

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **JAMAICA**

### **PROGRAMA FISCAL ESTRUCTURAL PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

**(JA-L1038)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM), Jefe del equipo de proyecto; Ángel Melguizo (SCL/LMK) Jefe de equipo alterno; Juan Pedro Schmid (CCB/CJA); Claudia Stevenson (IFD/CTI); Javier Jimenez-Mosquera (LEG/SGO); Camila Mejia (SCL/LMK); Brodrick Watson (CCB/CJA); Marcio Cracel, Carlos Silvani y Hunt Howell (consultores); y Marina Massini (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.	Intervenciones del Banco en Jamaica .....	9
C.	Coordinación con otros donantes.....	10
D.	Objetivo, componentes y costo .....	10
E.	Impacto previsto y principales resultados.....	15
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES .....	16
A.	Instrumento de financiamiento y estrategia del programa .....	16
B.	Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales.....	17
C.	Otros problemas y riesgos importantes.....	17
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN .....	18
A.	Resumen de los mecanismos de ejecución .....	18
B.	Resumen de los mecanismos para el seguimiento de los resultados.....	19
IV.	CARTA DE POLÍTICA .....	19

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

ENLACES ELECTRÓNICOS	
ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS	
1. Carta de política	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38559680">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38559680</a>
2. Matriz de resultados	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249544">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249544</a>
3. Medios de verificación	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38256550">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38256550</a>
ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES	
1. Análisis económico	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249557">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249557</a>
2. Evaluación financiera	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249563">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249563</a>
3. Plan de seguimiento y evaluación	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249571">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249571</a>
4. Problema, causas, soluciones y matriz de resultados	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249587">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38249587</a>
5. Cuadros de datos financieros	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38248184">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38248184</a>
6. Prácticas óptimas para el Programa de Consolidación Fiscal compatible con el caso de Jamaica	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38354211">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38354211</a>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

CARICOM	Comunidad del Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
PIB	Producto interno bruto

## RESUMEN DEL PROYECTO

### JAMAICA PROGRAMA FISCAL ESTRUCTURAL PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO (JA-L1038)

Términos y condiciones financieras			
<b>Prestatario:</b> Jamaica		<b>Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)*</b>	
		<b>Plazo de amortización:</b>	20 años
<b>Organismo ejecutor:</b> Ministerio de Hacienda y Planificación		<b>Vida promedio ponderada original:</b>	12,75 años
		<b>Período de desembolso:</b>	12 meses
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>Período de gracia:</b>	5,5 años
		<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	**
<b>BID (Capital Ordinario)</b>	80.000.000	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en Libor
<b>Local</b>	0	<b>Comisión de crédito:</b>	**
<b>Total</b>	80.000.000	<b>Moneda:</b>	Dólar estadounidense, con cargo al Capital Ordinario
Esquema del proyecto			
<p><b>Objetivo y descripción del proyecto:</b> El objetivo del programa es apoyar la acción del Gobierno de Jamaica para alcanzar una senda fiscal sostenible y de mayor crecimiento económico 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 de rentas mediante la ampliación de la base tributaria y la reducción de las tasas impositivas; (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.</p> <p>El programa ha sido estructurado como préstamo programático en apoyo de reformas de política con tres operaciones (véase el Anexo II). Esta primera operación, de US\$80 millones, se desembolsará en un solo tramo. La segunda y tercera operaciones, cuyos montos propuestos ascienden a US\$40 millones y US\$80 millones, respectivamente, están previstos para presentación al Directorio para aprobación en 2015 y 2017.</p> <p><b>Cláusulas contractuales especiales:</b> El desembolso del tramo único del préstamo estará supeditado al cumplimiento de las condiciones que se resumen en la Matriz de Política (Anexo II).</p> <p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.</p>			
<b>El proyecto califica como:</b> SEQ [   ]            PTI [   ]            Sector [   ]            Geográfica [   ]            % de beneficiarios [   ]			

\* En el marco 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 tasas de interés, todo ello sujeto a la fecha final de amortización y la vida promedio ponderada (VPP) original. Al momento de considerar estas solicitudes, el Banco tomará en cuenta las condiciones de mercado y aquellos aspectos relacionados con las operaciones y la gestión del riesgo.

\*\* La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas aplicables.

## I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS

### A. Antecedentes, problema abordado y justificación

#### 1. Antecedentes macroeconómicos y fiscales

- 1.1 Dejando de lado un año de crecimiento excepcional (2011), el último sexenio (2008-2013) se caracterizó por un desempeño económico anémico y una recesión en el país. Aunque el impacto del desplome financiero mundial de 2008 podría ser la causa inmediata de la situación económica actual de Jamaica (véase el [enlace electrónico opcional 5](#)), la falta de continuidad del crecimiento estructural se remonta a más de tres decenios. Concretamente, el segundo lustro de la década de los noventa se caracteriza por la combinación de una crisis financiera interna, la disminución de la tasa de crecimiento a largo plazo de las exportaciones, una senda expansionista de la deuda y un deterioro del marco de gestión fiscal. Las desfavorables recaudaciones tributarias, como consecuencia de una base impositiva inadecuada y un bajo nivel de cumplimiento, sumadas a las presiones de los gastos, han dejado al país con un margen limitado para políticas fiscales flexibles, abrumándolo con una enorme carga de la deuda, episodios recurrentes de inestabilidad financiera y grandes déficits fiscales<sup>1</sup>. Este notable subdesempeño constituye el núcleo de un círculo vicioso conocido como la trampa del sobreendeudamiento combinado con bajo crecimiento<sup>2</sup>. Para romper este ciclo se necesita una mejora cuántica sostenible de la posición fiscal del país a mediano y a largo plazo basada en una reforma de la política tributaria que promueva el crecimiento, una mejor estrategia de gasto público, un sistema de pensiones eficiente y un marco sólido de responsabilidad fiscal<sup>3</sup>.
- 1.2 A pesar de las medidas fiscales adoptadas en el ejercicio fiscal 2008-2009 para mitigar los efectos de la crisis mundial, el crecimiento acumulativo real del producto interno bruto (PIB) (2008-2011) disminuyó 5,4%. Las recaudaciones tributarias se mantuvieron invariables en los ejercicios fiscales 2009-2010 y 2010-2011 y disminuyeron 1% del PIB en el ejercicio fiscal 2011-2012. El desempleo aumentó de 9,7% (2007) a 12,8% (2011) y la tasa de pobreza se duplicó<sup>4</sup>. El déficit

---

<sup>1</sup> Los intentos reiterados del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo de apoyar al país para que pueda superar estos problemas estructurales no han conducido a una recuperación duradera.

<sup>2</sup> Las pruebas empíricas indican que se trata de un impacto no lineal de la deuda en el crecimiento con un punto crítico más allá del cual la relación entre la deuda pública y el PIB tiene un impacto perjudicial en el crecimiento a largo plazo. El argumento se decanta por la reducción de la deuda para apoyar el crecimiento económico. Véase Checherita, C. y Rother, P., *Impact of high government debt on economic growth*. ECU, 2010.

<sup>3</sup> Scarlett, H. (2011) examina el impacto que la tributación en Jamaica ha tenido en el crecimiento económico. El análisis indica que, al aumentar la proporción de los ingresos fiscales proveniente de impuestos indirectos, las medidas de los encargados de la formulación de políticas redundarían en beneficios a largo plazo para el crecimiento económico. Por ejemplo, se prevé que un aumento del 1% en los impuestos indirectos llevará a un aumento del PIB per cápita del 0,2%. Véase Scarlett, H., *Tax Policy and Economic Growth in Jamaica*. Banco de Jamaica, 2011.

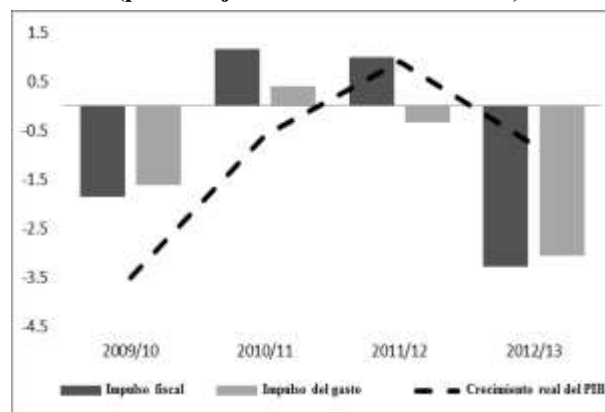
<sup>4</sup> 16,5% de los jamaíquinos cayeron por debajo del umbral de pobreza en 2012. Fuente: [www.indexmundi.com/Jamaica](http://www.indexmundi.com/Jamaica).

presupuestario del gobierno central pasó de 4,6% del PIB en el ejercicio fiscal 2007-2008 a 11,1% en el ejercicio fiscal 2009-2010 debido a un aumento de los pagos de intereses y costos salariales (véase el [enlace electrónico opcional 5](#)).

- 1.3 En 2010, el Gobierno de Jamaica llevó a cabo un programa de reformas con apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Acuerdo de Derecho de Giro), el BID (Programa de Consolidación Fiscal, 2359/OC-JA y 2502/OC-JA) y el Banco Mundial (Préstamo para Políticas de Desarrollo). El apoyo consistió en reformas fiscales estructurales y las medidas de contención correspondientes. El programa se descarriló (2011) debido a se produjeron desfases en los costos salariales y se redujeron los ingresos, conforme no se alcanzaba la meta de consolidación fiscal.

- 1.4 Durante el ejercicio fiscal 2012-2013, el Ministerio de Hacienda y Planificación adoptó una política fiscal más restrictiva (véase el Gráfico 1.1), con la aprobación de un programa integral de reforma económica que incluía medidas para aumentar los ingresos fiscales y controlar los gastos presupuestarios. El Ministerio presentó un presupuesto orientado a aumentar el superávit primario del gobierno central a 6% del PIB (de 3,2% en el ejercicio fiscal 2011-2012), con medidas tributarias orientadas a aumentar los ingresos fiscales en un 1,6% del PIB.

**Gráfico 1.1 Impulso fiscal y crecimiento del PIB  
(porcentaje del PIB del año anterior)**



Fuente: Datos del FMI y estimaciones de personal del Banco

- 1.5 Asimismo, el Ministerio de Hacienda y Planificación fortaleció su marco de responsabilidad fiscal con los siguientes fines: (i) aumentar la disciplina fiscal, exigiendo que el Gobierno de Jamaica se comprometiera a adoptar una política fiscal prudente; (ii) establecer normas que el Gobierno de Jamaica debía cumplir en la formulación y ejecución de la política fiscal; y (iii) establecer mecanismos para evaluar los resultados de los procesos, las metas y las prioridades.
- 1.6 Además de estas medidas, el Directorio del FMI aprobó un Servicio Ampliado de cuatro años para Jamaica (mayo de 2013)<sup>5</sup>. La Administración del Banco Mundial y el BID proponen apoyar el EFF con un posible financiamiento de US\$510 millones para el período de 2013 a 2017. El marco fiscal a mediano plazo respaldado por el Servicio Ampliado del FMI plantea un reto. La deuda pública de Jamaica permanece por encima del 140% del PIB; por lo tanto, se necesitarán superávits primarios elevados durante varios años para reducir la relación deuda-PIB.

<sup>5</sup> Los cuatro pilares principales del Servicio Ampliado del FMI son los siguientes: (i) reformas estructurales para impulsar la competitividad y el crecimiento; (ii) ajustes fiscales; (iii) medidas de gestión de la deuda para reencaminarla en la senda de la sostenibilidad; y (iv) programas de protección social.

- 1.7 La meta del marco fiscal a mediano plazo es un superávit primario de 7,5% del PIB del ejercicio fiscal 2013-2014 hasta el ejercicio fiscal 2017. A corto plazo, el aumento del superávit primario se logrará con medidas para reducir los gastos y recaudar ingresos fiscales, pero se necesitarán medidas estructurales más profundas. Se prevé que la deuda pública seguirá un trayecto descendente en vista del marco macroeconómico proyectado y las metas fiscales reflejadas en el marco macroeconómico a mediano plazo. Sin embargo, el nivel general de endeudamiento seguirá siendo alto durante los próximos años. Las conmociones en variables decisivas podrían llevar a un mayor aumento de la relación deuda-PIB, lo cual, a su vez, requeriría más ajustes. En consecuencia, será necesario mantener durante un período prolongado las medidas de consolidación fiscal combinadas con reformas que faciliten el crecimiento<sup>6</sup>.

## **2. Problemas abordados por el programa del Banco**

- 1.8 Jamaica se enfrenta con un reto importante para lograr el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal. El crecimiento real del PIB probablemente siga siendo anémico (0,8% en el ejercicio fiscal 2013-2014). El consumo privado sigue siendo débil, ya que en el ingreso disponible influyen la moderación salarial, la inflación más elevada y los altos niveles de desempleo (que ascendía a 16,4% en abril de 2013). La posición financiera de los organismos públicos constituye un reto para el saldo fiscal general del sector público. El Sistema Nacional de Seguros probablemente se convierta en una fuente de presiones pecuniarias si no se toman medidas para mejorar su sostenibilidad fiscal. Las brechas estructurales han exacerbado la situación fiscal.
- 1.9 **Política tributaria.** El sistema tributario de Jamaica es complejo, discrecional y obsoleto<sup>7</sup>. Se creó en torno a aranceles de importación elevados (por ejemplo, se aplican tasas de 100% o más a algunas mercancías) e impuestos altos sobre la renta de las sociedades (los grandes contribuyentes pagan tasas de hasta 33,33% sobre la renta en comparación con 29% en la región de América Latina), así como impuestos generalizados que promueven la informalidad (situada en un 35% del

---

<sup>6</sup> De acuerdo con la Evaluación Macroeconómica Independiente, el marco macroeconómico actual es propicio para los objetivos de los préstamos en apoyo de reformas de política. Véanse más detalles en la Evaluación Macroeconómica Independiente de Jamaica aprobada en octubre de 2013.

<sup>7</sup> De acuerdo con los indicadores de Doing Business (2014), Jamaica se clasifica en el lugar 168 entre 189 economías en lo que se refiere al tiempo que tarda el sector privado en pagar impuestos. Asimismo, de acuerdo con Enterprise Survey de 2010, 43% de las compañías jamaíquinas afirmaron que las tasas impositivas o la administración tributaria eran los principales obstáculos que enfrentaban en sus operaciones. Asimismo, 35% consideran que las tasas impositivas constituyen una limitación importante o grave para las operaciones de las firmas, en tanto que 23% consideran la administración tributaria como una limitación importante o grave para sus operaciones.



PIB) y el incumplimiento de los contribuyentes<sup>8</sup>. El trato tributario desigual de bienes, sectores y firmas distorsiona la asignación de recursos y compromete la eficiencia económica<sup>9</sup>. Muchas de las exoneraciones fiscales (exenciones e incentivos para las inversiones) para distintos tipos de impuestos, contribuyentes y actividades no se justifican por motivos de equidad<sup>10</sup>. En promedio, esos tratos especiales representan 7% del PIB, lo cual es mucho en comparación con las normas internacionales (véase el [enlace electrónico opcional 5](#)). Los sectores que más se han beneficiado de exenciones tributarias son el turismo, la bauxita y la minería, entre otros. Tales exenciones tributarias promueven la informalidad en el sector empresarial y colocan en desventaja a las firmas con poco capital. Con incentivos vinculados al impuesto sobre la renta de las sociedades, ciertos proyectos con un rendimiento negativo de las inversiones pueden ser rentables para el sector privado. En una situación de ese 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<sup>11</sup>. Además, en los impuestos al trabajo que se cobran para el Sistema Nacional de Seguros, el Fondo Fiduciario Nacional para la Vivienda, el impuesto para la educación y los impuestos retenidos en la fuente se usan bases impositivas diferentes para calcular deducciones impositivas, lo cual distorsiona el sistema de contabilidad fiscal del sector público.

- 1.10 **Administración tributaria.** La Administración Tributaria de Jamaica y la Administración Aduanera de Jamaica tienen poca capacidad para aumentar su eficacia. La Oficina de Grandes Contribuyentes, en la Administración Tributaria de

---

<sup>8</sup> En el ejercicio fiscal 2012-2013, la tasa de incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones de impuestos llegó a 55% de los 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. Las tasas del impuesto sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas no están estandarizadas. Antes de que se aprobara la reforma tributaria, no había una ley que brindara orientación para las entidades de beneficencia, lo cual conducía a un trato tributario fragmentado y al otorgamiento de exenciones discrecionales por el Ministerio (J\$3.000 millones).

<sup>9</sup> El impacto de la tributación en las actividades económicas varía de un país a otro. En Jamaica, los resultados indican que un aumento del 1% en los impuestos sobre el consumo y sobre actividades económicas podría llevar a un aumento correspondiente del 0,05% y 0,2% del PIB per cápita, respectivamente. Si el objetivo es estimular la demanda, sería mejor reducir los impuestos sobre la renta de las personas físicas. Véase Scarlett, H., *Tax Policy and Economic Growth in Jamaica*. Banco de Jamaica, 2011.

<sup>10</sup> Por ejemplo, las tasas impositivas que se aplican a los vehículos automotores varían de 0% a 177%. El código tributario permite un mayor número de actividades exentas que las normas internacionales. Además, tanto las exenciones como la tasa cero del impuesto general sobre el consumo complican la administración del impuesto, aumentan la distorsión económica a la cual dan lugar y, en su mayor parte, no sirven a ningún fin importante relacionado con la equidad. Véase Edmiston, K. and Bird, M., *Taxing Consumption in Jamaica*. Abril de 2006.

<sup>11</sup> *Jamaica: Unlocking growth*. Memorando económico del país, Banco Mundial. 2011, página 17 de la versión en inglés.

Jamaica, no tiene suficiente personal<sup>12</sup>. Muchos grandes y medianos contribuyentes no presentan la declaración de impuestos a tiempo y los impuestos en mora son considerables. La Administración Aduanera no está autorizada a cobrar impuestos atrasados. Los bancos comerciales cobran cargos elevados para tramitar ingresos fiscales de origen tributario y aduanero<sup>13</sup>. El sistema de pagos electrónicos de la Administración Tributaria y la Administración Aduanera todavía no funciona plenamente y sus sistemas de tecnología de la información se basan en una plataforma obsoleta de programas y equipos informáticos. Por último, los sistemas de contabilidad y finanzas de la Administración Aduanera son obsoletos y no se ciñen a las normas de contabilidad.

- 1.11 **Gestión presupuestaria actual del gobierno central.** La rigidez presupuestaria es un gran reto para el Ministerio de Hacienda y Planificación en lo que respecta a la gestión y el control del presupuesto. Un componente no discrecional sustancial del presupuesto (incluida la masa salarial, que en el ejercicio fiscal 2012-2013 representaba 54% del gasto primario, es decir, 11% del PIB) ha contribuido a una desconexión entre la planificación del presupuesto y su ejecución<sup>14</sup>. El resultado del gasto agregado se desvió 8,5 puntos porcentuales del PIB entre el ejercicio fiscal 2009-2010 y el ejercicio fiscal 2011-2012 (es decir, de -3,8% a 4,7%)<sup>15</sup>. Eso se debe en parte a la falta de controles efectivos en la tramitación de la nómina. La fragmentación del personal y de la tramitación de la nómina, la debilidad institucional y la falta de una integración directa entre las bases de datos de personal y la función de la nómina son manifestaciones de controles débiles de la nómina.
- 1.12 **Control del presupuesto de los organismos públicos**<sup>16</sup>. Algunos de los principales organismos públicos podrían poner en peligro la sostenibilidad fiscal del

---

<sup>12</sup> La Oficina de Grandes Contribuyentes tiene 120 empleados para hacer auditorías e inspecciones de 1.042 grandes contribuyentes: un empleado por cada nueve contribuyentes (11,5%), mientras que la norma promedio para los países pequeños en desarrollo de la región de América Latina y el Caribe es 16%.

<sup>13</sup> Para los pagos electrónicos, los cargos que se cobran por el uso de tarjetas de débito y de crédito se sitúan entre 1,75% y 1,80% por transacción. La tasa internacional promedio es de 0,375%.

<sup>14</sup> La masa salarial es el doble de la de Trinidad y Tobago y otros países centroamericanos. Véase el informe del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras 2013.

<sup>15</sup> Medido como la diferencia entre los gastos presupuestados originalmente y los gastos reales.

<sup>16</sup> Había 195 organismos públicos activos en 2010-2011. Los organismos públicos se dividen en tres grupos: (i) 90 organismos autofinanciados; (ii) 47 organismos parcialmente financiados con el presupuesto del gobierno central; y (iii) 58 organismos plenamente financiados con el presupuesto del gobierno central. Colectivamente representan un subconjunto importante del sector público y son esenciales para la formulación y consecución de varios objetivos clave de las políticas.

país al incurrir en grandes déficits<sup>17</sup>. La falta de una gestión y control efectivos del presupuesto ha fomentado en parte estos déficits. Las normas de contabilidad (es decir, auditorías, registro y presentación de informes) no se aplican de manera uniforme a todos los organismos públicos. 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, los estados financieros de los organismos públicos suelen retrasarse mucho<sup>18</sup> e incluso en esos casos el Ministerio de Hacienda y Planificación vigila solamente las finanzas de un tercio de los organismos públicos<sup>19</sup>. Según el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras para Jamaica (2012), esta falta de transparencia y de datos en los estados financieros limita la información disponible para las decisiones normativas. Además, la designación de “autofinanciado” es ilusoria, ya que el gobierno central, en calidad de accionista principal, es en última instancia responsable de los pasivos de los organismos autofinanciados si hay que cancelarlos en libros.

- 1.13 **Sistema Nacional de Seguros.** El déficit actuarial del Sistema Nacional de Seguros para 2013 es de J\$77.000 millones, es decir, 6% del PIB. 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 J\$78.500 (18% de los ingresos promedio). En estas condiciones, el Fondo Nacional de Seguros será deficitario en 2036 y se agotará para 2045. Además, el Sistema Nacional de Seguros abarca solo 20% de la población en edad de trabajar y paga pensiones a solo 27% de los ancianos. Estas brechas del seguro social crearán más presiones presupuestarias y podrían conducir a presiones políticas para

---

<sup>17</sup> Desde el punto de vista del flujo de caja, el saldo general de los organismos públicos es solo -0,1% del PIB. Sin embargo, un análisis más profundo de los pasivos contingentes de los organismos públicos muestra una situación diferente. Por ejemplo, se calcula que, en el ejercicio fiscal 2012-2013, las pérdidas de la Comisión Nacional del Agua ascendieron a J\$1.900 millones, con un déficit acumulado de J\$19.000 millones (87% del cual consiste en obligaciones correspondientes a pensiones de jubilación). La Compañía de Tránsito Urbano de Jamaica arroja pérdidas que se calcula que llegan a J\$1.500 millones y tiene un déficit acumulado de J\$15.400 millones. Asimismo, Clarendon Alumina Production (CAP) ha sufrido pérdidas de J\$3.400 millones, con un déficit fiscal acumulado que se prevé que llegará a J\$27.000 millones para el ejercicio fiscal 2013-2014. Estas pérdidas acumulativas pueden poner en peligro la situación fiscal del país, que ya es delicada. El FMI está observando de cerca la venta de CAP, con un parámetro de referencia estructural continuo que estipula que no habrá más garantías estatales ni otros pasivos para el gobierno.

<sup>18</sup> En 2010, solo 12% de los organismos públicos presentaron el informe anual a tiempo (véase el documento del Ministerio de septiembre de 2011).

<sup>19</sup> La División de Empresas Públicas supervisa regularmente a 65 de los 90 organismos autofinanciados, pero no se supervisa a ninguno de los 25 organismos autofinanciados restantes y a ninguno de los organismos parcialmente financiados o plenamente financiados debido a la debilidad institucional y a la falta de personal en la División. Los ingresos de los 65 organismos públicos autofinanciados que son supervisados equivalían a 27% del PIB en 2012-2013, y los activos, a 78%.

extender las prestaciones no contributivas, lo cual podría exacerbar los desequilibrios fiscales.

- 1.14 El rendimiento bruto promedio de los activos del Fondo Nacional de Seguros ha disminuido considerablemente. En marzo de 2013, el Fondo tenía J\$63.500 millones, en comparación con J\$71.000 millones en el ejercicio fiscal anterior. Asimismo, el rendimiento bruto promedio de los activos del Fondo en los últimos cinco años fue del 9,5% anual, en comparación con el 18% anual en los cinco años precedentes. El Sistema Nacional de Seguros también tiene problemas con la recopilación de datos. Su base de datos es obsoleta e incompleta y contiene numerosos errores y omisiones<sup>20</sup>, lo cual ocasiona grandes demoras en la tramitación de solicitudes y el pago de prestaciones. Además, el Sistema Nacional de Seguros no cuenta con información y mecanismos para vigilar el desempeño y la sostenibilidad fiscal del sistema. Por ley se exige un examen actuarial quinquenal del Fondo Nacional de Seguros, pero el último examen se hizo en 2005.
- 1.15 **Regla fiscal.** No se ha establecido un marco integral para dar una respuesta fiscal apropiada a las conmociones macroeconómicas, lo cual lleva al Gobierno de Jamaica a aumentar o reasignar el gasto, de manera ad hoc, cada vez que se produce una conmoción. El marco de responsabilidad fiscal no impone un compromiso suficientemente vinculante con la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Entre las deficiencias cabe señalar (i) la falta de un tope operacional sobre el monto de la deuda y el volumen del déficit fiscal en el presupuesto anual; (ii) un mecanismo deficiente de sanciones para el incumplimiento de las metas fiscales y de las medidas de control de gastos; (iii) mecanismos ineficientes para hacer seguimiento de los pasivos contingentes<sup>21</sup>; y (iv) la falta de un mecanismo sólido para desincentivar el traslado de actividades fiscales del presupuesto del gobierno central a garantías explícitas o implícitas. Estas deficiencias pueden ocasionar demoras en la aplicación de medidas correctivas para las desviaciones presupuestarias y no ofrecen suficientes salvaguardias para evitar abusos en el uso de mecanismos de respuesta para hacer frente a conmociones económicas adversas.

### 3. Justificación

- 1.16 El Gobierno de Jamaica presentó en el Parlamento (octubre de 2013) el proyecto de ley sobre entidades de beneficencia y otros proyectos de ley que integran el Marco General de Incentivos Tributarios. Este marco abarca la Ley de incentivos fiscales (disposiciones misceláneas) y enmiendas de la Ley del impuesto sobre la renta y de la Ley de derechos de aduana. El marco general de ambas leyes y la reforma tributaria integral fueron estructurados con asistencia técnica del Banco. La

---

<sup>20</sup> No se puede comprobar la situación de los beneficiarios del Sistema Nacional de Seguros y su participación en otros programas del gobierno. Solo 40% de las personas que deberían aportar al Sistema Nacional de Seguros contribuyen en la práctica (Encuesta de la fuerza laboral 2012).

<sup>21</sup> Las garantías estatales aumentaron más de 400% entre 2003 y 2013, excediendo el 12% del PIB en 2012-2013. Además, el acuerdo PetroCaribe 2005 entre Venezuela y Jamaica contribuyó a la acumulación de deuda y garantías, que llegaron a casi 18% del PIB tras el rápido aumento de los precios internacionales del petróleo en 2012-2013.

finalidad de las reformas es simplificar el sistema tributario, reducir la dispersión de los aranceles de importación, eliminar las distorsiones económicas, limitar las exenciones tributarias y eliminar la discreción ministerial para otorgar incentivos. Estas reformas concuerdan con las prácticas óptimas internacionales, en particular para los países pequeños en desarrollo, que recomiendan ampliar la base tributaria, simplificar el sistema tributario y hacerlo más transparente<sup>22</sup>. Si las reformas se llevan a cabo, se prevé que promoverán el crecimiento, ampliarán la base tributaria, bajarán las tasas impositivas y reducirán el margen para la búsqueda de ventajas económicas. Algunos ejemplos de países que llevaron a cabo con éxito reformas tributarias similares son Perú y Uruguay en la región de América Latina y el Caribe, y Mauricio, Seychelles (véanse las similitudes con Jamaica en el [enlace opcional 6](#)) y Senegal en otras regiones<sup>23</sup>. Las pruebas empíricas internacionales indican que la implementación de este tipo de medidas de política suelen mejorar el saldo fiscal mediante la obtención de mayores ingresos y el control más estricto de los gastos, que son los resultados previstos de esta operación y se reflejan en la Matriz de Resultados.

- 1.17 Además de la asistencia técnica continua, las autoridades han pedido al Banco apoyo presupuestario en forma de un préstamo programático en apoyo de reformas de política. En el programa se señalan tres reformas principales que se realizarán con cada operación: la primera es la reforma tributaria integral, seguida del fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal por medio de la regla fiscal y, por último, pero no por eso menos importante, la reforma del Sistema Nacional de Seguros. El programa está estructurado con una lógica vertical, con la cual cada intervención contribuye de manera lógica al nivel siguiente, pero con cierto grado de flexibilidad de acuerdo con el instrumento del préstamo programático en apoyo de reformas de política, ya que la estructuración de la reforma del Sistema Nacional de Seguros apenas está comenzando. Esta operación se centra en la aprobación de la reforma tributaria, la conceptualización de la ley sobre la regla fiscal y el documento conceptual de la reforma del Sistema Nacional de Seguros. Con la segunda y tercera operaciones se procura obtener productos que muestren que estén poniéndose en práctica las leyes, los instrumentos y los procedimientos. Estas operaciones procurarán también establecer un marco operacional mejor para los organismos públicos y reducir su exposición a los riesgos de las finanzas públicas.

---

<sup>22</sup> Waglé, S. (2011), *Coordinating tax reforms: can lost tariffs be recouped?* Policy Research Working Paper 5919, Banco Mundial; Canavire-Bacarreza, G., J. Martínez-Vázquez y V. Vulovic, *Taxation and Economic Growth in Latin America*, Washington D.C., 2013; Ter-Minassian, T., *Fiscal policy and economic growth: an overview of theory and empirical evidence*, borrador, 1 de agosto de 2013, Banco Interamericano de Desarrollo; BID, *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*. BID, Washington D.C. 2013, Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en Uruguay, como parte de la reforma tributaria de 2006 llevada a cabo con apoyo del Banco, se introdujo un impuesto nuevo sobre la renta de las personas físicas, se reestructuró el impuesto sobre la renta de las sociedades y se eliminaron exenciones tributarias y subsidios.

#### **4. Concordancia estratégica**

- 1.18 La Estrategia de País del BID con Jamaica para 2013-2014 (documento GN-2694-2) apoya la acción para restablecer la sostenibilidad fiscal, mantener la estabilidad social y promover el crecimiento encabezado por el sector privado. Este Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico apoya la Estrategia de País principalmente en el primer ámbito, aunque también ayuda a mejorar el clima de negocios al simplificar la estructura tributaria. El programa concuerda con el objetivo del Noveno Aumento General de Recursos (documento AB-2764), que apoya a los países pequeños y vulnerables, las instituciones que fomentan el crecimiento y el bienestar social, y la integración regional. Contribuye a la meta regional de aumentar los ingresos tributarios reales en comparación con los ingresos potenciales y mejorar los sistemas financieros públicos de acuerdo con el Marco de Resultados del Noveno Aumento. El programa también está consonancia con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (documento GN-2587-2).

#### **B. Intervenciones del Banco en Jamaica**

- 1.19 El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico complementa dos operaciones, a saber: (i) el Programa de Aumento de la Competitividad III (JA-L1014), que abarca reformas para reducir las distorsiones tributarias y el costo del pago de impuestos para el sector privado, y (ii) el Programa de Gestión de las Finanzas Públicas y el Desempeño (2058/OC-JA), que apoya la responsabilidad fiscal mediante el fortalecimiento de la Ley de administración financiera y auditorías.
- 1.20 El Banco patrocinó dos programas relacionados. El primero fue el Programa de Consolidación Fiscal, financiado con dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (desembolsados en 2010). Un tercer préstamo para el programa no se aprobó debido al deterioro de las condiciones macroeconómicas en 2011-2012. Es útil tener en cuenta varias lecciones aprendidas de operaciones anteriores y la experiencia del Banco con el diseño y la ejecución del Programa (truncado) de Consolidación Fiscal. Tal como se señala en el borrador del Informe de Terminación del Proyecto (i) para estructurar y llevar a cabo reformas tributarias integrales y delicadas se necesita un consenso social y político amplio, que normalmente lleva tiempo lograr; (ii) idealmente, el equipo técnico del Banco tendría 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; y (iii) para llevar a cabo reformas profundas se necesita la participación activa de todos los interesados directos (gobierno, sector privado, etc.) en todo el proceso desde las primeras etapas. En algunos casos, el Banco tiene que concentrar condiciones clave de política en el primer tramo y dar un seguimiento estrecho al diseño, la ejecución y los riesgos (véase el párrafo 2.7) a fin de aumentar la probabilidad de que se alcancen los objetivos de la operación. El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico se beneficia de la experiencia del Banco y de la sensibilización lograda con la experiencia del Programa de Consolidación

Fiscal, por lo que concentra reformas decisivas como la aprobación de la reforma tributaria integral (en la primera operación) y la puesta en marcha del nuevo marco de la regla fiscal (condición de la segunda operación). También se beneficia de la conciencia pública más amplia de que el país tiene que concretar reformas estructurales decisivas que son fundamentales para el éxito de la operación.

- 1.21 La segunda intervención es un préstamo de inversión de US\$65 millones (Programa de Modernización de la Administración Fiscal, 2658/OC-JA) para apoyar la modernización de la administración tributaria y aduanera, fortalecer la gestión de la deuda y establecer el Sistema Central de Gestión del Tesoro. El préstamo se firmó en diciembre de 2011, pero a diciembre de 2013 se había desembolsado solo 5% de los fondos. Aunque la operación para el Programa de Modernización de la Administración Fiscal había sido desvinculada del Programa de Consolidación Fiscal y, de hecho, su finalidad era proporcionar el apoyo necesario para la administración tributaria, independientemente de las reformas de políticas comprendidas en el Programa de Consolidación Fiscal, su ejecución guarda mayor consonancia con la del proyecto propuesto para el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico como consecuencia de las demoras con el inicio del Programa de Modernización de la Administración Fiscal. El Banco está trabajando con las autoridades para mejorar la ejecución del programa, ya que se reconoce que el fortalecimiento de la administración tributaria es esencial para mantener las reformas de la política tributaria.

#### **C. Coordinación con otros donantes**

- 1.22 El Banco ha venido coordinando su acción con el Servicio Ampliado del FMI, concretamente en lo que se refiere a la reforma tributaria y el marco de responsabilidad fiscal. También ha estado coordinando con el Banco Mundial, que preparó un préstamo para políticas de desarrollo de US\$130 millones que fue aprobado el 12 de diciembre de 2013. La finalidad de este préstamo para políticas de desarrollo es mejorar el clima de inversiones, la competitividad y la gestión de las finanzas públicas a fin de lograr un saneamiento duradero de las finanzas públicas. El préstamo para políticas de desarrollo complementa la operación del Banco destinada al Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico, concentrándose principalmente en el lado del gasto de las finanzas públicas y en cuellos de botella específicos de las operaciones comerciales.

#### **D. Objetivo, componentes y costo**

- 1.23 **Objetivo.** El objetivo del programa es apoyar la acción del Gobierno de Jamaica para alcanzar una senda fiscal sostenible y de mayor crecimiento económico 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 de impuestos mediante la ampliación de la base tributaria y la reducción de las tasas impositivas; (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. Esta operación tiene los siguientes componentes:

- 1.24 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** Una condición general del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico es una política macroeconómica estable, en consonancia con los objetivos del programa. Este compromiso se establecerá en la Carta de Política del país con el Banco y será compatible con el programa económico a mediano plazo del Gobierno de Jamaica.
- 1.25 **Componente II. Fortalecimiento de la política y la administración tributaria.** El objetivo es reducir las distorsiones económicas y las inequidades resultantes del sistema tributario. En esta primera operación, el subcomponente de política tributaria apoya reformas legislativas con los siguientes fines:
- a. Simplificar la estructura del arancel aduanero reduciendo la dispersión de los aranceles. Se establecerá un tope de 20% para los aranceles aplicables a la importación de productos no agropecuarios<sup>24</sup>. Para las importaciones de productos agropecuarios, las tasas arancelarias de 40% o menos se reducirán a 20%<sup>25</sup>. El Gobierno de Jamaica aumentará la tasa de 0% aplicable a algunos bienes intermedios y finales a 5%.
  - b. Aumentar la recaudación tributaria estableciendo 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).
  - c. Reducir los gastos fiscales por medio de la promulgación de la Ley de entidades de beneficencia y la Ley de incentivos fiscales. Se ofrecerán incentivos nuevos en forma de reducciones por impuestos pagados sobre la renta de las personas físicas y sobre la renta de las sociedades solamente, que se definirán como el importe acreditado al impuesto sobre la renta de las sociedades o el impuesto sobre la renta de las personas físicas pagadero en cualquier ejercicio fiscal. No habrá discreción ministerial en el otorgamiento de incentivos tributarios. La Ley de incentivos fiscales también establecerá un tope global para los incentivos tributarios para proyectos pioneros y megaproyectos que se situará en 0,25% del PIB.
  - d. Reducir las distorsiones económicas y promover el crecimiento económico disminuyendo el impuesto sobre la renta de las sociedades de 30% a 25% para las compañías no reguladas<sup>26</sup>, aumentando la desgravación inicial sobre bienes

---

<sup>24</sup> En casos excepcionales, el tope para estos bienes será de 40%.

<sup>25</sup> En casos excepcionales se mantendrán tasas del arancel externo común superiores a 50% (carne de aves, leche y crema, incluida la leche en polvo, y hortalizas). Estas tasas deberán ceñirse a los acuerdos de CARICOM relativos al arancel externo común.

<sup>26</sup> Las compañías no reguladas son todas las compañías privadas excepto las que están incluidas en el sector financiero (que son compañías reguladas e incluyen bancos comerciales, compañías de seguros, etc.).



de capital<sup>27</sup> y permitiendo un descuento tributario por generación de empleo calculado sobre los impuestos sobre la nómina que por ley deben pagar las sociedades comerciales. El descuento tributario por generación de empleo tiene un tope de 30% del impuesto exigible sobre la renta<sup>28</sup>.

- 1.26 Posteriormente, en el marco de la segunda y tercera operaciones, se incluirán medidas como el establecimiento de la tasa estándar del impuesto general sobre el consumo de 16,5% aplicable a las compras del Gobierno de Jamaica; la aplicación de un impuesto mínimo sobre actividades empresariales; la combinación de otros impuestos (impuesto sobre la nómina, impuesto retenido en la fuente, impuesto para la educación, etc.) y la realización de un estudio patrocinado por el Banco a fin de preparar los insumos analíticos necesarios para racionalizar los impuestos sobre el petróleo.
- 1.27 En el subcomponente de administración tributaria, esta primera operación aborda las ineficiencias de la administración tributaria y aduanera apoyando un aumento en el número de profesionales que trabajan en la Oficina de Grandes Contribuyentes, que pasará de 90 a 120. También se requiere que todos los grandes contribuyentes y todos los empleadores con más de 20 empleados presenten su declaración de impuestos electrónicamente, que la Administración Tributaria de Jamaica y la Administración Aduanera de Jamaica emitan normas para establecer sistemas de pago electrónico de impuestos y derechos de aduana, y que la Administración Aduanera implemente un programa informático patentado, llamado ACCPAC, para reforzar sus sistemas de tecnología de la información para contabilidad y finanzas. Las operaciones subsiguientes apoyarán el mantenimiento de la política y las reformas administrativas, así como la realización de los estudios iniciados con la primera operación.
- 1.28 **Componente III. Racionalización del gasto.** Este componente tiene dos objetivos: (i) aumentar la eficiencia del gobierno central y reducir su meta relativa a la masa salarial como porcentaje del PIB, posibilitando mayores inversiones en actividades que contribuyan al crecimiento económico; y (ii) reducir el lastre fiscal y los pasivos contingentes que representan los organismos públicos para el gobierno central racionalizando su estructura, mejorando sus métodos de contabilidad y abordando las razones fundamentales del desempeño deficiente de determinados organismos públicos.
- 1.29 A fin de alcanzar el primer objetivo, el Gobierno de Jamaica partirá de un acuerdo firmado con los sindicatos y se comprometerá a aplicar una política de aumento

---

<sup>27</sup> 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 remplazará 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%.

<sup>28</sup> El descuento tributario se calcula solamente sobre las utilidades de las empresas y no se aplica a inversiones y otros tipos de ingresos pasivos.

nominal cero de las escalas salariales del gobierno central. Para la primera operación, los resultados de esta política se medirán desde el punto de vista de la consecución de una meta para la masa salarial anual de no más de 10,6% del PIB en el ejercicio fiscal 2013-2014. Para las operaciones subsiguientes, la masa salarial se reducirá a 9,1% del PIB (ejercicio fiscal 2015-2016) y se adoptará un método más eficiente de gestión de recursos humanos.

- 1.30 Para el segundo objetivo, el Gobierno de Jamaica actualizará el Plan Maestro de Racionalización de 2010, que prevé la venta, fusión o liquidación de los organismos públicos. Con la segunda y tercera operaciones del Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico se alcanzarán los puntos de referencia preestablecidos del Plan Maestro de Racionalización. Asimismo, se exigirá una mayor transparencia y rendición de cuentas de los organismos públicos, ya que una proporción creciente tendrá un plazo de seis meses para presentar su estado financiero anual después del cierre del ejercicio<sup>29</sup>. A fin de extender la plena supervisión financiera a las entidades parcialmente financiadas, se reestructurará la División de Empresas Públicas y se adoptará un sistema más sólido de seguimiento y presentación de informes, con la meta de ampliar su capacidad para examinar datos del balance y de pérdidas y ganancias no solo de los 65 organismos públicos supervisados plenamente en la actualidad sino de los 195 organismos públicos cuando concluya el programa. De los organismos públicos más grandes, los más problemáticos (la Comisión Nacional del Agua, la Compañía de Tránsito Urbano de Jamaica y el Fondo Fiduciario Nacional para la Vivienda), que representan la mayor parte de los déficits acumulativos, serán sometidos a un análisis patrocinado por el Banco de las causas fundamentales de sus saldos crónicamente negativos y las recomendaciones aceptadas de este estudio se pondrán en práctica con la tercera operación.

- 1.31 **Componente IV. Sostenibilidad fiscal del Sistema Nacional de Seguros.** El objetivo es revertir la tendencia creciente del déficit fiscal del Sistema Nacional de Seguros. Con esta primera operación, el programa apoyará la preparación de un documento conceptual que abordará asuntos relacionados con la tasa de contribución, los beneficios jubilatorios y los indicadores de la cobertura del sistema<sup>30</sup>, todo ello con el fin de reducir el déficit actuarial de 6% a 4% del PIB para el ejercicio fiscal 2017-2018<sup>31</sup>. A fin de que se hagan ajustes adecuados en el sistema, se fortalecerá el seguimiento del desempeño y la sostenibilidad fiscal del Fondo Nacional de Seguros con la publicación de nuevos análisis actuariales con

---

<sup>29</sup> El plazo establecido por ley es de cuatro meses después del fin del ejercicio fiscal, pero se ha establecido un plazo provisional de seis meses de común acuerdo con las autoridades de Jamaica y el FMI.

<sup>30</sup> En el documento conceptual se abordarán, en la medida de lo posible, medidas que incorporen la dimensión de género, haciendo una distinción con el mayor rigor posible entre los efectos en los beneficiarios según sean hombres o mujeres.

<sup>31</sup> Cabe efectuar una advertencia: hasta que se conozcan los resultados del análisis actuarial que se está haciendo en este momento, es probable que el déficit aumente. En el momento de la segunda operación se presentará una estimación revisada del déficit.

una estructura nueva que incluye previsiones de ingresos y gastos, rendimiento, etc. Sobre la base de un análisis del sistema de información actual para la gestión de la base de datos del Sistema Nacional de Seguros, se elaborará una propuesta para crear un sistema mejor que vele por el cumplimiento y la eficacia en la tramitación de las solicitudes de pensiones. Las operaciones subsiguientes se centrarán en la ejecución de una reforma paramétrica del Sistema Nacional de Seguros (es decir, aumento de la cobertura y suficiencia de las pensiones, manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad del Fondo Nacional de Seguros) y en los requisitos para los informes actuariales obligatorios que se someten a la aprobación del Parlamento cada tres años. Además, estas operaciones apoyarán la implementación del nuevo sistema de información para la gestión de la base de datos del Sistema Nacional de Seguros.

- 1.32 **Componente V. Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal.** El objetivo es que el Gobierno de Jamaica asuma un compromiso vinculante con la sostenibilidad fiscal a largo plazo, proporcionando un marco para efectuar correcciones fiscales automáticamente si se producen desviaciones respecto de las metas generales en términos de saldo. La finalidad de la regla fiscal es aumentar la transparencia fiscal y consolidar los avances del saneamiento de las finanzas públicas<sup>32</sup>. Para aplicar la regla fiscal se enmendará la Ley de administración financiera y auditorías, la Ley de gestión y rendición de cuentas de los organismos públicos y la Ley de gestión de la deuda pública. Entre los compromisos asumidos en relación con la primera operación se encuentran un documento conceptual para mejorar la gestión de las actividades fiscales del sector público sobre la base de la normativa y las instrucciones para el asesor jurídico principal del Parlamento con respecto a la redacción de las enmiendas legislativas necesarias. La regla fiscal establece objetivos para la reducción de la deuda, permite el uso de mecanismos de corrección automática en casos de desviaciones presupuestarias y permite que el Parlamento recurra a la cláusula liberatoria solo en casos de conmociones adversas. En operaciones subsiguientes se dará seguimiento al establecimiento del nuevo marco de responsabilidad fiscal.
- 1.33 **Costo.** El programa está estructurado como préstamo programático en apoyo de reformas de política, con tres operaciones (véase la Matriz de Política en el Anexo II). Esta primera operación, de US\$80 millones, se desembolsará en un solo tramo. Se prevé que la segunda y tercera operaciones, en principio de US\$40 millones y US\$80 millones, respectivamente, se presentarán al Directorio para aprobación en 2015 y 2017. Para el ejercicio fiscal 2014-2015, el Gobierno de

---

<sup>32</sup> La finalidad de la regla fiscal es limitar el déficit fiscal general presupuestado cada año, con el propósito de reducir la deuda pública a menos de 60% del PIB para 2025-2026. La regla fiscal establece un mecanismo de corrección automática que se activa cuando se producen desviaciones acumulativas considerables respecto de la meta para el saldo general anual. Tendrá una cláusula liberatoria, que se activará solo con la aprobación del Parlamento. La cláusula contendrá una lista clara de sucesos o conmociones preestablecidos que podrían tener un impacto adverso grave en las finanzas públicas. Asimismo, se especificarán condiciones mensurables para la activación de la cláusula, como una disminución del PIB o ingresos fiscales.

Jamaica necesita US\$800 millones. Esta primera operación representa 10% del financiamiento necesario.

**E. Impacto previsto y principales resultados**

- 1.34 En general, se prevé que el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico tendrá un impacto general moderado, que representará 3% del PIB. La reforma propuesta de la política tributaria conducirá a un aumento de alrededor de J\$12.500 millones (US\$125,4 millones) en los ingresos fiscales, o sea, alrededor de 1% del PIB (véase el [enlace electrónico opcional 5](#)). Se prevé que el aumento de la eficiencia en el lado del gasto representará 2% del PIB durante el período de vigencia del programa. En estas estimaciones no se tienen en cuenta los beneficios indirectos que se manifestarán en una mayor productividad o un mayor crecimiento económico debido a las mejoras de los sistemas de tributación y pensiones o a los mejores servicios que se espera recibir de los organismos públicos.
- 1.35 De acuerdo con la evaluación financiera (véase el [enlace electrónico opcional 2](#)), para 2017 los beneficios de las reformas de la política tributaria posiblemente superen los costos para los contribuyentes. El valor actual de la reforma tributaria generará un beneficio neto acumulativo de alrededor de US\$51,8 millones. Para 2022, esta suma debería llegar a US\$408 millones, que equivale a una tasa interna de rentabilidad de 53%. Las estimaciones se basan en una tasa de actualización de 8,3% (costo real promedio de los bonos del Tesoro de Jamaica con un plazo de 10 años en el mercado local). Los beneficios obtenidos sufrirán un descuento adicional de 26,5%, que corresponde a las transferencias dentro de la sociedad. Sobre la base de la evaluación financiera, se recomienda continuar el financiamiento y el apoyo técnico del Banco por medio de esta operación.

**Cuadro 1.1. Impacto y resultados del programa**

	<b>Punto de partida en el ejercicio fiscal 2012-2013</b>	<b>Ejercicio fiscal 2015-2016</b>
<b>Impacto estimado</b>		
Saldo del sector público (como porcentaje del PIB)	-4,4	0,6
<b>Resultados cuantitativos</b>		
Recaudaciones fiscales (como porcentaje del PIB)	24,6	25,5
<i>de lo cual la reforma tributaria representa</i>	0	1
Gasto primario (como porcentaje del PIB)	20,4	19,9
<i>del cual la masa salarial representa</i>	11	9,1
Importaciones de productos agropecuarios y no agropecuarios (con una tasa $\leq 40$ ) a fin de converger en una tasa de morosidad	40	20
Reducción del impuesto sobre la renta de las sociedades para las compañías no reguladas	30	25
Descuento tributario por el impuesto al trabajo para fomentar el crecimiento económico	0	Tope de 30% o menos del impuesto sobre la renta
Auditorías anuales realizadas por la Oficina de Grandes Contribuyentes y la Oficina de Medianos Contribuyentes	8 y 100	20 y 200
Contribuyentes que presentan la declaración de impuestos electrónicamente como porcentaje del total de los contribuyentes (32.000)	5	100
Comisión de cobro pagada a bancos comerciales (en miles de millones de J\$)	1,8	1,1
Organismos públicos autofinanciados que presentan estados financieros a tiempo (número)	40	80
Organismos públicos que no se autofinancian y que presentan estados financieros a tiempo (número)	15	30
Organismos públicos supervisados por la División de Empresas Públicas (número)	80	200
Déficit actuarial del Fondo Nacional de Seguros	6	4
Tiempo que se tarda en promedio en tramitar las solicitudes de pensiones	12	4

- 1.36 Los beneficiarios directos del programa serán (i) el gobierno central, que contará con más recursos para financiar un gasto público más eficaz; (ii) todos los contribuyentes, que se beneficiarán de un sistema tributario equitativo; y (iii) los participantes en el Sistema Nacional de Seguros, con un mejor sistema de pensiones.

## **II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES**

### **A. Instrumento de financiamiento y estrategia del programa**

- 2.1 El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico se financiará con recursos del Capital Ordinario. En vista de su profundidad y amplitud, el programa está estructurado en forma de préstamo programático en apoyo de reformas de política con tres operaciones independientes pero técnicamente relacionadas. Este método de financiamiento es el más apropiado porque es un mecanismo flexible y

eficaz para apoyar reformas complejas a largo plazo que requieren la adopción de medidas en un orden determinado y el mantenimiento de un diálogo más amplio.

**B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales**

- 2.2 No hay riesgos ambientales o sociales en este préstamo programático en apoyo de reformas de política. De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), no se requiere una clasificación ex ante del impacto ambiental en el marco de este programa.

**C. Otros problemas y riesgos importantes**

- 2.3 **Riesgos para la sostenibilidad macroeconómica y fiscal.** La estabilidad macroeconómica de Jamaica enfrenta riesgos a corto plazo como consecuencia de la difícil posición fiscal. El debilitamiento del dólar de Jamaica, que se desvalorizó el 14% en 2013, ha menoscabado la confianza de los inversionistas y los consumidores a pesar de que ha mejorado la competitividad. El desequilibrio estructural de la cuenta externa sigue siendo un riesgo a mediano y a largo plazo. Las reservas internacionales netas bajaron de más de US\$2.000 millones en 2011 a menos de US\$900 millones para agosto de 2013 pero permanecen por encima de las metas del Servicio Ampliado del FMI. Sin embargo, a corto y a mediano plazo seguirán necesitándose flujos oficiales para cubrir el resto del déficit de la balanza de pagos. Las tasas de interés presentan una tendencia ascendente. El bono del Tesoro de referencia a 90 días aumentó de 5,5% justo después del canje de la deuda nacional a 7,6% a fines de noviembre de 2013, lo cual es importante destacar porque casi 40% de los bonos nacionales de Jamaica (es decir, 20% de la deuda pública directa) tienen una tasa de interés variable.
- 2.4 **Riesgos para el desarrollo.** Las demoras suscitadas en años anteriores en las reformas fiscales en el país ponen de relieve los posibles retos para las reformas necesarias. No se terminaron ni el Acuerdo de Derecho de Giro del FMI de 2010 ni el Programa de Consolidación Fiscal. Este último programa, concebido originalmente como una secuencia de tres operaciones financiadas con préstamos en apoyo de reformas de política, se discontinuó después de la segunda operación, cuando las demoras en la ejecución de las reformas tributarias previstas originalmente resultaron evidentes. El Acuerdo de Derecho de Giro del FMI venció en mayo de 2012 tras la omisión de varias revisiones. Sin embargo, el gobierno actual ha mostrado un firme compromiso con las reformas abarcadas por el Servicio Ampliado del FMI. Además, la agenda actual de reformas presenta una fuerte concentración al principio del período, puesto que todas las medidas de política convenidas para esta primera operación ya se han adoptado, particularmente en lo que se refiere a la política tributaria, reduciendo así el riesgo de fatiga de la reforma y de retos políticos.
- 2.5 **Riesgos para la gestión pública y la gobernanza.** Las partes afectadas podrían reaccionar en contra de cambios estructurales clave, en particular (i) el nuevo régimen de incentivos tributarios; y (ii) la austeridad salarial en el sector público. Además, la debilidad institucional, la fatiga de la reforma y la resistencia política

podrían constituir retos. La experiencia con el Programa de Consolidación Fiscal y las demoras en la ejecución del Programa de Modernización de la Administración Fiscal ponen de relieve la importancia de tener en cuenta la capacidad de las autoridades y de proporcionar apoyo técnico si es necesario para avanzar con el programa.

- 2.6 **Riesgo para la reputación.** Existe el riesgo de que las reformas que debe llevar a cabo Jamaica para cumplir las condiciones del Servicio Ampliado del FMI y el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico no puedan concretarse en el plazo y con el alcance requeridos, arriesgando la reputación del Banco como socio eficaz en la iniciativas de reforma de políticas de los países anfitriones. A pesar de los altibajos de su experiencia con el Programa de Consolidación Fiscal, el Banco continuará apoyando las medidas de reforma de la política y la administración fiscal en Jamaica en vista del compromiso renovado y más evidente de las autoridades con la ejecución del programa debido en parte al marco más robusto establecido por el Servicio Ampliado del FMI.
- 2.7 El riesgo general para esta operación del programa fiscal estructural para el crecimiento económico se mitiga con el escalonamiento del financiamiento del Banco con el Servicio Ampliado del FMI. El FMI supervisa y verifica la aplicación de muchas de estas políticas trimestralmente (tras dos revisiones, el Servicio Ampliado está bien encaminado). Además, el Banco trabajó 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 de las principales reformas de este programa. El Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico forma parte de una acción concertada con el Banco Mundial y el FMI. Las tres instituciones han proporcionado el apoyo necesario al país: el FMI con la aprobación del Servicio Ampliado, el Banco Mundial con un desembolso y el BID encabezando la reforma del sistema tributario y de la política tributaria. Además, el desembolso correspondiente al Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico en febrero es un componente decisivo del plan de financiamiento de Jamaica.

### 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, así como cualquier otra información requerida; (ii) promover medidas para alcanzar los objetivos de política del programa; y (iii) compilar, mantener y entregar al Banco los indicadores y parámetros que ayuden a Jamaica y al Banco a evaluar los resultados del programa y a darles seguimiento.

**B. Resumen de los mecanismos para el seguimiento de los resultados**

- 3.2 El prestatario y el Banco han convenido en supervisar la ejecución del programa por medio de reuniones de seguimiento que serán convocadas de común acuerdo. El Banco, en colaboración con el prestatario, aprobará un informe de terminación de proyecto dentro de los seis meses siguientes al desembolso final de la última operación. El informe de terminación de proyecto contendrá una evaluación reflexiva del aporte del programa al desarrollo y de la medida en que se hayan alcanzado los resultados planeados. El prestatario y el Banco han llegado a un acuerdo sobre los indicadores y los puntos de referencia que se usarán para esta evaluación final. Como esta operación es un préstamo en apoyo de reformas de política, en las matrices de política y resultados se definirá conjuntamente el plan de seguimiento y evaluación.
- 3.3 El prestatario compilará y procesará todos los datos necesarios para dar seguimiento al Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico y evaluarlo. Las tareas contratadas para verificar los indicadores consignados en la Matriz de Resultados (véase el [enlace electrónico requerido 2](#)) y las actividades establecidas en la Matriz de Política se financiarán con recursos administrativos del Banco. Se llevará cabo una evaluación ex post con recursos del Banco para medir los beneficios previstos de las medidas de política.

**IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 El Banco y el Gobierno de Jamaica llegaron a un acuerdo sobre las políticas macroeconómicas y sectoriales en la Carta de Política (véase el [enlace electrónico requerido 1](#)), en la cual se describen los componentes de la estrategia del Gobierno de Jamaica 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		i) Préstamos a países pequeños y vulnerables y ii) Préstamos en apoyo a la cooperación e integración regionales.		
Metas regionales de desarrollo		i) Índice de recaudación tributaria efectiva frente a la potencial y ii) Apertura al comercio exterior.		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		Sistemas financieros públicos implementados o mejorados.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2694-2	(i) Un marco transparente y eficiente para la administración Tributaria y (ii) Mejora del saldo fiscal.	
Matriz de resultados del programa de país			Documento en revisión.	
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	Puntuación máxima
		8.5		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.4	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0		
4. Análisis económico ex ante		9.5	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Effectividad o Análisis Económico General		2.5		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		2.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		2.0		
4.4 Supuestos Razonables		2.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.0		
5. Evaluación y seguimiento		6.5	33.33%	10
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 = grado de probabilidad de los riesgos*		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		Sí		
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/PDP)				
No-Fiduciarios				
La participación del BID promueve mejoras 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 documento presenta muy claramente las raíces de lo que denomina el "desempeño perennemente tambaleante" de los "brotos recurrentes de inestabilidad financiera y de déficits fiscales crónicos". Romper este ciclo requiere una mejora sostenible de la posición fiscal de mediano y largo plazo. Las "brechas estructurales" específicas que este programa abordará se asocian con la política tributaria, la administración tributaria, la rigidez presupuestaria y su gestión, la ausencia de un marco fiscal (regla fiscal) y la viabilidad financiera a largo plazo del Esquema Nacional de Seguros. El análisis presenta varios retos, algunos de los cuales son estructurales y de largo plazo (como los pasivos contingentes), mientras que otros son más de corto plazo (política fiscal) o de carácter instrumental como el uso de declaraciones de impuestos electrónicos.

La solución propuesta es coherente con el diagnóstico y el análisis. La justificación del proyecto es colocar la economía de Jamaica en una senda de crecimiento fiscalmente sostenible desde la actual posición vulnerable, teniendo en cuenta la historia de cumplimiento parcial de los programas de ajuste anteriores. Esto plantea la cuestión de la sostenibilidad del programa y la evidencia de que esta vez el conjunto de políticas será eficaz. En este contexto, el análisis de riesgos incluye una presentación de los riesgos macroeconómicos y de desarrollo, los riesgos de gobernabilidad y de gestión y los riesgos reputacionales, lo que explica la calificación de riesgo alto dada al proyecto. La matriz de resultados es clara. El objetivo del proyecto es retornar a una senda fiscal y de crecimiento sostenible, mejorando el equilibrio fiscal. Los impactos esperados como se presentan en la Matriz de Resultados incluyen una reducción del déficit fiscal como porcentaje del PIB, y un indicador relacionado con el retorno a una "senda de crecimiento sostenible".

El documento incluye un análisis económico basado en un Modelo de Equilibrio General Computable Dinámico (DCGEM por sus siglas en inglés), aunque la especificación completa del modelo no se presenta en el anexo. Se propone un análisis de costo-beneficio ex post y una evaluación reflexiva.

## MATRIZ DE POLÍTICA

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
<b>I. Estabilidad macroeconómica</b>			
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 el programa económico a mediano plazo.	I.1.b: El Gobierno de Jamaica mantiene un marco macroeconómico compatible con los objetivos del programa económico, incluido un saldo primario acorde con el programa económico a mediano plazo.	I.1.c: El Gobierno de Jamaica mantiene un marco macroeconómico compatible con los objetivos del programa económico, incluido un saldo primario acorde con el programa económico a mediano plazo.
<b>II. Fortalecimiento de la política y la administración tributaria</b>			
Reducir las distorsiones y aumentar la eficiencia del sistema tributario a fin de promover el crecimiento, la competitividad y la equidad	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 contempla medidas para:	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:	II.1.c: El Gobierno de Jamaica continúa ejecutando el programa de reforma tributaria integral, que contiene medidas para:
	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:  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	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:  1. Aplicar topes a los aranceles para las importaciones tal como se especifica en la primera operación.	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:  1. Mantener los topes a los aranceles para las importaciones tal como se especifica en la primera operación.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
	20%. Se mantendrán algunas tasas del arancel externo común superiores a 50% <sup>1</sup> .		
	2. Subir a 5% la tasa arancelaria de 0% que se aplica a ciertos bienes intermedios y finales.	2. Mantener la tasa arancelaria de 5% que se aplica a ciertos bienes intermedios y finales, tal como se especifica en la primera operación	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>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>B. Aumentar la recaudación tributaria de la siguiente forma:</p> <p>1. Establecer un impuesto mínimo sobre actividades económicas<sup>2</sup>.</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. Establecer la tasa estándar de 16,5% del impuesto general sobre el consumo aplicable a las compras del Gobierno de Jamaica.</p>	<p>B. Aumentar la recaudación tributaria de la siguiente forma:</p> <p>1. Mantener el impuesto mínimo sobre actividades económicas.</p> <p>2. Mantener un tope of 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 tasa de 16,5% del impuesto general sobre el consumo aplicable a las compras del Gobierno de Jamaica.</p>

<sup>1</sup> La estructura actual del arancel aduanero consiste en 11 tasas que van de 0% a 100%, 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 tendrá una estructura diferente, en la cual los códigos arancelarios se concentrarán entre el 5% y el 20% a fin de converger en una tasa de morosidad de 20%.

<sup>2</sup> Es decir, un impuesto mínimo para las empresas y los trabajadores autónomos en modalidades tales como empresas de propietario único y sociedades.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
	<p>C. Reducir los gastos fiscales de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>2. Dejar de otorgar nuevas categorías de exenciones ministeriales discrecionales.</li> </ol>	<p>C. Reducir los gastos fiscales de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>2. Mantener la suspensión de nuevas categorías de exenciones ministeriales discrecionales.</li> </ol>	<p>C. Reducir los gastos fiscales de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>2. Mantener la suspensión de nuevas categorías de exenciones ministeriales discrecionales.</li> </ol>
	<p>D. Reducir las distorsiones económicas y promover el crecimiento económico de la siguiente forma:</p>	<p>D. Reducir las distorsiones económicas y promover el crecimiento económico de la siguiente forma:</p>	<p>D. Reducir las distorsiones económicas y promover el crecimiento económico de la siguiente forma:</p>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>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 del impuesto sobre la renta.</li> <li>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. El descuento tributario por generación de empleo tiene un tope de 30% del impuesto exigible sobre la renta<sup>3</sup>.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener el impuesto sobre la renta de las sociedades en 25% para las compañías no reguladas.</li> <li>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.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener el impuesto sobre la renta de las sociedades en 25% para las compañías no reguladas.</li> <li>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.</li> </ol>

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

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
	3. Aumentar la desgravación inicial sobre bienes de capital <sup>4</sup> .  4. Limitar los incentivos tributarios permitidos por la Ley de deducciones del impuesto sobre la renta (proyectos de gran escala e industrias pioneras) de 2013 a un tope general de 0,25% del PIB.	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. 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.
		E. Examinar y evaluar las recomendaciones del estudio patrocinado por el Banco de la racionalización de los impuestos sobre el petróleo y sus derivados.	E. Poner en práctica las recomendaciones aceptadas 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.
Aumentar la efectividad y la eficiencia del sistema de recaudaciones tributarias y aduaneras	II.2.a: El Gobierno de Jamaica inicia mejoras integrales de la administración tributaria para:	II.2.b: El Gobierno de Jamaica continúa las mejoras integrales de la administración tributaria para:	II.2.c: El Gobierno de Jamaica continúa las mejoras integrales de la administración tributaria para:
	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:  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 presentar las declaraciones de impuestos por medios electrónicos.	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:  1. Mantener el número de profesionales 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.	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:  1. Mantener el número de profesionales 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.

<sup>4</sup> 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 remplazará 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	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
	<p>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>	<p>3. Hacer cumplir la presentación obligatoria por medios electrónicos de las declaraciones de todos los impuestos abonados por los grandes contribuyentes<sup>5</sup>, incluido el impuesto sobre la nómina.</p> <p>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 (incluidas las facultades para incautar y vender bienes de los contribuyentes y armonizar las sanciones y multas).</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>7. Proporción de los grandes contribuyentes que presentan la declaración de impuestos a tiempo: impuesto sobre la renta de las sociedades <math>\geq 80\%</math>, impuesto general sobre el consumo <math>\geq 90\%</math>, impuestos retenidos en la fuente <math>\geq 80\%</math>, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 5% de las recaudaciones.</p>	<p>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.</p> <p>4. Mantener en vigor las disposiciones para fortalecer el cobro de impuestos en mora.</p> <p>5. Mantener estructuras tarifarias apropiadas para los contratos del Gobierno.</p> <p>6. Mantener el pago electrónico de los impuestos iniciado en la segunda operación.</p> <p>7. Proporción de los grandes contribuyentes que presentan la declaración de impuestos a tiempo: impuesto sobre la renta de las sociedades <math>\geq 85\%</math>, impuesto general sobre el consumo <math>\geq 95\%</math>, impuestos retenidos en la fuente <math>\geq 90\%</math>, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 5% de las recaudaciones.</p>

<sup>5</sup> 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	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
		<p>8. Proporción de los medianos contribuyentes<sup>6</sup> que presentan la declaración de impuestos a tiempo: impuesto sobre la renta de las sociedades <math>\geq 40\%</math>, impuesto general sobre el consumo <math>\geq 80\%</math>, impuestos retenidos en la fuente <math>\geq 65\%</math>, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 20% de las recaudaciones.</p> <p>9. Hacer una auditoría exhaustiva de 15% de los grandes contribuyentes y de 10% de los medianos contribuyentes<sup>7</sup>.</p>	<p>8. Proporción de los medianos contribuyentes que presentan la declaración de impuestos a tiempo: impuesto sobre la renta de las sociedades <math>\geq 40\%</math>, impuesto general sobre el consumo <math>\geq 80\%</math>, impuestos retenidos en la fuente <math>\geq 65\%</math>, de manera tal que los impuestos en mora no excedan de 20% de las recaudaciones.</p> <p>9. Hacer una auditoría exhaustiva de 15% de los grandes contribuyentes y de 10% de los medianos contribuyentes.</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 esos impuestos.</p>
	<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> <p>1. Aprobación del Gabinete para que la Administración Tributaria de Jamaica adjudique un contrato para el sistema integrado de tecnología de la información.</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> <p>1. Cumplir los puntos de referencia provisionales para la ejecución de la fase 1<sup>8</sup> del sistema integrado de tecnología de la información tributaria de la Administración Tributaria de Jamaica.</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> <p>1. Plena ejecución de la fase 1 del sistema integrado de tecnología de la información tributaria de la Administración Tributaria de Jamaica.</p>

<sup>6</sup> 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.

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

<sup>8</sup> 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.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
	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.	2. Cumplir los puntos de referencia provisionales <sup>9</sup> 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 <sup>10</sup> .	2. Cumplir los puntos de referencia <sup>11</sup> 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. Plena implementación del sistema ACCPAC.	C. Sistema ACCPAC en pleno funcionamiento.
<b>III. Racionalización del gasto</b>			
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 9,7% del PIB en el ejercicio fiscal 2014-2015.	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 <sup>12</sup> 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 de 2014 para racionalizar los organismos públicos.	III.2.c: El Gobierno de Jamaica continúa ejecutando el Plan Maestro de Racionalización de 2014 para racionalizar los organismos públicos.

<sup>9</sup> Este punto de referencia será el desarrollo del prototipo de ASYCUDAWorld.

<sup>10</sup> Por declaración de aduanas se entiende la declaración de mercancías importadas con fines comerciales.

<sup>11</sup> Este punto de referencia será la instalación del sistema ASYCUDAWorld en sitios piloto y en la sede de la Aduana.

<sup>12</sup> El plan de acción demostrará que se ha tenido en cuenta la experiencia del gobierno y las enseñanzas 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 mejora de la competitividad de Jamaica (1972/OC-JA, 2297/OC-JA y JA-L1014).



Objetivos	Condiciones para la primera operación	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Denunciar en la Procuraduría General, el incumplimiento de los organismos públicos autofinanciados que no hayan presentado los informes anuales exigidos por ley y solicitar la consideración de procedimientos para exigir el cumplimiento de la ley.</li> </ol>	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procurar que los organismos públicos autofinanciados presenten informes anuales (incluidos los estados financieros auditados) a los ministerios de cartera dentro del plazo establecido por ley al final del ejercicio al cual correspondan los informes.</li> </ol>	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procurar que todos los organismos públicos presenten informes anuales (incluidos los estados financieros auditados) a los ministerios de cartera dentro del plazo establecido por ley al final del ejercicio al cual correspondan los informes.</li> </ol>
		<p>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.</p>	<p>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.</p>
<b>IV. Sostenibilidad del Sistema Nacional de Seguros</b>			
<p>Implementar un Sistema Nacional de Seguros sostenible desde el punto de vista fiscal</p>	<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"> <li>1. Las opciones en relación con lo siguiente, así como su impacto: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. ajuste de la tasa de contribución;</li> <li>ii. ajuste de los haberes jubilatorios; y</li> <li>iii. aumento de la cobertura.</li> </ol> </li> <li>2. Los efectos diferenciados de estos ajustes en hombres y mujeres.</li> </ol>	<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"> <li>1. un examen de las opciones presentadas anteriormente y de su impacto fiscal en el gobierno;</li> <li>2. consultas con los interesados directos; y</li> <li>3. un plan de acción con plazos y recursos para la ejecución de las reformas.</li> </ol>	<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"> <li>1. la tasa de contribución;</li> <li>2. los haberes jubilatorios; y</li> <li>3. el aumento de la cobertura.</li> </ol>
	<p>IV.2.a: El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presenta al Gabinete un análisis actuarial del Sistema Nacional de Seguros.</p>	<p>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</p>	

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
		Planificación, el Instituto de Planificación de Jamaica, empleados y empleadores.	
		IV.3.b: El Gobierno de Jamaica pone el análisis actuarial del Sistema Nacional de Seguros a disposición del público para consultas.	
		IV.4.b: El Gabinete aprueba las 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 del hardware y software 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 del hardware y software y, sobre la base de la propuesta para la creación del sistema especificado de información gerencial del Sistema Nacional de Seguros, contrata servicios para su creación.	IV.5.c: Los módulos clave del sistema especificado de información gerencial del Sistema Nacional de Seguros están funcionando.
<b>V. Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal</b>			
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:	V.1.b: La regla fiscal jurídicamente vinculante se aplica al presupuesto para el ejercicio fiscal 2014-2015.	V.1.c: La regla fiscal jurídicamente vinculante permanece en vigor.

Objetivos	Condiciones para la primera operación	Factores de activación de la segunda operación	Factores de activación de la tercera operación
	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Establecerá objetivos para la reducción de la deuda especificados como la meta a mediano plazo para la relación deuda pública-PIB.</li><li>2. Permitirá el uso de mecanismos de corrección automática que se aplicarán en casos de desviaciones respecto de las metas para los saldos fiscales.</li><li>3. Establecerá una cláusula liberatoria a la cual el Parlamento podrá recurrir solo en casos de choques adversos importantes.</li></ol>		