



MINISTERIO DE HACIENDA
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal del año 2020

Junio 2019
Santo Domingo, República Dominicana



Tabla de contenido

1. Introducción	3
2. Contexto Macroeconómico.....	4
3. Resultado Presupuestario del 2019	6
4. Política Presupuestaria del 2020.....	8
4.1. Política de ingresos.....	9
4.2. Política de gastos.....	10
<i>Distribución Funcional del Gasto</i>	10
<i>Programas protegidos y prioritarios</i>	11
4.3. Política de financiamiento.....	12
5. Política Presupuestaria de Mediano Plazo 2020-2023.....	14



1. Introducción

La Ley Orgánica del Ministerio de Hacienda le otorga a esta institución la misión de elaborar y proponer al Poder Ejecutivo la política fiscal del gobierno, así como conducir la ejecución y evaluación de esta, asegurando la sostenibilidad fiscal en el corto, mediano y largo plazo, todo ello en el marco de la política económica del gobierno.

En su calidad de rector de las finanzas públicas y en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, el Ministerio de Hacienda presenta a la ciudadanía la Política Presupuestaria Anual para el Sector Público no Financiero (SPNF), la cual constituye el marco de referencia para la formulación del Presupuesto General del Estado del año próximo y se encuentra articulada a partir de las actualizaciones del Marco Financiero Plurianual, Plan Nacional Plurianual del Sector Público y del Presupuesto Plurianual.

El Decreto No. 492-07, que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público establece que la Política Presupuestaria Anual consiste en la definición de las orientaciones, prioridades, normatividad, producción, principales procesos y otros aspectos a los cuales deberán ajustarse todos los organismos regidos por la Ley de Presupuesto.

La elaboración de la Política Presupuestaria Anual es un elemento esencial para garantizar la sostenibilidad de las cuentas fiscales, dado que concilia las prioridades de políticas públicas del gobierno con la formulación y gestión del presupuesto anual, teniendo en cuenta el escenario macroeconómico relevante para el diseño de corto plazo de la política fiscal, contextualizado con los objetivos de política de mediano y largo plazo.



2. Contexto Macroeconómico

El crecimiento de la actividad económica se ubicó en torno al 5.7% para el primer trimestre de 2019, exhibiendo una moderada desaceleración con relación al mismo período del año anterior y con respecto al desempeño acumulado al cierre de 2018. Dentro de este resultado, se destaca el buen desempeño de los sectores construcción, energía y agua, los servicios financieros y las actividades de transporte y almacenamiento. Con esto, la economía dominicana se mantiene como líder en crecimiento de la región de América Latina durante el primer trimestre del presente año.

Con relación al comportamiento de los precios, la inflación acumulada del período enero-mayo de 2019 se ubica en 1.36%, mientras que la variación interanual medida desde mayo 2018 hasta mayo 2019 alcanzó 1.31%, permanecido baja y estable durante los primeros 5 meses del año. Al extraer los componentes más volátiles de la canasta con el fin de aislar los movimientos de precios asociados a las condiciones monetarias de la economía, se observa una inflación subyacente por debajo del límite inferior del rango meta, con un crecimiento interanual de 1.98%. La disminución en las presiones inflacionarias estuvo impulsada principalmente por la baja en el crecimiento de los precios de alimentos y bebidas y del sector transporte, debido a menores precios internacionales del petróleo.

Cuadro 1: Evolución de las principales variables macroeconómicas, 2019-2020

Variables	2019	2020
Crecimiento del PIB real (%)	5.25	5.00
Crecimiento del PIB nominal (%)	8.41	8.67
Inflación (promedio) (%)	3.00	4.00
Inflación (diciembre) (%)	3.50	4.00
Crecimiento deflactor PIB (%)	3.00	3.50
Tasa de variación del tipo de cambio promedio (%)	5.31	4.00
Tasa de variación del tipo de cambio fin de período (%)	5.37	4.00

Fuente: Marco Macroeconómico junio 2019.

Respecto al contexto externo relevante para 2019, se evidenció una revisión a la baja más pronunciada de lo previsto en las perspectivas de crecimiento de los principales socios comerciales del país. A pesar del buen desempeño de la economía estadounidense para el primer trimestre del año, se revisaron a la baja en 0.2% las proyecciones de crecimiento en el informe “Perspectivas de la Economía Mundial” del FMI de abril 2019. La misma dinámica ocurrió con las proyecciones de crecimiento de la Zona Euro, las cuales disminuyeron de 1.9% a 1.3%, mientras que la región de América Latina y el Caribe se ha afectado por el menor impulso externo que significó la moderación del crecimiento de las economías avanzadas y por la caída de los precios de las materias primas.



En ese entorno internacional sujeto a incertidumbre, las perspectivas de la economía dominicana se mantienen positivas. Las proyecciones para 2019 apuntan a un crecimiento económico en términos reales de 5.25%, mientras que durante el año 2020 registraría una expansión real de 5.0%, observándose una convergencia gradual hacia su crecimiento potencial. En este año 2019, la variación de los precios permanecería cercana al rango inferior de la meta establecida por el Banco Central y acercándose al centro de esta para finales del año 2020. A la vez, se estima que el tipo de cambio registre una depreciación promedio de 4.0% en 2020, alineada con las proyecciones inflacionarias del panorama macroeconómico, dada la postura de política monetaria prudente y un desempeño del sector externo consistente con los fundamentos de la economía.

Se espera que para el resto del año la evolución de los precios domésticos mantenga la tendencia que ha exhibido durante los primeros 5 meses, debido a la revisión a la baja en 5.6% en las proyecciones del precio spot promedio para 2019 del petróleo *West Texas Intermediate* (WTI), de acuerdo con el reporte de Junio del *Energy Information Administration* (EIA). El movimiento proyectado en los precios del WTI pudiese en este mismo orden, significar una disminución en la factura petrolera del país, lo que se traduciría en un eventual mejoramiento del resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos.



3. Resultado Presupuestario del 2019

El Presupuesto General del Estado (PGE) de 2019 estipula un balance primario para el gobierno central de RD\$72,361.6 millones, equivalentes a un 1.7% del PIB proyectado, y el pago de intereses de RD\$147,887.0 millones, que representan 3.4% del PIB. Como resultado, el balance global se proyectó en un déficit de RD\$75,525.4 millones, correspondiente a 1.7 % del PIB.

Las estimaciones contenidas en el PGE 2019 indican que los ingresos totales ascenderían a RD\$689,930.5 millones para un 15.8% del PIB. Las estimaciones preliminares apuntan a que los ingresos fiscales mantengan un comportamiento alineado con las estimaciones iniciales para el cierre del año en curso, sujeto a la evolución de las perspectivas de la economía.

Los gastos totales presupuestados de Gobierno Central totalizan RD\$765,456 millones, un 17.5% del PIB proyectado para el año. Durante el primer semestre de 2019 la ejecución presupuestaria de gasto se encuentra levemente por debajo del 50% del total de los gastos presupuestados, indicando así una ejecución según lo programado.

A principios de este año 2019, en atención a la necesidad de elevar el nivel de vida y el poder adquisitivo de los empleados que se encuentran en los rangos salariales más bajos, el Poder Ejecutivo autorizó la implementación de una serie de medidas que tienen como objetivo beneficiar a los asalariados y pensionados del sector público dominicano, entre los cuales se destaca:

- **Aumento de salario mínimo:** El sueldo mínimo del sector público se incrementó en un 95%, pasando de RD\$5,117.5 a RD\$10,000 mensuales. El último incremento del salario mínimo público se produjo en el año 2008, la inflación promedio acumulada durante el período 2008-2018 fue de 43.6%, lo que implica que este aumento recuperó en más del doble la capacidad de poder adquisitivo del salario mínimo público.
- **Incrementos salariales:** Fueron beneficiados los empleados que se encontraban en los rangos salariales de entre RD\$10,000 y RD\$20,000 con un aumento salarial del 10% y entre RD\$20,000 y RD\$30,000 con un aumento de 5 por ciento.
- **Pensiones solidarias:** A partir de este año 2019 se están entregando por primera vez las pensiones solidarias, tal como está previsto en la Ley de Seguridad Social, con una inversión inicial de más de 500 millones de pesos. Esto permitirá que más de 10,000 personas con discapacidad severa y envejecientes con problemas de salud cuenten con una pensión y un seguro de salud asegurándoles poder llevar la vida digna que merecen.
- De igual forma, en febrero se creó el **Plan Especial Transitorio de Servicios de Salud** que en su primera etapa beneficiará a más de 116 mil pensionados y jubilados.
- **Incremento de la pensión mínima:** A partir de abril de este año la pensión mínima se incrementó de RD\$5,117 a RD\$8,000 pesos, para un crecimiento de 56 por ciento.
- **Incremento de pensiones:** los jubilados y pensionados que percibían entre RD\$8,000 y RD\$20,000 pesos recibieron un incremento de 10% y aquellos que recibían pensiones entre \$20,000 y \$30,000 pesos se les incrementó un 5 por ciento.



En total, las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo beneficiaron a más de 217,000 servidores públicos e impactaron a más de 194,000 pensiones.

Estas medidas de gastos se estima que representan alrededor de 0.3% del PIB, respecto a las cuales se están tomando las acciones de lugar para su adecuada incorporación en el resultado fiscal del cierre de año.



4. Política Presupuestaria del 2020

La Política Presupuestaria para el año 2020, contiene mayores esfuerzos en términos de consolidación fiscal, dando continuidad a la estrategia que ha venido implementando la actual administración, orientada a disminuir las necesidades de financiamiento del sector público, a través de la generación de superávits primarios, con el objetivo de mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública en el mediano y largo plazo.

Acorde con estos objetivos, el balance primario del gobierno central en 2020 se proyecta en RD\$48,829.8 millones, equivalentes a un superávit de 1.0% del PIB, mientras que el balance global alcanzaría un déficit de RD\$96,193.2 millones, correspondiente a un 2.0% del PIB. Este resultado se logrará i) vía mejoras en la administración tributaria ii) menores transferencias corrientes iii) reducción del gasto de consumo del gobierno y iv) priorización de la inversión pública hacia el desarrollo de proyectos de rentabilidad económica y social.

Cuadro 2: Resultado presupuestario 2020
Gobierno Central

Partidas	Millones RD\$	Como % del PIB
Ingresos totales	745,285.7	15.7%
Ingresos fiscales	742,344.7	15.6%
Donaciones	2,941.0	0.1%
Gasto total	841,478.9	17.7%
Gasto primario ¹	696,455.9	14.7%
Intereses	145,023.1	3.1%
Resultado Primario GC	48,829.8	1.0%
Resultado Global GC	(96,193.2)	(2.0%)

Fuente: Ministerio de Hacienda.

¹Dentro del gasto primario se encuentran reclasificadas las transferencias realizadas al Banco Central que no corresponden al rendimiento de los Bonos de Recapitalización.



4.1. Política de ingresos

Para el cumplimiento de las metas fiscales, se anticipa que la presión tributaria seguirá aumentando vía mejoras administrativas, mientras que las autoridades se comprometen a no realizar cambios estructurales en la política tributaria. En línea con los resultados esperados para el año 2019, la Administración Tributaria garantiza que no habrá modificación de alícuotas (tasas) de ninguno de los impuestos; ni ampliará la base de los bienes gravados, ni introducirá nuevas cargas tributarias.

Es importante indicar que la Administración Tributaria ha hecho un esfuerzo por aumentar la recaudación sin tener que hacer reformas con miras a evaluar el potencial que puede recaudarse dentro del sistema tributario sin modificaciones. En ese sentido, anualmente las recaudaciones se incrementaron 1.66 veces desde 2013-2019, también se resalta la elasticidad de la recaudación con respecto al consumo final de 1.26 y con el PIB que asciende a 1.15, lo cual destaca el buen desempeño de las recaudadoras.

Para el año 2020, las Direcciones Generales de Aduanas e Impuestos Internos continuarán llevando a cabo procedimientos efectivos para combatir la evasión, la elusión y el delito tributario en toda su dimensión, lo cual brinda seguridad jurídica y competencia empresarial.

En cuanto a las medidas de política, se espera que varias medidas legales impacten la tributación: i) Ley No.155-17, contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y las diferentes normas emitidas para los sujetos obligados; ii) Ley No.17-19, para erradicación comercio ilícito, contrabando y falsificación medicamentos, hidrocarburos, alcohol y tabaco ; iii) proyecto de ley para la transparencia patrimonial; iv) Ley No.249-17 que deroga la Ley No.19-00 que regula el mercado de valores de la República Dominicana que levanta el sigilo bancario.

Por el lado administrativo, ambas Direcciones Generales, están trabajando conjuntamente en línea y tiempo real para continuamente supervisar los procesos de importación y declaración de impuestos, por lo cual han creado mecanismos de control como el Número de Comprobante Fiscal; el piloto de la factura electrónica; y la proporcionalidad del ITBIS.

Además, se está desarrollando una plataforma de control más riguroso sobre el comercio de alcoholes, tabacos y combustibles, mediante un sistema de trazabilidad integrado. Asimismo, se ha establecido un sistema para la supervisión, monitoreo y autenticación de las operaciones de las bancas de lotería.

Otras medidas que se implementarán en el 2020 incluyen la modificación del actual Procedimiento Simplificado de Tributación (PST); las fiscalizaciones; la aprobación en línea del carné de ITBIS de Zonas Francas; mayor control del uso de Comprobantes Fiscales; reliquidación del ITBIS y auditorías de empresas; entre otros.



4.2. Política de gastos

La asignación de recursos en el 2020 estará condicionada a los cambios en el entorno internacional relevante, como la ralentización de la economía global y la incertidumbre en los mercados internacionales derivadas de las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China.

Adicionalmente, impactarán la ejecución del presupuesto de 2020 los compromisos asumidos por el Estado, como el incremento del salario mínimo y las pensiones que tuvieron lugar durante el mes de abril de 2019, el aumento del personal de los hospitales como resultado de la ampliación de sus plantas físicas y su renovación tecnológica, así como la celebración de las elecciones municipales, presidenciales y congresuales del próximo año, entre otras medidas.

Para la elaboración de la Política de Gastos 2020, se han tomado en consideración: i) el contexto económico doméstico e internacional y sus recientes cambios, ii) las estimaciones de los ingresos fiscales, iii) los compromisos de gastos contraídos en años anteriores, iv) el pago de intereses de la deuda, v) las asignaciones establecidas por distintas leyes a diferentes entidades y vi) los programas y proyectos prioritarios contemplados en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, y por la actual Administración. También se dará continuidad a las políticas de racionalización, transparencia, eficiencia y eficacia del gasto público que hagan posible el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales.

Dicha proyección contempla mantener el gasto en remuneraciones en el mismo nivel de 2019, con excepción de ajustes en el Ministerio de Educación para suplir la demanda de nuevos maestros por la inauguración de nuevas aulas, Ministerio de Salud por la incorporación de nuevo personal para los centros de salud inaugurados, y el efecto de anualizar el incremento en el salario mínimo y las pensiones por la medida anunciada el 27 de Febrero de 2019, que entró en vigencia en el mes de abril de 2019.

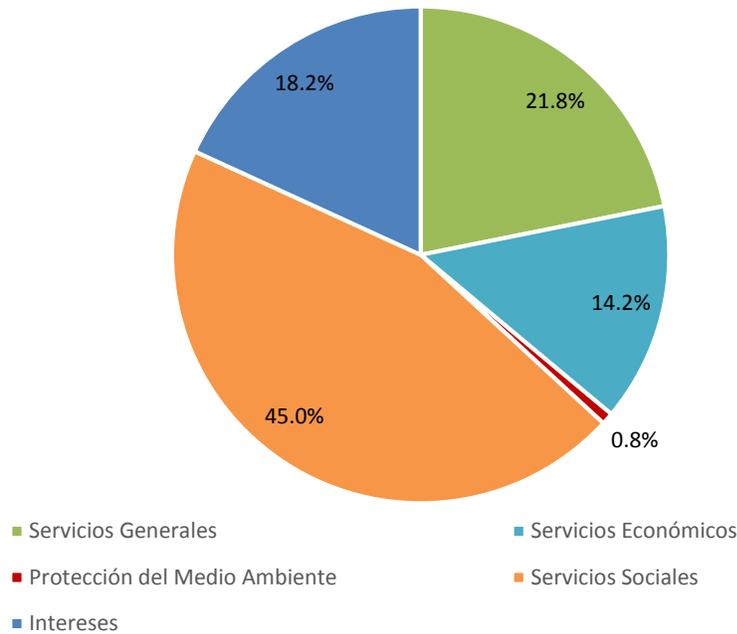
Distribución Funcional del Gasto

En el sector social, se continuará impulsando la educación pre-universitaria y universitaria. En este sentido, se plantea la continuidad de la Jornada Extendida, los planes de Atención a la Primera Infancia “Quisqueya Empieza Contigo” y el Plan Nacional de Alfabetización “Quisqueya Aprende Contigo”, el programa República Digital, la conclusión de la construcción de escuelas y otorgando becas nacionales e internacionales, y el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema y Promoción de la Inclusión Social “Quisqueya Digna”.

Para el sector salud, se continuará implementando la reforma integral del sistema de salud, con la ampliación de la cobertura mediante la puesta en funcionamiento de nuevos centros de salud que garanticen el acceso a servicios de calidad para la población. Asimismo, se mantienen los subsidios sociales focalizados, y otros programas prioritarios y protegidos del gobierno.

Además, para el 2020, se consideran los recursos adicionales necesarios para la organización de las elecciones municipales, presidenciales y congresuales a celebrarse en febrero y mayo, respectivamente; la transferencia a los partidos políticos; así como apropiaciones para el “X Censo Nacional de Población y Vivienda”.

Gráfico 1: Distribución funcional del gasto 2020 (como % del gasto total)
Gobierno Central



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Programas protegidos y prioritarios

La inversión pública contempla recursos para continuar el proyecto urbano Domingo Savio, que beneficiará a las personas residentes en los sectores La Ciénaga y Los Guandules. Además, se incluyen recursos para continuar con los siguientes proyectos: la construcción de la segunda línea del Teleférico de Santo Domingo, el Proyecto de Recuperación de la Cobertura Vegetal en Cuencas Hidrográficas de la República Dominicana, el Plan de Manejo Integral de los Residuos Sólidos “Dominicana Limpia”, la ampliación del Sistema Nacional de Atención a Emergencias y Seguridad 9-1-1, la construcción de la Presa de Monte Grande, el Plan de Movilidad Urbana Sostenible, la ampliación del servicio en la Línea 1 del Metro de Santo Domingo, la conclusión de la Línea 2-B del Metro de Santo Domingo desde el Puente de la 17 hasta Megacentro, y el Plan de Humanización del Sistema Penitenciario.



4.3. Política de financiamiento

Para el año 2020, las estimaciones preliminares apuntan a una necesidad bruta de financiamiento de RD\$216,345.5 millones, 4.6% del PIB, menor al 5.4% del PIB presupuestado para el año anterior. Este monto está compuesto por: requerimientos de financiación del resultado deficitario global estimado en RD\$96,193.2 millones, un 2.0% del PIB, y aplicaciones financieras por RD\$120,152.3 millones, 2.6% del PIB.

En este contexto de estrategia de consolidación fiscal, la política y lineamientos para la gestión de la deuda pública se han basado en mantener un portafolio de deuda balanceado, disminuyendo los principales riesgos, en términos de reducción del porcentaje de deuda en moneda extranjera, a tasas de interés variable y mejorando el perfil de vencimientos de la deuda. Esto ayuda a evitar que la volatilidad en las variables de mercado como las tasas de interés y de cambio impacten significativamente al servicio de deuda pública ejerciendo presión en las finanzas públicas y generando mayor necesidad de financiamiento.

Siguiendo los lineamientos establecidos en el Consejo de la Deuda Pública, para la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo, y tomando en consideración la liquidez vigente en los mercados de capitales externos e internos, así como la disponibilidad de recursos de los organismos multilaterales al país, se han identificado las principales fuentes de financiamiento para el año 2020, que incluyen los mercados financieros (emisiones de bonos) tanto local como internacional, así como a los organismos multilaterales. Adicionalmente, se contempla financiamiento bilateral y mediante la banca comercial internacional para los proyectos de inversión pública.

El Plan de Financiamiento para el 2020 estima un financiamiento mediante fuentes internas de RD\$76,897.3 millones, resultando en un 35.5% del total de las fuentes, mientras que los recursos externos totalizarían unos RD\$139,448.2 millones, para un 64.5%.

El antemencionado plan considera dar continuidad a las emisiones de bonos en los mercados internacionales, así como el programa de subastas locales, de forma indicativa se estima para 2020 un financiamiento a través de la colocación de bonos en el mercado local por RD\$76,897.3 millones, mientras que se proyectan emisiones de bonos externos por unos RD\$94,955.0 millones, los cuales podrían ser instrumentos emitidos en pesos, dólares u otra moneda extranjera.

El resto del financiamiento proyecta el uso de los organismos multilaterales y bilaterales para el apoyo presupuestario por unos RD\$14,650.2 millones y financiamiento para proyectos de inversión proveniente de organismos multilaterales, bilaterales y la banca comercial internacional, por un monto de unos RD\$29,843.0 millones. Esta inversión será destinada primordialmente al financiamiento de proyectos en mejoramiento y saneamiento de aguas y recursos hidráulicos, sector eléctrico, en infraestructura e inversiones en salud, educación y asistencia social.



La política de endeudamiento para 2020 mantendrá flexibilidad para adaptarse a la evolución de los mercados con el fin de obtener las condiciones de plazo y costo más favorables para el Estado. Por tanto, se seguirá de cerca la evolución de cada uno de los mercados financieros con el fin de identificar oportunidades de financiamiento adeudadas para el gobierno dado al acceso a diferentes mercados, instrumentos, diferentes monedas, entre otros. Es importante destacar que, dentro de las fuentes externas, y como parte de la estrategia de reducción del riesgo cambiario, se mantiene la posibilidad de emisiones en pesos dominicanos en el mercado internacional, incrementando el porcentaje del financiamiento en moneda local.

Cuadro 3: Financiamiento 2020

Variables	Millones RD\$	Como % del PIB
Necesidad bruta de financiamiento	216,345.5	4.6%
Déficit global	96,193.2	2.0%
Aplicaciones financieras	120,152.3	2.6%
Fuentes de financiamiento	216,345.5	4.6%
Externas	139,448.2	3.0%
<i>De los cuales: bonos</i>	94,955.0	2.0%
Internas	76,897.3	1.6%

Fuente: Ministerio de Hacienda.



5. Política Presupuestaria de Mediano Plazo 2020-2023

La estrategia fiscal del gobierno, como se establece en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2023, busca conjugar el objetivo de sostenibilidad de las cuentas fiscales con el mantenimiento del gasto social y la inversión pública. Adicionalmente, se crea espacio fiscal para hacer frente a fluctuaciones cíclicas sin afectar la situación financiera del sector público ni comprometer el gasto social necesario para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país.

En este contexto, la implementación de la estrategia actual considera incrementos en la presión tributaria de 0.2% del PIB promedio por año, a través de las mejoras administrativas y el combate al delito tributario. Adicionalmente, se prevé una racionalización del gasto público a todos los niveles de gobierno, convergiendo el gasto primario a un crecimiento nominal de 7.5% en el horizonte de pronóstico, a la vez que se consideran las asignaciones establecidas por las distintas leyes a diferentes entidades, y la continuidad a los programas protegidos y prioritarios establecidos por la actual administración, que se centra en mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Cuadro 4: Resultado presupuestario 2020-2023
Gobierno Central

Partidas	Millones de RD\$				Como % del PIB			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Ingresos totales	745,285.7	830,749.7	917,908.2	1,014,211.0	15.7%	16.0%	16.2%	16.4%
Ingresos fiscales	742,344.7	827,500.1	914,317.7	1,010,243.8	15.6%	16.0%	16.2%	16.4%
Donaciones	2,941.0	3,249.6	3,590.5	3,967.2	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Gasto total¹	841,478.9	913,108.8	980,392.4	1,054,617.0	17.7%	17.6%	17.3%	17.1%
Gasto primario	696,455.9	751,241.4	807,885.8	868,675.0	14.7%	14.5%	14.3%	14.1%
Resultado Primario GC	48,829.8	79,508.3	110,022.4	145,536.0	1.0%	1.5%	1.9%	2.4%
Resultado Global GC	(96,193.2)	(82,359.1)	(62,484.2)	(40,406.0)	(2.0%)	(1.6%)	(1.1%)	(0.7%)

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Estos mayores esfuerzos en términos de consolidación fiscal se materializan, a través de la generación de superávits primarios en promedio de 1.7% del PIB, consistentes con la evolución más probable de los sectores real, monetario y externo de la economía dominicana, así como con una reducción de las necesidades brutas de financiamiento del gobierno, logrando con esto mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública en el mediano y largo plazo.