

PERFIL DE PROYECTO

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Apoyo al Fortalecimiento Fiscal		
Número del proyecto:	DR-L1064		
Equipo de proyecto:	Alberto Barreix, Jefe de Equipo; Fernando Velayos; Agnes Rojas, y Dianela Ávila (IFD/FMM); Rudy Loo-Kung Agüero y Osmel Manzano (CID/CID); Jorge Enrique Mercado (ENE/CDR); Javier Luque (EDU/CHO); Laurence Telson (ICS/CDR); Belinda Pérez Rincón (FMM/CHO); Pilar Jiménez (LEG/SGO).		
Prestatario:	República Dominicana (RD)		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Hacienda		
Plan de financiamiento:	BID Capital Ordinario (OC):	Hasta	US\$300.000.000
	Local:		---
	Total:		US\$300.000.000
Salvaguardias:	Clasificación: B.13.		

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 **La situación económica y social.** Entre 2009 y 2012, la economía dominicana creció en promedio 4,9%, superior al promedio latinoamericano (3%), pero menor a lo registrado entre 2005-2008 (7,8%). Este menor dinamismo refleja el cambio en el contexto internacional ocasionado por la crisis financiera global, caracterizada por un bajo crecimiento en las economías desarrolladas, destino y fuente principal de las exportaciones del país, y de los flujos de remesas y turísticos. Esta desaceleración estructural del crecimiento, ha incidido en la evolución de los indicadores sociales. Por ejemplo, la tasa de pobreza general alcanzó 40,8% en 2011, y desde 2004 no se recuperan los niveles observados antes de la crisis bancaria del 2003 (33%).
- 2.2 **Las finanzas públicas.** La desaceleración de la economía fue acompañada por un fuerte deterioro de la posición fiscal, especialmente durante 2012, debido principalmente al incremento del gasto público asociado al ciclo electoral en el renglón de gastos de capital, y a mayores transferencias al sector eléctrico; así como a ingresos fiscales menores a los esperados¹. En efecto, la presión tributaria pasó de 16% del Producto Interno Bruto (PIB) en el 2007 al 13,8% en el 2012 y la inversión pública subió a un 6,5% del PIB en dicho año, en contraste con el promedio histórico de 3,9%. Así, el déficit del gobierno central alcanzó un

¹ Los ingresos fiscales en el 2012 alcanzaron solo el 91% de lo estimado.

significativo 6,6% del PIB en el 2012; sustancialmente mayor al 2,6% registrado en el 2011, en tanto el déficit del gobierno general llegó a un 7,9%.

Cuadro 2.1: Indicadores Económicos Seleccionados (% del PIB)

	2005	2008	2010	2012
Ingresos fiscales equivalentes^a	15,6	17,1	15,5	16,0
Ingresos tributarios	14,6	15,0	12,8	13,5
Inversión Pública	4,2	5,1	3,8	6,5
Gasto en Educación	1,7	2,2	2,2	2,4
Transferencias Corrientes al Sector Eléctrico	2,0	2,4	1,3	1,5
Déficit del gobierno general	0,8	-4,4	-4,1	-7,9
Déficit del gobierno central	-0,6	-3,5	-2,5	-6,6
Deuda Pública gobierno general	28,8	35,5	38,8	44,9
Cuenta Corriente	-1,4	-9,9	-8,4	-6,8

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2012), BID y CIAT (2012) y FMI (2012).

^a Incluye ingresos impositivos más contribuciones a la seguridad social, tanto públicas como privadas obligatorias.

- 2.3 La nueva administración ha comenzado a aplicar una estrategia de consolidación fiscal que contempla una reforma tributaria para incrementar los ingresos fiscales y medidas que apuntan a una reorientación del gasto hacia los sectores sociales, en particular, la educación. Asimismo, se prevé la contención del citado gasto y que la inversión retorne a niveles previos al periodo electoral, para lo cual se ha implementado un plan de austeridad en el gasto corriente que contempla una reducción del gasto primario de 18,2% del PIB en el 2012 a 15,7% en el 2013.
- 2.4 En materia tributaria, los principales problemas, son el diseño de varios de los impuestos, principalmente los pilares del sistema tributario, el Impuesto a la Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS o Impuesto al Valor Agregado - IVA dominicano) y el Impuesto sobre la Renta (ISR).
- 2.5 En el ITBIS, cuando los productos de la canasta básica son gravados a tasa cero, se generan problemas de fraude en el mecanismo de crédito y de una fuerte renuncia a la recaudación (gasto tributario total del ITBIS de 3,15% del PIB en 2012, el 73% de su rendimiento) que beneficia muy poco a los consumidores más humildes. En el ISR, se destacan los problemas de inequidad, al no gravarse determinadas rentas de capital (dividendos e intereses que generan una renuncia fiscal estimada en el 0,4% del PIB a una tasa de 10%), y la falta de normativa para combatir el fraude en las operaciones internacionales por maniobras de precios. Por último, en impuestos selectivos la gran dispersión de tasas, en particular, sobre los alcoholes y tabacos, perjudica su control.
- 2.6 Durante el 2012, la inversión pública dominicana se incrementó bruscamente, llegando al 6,5% del PIB, un 66% superior al promedio del decenio anterior. Si bien el país necesita una mayor formación de capital, su racionalización es necesaria para una mayor eficacia en el diseño y ejecución de los proyectos, y para estar en consonancia con su capacidad de financiamiento. En efecto, el país necesita espacio fiscal para el cumplimiento con prioridades sociales, en particular las establecidas en el Plan Decenal de Educación 2008-2018 para

mejorar su calidad. Así, durante 2012, el promedio latinoamericano de gasto público en educación fue 2,5 veces mayor que el de República Dominicana (RD) (2,4% del PIB) pese a que dicho año fue el de mayor egreso del quinquenio en el país.

- 2.7 Adicionalmente, las deficiencias de las empresas de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), a causa de una matriz de generación insuficiente y de alto costo, han generado una endémica necesidad de transferencias del Gobierno para enjugar los déficits corrientes de aquellas. Así, en 2012 las transferencias alcanzaron 1,5% del PIB por lo que, para paliar su dependencia del gobierno central, la CDEEE debe reducir las pérdidas de energía y mejorar sus ingresos y su planificación financiera.
- 2.8 Finalmente, los sistemas de administración financiera a nivel de gobierno central han tenido un notorio avance tanto en el ámbito legal como operativo. Sin embargo, persisten algunos desafíos importantes, en especial, la incompleta cobertura de ingresos de gobierno central efectuado mediante la Cuenta Única del Tesoro (CUT) con lo que se dificulta la gestión de caja y la transparencia.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Estrategia del Banco con el país y con el sector.** Este programa está alineado con la Estrategia del Banco con República Dominicana 2010-2013 (GN-2581), la cual, en su sección sobre Finanzas Públicas, señala la importancia de incrementar y mejorar la calidad del sistema tributario y la pertinencia de racionalizar el gasto, incluidas las transferencias y el fortalecimiento de su control. El programa también se enmarca en las prioridades sectoriales establecidas en el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (AB-2764), en particular para países C&D: una política fiscal sostenible que favorezca la eficiencia y la equidad. El Banco ha liderado la asistencia técnica en la reciente reforma tributaria aportando estudios de soporte y acompañando la preparación de los textos normativos², de la cooperación técnica ATN/FG-11860-DR.
- 3.2 **Objetivo y resultados esperados.** El objetivo general es reducir el déficit fiscal para fortalecer las finanzas públicas. Para ello, se propone el aumento de la recaudación y la mayor calidad de los impuestos, así como la mejora del gasto mediante la racionalización de la inversión pública, el aumento en el gasto en educación y la estabilización de las transferencias corrientes al sector eléctrico. El programa tiene los siguientes componentes:
- 3.3 **Componente 1. Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es que el entorno macroeconómico del prestatario sea consistente con los objetivos del programa y la carta de política sectorial.

² Garcimartín, C y Díaz, S. (2012), Análisis del Sistema Impositivo de la República Dominicana. Salim, J. (2012). Elaboración de la metodología para el cálculo de la evasión fiscal en el ISR.

- 3.4 **Componente 2. Incrementar la recaudación y calidad del sistema tributario.** Los problemas de política tributaria detectados están siendo abordados con importantes reformas acompañadas técnicamente por el Banco (Salim 2012; y Garcimartín y Díaz 2012). Así, en materia de ITBIS, se inició con la reducción de los productos a la tasa cero, inclusive bienes de la canasta básica, mejorando así la neutralidad. El trabajo se complementa mejorando el control y reduciendo las solicitudes de devolución del crédito fiscal (ITBIS de compras). Para mejorar la suficiencia, también se aumentó la tasa del ITBIS a 18%.
- 3.5 En materia de ISR, para mejorar la equidad, se amplió la base incluyendo a todas las rentas y ganancias de capital con una tasa de 10%, así como los dividendos de las empresas en zonas francas. Así, se implantó un moderno sistema semi-dual de imposición a la renta. Complementariamente, se incluyeron normas legales de subcapitalización y de precios de transferencia³, para la lucha contra el fraude, que deberán desarrollarse reglamentariamente y aplicarse efectivamente.
- 3.6 Dentro de los impuestos selectivos, se introdujo un impuesto a las emisiones CO₂, iniciando así la imposición medioambiental dominicana, cuya aplicación práctica se producirá paulatinamente. A su vez, se aumentó el impuesto a la circulación para financiar la mejora de infraestructura vial. Además se incrementaron los selectivos de combustibles, bebidas alcohólicas y derivados del tabaco; y se uniformiza el de alcoholes por su graduación. Todas estas medidas conseguirían, en plena vigencia, aumentar la recaudación en 1,7% del PIB, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y propias. Adicionalmente⁴, el Banco viene apoyando a la administración tributaria mediante el préstamo Fortalecimiento de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) 1902/OC-DR.
- 3.7 **Componente 3: Racionalización y control del gasto y la inversión pública.** La nueva administración que asumió a finales de 2012 implementó una corrección fiscal en la que el Banco también colaboró técnicamente en el marco del diálogo con el País. Sus pilares fueron la racionalización de la inversión pública y un plan de austeridad⁵ en el gasto corriente. En el gasto de capital se comprometió a no superar el 4,25% del PIB en 2013, compatible con la capacidad de evaluación y

³ Subcapitalización: normas de control fiscal para evitar los efectos tributarios del sobre-endeudamiento. Precios de transferencia: manejo de precios entre empresas de un mismo grupo para alterar el reparto de bases imponibles de impuesto a la renta correspondiente a cada país.

⁴ En 2009, el Banco a través del Programa de Fortalecimiento Fiscal contempló, entre otras medidas: (i) la focalización del subsidio al GLP (BonoGas) y a la electricidad y (BonoLuz) en las transferencias condicionadas (Programa Solidaridad); (ii) el ajuste y simplificación de la estructura tarifaria eléctrica y la implementación de auditorías financieras y evaluaciones operativas para las empresas públicas del sector eléctrico, y (iii) la inclusión del Marco Fiscal de mediano plazo en el presupuesto.

⁵ Entre las medidas impuestas, se destacan: (i) la prohibición de que las instituciones públicas incurran en gastos sin tener las apropiaciones correspondientes en el Presupuesto; (ii) la prohibición de gastos asociados a fiestas (o eventos de similar naturaleza), donaciones o contribuciones en provecho de terceros o de servidores estatales, adquisiciones de vehículos, remodelaciones de despachos de funcionarios y compra de mobiliario; y (iii) imposición de límites de gastos de representación y asignación de combustible (15% del sueldo base en ambos casos).

ejecución del país de proyectos de calidad. Además, para apoyar el control en el gasto de transferencias corrientes del gobierno central, el país se comprometió en 2013 a no superar las transferencias al sector eléctrico de 2012.

- 3.8 Adicionalmente, con el espacio fiscal generado por los ajustes tributarios y de la inversión pública, se han reorientado recursos para la agenda social del nuevo gobierno que planea llegar a una asignación anual⁶ a la educación del 4% del PIB (2,2% de promedio 2007-2012) durante su mandato⁷. Con base en la implementación de este paquete de medidas fiscales, se espera reducir el déficit del gobierno central en más de 3 puntos porcentuales del PIB en 2013.
- 3.9 Por otra parte, para un manejo más eficiente de la caja y del endeudamiento del país, es necesario fortalecer la programación financiera⁸ mediante la adopción de la CUT a todos los niveles del gobierno. Existe el compromiso de que al menos un 95% del ingreso del gobierno central se reciba través de la CUT a septiembre del corriente año.
- 3.10 Esta primera operación ha sido estructurada como una serie de dos préstamos de Apoyo a Reformas de Políticas Programático (PBP). Esta estructura se justifica en función de la naturaleza compleja de las medidas promovidas y de los plazos para su respectiva implementación, y en su caso, ajustar las mismas. La [Matriz de Políticas](#) preliminar muestra los compromisos programáticos a ser cumplidos en forma previa.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas no se requiere una clasificación de impacto.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación, los costos y los hitos necesarios para lograr que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) sea distribuida a la Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) el 7 de octubre de 2013; aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) por el Comité de Políticas Operativas (OPC) el 7 de noviembre de 2013; y presentación de la Propuesta de Préstamo (LP) al Directorio Ejecutivo, el 11 de diciembre de 2013. Se tiene previsto utilizar fondos administrativos para la contratación de consultores y para la realización de misiones por US\$66.950.

⁶ Esta operación coadyuvará a apuntalar financieramente la operación del Banco de Apoyo al Plan Decenal de Educación (DR-X1004 y 2293/OC-DR) para el logro de las metas en materia de calidad del gasto en educación. Para todas las ramas de la educación excepto la Universidad.

⁷ Adicionalmente, se dotó de mayores recursos para aumentar la cobertura del seguro de salud subsidiado y de los programas de asistencia social.

⁸ Esta medida complementa y se beneficia del Programa de Modernización de la Administración de Recursos Públicos (1809/OC-DR).

Anexo I

CONFIDENCIAL

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Reform / Modernization of the State-Public Expenditure Management
	Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Barreix, Alberto Daniel (ALBERTOBA@iadb.org)
	Project Title	Financial Management Program
	Project Number	DR-L1064
	Safeguard Screening Assessor(s)	Rojas, Agnes M. (agnesr@IADB.ORG)
	Assessment Date	2013-08-08
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Rojas, Agnes M. (agnesr@IADB.ORG)
	Title:	
	Date:	2013-08-08

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo del programa es la recuperación de las finanzas públicas para la sostenibilidad fiscal, por lo que no se espera que genere impactos sociales o ambientales negativos. Asimismo, de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación de impacto sobre el medio ambiente.

ÍNDICE DE ACTIVIDADES Y TRABAJO SECTORIAL EJECUTADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
(1) Sistema tributario	Análisis del sistema impositivo de la República Dominicana	Agosto de 2012	IDBDOCS-#37128315
(2) Sistema tributario	Informe de consultoría de asistencia técnica sobre la metodología de evaluación de incentivos fiscales.	Julio de 2011	IDBDOCS-#37960356
(3) Evasión tributaria	Elaboración de la metodología para el cálculo de la evasión en el Impuesto sobre la Renta (ISR)	Abril de 2011- aprobado 2012	IDBDOCS-#38047267
(4) Racionalización de gasto	Revisión del gasto público de República Dominicana	Junio de 2012	Confidencial
(5) Sistema tributario y racionalización del gasto	<i>Fiscal policy for development in the Dominican Republic</i>	2013	http://www.oecd.org/countries/fiscal-policy-e-book
(6) Racionalización del gasto	Evaluación de medio término del préstamo 1809/OC-DR – Programa de Modernización de la Administración de los Recursos Públicos	Julio de 2013	Confidencial
(7) Sector eléctrico	Análisis actualizado de la situación del sector eléctrico de la República Dominicana	Concluido	Confidencial
(8) Estrategia de país	<i>Dominican Republic – Country Program Document 2013</i>		CP-3480

Anexo V

CONFIDENCIAL