas en el marco del programa de incentivos para la generación de empleo, con un tope de 30% del impuesto exigible sobre la renta. 3. Mantener la desgravación inicial sobre bienes de capital para las inversiones nuevas de capital. 4 Mantener la limitación de los incentivos tributarios permitidos por la Ley de incentivos fiscales para proyectos pioneros y megaproyectos a un tope general de 0,25% del PIB.

³ El descuento tributario se calcula solamente sobre las utilidades de las empresas y no se aplica a inversiones y otros tipos de ingresos pasivos.

⁴ La desgravación inicial sobre bienes de capital se aplicará a determinadas inversiones en instalaciones y equipo recién adquiridos. La desgravación inicial aumentará de 20% a 25%. Posteriormente, la desgravación será de 12,5% al año. Su aplicación se extenderá a una gama más amplia de instalaciones y equipo. El método de amortización por saldo decreciente se reemplazará con un método lineal de desgravación sobre bienes de capital. Para los edificios industriales se permitirá una desgravación inicial de 20% y, posteriormente, de 4%. La modificación de la base de la desgravación sobre bienes de capital, pasando del método de amortización por saldo decreciente a un método lineal, combinada con tasas anuales de desgravación más acordes con la vida útil de los activos, también aumentará la competitividad del sistema.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
		<p>E. Examinar y evaluar las recomendaciones del estudio patrocinado por el Banco de la racionalización de los impuestos sobre el petróleo y sus derivados.</p>	<p>E. Poner en práctica las recomendaciones acordadas del estudio patrocinado por el Banco de la racionalización de los impuestos sobre el petróleo y sus derivados de una forma que sea compatible con el marco de responsabilidad fiscal.</p>
<p>Aumentar la eficacia y la eficiencia del sistema de recaudaciones tributarias y aduaneras</p>	<p>II.2.a. El Gobierno de Jamaica inicia mejoras integrales de la administración tributaria para</p> <p>A. Fortalecer la capacidad de la Administración Tributaria de Jamaica y la Administración Aduanera de Jamaica para hacer cumplir la normativa de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar el número de profesionales en la Oficina de Grandes Contribuyentes de 90 a 120. 2. Fortalecer las facultades de la Administración Tributaria de Jamaica para obligar a los contribuyentes a declarar los impuestos de manera electrónica. 3. Emitir instrucciones para la presentación de declaraciones de impuestos por medios electrónicos por todos los grandes contribuyentes, todos los empleadores con 20 o más empleados y las solicitudes de reintegro del impuesto general sobre el consumo. 	<p>II.2.b. El Gobierno de Jamaica continúa las mejoras integrales de la administración tributaria para</p> <p>A. Continuar fortaleciendo la capacidad de la Administración Tributaria de Jamaica y la Administración Aduanera de Jamaica para hacer cumplir la normativa de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mantener el número de profesionales calificados en la Oficina de Grandes Contribuyentes en no menos de 120. 2. Mantener las facultades de la Administración Tributaria de Jamaica para obligar a los contribuyentes a presentar las declaraciones de impuestos por medios electrónicos. 3. Hacer cumplir la presentación obligatoria por medios electrónicos de las declaraciones de todos los impuestos abonados por los grandes contribuyentes⁵, incluido el impuesto sobre la nómina. 4. Presentar un proyecto de ley en el Parlamento para armonizar y fortalecer las disposiciones de las leyes impositivas relativas al cobro de impuestos en mora (facultades para incautar y vender bienes de los contribuyentes y armonizar las sanciones y multas). 	<p>II.2.c. El Gobierno de Jamaica continúa las mejoras integrales de la administración tributaria para</p> <p>A. Continuar fortaleciendo la capacidad de la Administración Tributaria de Jamaica y la Administración Aduanera de Jamaica para hacer cumplir la normativa de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mantener el número de profesionales calificados en la Oficina de Grandes Contribuyentes en no menos de 120. 2. Mantener las facultades de la Administración Tributaria de Jamaica para obligar a los contribuyentes a presentar las declaraciones de impuestos por medios electrónicos. 3. Seguir exigiendo la presentación obligatoria por medios electrónicos de las declaraciones de impuestos de los grandes contribuyentes y las declaraciones del impuesto sobre la nómina. 4. Mantener en vigor las disposiciones para fortalecer el cobro de impuestos en mora.

⁵ Los grandes contribuyentes son aquellos con entradas brutas anuales superiores a J\$500 millones que no caen bajo la jurisdicción de la Oficina de Medianos Contribuyentes.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
		<ol style="list-style-type: none"> 5. Determinar la pertinencia de los cargos cobrados por los bancos y si le convendría al gobierno efectuar los ajustes correspondientes en los arreglos contractuales de ser factible. 6. Extender la opción de los pagos electrónicos al impuesto especial sobre el consumo que se aplica a las llamadas telefónicas y al impuesto de hospedaje. 7. Proporción de los grandes contribuyentes que presentan la declaración de impuestos a tiempo: impuesto sobre la renta de las sociedades $\geq 80\%$, impuesto general sobre el consumo $\geq 90\%$, impuestos retenidos en la fuente $\geq 60\%$, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 5% de las recaudaciones. 8. Proporción de los medianos contribuyentes⁶ que presentan la declaración de impuestos a tiempo: impuesto sobre la renta de las sociedades $\geq 40\%$, impuesto general sobre el consumo $\geq 80\%$, impuestos retenidos en la fuente $\geq 56\%$, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 20% de las recaudaciones. 9. Hacer auditorías de 20% de los grandes contribuyentes y de 20% de los medianos contribuyentes⁷. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Mantener estructuras tarifarias apropiadas para los contratos del gobierno. 6. Mantener el pago electrónico de los impuestos iniciado en la segunda operación. 7. Proporción de los grandes contribuyentes que presentan la declaración de impuestos a tiempo: impuesto sobre la renta de las sociedades $\geq 85\%$, impuesto general sobre el consumo $\geq 95\%$, impuestos retenidos en la fuente $\geq 90\%$, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 5% de las recaudaciones. 8. Proporción de los medianos contribuyentes que presentan la declaración de impuestos a tiempo: impuesto sobre la renta de las sociedades $\geq 40\%$, impuesto general sobre el consumo $\geq 80\%$, impuestos retenidos en la fuente $\geq 65\%$, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 20% de las recaudaciones. 9. Hacer una auditoría exhaustiva de 15% de los grandes contribuyentes y de 10% de los medianos contribuyentes.

⁶ Los medianos contribuyentes son aquellos con entradas brutas anuales situadas entre J\$30 y J\$500 millones que no caen bajo la jurisdicción de la Oficina de Grandes Contribuyentes.

⁷ Cada auditoría de grandes contribuyentes debería incluir auditorías separadas para cada tipo de impuesto abonado, así como una auditoría exhaustiva del contribuyente.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
	<p>B. Fortalecer los organismos de administración de ingresos fiscales con mejoras de sus sistemas de tecnología de la información de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación del Gabinete para que la Administración Tributaria de Jamaica adjudique un contrato para el sistema integrado de tecnología de la información. 2. Aprobación del Gabinete para que la Administración Aduanera de Jamaica adjudique un contrato para la implementación de un sistema integrado de tecnología de la información aduanera. 	<p>B. Continuar el desarrollo y la implementación del sistema de tecnología de la información de los organismos de administración de ingresos fiscales de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplir los puntos de referencia provisionales para la ejecución de la fase 1⁸ del sistema integrado de tecnología de la información tributaria de la Administración Tributaria de Jamaica. 2. Cumplir los puntos de referencia provisionales⁹ para la implementación del sistema integrado de tecnología de la información de la Administración Aduanera de Jamaica, incluida la presentación obligatoria por medios electrónicos de todas las declaraciones y manifiestos de aduana¹⁰. <p>C. Plena implementación del sistema ACCPAC en la Administración Aduanera de Jamaica.</p>	<p>10. Reducir las moras de los medianos contribuyentes en el impuesto general sobre el consumo, el impuesto sobre la renta de las sociedades y los impuestos retenidos en la fuente a menos de 10% de las sumas recaudadas con cada uno de estos impuestos.</p> <p>B. Continuar el desarrollo y la implementación del sistema de tecnología de la información de los organismos de administración de ingresos fiscales de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plena ejecución de la fase 1 del sistema integrado de tecnología de la información tributaria de la Administración Tributaria de Jamaica. 2. Cumplir los puntos de referencia¹¹ para la implementación del sistema integrado de tecnología de la información de la Administración Aduanera de Jamaica, incluida la presentación obligatoria por medios electrónicos de todas las declaraciones y manifiestos de aduana. <p>C. Sistema ACCPAC en pleno funcionamiento en la Administración Aduanera de Jamaica.</p>

⁸ La fase 1 abarca la incorporación del registro de contribuyentes, el impuesto general sobre el consumo, el impuesto especial sobre el consumo y el impuesto sobre las llamadas telefónicas en el nuevo Sistema Integrado de Administración Tributaria.

⁹ Este punto de referencia será el desarrollo del prototipo de ASYCUDAWorld.

¹⁰ Por declaración de aduanas se entiende la declaración de mercancías importadas con fines comerciales.

¹¹ Este punto de referencia será la instalación del sistema ASYCUDAWorld en determinados sitios piloto y en la sede de la Aduana.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
III. Racionalización del gasto			
Contener el gasto público	III.1.a. El Gobierno de Jamaica aplica una política de cero aumentos salariales para el gobierno central a fin de alcanzar la meta de una masa salarial anual de no más de 10,6% del PIB en el ejercicio fiscal 2013-2014.	III.1.b. El Gobierno de Jamaica continúa aplicando la política de cero aumentos salariales para el gobierno central a fin de alcanzar la meta de una masa salarial anual de no más de 10,1% del PIB en el ejercicio fiscal 2014-2015 ¹² .	III.1.c. El Gobierno de Jamaica continúa manejando los aumentos salariales para el gobierno central a fin de alcanzar la meta de una masa salarial anual de no más de 9% del PIB en el ejercicio fiscal 2015-2016.
Aumentar la eficiencia y la transparencia de los organismos públicos de Jamaica	III.2.a. El Gobierno de Jamaica aprueba una versión actualizada del Plan Maestro de Racionalización de 2010 ¹³ a fin de racionalizar los organismos públicos con las siguientes medidas: A. Desinversión de entidades comerciales. B. Fusión de entidades en los casos en que sea factible para aumentar la eficiencia. C. Liquidación de entidades inactivas (actualizando la lista de entidades de esta categoría).	III.2.b. El Gobierno de Jamaica alcanza los puntos de referencia provisionales del Plan Maestro de Racionalización para racionalizar los organismos públicos, incluidos los avances especificados respecto de la privatización de tres empresas de propiedad del Estado y la fusión de dos entes reguladores.	III.2.c. El Gobierno de Jamaica continúa ejecutando el Plan Maestro de Racionalización para racionalizar los organismos públicos.
	III.3.a. El Gobierno de Jamaica aplica medidas para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de los organismos públicos de la siguiente forma: 1. Denunciar en la Procuraduría General el incumplimiento de los organismos públicos autofinanciados que no hayan presentado los informes anuales exigidos	III.3.b. El Gobierno de Jamaica aplica medidas para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de los organismos públicos de la siguiente forma: 1. Procurar que los organismos públicos autofinanciados presenten informes anuales (incluidos los estados financieros auditados) a los ministerios	III.3.c. El Gobierno de Jamaica continúa aplicando medidas para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de los organismos públicos de la siguiente forma: 1. Procurar que todos los organismos públicos presenten informes anuales (incluidos los estados financieros auditados) a los ministerios de cartera

¹² Como parte del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico, la meta de política de la masa salarial para la segunda operación se fijó en 9,7% del PIB. A pesar de mantenerse la política de cero aumentos salariales, la relación estimada entre salarios y PIB para el ejercicio fiscal 2014-2015 es de 10,1% del PIB. La desviación de la meta original obedece a que el PIB es más bajo que el estimado anteriormente y, en consecuencia, la relación entre salarios y PIB es superior a la que se fijó como meta. Durante el ejercicio fiscal 2014-2015, el PIB estimado anteriormente para el ejercicio fiscal 2013-2014 se revisó a la baja, sobre la base de los datos reales. El crecimiento y la inflación reales en el ejercicio fiscal 2014-2015 hasta la fecha también han sido más bajos que los programados, por lo que el crecimiento para el ejercicio fiscal completo es inferior al estimado.

¹³ El plan de acción demostrará que se ha tenido en cuenta la experiencia del gobierno y las lecciones aprendidas de la ejecución del Plan de acción para la racionalización de organismos públicos, presentado al Banco en 2008 en cumplimiento del compromiso de alcanzar los objetivos del Programa de Mejoramiento de la Competitividad de Jamaica (1972/OC-JA, 2297/OC-JA y JA-L1014).

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
	por ley y solicitar la consideración de procedimientos para exigir el cumplimiento de la ley.	de cartera dentro del plazo convenido de seis meses ¹⁴ a partir del final del ejercicio al cual correspondan los informes.	dentro del plazo convenido de seis meses a partir del final del ejercicio al cual correspondan los informes.
		III.4.b. Terminar el estudio patrocinado por el Banco de la situación económica y financiera de la Comisión Nacional del Agua y la Compañía de Tránsito Urbano de Jamaica.	III.4.c. Poner en práctica las recomendaciones aceptadas del estudio patrocinado por el Banco de una manera que, en la medida de lo posible, sea compatible con el marco de responsabilidad fiscal.
IV. Sostenibilidad del Sistema Nacional de Seguros			
Implementar un Sistema Nacional de Seguros sostenible desde el punto de vista fiscal	<p>IV.1.a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presenta al Gabinete un documento conceptual sobre la reforma del Sistema Nacional de Seguros en el cual se señala lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las opciones en relación con lo siguiente, así como su impacto: <ol style="list-style-type: none"> i. ajuste de la tasa de contribución; ii. ajuste de las prestaciones jubilatorias; y iii. aumento de la cobertura. 2. Los efectos diferenciados de estos ajustes en hombres y mujeres. 	<p>IV.1.b. El Gobierno de Jamaica presenta al Gabinete el libro verde sobre la reforma del Sistema Nacional de Seguros, en el cual se señala la opción preferida como resultado de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. un examen de las opciones presentadas anteriormente y de su impacto fiscal en el gobierno; 2. consultas con los interesados directos; y 3. un plan de acción con plazos y recursos para la ejecución de las reformas. 	<p>IV.1.c. Se ha establecido un marco legislativo para la reforma integral del Sistema Nacional de Seguros sobre la base del estudio actuarial patrocinado por el Banco y su impacto fiscal. Se establecerá un calendario para la reforma que abordará:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la tasa de contribución; 2. las prestaciones jubilatorias; y 3. el aumento de la cobertura.
	IV.2.a. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presenta al Gabinete un análisis actuarial del Sistema Nacional de Seguros.	IV.2.b. El Gobierno de Jamaica establece un grupo de trabajo de interesados directos en la reforma del Sistema Nacional de Seguros, con representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Planificación, el Instituto de Planificación de Jamaica, y otros representantes.	

¹⁴ Según lo convenido en el marco del Servicio Ampliado del FMI, el plazo de presentación de los informes anuales es de seis meses a partir del final del ejercicio.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
		IV.3.b. El Gobierno de Jamaica vela por que el análisis actuarial del Sistema Nacional de Seguros está a disposición del público para consultas.	
		IV.4.b. El Gabinete aprueba la emisión de instrucciones para la preparación de un proyecto de ley a fin de exigir la presentación de un análisis actuarial del Sistema Nacional de Seguros cada tres años.	IV.4.c. El Gobierno de Jamaica presenta un proyecto de ley en el Parlamento para requerir un análisis actuarial del Sistema Nacional de Seguros cada tres años.
	IV.5.a. El Gobierno de Jamaica presenta un informe que contiene lo siguiente: 1. Una evaluación de la situación actual de los equipos y programas informáticos del Sistema Nacional de Seguros. 2. Una propuesta para la creación de un sistema de información gerencial del Sistema Nacional de Seguros que pueda interconectarse con otros organismos pertinentes del gobierno.	IV.5.b. El Gobierno de Jamaica examina y aprueba el informe de evaluación de los equipos y programas informáticos y, sobre la base de la propuesta para la creación del sistema especificado de información gerencial del Sistema Nacional de Seguros, inicia el proceso de adquisiciones de los componentes que se necesitan con más urgencia ¹⁵ .	IV.5.c. Los módulos clave del sistema especificado de información gerencial del Sistema Nacional de Seguros están funcionando.

¹⁵ Esta última condición ha sido objeto de una ligera modificación para permitir la contratación de los componentes que se necesitan con más urgencia, en lugar de todo el sistema. El cambio obedece a que la evaluación del sistema de información gerencial ha revelado que hay muchos ámbitos importantes que requieren mejoras, por lo que no resulta factible incluirlos a todos en un solo contrato. No obstante, las mejoras respaldadas por esta segunda operación generarán una mejora sustancial en los servicios. Los componentes cubiertos en la presente operación son los siguientes: 1. la adquisición de los componentes básicos del sistema, es decir, los componentes de repositorio y seguridad; 2. la adquisición de los componentes de registro y contribución; 3. la determinación de los requisitos actuales y futuros de capacidad y la adquisición de una nueva plataforma operativa de equipos informáticos; y 4. la implementación e integración de estos cuatro componentes y la nueva plataforma operativa.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Condiciones para la segunda operación	Elementos activadores de la tercera operación
V. Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal			
Obtener un compromiso vinculante con la sostenibilidad fiscal a largo plazo	V.1.a. El Gabinete aprueba el documento conceptual para mejorar la gestión de las actividades fiscales del sector público sobre la base de la normativa y la emisión de las instrucciones para el asesor jurídico principal del Parlamento con respecto a la redacción de las enmiendas legislativas necesarias. La regla fiscal reforzada hará lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecerá objetivos para la reducción de la deuda especificados como la meta a mediano plazo para la relación deuda pública-PIB. 2. Permitirá el uso de mecanismos de corrección automática que se aplicarán en casos de desviaciones respecto de las metas para los saldos fiscales. 3. Establecerá una cláusula liberatoria a la cual el Parlamento podrá recurrir sólo en casos de conmociones adversas importantes. 	V.1.b. Las reglas fiscales se mejoran mediante la aprobación de la Ley (enmienda) de gestión y rendición de cuentas de los órganos públicos de 2014 y la Ley (enmienda) de administración y auditoría financieras de 2014.	V.1.c. La regla fiscal jurídicamente vinculante permanece en vigor.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/15

Jamaica. Préstamo ___/OC-JA a Jamaica
Programa Fiscal Estructural para el
Crecimiento Económico II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con Jamaica, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa fiscal estructural para el crecimiento económico II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$130.000.000 de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2015)

JA-L1051
LEG/SGO/CAN/IDBDOCS#39718961-15