

APOYO A LA GESTIÓN MACROFISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

DR-T1153

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 08 de agosto de 2017 suscrita por Dimas Tejero (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en los mencionados fondos, hasta la suma de **US\$275.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida hasta el 13 de diciembre del 2017. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

CERTIFICADO:	<u>Original firmado</u> Sonia M. Rivera Jefe de División Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento ORP/GCM	<u>12/04/2017</u> Fecha
APROBADO:	<u>Original firmado</u> Vicente Fretes Cibils Jefe de División División de Gestión Fiscal IFD/FMM	<u>12/05/2017</u> Fecha

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	República Dominicana
▪ Nombre de la CT	Apoyo a la Gestión Macrofiscal en República Dominicana
▪ Número de CT:	DR-T1153
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Belinda Pérez (FMM/CDR), Jefe de equipo; Alberto Barreix (FMM/CCR); Jefe de equipo Alterno; Denise Salabie y Willy Bendix (FMP/CDR); Mónica Lugo (LEG/SGO); Awilda Castillo (CID/CDR); y Mariana Canillas y Diana Champi (IFD/FMM).
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Nombre y número de la operación que apoyará la CT:	Programa de Mejora de la Eficiencia de la Administración Tributaria y de la Gestión del Gasto Público en República Dominicana (DR-L1117)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	8 de agosto de 2017
▪ Beneficiario:	Ministerio de Hacienda de República Dominicana
▪ Organismo Ejecutor:	Banco, a través de la Representación del BID en República Dominicana.
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$275.000
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Enero, 2018
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Gestión Fiscal (IFD/FMM)
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	Oficina de País de República Dominicana (CDR)
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	No
▪ CT incluida en CPD:	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad Institucional y estado de derecho

II. Descripción del Préstamo

- 2.1 El Banco aprobó el Programa de Mejora de la Eficiencia de la Administración Tributaria y de la Gestión del Gasto Público en República Dominicana (4114/OC-DR), con el objetivo de contribuir a reducir el déficit fiscal de forma sostenible mediante: (i) el incremento de la presión tributaria debido a una mayor eficiencia administrativa de la administración tributaria (AT); y (ii) el incremento en la disponibilidad de recursos e información para una eficiente gestión de caja.
- 2.2 Por el lado de los ingresos, la baja presión tributaria¹ es resultado tanto de las debilidades de la AT como de la complejidad de la política tributaria². El programa

¹ Desde el año 2000, los ingresos tributarios no han superado el 15% del PIB, situándose por debajo del promedio de Centroamérica (CA) (17%) y América Latina y el Caribe (25%).

² La AT es competencia de la Dirección General de Impuestos Internos mientras que la política tributaria es competencia del MH.

4114/OC-DR enfoca su apoyo en mejorar la eficiencia de la AT enfrentando sus principales retos: (i) inadecuado marco organizacional y normativo; (ii) debilidades en los procesos para la facilitación y el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias; y (iii) sistemas e infraestructura tecnológica obsoleta e incompleta. Para lograr una mejora en la eficiencia de la AT, se financiarán acciones orientadas a realizar cambios en la estructura organizacional, en los procesos operativos, administrativos y de recursos humanos y en los sistemas de información e infraestructura tecnológica. Estas acciones buscan reducir el incumplimiento tributario fortaleciendo los procesos de recaudación y fiscalización y a brindar un mejor servicio al contribuyente reduciendo sus costos de cumplimiento.

- 2.3 Por el lado de la gestión de los recursos, la planificación macrofiscal³ es deficiente, resultado de una carencia de instrumentos para el análisis macroeconómico y fiscal⁴ y ausencia de metodologías rigurosas que permitan la elaboración de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)⁵. El Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) no cuenta con funcionalidad para apoyar la gestión presupuestaria plurianual y los procesos de ejecución son deficientes: un número importante de instituciones ejecutan fuera de la cuenta única de tesoro, los gastos de los proyectos financiados con recursos externos son registrados por regularización y no se disponen funcionalidades para gestionar activos como los bienes nacionales. El programa financiará acciones orientadas a mejorar la planificación macrofiscal, la gestión de caja y los procesos de ejecución y registro del gasto público.
- 2.4 Esta CT contribuirá a impulsar la ejecución y el logro de los objetivos previstos en el Programa 4114/OC-DR mediante el fortalecimiento de la capacidad técnica del MH para el seguimiento y evaluación de la política tributaria y la creación de las bases para la implementación del marco fiscal de mediano plazo.

III. Objetivo y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo general es contribuir a aumentar la capacidad técnica del Ministerio de Hacienda en el diseño de políticas orientadas a promover una mayor disciplina fiscal mediante: (i) mejora de los instrumentos de seguimiento y análisis del incumplimiento tributario, especialmente por la vía de elusión tributaria⁶; y (ii) mejora la capacidad de evaluar el impacto fiscal de mediano plazo de las políticas sectoriales y de los riesgos fiscales.
- 3.2 Por el lado de los ingresos, esta CT se centra en las debilidades institucionales del MH: (i) falta de un marco metodológico y de funcionarios capacitados en realizar análisis de inteligencia del comportamiento de los ingresos fiscales; y (ii) carece de un proceso sistemático y automatizado que facilite el análisis y control del proceso de otorgamiento de exenciones e incentivos fiscales para combatir el incumplimiento tributario. La CT complementa los esfuerzos de la 4114/OC-DR, al proponer la

³ Desviaciones del presupuesto planificado respecto el ejecutado. [Public Expenditure and Financial Accountability \(PEFA\), 2016](#).

⁴ PEFA, 2016. ID-14 Previsiones macroeconómicas y fiscales, sub-indicador análisis de sostenibilidad macrofiscal, calificación D. El presupuesto no incluye escenarios fiscales ni análisis de sensibilidad basados en factores de riesgo externos que impacten sobre ingresos y gastos.

⁵ PEFA, 2016, ID-16 Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto, límites de gasto de mediano plazo, calificación D. No se establecen límites máximos de gasto para el mediano plazo.

⁶ Cualquier acción que, por vías legales, persigue evitar o minimizar el pago de impuestos.

creación de una unidad técnica para realizar seguimiento y análisis de información de los ingresos tributarios, que le permita elaborar estudios sectoriales para identificar formas de incumplimiento y fortalecer la legislación tributaria. Además, que implementa mejoras en los procesos de evaluación y control de los beneficios fiscales⁷. Estas acciones complementarán los esfuerzos de la administración tributaria a fin de combatir la evasión.

- 3.3 En relación a la limitada disponibilidad de recursos e información para llevar a cabo una eficiente gestión de recursos, las debilidades en las que se centra esta CT son: (i) deficiencias en la planificación macrofiscal debido a que el MH no realiza estudios estratégicos, ni cuenta con modelos de simulación, que permitan evaluar el impacto fiscal de las políticas sectoriales y analizar los riesgos fiscales de mediano y largo plazo, tales como la deuda cuasifiscal y el rápido crecimiento de los gastos salariales, entre otros⁸; y (ii) no se reflejan adecuadamente las prioridades estratégicas del gobierno en el presupuesto, debido a que la formulación responde un proceso incrementalista de asignación de recursos, no reflejando los costos y resultados asociados⁹. Esta CT financiará los estudios de base y herramientas analíticas necesarias para la elaboración del marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo, previsto en el programa 4114/OC-DR.
- 3.4 La CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el área transversal de capacidad institucional y Estado de derecho mediante el fortalecimiento del MH y de los instrumentos de gestión y planificación de las finanzas públicas. Adicionalmente el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante el apoyo al indicador de producto: agencias gubernamentales con sistemas fortalecidos que benefician la mejora de los servicios públicos al fortalecer los sistemas tributarios y de gestión y planificación de recursos públicos. El programa está alineado con la Estrategia de País del BID con República Dominicana 2013-2016 (GN-2748), mediante el pilar de gestión fiscal, cuyos principales objetivos son mejorar la tributación interna y consolidar los sistemas de administración financiera. Las acciones de fortalecimiento institucional financiadas por esta operación están alineadas con los objetivos del Fondo Instituciones del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1). Adicionalmente el programa es consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), respecto a la capacidad de generación de ingresos y la mejora de la gestión del gasto público, con la Estrategia de Fortalecimiento y Uso de los Sistemas Nacionales (GN-2538-14), mediante la modernización del SIGEF y con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), en lo relacionado con la mejora en la recaudación de ingresos y la gestión del gasto público.

⁷ No se observa un control integral en el proceso de devolución y compensaciones (Fiscal Affairs Department (FAD) - 2016, pág. 35).

⁸ Con apoyo de CAPTAC, se mapeo, analizó y priorizó los riesgos fiscales de RD. Gros, Jean-Baptiste y Villareal, Rafael. Mapeo de los riesgos fiscales de RD. CAPTAC-DR. 2014

⁹ No existe integración entre SIGEF (presupuesto) con la planificación estratégica e inversión pública. Tampoco es posible estimar el costo de la prestación de los servicios públicos.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente I. Fortalecimiento de la capacidad de generación de información para una fiscalización eficiente (US\$155.000).** El objetivo de este componente es apoyar al MH en viabilizar la generación de información confiable y oportuna para fiscalizar y cobrar a los contribuyentes de manera eficiente. Se financiará: (i) el diseño de la Unidad de Análisis de Ingresos Tributarios ¹⁰, identificando las necesidades de capacitación, información y herramientas de análisis para realizar estudios sectoriales de elusión y evasión; y (ii) revisión y mejora de los procedimientos para el otorgamiento de las exenciones e incentivos fiscales. Para ello, se financiarán consultorías de firma.
- 4.2 **Componente II. Mejora en la planificación y gestión de las finanzas públicas (US\$107.500)**
- 4.3 **Subcomponente 1. Análisis de políticas macroeconómicas en el corto y mediano plazo y sus implicaciones fiscales (US\$75.800):** El objetivo es fortalecer la capacidad institucional de la Dirección General de Análisis y Política Fiscal del MH para realizar análisis con base en la evaluación de escenarios alternativos de políticas públicas, especialmente en sectores de mayor impacto fiscal. Se financiarán las siguientes actividades¹¹: (i) diseño e implementación de un plan de mejora de la gestión de riesgos fiscales; (ii) desarrollo de una herramienta cuantitativa para elaboración de escenarios fiscales de recapitalización del banco central; y (iii) diseño e implementación de un modelo de simulación de política salarial. Para ello, se financiarán consultorías individuales.
- 4.4 **Subcomponente 2. Modernización conceptual y de procesos del SIGEF (US\$31.700).** Se busca mejorar los procedimientos y sistemas de gestión de las finanzas a fin de posibilitar la inclusión de las prioridades estratégicas y de inversión en el presupuesto. Se financiará: (i) un plan de modernización del SIGEF, que incluya el diseño conceptual de una herramienta informática integrada con el SIGEF, para apoyar la formulación, monitoreo y evaluación del presupuesto plurianual en sus dimensiones financieras y de resultados y una metodología de gestión de costos públicos en sectores priorizados. Para ello, se financiarán consultorías individuales.
- 4.5 **Componente III. Disseminación de resultados (US\$12.500).** Se prevé eventos para la disseminación de los resultados de la CT y su aplicación a través de una serie de seminarios que convoquen a los actores relevantes.
- 4.6 El presupuesto total de esta CT asciende a US\$275.000 y será financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS).

¹⁰ Dependiente del Viceministerio de Política y Legislación Tributaria del MH, que tiene la competencia de la gestión de los beneficios fiscales.

¹¹ Las herramientas y modelos previstos en este sub-componente se realizarán sobre equipos de cómputo, herramientas de análisis estadístico y base de datos que dispone el MH, por lo que no se requiere la compra de bienes.

Presupuesto indicativo

Componente	Descripción	BID	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I	Diseño de la Unidad de Análisis de Ingresos Tributarios	\$ 155.000	-	\$ 155.000
Componente II Subcomponente 1	Plan de mejora de la gestión de los riesgos fiscales implementado	\$ 35.800	-	\$ 35.800
	Desarrollo de una herramienta cuantitativa para elaboración de escenarios fiscales de recapitalización del banco central	\$ 20.000	-	\$ 20.000
	Diseño del Modelo de simulación de política salarial	\$ 20.000	-	\$ 20.000
Componente II Subcomponente 2	Diseño del Plan de modernización del SIGEF	\$ 31.700	-	\$ 31.700
Componente III	Eventos de comunicación y capacitación para diseminar los resultados	\$ 12.500	-	\$ 12.500
Total		\$ 275.000		\$ 275.000

V. Agencia ejecutora y justificación de la estructura de ejecución

- 5.1 De conformidad a la solicitud del Gobierno de República Dominicana, la ejecución fiduciaria y coordinación general será responsabilidad de la Representación del Banco en República Dominicana, a través del Jefe de Equipo y Especialista en Gestión Fiscal (FMM/CDR). La responsabilidad del Banco como agencia ejecutora se justifica en que los aspectos técnicos de esta CT son novedosos para RD tal como la creación de una nueva Unidad de Análisis de Ingresos Tributarios y el desarrollo de modelos de simulación sectoriales. El Banco cuenta con especialistas, consultores y vinculaciones a organismos internacionales que tienen amplia y reconocida experiencia en estos temas por lo que puede, oportunamente, identificar y contratar los recursos que son necesarios. La ejecución técnica se realizará en estrecha relación con el Ministerio de Hacienda a través del Viceministerio de Política y Legislación Tributaria, en lo que se refiere al componente I y con la Dirección General de Análisis y Política Fiscal, en lo referente al componente II.
- 5.2 **Adquisiciones.** El Banco, en su calidad de organismo ejecutor, será el responsable de los procesos de contratación y supervisión de los consultores individuales y/o las firmas consultoras que sean necesarias para el desarrollo del proyecto, los que se efectuarán de conformidad con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes en el Banco. La selección y contratación de consultores individuales se hará de conformidad con lo establecido en los procedimientos de Recursos Humanos (AM-650). El proceso de adquisiciones de firmas consultoras (para productos

intelectuales) sigue la nueva Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1) y sus Guías Operativas relacionadas (OP-1155-4), en vigencia desde el 1 de enero de 2017.

- 5.3 **Monitoreo.** El Jefe de Equipo de proyecto será responsable del monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas físicos y financieros del programa, con base en el Plan de Ejecución del Proyecto (PEP), del Plan de Adquisiciones (PA) acordado con el MH. Se elaborarán informes anuales y uno final sobre el avance de la ejecución de las metas físicas y financieras del programa, así como el logro de los objetivos y resultados esperados.

VI. Riesgos importantes

Riesgo	Medida de Mitigación
Retrasos en la ejecución de esta operación debido a que el ejecutor no cuente con suficiente conocimiento técnico en los temas.	Dado que el Banco será el ejecutor de la CT, los estudios y propuestas técnicas contarán con el apoyo técnico de los Especialistas del Banco.
Que los resultados de las consultorías no sean tomados en cuenta por las autoridades.	El diseño de la operación se ha realizado con la activa participación del beneficiario. Si bien el Banco será el contratante, se ha acordado que los términos de referencia establecerán que el Ministerio de Hacienda designará funcionarios que actúen como contraparte técnica de las consultorías a contratar, para asegurar que las propuestas cuenten con viabilidad técnica y política.

- 6.1 **Sostenibilidad:** Las intervenciones en esta CT responden a solicitudes directas y han sido diseñadas conjuntamente con el organismo ejecutor, y forman parte del plan estratégico del Ministerio de Hacienda. Las herramientas y metodologías, a ser desarrolladas por esta CT, se integran y sirven de base para la implementación del MFMP, como un paso previo para adoptar reglas de disciplina fiscal.

VII. Excepciones a las Políticas del Banco

- 7.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias ambientales

- 8.1 La clasificación ESG para esta operación es: C. No se prevén impactos ambientales negativos, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de [Salvaguardas del Banco](#) (OP-703), dada la naturaleza de la CT, que apoyará el desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional.

Anexos Requeridos:

- [Solicitud del cliente](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones.](#)