

RIESGOS FISCALES 2024





Informe de Riesgos Fiscales

Dirección General de Análisis y Política Fiscal

República Dominicana
Septiembre 2023

Tabla de Contenido

Introducción	3
Marco conceptual.....	4
Los riesgos fiscales en República Dominicana.....	6
1 Riesgos macroeconómicos	9
1.1 Análisis de sensibilidad sobre variables macroeconómicas clave.....	9
1.1.1 Resultados	11
1.1.2 Impacto en los ingresos tributarios.....	12
1.1.3 Impacto en el gasto.....	13
1.2 Errores de pronóstico históricos del Balance Primario	15
2 Riesgos Específicos.....	18
2.1 Riesgos fiscales asociados a las empresas públicas	18
2.2 Riesgos asociados al sistema de pensiones a cargo del Estado	21
2.2.1 Estimación de Ingresos y Gastos.....	22
2.2.2 Balance operacional del fondo de pensiones y otras fuentes de riesgo	25
2.3 Riesgos fiscales asociados a desastres y cambio climático	26
2.3.1 Desastres.....	26
2.3.2 Cambio Climático	31
2.4 Riesgos Asociados a Alianzas Público-Privadas.....	35
2.5 Riesgos Asociados al Sistema Financiero Dominicano	38
2.6 Riesgos fiscales asociados a los Gobiernos Locales	43
2.7 Riesgos Asociados a fallos judiciales en contra del Estado	45
3 Anexos	47
3.1 Resumen de medidas de mitigación de riesgos fiscales	47
3.2 Principales desastres ocurridos en República Dominicana (1960-2020)	49

Introducción

Desde 2018, la Dirección General de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana ha trabajado en la elaboración de un informe sobre los principales riesgos fiscales, siendo el documento oficial que abarca la evaluación de riesgos relacionados tanto con perturbaciones macroeconómicas como con los pasivos contingentes del Estado. Este informe se actualiza anualmente y tiene la finalidad de proporcionar una herramienta para respaldar la toma de decisiones en asuntos de política fiscal.

Como parte de las buenas prácticas promovidas por el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), se enfatiza la importancia de llevar a cabo una revisión formal de los riesgos fiscales prioritarios para el país. Esto se debe a que el Estado podría asumir compromisos derivados de pasivos contingentes de diversas fuentes, razón por la cual resulta esencial implementar procedimientos adecuados para supervisar estos riesgos en todo el ámbito del sector público, dado que podrían socavar la disciplina fiscal.

El enfoque adoptado en este informe consolidado se ajusta a las recomendaciones de prácticas internacionales divulgadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras organizaciones multilaterales. Estas prácticas se centran en la divulgación y gestión de riesgos fiscales como pilares fundamentales de una política fiscal sólida que garantice la transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones de política y en la administración de las finanzas gubernamentales. Además, se están llevando a cabo esfuerzos significativos para fortalecer la gestión de riesgos fiscales mediante la incorporación de nuevas herramientas y metodologías especializadas, con el fin de cuantificar y monitorear estos riesgos con mayor precisión.

En adición, el presente documento constituye una recopilación de la información existente sobre riesgos fiscales, con la finalidad de complementar el Informe Explicativo que acompañará al Anteproyecto de Ley del Presupuesto General del Estado para el año 2024. En las secciones subsiguientes, se ofrece un desglose detallado de los riesgos relacionados con las variaciones en los supuestos macroeconómicos, los riesgos específicos asociados a pasivos contingentes y otras fuentes de riesgos. Asimismo, se presentan las principales medidas de mitigación y prevención que se están implementando para abordar cada uno de estos riesgos.

Marco conceptual

Un riesgo fiscal se define como la ocurrencia de eventos inesperados que afectan adversamente el marco fiscal establecido¹. Esto es, la incertidumbre asociada a factores que pueden producir desviaciones potenciales en los pronósticos de ingresos, gastos y otros resultados fiscales, afectando la sostenibilidad fiscal del país en el mediano o largo plazo.

Conforme a las directrices contenidas en el Manual de Transparencia Fiscal emitido por el Fondo Monetario Internacional (FMI), los gobiernos tienen la responsabilidad de administrar, examinar y divulgar los riesgos fiscales clave que afectan a las finanzas públicas. Además, se espera que aseguren una coordinación efectiva en la toma de decisiones en este ámbito, dentro del contexto del sector público.

Los factores de riesgo en cada país son determinados por las condiciones propias, el tamaño de la economía, la distribución sectorial, y el grado de apertura e integración económica. Desde la perspectiva institucional, existen factores como la composición de las principales cuentas fiscales y la estructura de gobernanza en materia fiscal que determinan la capacidad de respuesta de las finanzas públicas ante distintas perturbaciones. Por otro lado, los factores geográficos y climáticos influyen por igual sobre el nivel de riesgo fiscal dados los niveles de incertidumbre y la potencial magnitud de los daños asociados a fenómenos de distinta naturaleza.

A pesar de que cada país establece su clasificación, los riesgos fiscales se pueden categorizar en función de diversos criterios, dependiendo de los objetivos del análisis. En este contexto, el Centro Regional de Asistencia Técnica y Formación del FMI para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR) categoriza los riesgos fiscales en tres grupos fundamentales, de acuerdo con su naturaleza: riesgos macroeconómicos, específicos e institucionales.

- **Riesgos macroeconómicos:** están asociados a las desviaciones en los pronósticos de los parámetros macroeconómicos clave del marco fiscal, lo que puede provocar distorsiones en los resultados y el desempeño fiscal esperado. Las perturbaciones en variables como el PIB, la inflación, las tasas de interés, los precios de los commodities, y los tipos de cambio pueden tener grandes implicaciones para los ingresos, gastos y financiamiento.
- **Riesgos específicos:** se originan por la materialización de ciertas obligaciones del Estado que surgen ante eventos particulares de naturaleza incierta y pueden derivarse de diferentes sectores como los gobiernos locales, las empresas públicas, el sector financiero o las alianzas público-privadas. Estas obligaciones pueden ser explícitas, cuando están sujetas a condiciones especificadas contractualmente, o implícitas, cuando surgen como resultado de coyunturas políticas o presiones sociales.
- **Riesgos estructurales o institucionales:** se definen como las limitaciones institucionales en cuanto al manejo y capacidad de mitigar de forma efectiva los riesgos fiscales.

Otra dimensión que puede agregar valor al análisis es la clasificación según el origen de la fuente de riesgos. En esta se clasifican como riesgos endógenos a aquellos que son generados por el accionar del gobierno, o cuya probabilidad de ocurrencia pueda verse alterada por acciones de este, y como exógenos a aquellos que se generan a partir de eventos que no están bajo el control del gobierno².

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2008

² FMI (2016) “Analyzing and Managing Fiscal Risks: Best Practices”

Figura 1: Clasificación de los riesgos fiscales según el origen

	ENDÓGENOS (Por acción del gobierno)	EXÓGENOS (Por eventos fuera del control del gobierno)
EXPLÍCITOS (por ley o contrato)	– Garantías del Estado para Empresas Públicas y Gobiernos Locales – Sistema de pensiones a cargo del Estado – Proyectos de Alianza Públicas Privadas	– Fallos judiciales contra el Estado
IMPLÍCITOS (por expectativas del público)	– Riesgos asociados al sector Financiero – Riesgos macroeconómicos	– Atención y recuperación ante desastres

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal con base al FMI (2016).

Tanto el Código como el Manual de Transparencia Fiscal del FMI establecen distintos estándares para la implementación de buenas prácticas en la gestión de riesgos fiscales. Se plantea la identificación de los riesgos estableciendo el contexto, una unidad coordinadora y un levantamiento de las informaciones asociadas. Además, se recomienda el análisis exhaustivo de los riesgos fiscales relevantes tomando en consideración tanto la magnitud como la probabilidad de ocurrencia y la realización de análisis de las sensibilidades económicas.

La gestión de riesgos se considera una práctica que fomenta la existencia de mecanismos de mitigación destinados a reducir la posibilidad de que los riesgos se materialicen, con el objetivo de minimizar el impacto fiscal resultante al crear estrategias de mitigación y asignar responsabilidades institucionales definidas. En el caso de los riesgos que no pueden ser mitigados, el Manual de Transparencia Fiscal propone la implementación de controles que limiten la exposición al riesgo.

Otra práctica relevante establece la importancia de la divulgación y la presentación de informes minuciosos acerca de la probabilidad y la magnitud de los efectos de la materialización de los riesgos identificados. Este enfoque en la transparencia garantiza que todas las partes interesadas estén plenamente informadas de forma completa y precisa sobre los riesgos fiscales a los que se enfrenta el país.

Los riesgos fiscales en República Dominicana

Los trabajos iniciales de recopilación de información sobre riesgos fiscales en la República Dominicana comenzaron en 2014 y desde entonces el país ha avanzado en la creación de políticas para la gestión de las principales fuentes de riesgo fiscal identificadas. Desde la publicación del primer informe de riesgos fiscales, se ha avanzado en la implementación de herramientas que apuntan a reducir el impacto financiero ante la materialización de los riesgos y el establecimiento de controles para reducir la probabilidad de ocurrencia de estos.

Durante los últimos 20 años, los riesgos fiscales de mayor peso para el país se han caracterizado por ser poco frecuentes, pero han tenido efectos significativos ante su materialización. Los riesgos fiscales identificados como los de mayor relevancia son riesgos asociados a choques macroeconómicos, en particular los relacionados a fluctuaciones de variables macroeconómicas clave y otras perturbaciones externas. Además de estos, se destacan los efectos de desastres de diferente naturaleza y los déficits de las empresas públicas, principalmente las empresas del sector eléctrico. Otros riesgos de menor incidencia incluyen la deuda de los gobiernos locales, los fallos judiciales en contra del Estado, los pasivos por obligaciones futuras del sistema de pensiones de reparto del Estado y los compromisos asociados a los contratos por alianza público-privada.

La definición y la clasificación de los riesgos fiscales actualmente utilizada abarca los principales riesgos fiscales existentes. No obstante, el Ministerio de Hacienda continúa los esfuerzos dirigidos a ampliar la cobertura de los riesgos identificados y analizados en la documentación.

Como parte de las acciones para fortalecer la gestión de los riesgos fiscales, el Centro Regional de Asistencia Técnica y Formación del FMI para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR) realizó una misión de asistencia técnica, con el objetivo de apoyar la aplicación de la Herramienta de Evaluación de Riesgo (Fiscal Risks Assessment Tool – FRAT) desarrollada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para definir un portafolio de riesgos fiscales para la República Dominicana. A partir de los resultados obtenidos al aplicar dicha herramienta, se estructura un portafolio de riesgos para su mejor comprensión y seguimiento.

La evaluación conjunta de los riesgos fiscales originados por diversas fuentes a partir del uso de la herramienta FRAT resulta útil para determinar la prioridad de estos y las acciones necesarias para abordarlos. Este instrumento busca priorizar los esfuerzos de monitoreo y mitigación de riesgos fiscales, asignar responsabilidades institucionales e identificar brechas en la información y los datos disponibles. Asimismo, fomenta la transparencia y la rendición de cuentas fiscales al respaldar la presentación de informes periódicos sobre riesgos fiscales y el desarrollo de análisis más detallados sobre la política macrofiscal ante escenarios de estrés³.

Al utilizar la herramienta se evaluaron todas las posibles fuentes identificadas de riesgo fiscal para el país a partir de un levantamiento de la información existente⁴. Cada una se clasificó según el impacto fiscal y la probabilidad de ocurrencia, como se presenta en la figura a continuación, donde el verde representa un riesgo fiscal bajo, el amarillo corresponde a un riesgo medio y el rojo a un riesgo alto.

³ FMI

⁴ Este levantamiento fue realizado en colaboración con el CAPTAC-DR, para el año 2014. Los resultados obtenidos abarcan un mapeo de los riesgos, una evaluación preliminar y un plan para el fortalecimiento de la evaluación de los riesgos existentes.

Figura 2: Matriz de impacto-probabilidad del FRAT para la cartera de riesgos fiscales

Impacto fiscal potencial	Alto			
	Medio		Activos y pasivos públicos	Riesgos macroeconómicos
	Bajo	Sector financiero	Asociaciones público-privadas y Gobiernos subnacionales	Empresas públicas, Riesgos ambientales, y Acciones legales contra el Estado
		Remoto	Posible	Probable
Probabilidad de que se materialicen				

Fuente. Elaborado por la Dirección General de Análisis y Política Fiscal a partir de los resultados de la herramienta FRAT del FMI.

De los ocho riesgos analizados, se considera que dos tienen un impacto fiscal potencial medio y que en lo relativo a la frecuencia de materialización, cuatro de los riesgos analizados tienen una expectativa probable de materialización. Los riesgos macroeconómicos fueron calificados como altos en este análisis, mientras que los riesgos ambientales y los derivados de los activos y pasivos públicos, las empresas públicas y las acciones contra el Estado fueron calificados como medios. Por su parte, los riesgos derivados de las iniciativas por Alianza Público-Privadas y los gobiernos locales fueron calificados como bajos, mientras que, los riesgos fiscales relacionados con el sector financiero se consideraron muy bajos o irrelevantes. El desglose de las justificaciones de estas calificaciones se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1: Registro de los riesgos fiscales para República Dominicana

Riesgo	Categoría	Descripción	Probabilidad	Impacto	Calificación del Riesgo
Riesgos Macroeconómicos	Riesgos Macroeconómicos	Se producen cuando los agregados macroeconómicos fundamentales del marco fiscal sufren desviaciones en los pronósticos dados.	Probable	Medio	Alto
Empresas Públicas	Riesgo Específico	Las empresas del Estado pudieran requerir transferencias corrientes, inyecciones de capital, y ejecuciones correspondientes a deuda con garantías implícitas generadas por el acumulado de pasivos asumidos.	Probable	Bajo	Medio
Sistema de pensiones a cargo del Estado	Riesgo Específico	Se refiere a la posibilidad de que el gobierno tenga que enfrentar compromisos financieros futuros e imprevistos para asegurar que el sistema de pensiones de reparto sea sostenible a largo plazo.	Posible	Medio	Medio
Desastres y Cambio Climático	Riesgo Específico	La posibilidad de ocurrencia de eventos naturales extremos, como terremotos, inundaciones, huracanes u otros desastres, que requieran una asignación inesperada de recursos significativos para el Estado en términos de gastos contingentes para acciones de respuesta.	Probable	Bajo	Medio

Fallos Judiciales contra el estado	Riesgo Específico	Compromisos ordenados por el poder judicial en perjuicio del Estado bajo sentencias que se traducen en contingencias explícitas para las finanzas públicas.	Probable	Bajo	Medio
Alianzas Público-Privadas	Riesgo Específico	Se presenta cuando el Estado asume compromisos, ya sean firmes o contingentes, a través de contratos en esta modalidad de contratación.	Posible	Bajo	Bajo
Gobiernos Locales	Riesgo Específico	Los riesgos fiscales relacionados con las entidades subnacionales se derivan de la expectativa de que el Gobierno Central apoyará a las entidades municipales en casos de crisis o tensiones de deuda.	Posible	Bajo	Bajo
Sistema Financiero Dominicano	Riesgo Específico	Se refiere a la posibilidad de que un colapso o disrupción en el sistema financiero tenga un impacto negativo significativo en las finanzas públicas, y requiera de la intervención del gobierno y la asunción de costos fiscales para estabilización y rescate.	Remoto	Bajo	Bajo

Fuente. Elaborado por la Dirección General de Análisis y Política Fiscal a partir de los resultados de la herramienta FRAT del FMI.

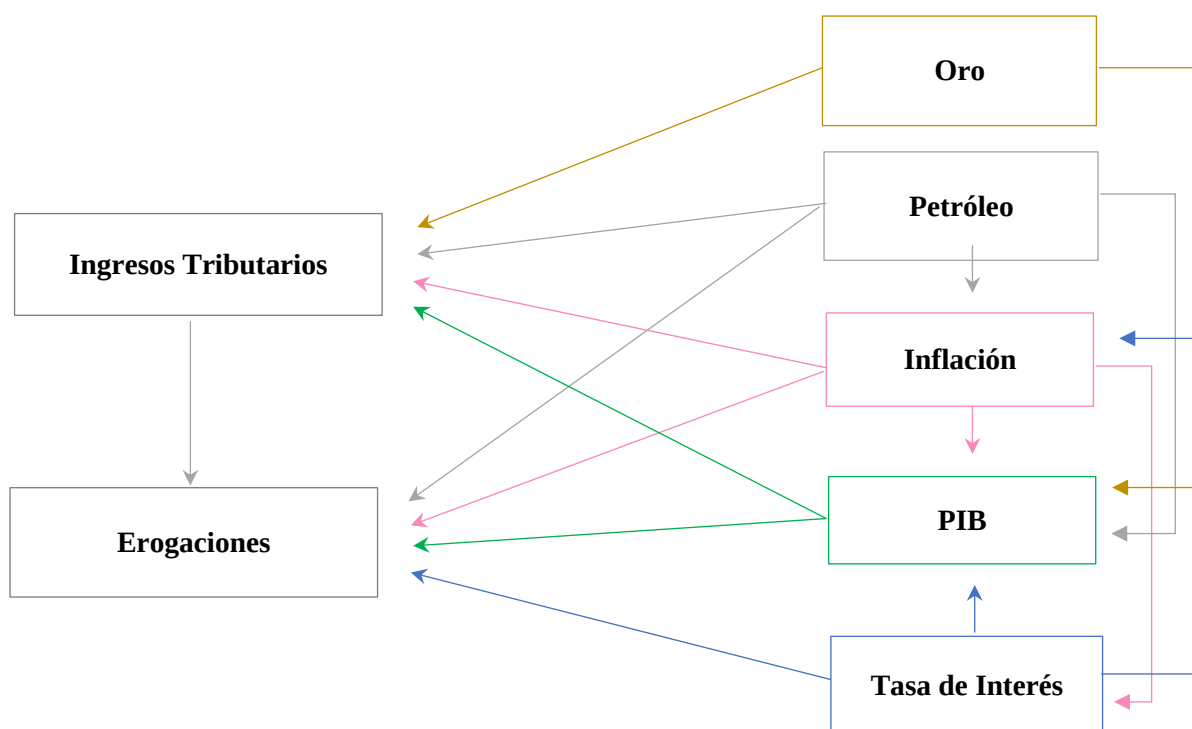
1 Riesgos macroeconómicos

1.1 Análisis de sensibilidad sobre variables macroeconómicas clave

Si bien la conducción de la política fiscal incide sobre el tejido económico en la medida en que sus principales instrumentos influyen el comportamiento de las firmas y los hogares, cambios inesperados en la trayectoria de la demanda agregada y los precios pueden perturbar a su vez el desempeño del gobierno, desviando los agregados fiscales respecto a lo previsto. Esta simultaneidad entre las cuentas del erario y las variables que determinan los fundamentos macroeconómicos del país sustenta la necesidad de analizar su compleja interrelación en el marco de la estructura dinámica de la economía dominicana.

Por esta razón, a continuación, se presenta un análisis de los principales factores macroeconómicos que afectan la materialización de las proyecciones fiscales concertadas durante el proceso de formulación presupuestaria para el caso de la República Dominicana como: crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), inflación, tasas de interés y precios de las materias primas. Estas variables tienden a impactar las cuentas públicas a través de diversos canales, explorados en lo adelante (Figura 3 y Tabla 2).

Figura 3: Diagrama relacional de impacto en agregados fiscales



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal.

Tabla 2: Efectos esperados de variables macroeconómicas en las cuentas fiscales

Variables Macroeconómicas	Ingresos tributarios	Gastos*
Crecimiento económico	+	+
Inflación	+	
Tipo de cambio		+
Tasa de interés		+
Precio del petróleo	+	+
Precio del oro	+	

*La literatura empírica sobre el impacto del crecimiento económico es difuso y sugiere que pudiera existir una relación no lineal entre el gasto y el PIB real. En adición, la relación esperada con los precios responde a la consideración de valores nominales tanto de gastos como de ingresos.

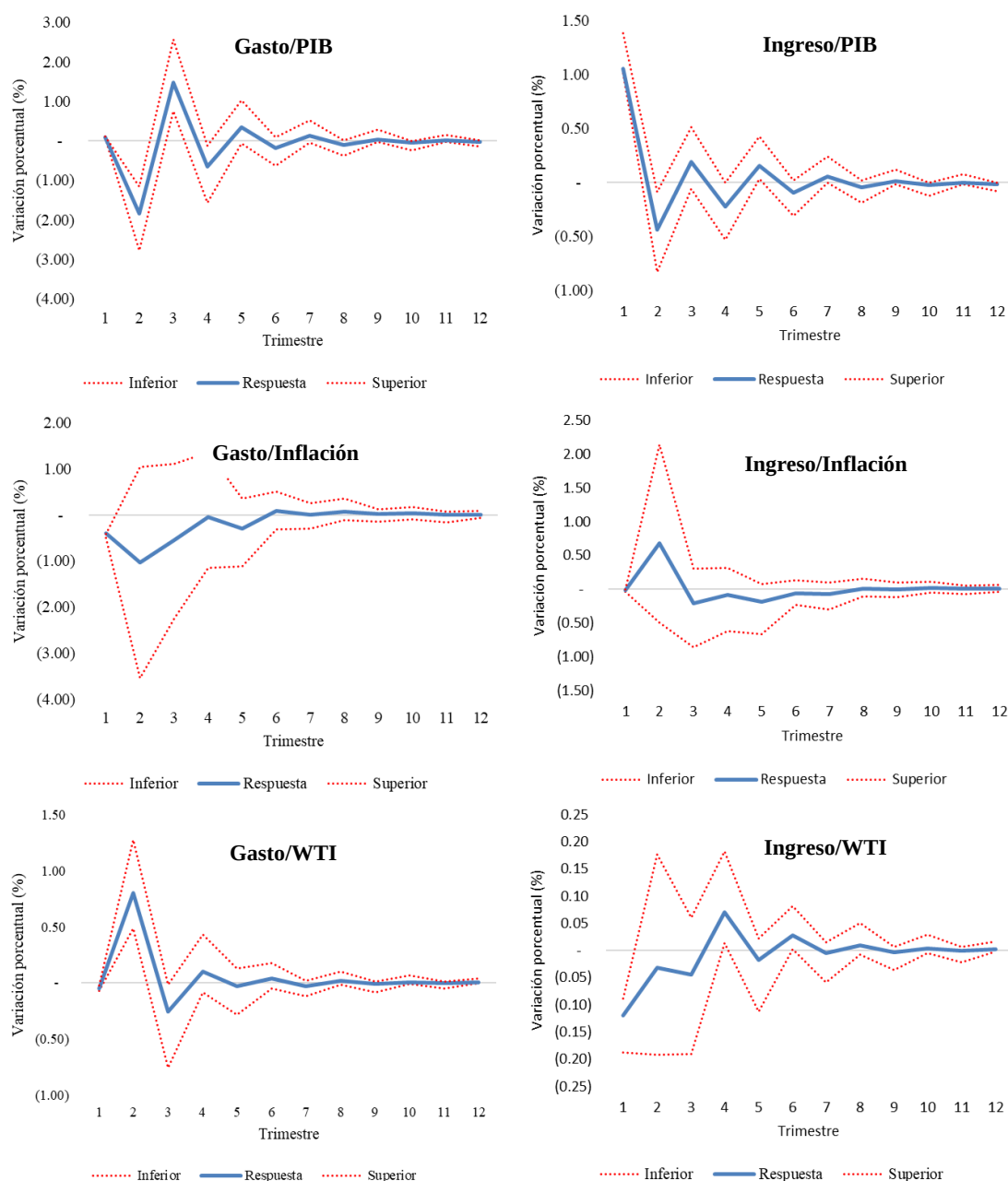
Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal.

A estos fines, y siguiendo la vanguardia de la literatura económica, se realizó un modelo de Vectores Autorregresivos Estructural (SVAR, por sus siglas en inglés) que caracteriza las interacciones conjuntas de las variables macro-fiscales al aval de la teoría económica y las particularidades de la economía dominicana. A través de este, de la especificación de modelos de cointegración autorregresivos con rezagos distribuidos (ARDL), y de la construcción de ejercicios de modelación auxiliares, se busca identificar el grado de vulnerabilidad del panorama fiscal ante las fluctuaciones de los parámetros macroeconómicos que le fundamentan.

1.1.1 Resultados

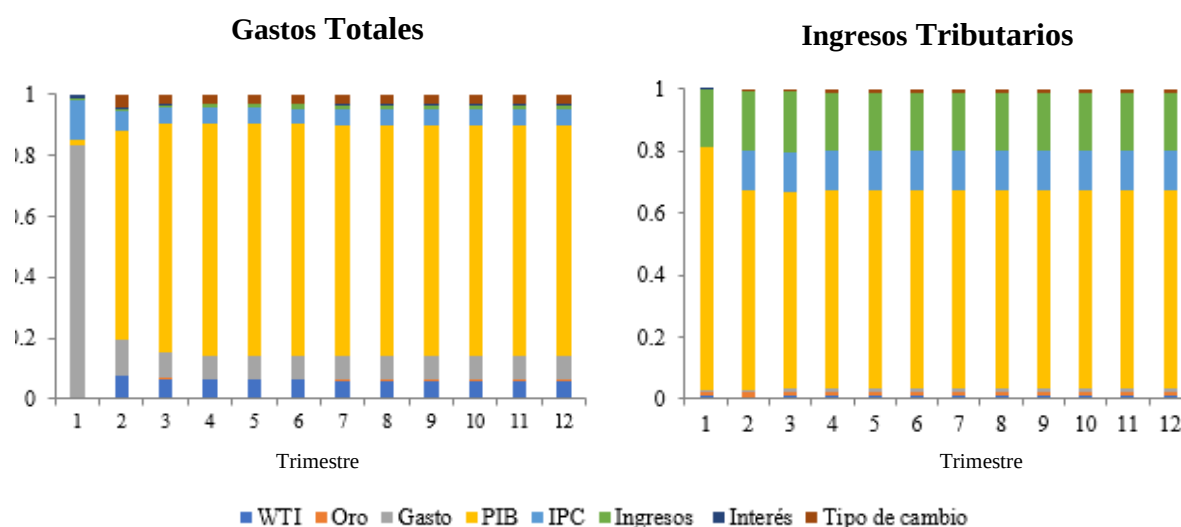
Desde una perspectiva general, las estimaciones indican que la postura fiscal exhibe mayor sensibilidad a las dinámicas del crecimiento económico, la inflación y los precios internacionales del petróleo (WTI) (Figuras 4 y 5).

Figura 4: Funciones de impulso-respuesta de gastos e ingresos fiscales



Fuente.: Elaborado por la Dirección General de Análisis y Política Fiscal a partir de datos del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) Ministerio de Hacienda y Banco Mundial.

Figura 5: Descomposición de la varianza de los errores de pronósticos (choques)



Fuente. Elaborado por la Dirección General de Análisis y Política Fiscal a partir de datos del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) Ministerio de Hacienda y Banco Mundial.

1.1.2 Impacto en los ingresos tributarios

Los resultados de las estimaciones del modelo VAR estructural arrojan que una variación positiva no prevista (choque) de 10.0% en la proyección⁵ del crecimiento del PIB real ocasiona una expansión promedio de los ingresos tributarios en alrededor de 1.06% de manera inmediata, en el mismo trimestre del choque. Este efecto exhibe una baja persistencia, sin incidencia relevante en el trimestre siguiente a la ocurrencia del citado evento.

La estimación de esta dinámica ha implicado la identificación previa de parámetros de interés, lo cual indica que, en promedio, el PIB real responde⁶ en 0.22% a cambios del 1.0% en los impuestos recaudados, mientras que, en sentido contrario, variaciones del 1.0% en el PIB real inducen cambios a 1.6% los ingresos tributarios, en la misma dirección. Con relación a la dinámica inflacionaria, se estima que, en términos cualitativos, la respuesta de los impuestos ante un incremento adicional del 10.0% con relación de las previsiones de inflación sea positiva, sin embargo, esta no resulta ser estadísticamente significativa una vez considerada su interacción con el resto de la economía.

Ahondando sobre la respuesta de los ingresos a los cambios en la actividad económica, la literatura económica especializada revela que, por lo general, la elasticidad no es calculada para el sistema impositivo como un todo debido a la dificultad de aislar los cambios exógenos en la legislación tributaria, mas puede construirse para impuestos individuales con cierto éxito. Atendiendo a esto, se hace un acercamiento al impacto que tiene la inflación y la evolución del

⁵ Pronóstico correspondiente a esta variable una vez considerada su dinámica de interacción con el resto de las demás variables del sistema. Esto se obtiene mediante la construcción de impulso (choque) respuesta (variaciones causadas por esos impulsos). Estos impulsos corresponden a las desviaciones respecto de la media condicional (una vez se haya considerado su relación con el resto de las variables del sistema) de cada variable. La mayor ventaja de este proceso es que permite identificar variaciones exógenas, lo cual permite establecer un impacto de una variable sobre otra manteniendo fijo todo lo demás que incide sobre la última.

⁶ Esta respuesta se obtiene por estimación de Mínimos Cuadrados en dos Etapas (MC2E), utilizando las reformas tributarias del periodo como instrumentos para los ingresos fiscales.

PIB real en la recaudación del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), figura responsable de un tercio de los ingresos impositivos cada año. Ambas variables inciden en las recaudaciones del ITBIS en la medida en que la base imponible se expande fruto del incremento del consumo, y conforme su naturaleza ad-valorem capitaliza sobre el incremento sostenido y generalizado en los precios de los bienes y servicios sujetos.

Al contemplar las modificaciones realizadas en la legislación tributaria, se estima que, por cada punto porcentual que incremente (disminuya) el PIB real, los ingresos del ITBIS incrementarán (disminuirán) en promedio 1.49%, manteniendo todo lo demás constante. Por igual, se estima que, un incremento (disminución) de un punto porcentual en el IPC aumenta (disminuye) en promedio las recaudaciones nominales del ITBIS en 0.88%, manteniendo los demás factores constantes. Ambos resultados muestran la susceptibilidad de las cuentas fiscales al cambio en las perspectivas macroeconómicas vigentes durante el proceso de formulación presupuestaria y el riesgo en la materialización de las proyecciones de ingreso.

Analizando otro canal, los resultados de las estimaciones del modelo arrojan que un crecimiento no anticipado del 10.0% en los precios internacionales del petróleo ocasiona una reducción promedio inmediata de los ingresos tributarios en 0.14%, sin que se identifique impacto de largo plazo. Este impacto pudiera responder a posibles efectos de segunda vuelta (indirectos), que reduzcan el consumo de bienes y servicios distintos a los combustibles debido al incremento en su costo de adquisición⁷.

No obstante, la conducción de un análisis desagregado respecto al impacto recaudatorio de los incrementos en el precio de paridad de importación (PPI) de los distintos combustibles revela que, dada la estructura de sus precios y el patrón de consumo de los agentes, un incremento sincronizado de 10% en los PPI de los combustibles (gasolina regular, gasolina premium, gasoil regular, gasoil óptimo, GLP, fuel oil, kerosene, y avtur) incrementa las recaudaciones por concepto de consumo de hidrocarburos en 1.13%, manteniendo todo lo demás constante.

Desde la perspectiva de los riesgos al alza de las proyecciones de las recaudaciones, tanto a corto como a largo plazo los desvíos de los ingresos respecto de sus previsiones son explicados fundamentalmente por la dinámica del PIB real (78.0% de inmediato y un promedio de 65.0% al cabo de 12 trimestres) y la suya propia. Esta última se pudiera entender como incrementos en los ingresos por concepto de impuestos ligados a innovaciones en el sistema tributario.

1.1.3 Impacto en el gasto

Desde el punto de vista del gasto, las estimaciones del modelo VAR estructural concluyen que choques inesperados del 10.0% en el precio del WTI incrementan el gasto en 0.72% en el largo plazo. Se denota que, una vez ocurrido el choque, en primera instancia el gasto se reduce de forma inmediata en promedio en 0.05%, no obstante, el mismo hecho incrementa el gasto en el trimestre posterior a su ocurrencia en alrededor de 0.80%, lo cual resulta en un impacto de largo plazo positivo.

⁷ Esto ocurriría para el caso de productos con alta elasticidad respecto del precio, con lo cual la reducción en la cantidad demandada ocasionaría un descenso en el valor nominar del recaudo mayor al incremento debido al alza de precio. El efecto final depende del peso relativo de estos productos en las recaudaciones, especialmente en comparación con aquellos de baja elasticidad (combustibles, por ejemplo).

Considerando el impacto del precio del petróleo crudo WTI en los precios de los combustibles empleados para la generación eléctrica, y su traspaso al precio de compra de energía de las empresas distribuidoras de electricidad (EDEs), cuyas operaciones tienen un notable impacto en las cuentas fiscales⁸ se realizó un análisis de sensibilidad satélite.

Al computar un bosquejo del modelo financiero de dichas empresas, instrumentado tanto en la estructura de la matriz de generación eléctrica como en los supuestos macroeconómicos que fundamentan la demanda energética, se estima que, por cada punto porcentual que aumente el precio medio de compra de la energía de las EDEs por sobre lo proyectado, incrementan las transferencias al sector eléctrico en 2.6% respecto a lo previsto, dejando todo lo demás constante⁹. Este resultado sugiere que, ante la imposibilidad de ajustar la tarifa eléctrica y traspasar a los consumidores parte de los aumentos en su estructura de costos, las empresas distribuidoras se encuentran expuestas a un ensanchamiento de su déficit. Este escenario consecuentemente aumenta la exposición de las cuentas fiscales a presiones presupuestarias considerando el rol que juega el gobierno en financiar las operaciones del sector.

Analizando el canal de las tasas de interés, las estimaciones agregadas realizadas a través del modelo base pueden no ser claras respecto a su relación con el gasto agregado, pues su efecto se relaciona al componente específico de pago del servicio de la deuda y su dinámica con variables como el tipo de cambio. Considerando esto, se realiza un ejercicio auxiliar que explora la incidencia de las condiciones de financiamiento sobre el pago de intereses de la deuda.

Al considerar la composición del portafolio de pasivos del gobierno y estimaciones preliminares de sus necesidades brutas de financiamiento para el año entrante, construidas a partir de los supuestos macroeconómicos que cimentan el ejercicio presupuestario, la programación de las amortizaciones de la deuda, los recursos necesarios para cubrir las operaciones de la Administración Central, y la estructura de financiamiento prevista dentro de la estrategia de endeudamiento, se obtiene que; un aumento sincronizado de un punto porcentual en la tasa de interés del mercado global de capitales y del sistema financiero local (tasa marginal del portafolio) incrementa en promedio el gasto de intereses en 1.4% para el 2023 , manteniendo todo lo demás constante.

Adicionalmente, desde la perspectiva de las variaciones no previstas del gasto, los desvíos de este respecto de sus previsiones están dominados por su propia dinámica en el corto plazo, lo cual es coherente con el hecho de que existe una presupuestación previa para la erogación que le dota de exogeneidad (baja o ninguna respuesta a la condiciones económicas y financiera en un punto específico). El segundo elemento de mayor relevancia para explicar los impulsos fiscales de corto plazo es el comportamiento de la inflación. No obstante, a largo plazo¹⁰ los choques inesperados en el PIB real explican alrededor del 69.1% de los incrementos no previstos en el gasto.

⁸ El Estado dominicano ha destinado alrededor de RD\$673,903.4 millones de pesos en los últimos 22 años para cubrir los déficits del sector eléctrico. Estas transferencias llevadas a precios actuales ascienden a 15.9% del PIB estimado para el año 2022, lo que es equivalente a una tercera parte de la deuda del SPNF esperada para el cierre de dicho año.

⁹ Empleando esta métrica se obtiene que un aumento de un punto porcentual en el costo de compra medio de la energía anual deterioraría la proyección del resultado global de las EDES en US\$23.8 millones en promedio para el 2023, manteniendo lo demás fijo.

¹⁰ Considerando 12 trimestres (tres años).

1.2 Errores de pronóstico históricos del Balance Primario

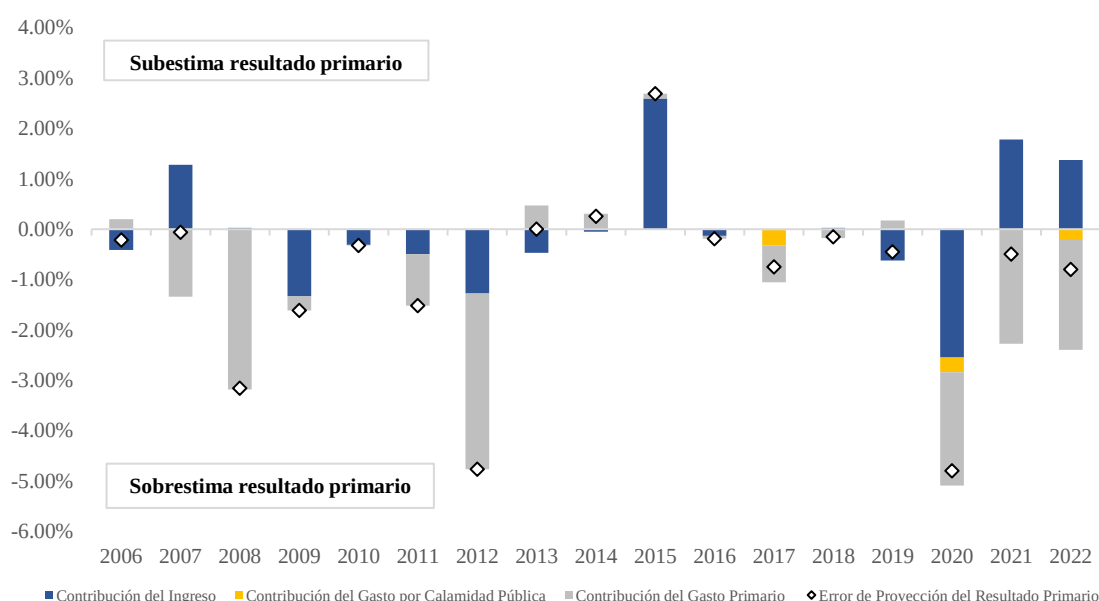
Los errores de proyección del resultado primario del gobierno central son consecuencia de los desvíos experimentados en los componentes de ingreso total y gasto primario, este último entendido como el gasto total del gobierno central sin considerar el pago de intereses. Tales desviaciones entre los montos proyectados y los resultados efectivos de los componentes del balance primario se pueden dar por los siguientes factores:

- Cambios en los supuestos y/o desviaciones de las variables macroeconómicas clave (PIB, inflación, tipo de cambio, precios internacionales).
- Shocks externos y eventos de fuerza mayor.
- Factores discrecionales como cambios en la política de ingresos o gastos después de aprobarse el presupuesto para afrontar eventos imprevistos.
- Errores en la recolección de datos y calibración de los modelos utilizados.

En materia fiscal, estas desviaciones de resultados presupuestarios pueden provocar cambios importantes en las políticas fiscales durante los periodos. Por ejemplo, en el caso de que los ingresos fiscales presenten previsiones demasiado optimistas, se podría asignar una cantidad excesiva de gasto y, como consecuencia, resultaría en recortes en el transcurso del año a fin de ajustar el resultado primario a la realidad.

Por tanto, entender las desviaciones presentadas por esta figura y sus componentes es crucial para la ejecución de una política fiscal sostenible que permita armonizar la política económica del gobierno con las necesidades de financiamiento. El Gráfico 1 descompone el error del resultado primario como porcentaje del PIB de acuerdo con los desvíos a un año de los ingresos y gastos efectivos con relación a los niveles presupuestados en el Presupuesto General del Estado. Partiendo de este punto, el error de proyección del resultado primario se define como la diferencia entre el resultado primario efectivo menos el resultado primario proyectado.

Gráfico 1: Composición del error de pronóstico del balance primario
(% del PIB)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con datos de DIGEPRES para la Administración Central.

Entre los años 2006 y 2019, el error de proyección promedio del resultado primario fue de -0.73% del PIB, denotando una tendencia a sobreestimar este balance. Esto significa que, a la hora de presupuestar, en promedio se esperaba un resultado primario alrededor de 1% del PIB superior al efectivamente realizado al cierre del año fiscal. No obstante, ante las variaciones de ingresos y/o gastos se ha motivado la reformulación de presupuestos a lo largo de estos años a modo de reflejar los desvíos que se desarrollan en el año fiscal y ajustar las necesidades de financiamiento en los casos en que sea posible a fin de evitar déficits fiscales de una mayor magnitud.

En consonancia con este esfuerzo, es importante destacar que el aumento de las recaudaciones durante este periodo fue clave para contrarrestar los efectos de los gastos no previstos. Principalmente, a partir del 2010, se encaminaron una serie de políticas por parte del Estado con el fin de fortalecer la administración y normativas tributarias, además de la gestión del gasto público. Uno de estos cambios significativos fue la implementación de la Reforma Fiscal en el año 2012, la cual incorporó cambios importantes en las estructuras impositivas como el alza o modificaciones en el cálculo de algunos gravámenes como el Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).

Derivado de este rumbo de la política fiscal hacia la consolidación y la disminución del déficit fiscal, se puede observar que entre 2013 y 2019 el error promedio de pronóstico en el balance primario fue relativamente bajo, presentando una desviación promedio de 0.20 puntos porcentuales del PIB, denotando una mayor eficiencia en la estimación y cumplimiento de la planificación fiscal. Los años con mayores desvíos en el balance primario se produjeron en los años 2008, 2012, 2015 y 2020, con desvíos de -3.16%, -4.77%, 2.69% y -4.80% respectivamente, en los cuales 2008, 2012 y 2020 fueron caracterizados principalmente por desvíos importantes del gasto primario como % del PIB. El contexto macroeconómico global del 2008 condujo a erogaciones adicionales por conceptos de subsidios para enfrentar los efectos del alza de los precios del petróleo, así como para paliar los efectos negativos de los cuatro fenómenos atmosféricos que afectaron al país (Huracán Ike, Tormenta Tropical Fay, Huracán Gustav y Tormenta Tropical Hanna).

Por su parte, en el 2012 el ciclo electoral incidió en una dinamización de la inversión pública, generándose un incremento significativo del gasto de capital, sumado al incremento no previsto de los precios del petróleo. A diferencia del 2008, para este periodo los ingresos fiscales fueron menores a lo previsto, contribuyendo negativamente a la desviación del resultado primario. En el caso del superávit registrado por el balance primario en 2015, esto se debió al efecto de la transacción extraordinaria de recompra a descuento de la deuda contraída por el país dentro del marco de la alianza entre países de la región del Caribe con Venezuela en materia de cooperación energética (PETROCARIBE) que llevó a cabo el Estado. De esta operación se registró un ingreso extraordinario de RD\$ 93,476 millones¹¹.

El 2020 fue un año en el que la pandemia del COVID-19 dictaminó variaciones en todo tipo de proyecciones macro fiscales debido al cese de las actividades económicas no esenciales y la imposición de limitaciones correspondientes a la movilidad que provocaron una desaceleración económica. Ante esta coyuntura, y a modo de aliviar el impacto de estas medidas a los tejidos productivos, las autoridades recolectoras implementaron facilidades tributarias, resultando así en una baja de los ingresos totales percibidos. Por el lado del gasto primario, este aumentó considerablemente guiado por la implementación de programas sociales enfocados en proteger el bienestar de la población más vulnerable ante los efectos de la pandemia.

Los años subsiguientes (2021-2022) fueron caracterizados por los esfuerzos del Estado para la reducción del déficit del balance primario resultado de la pandemia. Por el lado de los ingresos,

¹¹ DIGEPRES.

las recaudaciones aumentaron debido a las medidas de parte de las entidades recaudadoras del Estado en mejorar la gestión tributaria y sus procesos derivados, así como por una recuperación económica acelerada en sectores nacionales clave impulsado por iniciativas como el Plan de Recuperación Responsable del Turismo ante la COVID-19. Por otra parte, se realizaron una serie de esfuerzos para la priorización y el aumento de la eficiencia en el gasto público, con el fin de administrar los recursos del erario en el marco de la sostenibilidad, como lo fue la promulgación del decreto 396-21 en junio del 2021 que estableció la reducción de gastos superficiales.

Un aspecto por destacar al analizar la composición del error de proyección del balance primario son los gastos por calamidad pública en los años 2017, 2020 y 2022. Los cuales presentaron desembolsos de alrededor del 0.3% del PIB para cada año. Estos gastos fueron ejecutados¹² por parte del Gobierno Central para hacer frente a los efectos derivados de la ocurrencia de los desastres, implicando mayores desvíos para las erogaciones en los años de materialización. En el 2017 ocurrieron lluvias torrenciales que produjeron daños severos a sectores económicos e infraestructuras públicas, mientras que en 2020 sucedió la pandemia de COVID-19. Finalmente, para 2022 se produjo el paso del huracán Fiona por el territorio nacional y las inundaciones ocurridas durante el mes de noviembre.

En el mediano plazo se espera la ejecución de una política presupuestaria consistente con la evolución esperada de las variables que determinan las cuentas del Sector Público No Financiero. Las mismas se realizan sobre la base del Panorama Macroeconómico, el cual es un documento que recoge las proyecciones oficiales a corto y mediano plazo sobre las principales variables macroeconómicas para el año en curso y el siguiente cuatrienio. El mismo parte del consenso entre el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD), el Banco Central (BCRD) y el Ministerio de Hacienda.

¹² Estos gastos son ejecutados a través del Fondo de Calamidad Pública.

2 Riesgos Específicos

2.1 Riesgos fiscales asociados a las empresas públicas

Las empresas públicas se definen como personas jurídicas reconocidas por las leyes nacionales como entidades mercantiles en las que el Estado dispone de un control significativo, mediante la propiedad completa o parcial¹³. Según su naturaleza, pudieran clasificarse en Financieras y No Financieras, y variar en cuanto a complejidad, tamaño y nivel de control del Gobierno Central.

Actualmente, en la República Dominicana existen 10 empresas públicas financieras (EPF), identificadas también como instituciones financieras monetarias y no monetarias. Por otro lado, existen 24 empresas públicas no financieras (EPNF)¹⁴, las cuales proveen servicios claves tales como energía, servicios sanitarios, transporte y comunicaciones. Para las instituciones públicas financieras existe un régimen regulatorio específico apegado a estándares internacionales, pero en el caso de las empresas públicas no financieras, estas están sujetas a regímenes comunes dependiendo del sector al que pertenezcan y existen aspectos de monitoreo y supervisión en los cuales no disponen de regulación específica.

Las empresas del Estado constituyen un riesgo fiscal desde distintos canales de materialización, ya que pudieran requerir transferencias corrientes, inyecciones de capital, y ejecuciones correspondientes a deuda con garantías implícitas que pudieran generarse de un acumulado de pasivos contingentes asumidos por estas. En este sentido, las principales fuentes de riesgos fiscales para las empresas públicas son las perturbaciones de las principales variables macroeconómicas, cambios regulatorios que afecten la prestación de los servicios y deficiencias operacionales que afectan la eficiencia y rentabilidad de las entidades. También destacan las perturbaciones específicas del sector en que se sitúa la empresa y choques exógenos tales como desastres por fenómenos naturales y eventos de fuerza mayor.

En este sentido, la mayor fuente de riesgos fiscales de las empresas públicas se debe al riesgo de transferencias corrientes y de capital a las empresas públicas que operan en los sectores de distribución de electricidad. Las cifras en el Gráfico 2 presentan las transferencias del gobierno central a las empresas públicas, tanto transferencias corrientes como de capital, con el objetivo de abordar los déficits operacionales que estas empresas enfrentan. Durante los últimos tres años, se han registrado desvíos presupuestarios que se atribuyen, entre otros factores, a mayores gastos de operación para las Empresas Distribuidoras de Electricidad (EDES) por el incremento en el costo de adquisición de la energía.

¹³ Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015

¹⁴ Según la clasificación del Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público 2014.

Gráfico 2: Transferencias del Gobierno Central a Empresas Públicas
(RD\$ millones)



Fuente: Elaboración de la DGAPF de la ejecución presupuestaria proporcionada por DIGEPRES.

Al cierre de 2021, se presentó un presupuesto inicial de RD\$ 74,560 millones, en el cual el 68.4% de la participación correspondía a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), seguida por la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) con un 9.8%, y el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA) con un porcentaje similar. Este presupuesto inicial experimentó modificaciones en todas las instituciones, aumentando en un 34.4% del total, pasando de RD\$74,560.6 millones a RD\$100,192. millones, manteniendo una distribución similar y con un 99.9% de ejecución.

Además, en 2022 se observó un incremento del presupuesto inicial en un 3% con respecto al periodo anterior. Sin embargo, al finalizar el periodo, este experimentó un aumento del 88%, llegando a RD\$144,196 millones, distribuyéndose en un 70% en la CDEEE, un 11% en INAPA, un 10% en la CAASD, y el resto, un 9%, se diversificó entre las otras diecinueve (19) empresas públicas.

En el caso específico de las transferencias de capital, las empresas que reciben la mayor proporción de estos fondos se enfocan principalmente en la ejecución de proyectos de infraestructura eléctrica y sanitaria. Entre estas empresas se encuentran la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA), la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santo Domingo (CAASD) y la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santiago (CORAASAN). En 2022, las Empresas Distribuidoras de Electricidad (EDES) recibieron RD\$ 9,544 millones, mientras que, por concepto de subsidio eléctrico, se destinaron RD\$ 87,944.3 millones, lo que representó un 88% del total de subsidios otorgados a las empresas públicas y un 1.4% del PIB.

Las empresas públicas cuentan con participación dentro del sector eléctrico dominicano, siendo estas responsables de parte de la generación y distribución de la energía que alimenta el sistema eléctrico del país. En este contexto, las empresas de distribución de energía enfrentan el mayor riesgo entre las empresas públicas debido a que en el país se cuenta con un esquema de tarifas subsidiado que no refleja los costos reales de distribución de energía. Como resultado de este esquema, las empresas de distribución eléctrica a menudo registran déficits operacionales. Producto de esta situación, el gobierno central se ve obligado a proporcionar transferencias corrientes y de capital a estas empresas. Esto tiene un impacto significativo en las finanzas públicas y aumenta la carga fiscal del sector eléctrico.

Por otro lado, la Ley 6-06, sobre el Sistema de Crédito Público, establece mecanismos de control para gestionar la deuda de las empresas públicas, además de regular la evaluación y aprobación de sus operaciones crediticias por parte del Ministerio de Hacienda. La ocurrencia de eventos en los que el Estado asume deuda pública de empresas revela que el pasivo de las empresas públicas constituye un pasivo contingente implícito y recalca la importancia del monitoreo de estas. Un caso particular ocurrió en el año 2019, donde el Gobierno Central asumió RD\$ 57,892.1 millones

por concepto de préstamos indirectos a cobrar a nombre de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), autorización realizada mediante la Ley No. 493-19, debiendo ser reembolsada por las EDES, según lo establecido en el acuerdo entre las partes.

En consonancia con la mejora de la transparencia financiera de las Empresas Públicas, la Ley 126-01 introduce la obligación de remitir información financiera a la Dirección General de Contabilidad. Para tal efecto, la documentación que remiten las instituciones debe contener detalle de los ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio. Adicionalmente, a partir del año 2021, un decreto presidencial exige que las empresas públicas no financieras ejecuten sus datos presupuestarios a través del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF). Esto tiene como fin principal garantizar una mayor claridad y transparencia en relación con sus movimientos económicos y financieros.

Según el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), las buenas prácticas internacionales requieren un monitoreo recurrente de las finanzas de las empresas públicas. Este monitoreo se materializa cuando se publican anualmente estados financieros auditados de estas entidades e informes consolidados del desempeño financiero del sector. En la evaluación más reciente de dicho programa para República Dominicana, se evidenciaron ciertas fortalezas en la gestión de riesgos asociado las empresas públicas, incluyendo, avances en la rendición de cuentas mediante los estados financieros para su inclusión en el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR) de manera anual, con un corte preliminar en el primer semestre.

Dada la importancia del riesgo asociado a estas empresas, actualmente se realizan esfuerzos para garantizar el monitoreo periódico de las finanzas y operaciones de estas. Se espera que la mejora en la rendición de informes por parte de las empresas públicas tenga un impacto positivo en diversas áreas, incluyendo la previsión de resultados operativos, la gestión de la deuda y las necesidades de financiamiento. Este fortalecimiento, a su vez, tiene el potencial de reducir la probabilidad de ocurrencia del riesgo fiscal potencial.

2.2 Riesgos asociados al sistema de pensiones a cargo del Estado

En la actualidad, el Estado dominicano presenta una exposición a este riesgo fiscal por vía de los pasivos públicos asociados al sistema de pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda. Anterior a la creación de la Ley 87-01 que reforma el sistema previsional y crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), prevalecía un sistema de prestación definida dado por la Ley 379-81 y la Ley 1896 en el cual, los funcionarios y empleados civiles que prestaran servicios en cualquier institución o dependencia del Estado tendrían el derecho a una prestación por concepto de antigüedad laboral, invalidez y sobrevivencia.

A raíz de la última reforma al sistema previsional, la Ley 87-01 creó un nuevo sistema de capitalización individual que estipulaba que aquellos afiliados amparados bajo las leyes anteriores de hasta 45 años pasarían a formar parte del nuevo sistema y sus derechos previamente adquiridos se protegerían a través del Ministerio de Hacienda. Por otro lado, se estableció que los mayores de 45 años y los pensionados al momento continuarían disfrutando de los derechos adquiridos en el antiguo sistema, los cuales también serían responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

Tomando en cuenta que por las características del sistema de reparto las aportaciones de los afiliados no son suficientes para cumplir con los compromisos provisionales, el mismo es deficitario y presenta desafíos operativos. En este sentido, los principales riesgos fiscales asociados a este sistema provienen de posibles cambios legislativos que pudiesen aplicar normas de indexación para la corrección de los beneficios, garantías de pensión mínima, cambios en la edad de retiro y la concesión discrecional de nuevas pensiones. Tales detonantes incrementan la magnitud del pago efectuado por concepto del derecho a pensiones que poseen los actuales jubilados y los que potencialmente se pensionarán bajo el régimen de reparto.

Actualmente, se discuten distintas propuestas que buscan reformar el sistema de pensiones existente. Algunas de estas abordan aspectos específicos tales como la modificación a la edad de retiro de los potenciales pensionados, extensiones a las prestaciones de los beneficiarios e indexación periódica de las pensiones. Asimismo, otras propuestas pretenden modificar aspectos estructurales, en donde se han sugerido tanto cambios en el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) como la prevalencia de un sistema mixto que incremente la cantidad de beneficiarios dentro del actual régimen de reparto a cargo del Estado. Tomando en cuenta la naturaleza deficitaria de este sistema, muchos de los cambios propuestos requerirían nuevas asignaciones presupuestarias significativas para cubrir los gastos por concepto de pensiones.

Además de esto, si bien se tenía previsto que el sistema de reparto a cargo del Ministerio de Hacienda fuera programado para su extinción, actualmente continúan ingresando afiliados pertenecientes a sectores específicos, los cuales quedan amparados bajo leyes, decretos y normas especiales. Entre estos afiliados se encuentran los miembros de la Policía Nacional, los cuales entraron en el régimen administrado por el Ministerio de Hacienda con la promulgación de la Ley 590-16¹⁵, cuyo reglamento general fue emitido a finales del año 2021. Estos afiliados tienen garantizados una serie de beneficios post-empleo cuando se cumplen ciertas condiciones, entre los que se encuentran las pensiones por antigüedad laboral, invalidez, sobrevivencia, entre otros. Otros afiliados que ingresan al sistema corresponden a aquellos ciudadanos a los cuales se les reconoce algún mérito en áreas de ciencia, artes y deportes, así como a los que se les otorga una pensión por solidaridad o circunstancias especiales. Cabe mencionar que, los beneficiarios de pensiones solidarias a 2021 ascendía a 19,447 con un monto máximo asignado de RD\$8,000.

¹⁵ Para el caso de los policías, los aportes consisten en un 13.10% de su salario, donde los colaboradores contribuyen con un 6% y la Policía Nacional contribuye el otro 7.10% restante.

Pasando a lo externo del sistema de pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda, además de la coexistencia de regímenes de reparto y de capitalización individual en el sistema previsional dominicano, otros grupos forman parte de regímenes especiales. Entre estos grupos se encuentran los militares, maestros, colaboradores del Banco de Reservas y colaboradores del Banco Central, los cuales a su vez poseen dependencias que administran el fondo de sus propios trabajadores. En este sentido, desequilibrios en estos fondos pudieran generar pasivos contingentes que eventualmente podrían convertirse en un compromiso para el Estado.

2.2.1 Estimación de Ingresos y Gastos

Con la finalidad de fortalecer la metodología para el análisis de riesgos fiscales asociados al pasivo previsional para el Estado, el Ministerio de Hacienda llevó a cabo un proyecto para la identificación y cuantificación de los pasivos contingentes asociados a los déficits de los sistemas de pensiones de la República Dominicana, enfocado en el sistema de reparto. Esta iniciativa se desarrolló bajo el Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración, de las Finanzas Públicas y de la Movilización de Recursos Internos en República Dominicana (PROGEF) auspiciado por la Unión Europea.

El principal objetivo de esta consistió en fortalecer la metodología para el análisis de riesgos fiscales asociados al sistema de pensiones administrado por el Ministerio de Hacienda y desarrollar análisis de sensibilidad a partir de modelos que estudian distintos escenarios de reformas al sistema. El pasivo asociado a este sistema es estimado a partir de la evolución de las obligaciones de los jubilados y los que potencialmente pasarán a jubilarse bajo el régimen de reparto usando la metodología de Unidad de Crédito Proyectada¹⁶. Para esto, se descuentan los balances proyectados actuarialmente de cada pensionado, trabajador activo y potenciales dependientes del sistema para los próximos 90 años.

De este modo, y con el objetivo de realizar una cuantificación lo más cercana a la realidad, se utilizó una serie de supuestos actuariales y financieros acerca de las variables que inciden sobre el pasivo contingente. Tales supuestos se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 3: Supuestos actuariales y financieros para las variables utilizadas

Variables	Supuesto
Frecuencia anual del pago a pensionados	13
Frecuencia anual de aportes de trabajadores activos	12
Rendimiento de los aportes de trabajadores activos	9.50%
Tasa de descuento del pasivo contingente ¹⁷	10.7%
Porcentaje de pensionados y trabajadores activos que poseen cónyuge	80%
Porcentaje de pensionados y trabajadores activos que poseen hijos y padres dependientes	50%
Diferencia de edad entre hombres y mujeres ¹⁸	5
Edad de retiro de civiles y policías	60

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Para ello, se descuentan los balances proyectados actuarialmente de cada pensionado, así como los activos y futuros dependientes del sistema. Esta metodología requiere el uso exhaustivo de información relacionada con las contribuciones y obligaciones del sistema, así como características socioeconómicas de los participantes y sus dependientes

¹⁷ Correspondiente a la tasa de interés promedio de deuda interna en pesos del SPNF.

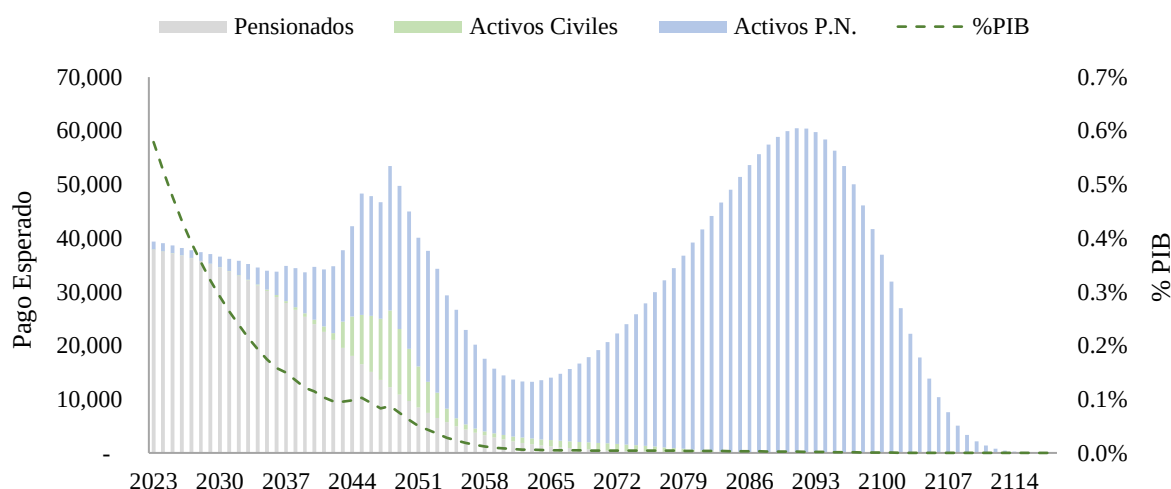
¹⁸ Siendo los hombres mayores a las mujeres.

Así, se estima que el valor presente neto (VPN) del pasivo asociado a los pensionados del sistema de pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda, neto de aportes, es aproximadamente RD\$283,508 millones, correspondiente al 4.2% del PIB esperado para el 2023. Tomando en consideración los potenciales pensionados, que son afiliados que cambiarán a estatus de pensionados en el futuro, el VPN del pasivo total del sistema asciende a RD\$309,642 millones, o un 4.6% del PIB. Por el lado de las pensiones solidarias, se estima que, en promedio, la emisión de 500 pensiones por un monto de RD\$8,000 hoy en día aumentaría en RD\$1,087 millones el VPN del pasivo asociado, lo que es equivalente al 0.016% del PIB. Es decir que, en promedio, cada pensión solidaria otorgada genera un pasivo de RD\$ 2.17 millones en valores actuales.

Sin embargo, se estima que manteniendo todo constante, a futuro el crecimiento de la economía dominicana¹⁹ y la materialización de las obligaciones del sistema disminuirán la carga fiscal anual del pasivo corriente asociado al sistema de reparto como porcentaje del PIB. Asimismo, se espera que el valor descontado de los déficits proyectados se reduzca aceleradamente durante los próximos 40 años.

Gráfico 3: Proyección de Pagos Esperados – Total Corriente

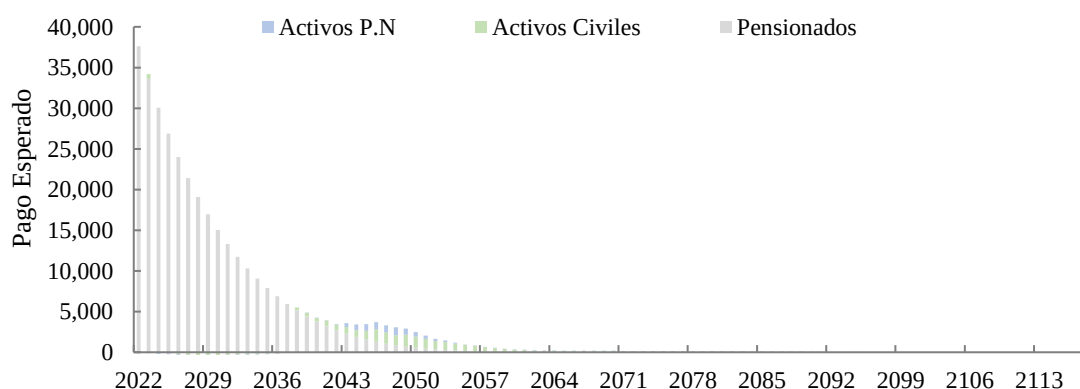
(RD\$ millones)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal.

Gráfico 4: Proyección de Pagos Esperados - Total descontado

(RD\$ millones)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal.

¹⁹ Se asumen tasas de crecimiento referenciales de acuerdo con el Panorama Macroeconómico 2023-2027.

La valoración de estos resultados en el largo plazo, tomando en consideración las variaciones macroeconómicas y demográficas, está sujeta a cambios de política en el régimen de seguridad social que afecten la valoración, distribución y/o evolución de las pensiones, pensionados y/o cotizantes. Cambios como los incrementos salariales y los ajustes a la pensión mínima tienen un impacto neto negativo sobre el balance operativo del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Ministerio de Hacienda debido a la cantidad de pensionados sujetos a estos cambios. En este sentido, es pertinente realizar análisis de sensibilidad sobre los supuestos que actualmente sostienen el sistema a modo de valorar el riesgo implícito envuelto. En este caso, se evalúa el riesgo asociado a la indexación inflacionaria de las pensiones que ordena la ley.

Para este fin se realizan dos ejercicios que representan las variaciones en el balance operativo del sistema ante un ajuste único y puntual en el 2024 sobre las pensiones y los salarios y un ajuste constante en el que las pensiones y los salarios se actualizan anualmente por la inflación esperada.

Tabla 4: Análisis de sensibilidad ante ajuste de inflación a pensiones otorgadas y salarios de trabajadores
(RD\$ millones, % del PIB)

Sensibilidad	Ajuste puntual 2024			Ajuste constante anual		
Ajuste de inflación	VPN Déficit	% PIB	Dif. % PIB	VPN Déficit	% PIB	Dif. % PIB
Escenario base	309,642	4.6%	-	309,642	4.6%	-
10.0%	339,456	5.0%	0.4%	367,627	5.4%	0.9%

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal

Notas:

1. Diferencia se estima como el valor con ajuste menos el escenario base.
2. Valor presente neto del balance operacional a 90 años.
3. PIB nominal 2023.
4. Se asume un ajuste constante de 4%.

Los resultados apuntan a que, bajo un escenario de ajuste puntual en el 2024, por cada diez puntos porcentuales de la inflación al que se indexen las pensiones y salarios existentes, el valor presente neto del pasivo asociado al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Ministerio de Hacienda aumenta linealmente en 40 puntos básicos del PIB, manteniendo todo lo demás constante. A pesar de que este escenario supone que el valor de las pensiones y salarios se ajustan una sola vez durante toda la vida del sistema, la recursividad anual de las pensiones conlleva un aumento significativo del balance esperado.

Esto se demuestra ante un escenario de indexación anual de las pensiones y salarios, donde los efectos de la inflación tienen un mayor impacto en el resultado global del fondo, dado el efecto exponencial que produce una actualización anual de los montos pagados. A este efecto, por cada cuatro puntos porcentuales de la inflación al que se indexen los montos pagados, el VPN del pasivo asociado al sistema aumenta en promedio 85 puntos básicos del PIB. Cabe destacar que, dada la naturaleza del ajuste, este efecto no es lineal y tiende a aumentar en la medida en que el ajuste inflacionario sea mayor.

2.2.2 Balance operacional del fondo de pensiones y otras fuentes de riesgo

Con la finalidad de observar la magnitud del déficit año a año, la herramienta de cuantificación permite proyectar el resultado operacional del fondo de pensiones y jubilaciones del Ministerio de Hacienda, donde los ingresos del sistema se conforman de los aportes realizados por los afiliados y los gastos representan la magnitud de pagos esperados tanto para los jubilados como para los futuros pensionados. Cabe destacar que los resultados del ejercicio de cuantificación son sensibles a los supuestos que los sostienen (tasas de interés, mortalidad, incrementos de salarios, edad de retiro, etc.) y que forman parte de la batería de herramientas de evaluación y análisis de riesgos del Ministerio de Hacienda. Por tanto, estas estimaciones no deben ser interpretadas como un compromiso real por parte de la institución.

Tabla 5: Evolución Proyectada del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Estado
(RD\$ millones, VPN = Valor Presente Neto)

Concepto	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	VPN 2023-2118
Ingresos	2,195	2,070	1,962	1,867	1,849	1,771	1,697	36,114
% PIB	0.03%	0.03%	0.02%	0.03%	0.02%	0.02%	0.02%	0.53%
Gasto – actuales pensionados	34,249	30,648	27,405	24,478	21,831	19,435	17,268	289,014
% PIB	0.50%	0.41%	0.34%	0.28%	0.23%	0.18%	0.15%	4.25%
Gastos – nuevos a pensionar	1,330	1,234	1,075	962	883	902	908	56,741
% PIB	0.02%	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.83%
(1) Balance	-32,054	-28,579	-25,443	-22,611	-19,982	-17,664	-15,571	-252,900
% PIB	-0.47%	-0.39%	-0.31%	-0.26%	-0.21%	-0.17%	-0.14%	-3.72%
(2) Balance	-33,384	-29,812	-26,517	-23,573	-20,864	-18,566	-16,480	-309,642
% PIB	-0.49%	-0.41%	-0.33%	-0.27%	-0.22%	-0.18%	-0.14%	-4.55%

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal

Notas:

1. Balance (1) incluye solo gastos con pensionados actuales
2. Balance (2) incluye gastos nuevo pensionados

Al divulgar información acerca de estos compromisos, se pueden detectar fuentes de vulnerabilidad en las finanzas públicas que afectan su estabilidad y/o sostenibilidad en el tiempo, y que son clave para un análisis y diseño efectivo de la política fiscal. Los argumentos anteriores ponen en relieve que, con el propósito de formular estrategias fiscales que garanticen la estabilidad macroeconómica, es necesario contar en tiempo y forma con un análisis detallado de los pasivos contingentes asociados al sistema de pensiones.

2.3 Riesgos fiscales asociados a desastres y cambio climático

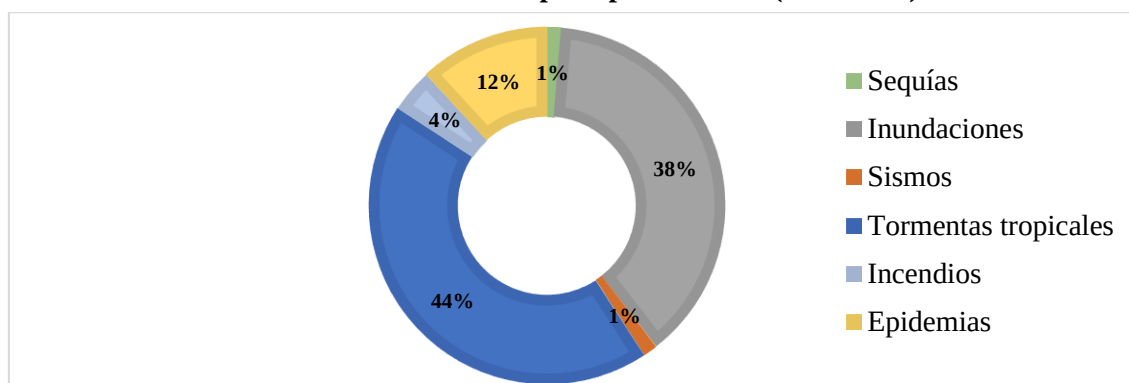
2.3.1 Desastres

La ocurrencia de desastres desencadena una serie de consecuencias adversas que pueden afectar significativamente a las poblaciones en términos de daños a infraestructuras o bienes materiales, impacto económico, pérdida de vidas, entre otras. En décadas recientes, la materialización de eventos naturales extremos como huracanes y olas de calor más intensas se han incrementado debido a factores como el cambio climático²⁰, aumento de las temperaturas, la deforestación, entre otros. En este sentido, la República Dominicana debido a su ubicación geográfica se encuentra altamente expuesta a amenazas climáticas de origen geofísico e hidrometeorológico como pueden ser las sequías, tormentas tropicales, sismos e inundaciones.

El país ocupa actualmente el lugar número 40 en el Índice de Riesgo Mundial 2022²¹, situándose en el puesto número 13 de los países más expuestos y vulnerables de la región de América Latina y el Caribe. Entre 1960 y 2020 se han registrado 76 eventos naturales severos, de los cuales un 44% correspondió a tormentas tropicales, seguido de un 38% de inundaciones y un 12% asociado a epidemias (p. ej., dengue, cólera, e influenza) (Gráfico 5). En el anexo 3.2 se muestra un resumen de los principales desastres ocurridos en la República Dominicana durante el periodo analizado.

Según los registros, los sismos son los fenómenos menos frecuentes en conjunto con las sequías. Para el periodo 1960-2020 solo se reportó un evento con pérdidas considerables²². A pesar de que los sismos severos no son eventos frecuentes para el país, los datos históricos nos muestran que ante su ocurrencia provocan daños y pérdidas de gran magnitud.

Gráfico 5: Distribución por tipo de evento (1960-2020)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de EM-DAT²³ para la República Dominicana.

²⁰ Índice Global de Riesgo Climático de “Germanwatch” (2021).

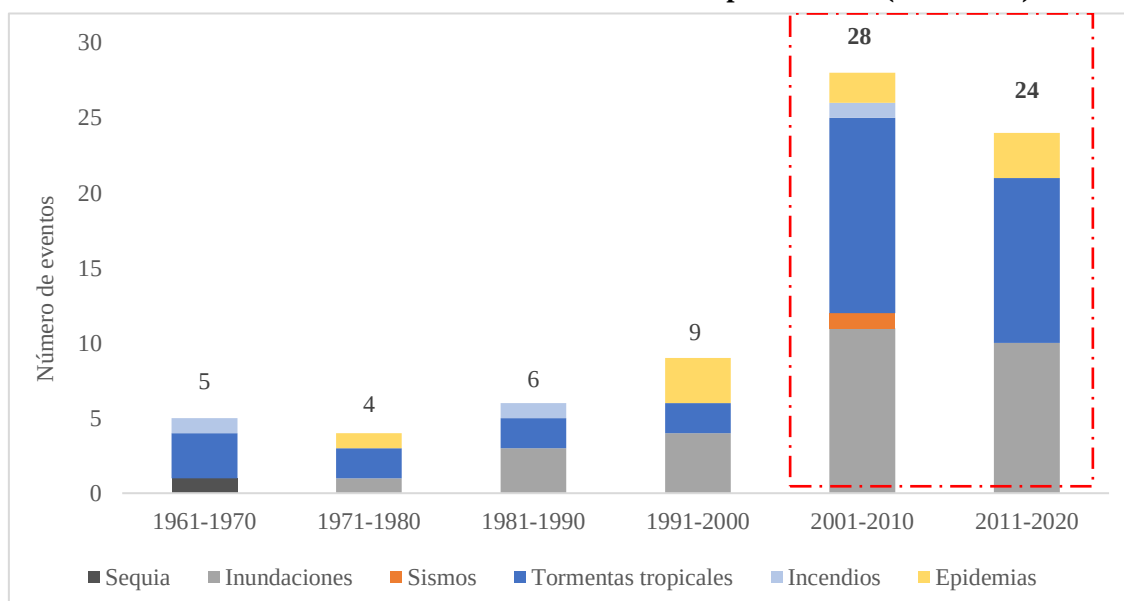
²¹ El Índice de Riesgo Mundial plantea el riesgo de desastre como consecuencia de la ocurrencia de eventos naturales extremos. Se calcula para 192 países a través de la multiplicación de exposición y vulnerabilidad ante desastres.

²² Entre estos eventos sismos se encuentra aquellos que afectaron a la ciudad de Santiago en 1562 y 1783. Posteriormente en 1946, un sismo de magnitud 8 afectó la Península de Samaná y provocó un maremoto que causó la muerte de casi 2 mil personas.

²³ Base de datos del Centro de Investigación para Desastres Epidemiológicos (EM-DAT) registra los desastres que cumplen por lo menos uno de los siguientes criterios: (i) Diez (10) o más personas muertas; (ii) Cien (100) o más personas afectadas; (iii) Declaración de estado de emergencia; (iv) Solicitud de asistencia internacional.

La frecuencia de los desastres ocasionados por fenómenos naturales ha aumentado significativamente en las últimas dos décadas. Este aumento tendencial se debe principalmente al incremento en la ocurrencia de inundaciones y tormentas tropicales reportadas (Gráfico 6).

Gráfico 6: Frecuencia de Ocurrencia de eventos por décadas (1960-2020).



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de EM-DAT para República Dominicana.

A pesar de que desde la década de 1960 no se ha registrado la ocurrencia de una sequía de magnitud severa, las sequías estacionales que ocurren en el país desde noviembre hasta abril de cada año han ido aumentando de intensidad a nivel de afectaciones. Entre las más recientes se encuentra la sequía ocurrida en el 2015, una de las peores que haya vivido el país, en la cual el sector agropecuario fue el mayor afectado con una reducción de la producción nacional total en un 11%. Para inicios de 2023, el periodo de sequía estacional se prolongó y se intensificó respecto a años anteriores. Entre los sectores más afectados se encontró nuevamente el agropecuario debido a su gran demanda de agua. Ante esta situación el Estado desplegó una serie de medidas para la racionalización del agua y apoyo a los productores agrícolas y ganaderos, entre las cuales se encuentra la entrega de alimentos para el ganado y el pago de las pérdidas sufridas a los productores por un valor de RD\$ 124.7 millones.

Un aspecto de vital importancia en el periodo de análisis es poder identificar los eventos que han representado un mayor costo económico. La cuantificación del costo económico se basa en la estimación tanto de pérdidas directas como indirectas que se generan por la ocurrencia de estos fenómenos. Las pérdidas directas son las asociadas al daño físico o tangible que puede provocar el evento como los daños a infraestructuras, mientras que las indirectas se relacionan a las alteraciones en el ámbito social o económico por la materialización del desastre, la interrupción de los servicios públicos, las vías de comunicación terrestres o del comercio.

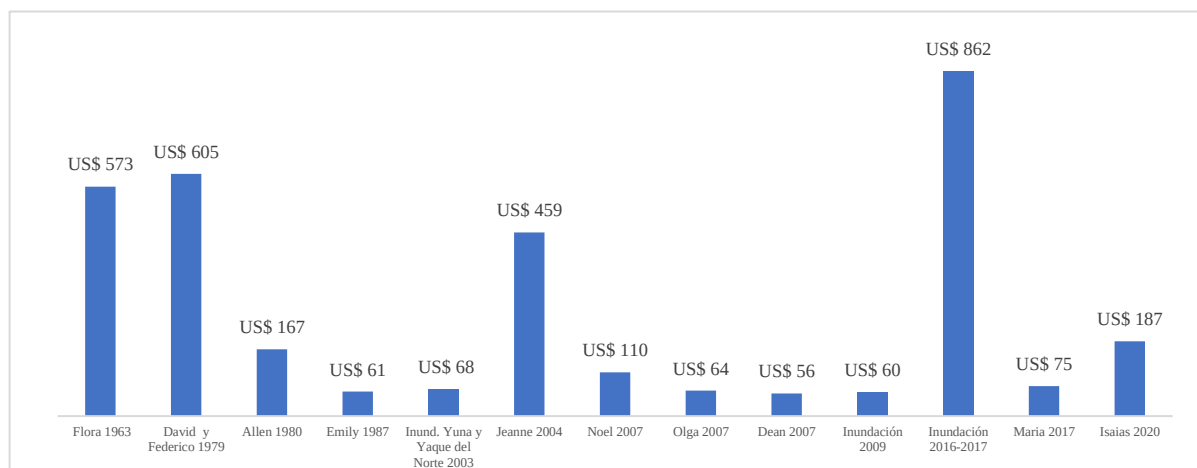
En el caso de la República Dominicana, los impactos económicos más significativos han sido causados por eventos meteorológicos como (tormentas y huracanes) e hidrológicos (inundaciones). El desastre de mayor costo económico fue provocado por el paso del Huracán Georges en 1998, que ocasionó daños y pérdidas estimadas en US\$ 3,557 millones²⁴ (un 14% del PIB en ese periodo²⁵). Otros eventos de importancia por el monto de pérdidas son el caso del

²⁴ Coste económico proveniente de la base EM-DAT

²⁵ CEPAL, 1998, "República Dominicana: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Georges, 1998", CEPAL México.

Huracán David y la tormenta Federico en 1979, además de las inundaciones causadas por las lluvias de noviembre 2016 hasta abril del 2017 (Gráfico 7).

**Gráfico 7: Costo Económico de otros eventos naturales en República Dominicana
1960-2020**
(US\$ millones)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de EM-DAT para República Dominicana y evaluaciones realizadas por MEPyD²⁶.

Ante la materialización de estos eventos, el país ha desarrollado una serie de medidas y reformas dentro del marco legal e institucional a fin de lograr articular una política nacional de gestión de riesgo de desastres. Dentro de estos esfuerzos se encuentra la creación del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres mediante la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos. Este sistema tiene el propósito de reducir los riesgos de desastres y aumentar la capacidad de respuesta y recuperación frente a eventos adversos mediante la promoción de políticas y estrategias coordinadas por medio de la organización de entidades tanto públicas como privadas a razón de sus competencias. En la actualidad se está trabajando en un anteproyecto de ley a fines de actualizar esta normativa en consenso con todos los sectores involucrados.

Dado que la materialización de estos fenómenos puede traer como consecuencia el surgimiento de contingencias fiscales, de igual forma se han implementado lineamientos enfocados en garantizar la protección financiera ante desastres como un elemento primordial para la estructura de mitigación del país, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y contar con los instrumentos financieros necesarios para la obtención de los recursos económicos ante la ocurrencia de estos eventos.

Dentro de esta serie de medidas se encuentra la promulgación de la Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06 que asigna un 1% de los Ingresos Corrientes, para calamidades públicas. Estos recursos se encuentran a disposición del Presidente de la República, en conformidad con las medidas que adopte la Comisión Nacional de Emergencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Núm. 147-02, sobre gestión de riesgo. Adicionalmente, desde el 2013 el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para solicitar al Congreso Nacional por medio de la Ley de Presupuesto General del Estado (PGE), incrementar el techo de gasto total establecido para el año, en un monto equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto (PIB) nominal para ser destinado a enfrentar situaciones de emergencias y/o calamidad pública, conforme a la Ley sobre Gestión de Riesgos Núm. 147-02. Este aumento del techo de gasto ha ocurrido en tres ocasiones (Tabla 6).

²⁶ El costo económico de las inundaciones del 2016-2017 se obtuvieron del documento “Pérdidas provocadas por los fenómenos naturales entre noviembre 2016 y septiembre 2017, Cifras preliminares” de MEPYD (2018).

Tabla 6: Gastos por Calamidad Pública del Gobierno Central
(RD\$ millones)

Año	Asignación presupuestaria	% PIB	Monto devengado	% de Ejecución
2017	12,000	0.3	11,618	96.8%
2020	13,754	0.3	13,073	95.0%
2022	20,667	0.3	16,917	81.9%

Fuente: Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR).

Durante el 2017 debido a las lluvias torrenciales registradas, las cuales causaron daños severos a las infraestructuras viales y a sectores productivos, el Estado tuvo que hacer frente a los gastos para la recuperación de estos efectos adversos. Estos gastos fueron ejecutados por medio del Fondo de Calamidades Públicas a fin de registrar todos los movimientos asociados. Dicho fondo fue utilizado nuevamente para enfrentar los gastos provenientes de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 en 2020 y para la recuperación post-desastre por el huracán Fiona en 2022 y por las inundaciones del 4 de noviembre de ese año.

En términos de financiamiento, la República Dominicana ha accedido a líneas de crédito contingente para respuesta ante desastres. Estos instrumentos pueden utilizarse únicamente en casos de que un imprevisto sea calificado como calamidad y/o emergencia pública mediante decreto presidencial. Entre los más recientes podemos encontrar:

- **Préstamo para el Desarrollo de Políticas de Gestión del Riesgo de Desastres con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (CAT-DDO, por sus siglas en inglés).** Esta línea de crédito contingente fue adquirida en 2017 por un monto de US\$150 millones. Este préstamo tenía el objetivo de proporcionar liquidez rápida al Estado dominicano ante situaciones de emergencia nacional derivadas de desastres naturales provocados por eventos climáticos y pandemias. Este préstamo estuvo vigente hasta el 2020, ya que se desembolsó en su totalidad con el fin de apoyar los esfuerzos de mitigación y recuperación durante la pandemia de COVID-19.
- **Línea De Crédito Contingente Para Emergencias Por Desastres Naturales.** Esta línea se obtuvo en el 2015 por medio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un monto de US\$300 millones. Este es un instrumento paramétrico de rápido desembolso y se activa en la etapa posterior a la ocurrencia de los desastres naturales, tomando en cuenta la intensidad de los fenómenos, cantidad de personas afectadas, entre otros. Este crédito sigue vigente. Hasta la fecha se desembolsaron US\$16 millones, en el 2017 debido a el paso del Huracán María y unos US\$90 millones entre 2021 y 2022 para atender las necesidades por COVID-19.

Adicionalmente existe una fuente de financiamiento interno para el Estado dominicano en casos de catástrofes derivadas de los fenómenos naturales. La Ley 183-02 establece que, ante declaratorias de emergencia nacional, el Banco Central de la República Dominicana puede otorgar préstamos al Gobierno Central, los cuales no pueden exceder el 2% del promedio de los últimos tres años de ingresos corrientes del Gobierno Central. Este instrumento fue utilizado en el 2017 ante el fenómeno de lluvias torrenciales y consistió en un crédito por RD\$ 8,000 millones²⁷ como se mencionaba anteriormente.

Otro instrumento de protección financiera que posee el Estado dominicano ante la ocurrencia de desastres naturales basado en la transferencia de riesgos al sector privado es el seguro

²⁷ Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR) del 2017.

agropecuario. En el 2009, mediante la ley Núm. 157-09, se estableció un seguro como un mecanismo de protección de riesgos que garantiza la inversión para los productores agropecuarios, principalmente pequeños y medianos, ante las pérdidas económicas que se registran en sus operaciones afectadas por eventos naturales impredecibles como ciclones, tornados, inundaciones y sequías. Este seguro es ofrecido por la Aseguradora Agropecuaria Dominicana (AGRODOSA), una empresa de capital mixto la cual es la única aseguradora que actualmente ofrece coberturas agropecuarias en República Dominicana.

A fin de apoyar la afiliación de nuevos productores a este seguro, mediante la ley Núm. 197-11 el Estado ordena que el Fondo Dominicano de Apoyo al Seguro Agropecuario, gestionado por la Dirección General de Riesgos Agropecuarios (DIGERA), tenga un aporte estatal anual proveniente del Presupuesto Nacional de RD\$150 millones para el apoyo al subsidio de la prima del seguro agropecuario. Este subsidio estatal va desde el 25% hasta el 50% del valor de la prima de todos los productores asegurados dependiendo de la cantidad de hectáreas que soliciten cubrir. Según datos publicados por DIGERA para 2020 se subsidió un total de 14,130 productores en distintos rubros agrícolas.

Por otro parte, durante el 2022 entre los esfuerzos realizados para la integración en la gestión presupuestaria del gasto asociado a desastres, la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) desarrolló con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una nueva metodología para la implementación de un nuevo clasificador funcional del gasto en cambio climático y gestión de riesgo de desastres, con miras a identificar las tendencias del gasto público como su efectividad en distintas dimensiones que abarcan la gestión de riesgos de desastres para su implementación en el ciclo presupuestario del 2023²⁸ Para el primer semestre del 2023 se reporta un gasto total de RD\$ 293.13 millones²⁹ por este concepto, dentro de los cuales se destinaron RD\$84.68 millones para actividades relacionadas con la gestión de los riesgos de desastres climáticos.

Durante los últimos años la República Dominicana ha progresado en la construcción de un marco institucional y financiero para la gestión de los riesgos de desastres. Como próximos pasos para hacer frente a estos desafíos se encuentra el desarrollo de una metodología oficial de cuantificación exhaustiva de los pasivos contingentes asociados a los desastres por fenómenos naturales. De igual manera, se contempla la actualización del Perfil Nacional de Riesgo Catastrófico (CDRP por sus siglas en inglés) en colaboración con el Banco Mundial (BM), con el propósito de que esta nueva edición incluya la evaluación de las pérdidas económicas probables asociadas a las amenazas que representan las inundaciones para República Dominicana.

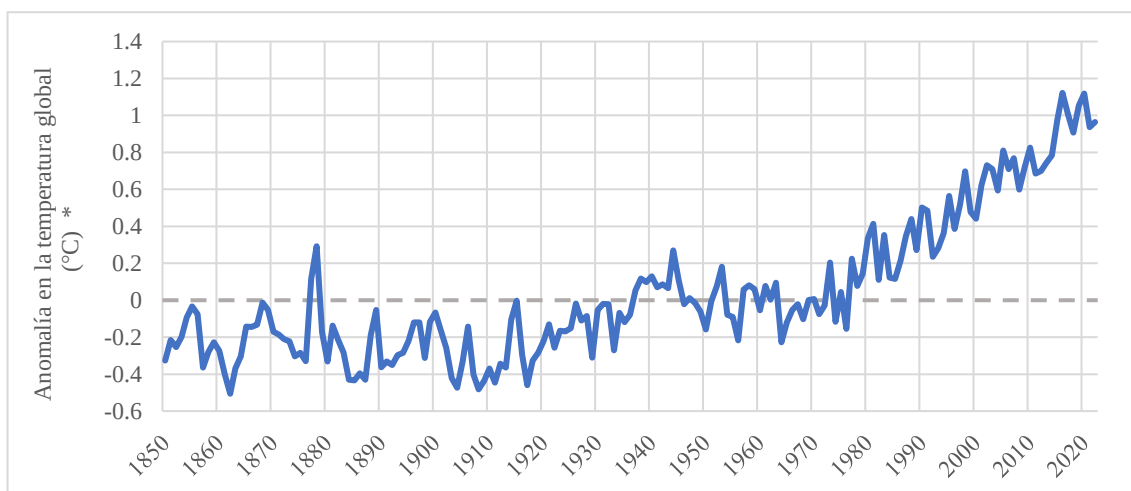
De igual forma, el Ministerio de Hacienda se encuentra en gestiones para la obtención de un nuevo préstamo contingente CAT-DDO por un monto de US\$ 230 millones, con el fin de fortalecer la capacidad del Gobierno Dominicano para la preparación, respuesta y recuperación frente al riesgo de desastres. Asimismo, con el propósito de aumentar el alcance del seguro agrícola, instituciones dominicanas vinculadas al sistema del seguro en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo elaboraron un informe diagnóstico sobre el seguro agropecuario, y se desarrolló un plan de acción consensuado con todas las instituciones involucradas a fin de generar acuerdos para poder llevar a cabo este plan e impulsar la cobertura seguro agropecuario.

²⁹ SIGEF

2.3.2 Cambio Climático

El cambio climático se define como una alteración en el clima atribuida directa o indirectamente a la actividad humana por la cual cambia la composición de la atmósfera global en conjunto con la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables. Estas modificaciones en los patrones climáticos pueden derivar en aumentos de las temperaturas globales, mayores ocurrencias de eventos climáticos extremos, cambios en el nivel de los mares, entre otros. De hecho, en las últimas décadas hemos registrado una de las manifestaciones del cambio climático por medio del incremento de las temperaturas promedio del planeta, fenómeno conocido como el calentamiento global. La temperatura global promedio ha aumentado en aproximadamente un 1°C tan solo en el periodo 2011-2020 en comparación con los datos registrados durante 1850-1900 (Gráfico 8).

Gráfico 8: Temperatura promedio global (1850-2022)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de la organización Berkeley Earth.

*Las anomalías se refieren a la diferencia entre las temperaturas efectivas respecto al valor promedio de las temperaturas durante 1850-1900.

Una de las documentaciones más recientes sobre el cambio climático es el Sexto Informe sobre el Cambio Climático del 2023 elaborado por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). En el mismo se ratifica en base a la data histórica que las actividades humanas procedentes de la industrialización, uso de energía, suelos, y patrones de consumo de los seres humanos han influenciado en gran medida la aceleración del calentamiento global, afectando en consecuencia los patrones atmosféricos por el incremento de las emisiones netas de gases de efecto invernadero.

Dentro de las implicaciones del cambio climático se establece la gran incidencia de este en el desempeño económico de las naciones. Se han detectado daños económicos en sectores fuertemente expuestos a esta problemática como es el caso del sector agrícola, donde se han producido cambios en la productividad y por ende en la seguridad alimentaria de los ciudadanos. Por otro lado, se encuentran otros impactos como la reducción del crecimiento económico a corto plazo y afectaciones severas a las infraestructuras sociales debido a una mayor intensidad por parte de eventos naturales como ciclones tropicales e incendios forestales, los cuales estudios atribuyen intensidades mayores ante su ocurrencia debido a la influencia del cambio climático.

A pesar de que el cambio climático ha causado una serie de impactos negativos bastante amplios, las pérdidas asociadas a este fenómeno complejo no se distribuyen de manera uniforme para

sectores, sistemas o incluso regiones, por lo que la vulnerabilidad ante el cambio climático es variable. En el caso específico de los países, la vulnerabilidad a esta problemática se expresa en función de la exposición geográfica, factores socioeconómicos y capacidad de adaptación.

En este sentido, la República Dominicana es un país bastante vulnerable a los efectos del cambio climático. Debido a nuestra característica de país insular y localización entre las trayectorias de huracanes, presentamos una gran exposición y vulnerabilidad a la ocurrencia de eventos desastrosos, los cuales pueden aumentar aún más en ocurrencia e intensidad debido a los efectos del cambio climático. De igual forma, Haití, país con el cual se comparte la isla, se encuentra entre los tres países más afectados del mundo de acuerdo con el Índice Global de Riesgo Climático (“Germanwatch”) del 2021, colocando la isla como una de las más afectadas a nivel global.

Las repercusiones adversas del cambio climático son de gran preocupación, principalmente las económicas debido a que eventos naturales derivados de este fenómeno ya se han materializado en el país. Expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estiman que para el 2030, si el país no implementa las medidas necesarias de adaptación, el costo económico podría ser del 4.8% del PIB (promedio anual)³⁰. La identificación y cuantificación de estas potenciales implicaciones económicas causadas por el cambio climático han sido esenciales para que el Estado dominicano haya realizado una serie de distintas iniciativas a fin de trazar una estrategia clara y unificada para afrontar esta problemática desde distintos ejes de acción como la implementación de marcos de gobernanza y políticas.

Dentro de estos esfuerzos se encuentra la firma y la ratificación del Acuerdo de París de 2015, acuerdo histórico para combatir el cambio climático por medio de la intensificación de las acciones e inversiones para la reducción de las emisiones de carbono. Como consecuencia, el país presentó en ese mismo año sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés), que consisten en objetivos a largo plazo en los que se comprometen los estados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático. Actualmente estas contribuciones fueron actualizadas para el periodo 2020-2025 y se cuenta con un plan de acción específico para 2022-2025.

Por otra parte, en el 2016 se elaboró el Plan Nacional de Adaptación para el Cambio Climático 2015-2030. Este documento proporciona una estrategia integral y orientada a la acción para enfrentar los impactos del fenómeno desde el enfoque de la adaptación a nivel nacional con el propósito de reducir la vulnerabilidad del país a los impactos del cambio climático y promover la resiliencia por medio de una serie de medidas planificadas y coordinadas. Dentro de los esfuerzos institucionales se encuentra también la creación en el 2008 del Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio (CNCCMDL) con el objetivo de desarrollar iniciativas en coordinación con los distintos agentes que componen los sectores de desarrollo del país a fin de enfrentar la problemática del cambio climático.

La implementación de las distintas medidas sobre el compromiso climático nacional requiere de mecanismos y herramientas financieras que permitan la movilización de recursos y su identificación para las inversiones requeridas. En este contexto, el Estado ha realizado un fortalecimiento en los distintos procesos de planificación, administración presupuestaria e inversión pública en materia de cambio climático con el fin de cumplir con sus compromisos bajo la NDC-RD 2020.

Durante el 2022 entre los esfuerzos realizados para la integración en la gestión presupuestaria del gasto asociado a enfrentar esta problemática, la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES)

³⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Artículo "Adaptación como prioridad, mitigación como oportunidad, la acción climática en República Dominicana".

desarrolló para el ciclo presupuestario del 2023, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la implementación de un nuevo clasificador funcional del gasto en cambio climático, con el fin de identificar la efectividad del gasto público en distintas dimensiones que abarcan la temática. Para el presupuesto aprobado del 2023 se asignó un gasto total de RD\$630.9 millones por este concepto ³¹. Al primer semestre del 2023 se había registrado un gasto devengado de la partida de RD\$293.1 millones para actividades de mitigación, adaptación, planificación y supervisión relacionadas al cambio climático. Otra iniciativa en esta dimensión es la incorporación del país a la Plataforma Regional de Cambio Climático de Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas. Con esto, se pretende fortalecer el diálogo regional, aumentar la sinergia y el traspaso de información entre países con el fin de avanzar hacia un crecimiento verde y sustentable. Para los fines, esta plataforma servirá como un medio para focalizar recursos técnicos y financieros ante iniciativas ministeriales que se vean alineadas a la agenda.

³¹ DIGEPRES

Cuadro 1: Sargazo en la República Dominicana

Desde el 2011, las playas dominicanas han registrado una invasión paulatina dos especies de algas flotantes llamadas sargazo, las cuales se unen para formar extensas masas flotantes en la superficie del mar. A pesar de que son nativas de la región, las cantidades en las cuales están llegando al litoral costero es de suma preocupación. Dentro de las causas a las cuales se le atribuye este aumento súbito del sargazo en el Mar Caribe se encuentra la variación de los patrones de corrientes y el aumento de temperatura de la superficie del mar. Algunos de estos cambios en las condiciones marítimas son atribuidos al cambio climático¹.

La presencia de sargazo ha incrementado de manera significativa ya que en el 2020 se registraron unas 60 mil toneladas métricas y para 2022 esta cantidad aumentó a 64 mil. Para este 2023 en un mes entraron al Mar Caribe unas 15 mil toneladas métricas, además de registrarse en abril un repunte en los casos reportados pasando de 24 casos mensuales a aproximadamente 43 casos².

Una vez estas cantidades excesivas de sargazo penetran en las costas del país generan una serie de efectos adversos que impactan principalmente a las operaciones de las plantas de energía, puertos y al sector turístico. Dentro de los hechos de impacto puntuales podemos destacar la suspensión temporal durante mayo del 2023 de una de las plantas de generación de la Empresa de Generación Eléctrica Punta Catalina, debido al volumen masivo de sargazo que impedía la realización de ciertos procesos claves para su operación.

Desde el aspecto del sector turístico, el cual es uno de los sectores de mayor relevancia para la economía dominicana por el motivo de que representa cerca de un 6.2% del Producto Interno Bruto (PIB) y es una de las fuentes más importantes de divisas para el país, la presencia del sargazo limita durante varios meses de verano las actividades que se desarrollan en las playas. Esto se debe al olor que emanan cuando estas masas flotantes empiezan su proceso de descomposición, representando una problemática importante para el sistema hotelero dominicano.

En declaraciones de la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES) se explica que para el sector privado existe una inversión obligatoria de entre US\$ 30,000 y US\$70,000 dólares mensuales para poder hacer frente al tema del sargazo. Tomando en cuenta estos esfuerzos económicos adicionales que deben de realizar los agentes privados, el Estado ha realizado inversiones para enfrentar la problemática. Entre estas medidas se encuentra la compra de maquinarias para el retiro y limpieza del sargazo en las playas y la aportación de fondos para el desarrollo de investigaciones para combatirlo.

¹ Frederick T. Short and Hilary A. Neckles, 1999, The effects of global climate change on seagrasses.

² Escenarios de presencias de sargazo en territorio dominicano (2023), Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana.

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal

2.4 Riesgos Asociados a Alianzas Público-Privadas

En el 2020, con la aprobación de la Ley 47-20 y su Reglamento de aplicación establecido en el Decreto 434-20, se instauró por primera vez un marco normativo específico para las Alianzas Público-Privadas (APP) en la República Dominicana. Esta ley define una APP como un mecanismo por el cual agentes públicos y privados suscriben un contrato de largo plazo para la provisión, gestión u operación de bienes o servicios de interés social.

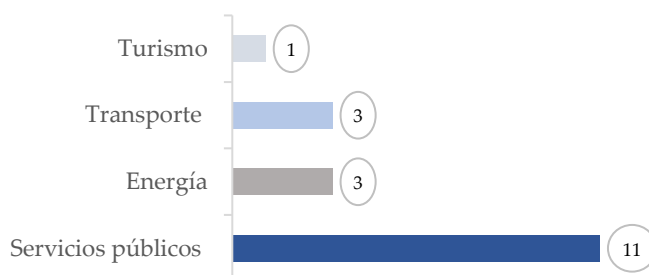
A través de la contratación de proyectos bajo esta modalidad, el Estado puede adquirir compromisos tanto firmes como contingentes, estando estos últimos asociados a factores de riesgo retenidos o compartidos por el gobierno. Afrontar la cobertura de estas obligaciones puede generar impactos sustanciales en la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo, por lo que es imprescindible el adecuado control, monitoreo y evaluación en el tiempo de la carga fiscal que generan las APP.

Los riesgos en esta modalidad de contratos provienen de diversas fuentes. Los principales incluyen la incertidumbre por largos plazos de vigencia de los contratos, lo que podría cambiar las condiciones durante la ejecución del proyecto, y los errores de diseño, que pueden causar aumentos inesperados de costos y problemas operativos. Otros riesgos importantes son la demanda inferior a la prevista, eventos imprevistos como fuerza mayor o crisis económicas, cambios en políticas públicas y regulaciones, así como desviaciones en el escenario macroeconómico que podrían afectar las condiciones de ejecución y la rentabilidad del proyecto.

En el marco de esta ley, se establecen las funciones de las entidades que intervienen en la aplicación de las APP. El Consejo Nacional de Alianza Público-Privada es fundamental al evaluar y determinar la pertinencia de proyectos presentados según la legislación vigente. Este consejo está integrado por el ministro de la Presidencia, el ministro de Hacienda, el ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, así como la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Cada uno de estos representantes cuenta con un equipo técnico especializado que colabora en la revisión de la idoneidad de cada iniciativa, considerando aspectos como el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, las políticas y estrategias nacionales de desarrollo, y las prioridades establecidas por el Gobierno.

Además, el Consejo evalúa la disponibilidad de recursos estatales necesarios durante la vigencia de cada contrato y los requerimientos de transferencia de recursos tanto actuales como potenciales asociados a cada iniciativa. Del mismo modo se realiza un análisis del impacto fiscal, de la cuantificación y distribución de los riesgos y del concepto de valor por dinero de los proyectos, de forma que se disponga de herramientas sólidas para evaluar y comparar cada iniciativa.

Gráfico 9: Iniciativas por APP admitidas por sector a septiembre 2023



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF)

Desde agosto de 2020, en la República Dominicana se ha estado trabajando en la recepción y evaluación de iniciativas bajo la modalidad de APP. En este periodo de tiempo, se han presentado un total de 18 iniciativas bajo la modalidad de APP, siendo 15 de ellas propuestas por originadores privados y los 3 restantes de origen público. Estas iniciativas cubren una amplia gama de sectores y áreas estratégicas para el desarrollo del país. La mayor parte de estos proyectos se concentran en la provisión de servicios públicos y en el desarrollo de infraestructura en sectores clave, como el turismo, la energía y el transporte, fundamentales para el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida.

El portafolio actual de iniciativas se destaca por dos proyectos en diferentes etapas de desarrollo. En primer lugar, se encuentra la Autopista del Ámbar, un proyecto de infraestructura actualmente en la fase de proceso competitivo, que tiene como objetivo mejorar significativamente la conectividad y la movilidad en la región Norte. En segundo lugar, se encuentra el Puerto de Duarte-Arroyo Barril que ha logrado un hito importante al convertirse en el primer contrato adjudicado bajo la Ley 47-20 en septiembre de 2023. Este logro representa un avance significativo en el desarrollo de infraestructura portuaria en la República Dominicana y promete tener un impacto positivo en el comercio y la economía local.

Cuadro 2: Primer Contrato de APP en la República Dominicana Puerto Duarte, Arroyo Barril

Esta iniciativa propone la rehabilitación y construcción y explotación como terminal de cruceros de la infraestructura del Puerto Duarte, ubicado en el distrito municipal de Arroyo Barril, Samaná. Este puerto permitirá el arribo de embarcaciones de la clase Oasis, las más grandes en la industria de cruceros, además de desarrollar una terminal con capacidad para recibir hasta cuatro cruceros simultáneamente. El contrato, otorgado a la firma Consorcio ITM Port Investments, tendrá una duración de 33 años y una inversión inicial estimada de aproximadamente US\$ 68 millones. Asimismo, se prevé que el Puerto Duarte atraiga a un estimado de 353,100 pasajeros durante su primer año de operación.

Esta colaboración beneficiará al Estado dominicano sin la necesidad de asumir compromisos de deuda o contingencias mayores. El Estado obtendrá ingresos derivados de la llegada de visitantes al muelle y del arrendamiento de los terrenos utilizados. Durante la vigencia del contrato, se proyecta que el Estado recibirá un ingreso neto de USD\$1.75 por crucerista y USD\$0.53 por el arrendamiento mensual por metro cuadrado utilizado en el proyecto. Esto se traducirá en un total de US\$115.6 millones de ingresos para el Estado dominicano a lo largo de los 33 años de duración del contrato.

Además de los beneficios financieros, el proyecto tendrá un impacto socioeconómico positivo en la región y sus comunidades circundantes. La creación de nuevos empleos directos e indirectos, con un enfoque particular en la contratación de trabajadores locales, se espera que contribuya al crecimiento y la estabilidad económica de la zona. La nueva terminal de cruceros en desarrollo en Arroyo Barril se sumaría a otras terminales de cruceros existentes, proporcionando al país un total de cinco puertos turísticos con infraestructura adecuada para recibir embarcaciones de gran capacidad.

En este contexto, el Puerto Duarte se convierte en la primera iniciativa de APP en etapa de ejecución en el país, marcando un hito en lo referente a la estructuración de proyectos bajo esta modalidad de colaboración conforme a la ley 47-20, que habilita el desarrollo de proyectos de esta naturaleza en la República Dominicana.

Previo a la implementación del marco legal actual, existe un ejemplo concreto de riesgo fiscal asociado a proyectos de concesión. El proyecto que contemplaba la Autopista del Nordeste y el Bulevar Turístico del Atlántico marcó un hito significativo en lo referente a la materialización del riesgo de demanda derivado de compromisos contractuales asumidos por el Estado en este tipo de concesiones. Este proyecto fue desarrollado mediante la modalidad de contratación que ampara la ley 340-06 sobre compras y contrataciones públicas, que lo catalogaba como una concesión, estableciendo un contexto específico para la gestión y ejecución de proyectos de esta índole. A raíz de esto, desde 2012, el Estado asumió el compromiso contingente de desembolsar un promedio anual de RD\$2,586 millones como garantía de ingresos mínimos para este proyecto.

Para finales de 2021, se anunció la conclusión de este contrato de concesión, logrando un acuerdo entre el gobierno y la entidad concesionaria. En este acuerdo, el Estado pagó la suma de US\$410 millones como parte del proceso de cierre del contrato. El nuevo marco normativo ha planteado diversas medidas de mitigación, cláusulas obligatorias para los contratos APP y disposiciones especiales sobre manejo de riesgos, asegurando así un mayor nivel de confianza y mayor rigurosidad a la hora de estructurar los proyectos para mitigar el impacto contingente en las finanzas públicas que podrían surgir por futuros proyectos bajo la modalidad de APP.

En línea con las estrategias de mitigación, la ley también establece un límite al valor presente neto de los compromisos presupuestarios firmes y contingentes del agente público en los contratos de APP. Este límite, que no podrá exceder el 3.0% del PIB del año en que se suscriba el contrato, garantiza una gestión responsable de los recursos y una mayor optimización de los proyectos. A su vez, está la remuneración asociada al desempeño, lo que significa que la retribución económica estará condicionada al cumplimiento de indicadores de desempeño específicos. Estos indicadores exigirán altos estándares de disponibilidad, calidad y especificaciones técnicas definidas en el contrato, lo que fomentará la excelencia y la entrega de resultados satisfactorios.

Actualmente se pueden destacar notables avances en la implementación de los procesos de evaluación, donde se han desarrollado metodologías sólidas que examinan la viabilidad financiera de los proyectos, además de cuantificar los riesgos y su posible transferencia mediante técnicas estadísticas. De igual forma, se cuenta con la implementación de la metodología para el análisis de impacto fiscal de las iniciativas, con alcance a diferentes aspectos como los activos públicos cedidos, exoneraciones, gastos públicos, garantías, beneficios, entre otros

Dado el progreso significativo en el desarrollo de iniciativas de este tipo en el país, es esencial anticipar los pasos futuros en lo que respecta al manejo de los compromisos derivados de estos proyectos. Esto se refiere específicamente al tratamiento en términos de contabilidad gubernamental y presupuesto. En lo que respecta a la presupuestación, considerar la colaboración entre la autoridad contratante y la Dirección General de Presupuesto para guiar el proceso de gestionar los compromisos, tanto los firmes como los contingentes, y sus ajustes durante la vigencia del contrato.

La mayoría de las normas contables y de presentación de informes no requieren que los gobiernos reconozcan los pasivos contingentes, incluso aquellos que surgen de la asunción de riesgos en virtud de los contratos de APP. Sin embargo, muchos de los estándares internacionales de informes y estadísticas coinciden en que, aunque los compromisos de las APP no se reconozcan como pasivos, deben divulgarse de manera transparente en las notas a las cuentas e informes, como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, otros informes y proyecciones relacionados con las finanzas públicas. Esta divulgación brinda a los interesados, como inversores y ciudadanos, una visión completa y precisa de la situación financiera del Estado en relación con estas iniciativas.

2.5 Riesgos Asociados al Sistema Financiero Dominicano

La inestabilidad de los sistemas financieros es una fuente importante de riesgo fiscal relevante para algunos países tomando en cuenta el costo que suponen las perturbaciones de esta naturaleza sobre las finanzas públicas. Aun cuando estos choques tengan baja probabilidad de ocurrencia a nivel mundial, sus impactos generan mayores costos en términos fiscales que los derivados de riesgos macroeconómicos³². En particular, el sector financiero en la República Dominicana se caracteriza por su estabilidad, sus adecuados niveles de solvencia, liquidez y morosidad, y por poseer la capacidad para absorber cualquier impacto por la materialización de un evento de riesgo.

A nivel nacional, el sistema financiero se puede desagregar en dos tipos de instituciones, las depositarias y no depositarias. Dentro de las entidades depositarias se incluyen las entidades de intermediación financiera (EIF), las cuales tienen una gran participación en cuanto al volumen de operaciones del sistema. A julio de 2023, la República Dominicana contaba con un total de 48 EIF. En lo que respecta a las instituciones no depositarias, las mismas se clasifican atendiendo a la clase de servicios y al tipo de instrumentos que estas transen en el mercado. De este modo, en este último grupo se encuentran los intermediarios del mercado de valores, las sociedades administradoras de fondos de inversión (SAFI), las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las sociedades de seguros.

Tabla 7: Entidades de Intermediación Financiera vigentes en República Dominicana
(A Julio 2023)

Bancos Múltiples	17
Bancos de ahorro y crédito	15
Asociaciones de ahorros y préstamos	10
Corporaciones de Crédito	4
Entidades públicas	2
Total	48

Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana

En términos de la regulación, la ley 183-02 define el marco legal y regulatorio del sistema monetario y financiero, donde se especifican aspectos relacionados a los órganos reguladores y a los requerimientos a los cuales se ven sometidos las entidades financieras depositarias. Para el caso de las entidades financieras no depositarias, estas se rigen bajo estatutos legales especiales atendiendo al tipo de operación que efectúen. La ley 249-17 del Mercado de Valores supone el reglamento bajo el cual operan las bolsas de valores, fondos de inversión y sociedades titularizadoras y fiduciarias, mientras que la Ley 87-01 y la Ley 146-02 regulan todo lo relacionado a la seguridad social, y a los seguros y fianzas, respectivamente.

En los últimos 20 años, la ocurrencia de eventos de riesgo fiscal asociado al sistema financiero dominicano ha sido baja, presentando un único episodio de materialización con la crisis financiera doméstica de 2003 asociada a quiebras bancarias, incluyendo uno de los bancos con mayor volumen de operaciones para la época. Se estima que el monto de rescate de los bancos involucrados en la crisis se colocó entre 20% y 25% del PIB y trajo consigo un importante impacto fiscal y secuelas a lo largo de los diferentes sectores de la economía.

³² Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices (2016) – FMI

La mitigación y prevención de los riesgos asociados al sistema financiero comprende una de las misiones que persigue la administración monetaria y financiera de la República Dominicana. La misma se encuentra compuesta por la Superintendencia de Bancos, el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) y la Junta Monetaria. De manera más específica, es la Superintendencia de Bancos la que vela por el pleno funcionamiento del sistema, y tiene como función la preservación del sector a través del monitoreo de la liquidez, la solvencia y la gestión de las instituciones financieras.

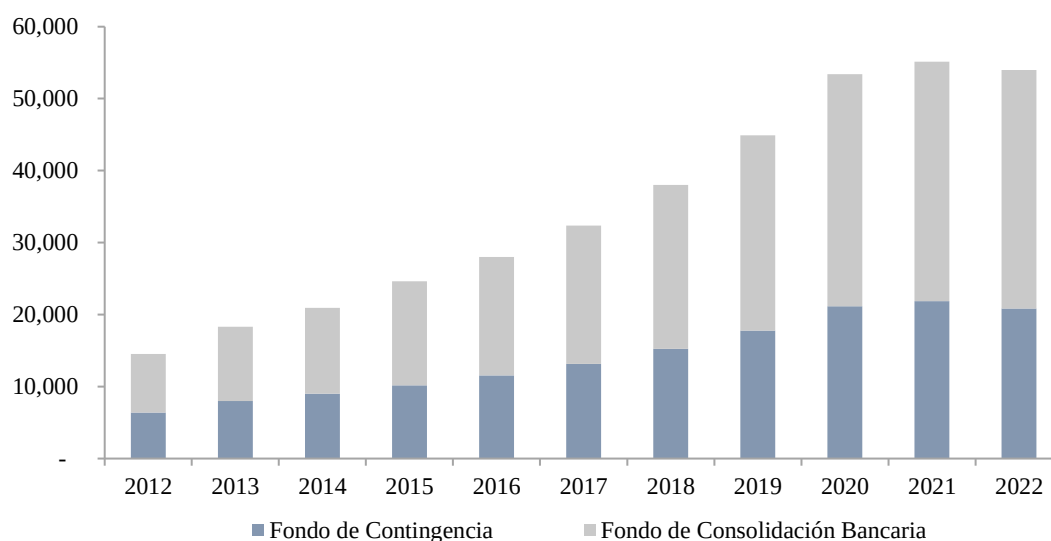
Después de la crisis bancaria del 2003 se ha avanzado en cuanto al desarrollo de mecanismos de aprovisionamiento y mitigación, y en el fortalecimiento de las instituciones rectoras y de supervisión del sistema financiero local. Entre estos avances se destacan reformas estructurales como la creación de la Ley 92-04 de riesgo sistémico, la cual creó el “Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las EIF” con el fin de proteger a los depositantes y mitigar el riesgo sistémico. De igual forma, dentro de los marcos legales mencionados se tienen controles directos que requieren un cumplimiento mínimo de indicadores regulatorios por parte de las entidades financieras, así como un régimen de consecuencia que penaliza el incumplimiento de los indicadores y las normas macroprudenciales.

Asimismo, el BCRD tiene dentro de su mandato la administración de instrumentos de transferencia de riesgo, entre los cuales se encuentran el Fondo De Consolidación Bancaria (FCB) y el Fondo de Contingencia. El FCB tiene la finalidad de asegurar la capitalización bancaria, la compensación de activos y, en última instancia, la garantía de depósitos. En lo concerniente al Fondo de contingencia, este tiene como único objetivo proteger los recursos de los depositantes, de manera tal que, si una EIF tuviera que ser disuelta, los recursos del fondo permitiesen asegurar una cantidad mínima de depósitos por individuo.

La dinámica de los saldos correspondientes a los fondos de reserva anteriormente mencionados permite observar la baja ocurrencia de la materialización de riesgos del sistema financiero. Tal y como se muestra en el Gráfico 10, el saldo de los fondos ha presentado un comportamiento exponencial hacia el alza, caracterizado por una continuidad en los flujos aportados por las EIF y una baja frecuencia de retiros para hacer frente a eventos de ocurrencia de riesgo. Vale subrayar que la desviación de los saldos observada en 2021 y 2022 obedece a la exención del pago de aportes otorgado a las EIF por disposición de la junta monetaria, así como el uso de los recursos del fondo para proteger los depósitos asociados a la disolución de Bancamérica³³.

³³ Dicha entidad bancaria contenía el 0.13% de los activos del sistema y no representó un riesgo sistémico.

Gráfico 10: Saldo de fondos de reserva mitigadores de riesgo financiero
(RD\$ millones)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana

En cuanto al monitoreo del sistema, el BCRD publica periódicamente el *Informe de Estabilidad financiera*, donde, además de evaluar el entorno macrofinanciero local e internacional, se conducen pruebas de estrés que permiten observar escenarios de sensibilidad y su respectivo impacto sobre el balance de riesgos del sistema. De la misma forma, y en términos más específicos, la Superintendencia de Bancos (SB) publica un informe trimestral sobre el desempeño del sector bancario, donde se monitorean los principales indicadores financieros de las instituciones depositarias, así como datos relevantes al crédito y a las captaciones del público.

De acuerdo con este último informe, el desempeño del sector bancario se ha venido caracterizando por una baja exposición al riesgo tomando en cuenta el ínfimo porcentaje de créditos vencidos y la baja exposición del crédito privado a los movimientos en el mercado cambiario. De este modo, y según datos de la SB, a mayo de 2023 el índice de morosidad del sector presentó niveles históricamente bajos de aproximadamente 1.2%. A esto vale añadir que el crédito presenta una baja exposición al riesgo cambiario, así, a mayo del 2023 del total de la cartera de préstamos un 78% correspondía a crédito en moneda nacional y el 22% restante correspondía a crédito en moneda extranjera.

En términos de absorción de pérdidas, el sector presenta buenos niveles de adecuación patrimonial. Si bien los estándares internacionales de regulación bancaria³⁴ requieren un índice de solvencia mínimo de un 8%, la Ley Monetaria y Financiera 183-02 establece que las EIF deben mantener una relación entre el patrimonio técnico y los activos ponderados por riesgo de mínimo un 10%. A mayo de 2023, el sistema financiero dominicano presentaba un índice de solvencia de 17.21%.

Por último, y en lo que respecta a la liquidez del sector, se tienen distintos indicadores. Uno de los más utilizados a nivel nacional es la relación entre las disponibilidades netas como porcentaje del total de captaciones. A junio de 2023 dicho indicador estaba posicionado en 24.78%, lo que significa que por cada RD\$100 de salidas de depósitos, aproximadamente RD\$25 se encontraban cubiertos por las disponibilidades (activos líquidos) del sector bancario.

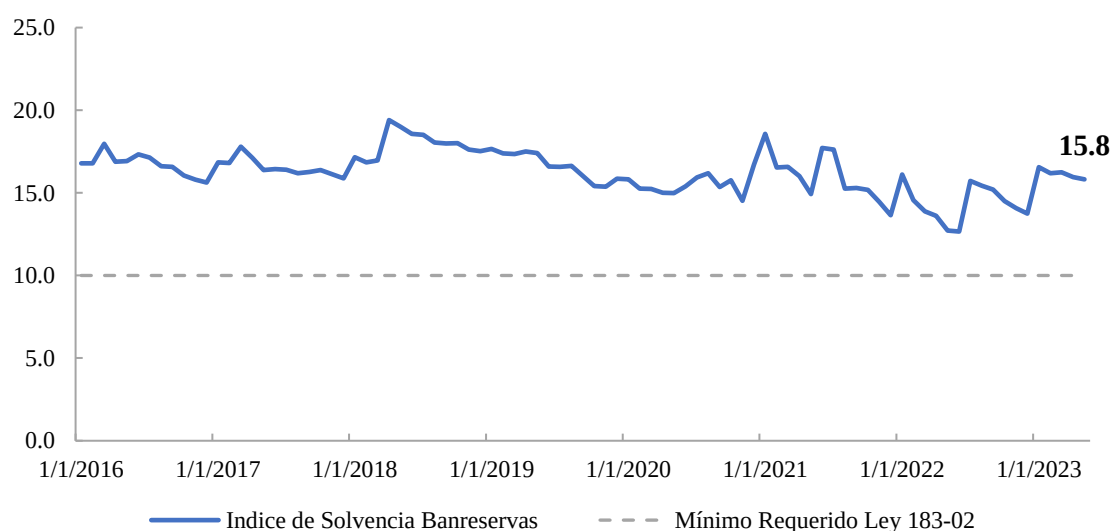
³⁴ Ver más en Minimum capital requirements for market risk (2019) – Bank for International Settlements (BIS).

A modo de evaluar el desempeño de los bancos de capital público, en el sector bancario dominicano operan dos de estas entidades, una de ellas es el Banco de Reservas (Banreservas) y la otra es el Banco de Desarrollo y Exportaciones (BANDEX). Vale mencionar que, de los dos bancos múltiples, el Banreservas posee una importancia sistémica al ser la EIF con mayor cantidad de activos del sector, abarcando aproximadamente un 35% del total a mayo de 2023. BANDEX por su parte, posee un 0.56% del total de activos, siendo una pequeña entidad que provee crédito con condiciones favorables a sectores estratégicos.

Al analizar los estados financieros del Banreservas, se observa que la entidad presenta un buen desempeño e indicadores saludables. Esto se puede observar en el gráfico a continuación, que desglosa su índice de solvencia, mostrando que en los últimos siete años la institución se ha mantenido por encima del piso requerido en la Ley Monetaria y financiera.

Gráfico 11: Índice de solvencia del Banco de Reservas

(%)



Fuente: Superintendencia de Bancos

Según el último *Informe de Comparación Regional*, publicado por la SB, el sistema financiero dominicano poseía el nivel de riesgo más bajo a 2021 al contar con la menor morosidad y con la mayor cobertura de cartera vencida. En términos de capital y solvencia, si bien todos los países de la región contaban con un margen de solvencia por encima del 10%, la República Dominicana se destacaba como el tercer país con el porcentaje de solvencia más elevado (19.0%) junto a Costa Rica (19.2%) y Nicaragua (21.4%). Por otro lado, en cuanto a rentabilidad, la nación presentaba el mayor nivel en términos de rendimiento de capital (ROE) y de activos (ROA) con un 20.7% y un 2.3% al cierre de 2021

Cuadro 3: Primera Emisión de Acciones en el Mercado de Valores Dominicano

El sector bancario ha fungido como el subsector más desarrollado dentro del ámbito del sistema financiero dominicano, no obstante, otros subsectores tales como el de intermediación de valores han mostrado grandes avances en los últimos años. En 2021 se promulgó la Ley No. 163-21, que busca fomentar la colocación y comercialización de valores de oferta pública en el Mercado de Valores de la República Dominicana. Con la promulgación de esta ley, se allanó el camino para que empresas del sector privado nacional pudieran colocar acciones comunes a modo de recolectar un financiamiento distinto al que proviene del endeudamiento.

Así, el pasado 9 de agosto del año 2023 se inició la primera colocación de acciones de oferta pública, donde la empresa de fabricación de productos de consumo masivo, Cesar Iglesias, S.A. emitió un total de 38,721,220 acciones ordinarias. Esta emisión solo significa una sofisticación en la clase de activos transados en el mercado de capitales doméstico, sino que también facilita el acceso al sector privado a una estructura de capital más eficiente que permita minimizar el costo de oportunidad de sus inversiones y operaciones.

Al igual que la empresa Cesar Iglesias, S.A., otras empresas de diversos sectores han anunciado la obtención de la aprobación regulatoria por parte de la Superintendencia del Mercado de Valores (SIMV) para emitir acciones preferentes. Este es el caso del Banco Promerica, la novena entidad de intermediación financiera con mayor cantidad de activos del sector bancario.

De igual modo, hace varios años, el mercado de valores dominicano estaba comprendido, en su mayoría, por activos de renta fija tales como bonos, notas y letras. La entrada al mercado de acciones preferentes supone ventajas tanto para los gestores de portafolio como para los inversionistas. Las ventajas de contar con activos en forma de acciones en el mercado de valores dominicano permiten a su vez mitigar el riesgo de portafolio en los diversos subsectores del sistema financiero. Si bien el objetivo principal de un gestor de fondos es el de maximizar la rentabilidad conjunta de sus inversiones dado un nivel constante de riesgo, esto se consigue construyendo un portafolio diversificado adecuadamente.

2.6 Riesgos fiscales asociados a los Gobiernos Locales

En la República Dominicana, los gobiernos locales son unidades institucionales con potestad ejecutiva, legislativa y fiscal que se ubican en una zona geográfica determinada y de menor extensión, establecida política y administrativamente por ley. Actualmente están compuestos por ayuntamientos en 151 municipios y por juntas distritales en 235 distritos municipales. Aunque poseen autonomía política, fiscal y administrativa según la Constitución y tienen la facultad de gestionar su presupuesto y patrimonio, en la práctica, el gobierno central conserva el poder para la toma de decisiones en materia fiscal.

En lo que respecta al marco normativo, la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios delimita los derechos y obligaciones que estas unidades deben de seguir. En primer lugar, la ley señala que los ayuntamientos son responsables de velar por la satisfacción de las necesidades de sus respectivas comunidades. En este sentido, deben ejercer funciones relativas al ordenamiento territorial, la prestación de servicios de saneamiento y la gestión del espacio público.

Los cabildos tienen la potestad de llevar a cabo la administración financiera de su demarcación, pero, la ley establece que los ingresos totales propios y recibidos deben estar distribuidos atendiendo a la siguiente composición³⁵:

- a) Un máximo del 25% debe ser dirigido a gastos de personal.
- b) Un máximo del 31% debe ser ocupado en el mantenimiento de los servicios municipales.
- c) Un mínimo del 40% debe de ser destinado a la construcción de infraestructura que genere un impacto en el desarrollo socioeconómico local.
- d) Un mínimo del 4% debe de ser dedicado a iniciativas educativas, de salud y género.

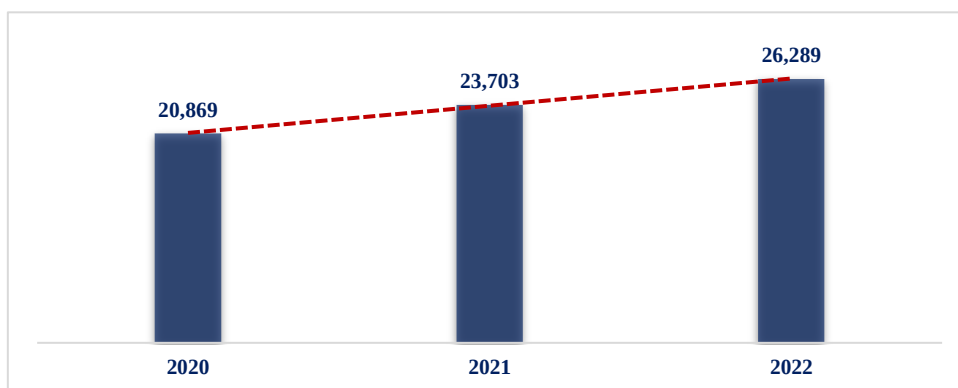
El riesgo fiscal relacionado con los gobiernos locales se deriva de la circunstancia de que, aunque los ayuntamientos municipales carezcan de la autorización constitucional para emitir deuda pública, la inclusión de sus compromisos financieros en pasivos corrientes aumenta la exposición fiscal para la Administración Central. Aunque la Ley no. 6-06 de Crédito Público establece que cualquier entidad pública debe obtener la aprobación previa del Ministro de Hacienda para llevar a cabo operaciones de financiamiento, esta ley no abarca los pasivos a corto plazo. Así, una financiación a los gobiernos locales podría requerir un desembolso extraordinario de recursos fiscales a modo de honrar el compromiso.

Este riesgo no es exclusivo del ámbito local, ya que muchos países de América Latina y el Caribe enfrentan desequilibrios en los patrones de ingresos, gastos y financiamiento de sus gobiernos locales. En este contexto, otros países también tienen bajos niveles de recaudación y altas dependencias de transferencias presupuestarias. A pesar de esto, la región ha avanzado en la sostenibilidad fiscal a nivel subnacional, con gobiernos locales que tienen en promedio una relación deuda-PIB más baja que los países de la OCDE.

Dado que los pasivos contingentes que escapan al control de los gobiernos pueden suponer una carga importante para las finanzas públicas y afectar la gestión y sostenibilidad de la deuda pública, es crucial identificar, cuantificar y monitorear estos riesgos. Esto tiene como objetivo prevenir o mitigar posibles efectos negativos en el futuro y desarrollar estrategias fiscales para asegurar la sostenibilidad. Pese a que estas circunstancias podrían plantear un riesgo potencial para el sector, en los últimos tres años no se ha materializado este tipo de riesgo en específico.

³⁵ Congreso Nacional de la Rep. Dominicana, 2007. Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Santo Domingo, p.14.

**Gráfico 12: Transferencias Corrientes y de Capital del Gobierno Central
a Gobiernos Locales**
(RD\$ millones)



Fuente: Elaboración de la DGAPF de la ejecución presupuestaria proporcionada por DIGEPRES.

Con el fomento al cumplimiento de la Ley 126-01, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, se ha implementado mecanismos y herramientas tecnológicas a fin de que las instituciones del Sector Público produzcan información financiera fiable, veraz, de calidad y oportuna, destinadas a la toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas. Un ejemplo de esto es la implementación del esquema de calificación en el Sistema de Análisis del Cumplimiento de las Normativas Contables (SISACNOC) articulado a todos los niveles del sector.

Según la metodología PEFA, se establece como buena práctica, la necesidad de evaluar en qué la medida la información sobre el desempeño financiero de los gobiernos subnacionales se encuentra disponible, donde se incluya la posible exposición cuantificada del Gobierno central a riesgos fiscales, como pérdidas operacionales o atrasos en el pago de los gastos. Sin embargo, en cuanto a la rendición de cuentas, de las 393 entidades locales, 343 (87% de los gobiernos locales) presentaron su información completa para el cierre del 2022³⁶.

Actualmente, para mejorar el análisis y cuantificación de riesgos fiscales, se planea profundizar en la coordinación de la planificación y el presupuesto a medio plazo, incluyendo la identificación y evaluación de los riesgos fiscales asociados con la deuda de los gobiernos subnacionales.

³⁶ Según el ERIR al cierre 2022.

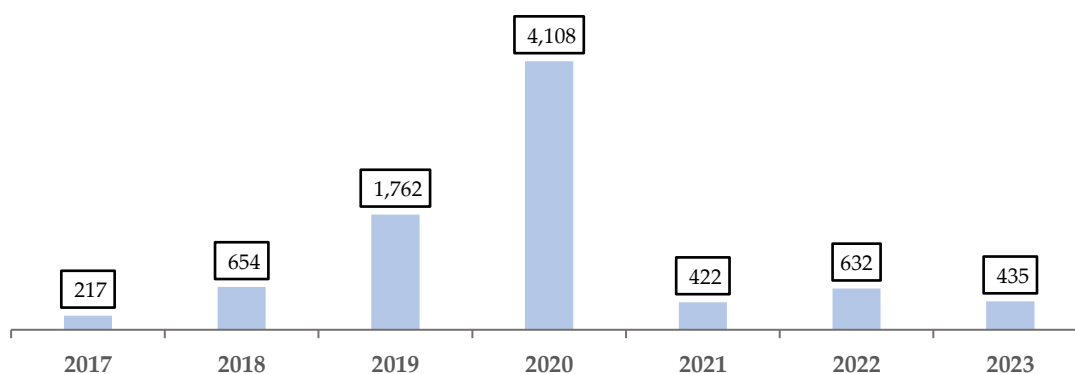
2.7 Riesgos Asociados a fallos judiciales en contra del Estado

Los fallos judiciales en contra del Estado se consideran una fuente de riesgo fiscal significativa, ya que en la mayor parte de estas sentencias se originan pagos e indemnizaciones de parte de las entidades públicas a las partes demandantes que se traducen en contingencias explícitas para las finanzas públicas. En términos generales, estos pagos pueden ser originados por multas, sanciones y el reconocimiento de los derechos laborales y contractuales, todos ordenados bajo las sentencias del poder judicial. Estos pagos presentan una alta volatilidad y dificultad para su estimación dado que obtener las sentencias sobre las demandas interpuestas puede tomar varios años y provoca sorpresas para el presupuesto al momento de las emisiones de estos dictámenes judiciales.

La Ley de Fondos Públicos, No. 86-11, de abril 2011, reconoce la necesidad de disponer de mecanismos para hacer efectivos los pagos a las partes beneficiarias de las sentencias condenatorias contra el Estado dictadas por los órganos jurisdiccionales. Esta ley establece que ante organismos del Gobierno Central, entidades subnacionales e Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras que resulten condenadas bajo sentencias judiciales firmes de carácter irrevocable³⁷, se procederá a realizar el pago a través de la partida presupuestaria de la entidad pública afectada con la sentencia. En este sentido, queda bajo la responsabilidad de cada entidad mediante sus asignaciones presupuestales atender dichas obligaciones firmes.

En el periodo desde el 2017 hasta primer semestre del 2023, el Estado ha desembolsado un total de RD\$8,230 millones para el pago de sentencias condenatorias (Gráfico 13). Dentro de las principales causas de los fallos judiciales contra el Estado registrados en este periodo se encuentran las expropiaciones, indemnizaciones tanto laborales como por daños y perjuicios en este ámbito, entre otros. El 2020 presenta los mayores montos desembolsados en años recientes, incluyendo los cinco desembolsos de mayor cuantía resultado de sentencias bajo el concepto de expropiaciones.

Gráfico 13: Pagos desembolsados por sentencias condenatorias contra el Estado
(RD\$ millones)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) desde 2017 hasta el primer semestre del 2023.

³⁷ Sentencias que ponen fin a cualquier tipo de acción judicial relativa al mismo objeto y con las mismas partes, y contra las cuales no es posible interponer ningún otro recurso. (Sentencia TC/0362/21, 2021)

Las buenas prácticas internacionales para el tratamiento del riesgo asociado a los fallos judiciales en contra del Estado establecen una serie de pasos clave para su abordaje. En primera instancia, se encuentra la identificación de las amenazas a través de la recopilación de datos correspondientes a las demandas contra las entidades del Estado, incluyendo una serie de informaciones predeterminadas para todos los casos como etapa del proceso, sentido del fallo, fechas de inicio o término, tipo de proceso, entre otras. Luego se plantea el desarrollo de una base de datos integrada con las informaciones precisas sobre las demandas, y finalmente se aplica una metodología para la valoración del contingente relacionado con el riesgo, a fin de presentar un diagnóstico sobre la organización jurídica del Estado y la calidad de la defensa de este.

Dentro de la experiencia regional, Colombia ha logrado integrar estas buenas prácticas gracias a la implementación de una metodología para la valoración del pasivo contingente y la estructuración de un sistema integral de información litigiosa de las entidades estatales tanto a nivel local como internacional. A través de las evaluaciones derivadas de estas herramientas se han logrado avances importantes en la organización jurídica del Estado colombiano sobre el tratamiento de los compromisos derivados de estas sentencias.

El principal desafío que existe para el caso de República Dominicana es la falta de procesos formales para la evaluación y gestión del riesgo fiscal asociado a las sentencias condenatorias en contra del Estado. En la actualidad no existe un sistema de información consolidado de las demandas judiciales que llevan las entidades públicas en el país, lo que dificulta la obtención de datos necesarios para el análisis y la prevención de este riesgo. De igual forma, a raíz de la dispersión de las fuentes de información, no se dispone de una herramienta oficial para la cuantificación de los pasivos contingentes asociados a los procesos judiciales contra el Estado.

Con la finalidad de mejorar la gestión y prevención de este riesgo en el país, como próximo paso, se planea realizar un levantamiento sobre las fuentes de información disponibles y las demandas judiciales actuales contra el Estado, así como el desarrollo de herramientas de cálculo para la identificación, cuantificación y mitigación de los pasivos contingentes asociados a este riesgo. Esto permitirá dimensionar el riesgo, identificar sus fuentes e implementar medidas de mitigación basadas en las mejores prácticas de la gestión de estos pasivos.

3 Anexos

3.1 Resumen de medidas de mitigación de riesgos fiscales

Según el Manual de Transparencia Fiscal del FMI (2018), los riesgos fiscales deben ser abordados a partir estrategias adecuadas: acciones y controles para reducir la exposición del gobierno, medidas para compartir o transferir los riesgos, y mecanismos presupuestarios para la apropiación de los recursos requeridos por las contingencias en el caso de riesgos que no se puedan mitigar. La decisión acerca del tratamiento a llevar a cabo para cada riesgo dependerá de las condiciones del país y de la naturaleza de su exposición. En la siguiente tabla se muestra un resumen de las principales medidas implementadas y en curso para los riesgos fiscales identificados para la República Dominicana a la fecha:

Tabla 8: Medidas para abordar los riesgos fiscales en República Dominicana

Riesgo	Medidas de provisión o mitigación
Macroeconómico	Adopción de un esquema de metas de inflación en 2012 por el Banco Central de la República Dominicana como mecanismo de control.
	Seguro Call Option de gas natural para mitigar el riesgo de las fluctuaciones del precio en el mercado.
Empresas Públicas	El Pacto Eléctrico plantea un esquema de transición a fin de alcanzar las tarifas requeridas para la cobertura de los déficits de las empresas distribuidoras eléctricas en 2030.
	La Ley 6-06 sobre el Sistema de Crédito Público, como mecanismo para gestionar la deuda de las empresas públicas.
	La Ley 126-01 la cual establece de forma obligatoria el envío de las informaciones de estados financieros a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, como mecanismo de rendición de cuentas.
Sistema Financiero Dominicano	Ley 92-04 que crea el “Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera” con el fin de proteger a los depositantes y evitar el riesgo sistémico en el sistema financiero nacional.
	Fondo De Consolidación Bancaria (FCB), como mecanismo para la capitalización bancaria, la compensación de activos y, en última instancia, la garantía de depósitos.
	Fondo de contingencia previsto en el art. 64 de la Ley No.183-02 Monetaria y Financiera, este tiene como objetivo proteger los recursos de los depositantes, asegurando una cantidad mínima de depósitos por individuo.
	Ley No. 155-17 de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.
	Requerimientos de Información periódica de la Superintendencia de Bancos orientados a la supervisión de las Entidades de Intermediación Financiera basados en riesgos del sistema.
Desastres y Cambio Climático	Fondo de Calamidades Públicas, el cual se encuentra bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo.
	Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06 que asigna un 1% de los Ingresos Corrientes, para calamidades públicas.

	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2015-2023.
	Subsidio estatal para el seguro agropecuario desde el 25% hasta el 50% del valor de la prima, a todos los productores asegurados.
	Línea de crédito denominada "Préstamo para el Desarrollo de Políticas de Gestión del Riesgo de Desastres con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (CAT-DDO, por sus siglas en inglés)".
	Restricción del 3% del PIB, como límite al valor presente neto de los compromisos presupuestarios firmes y contingentes del agente público en los contratos de APP.
Alianzas Público-Privadas	Retribución económica condicionada al cumplimiento de indicadores de desempeño establecidos por contrato.
	Metodología para el análisis de Impacto Fiscal de las iniciativas.
Gobiernos Locales	Ley 166-03 en la cual se dispone sobre los ingresos municipales estableciendo la transferencia del 10% de los ingresos del Gobierno Central a los municipios cuyo criterio de distribución se basa en el número de habitantes de cada organización subnacional.
	Ley 6-06 de Crédito Público que requiere que los gobiernos locales soliciten al Ministerio de Hacienda la aprobación de cualquier operación de crédito público.
Fallos Judiciales Contra el Estado	La Ley de Fondos Públicos, No. 86-11 y Resolución Número 198-2018 sobre procedimiento de inclusión de sentencias condenatorias para el Estado en el Presupuesto General del Estado.

3.2 Principales desastres ocurridos en República Dominicana (1960-2020)

Tabla 9: Principales desastres ocurridos en República Dominicana por cantidad de decesos y costo económico (1960-2020).

Año	Evento	Ubicación de impacto	Pérdidas humanas	Efectos	Costo (US\$ millones)
1963	Huracán Flora	Pedernales	400	Provocó grandes cantidades de lluvia e inundaciones.	573,365
1966	Huracán Inez	Barahona	74	Más de 800 viviendas fueron destruidas y unas 5,000 personas quedaron sin hogar.	45,082
1979	Huracán David y Tormenta Federico	Todo el país	1400	Daños severos en las infraestructuras civiles, además de provocar desbordamientos de ríos que arrasaron con poblados cercanos y laceraron el sector agrícola. Se estima que 150,000 personas se quedaron sin hogar.	604,867
1980	Huracán Allen	Barahona	7	Derivado de este evento ocurrieron inundaciones y fuertes lluvias.	166,910
1998	Huracán Georges	Región Este y Sur	347	Destrucción de las principales vías de transporte del Suroeste del país. Impactó fuertemente el sector turístico provocando daños en el 45% de las infraestructuras del renglón. Unas 185,000 personas quedaron sin hogar.	3,557,459
2003	Inundación	Región Cibao Central y Cibao Noroeste (Cuenca del Yaque del Norte)	9	Tuvo un impacto considerable en el sector agropecuario con un 17% de las tierras cultivadas afectadas por el fenómeno. Aproximadamente 20,000 personas fueron impactadas.	67,803
2004	Huracán Jeanne	Región Este y Cibao Noreste	11	Provocó la destrucción de infraestructura vial aislando la zona turística del Este. Unas 22,740 personas fueron desplazadas por las inundaciones derivadas del fenómeno.	458,621
2007	Huracán Noel	Región del Cibao y Este	129	Causó la destrucción del poblado del Duey en Villa Altagracia y el aislamiento de 39 comunidades de la región Sur por la caída de puentes y la crecida de ríos.	109,670
2007	Tormenta Olga	Región Este y Cibao Noreste	33	El fenómeno dejó a unas 34,480 personas damnificadas y daños en 6,896 casas. Además de 76 poblados incomunicados.	63,516
2017	Huracán María	Región del Cibao y Este	5	Se registraron daños graves en 14 puentes y 5 carreteras, así como 26 acueductos afectados. Más de 8,000 personas fueron afectadas.	75,217

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) con informaciones de EM-DAT para República Dominicana.