

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REPUBLICA DOMINICANA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo para el Fortalecimiento de la Política Tributaria y la Mejora de la Calidad del Gasto Público
▪ Número de CT:	DR-T1220
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Zaltsman, Teodoro Ariel (IFD/FMM) Líder del Equipo; Barreix, Alberto Daniel (IFD/FMM); Castillo Arias, Awilda Margarita (CID/CDR); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Encarnacion Encarnacion, Yonaida M. (CID/CDR); Garcia Rodriguez, Yocauris Del Carmen (CID/CDR); Gonzalez Diaz, Sorangel (IFD/FMM); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Kirkagaccli, Romina Emanuela (VPC/FMP); Marmolejos, Jenniffer Elena (CID/CDR); Nathalia Gonzalez (IFD/FMM); Reyes-Tagle, Gerardo (IFD/FMM); Salabie, Denise Ann (VPC/FMP); Valencia Arana, Oscar Mauricio (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	7 Abr 2021.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$185,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	36 meses (incluye periodo de ejecución):
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de octubre de 2021
▪ Tipos de consultores:	Individuales, firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CDR-Rep República Dominicana
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Objetivo.** El objetivo de esta CT es apoyar los esfuerzos de la República Dominicana (RD) para fortalecer sus políticas tributarias y mejorar la calidad del gasto público.

2.2 **Justificación.** La economía de RD es la más grande de América Central y el Caribe y, entre 2006 y 2019, registró una de las tasas de crecimiento promedio (5,5% anual) más altas de América Latina y el Caribe (ALC) (2.4% anual, en promedio). Sin embargo, y a pesar de tener uno de los niveles de gasto público más bajos de ALC (16,6% del PIB en 2019, frente a un promedio de 27,1% del PIB en ALC en su conjunto), incluso antes de que irrumpiera la pandemia del COVID-19, el sector público dominicano llevaba más de 10 años consecutivos incurriendo déficit, lo cual fue dando lugar a un nivel de endeudamiento creciente. Para fines de 2019, la deuda

del sector público no financiero representaba 42,9% del PIB, y el pago de intereses insumía el 18,8% de los ingresos fiscales¹.

- 2.3 Al igual que en el resto de la región, la pandemia impactó fuertemente tanto en el nivel de actividad económica como en las finanzas públicas. En 2020 la economía se contrajo en un 6,7%, los ingresos fiscales cayeron en un 9,5% y el gasto total aumentó en un 38,2% con respecto a 2019. El sector público no financiero cerró el año con un déficit del 7,6% y un nivel de endeudamiento equivalente al 57% del PIB. Si bien la actividad económica ha comenzado a recuperarse y se espera que la recaudación retorne progresivamente a sus niveles históricos, la necesidad de seguir dando respuesta a las consecuencias de la pandemia seguirá presente por un tiempo indeterminado, lo cual seguramente mantendrá el gasto público en niveles superiores a los que se habían venido registrando hasta 2019. Esto implica que la necesidad de resolver el desequilibrio fiscal del país se ha vuelto mucho mayor y apremiante².
- 2.4 El Gobierno se propone abordar este gran desafío impulsando una reforma fiscal que todavía está diseñando, y que incluirá tanto una reforma tributaria como importantes medidas de racionalización y mejora de la calidad del gasto público.
- 2.5 Es sabido que la baja recaudación tributaria de RD (14,4% del PIB en 2019, comparado con un promedio regional de 24% del PIB) se debe tanto a un alto nivel de incumplimiento tributario como a que una muy alta proporción de la base imponible potencial se encuentra exenta o gravada a tasas reducidas o a tasa cero. Sumado a esto, la gran cantidad de exenciones y la multiplicidad de tasas de los principales impuestos no sólo reducen la base imponible, sino que además dificultan mucho la fiscalización del cumplimiento tributario³. La reforma impositiva en preparación buscará ampliar la base imponible y simplificar el sistema tributario en general. Esta CT se propone contribuir al éxito de la reforma tributaria financiando estudios clave para su preparación y brindando asistencia técnica al Ministerio de Hacienda (MH) para la redacción de las propuestas de adecuación de la legislación vigente que resulten necesarias para la implementación de la reforma.
- 2.6 Desde el punto de vista del gasto público, distintas estimaciones sugieren que además de comparativamente bajo, es poco eficiente. De acuerdo con Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018)⁴, el “malgasto” en RD representa el 3,8% del PIB, lo que implica un 23,8% del gasto público total. Entre las principales medidas que el Gobierno tomó hasta el momento en respuesta a esta situación, se encuentran el fuerte impulso que se le dio a la firma del “Pacto Eléctrico”⁵, la adopción del Plan General para la Reforma y Modernización de la Administración Pública⁶, y la puesta en práctica de un plan de austeridad y racionamiento del gasto dentro del Poder Ejecutivo Nacional y de los organismos autónomos y descentralizados del Gobierno Central⁷. Otra forma en la

¹ Los datos referentes a RD tienen por fuente al Banco Central de la República Dominicana (BCRD); los referidos a ALC, al World Economic Outlook (WEO) de octubre de 2020.

² Datos del BCRD.

³ Propuestas de Reforma Tributaria para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de República Dominicana, Jorratt, M. (2019).

⁴ [Mejor Gasto para Mejores Vidas: Cómo América Latina Puede Hacer Más con Menos. Banco Interamericano de Desarrollo](#), Izquierdo, A., Pessino C. y Vuletin G. (2018).

⁵ El [Pacto Eléctrico](#), se firmó el 25 de febrero de 2021 y en él se sentaron las bases para avanzar hacia la progresiva sostenibilidad económica y financiera de este sector que, entre 2015 y 2019 requirió subsidios públicos por el equivalente a entre 2,5% y 4,8% del gasto público total.

⁶ Ver [Decreto Nro. 149-21, del 11 de marzo de 2021](#).

⁷ Ver [Decreto Nro. 396-21, del 20 de junio de 2021](#).

que el Gobierno de la RD se propone impulsar la mejora continua en la calidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos es avanzando hacia la plena implementación de la presupuestación plurianual por resultados. Esta CT se propone contribuir a estos esfuerzos a través de la realización de un diagnóstico de necesidades inicial, el desarrollo y el apoyo a la implementación de propuestas de adecuación de normativas, procesos, metodologías y/o instrumentos existentes a los requerimientos de la presupuestación plurianual por resultados, y el diseño e implementación de un plan de capacitación para los equipos técnicos de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) del MH y del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) que participan en las diferentes etapas del proceso presupuestario.

- 2.7 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con el tema transversal sobre Capacidad Institucional y Estado de Derecho, por medio del fortalecimiento de la política tributaria y de la capacidad institucional del Ministerio de Hacienda y otros organismos gubernamentales para asegurar la calidad del gasto público. La CT contribuye al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 del Grupo BID (GN-2727-12) mediante los indicadores de: (i) países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas; y (ii) instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas, y también a los resultados esperados del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1) a través de su alineación con el objetivo de contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano. Igualmente, la CT contribuye a la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), y es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8) en las siguientes dimensiones: (i) aumentar la recaudación de impuestos; y (ii) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y de la prestación de servicios.
- 2.8 **Estrategia del Banco con el país.** La CT se alinea con la Estrategia de País del Grupo BID con República Dominicana 2017-2020 (GN-2908), actualmente vigente⁸, a través de los siguientes objetivos estratégicos: (i) aumentar la eficiencia del sistema tributario; y (ii) aumentar la eficiencia y transparencia del gasto público.
- 2.9 **Contribución al programa operativo del Banco.** Los objetivos y las actividades propuestas para esta CT se complementan con los del Programa de Mejora de la Eficiencia de la Administración Tributaria y de la Gestión del Gasto Público en República Dominicana ([4114/OC-DR](#)), el proyecto Apoyo a la Gestión Macrofiscal en República Dominicana ([ATN/OC-16547-DR](#)) y el Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria e Inversión Pública en República Dominicana ([ATN/KR-17905-DR](#)), que se encuentran actualmente en ejecución. Estos proyectos buscan contribuir al aumento de la recaudación tributaria a través del fortalecimiento institucional de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), el aprovechamiento de las tecnologías digitales para la mejora continua de la administración tributaria y/o la realización de estudios que servirán de insumos para la preparación de la propuesta de reforma tributaria en la que está trabajando el Gobierno. En lo que respecta a la mejora de la calidad del gasto público, los tres

⁸ La Estrategia de País 2021-2024 está actualmente en proceso de preparación y discusión con el Gobierno, y se prevé que esta alineación permanezca inalterada.

proyectos mencionados están financiando las siguientes actividades: implementación del marco de gasto de mediano plazo; fortalecimiento del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) y mejora de los procesos de ejecución presupuestaria; reingeniería de gasto público; fortalecimiento de la capacidad del MH para evaluar la calidad del gasto salarial y monitorear el desempeño de las empresas públicas, entre muchas otras.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1: Mejora de la Política Tributaria (US\$70,000).** El objetivo de este componente es elaborar insumos clave para el diseño y la implementación exitosa de la reforma tributaria. El componente financiará las siguientes actividades: (i) análisis de equilibrio general dinámico estocástico, que permita evaluar los efectos agregados de las distintas medidas tributarias bajo consideración, combinado con el de las medidas de gasto, sobre la recaudación tributaria, el nivel de actividad económica, la inversión, la distribución del ingreso, y la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo; (ii) estudios complementarios sobre opciones de reforma de impuestos específicos; y (iii) elaboración de propuestas de modificación de la legislación tributaria vigente.
- 3.2 **Componente 2: Fortalecimiento de los Fundamentos para la Presupuestación Plurianual por Resultados (US\$115,000).** El objetivo de este componente es contribuir a la implementación de la presupuestación plurianual por resultados en el sector público dominicano. Para ello se propone financiar las siguientes actividades: (i) diagnóstico de necesidades y desarrollo de plan de acción; (ii) desarrollo de propuestas de adecuación de los procesos, las metodologías y/o instrumentos ya existentes y de un plan de capacitación para los equipos técnicos de la DIGEPRES y el MEPyD que participan en distintas etapas del proceso presupuestario; y (iii) implementación del plan de capacitación y acompañamiento técnico para la implementación de las propuestas de adecuación de la normativa, los procesos, las metodologías y/o los instrumentos relacionados con la presupuestación plurianual por resultados ya existentes.
- 3.3 **Resultados esperados.** Al finalizar la ejecución de esta CT se espera que: (i) el MH cuente con una propuesta de reforma tributaria lista para ser presentada y aprobada por el Congreso, que esté sólidamente respaldada por análisis empíricos rigurosos de su rendimiento esperado en términos de recaudación y de sus efectos esperados sobre la actividad económica, la distribución del ingreso y la sostenibilidad fiscal; y (ii) que estén dadas las condiciones, desde el punto de vista de la manera en la que están estructurados los procesos de planificación y presupuestación, la disponibilidad de metodologías e instrumentos, y de las capacidades técnicas de los equipos técnicos de la DIGEPRES y el MEPyD que participan de las distintas etapas del proceso presupuestario para poner en práctica la presupuestación plurianual por resultados en al menos parte del sector público dominicano.
- 3.4 **Presupuesto.** El presupuesto total de la CT es de US\$185,000, los cuales serán financiados por el Banco a través del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS). El proyecto no contempla contrapartida local.

Cuadro 1. Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
------------	-------------	------------------------------	----------------------

Componente 1	Análisis de equilibrio general de la reforma fiscal	15,000	15,000
	Estudios complementarios sobre opciones de reforma de impuestos específicos	20,000	20,000
	Propuesta de modificación de legislación tributaria vigente	35,000	35,000
Componente 2	Diagnóstico de necesidades y plan de acción	35,000	35,000
	Diseño de propuestas y del plan de capacitación	50,000	50,000
	Implementación del plan de capacitación y acompañamiento técnico para la implementación de las otras propuestas	30,000	30,000
Total		185,000	185,000

- 3.5 **Supervisión.** La responsabilidad fiduciaria por el uso de los recursos y por el cumplimiento con las políticas del Banco durante la ejecución de esta cooperación técnica estará a cargo del jefe de equipo de proyecto.
- 3.6 **Monitoreo y evaluación.** El monitoreo de la ejecución se realizará tomando como base: (a) la planificación físico-financiera plasmada en la matriz de resultados y en el plan de adquisiciones de la CT; y (b) los cronogramas de actividades planteados en el plan de trabajo de cada consultoría. La información sobre el grado de avance y las lecciones extraídas de la ejecución se documentará a través de los Informes Anuales de CT para Donantes. La evaluación final de la CT reportará también el grado de logro de las metas de los indicadores de resultado identificados en la matriz de resultados, y abordará todos los aspectos del desempeño de la CT requeridos en el Informe Final de CT para Donantes.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A petición del Gobierno, la CT será ejecutada por el Banco. La ejecución se realizará en estrecha colaboración con la Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAyPF) y la DIGEPRES del MH y con el MEPyD.
- 4.2 La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores o firmas, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto.
- 4.3 Las actividades de esta CT serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28.
- 4.4 La ejecución por parte del Banco se justifica por su amplia experiencia en las temáticas de esta CT y en la ejecución de CTs en estas áreas tanto en RD como en muchos otros países de la región. Estos atributos permitirán que la ejecución de los productos de la CT se lleve a cabo en tiempo y forma. Asimismo, dada la ya mencionada complementariedad entre las actividades de esta CT y varias de las que se están financiando a través del préstamo de inversión ([4114/OC-DR](#)) y las otras CT

([ATN/OC-16547-DR](#); [ATN/KR-17905-DR](#)) del Banco que se encuentran actualmente en ejecución, la ejecución de esta CT por parte del propio Banco ayudará a asegurar una adecuada coordinación y a potenciar las sinergias entre todas ellas. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Anexo II del documento OP-619-4.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Los principales riesgos de esta CT son que, una vez completados los productos y las actividades que financia, la reforma tributaria no logre la aprobación legislativa y que las herramientas y las metodologías desarrolladas en el marco del Componente 2 no se utilicen en una medida suficiente como para mejorar la toma de decisiones presupuestarias.
- 5.2 El primero de estos dos riesgos se encuentran fuera del control del proyecto y del MH. De todos modos, cabe esperar que los productos del Componente 1 contribuyan a disipar varias de las inquietudes más comúnmente asociadas con la adopción de reformas tributarias y que esto facilite el logro de los consensos necesarios para su aprobación.
- 5.3 Para mitigar el segundo riesgo se espera que el alto involucramiento de los funcionarios de la DIGEPRES y del MEPyD que participan en las distintas etapas del proceso presupuestario en las actividades que derivarán en las mejoras de los procesos, metodologías y herramientas asociadas con la presupuestación plurianual por resultados y el programa de capacitación destinado a ellos previsto en el Componente 2 jueguen un rol clave.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevén excepciones para las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dada la naturaleza de la CT no se prevén impactos ambientales ni sociales negativos, por lo que de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP 703), esta operación ha sido clasificada en la categoría [C](#).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - DR-T1220](#)

[Matriz de Resultados - DR-T1220](#)

[Términos de Referencia - DR-T1220](#)

[Plan de Adquisiciones - DR-T1220](#)