

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPÚBLICA DOMINICANA

PROGRAMA DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA FORMALIDAD

(DR-L1072)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Joan Prats (IFD/CMF), Jefe de Equipo; María Carina Ugarte (IFD/CTI), Jefa de Equipo Alterna, Agustina Calatayud (IFD/CMF); Raúl Novoa (CMF/CDR); María Victoria Fazio (SCL/LMK); Ignacio De León IFD/CTI); Louis-François Chrétien (LEG/SGO) y Annabella Gaggero (IFD/CMF).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Mejora de la Productividad y la Formalidad		
Número del Proyecto:	DR-L1072		
Equipo de Proyecto:	Joan Prats (IFD/CMF), Jefe de Equipo; María Carina Ugarte (IFD/CTI), Jefa de Equipo Alternativa, Agustina Calatayud (IFD/CMF); Raúl Novoa (CMF/CDR); María Victoria Fazio (SCL/LMK); Ignacio De León (IFD/CTI); Louis-François Chrétien (LEG/SGO) y Annabella Gaggero (IFD/CMF).		
Prestatario:	República Dominicana		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Hacienda		
Plan de Financiamiento:	BID:	US\$	100 millones
	Total:	US\$	100 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	B.01, B.03 y B.13	
	Clasificación:	No requerida	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes e identificación del problema

- 2.1 **Contexto macroeconómico**¹. Entre 1990 y 2012, República Dominicana ha sido uno de los países de la Región con mayor crecimiento del PIB (5,1%)². En 2013 el PIB real de República Dominicana creció por encima del 4% y el déficit de la cuenta corriente se situó en 4,2% del PIB (2,5 puntos porcentuales menos que el año anterior), debido principalmente al crecimiento de las exportaciones de la nueva producción de oro, la mejora del turismo y menores importaciones. El déficit del gobierno central disminuyó por debajo de 3% del PIB (3,6 puntos porcentuales menos que el año anterior). Las previsiones de crecimiento para 2014-2016 se sitúan en torno al 5%, cifra inferior al crecimiento potencial del país, que es cercano al 6%³.
- 2.2 **Estructura económica y productiva**. Los principales sectores económicos del país son las manufacturas (25% del PIB entre 2006 y 2012), el transporte y las comunicaciones (24%), el comercio (10%) y los hoteles y restaurantes (7%). La estructura económica se caracteriza por una elevada informalidad⁴ y la importancia

¹ Datos en base a Fondo Monetario Internacional (FMI), Artículo IV, 2013 y *World Economic Outlook* (WEO)

² Únicamente por detrás de Panamá y Chile.

³ Véase Johnson, C. 2013. *Potential Output and Output Gap in Central America, Panama and Dominican Republic*, IMF WP13/145.

⁴ El 70% de los trabajadores asalariados en la RD no cotizan a la seguridad social (informalidad legal). A su vez, el crecimiento del autoempleo ha sido muy importante, pasando del 37% en 2003 al 41% en 2011; mientras que la denominada “informalidad productiva” (que incluye a los empleados en empresas de menores de cinco empleados, el autoempleo, y la ocupación en categorías laborales de muy baja productividad) ha aumentado de 53% en 2000 a 58% en 2012.

de las MIPYME en la generación de empleo y la estructura empresarial⁵. Pese a su crecimiento en las últimas dos décadas, la economía del país no ha promovido un cambio estructural positivo, en el sentido de que la generación de empleo se ha concentrado en empresas de sectores de baja productividad y elevada informalidad como son los servicios y, en particular, el comercio mayorista y minorista⁶. Esta tendencia limita el crecimiento de la productividad agregada de la economía, que sigue siendo muy inferior a los países de mejor desempeño⁷. La menor productividad relativa afecta a empresas en todos los sectores (siendo mayor el impacto en los sectores de comercio y servicios) y sobre todo a las PYME, cuya productividad relativa promedio es equivalente a tan sólo un 6% de las empresas norteamericanas de similar tamaño⁸.

- 2.3 **Desafío de políticas.** Uno de los principales desafíos para el crecimiento del país es desarrollar un programa de reformas destinadas a reducir las distorsiones que impiden el crecimiento de las empresas más productivas. Entre las distorsiones señaladas por los diagnósticos internacionales y las encuestas a empresas se encuentran⁹: (i) las infraestructuras, especialmente las energéticas; (ii) el nivel de capital humano; (iii) la calidad de la administración y del clima de inversión; (iv) el acceso al financiamiento; y (v) la regulación laboral y de la seguridad social. Por motivos de alcance, este programa atenderá los tres últimos aspectos.

B. Instituciones, informalidad y productividad

- 2.4 Las instituciones que regulan la actividad económica y financiera afectan los costes relativos de operar en el sector formal o informal. En contextos en los que los costes de acceder al financiamiento o de tratar con la administración pública son muy elevados, las ventajas relativas de operar en el sector formal se reducen¹⁰. Lo mismo sucede cuando la regulación laboral grava en exceso al trabajador formal respecto al informal¹¹. Como las empresas informales tienen menos oportunidades para crecer ya que tienen un acceso limitado al crédito y además tienen incentivos a permanecer pequeñas para no ser detectadas, su productividad

⁵ Las MIPYME constituyen el 97% de las empresas (24% son Pequeña y Mediana Empresa (PYME)) y representan el 30% del PIB. Consejo Nacional de Competitividad (CNC), 2012.

⁶ Véase Abdullaev, U. y Estevao, M. 2013. *Growth and Employment in the Dominican Republic. Options for Job-Rich Growth. IMF Working Paper*. 2013.

⁷ Desde finales de la década de 1990, la productividad de la economía dominicana se ha estancado con respecto a la de los países más avanzados (en alrededor del 65% de la productividad de Estados Unidos) y por debajo de la de los países de mejor desempeño en América Latina y el Caribe.

⁸ BID (2013), Nota Técnica sobre Desarrollo Productivo en República Dominicana, mimeo. No existen datos para las microempresas.

⁹ Véase por ejemplo FMI, Artículo, IV, 2013; *Enterprise Surveys*, 2011; y Op. Cit. 6.

¹⁰ Para un modelo cuantitativo sobre cómo el sistema financiero, el clima de negocios y las relaciones laborales afectan los niveles de productividad e informalidad véase D'Erasmus, P N. y Moscoso Boedo, H., 2012. *Financial structure, informality and development, Journal of Monetary Economics*, vol. 59.

¹¹ Para un análisis completo véase Levy, 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington DC, Estados Unidos.

tiende a ser más baja¹². Es por ello que la mejora en las instituciones y regulaciones que afectan el acceso al financiamiento, el clima de negocios e inversión, y el mercado de trabajo son fundamentales para mejorar los niveles de formalidad y productividad.

- 2.5 **Acceso a financiamiento.** Tras la fuerte crisis financiera de 2003-2004¹³, los indicadores del sistema financiero de República Dominicana han mejorado muy significativamente (FMI, Artículo IV, 2013)¹⁴. Sin embargo, los niveles de crédito del sector privado siguen siendo muy bajos en comparación con el promedio de los países de renta media (23% y 35% respectivamente en 2012); y también la eficiencia de la intermediación es baja en términos comparados (entre 2000 y 2012 el margen de interés neto en el país superó el 10%, casi el doble que el promedio de los países de renta media y de la región). A su vez, la protección de los derechos de prestatarios y prestamistas es débil y los procesos de quiebras caros, costosos, y con niveles de recupero muy bajos. Esta situación se expresa en niveles muy elevados de colateral exigidos a las empresas y en una fuerte dificultad de acceder al sistema bancario, especialmente para financiar inversiones por parte de las PYMES¹⁵. Siguiendo las recomendaciones de diversos diagnósticos¹⁶, la contribución del sector financiero a una mejor asignación de recursos productivos puede verse beneficiada de mejoras en las siguientes áreas: (i) fortalecimiento de la regulación para la estabilidad y la eficiencia de la intermediación financiera; (ii) desarrollo de nuevas instituciones para el financiamiento del desarrollo productivo; y (iii) mejora en la infraestructura legal en la que operan las instituciones financieras.
- 2.6 **Clima de negocios, competencia e innovación.** A pesar de los avances en el marco institucional y normativo de apoyo al desarrollo productivo, aún persisten debilidades en el clima de negocios, ausencia de competencia en sectores económicos clave y baja inversión en innovación que contribuyen al déficit de productividad. El informe *Doing Business* 2014 coloca al país en el puesto 117/189 en la facilidad para hacer negocios, cinco posiciones por debajo del año anterior e inferior a la media regional (100). Además, se cuenta con un bajo nivel de inversión en I+D+i; bajo nivel de empresas con certificación de calidad

¹² Para una caracterización de los niveles más bajos de productividad de las empresas informales en LAC puede verse el trabajo de Perry y otros (2007). *Informality in LAC - A Barrier to Growth and Social Welfare*. Banco Mundial.

¹³ Entre 2003 y 2004 se registró la peor crisis bancaria de la historia dominicana. El costo de la quiebra por actividades fraudulentas de tres grandes bancos alcanzó una suma equivalente al 20% del PIB. La magnitud de esa crisis, que afectó a casi un millón de depositantes, obligó a las autoridades a realizar un rescate masivo. Esto provocó un aumento significativo de la oferta de dinero, elevando la tasa de inflación y el tipo de cambio. La contrapartida de ese rescate fue el incremento de la deuda cuasifiscal del Banco Central.

¹⁴ El coeficiente medio de adecuación de capital del sistema bancario a diciembre de 2013 fue de 14,6% y la tasa de morosidad se redujo a 1,9%, mientras que se han realizado progresos importantes en la aplicación de la supervisión basada en el riesgo.

¹⁵ En la RD cerca el valor del colateral necesario para pedir un préstamo es del 234% del préstamo, frente al 197% de la región. Asimismo, únicamente el 35% de las PYMES financian sus inversiones con crédito bancario, frente al 60% de las grandes empresas. *Business Surveys*, Banco Mundial-BID.

¹⁶ Véase BID (2013), Op. Cit; Foro Económico Mundial (2014), Índice de Competitividad Global; FSAP, 2009.

internacionalmente reconocidas, y bajo conocimiento por parte de las empresas del valor de su propiedad intelectual¹⁷. De acuerdo con estos diagnósticos e indicadores internacionales, el país muestra áreas importantes de reforma en materia de: (i) simplificación y mejora de los procesos administrativos destinados a la creación de empresas; (ii) desarrollo de las instituciones y regulación para fortalecer la competencia en el mercado; y (iii) desarrollo y coordinación de las instituciones para el desarrollo productivo, especialmente las destinadas a promover la I+D+i, la propiedad intelectual y el sistema nacional de calidad.

- 2.7 **Regulación laboral y de la seguridad social.** La regulación actual de la seguridad social en República Dominicana¹⁸ diferencia las contribuciones según condición laboral y únicamente aplica el régimen contributivo a los asalariados. Esta situación incrementa los costes del trabajador asalariado formal¹⁹ y crea incentivos a la informalidad. Así, según los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza del Trabajo, se observa una caída en el porcentaje de trabajadores asalariados (39% en 2003 a 34 % en 2011) y un aumento en el porcentaje de trabajadores por cuenta propia no profesionales (de 37% a 41% entre 2003 y 2011). En este sentido, una nueva estrategia de diseño de la seguridad social es fundamental para contribuir a la creación de empleo formal y a la expansión de la productividad agregada²⁰. Esta estrategia debería actuar como una hoja de ruta para: (i) promover cambios en la legislación de la seguridad social que permitan formalizar e incluir a los trabajadores no asalariados al sistema de seguridad social; y (ii) establecer mecanismos de coordinación y consolidación de registros administrativos, fiscales y de seguridad social para generar una base de datos de las personas que nunca hayan tenido un trabajo formal y monitorear su situación.

C. Alineación con los objetivos de desarrollo de la Estrategia de país

- 2.8 La operación se encuentra alineada con el objetivo estratégico de incrementar la productividad de la MIPYME con potencial de crecimiento y su acceso a mercados establecido en la Estrategia de país. Asimismo, se alinea con las prioridades de la

¹⁷ En RD los recursos destinados a I+D+i llegan sólo al 0,25% del PIB, comparado al promedio de la región de 0,67%; sólo el 11% de empresas cuentan con certificación de calidad internacionalmente reconocida frente al 17% de la media regional; y, de acuerdo con estadísticas de OMPI, en 2012 apenas 18 patentes fueron presentadas por empresas residentes (frente a 264 extranjeras).

¹⁸ La Ley 87-01 del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) sólo se implementó plenamente para trabajadores asalariados, estableció tres regímenes de financiamiento para el sistema de seguridad social en pensiones y salud según la condición laboral (asalariado o no asalariado) y según nivel de ingreso: régimen contributivo (sólo para asalariados), contributivo-subsidiado (sólo para no asalariados) y subsidiado (sólo para no asalariados y desempleados en condiciones de pobreza).

¹⁹ Según un estudio de ADECCO (2009), si bien el nivel de los salarios en el país es bajo, los sobrecostos laborales que se calculan sobre la base del salario del trabajador, son equivalentes al 65% del salario, situándose entre los más altos de América Latina como porcentaje del salario. Los sobrecostos incluyen contribuciones tales como cotizaciones al sistema de pensiones, seguro familiar de salud, seguro de salud complementario, seguro de accidentes de tránsito, Infotep, bonificación, salario Navidad, vacaciones, preaviso y cesantía. ADECCO Dominicana, Informe Costos Laborales LATAM, 2009.

²⁰ Pagés-Serra, C. (2010). La era de la Productividad. DIA. (BID).

Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, el cual posee dentro de sus objetivos elevar la eficiencia, capacidad de inversión y la productividad de las MIPYME.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y RIESGOS DEL PROGRAMA

- 3.1 **Objetivos del programa.** El programa tiene como objetivo general la mejora de la productividad agregada, que se logra a través de tres objetivos específicos: (i) fortalecimiento de la regulación financiera para la mejora de la productividad; (ii) mejora del clima de negocios, la competencia y la innovación; y (iii) mejora del régimen laboral y de seguridad social.
- 3.2 El programa se propone bajo la modalidad programática con dos operaciones individuales y secuenciales, de acuerdo con las Guías de los Préstamos Programáticos de Reforma de Políticas (GN-2200-13 y CS-3633). La segunda operación profundizará los aspectos iniciados bajo la primera.
- 3.3 El programa de reformas propuesto se desarrolla a través de los siguientes componentes y subcomponentes. **Componente I. Estabilidad Macroeconómica.** **Componente II. Fortalecimiento de la regulación financiera.** Los subcomponentes serán: (i) fortalecimiento regulatorio para la estabilidad de la intermediación financiera; (ii) desarrollo de instituciones e instrumentos para el financiamiento del desarrollo productivo; y (iii) mejoras en el régimen de colaterales y garantías. **Componente III. Mejora del clima de negocios e innovación.** Los subcomponentes serán: (i) mejora y simplificación de los procesos administrativos para la apertura de empresas; (ii) fortalecimiento de la competencia; y (iii) impulso de las instituciones de desarrollo productivo en materia de calidad e innovación. **Componente 4. Mejora de la regulación de la seguridad social y laboral.** Los subcomponentes serán: (i) desarrollo de un nuevo marco laboral y de la seguridad social que reduzca las distorsiones en el mercado de trabajo; y (ii) mejora de los sistemas de información de registros fiscales y de la seguridad social.
- 3.4 De acuerdo con las Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y manual OP-703), esta operación de apoyo a reformas de políticas no tendrá impacto directo o significativo ni en el medio ambiente ni en los recursos naturales, por lo que no será necesario implementar salvaguardias ambientales durante su preparación y ejecución.

IV. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 4.1 La preparación de la presente operación requerirá un presupuesto de US\$78.400. El cronograma de preparación contempla que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) se distribuirá al QRR el 7 de julio de 2014 y que la Propuesta de Préstamo sería considerada por el Directorio Ejecutivo el 15 de octubre de 2014.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	FINANCIAL MARKETS-FINANCIAL REGULATION AND SUPERVISION
Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Prats Cabrera, Joan Oriol (JOANP@iadb.org)
Project Title	Productivity and Formality Improvement Program
Project Number	DR-L1072
Safeguard Screening Assessor(s)	Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org)
Assessment Date	2014-05-15

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Type of operation for which disaster risk is most likely to be low .	(B.01) Disaster Risk
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	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	(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:	Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org)
Title:	Operations Analyst
Date:	2014-05-15

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

1. El programa tiene como objetivo general la mejora de la productividad agregada. Para ello, el programa tendrá cuatro áreas de intervención: (i) estabilidad marcoeconómica; (ii) fortalecimiento de la regulación financiera; (iii) mejora del clima de negocios e innovación; y (iv) mejora de la regulación de la seguridad social y laboral.
2. El programa se propone bajo la modalidad programática con dos operaciones individuales y secuenciales, de acuerdo con las Guías de los Préstamos Programáticos de Reforma de Políticas (GN-2200-13 y CS-3633).
3. Por lo anterior, y de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703), este programa no requiere clasificación. Adicionalmente, los cambios de política realizados en el marco de esta operación no tendrán efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL

Tema	Descripción	Fecha	Referencias e hipervínculos
Consideraciones técnicas y diseño	Se concretará la matriz de políticas con base en las prioridades del gobierno y las necesidades de fortalecimiento de la regulación financiera, la mejora del clima de negocios e innovación y la mejora de la regulación de la seguridad social y laboral. Se enviará a las autoridades un borrador de la matriz de políticas.	Marzo 2014	2014. Fondo Monetario Internacional (FMI).
	Ley 1-12. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.	2012	República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
	Mejorando el Clima de Negocios en la República Dominicana. Memorandum actualizado de reformas.	Febrero 2014	2014. Banco Mundial.
	<i>Doing Business 2014. Economy Profile: Dominican Republic.</i>	2014	2014. Banco Mundial.
	República Dominicana. Estrategia del BID con el País (2013-2016)	Noviembre 2013	2013. Banco Interamericano de Desarrollo.
	<i>Potential Output and Output Gap in Central America, Panama and Dominican Republic</i>	Junio 2013	<i>Johnson, C. (2013). IMF Working Paper. WP/13/145.</i>
	Nota de política sobre la seguridad social en pensiones en la República Dominicana.	Septiembre 2012	Banco Interamericano de Desarrollo.

Tema	Descripción	Fecha	Referencias e hipervínculos
Aspectos institucionales	Plan Estratégico Institucional 2013-2016.	2013	República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
Gestión Financiera/Temas Fiduciarios/control contexto	No aplica.	N/A	
Análisis Costo-Beneficio del Proyecto	A desarrollar durante la preparación del proyecto.	Agosto 2014	
Salvaguardias ambientales y sociales.	Filtro de Políticas de Salvaguardias, Anexo II del Perfil de Proyecto.	Mayo 2014	El programa no requiere clasificación.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).