DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**República Dominicana**

**Programa de Mejora de la Eficiencia de la Administración Tributaria y Control del Gasto Público en República Dominicana**

**(DR-L1117)**

**Análisis Económico del Proyecto**

|  |
| --- |
| Este documento fue preparado por el equipo de proyecto compuesto por: Marcio Cracel y Ana Calvo (Consultores independientes) en cooperación con Belinda Pérez Rincón (FMM/CDO). |

**Contenidos**

[I. Resumen Ejecutivo 1](#_Toc479116386)

[A. Antecedentes. 1](#_Toc479116387)

[II. Problemas Específicos y Causas a ser Solucionados 3](#_Toc479116388)

[III. Soluciones propuestas 7](#_Toc479116389)

[IV. Estimación de los Beneficios Provenientes de la Administración Tributaria 8](#_Toc479116390)

[A. Estimación de la Evasión Fiscal 8](#_Toc479116391)

[B. Metodología para la Estimación de los Beneficios 11](#_Toc479116392)

[V. Estimación de los Beneficios Provenientes de la Mejora del Gasto Público 16](#_Toc479116393)

[VI. Costos del Proyecto 21](#_Toc479116394)

[VII. Estimación del Beneficio Económico en Valor Presente 21](#_Toc479116395)

[VIII. Análisis de Sensibilidad 22](#_Toc479116396)

[ANEXO I – Precio Sombra - Estimación de los Costos Económicos de Inversión y Mantenimiento 24](#_Toc479116397)

[A. Costos de Inversión 24](#_Toc479116398)

[B. Costos de Mantenimiento 27](#_Toc479116399)

1. Resumen Ejecutivo
   1. El objetivo de este estudio es demostrar el beneficio económico generado a partir de un conjunto de acciones que promuevan la reducción del déficit fiscal del Gobierno de República Dominicana (RD) de forma sostenible. El equipo de proyecto realizó un análisis comparativo entre los costos y beneficios económicos del programa considerando los siguientes resultados del programa: (i) el aumento real de la recaudación tributaria proveniente del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS); y (ii) el aumento de la disponibilidad de recursos para realizar el gasto público de manera efectiva. Esto se logrará mediante el fortalecimiento de los procesos y sistemas de la administración tributaria llevados a cabo por la Dirección de Impuestos Internos (DGII), así como con el fortalecimiento de los procesos y sistemas de las entidades del Ministerio de Hacienda responsables por la planificación y ejecución presupuestaria.
2. **Antecedentes.**
   1. La economía dominicana registra una de las más altas tasas de crecimiento económico de la región, con un crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) de 5,1% entre 1990-2013, superando el 7% entre 2014-2015 en términos reales[[1]](#footnote-1). Este crecimiento se tradujo en una reducción de la pobreza en 15,5 puntos porcentuales, entre 2005-2010, ubicándose en 32,3%[[2]](#footnote-2). No obstante, la pobreza supera al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (28,2% en 2014), la desigualdad se sitúa entre las más altas de la región (Gini de 0,52 en 2014) y la informalidad laboral es elevada (57% en 2013)[[3]](#footnote-3). Este dinamismo tampoco se ha reflejado en un saneamiento de las cuentas fiscales, que muestran un sostenido déficit que alcanzó su máximo en 2012 (6,9% del PIB). En 2013, se implementó un programa de consolidación fiscal que incluyó una reforma tributaria y medidas de control de gasto[[4]](#footnote-4) que permitieron, entre 2012-2015, un aumento de los ingresos totales de 13,36% a 14,4% del PIB y una reducción del gasto total de 19,93% a 17,43% del PIB, ambos del gobierno central, resultando en una disminución del déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) de 6,9% del PIB en 2012 a 3% en 2015[[5]](#footnote-5). Si bien, se han logrado avances aún persisten importantes desafíos.
   2. Para lograr la consolidación fiscal se requieren medidas que contrarresten la insuficiente recaudación tributaria y fortalezcan la gestión del gasto público. Por el lado de los ingresos, la reforma tributaria no logró alcanzar el rendimiento esperado (10% del PIB comparado con el rendimiento efectivo de 0,7% en 2015). Desde el año 2000, los ingresos tributarios no han superado el 15% del PIB y se encuentran por debajo del promedio de Centroamérica (17%) y ALC (25%)[[6]](#footnote-6) como consecuencia de las debilidades de la Administración Tributaria (AT) y de la complejidad del sistema tributario[[7]](#footnote-7). El incumplimiento del Impuesto sobre la Renta (ISR) aumentó de 55,2% (2007) a 61,2% (2015) mientras que el del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), equivalente a Impuesto sobre el Valor Agregado, en otros países, fluctuó entre 33,3% y 35,6% (2007-2012), ambos respecto a su potencial recaudatorio[[8]](#footnote-8). Los gastos, por su parte, han retomado una tendencia creciente estimándose en 18,7% y 20% del PIB para 2016 y 2017, respectivamente, lo que supera los niveles previos al programa de consolidación (19,9% del PIB en 2012). Este aumento se explica por un crecimiento del gasto corriente[[9]](#footnote-9), asociado al crecimiento del empleo público.
   3. Es importante clarificar que el presente proyecto contempla una serie de actividades que podrían ser estimadas y que con certeza generarán beneficios económicos e financieros significativos; sin embargo, para efectos de justificar las inversiones del proyecto, fueron seleccionadas básicamente dos actividades (una referente a la administración tributaria y una referente a la gestión del gasto público). Los beneficios de estas dos actividades son de relativa fácil comprensión y estimación. Para estimar el cálculo de los beneficios, se presentan dos supuestos:

|  |
| --- |
| ***Supuesto 1*** *– Con la implementación de la Factura Electrónica en un grupo específico de contribuyentes (Grandes Locales), se genera un beneficio financiero con el incremento de los ingresos tributarios de RD referente al ITBIS, a partir de la obligación de que todas las compras y contrataciones de servicios se hagan de forma electrónica al momento en que la transacción comercial ocurra. Esto eliminará los errores cometidos con intención o involuntariamente en la emisión de facturas, los pedidos indebidos de créditos fiscales, las retenciones de impuestos serán hechas de forma oportuna, y la fiscalización contará en tiempo real con toda la información referente al consumo de bienes y servicios en el país.* |
| ***Supuesto 2 -*** *Con el aumento de los recursos financieros que tramitan a través de la Cuenta Única del Tesoro (CUT),**se genera un beneficio financiero a partir de una mayor disponibilidad de recursos para una eficiente gestión de caja, con posible disminución del endeudamiento de corto plazo, además del costo de oportunidad que estos recursos generan; como por ejemplo los intereses generados sobre los saldos disponibles en la CUT.* | | |

* 1. La presente evaluación estima que, como resultado de las intervenciones del proyecto, en el año 2027, se logrará un aumento real de la recaudación tributaria (por arriba del aumento vegetativo) de aproximadamente 1,4% del PIB referente a la implementación de la Factura Electrónica; y un aumento de 2.7% del total del gasto público referente a los recursos tramitados a través de la CUT.
  2. Utilizando una tasa de descuento del 12%, al final del año 2028 (10 años) las inversiones del proyecto estarán generando un Valor Presente Neto (VPN) de US$ 27,6 millones con una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 18%.
  3. **Validaciones internas y externas.** Existe una enorme gama de estudios de impacto de la Factura electrónica disponibles en internet (Chile, Brasil, México y Perú), comprobando la efectividad del uso de este instrumento. Entre estos estudios, merece especial mención aquellos sobre la “Nota Fiscal Electrónica” implementada en los 27 estados de Brasil y el Distrito Federal, los cuales de forma unánime comprueban que este tipo de instrumento tributario tuve un impacto positivo en el aumento de la recaudación del VAT en Brasil (ICMS en Brasil). La implementación de la Factura Electrónica en Brasil fue apoyada por la Línea de Crédito Condicional (CCLIP) para el Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil (PROFISCO BR-X1005), aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco por medio de la Resolución DE-132/08, del 5 de noviembre de 2008[[10]](#footnote-10). Se incluye como referencia una de las evaluaciones de impacto disponibles, la del Programa Nota Fiscal Paulista en la expansión de la Recaudación Tributaría del Estado de São Paulo, la cual presenta en su conclusión que el programa generó un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre la recaudación real del ICMS en el estado de São Paulo del orden de R$600 millones (equivalente a US$226 millones)[[11]](#footnote-11), representando 12% de la media recaudada por el estado después de su implantación hasta el mes de octubre de 2014[[12]](#footnote-12).
  4. Al final de la ejecución de esta operación, el equipo de proyecto llevará a cabo una evaluación ex-post, utilizando la misma metodología presentada en esta evaluación ex-ante, la cual comparará los resultados estimados con los resultados reales, justificando las distorsiones que puedan ocurrir. Esto servirá de insumo para la preparación del *Project Completion Report (PCR)* del programa. Las metas finales e intermediarias deberán ser recolectadas del Project Management Report (PMR).

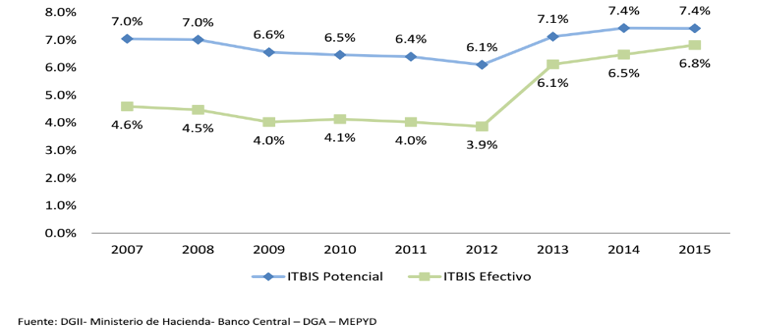
1. Problemas Específicos y Causas a ser Solucionados
   1. **Respecto a la gestión de la Administración Tributaria (AT),** se requiere corregir sus debilidades institucionales y operativas:
      1. **Inadecuado marco organizacional y normativo:** (i)la [estructura organizacional de la Dirección General de Ingresos Internos (DGII](http://www.dgii.gov.do/dgii/estructura/Documents/Organigrama2016.pdf)) no establece una adecuada separación entre las funciones normativas y operativas, ni se sustenta en una visión integrada de procesos. La medición de la gestión se observa en compartimentos estancos[[13]](#footnote-13). No hay indicadores estratégicos y operacionales que muestren resultados por unidades y procesos centrales del negocio ([*Fiscal Affairs Department* (FAD) - 2016](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-DR-LON/DR-L1117/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-791216214-50), párrafos 12-15)[[14]](#footnote-14); (ii) el marco regulatorio y los procesos operativos están desactualizados; y (iii) la DGII no cuenta con un plan específico para la retención del talento humano (FAD, 2016, párr. 20)[[15]](#footnote-15),[[16]](#footnote-16) ni una sistemática capacitación del personal.
      2. **Debilidades en los procesos para la facilitación y el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, que se evidencian en:** (i) el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) está desactualizado[[17]](#footnote-17), incompleto[[18]](#footnote-18) y además no se disponen de controles para combatir la creación de empresas fachada[[19]](#footnote-19) (Reporte Misión en AT. Desarrollo de un Plan de Acción para la Reforma de la DGII. FMI, 2013, párr. 27); (ii) la cuenta corriente del contribuyente[[20]](#footnote-20) está incompleta, los acuerdos de pagos y las devoluciones se registran y procesan manualmente (FAD, 2016, párr. 34); (iii) los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias son elevados[[21]](#footnote-21). La atención al contribuyente es principalmente presencial, lo que junto a una normativa desactualizada no garantiza la homogeneidad en el tratamiento de los contribuyentes[[22]](#footnote-22); (iv) no se controla integralmente el proceso de facturación, limitándose al control de la autorización de los comprobantes fiscales, sin establecer límites al número autorizado por actividad, volumen de transacciones y conducta tributaria del solicitante (FAD, 2016, párr. 21). Adicionalmente, no se observa un control integral en el proceso de devolución y compensaciones[[23]](#footnote-23); (v) el proceso de cobranza está fragmentado, no tiene una supervisión efectiva y está poco automatizado[[24]](#footnote-24) (FAD, 2016, párr. 21 y [Plan Estratégico de Tecnología de la Información](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-DR-LON/DR-L1117/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-791216214-64) (PETI) 2017-2020, párr. 23). No se miden los resultados de la cobranza ni se controla el cierre de ciclo; y (vi) la cobertura de las actividades de fiscalización es limitada[[25]](#footnote-25) y el análisis de riesgo está en etapas iniciales de desarrollo (FAD, 2016, párr. 24). A su vez, el ciclo de control de cumplimiento del contribuyente está fragmentado entre distintas áreas de la AT[[26]](#footnote-26). Como resultado, existe una baja percepción de riesgo para el contribuyente[[27]](#footnote-27).
      3. **Sistemas e infraestructura tecnológica obsoleta e incompleta**:
         1. **Limitada productividad de los procedimientos de trabajo**: (i) los servicios que ofrece la Oficina Virtual (OFV) son limitados[[28]](#footnote-28) y hay riesgos[[29]](#footnote-29) de seguridad; (ii) el sistema tributario se basa en un conjunto de aplicaciones que se conciben como soluciones departamentales, pero que están escasamente integradas a nivel de flujos de información y de trabajo. (Plan Estratégico de Tecnología de la Información (2017-2020), (PETI, párr. 43 y 59)[[30]](#footnote-30); y (iii) no se cuenta con una base de datos corporativos que apoyen los procesos del negocio y que permitan cruce de datos con terceros. La única fuente de información externa integrada a la DGII es la seguridad social (PETI, párr. 26).
         2. **Limitada capacidad de soluciones informáticas**: (i) el nivel de madurez en la definición de la arquitectura es bajo[[31]](#footnote-31) (PETI, párr. 60 y 180) y fue diseñado con base en la tecnología disponible hace 10 años, lo que dificulta la implementación de las nuevas funcionalidades requeridas; (ii) ausencia de un plan de tecnología vinculado al negocio que oriente los desarrollos y las adquisiciones que apoyan la gestión de información de la DGII (FAD, 2016, párr. 35); y (iii) el sistema de gestión administrativa-financiera y de recursos humanos (RRHH) presenta limitaciones funcionales, obsolescencia tecnológica y escasa capacidad para evolucionar el producto y mantenimiento (PETI, párr. 125-129).
         3. **Deficiente seguridad del sistema de información:** (i) cada aplicación ha definido su propio sistema de control lo que compromete la seguridad de la información. No todos los sistemas de accesos permiten rastrear las consultas y modificaciones que realizan los usuarios (PETI, párr. 30 y 35); y (ii) la infraestructura tecnológica actual no tiene capacidad para implementar los nuevos proyectos: la capacidad actual está a un 70% de utilización, el ancho de banda resulta insuficiente para ampliar servicios y el equipamiento instalado, en su mayor parte, fue adquirido hace 10 años (FAD, 2016, pág. 41 y PETI, párr. 180).
         4. **Débil gobierno y gestión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC):** (i) no existe órgano o mecanismo que establezca las prioridades de las TIC. Existe escasa iniciativa para promover una visión integrada del sistema de información. Los aplicativos resuelven necesidades aisladas de un área, como si fueran organizaciones independientes (PETI, párr. 46-48); y (ii) la gerencia TIC está orientada a la operación de los recursos tecnológicos. Ésta sólo responde a los requerimientos de tecnología de los distintos departamentos, sin aportar valor agregado a la mejora de los procesos (PETI, párr. 55‑57).
   2. **Respecto a la planificación y gestión del presupuesto público**, las debilidades más importantes son:
      1. **Deficiente planificación macrofiscal[[32]](#footnote-32):** (i) carencia de instrumentos para el análisis macroeconómico y fiscal[[33]](#footnote-33) y el establecimiento de metas fiscales de mediano plazo; (ii) ausencia de una metodología que permita la estimación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)[[34]](#footnote-34). Adicionalmente, existen redundancias de gasto en programas y unidades administrativas[[35]](#footnote-35); y (iii) la información fiscal no está consolidada. No se cuenta con herramientas, ni bases de datos para recopilar y consolidar estadísticas fiscales[[36]](#footnote-36).
      2. **Incompleta funcionalidad del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) y deficientes procesos de ejecución presupuestaria:** (i) la Cuenta Única del Tesoro (CUT) no está consolidada ya que existen instituciones[[37]](#footnote-37) que operan fuera de ella y se hace uso de la modalidad de ejecución de gastos por anticipo[[38]](#footnote-38) y la programación de caja se centra en la gestión de pagos[[39]](#footnote-39). Los gastos financiados con recursos externos se ejecutan fuera de la CUT, registrándose mediante regularización[[40]](#footnote-40); (ii) el SIGEF no cuenta con interoperabilidad con algunos de los subsistemas que apoyan la ejecución presupuestaria y no provee información sobre cuentas por pagar y cobrar para preparar los balances contables[[41]](#footnote-41), especialmente sobre ingresos devengados y deuda[[42]](#footnote-42); (iii) el registro e inventario de bienes públicos es incompleto[[43]](#footnote-43) y no está automatizado. Adicionalmente, no existe el Módulo de Registro de Bienes Muebles e Inmuebles e Inventario del SIGEF[[44]](#footnote-44); y (iv) no hay integración de la información del registro de inmueble y el catastro[[45]](#footnote-45); no se cuenta con herramientas de georreferenciación para realizar un registro del inmueble completo.
2. Soluciones propuestas
   1. **Componente I. Fortalecimiento de la AT (US$41,3 M).** Busca mejorar la capacidad recaudatoria y la reducción del incumplimiento tributario a través del fortalecimiento de sus instrumentos de gestión y recursos humanos. Se financiarán, entre otras, las siguientes actividades:
      1. **Marco organizacional y normativo:** el objetivo es mejorar la estructura organizativa y la calidad profesional del talento humano para llevar a cabo el mandato institucional de la AT de forma eficaz. Se financiarán los siguientes productos y actividades: (i) implantación de una nueva estructura organizacional y de procesos de la DGII en los niveles estratégicos, operativos y de medición y control de resultados incluyendo la revisión de funciones, perfiles y carga de trabajo; (ii) ajuste del marco regulatorio e instrumentos de soporte que darán apoyo al modelo organizacional; (iii) diseño e implantación del programa de apoyo a la gestión de cambio durante el proceso de transición así como evaluaciones para medir el avance; y (iv) diseño e implantación de un programa de fortalecimiento de los RRHH, con enfoque de género[[46]](#footnote-46), que incluye un sistema de evaluación de competencias, programas de capacitación y revisión de los subsistemas de gestión de RRHH[[47]](#footnote-47).
      2. **Procesos operativos de la AT:** busca hacer los procesos tributarios más eficaces para llevar a cabo una gestión de la AT según el marco legal dominicano. Se financiarán los siguientes productos y actividades: (i) implementación de un nuevo modelo del RNC, incluyendo su automatización; (ii) implantación del modelo funcional de la cuenta corriente de los contribuyentes, incluyendo su automatización; (iii) implementación del nuevo modelo operativo de servicio al contribuyente y de educación tributaria (*call center*, OFV y atención presencial), incluyendo las facilidades automatizadas para los contribuyentes; (iv) actualización del modelo de facturación, incluyendo la implantación de factura electrónica para grandes contribuyentes; (v) actualización e implantación del modelo de cobranza y recaudación, incluyendo la automatización de los procesos; y (vi) revisión e implantación del modelo de fiscalización, incluyendo la creación de la unidad de riesgo y la automatización de los procesos.
      3. **Sistemas e infraestructura tecnológica para la implementación de[[48]](#footnote-48):** el objetivo es viabilizar la generación de información confiable y oportuna para fiscalizar y cobrar a los contribuyentes de manera eficiente. Se financiará:
         1. **El incremento en la productividad de los procedimientos de trabajo:** la implantación de: (i) servicios y seguridad de la OFV para los contribuyentes; (ii) sistema de gestión de procesos operativos (*workflow*); y (iii) almacén de datos corporativos (*datawarehouse*).
         2. **El aumento de la** **capacidad de soluciones informáticas:** la implantación de: (i) arquitectura institucional de servicios de TIC; (ii) plan de mejora de los procedimientos, capacidades, metodologías y herramientas del área TIC; y (iii) aplicación (*off-the-shelf*) para la gestión administrativa y de RRHH.
         3. **La mejora en la** **seguridad del sistema de información:** (i) el fortalecimiento del sistema de seguridad; y (ii) la implantación del plan de actualización de la infraestructura tecnológica.
      4. **El fortalecimiento del** **gobierno y gestión de las TIC:** la implantación de: (i) nueva estructura de gobernanza de las TIC; y (ii) sistema de gestión de las TIC.
   2. **Componente II. Mejora en la planificación y gestión de las finanzas públicas (US$5,12M).** Busca ampliar la disponibilidad de recursos e información para una eficiente gestión de las finanzas públicas. Se financiarán, entre otras, las siguientes actividades:
      1. **Planificación macro fiscal:** el objetivo es ampliar la disponibilidad de información de calidad para una mejor planificación macrofiscal. Se financiará: (i) conclusión del modelo de programación financiera, incluyendo el MFMP y desarrollo del modelo de consistencia macroeconómica; (ii) implantación del MGMP, incluyendo estudios de análisis macrofiscal y de reingeniería del gasto[[49]](#footnote-49); y (iii) actualización del modelo de tratamiento de información de la Unidad de Estadísticas Fiscales y su respectiva publicación para fortalecer la Unidad de Análisis y Política Fiscal.
      2. **Ajustes del SIGEF y mejora en los procesos de ejecución presupuestaria:** busca aumentar la disponibilidad de recursos para gestión de las finanzas públicas más eficiente.Se financiará: (i) implementación del nuevo modelo de negocio de la tesorería, incluyendo consolidación de la CUT[[50]](#footnote-50) y el fortalecimiento de la programación de caja[[51]](#footnote-51); (ii) implantación del sistema de gestión de cuentas por cobrar y pagar, que incluye desarrollo del módulo e interface con el SIGADE; (iii) implantación del sistema de gestión de bienes, incluyendo el apoyo al proceso de registro de bienes inmuebles públicos y el desarrollo del módulo de gestión de bienes integrado al sistema de catastro; y (iv) implantación del plan de fortalecimiento del catastro nacional, incluyendo el desarrollo de las normas técnicas y la conclusión del sistema de catastro.
3. Estimación de los Beneficios Provenientes de la Administración Tributaria

|  |
| --- |
| ***Supuesto 1*** *– Con la implementación de la Factura Electrónica en un grupo específico de contribuyentes (Grandes Locales), se genera un beneficio financiero con el incremento de los ingresos tributarios de RD referente al ITBIS, a partir de la obligación de que todas las compras y contrataciones de servicios se hagan de forma electrónica al momento en que la transacción comercial ocurra. Esto eliminará los errores cometidos de propósito o involuntariamente en la emisión de facturas, los pedidos indebidos de créditos fiscales, las retenciones de impuestos serán hechas de forma oportuna, y la fiscalización contará en tiempo real con toda la información referente al consumo de bienes y servicios en el país. Este supuesto está asociado con el resultado 1 de la Matriz de Resultados (Incremento real de la recaudación tributaria.* |

1. **Estimación de la Evasión Fiscal[[52]](#footnote-52)**
   1. La finalidad de esta sección inicial, es comprobar que existe evasión fiscal en RD, sin la cual sería utópico estimar aumentos de la recaudación sin conocer adonde ocurre y que espacio se cuenta para este incremento.
   2. **Impuesto a las Transacciones de Bienes Industrializados y Servicios - ITBIS.** La metodología de estimación aplicada corresponde a la denominada metodología del potencial teórico basada en Cuentas Nacionales, “por el lado de la producción” o “el lado de la oferta”. Esta metodología supone reconstruir conceptualmente las ventas gravadas con el impuesto a través del Valor Bruto de Producción, por un lado; y las adquisiciones gravadas deducibles, por otro, a partir del Consumo Intermedio e Inversión de cada actividad. A partir de ambos valores, se estima la Recaudación Potencial Teórica, que luego se compara con la Recaudación Efectiva que genera el gravamen. La diferencia entre el valor potencial teórico y el valor efectivo, en cada actividad, se denomina Brecha de Cumplimiento. Las estimaciones se realizan sobre cada producto identificado para cada una de las actividades en las Cuentas de Oferta-Utilización que produce el Banco Central. Al momento de realizar la presente investigación, el Banco Central tenía publicado el Cuadro Oferta Utilización (COU) para el periodo 2007 – 2012, por lo que se realizaron diferentes aproximaciones para poder elaborar un ejercicio de extrapolación que permitiera tener valores aproximados de la evasión para los años 2013 – 2015.
   3. **La Recaudación Potencial Teórica** de la actividad se determina como la diferencia entre el ITBIS Débito (Interno y Externo) y el ITBIS Crédito (por Compras y por Inversiones) de dicha actividad. La agregación de la información de Recaudación Potencial Teórica para todas las actividades que contempla el COU produce como resultado la estimación de la Recaudación Potencial Teórica para el conjunto de la economía. También se debe tomar en cuenta la deducción de la recaudación potencial teórica el monto de gasto tributario9 efectuado en el periodo de estudio. La recaudación potencial teórica se resta a la recaudación efectiva y se obtiene una brecha de incumplimiento, está dividida por la recaudación potencial teórica, arroja un porcentaje de incumplimiento para la economía.
   4. **La recaudación efectiva** del ITBIS se obtiene de los pagos efectivos derivados de las declaraciones de los contribuyentes. La información de ITBIS Débito Efectivo corresponde al ITBIS aplicado en las ventas afectas y así declarado en el formulario del ITBIS. La información de ITBIS Crédito Efectivo corresponde al ITBIS adelantado en compras intermedias locales, servicios deducibles e importaciones, y así declarado en el formulario del ITBIS. Se deben adicionar también otras figuras que generan recaudación efectiva del impuesto que no están en las declaraciones corrientes, pero que representan obligaciones respecto de operaciones afectas en el período. En este caso, se ha empleado el concepto de “ITBIS Ajustes” para añadir, principalmente, retenciones practicadas a no declarantes y recaudación forzosa del impuesto generada en acciones de fiscalización.
   5. **Resultados de la Estimación. Recaudación Potencial y Recaudación Efectiva.** La recaudación potencial del ITBIS, expresada como fracción del PIB, se muestra relativamente estable en el período, con valores entre 7% y 6%. En efecto, la recaudación potencial para tres de los años es 6,6%; 6,5% y 6,4% del PIB, con la excepción del año 2012, en el que desciende levemente hasta un valor de 6,1% del PIB. La recaudación efectiva del ITBIS, por su parte, indica una cierta declinación a lo largo del período. Tal como se aprecia en el Gráfico 1, la recaudación efectiva experimenta la baja más visible entre los años 2009 y 2008, similar al comportamiento del ITBIS potencial, cuando pasa de un valor de 4,6% en el 2007 a uno de 3,9% del PIB en el 2012.

**Gráfico 1**

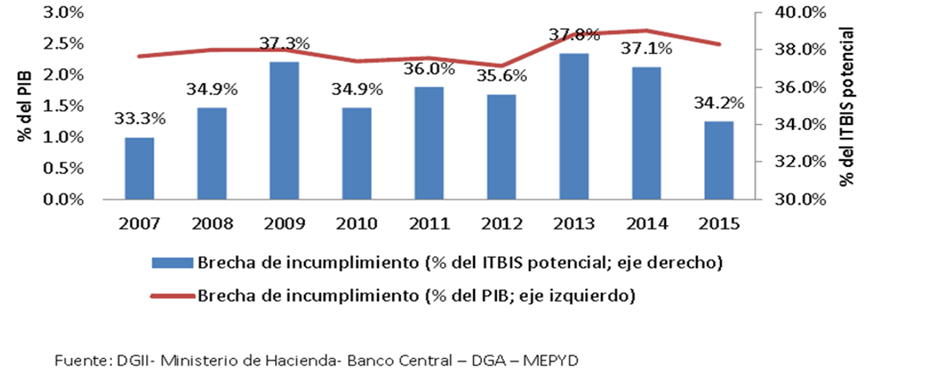
**Recaudación efectiva y Recaudación Potencial del ITBIS  
 como porcentaje del PIB, 2007-2015**



* 1. **Brecha de Cumplimiento en el ITBIS (Conclusión).** Los resultados indican una brecha estimada de cumplimiento en el ITBIS que fluctúa entre un 33,3% y un 35,6% del ITBIS potencial, para el período 2007-2012 (Gráfico 2). Como ya se señaló, la brecha de cumplimiento corresponde a la diferencia entre el valor potencial teórico y el valor efectivo de la recaudación del gravamen. Esta estimación para el ITBIS muestra el incremento más significativo al pasar del año 2008 al año 2009, cuando sube en 2,4 puntos porcentuales donde el porcentaje de incumplimiento alcanza 37,3%. Este periodo hace referencia a la crisis económica internacional y la ralentización de la actividad económica. Otro punto a notar es que el porcentaje de incumplimiento para el 2007 muestra el valor más bajo de la serie siendo una posible causa de esto, la introducción de los controles por NCF para ese año. Es posible observar que la serie muestra volatilidad importante, haciendo imposible establecer una tendencia clara de los porcentajes de incumplimientos del periodo y mostrando dependencias a la actividad económica y las políticas de control fiscal implementadas por esta administración tributaria 2007-2012.

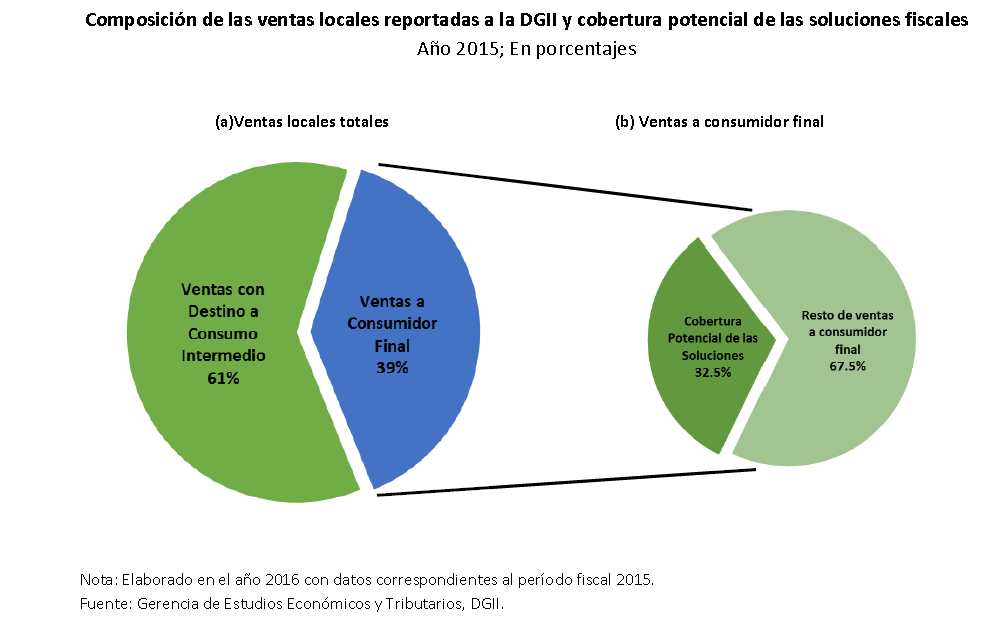
**Gráfico 2.**

**Brecha de Cumplimiento en el ITBIS, 2007-2015**



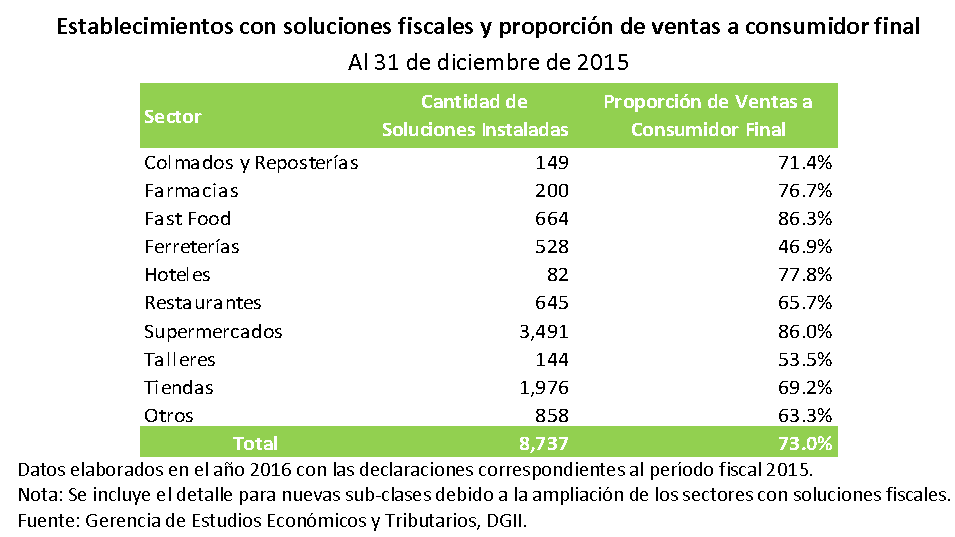
1. **Metodología para la Estimación de los Beneficios**
   1. La metodología adoptada para estimar los beneficios resultantes de la implementación de la **Factura Electrónica[[53]](#footnote-53)**, toma como referencia los resultados de aumento de la recaudación de la experiencia de República Dominicana con la implantación del Proyecto denominado **Soluciones Fiscales**, y simula la expansión de estos resultados para grupos de contribuyentes específicos, identificados más adelante. Esta comparación es totalmente factible porque algunos de los beneficios de las soluciones fiscales son los mismos que los generados con la factura electrónica, pero no cuentan ni con la universalidad de su aplicación, ya están mayormente controlando transacciones relacionadas a la venta de bienes al consumidor final, así como no cuentan con toda la información que la Factura electrónica genera. Por lo tanto, esta comparación puede ser considerada bastante conservadora, llevando en cuenta que los beneficios de la factura electrónica sobre las soluciones fiscales son mucho más significativos.
   2. **Implementación de Soluciones Fiscales[[54]](#footnote-54).** Las soluciones fiscales son equipos cuya tecnología permite a la AT habilitar puntos de control de las ventas dentro del negocio.
   3. El control de las ventas a consumidores finales es una de las áreas más críticas del cumplimiento tributario, siendo la omisión de estas ventas una de las prácticas más recurrentes por los contribuyentes para evadir el pago de impuestos, especialmente cuando se enfrentan a un escenario normativo de poco control y a una baja probabilidad de ser fiscalizados. Para enfrentar este problema, algunas AT están aplicando la solución tecnológica que ha dado excelentes resultados. Esta medida es conocida como Soluciones Fiscales (SF) y su tecnología permite a la AT habilitar puntos de control de ventas dentro de los negocios similar a una fiscalización de punto fijo[[55]](#footnote-55). La instalación de las soluciones fiscales ayuda a la formalización de los negocios y permite tener más control de las ventas realizadas. De esta forma, todas las áreas del comercio pueden trabajar bajo las mismas condiciones, aumentando la equidad y disminuyendo la competencia desleal.
   4. Del total de ventas reportadas por los contribuyentes en el 2015, excluyendo las exportaciones y compras del gobierno, el 61% fue para uso intermedio o ventas entre empresas y el restante 39% fueron ventas con destino a consumo final (Ver gráfico 3). En ese mismo año, la DGII poseía mecanismos para controlar las ventas de consumo intermedio, así como las ventas realizadas con tarjetas de crédito o débito. No obstante, gracias a la implementación de las Soluciones Fiscales se les da seguimiento a las ventas efectuadas a consumidores finales realizadas en su mayoría en efectivo. En este sentido, el proyecto de las Soluciones Fiscales viene a dar cobertura a, al menos, el 32,5% del total de las ventas a consumidor final. Este porcentaje corresponde a los sectores de ventas al por menor, bares, restaurantes y similares.

**Gráfico 3**



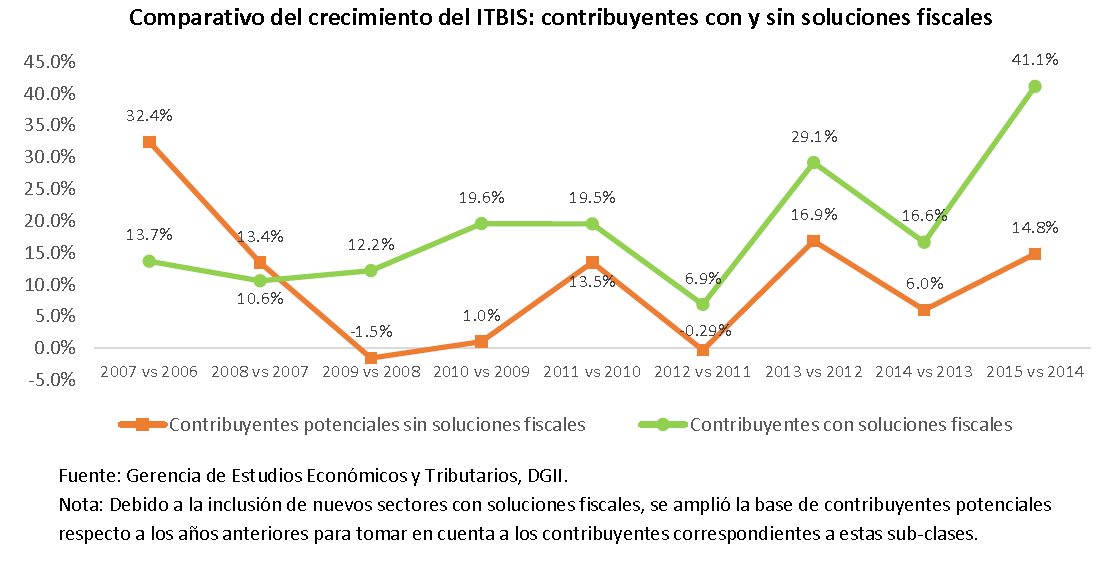
* 1. En el año 2009, el 80% de los contribuyentes con Soluciones Fiscales estaban clasificados como grandes empresas y el 20% eran empresas micro, pequeñas o medianas (Mipymes). Para el año 2015, el 83% de las empresas con Soluciones Fiscales instaladas son consideradas Mipymes y el 17% restante son considerados grandes contribuyentes. Del total de Soluciones Fiscales instaladas al 31 de diciembre de 2015, el 71,94% se encuentra ubicado en el Distrito Nacional, el 8,23% en Santo Domingo, el 5,51% en Santiago, mientras el restante 14,31% se encuentra distribuido en las provincias de Baní, Cotuí, Hato Mayor, Higüey, La Vega, Moca, entre otras.
  2. De las 8.737 soluciones instaladas, el 40% se encuentran en el sector de supermercados, el 22,6% en tiendas, el 7,6% en el sector de comida rápida, el 7,4% en restaurantes, el 6% en ferreterías y el 16,4% restante en colmados y reposterías, farmacias, hoteles, talleres y otros. Las características principales de estos sectores es que venden al detalle y su porcentaje de ventas a consumidores finales representó 73% del total de sus ventas reportadas en el 2015.

**Cuadro 1**



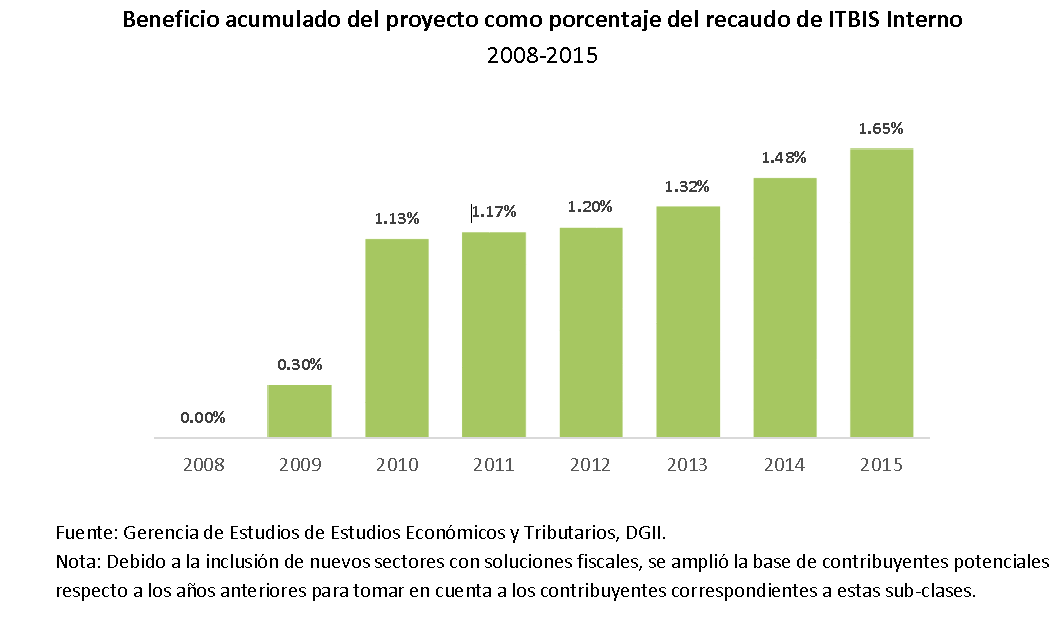
* 1. Lo anterior representa una cobertura de 10,8% del total de contribuyentes con soluciones fiscales. No obstante, estos representaron el 57,3% del total de las ventas a consumidor final de dicho grupo de contribuyentes.
  2. **Cuantificación de los Beneficios de las Soluciones Fiscales.** En el período de estudio, los resultados muestran que el crecimiento de la recaudación del ITBIS Interno reportado por los contribuyentes con Soluciones Fiscales fue superior al grupo potencial que no poseía soluciones. (Ver Gráfica 4). Adicionalmente, se observó un descenso en el incumplimiento tributario del ITBIS de 12 puntos porcentuales en 2010 con respecto al 2004.

**Gráfico 4**



* 1. El beneficio directo fue el aumento en la recaudación y se calcula a partir de la diferencia observada del crecimiento de la recaudación del ITBIS de los contribuyentes con soluciones versus el grupo potencial que no tienen. En este sentido, el primer año no mostró beneficios inmediatos, sin embargo, este valor ha aumentado como proporción del ITBIS Interno, pasando de 0,30% en 2009 a 1,65% en el 2015 (Gráfico 5).

**Gráfico 5**



* 1. **Calculo del beneficio de la factura Electrónica.** El Cuadro 2- Demostrativo Avances en el Proyecto Solución Fiscal presenta la evolución de los resultados del Proyecto Solución Fiscal en el periodo 2009-2017, en sus aspectos de % de ventas totales (en la línea 1) e impacto en la recaudación (en la línea 2). Adicionalmente, en la línea 5 se presenta el impacto en la recaudación en US$ dólares. En el año 2015, por ejemplo, con un porcentual de 47,85% en las ventas, se logró un adicional de recaudación de 0.19% del PIB, representado US$129,9 millones.



* 1. El Cuadro siguiente presenta el Cálculo del % Ventas y del impacto de la recaudación en los Contribuyentes Sin Solución Fiscales (CSSF) el año 2015 (Ver última columna). Este cuadro sirve de base para calcular el impacto de la recaudación proveniente de la implantación de la Factura Electrónica para cualquier tipo de contribuyentes (grandes, grandes locales, normales o pequeños).



* 1. La presente estimación está considerando que la implantación de la Factura Electrónica de forma piloto será para los Grandes Contribuyentes Locales que no tienen Solución Fiscal (GCLSSF). El cálculo del % de ventas para los GCLSSF para el año 2015 se hace a través de la siguiente fórmula:

% ventas (línea 2 Cuadro 3 Col 5) = % ventas totales de 2015 (línea 2 Cuadro 3 Col 3) \* Cantidad de GCLSSF (línea 2 Cuadro 3 Col 4) / Cantidad de GCL potencial (línea 2 Cuadro 3 Col 2) = 14,7% \* 1,405 / 2,325 = 8,35% (línea 2 Cuadro 3 Col 5)



* 1. El cálculo del impacto en la recaudación % PIB de los GCLSSF en el año 2018 se hace a través de la siguiente fórmula:

Impacto en la Recaudación % PIB (línea 2 cuadro 4 Col 2) = Impacto en la recaudación total (línea 5 Cuadro 3 Col 6) / % ventas totales (línea 4 Cuadro 3 Col 6) \* % de ventas (Línea 1 cuadro 4 Col 2)

Impacto en la Recaudación % PIB = 0,13% / 52,15% \* 5,72% = 0,014%

* 1. El cálculo del impacto en la recaudación en US$ de los GCLSSF en el año 2018 se hace a través de la siguiente fórmula:

Impacto en la recaudación en US$ (línea 5 cuadro 4 Col 5) = Impacto en la Recaudación % PIB (línea 2 cuadro 4 Col 2) \* PIB de 2018 (línea 3 cuadro 4 Col 2).

Impacto en la recaudación en US$ = 0,014% \* US$86,16 mil millones = US$ 12.286.054

* 1. **Conclusión**: Con la implantación de la Factura Electrónica de forma piloto para los GCLSSF, se genera un adicional de recaudación en 2018 de la orden de 0,014% del PIB, representando US$12,2 millones. En 2023, manteniendo el mismo escenario, se estima que el beneficio será de US$15,6 millones.

1. Estimación de los Beneficios Provenientes de la Mejora del Gasto Público

|  |
| --- |
| ***Supuesto 2 -*** *Con el aumento de los recursos financieros que tramitan a través de la Cuenta Única del Tesoro (CUT),**se genera un beneficio financiero a partir de una mayor disponibilidad de recursos para una eficiente gestión de caja, con posible disminución del endeudamiento de corto plazo, además del costo de oportunidad que estos recursos generan; como por ejemplo los intereses generados sobre los saldos disponibles en la CUT. Este supuesto está asociado con el resultado 2 de la Matriz de Resultados (Incremento de la disponibilidad de recursos para una eficiente gestión de caja).* |

**La Cuenta Única del Tesoro**

**Contexto**. Para la aplicación de la CUT, la Tesorería Nacional, desarrolló una estrategia de implementación, amparado en el Art. 22 de la Ley de Tesorería, que se dividió en dos etapas. La primera etapa fue el Gobierno Central y la segunda, las instituciones descentralizadas.

La etapa del Gobierno Central se subdividió en dos fases. La Fase I, buscaba la incorporación de los recursos directos que captaban las instituciones al flujo del tesoro y la Fase II, se orientaba a la ejecución de los recursos que las instituciones tenían en el presupuesto para que fuesen gestionados desde la CUT.

En lo que respecta a la Fase I, se han logrado resultados importantes. Al 30 de junio se habían incorporado a la CUT unos RD$14.600 millones de pesos. Para el año 2014, se presupuestaron RD$3.800 millones de pesos de los recursos de captación directa de 27 instituciones, que fueron superados, la gestión de los mismos ronda los RD$5.200 millones a julio 2014.

En lo que respecta a la Fase II, se desarrollaron con el apoyo del PAFI, los módulos que han permitido el funcionamiento de la CUT de manera óptima, destacándose los siguientes: módulo de subcuentas, módulo de asignación de cuotas de pago, módulo de ordenamientos de pago descentralizados.

**Retos para el Futuro.** La Tesorería Nacional ha avanzado significativamente en la aplicación de la CUT, pues ha logrado establecer un sistema que permite mantener individualizados los recursos de las entidades públicas que participan en la CUT y ha creado una confianza en las instituciones que garantizan el avance y fortalecimiento de la CUT en RD. Dentro de las tareas a desarrollar, se encuentran:

Concluir el desmonte de cuentas bancarias de las instituciones descentralizadas.

Coordinar con el Ministerio de Educación, la depuración de las cuentas bancarias de las Juntas de Centros Educativos.

Coordinar con la DGII para que se asigne un RNC a cada Junta de Centro.

Continuar el proceso de centralización de recursos en el Tesoro.

Asimismo, se tiene en carpeta el desarrollo de algunos módulos que ayudarían a la concentración de recursos en la CUT, como sería un módulo de pagos tipo *Netbanking* para que las instituciones puedan instruir pagos a beneficiarios directos sin la necesidad de elaborar libramientos de pagos y que su regularización sea posterior. Esta funcionalidad únicamente aplicaría para entidades que manejen fondos reponibles, recursos menores.

Incluir en la CUT los recursos provenientes de proyectos externos es uno de los puntos a desarrollar en el mediano plazo, para ello se hace necesaria la coordinación entre los órganos rectores del SIAFE, las UEPEX, PAFI y los organismos donantes y financiadores**.**

**Próximos Pasos.** A pesar de los importantes avances en la consolidación de la CUT, todavía existen un promedio de RD$22,1 Mil Millones (US$465 millones - 1US$ = 47,7 RD$) de recursos en cuentas dispersas que eventualmente pudieran ser parte de la CUT. Recursos, además que incrementarían las disponibilidades de recursos de la Tesorería, disminuyendo la necesidad de búsqueda de financiamiento a corto plazo. Los recursos correspondientes a los municipios y empresas no fueron incluidos en este monto. A seguir se presenta el detalle de las entidades y montos fuera de la CUT, los cuales serán incorporados con apoyo del programa.



**Metodología Para el Cálculo de los ahorros Financieros de la CUT.**

La metodología de cálculo de los beneficios generados por el programa contempla los siguientes aspectos:

Calcular los flujos diarios de los recursos correspondientes a las entidades que se van incorporar a la CUT y calcular las ganancias correspondientes a aplicaciones en el overnight con un rendimiento diario de aproximadamente 0,0164% (6% / 365 días).

Los recursos obtenidos de las ganancias, podrían también ser utilizados para pagar deuda, lo que al final de año tendría un impacto sobre el pago de los respectivos intereses, considerando que el pago medio de los intereses sobre la deuda es de 7,6%[[56]](#footnote-56) al año.

**Cálculo de los flujos diarios de 1 mes.** La tabla a seguir provee los montos aproximados de los flujos diarios:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **FLUJO DIARIO (US$)** | | | | | | | | | |
| Día | 0 | 1 | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 | 30 | Total |
| Gasto Diario acumulados (1) |  | 15.500.000 | 3.206.897 | 4.008.621 | 4.008.621 | 4.008.621 | 4.008.621 | 4.008.621 | 38.750.000 |
| Saldos Diarios (2) | 38.750.000 | 23.250.000 | 20.043.103 | 16.034.483 | 12.025.862 | 8.017.241 | 4.008.621 | 0 | 348.750.000 |
| Costo de oportunidad (3) |  | 3.822 | 17.792 | 14.497 | 11.202 | 7.907 | 4.613 | 1.318 | 57.329 |
| Costo de oportunidad mensual (4) | 57,3 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Costo de oportunidad anual (5) | 687,9 |  |  |  |  |  |  |  |  |

**Cálculo de los gastos diarios acumulados**

**GDA = Gastos Diarios Acumulados (1)**

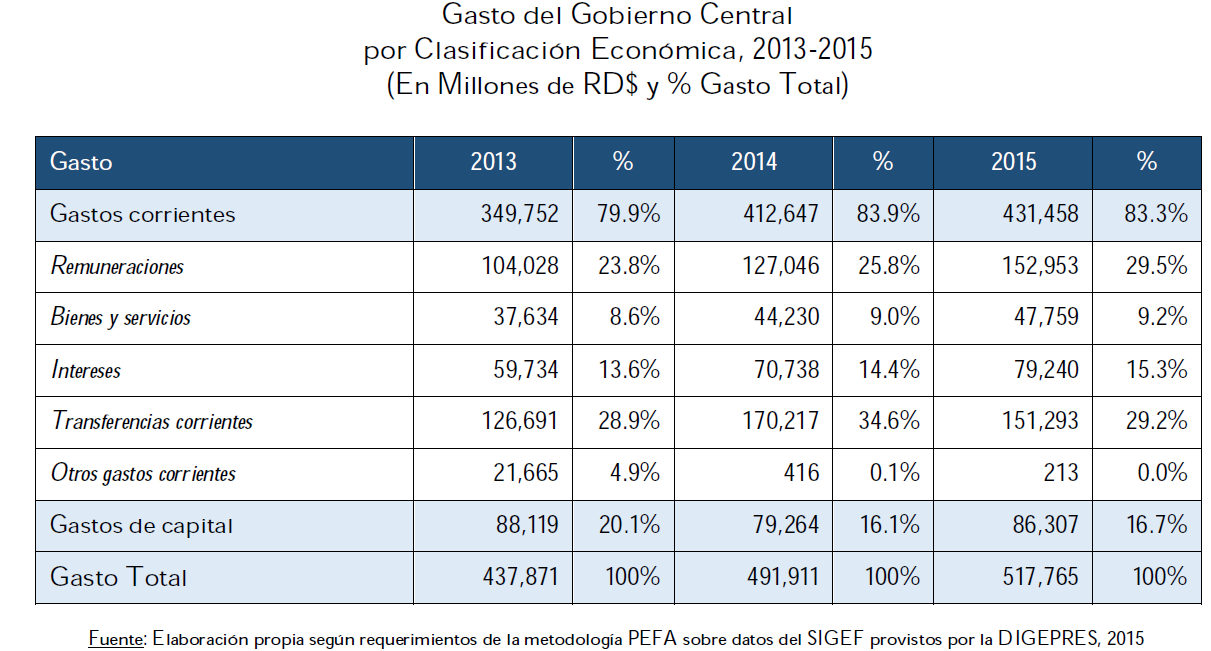
GDA día 1 = 40% (% de la nómina 29.5%[[57]](#footnote-57) + otros gastos prioritarios) \* Saldos diarios día 0 = 40% \* US$38.750.000[[58]](#footnote-58) = US$ 15.500.,000

GDA días 2-30 = (60%/29) \* Saldos diarios día 0 = 2,06% \* US$ 38.750.000 = US$ 801.724 (la distribución de los gastos en el periodo 2-30 del mes no está representado en la tabla)

GDA día 5 = Sumatorio (GDA días 2-5) = US$ 801.724 \* 4 = US$3.206.897

GDA día 10 = Sumatorio (GDA días 6-10) = US$ 801.724 \* 5 = US$ 4.008.621

GDA de los días 15, 20, 25 y 30 se calculan de acuerdo con la fórmula anterior



**Cálculo de los saldos Diarios**

**SD = Saldos Diarios (2)**

SD día 0 = Valor total del presupuesto mensual de las entidades no incorporadas a la CUT = US$465.000.000 (valor anual del presupuesto) / 12 = US$38.750.000 millones

SD día 1 = SD día 0 – GDA día 1 = US$38.750.000 - US$15.500.000 = US$23.250.000

SD día 5 = SD día 1 – GDA día 5 = US$23.250.000 – US$3.206.897 = US$20.043.103

SD de los días 15, 20, 25, 30 se calculan de acuerdo con la fórmula anterior

**Cálculo del Costo de Oportunidad Diario**

**COD = Costo de Oportunidad (3)**

COD día 1 = SD día 1 \* tasa de interés diario = US$23.250.000 \* (6% / 365 días) = US$23.250.000 \* 0,016438% = US$3.822

COD día 5 = SD día 5 \* 0,016438% = US$ 20.043.103 \* 0,016438% US$17.792

COD de los días 15, 20, 25, 30 se calculan de acuerdo con la fórmula anterior

**Cálculo del Costo s de Oportunidad Mensual**

**COM = Costo de Oportunidad mensual (4)**

COM = Sumatoria (COD días 1, 5,10,15,20,25,30) = US$3.822 + US$17.792 + US$14.497 + US$11.202 + US$7.907 + US$4.613 + US$1.318 = US$ 57.329

**Cálculo del Costo s de Oportunidad Anual**

**COA = Costo de Oportunidad Anual (5)**

COA = COM \* 12 = US$57.329 \*12 = US$687.945

**Cálculo de los ahorros con el pago de deuda**

**APD = Ahorros Pago de la Deuda**

APD = COA \* 15% = US$687.945 \* 7.6% = US$51.596

* 1. **Conclusión.** Considerando los flujos diarios de los US$465 millones excedentes incorporados en la cuenta única, se generaría una ganancia de aproximadamente US$687.945 (ver ¶5.16). Adicionalmente, con la utilización de este recurso para el pago de la deuda pública, se generaría un ahorro adicional con la disminución de los intereses de aproximadamente US$51.596 (ver ¶5.17), los cuales acumulados con los intereses de las aplicaciones financieras generaría un beneficio financiero total de aproximadamente US$739.541 millones anuales a partir del año 2018. .

1. Costos del Proyecto
   1. Para efecto del beneficio del proyecto dos costos fueron considerados: (i) costos económicos de inversión; y (ii) los costos económicos de mantenimiento. El Anexo I de este documento presenta los cálculos detallados de los costos económico de inversión y mantenimiento.
      1. Los costos económicos de inversión conforme el Anexo I.



* + 1. Los costos económicos de mantenimiento conforme el Anexo I.



1. Estimación del Beneficio Económico en Valor Presente
   1. De acuerdo con la tabla a continuación, al final del año 2028 (10 años) las inversiones del proyecto estarán generando un Valor Presente Neto (VPN) de US$27,6 millones con una Tasa Interna de Retorno del 18%.



1. Análisis de Sensibilidad
   1. El análisis de sensibilidad se basó únicamente en simular cuál sería el menor aumento del número de contribuyentes con Factura Electrónica necesario para generar una TIR de 12%, la cual ya justificaría la inversión planificada. El Cuadro 5 a continuación simula la hipótesis de implementación de la Factura Electrónica en 95% de los GCLSSF. En este caso, la Factura Electrónica estaría cubriendo 5,38% de las ventas (línea 1) y estaría generando un impacto en la recaudación de 0,013% del PIB (línea 2), lo que correspondería a US$11,54 millones en 2018 (línea 5).



* 1. En este escenario, la TIR sería de 12% al final del año 2028, con un VPN de US$26,9 millones conforme presentado en el Cuadro 6.



# ANEXO I – Precio Sombra - Estimación de los Costos Económicos de Inversión y Mantenimiento

## Costos de Inversión

* 1. Los costos de inversión incluyen los costos directos de equipos y costos indirectos, tales como costos de supervisión, capacitación y otros servicios, así como imprevistos. Los precios unitarios fueron colectados del POA del programa.
  2. El valor total de las inversiones planeadas a precios de mercado alcanza US$49,4 millones. El detalle de los costos de inversión se presenta en el Cuadro 1 a continuación.



* 1. En el Cuadro 2 se muestra el valor de los costos financieros a través del tiempo en US$.



* 1. A fin de convertir los costos de inversión de precios de mercado a precios sociales, se realizó una desagregación de los costos en materiales y equipos nacionales, materiales y equipos importados, mano de obra calificada y mano de obra no calificada. Esa desagregación se presenta en el Cuadro 3 a continuación.



* 1. Dado que los precios de mercado no reflejan el costo real de oportunidad de los recursos, debido a la presencia de imperfecciones tales como impuestos (subsidios), bandas de precios, presencia de poder de mercado (monopolios), etc., dichos precios de mercado deben corregirse considerando factores de conversión que transforman un precio de mercado en un precio de eficiencia o precio social (precio sombra). Para realizar dicha conversión se aplicaron los factores de conversión indicados a continuación.

1. Factor de conversión estándar (FCS): se obtiene a través de la aplicación de la siguiente ecuación, sobre datos de comercio exterior de República Dominicana en los años 2013 a 2015:

FCS= X + M / (X + M + T)

Donde,

X: valor total de exportaciones de República Dominicana

M: valor total de importaciones de República Dominicana

T: recaudación aduanera de República Dominicana**.**

Los datos relevantes se indican en la siguiente tabla:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Factor de Conversión Estándar** | | | | |
| **Categorías** | **2013** | **2014** | **2015** |
| Exportaciones (millones de US$) | 9.424,3 | 9.898,9 | 9.523,3 |
| Importaciones (millones de US$) | 16.801,2 | 17.723,3 | 16.863,4 |
| Recaudación aduanera (millones de US$) | 1.535,8 | 1.768,6 | 2.078,3 |
| FCS\* | 0,907 | 0,857 | 0,847 |
| FCS promedio\* | **0,870** |  |  |
| \*Incluye además el Impuesto a las Ventas del 16% sobre las importaciones. Fuente: Banco de Central de República Dominicana. | | | | |

1. Factor de conversión de productos y materiales de origen nacional: en este caso el factor utilizado ha sido de 0,860, lo cual descuenta la aplicación directa del Impuesto a las Ventas de 16% que grava todos los productos que se transan en el país.
2. Factor de conversión de materiales y equipos de origen externo (transables): el factor de conversión descuenta expresamente el Impuesto a las Ventas y los aranceles aduaneros que aplican sobre las importaciones. Los datos relevantes se indican en la siguiente tabla:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Factor de conversión de materiales y equipos de origen externo** | | | |
| **Categorías** | **2013** | **2014** | **2015** |
| Importaciones (millones de US$) | 16.801,2 | 17.273,3 | 16.863,4 |
| Impuesto sobre importaciones (millones de US$) | 511,0 | 532,5 | 497,4 |
| FC\* | 0,836 | 0,840 | 0,844 |
| **Factor de Conversión promedio\*** | **0,840** |  |  |
| *\*Incluye además el Impuesto a las Ventas del 16% sobre las importaciones. Fuente: Banco de Central de República Dominicana.* | | | |

1. Mano de obra calificada: para este factor se deducen de las remuneraciones (a costo empresa) aquellos ítems de cargas salariales que representan básicamente transferencias, de acuerdo con la siguiente tabla:

|  |  |
| --- | --- |
| **Cargas Salariales** | |
| **Partida** | **Aporte Empleador**  **%** |
| Seguro de salud | 7,00 |
| Fondo de pensiones | 7,12 |
| Riesgos laborales | 1,25 |
| INFOTEP | 1,00 |
| Total | 16,37 |
| **Factor de Conversión** | **0,859** |
| *Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de Republica Dominicana.* | |

1. A lo anterior se aplica el factor de conversión estándar para conservar el numerario del análisis, con lo cual:

FCMOC = 0,859 \* 0,870 = 0,747

1. Mano de obra no calificada: se adopta el mismo criterio que para el caso de mano de obra calificada, al excluirse aquellos conceptos de las remuneraciones que son efectivamente transferencias. En adición, se descuenta un factor asociado a la tasa de desempleo de este tipo de mano de obra, según la siguiente fórmula[[59]](#footnote-59):

FCMONC = W \* FCMOC \* (1 - U) = 1.0 \* 0,747 \* (1- 0,058) = 0,703

Donde:

FCMONC: factor de conversión de la mano de obra no calificada

W: es el salario costo empresa (índice 1.0)

FCMOC: factor de conversión de la mano de obra calificada

U: tasa de desempleo abierta.

* 1. Tomando en cuenta la composición de costos de cada categoría de gasto (ver Cuadro 5), se obtiene que la aplicación de los factores de conversión para eliminar impuestos indirectos (Impuesto a las Ventas y aranceles) y otras distorsiones en el mercado laboral, hace que a precios de cuenta la inversión total alcance un 80.58 % del valor a precios de mercado.



## Costos de Mantenimiento

* 1. La vida útil de los componentes de inversión más importantes se ilustra en el Cuadro 5 a continuación:



* 1. El horizonte de análisis de la evaluación costo-beneficio es de 10 años. Por lo tanto, el mantenimiento será distribuido cronológicamente de la siguiente forma: (i) Los costos de servicios (US$9,8 millones) serán incluidos en los años 2022 y 2027; y (ii) los costos de sistemas de computador y equipos informáticos serán incluidos en el año 2024.
  2. El Cuadro 6 presenta la distribución de los costos financieros y económicos del proyecto.



1. La fuente de los datos macrofiscales en los párrafos 1.1 y 1.2 es del Banco Central de República Dominicana (BCRD). [↑](#footnote-ref-1)
2. Cálculo del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). [↑](#footnote-ref-2)
3. La desigualdad del ingreso medido por el índice Gini pasó de 0,57 puntos en 2005 a 0,52 en 2014, reducción de 8,8%, comparado con 7,9% en ALC (CEPAL). Según Bourguignon (2003), el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es menor en países con alta inequidad de ingresos. [↑](#footnote-ref-3)
4. Apoyada por el Programa de Apoyo al Fortalecimiento Fiscal ([3110/OC-DR](http://www.iadb.org/Document.cfm?id=38246883)). [↑](#footnote-ref-4)
5. La estimación del déficit 2015 excluye la recompra de deuda con descuento de PetroCaribe (3,1% del PIB, ingreso de capital contabilizado como donaciones). El déficit del gobierno central pasó de 6,57% (2012) a 0% del PIB (2015). [↑](#footnote-ref-5)
6. Hacia una Administración Tributaria Eficaz. Seminario-taller,Díaz Yubero y Vázquez, 2016. [↑](#footnote-ref-6)
7. Producto de exenciones e incentivos que generan un alto gasto tributario (6,7% del PIB en 2015 superior al promedio latinoamericano de 4,7%). Gastos Tributarios en República Dominicana: Estimación para el Presupuesto General del Estado de 2016, Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria del Ministerio de Hacienda (MH), 2015. [↑](#footnote-ref-7)
8. Incluye evasión, elusión y mora. [Estimación del incumplimiento tributario. Dirección General de Aduanas- DGII-MH-BCRD-MEPyD, 2016](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-DR-LON/DR-L1117/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-791216214-51). [↑](#footnote-ref-8)
9. Remuneraciones, intereses y prestaciones sociales representan, en promedio, el 55% de ingresos tributarios (2010-2015), BCRD. [↑](#footnote-ref-9)
10. [CCLIP Para el PROFISCO (Respaldo a la Gestión e Integración de las Administraciones Financieras en Brasil)](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1779520). [↑](#footnote-ref-10)
11. Calculado según tipo de cambio a 31 de diciembre de 2014 (USD$=2,6574). [↑](#footnote-ref-11)
12. [Impacto del Programa Nota Fiscal Paulista en la expansión de la Recaudación Tributaría del Estado de São Paulo](http://www.revistaespacios.com/a15v36n17/15361703.html). [↑](#footnote-ref-12)
13. Silos donde no fluye la información entre los distintos departamentos. [↑](#footnote-ref-13)
14. [FAD del Fondo Monetario Internacional (FMI). Desafíos para la recuperación de la AT de la República Dominicana. Rojas, E y Diaz Yubero, F, 2016](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-DR-LON/DR-L1117/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-791216214-50). Las buenas prácticas de gobernanza y gerenciamiento de AT agrupan responsabilidades estratégicas/tácticas y operativas en diferentes unidades organizativas. [↑](#footnote-ref-14)
15. Entre 2012-2016, renunciaron 417 funcionarios del total de 2.674. DGII. [↑](#footnote-ref-15)
16. En lo relativo a género, desde 2014 la DGII trabaja en coordinación con el Ministerio de la Mujer para incorporar el enfoque de género en la institución, mediante distintas iniciativas (sala de lactancia, lenguaje inclusivo y actividades de sensibilización), informe Implementación de la perspectiva de género en la DGII, Gerencia de recursos humanos (RRHH), DGII, 2015. Una de las iniciativas pendiente de implementar es un protocolo en caso de violencia y acoso. Según [informe del Centro de Investigación para la Acción Femenina (2010)](http://countryoffice.unfpa.org/filemanager/files/dominicanrepublic/informe_final_de_resultados_de_la_investigacion_acoso_sexual_2.pdf), el acoso sexual en entidades públicas es de 31,9%, y según el Sistema de Administración de Servidores Públicos, el 64,19% de la fuerza laboral del sector público está compuesta por mujeres. El acoso sexual en el trabajo, además de violar los derechos, es identificado como factor que reduce la productividad en las víctimas, según la Organización Internacional del Trabajo ([Reunión de expertos sobre la violencia contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo, 2016](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/meetingdocument/wcms_524929.pdf)). [↑](#footnote-ref-16)
17. En 2015, 28,7% de los casos requeridos fueron cerrados por información errónea. [Fortalecimiento de la Fiscalización en la DGII, Trujillo, J., 2016](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-DR-LON/DR-L1117/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-791216214-52). [↑](#footnote-ref-17)
18. El RNC no incluye personas físicas (ingresos inferiores al mínimo exento), pero si vehículos, incompatible con mejores prácticas internacionales. En 2010, la proporción de contribuyentes registrados respecto a población era 2,5%; el promedio de ALC, 23% y el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 59,2%. (BID - Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR) - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Estado de la Administración Tributaria en América Latina: 2006-2010, 2013. [↑](#footnote-ref-18)
19. Empresas legales que encubren actividades ilegales y normalmente existen solo en el papel. [↑](#footnote-ref-19)
20. Repositorio único de información del contribuyente para el control de su cumplimiento tributario. [↑](#footnote-ref-20)
21. Toma 316 horas/año para las empresas pagar impuestos en RD (promedio   
    Centroamérica 269 y OCDE 176). Díaz-Yubero y Vázquez, 2016. [↑](#footnote-ref-21)
22. Asistencia por internet limitada. Canal mayoritario es presencial (2,6 millones contribuyentes atendidos en 2015, la mayoría en relación a vehículos), telefónico (337.000 usuarios) e internet (50.000 usuarios).  
    FAD, 2016, pág. 37. [↑](#footnote-ref-22)
23. En solicitudes presentadas por los contribuyentes se aplica el silencio administrativo positivo pasados dos meses. [↑](#footnote-ref-23)
24. La mora se controla manualmente. En 2010, se recuperó 6,8% de la deuda morosa. BID-CAPTAC-DR-CIAT, 2013. [↑](#footnote-ref-24)
25. Cobertura de la fiscalización interna y externa en grandes contribuyentes fue promedio 42,7% y 3,8% para el resto de contribuyentes (2015). Trujillo, 2016. [↑](#footnote-ref-25)
26. Área de control tributario distribuida en instancias tácticas y operativas y cuatro subdirecciones (Planificación, Fiscalización, General y Recaudación), sin coordinación, llevando a redundancias. Trujillo, 2016. [↑](#footnote-ref-26)
27. Desde 2014 se han detectado 3.764.232 omisiones por declaración ITBIS, pero sólo se aplicaron 431 multas. Relación multas/contribuyentes activos fue 0,25% en 2015. Información DGII, 2016. [↑](#footnote-ref-27)
28. El principal servicio de la OFV que utilizan los contribuyentes es el de presentación de declaraciones de renta e ITBIS (PETI, párr. 77). [↑](#footnote-ref-28)
29. No se controla la correcta autenticación de contribuyentes y representantes, la validez técnica y legal de las transacciones y notificaciones efectuadas por la OFV, garantía de la disponibilidad del servicio, seguridad frente a ataques externos, etc. (PETI, párr. 76). [↑](#footnote-ref-29)
30. DGII no cuenta con una capa de integración de la información que involucre todos los procesos y negocios (FAD 2016, párr. 42). [↑](#footnote-ref-30)
31. Significa en qué grado los componentes tecnológicos de la organización (información, sistemas de información y de comunicaciones) se alinean o satisfacen las necesidades de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de la organización. [↑](#footnote-ref-31)
32. Desviaciones del presupuesto planificado respecto el ejecutado.[*Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)*, 2016](http://www.hacienda.gob.do/images/noticias/2016/pefa-2016/0134-11%20PEFA%20RD%202016%20Informe%20Final.pdf)*.* [↑](#footnote-ref-32)
33. PEFA, 2016. ID-14 Previsiones macroeconómicas y fiscales, subindicador análisis de sostenibilidad macrofiscal, calificación D. El presupuesto no incluye escenarios fiscales ni análisis de sensibilidad basados en factores de riesgo externos que impacten sobre ingresos y gastos. [↑](#footnote-ref-33)
34. PEFA, 2016, ID-16 Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto, límites de gasto de mediano plazo, calificación D. No se establecen límites máximos de gasto para el mediano plazo. [↑](#footnote-ref-34)
35. Existen programas y unidades administrativas creadas por Decreto Ejecutivo que representan duplicación de funciones. El Banco apoya la elaboración de un estudio en cinco instituciones estatales para identificar estas redundancias de gastos. [↑](#footnote-ref-35)
36. Unidad de Política Fiscal del MH. [↑](#footnote-ref-36)
37. Poder legislativo, judicial, electoral y órganos constitutivos. [↑](#footnote-ref-37)
38. PEFA, 2016, ID-27 Integridad de los datos financieros, cuentas de anticipos, calificación D. Anticipos a contratistas están dentro de un valor material por conciliar de años anteriores. [↑](#footnote-ref-38)
39. 98% de los pagos se registran simultáneamente con el compromiso y el devengado (SIGEF, 2016). [↑](#footnote-ref-39)
40. Se utiliza aplicación *stand-alone*, Unidad Ejecutora de Proyectos con Financiamiento Externo (UEPEX). En 2015, el financiamiento multilateral y bilateral del gobierno central alcanzó 2,1% del PIB, BCRD. [↑](#footnote-ref-40)
41. Dos de los cinco principales informes de rendición de cuenta se generan automáticamente. [↑](#footnote-ref-41)
42. SIGEF no interopera con otros sistemas de apoyo a la ejecución presupuestaria, como el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE). [↑](#footnote-ref-42)
43. Tienen 17.000 títulos públicos de aproximadamente 100.000 bienes inmuebles. Dirección General de Bienes Nacionales. [↑](#footnote-ref-43)
44. Dirección General de Contabilidad Gubernamental. [↑](#footnote-ref-44)
45. La Dirección de Catastro está actualizando su sistema, que permitiría georeferenciar y digitalizar datos de inmuebles públicos, incluyendo título de propiedad. [↑](#footnote-ref-45)
46. Incluye implementación del protocolo de canalización y acompañamiento de casos de violencia y acoso. [↑](#footnote-ref-46)
47. La revisión de la estructura organizacional podría incluir redistribución de funciones y desvinculaciones voluntarias. [↑](#footnote-ref-47)
48. No incluye obras de infraestructura física. El Plan Estratégico de Tecnología de la Información   
    (2017-2020), (PETI) contiene el cronograma, plan de adquisiciones y de implementación de la infraestructura tecnológica. [↑](#footnote-ref-48)
49. Incluyendo consultorías para los estudios necesarios para la implantación. [↑](#footnote-ref-49)
50. Incluye ajustes a la UEPEX y sustitución de anticipos financieros por tarjeta de compras institucionales. [↑](#footnote-ref-50)
51. Uno de los principales resultados del nuevo modelo de negocio es la eliminación del registro simultáneo del gasto. [↑](#footnote-ref-51)
52. [Estimación del Incumplimiento Tributario en la República Dominicana](https://drive.google.com/file/d/0B7LkbF0DRcmJVzdyS0taYXdXRmM/view). [↑](#footnote-ref-52)
53. Una factura electrónica es un documento que sirve para describir el costo de los servicios y desglosar los impuestos correspondientes a pagar. Sustituye, según las disposiciones legales correspondientes, a las facturas tradicionales en papel y garantiza, entre otras cosas, la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido. La factura electrónica es, por tanto, la versión digital de las facturas tradicionales en soporte papel y debe ser funcional y legalmente equivalente a estas últimas. Por su propia naturaleza, las facturas electrónicas pueden almacenarse, gestionarse e intercambiarse por medios electrónicos o digitales. Para que la factura electrónica tenga validez legal, debe estar completada con la firma electrónica, que permite eliminar la factura en papel. [↑](#footnote-ref-53)
54. [Evaluación del impacto de la Implementación de las Impresoras Fiscales](http://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/SolucionesFiscales2016.pdf). [↑](#footnote-ref-54)
55. [↑](#footnote-ref-55)
56. Articulo IV IMF (2015). [↑](#footnote-ref-56)
57. Ver cuadro Gastos del Gobierno Central [↑](#footnote-ref-57)
58. Ver referencia en 5.13 (i) [↑](#footnote-ref-58)
59. La fórmula presupone que la mano de obra al proyecto proviene según la proporción actual de empleados en otras actividades (al mismo salario) y los desempleados para los cuales el costo de oportunidad es cero. [↑](#footnote-ref-59)