



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE

Escuela de Derecho

**“Sacrificio fiscal por la ley 28-01 de la Zona Especial de Desarrollo
Fronterizo en el periodo 2019-2020”**

Sustentante:

Paola Leonela García Almonte 20-0811

Proyecto Final para optar por el título de
Master en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal

Asesor:

Lic. Oscar Valdez Guillen

Los conceptos expuestos en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad de la sustentante del mismo.

Santo Domingo, D.N.
República Dominicana
26 de agosto 2021

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	vii
AGRADECIMIENTOS	viii
JUSTIFICACIÓN	ix
DELIMITACIÓN DEL TEMA	xi
1. Delimitación temporal.....	xi
2. Delimitación espacial.....	xi
3. Delimitación sustantiva.....	xi
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	xii
INTERROGANTES CLAVES	xv
MARCO TEÓRICO	xvi
1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.....	xvi
2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.	xxi
3. Definición de términos básicos.....	xxii
OBJETIVOS	xxiv
1. Objetivo General.	xxiv
2. Objetivos Específicos.	xxiv
METODOLOGÍA	xxv
1. Tipo de investigación.....	xxv
2. Métodos.....	xxv
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: CONCEPTUALIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LAS EXENCIONES FISCALES EN LA ZONA FRONTERIZA	3
1.1 Gasto Tributario inherente a las Exenciones Fiscales.....	3
1.1.1 Problemas y Limitaciones del Gasto Tributario.	4

1.1.2 Métodos de medición del gasto tributario.....	5
1.1.3 Presupuesto de Gasto Tributario.....	6
1.2 Ley 28-01 de Desarrollo Fronterizo del año 2001.	7
1.3.1 Diagnóstico de la Ley 28-01 previo a alcanzar su vigencia.....	9
1.3 Consejo de Coordinación Zona Especial De Desarrollo Fronterizo (CCDF) ...	12
1.4 Ley 12-21 de Desarrollo Fronterizo del año 2021.	16
1.4.1 Marco de acción de la Ley 12-21.	18
1.5 Dirección General de Desarrollo Fronterizo.	20
CAPÍTULO II: DE LOS INCENTIVOS FISCALES PARA ZONAS FRONTERIZAS Y SU TRIPLE IMPACTO (SOCIAL, MEDIOAMBIENTAL Y ECONÓMICO).	21
2.1 Juicios de la Ley 28-01 sobre incentivos fiscales y su triple impacto.	21
2.2 Triple Impacto de la Ley 28-01.....	23
2.2.1 Impacto Social.....	24
2.2.1.2 Desarrollo académico en las provincias de la frontera.	28
2.2.1.3 Servicios Sociales.	30
2.2.2 Impacto Económico.	31
2.2.3 Impacto Medioambiental.	32
2.3 Exenciones e incentivos fiscales para las zonas fronterizas de América Latina.	33
2.3.1 Ley Federal de Zonas Económicas Especiales “México” (2016).....	33
2.3.2 Ley Pyme “Argentina” (2016)	35
2.3.3 Ley 191 “Colombia” (1995).....	36
2.4 Ventajas de crear una empresa en la zona fronteriza.	38
2.5 Inversión pública en la zona de la frontera.	40
CAPÍTULO III: REPERCUSIÓN DE LA LEY 28-01 EN LA ECONOMÍA DOMINICANA.	43

3.1 Resultados de la ley 28-01.....	43
3.2 Impacto de la Ley 28-01 en las recaudaciones fiscales.	47
3.2.1 Sacrificio fiscal concerniente a los años 2019 y 2020.	48
3.3 El gasto tributario y la Ley núm. 28-01	50
3.3.1 Gasto tributario en las zonas fronterizas.	51
3.4 Integridad y calidad de la ley 28-01.....	52
3.5 Efectos relevantes ante la reforma realizada a la ley 28-01.....	54
3.6 Teoría económica de la exención fiscal en República Dominicana.....	55
3.7 Comentarios y recomendaciones.	58
CONCLUSIÓN	61
RECOMENDACIONES.	lxiii
BIBLIOGRAFÍA	lxv
ANEXOS	lxxviii

Listas de tablas.

Tabla 1: Variación acumulada.....	30
Tabla 2: Principales proyectos programados para el 2021- por las instituciones de seguridad social.	41
Tabla 3: Principales proyectos programados para el 2021- por el gobierno central.	42
Tabla 4: Empleos bajo el amparo de la Ley 28-01.	45
Tabla 5: Empresas divididas por provincia.....	48
Tabla 6: Sacrificio fiscal concerniente a los años 2019 y 2020.	49
Tabla 7: Gasto tributario estimado por sectores beneficiados.....	51

Listas de figuras.

Figura 1: Índice de calidad de vida.....	25
Figura 2: Características de los hogares de la zona fronteriza.	26
Figura 3: Gasto tributario estimado.	50

TEMA:
**SACRIFICIO FISCAL POR LA LEY 28-01 DE LA ZONA ESPECIAL DE
DESARROLLO FRONTERIZO, EN EL PERIODO 2019-2020.**

DEDICATORIA.

A mi madre, Leonida Almonte: Mami sin ti, no sería ni la mitad de lo que soy hoy día, te amo.

A mi prometido, Cesar Camacho: El que me ha sacado las sonrisas más genuinas, y que me dice ¡Puedes hacerlo! Te amo, amor.

AGRADECIMIENTOS.

A Dios: Por ser el capitán de mi barco.

A la carrera de Derecho: Por permitirme desarrollarme en una de sus ramas.

A mi amada Madre Leonida Almonte: Por ser mi apoyo constante y la que me ha llevado a ser una mujer de bien y valores junto con toda mi familia.

A mi prometido Cesar Camacho: Por ser el sol que cada día me ilumina y me alegra.

A mis compañeras de Maestría: Marian Ferrer, Stefany Valdez y Cinthya Pérez:
Mi buzón de desahogo, quejas y llanto, las que me han dicho que ¡Si podemos lograrlo!

A mi grupo de estudio y un poco más, TASACERO: Por sus enseñanzas y risas.

JUSTIFICACIÓN

La presente investigación se realiza con el fin de identificar estadísticamente el impacto que ha tenido la Ley 28-01, en el desarrollo de las comunidades de la zona fronteriza, en el periodo comprendido por los años 2019-2020, el objetivo de este estudio es validar si realmente está ley trae consigo beneficios que contribuyen de manera positiva y recurrente a la zona fronteriza a través de la creación de empresas bajo el amparo de la ley 28-01.

La relevancia de este estudio está íntimamente relacionada con la búsqueda de un cambio de percepción sobre los límites que debe tener la Ley 28-01, en relación a la necesidad de que exista una regulación confiable y precisa, la cual detalle de manera concisa los beneficios que la aplicación de dicha ley ha llevado a los sectores desfavorecidos de la frontera.

Esto es debido a que hasta ahora se ha trabajado más arduamente en incentivar a que los empresarios inviertan en la zona que en analizar el provecho que estas inversiones puedan significar para la comunidad fronteriza, es por ello que en los últimos año han estado dándoles múltiples beneficios a las empresas que operan desde la zona de la frontera entre ellos los enumerados en los Art. 2 y 3 de la ley 28-01, los cuales versan de la siguiente manera se les otorgará a las empresas que se instalen en las zonas mencionadas en la ley una exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un período de veinte (20) años.

Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos. También se fija para las empresas instaladas y a instalarse en las provincias señaladas una reducción del cincuenta por ciento (50%) de cualquier otro impuesto, tasa o contribución vigente a la fecha o que se establezcan en el futuro, mientras estén vigentes.

Es por ello que los efectos más adelante analizados, servirán para sustentar estudios, que indaguen más a fondo en lo que realmente es una exención fiscal y que tanto impacta a la economía del país, arrojando también las reales ventajas que perciben las provincias de la frontera.

Uno de los puntos más importantes al cual se pretende llegar con esta investigación; es conocer hasta donde las empresas beneficiadas a estas exenciones pueden aportar al mejoramiento del impacto socio-económico, llevando así a la zona fronteriza a un nivel superior en términos de desarrollo sostenible, pudiéndose llegar a comparar con las demás provincias de la República Dominicana, como por ejemplo Santiago de los Caballeros, en materia de educación, empleos, tecnología, entre otros.

Lo mencionado anteriormente, servirá para hacer que las autoridades en futuras regulaciones y legislaciones sobre exenciones fiscales, tomen en cuenta que la finalidad de la Ley 28-01 no es fomentar una lucha de intereses en donde los empresarios crean empresas y obtienen beneficios, sino más bien, la aplicación de la citada ley debe tener un impacto medio ambiental y socio económico, con miras a fomentar la empleomanía, los eventos culturales, pero sobre todo que se encamine a mejorar la educación de los niños, adolescentes y adultos que fungirán como futuros profesionales y a su vez asalariados de las empresas beneficiadas de este programa de exenciones fiscales.

DELIMITACIÓN DEL TEMA

1. Delimitación temporal

La presente investigación comprenderá el periodo fiscal del año 2019 al año 2020, debido a que las informaciones obtenidas por todo el impacto de la ley 28-01, es vulnerable comparada con el periodo en cuestión, aparte de que las empresas beneficiadas a la ley han tenido una actividad financiera diferente a los años anteriores por el caso fortuito del COVID-19.

2. Delimitación espacial

El espacio a estudiar será el establecido en el **Artículo no. 1, de la Ley 28-01** (2001); el cual establece que “Se crea una Zona especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Monte Cristi, Santiago Rodríguez¹, Dajabón, Elías Piña, Pedernales, Independencia y Bahoruco”; este estudio se enfocará directamente en el conocimiento que tienen los ciudadanos de la ley, cuál ha sido el impacto a partir de su promulgación para los fronterizos y como ha beneficiado a las comunidades en los aspectos económicos, socio-cultural y ambiental.

3. Delimitación sustantiva

La investigación se basa en el triple impacto, social, económico y medio ambiental que las exenciones traen consigo. La zona fronteriza por ser un punto donde menos incidencia tiene el estado dominicano, ha sido y es de las partes más encarecidas económicamente, por lo que su población está en igual condiciones, el factor económico es definitivamente crucial para el desarrollo de la referida zona.

Con esta investigación que se llevará a cabo se validará, el porcentaje de empleos que las empresas beneficiadas con este régimen tributario, aportan a la zona.

¹ Santiago Rodríguez y Bahoruco no forman parte de la línea fronteriza, pero presentan las mismas características de subdesarrollo y extrema pobreza que las demás provincias, razones por las que han sido incluidas en la Ley núm. 28-01 (Roa, 2015).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la República Dominicana, a raíz de la promulgación de la ley 28-01 de fecha primero (01) de febrero del año dos mil uno (2001), se crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, con el objetivo de movilizar la economía, exentando una gran cantidad de impuestos a los empresarios de las provincias de; Pedernales, Elías Piña, Montecristi, Santiago Rodríguez, Independencia y Bahoruco, sin embargo, esto trae consigo una disminución de las recaudaciones fiscales, lo que tiene un impacto significativo en las finanzas públicas y además, incrementa en gran manera el sacrificio fiscal de la nación.

Una de las principales problemáticas de esta legislación es que el alcance que tiene se limita a beneficiar un selecto grupo de empresarios, así mismo lo menciona la Ley 28-01 en su artículo no. 2: Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que existen a la fecha de promulgación de la presente ley, y las que se instalen en el futuro dentro de los límites de cualquiera de las provincias señaladas en el artículo uno (1) de esta ley, disfrutarán de las facilidades y exenciones que se indican en el párrafo siguiente.

Esto ha creado inconformidad en los empresarios de las demás regiones del país, los cuales entienden que esta ley incentiva la competencia desleal ya que las empresas que no estén amparadas bajo esta ley tienen que asumir una considerable carga impositiva, lo que hace que sus beneficios sean muchos menores.

Aunado a esto, en el estudio de la ley 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo; se ha podido observar la carente información sobre los puntos que pueden favorecer a los ciudadanos que residen en la zona fronteriza, de igual forma en su reglamento de aplicación no. 539-05 dado por el poder ejecutivo en el

año (2005), es visible que solo se basa en definir los procedimientos de la aplicación de las exenciones contenidas en la ley anteriormente mencionada, aunque en su artículo no. 4 menciona que “Para acordar los beneficios e incentivos previstos por la Ley No. 28-01 se otorgará trato preferencial a los proyectos y empresas que se orienten hacia el desarrollo integral de la Región Fronteriza, especialmente aquellos orientados hacia el aumento del comercio y la producción”; este mismo deja en claro una ligera brecha de aprovechamiento para el desarrollo integral de la comunidad en general.

Lo que deja en manifiesto, que continuando con la actual aplicación de la Ley 28-01 sin precisar buscar la calidad de vida de las personas que residen en las provincias de la frontera; el nivel de pobreza fronterizo no va a disminuir, lo que sí pueden crecer son las constantes quejas de los empresarios de las demás zonas, sobre el hecho de que afirman que esta ley es un incentivo descarado a la competencia desleal. Es por esto que este trabajo pretende responder la siguiente interrogante.

¿Cuál es el impacto surgido a partir de la promulgación de la ley 28-01 sobre desarrollo fronterizo?

El objetivo inicial de esta promulgación es la ventaja tributaria para las empresas fronterizas exentando impuestos como la renta, itbis, aranceles y demás. Más de 100 en empresas se han beneficiado de esta ley, en donde no solo dominicanos empresarios han invertido en la zona fronteriza sino, también extranjeros que han venido de países como Haití, Estados Unidos y Canadá, así lo establece el boletín mensual publicado en el portal de transparencia el Consejo de Coordinación Zona Especial Desarrollo Fronterizo.

Las empresas acogidas a los beneficios de esta ley han logrado su cometido, pero la idea inicial de esta aún está en proceso de explotación, debido a que el desarrollo fronterizo no ha sido el esperado al promulgar esta ley. Luego de que la ley entrará en vigencia uno de los temas más controversiales fue la mano de obra en las empresas beneficiadas por la ley, los trabajadores tendrían que estar divididos en un porcentaje de 80% dominicanos y 20% haitiano, dentro de los mismos deben de cumplir con un requisito de una cantidad mínima de mano de obra femenina de un 5%, en teoría, pero en la práctica la historia es otra, el control de mano de obra no ha sido el más claro.

INTERROGANTES CLAVES

Es en virtud de lo anterior que se formulan las siguientes preguntas:

1. ¿Qué impacto ha tenido la ley 28-01 en el periodo del 2001 hasta el 2018 en la zona fronteriza?
2. ¿Ha cumplido la ley 28-01 con su objetivo principal, de mejorar el desarrollo de la frontera?
3. ¿Estadísticamente cuántas familias se han beneficiado de las empresas que están acogidas a la ley a través de su triple impacto?
4. ¿Cuáles son los beneficios existentes que pueden contribuir en el desarrollo económico y social de la zona fronteriza?
5. ¿Cuáles son los aspectos ventajosos provenientes de crear una empresa en la zona fronteriza?
6. ¿Cuáles legislaciones de exenciones fiscales han sido aplicadas a un grupo brindando sus beneficios correspondientes?
7. ¿Cuáles son los motivos del escaso aprovechamiento de las exenciones fiscales en la zona fronteriza?
8. ¿Si la ley es una gran ventaja para la zona fronteriza por que el número de empresas acogidas es tan mínimo, y por qué la frontera aún sigue desierta?

MARCO TEÓRICO

1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.

1. Mercedes, Almánzar, & Ruiz (2018), presentaron ante la Universidad APEC (República Dominicana) la investigación titulada *“Análisis de los Incentivos Fiscales de la Ley No. 28-01 y sus Efectos Socioeconómicos en la Zona Fronteriza de República Dominicana, Período 2018”*. El objetivo general propuesto fue analizar los incentivos fiscales de la ley 28-01 y sus efectos socioeconómicos en la zona fronteriza de la República Dominicana. El método de investigación utilizado por los autores fue el descriptivo.

Se concluyó resaltando, que la Zona Fronteriza ha tenido pocas mejoras luego de la implementación de la Ley No. 28-01, la cual no ha cumplido en su totalidad con las expectativas y objetivos por los cuales se estableció esta ley de ayuda e incentivo para el desarrollo de la Zona Fronteriza de la República Dominicana.

2. Roa (2015), realizó por ante el Observatorio Político Dominicano de la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) (República Dominicana) la investigación titulada *“Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso”*. Este análisis se apoyó en los datos disponibles para establecer si la ley ha cumplido su cometido, cuáles han sido los resultados en términos de desarrollo productivo y empleo, cuáles han sido los problemas de su implementación y cómo se contrastan estos datos con la opinión de los actores involucrados.

Se concluyó apreciando que en sus catorce años de existencia la Ley 28-01 ha servido de impulso para generar mejores condiciones de vida de los habitantes de las provincias fronterizas, aunque no a los niveles esperados. Si se quiere medir a partir de la cantidad de empleos a escala general, se puede decir que su impacto no ha sido tan significativo. Sin embargo, si se ve a escala provincial, se observa

que en algunas demarcaciones la ley ha contribuido a mejorar las condiciones de vida, logrando empleomanía para una considerable porción de sus ciudadanos.

3. Mendoza (2018) realizó por ante el Observatorio de la Zona Fronteriza (República Dominicana) la investigación titulada *“La ley 28-01: Un esquema de incentivo para la zona fronteriza”*. Este análisis se fundamentó con la finalidad de resumir el impacto que ha tenido esta ley y cuales objetivos se deben priorizar en una posible modificación de la Ley 28-01.

Se concluyó estableciendo que ante una futura modificación de la Ley 28-01 se deben priorizar los siguientes objetivos: La formalidad del empleo, la conectividad regional Infraestructura básica y encadenamientos productivos.

4. Álvarez, Salgado, Mellado, & Jiménez (2018), presentaron ante la Academia Journals (México) la investigación titulada *“La perspectiva internacional de los incentivos fiscales en la zona económica especial de Lázaro Cárdenas-La unión”*. La investigación se centró en realizar un estudio de los incentivos fiscales que se ofrecen en las Zonas que han sido un impulsor de la economía en países de Centroamérica y Asia, con relación a los que se ofrecen, en la Zona de Lázaro Cárdenas-Michoacán, lo que permitiría identificar los elementos diferenciadores que otorgan mayor competitividad internacional o, en su caso, hacer las adecuaciones pertinentes para lograr las metas de desarrollo. Los métodos de investigación utilizados por los autores fueron el comparativo y el descriptivo.

Los autores concluyeron resaltando, que los resultados demuestran que los incentivos fiscales establecidos para la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión, son objetivamente viables para incursionar en los mercados mundiales altamente competitivos, toda vez que conjuntan características como infraestructura de primer nivel, costos mínimos de logística, reducción de regulación y restricciones no arancelarias, facilidades administrativas y determinación de la vocación productiva que genera certeza a los inversionistas.

5. Martínez (2016) presentó por ante la Universidad de los Llanos (Colombia) la investigación titulada *“Beneficios en los Convenios para Evitar la Doble Imposición Orientados a los Incentivos Fiscales y Tributarios en Colombia”*. El objetivo general fue “determinar los beneficios e incentivos fiscales y tributarios en el marco de los convenios de doble imposición firmados por Colombia”. Esta investigación fue del tipo descriptiva.

El autor concluyó afirmando que los esfuerzos económicos para abarcar nuevos mercados se ven normados en los convenios de doble imposición, Además del impuesto de renta, establece nuevos impuestos de gran interés como el impuesto a la renta para la equidad CREE, la sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad y el impuesto a la riqueza. La alta carga tributaria en un momento desalienta la economía y la inversión.

6. Fernández (2016) presentó por ante el Colegio de México (México) la investigación titulada *“Algunas consideraciones sobre los programas de industrialización y de comercialización fronteriza, sus efectos y perspectivas”*. Este trabajo intentó hacer un bosquejo de las características principales de los programas de industrialización fronteriza (para el período 1960- 1978) basados en la industria maquiladora e interpretar su sentido efectivo a la luz de los resultados obtenidos y de las perspectivas futuras.

El autor concluyó afirmando que el objetivo de la integración de la frontera al resto del país no ha trascendido el nivel de declaración política, ya que lo que ha prevalecido en materia de política económica es, por un lado, el fomento de un patrón de industrialización fronteriza altamente vinculado y vulnerable al ciclo económico estadounidense y, por otro, intentos de aprovechar ciertos beneficios de un esquema productivo integrado a la economía de los Estados Unidos.

7. Caraballo (2007) presentó por ante la Universidad de los Andes (Venezuela) la investigación titulada *“Mecanismos imprescindibles para la integración laboral en: la*

zona de integración fronteriza Táchira – Norte de Santander”. El objetivo general propuesto fue “identificar los factores que obstaculizan el desempeño de los factores dinamizadores del desarrollo en la ZIF, específicamente en sus componentes poblacionales, del mercado de trabajo e institucionales, que impiden que los municipios fronterizos generen procesos de desarrollo endógeno que los vinculen a la dinámica del desarrollo regional y nacional, en el contexto de la globalización”. En este estudio se utilizaron los métodos cualitativos y cuantitativos.

El autor concluyó afirmando que, desde el punto de vista institucional municipal, los agentes que se encargan de la administración pública no han fomentado condiciones para apoyar iniciativas empresariales locales.

8. Salas (2009) presentó por ante la Universidad de los Andes (Venezuela) la investigación titulada *“Factores que afectan la aplicabilidad del decreto N° 3.027 Caso: Municipio García de Hevia del Estado Táchira, 2009”*. El objetivo general propuesto fue “analizar los factores que afectan la aplicabilidad de la exoneración del pago de impuestos establecidos en el Decreto N° 3.027 en el Municipio García de Hevia del Estado Táchira durante el lapso 2004-2008”. Este estudio constituyó una investigación de naturaleza descriptiva.

El autor concluyó afirmando que, el 100% de la muestra son sujetos pasivos en calidad de contribuyentes del ISLR y del IVA. De los contribuyentes del IVA el 57% son contribuyentes ordinarios y un 43% formales, estos últimos gozan del beneficio de exoneración por realizar operaciones por un monto igual o inferior a tres mil unidades tributarias (3.000 UT) establecido en el Decreto N° 5.770.

9. Riascos (2017) presentó por ante la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (Ecuador) la investigación titulada *“La Exoneración en Materia Tributaria, un Derecho de Favorabilidad al Emprendimiento”*. Esta investigación se basa en el fundamento de que la exoneración constituye un beneficio de favorabilidad hacia el fomento de la industria; partiendo de la legalidad y de las diversas necesidades del

emprendedor, este benefactor enfoque fiscal permite que sujeto pasivo deje de tributar o cancele parte de su obligación tributaria (que de origen le correspondía) por uno en esencia más bajo. Las exoneraciones oxigenan las arcas económicas de los emprendedores, sobre todo cuando los negocios no están consolidados, por su reciente puesta en marcha. Este estudio partió del método denominado *lato sensu*.

El autor concluyó afirmando que, La exoneración tributaria debe ser enfocada hacia el impulso a la producción, industria y comercio; su vigencia y enfoque fiscal debe ser acorde a las necesidades de los distintos gremios de producción.

9. Artana & Templado (2015) presentaron por ante el Banco Interamericano de Desarrollo (Estados Unidos) la investigación titulada *“La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana”*. Esta investigación se basa en la evaluación de los incentivos fiscales a la inversión en países latinoamericanos es escasa. En este trabajo se utilizan microdatos para analizar la eficacia de los incentivos a empresas radicadas en zonas francas de tres países de la región y se concluye que la evidencia no es favorable al uso de estos incentivos. Se sugiere, en cambio, la utilización de un mecanismo de fomento más neutral que premie a las empresas que invierten continuamente.

Los autores concluyeron afirmando que, una de las críticas que se puede hacer a otorgar “vacaciones tributarias” en el impuesto a la renta de las empresas es que pueden favorecer a proyectos de alta rentabilidad que quizás se hubieran concretado de todas maneras. Las estimaciones gruesas 71 de las tasas de retorno de dos países (sobre todo, Costa Rica) realizadas en este trabajo sugieren que este riesgo sería elevado. A su vez, esta conclusión también está avalada por el análisis con microdatos realizado para los casos de El Salvador y República Dominicana, que muestra que la rentabilidad antes de impuestos sería similar o incluso superior en las empresas con beneficios.

2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.

1. De acuerdo con el planteamiento del viceministro de Economía, Planificación y Desarrollo. Pavel Isa Contreras, el cual explica que “La Ley 28-01 también debería asegurar que los beneficios del régimen especial sean otorgados exclusivamente a empresas cuyas operaciones tengan impactos deseables, directos y verificables en el territorio fronterizo” (Caraballo, 2021).

Según las palabras del viceministro no solo se debe de buscar que las empresas inviertan en la zona fronteriza, sino que también hay que velar porque dichas empresas ofrezcan beneficios tangibles para la región fronteriza, los cuales impulsen la empleomanía, el desarrollo social, económico, ambiental y educacional.

2. En esa misma dirección el ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, Miguel Ceara Hatton, afirma que, “Si una ley de incentivos que tiene el propósito de mejorar el empleo hay que revisarla periódicamente para garantizar los resultados o corregir desviaciones”, hay métodos y estándares para medir el impacto del incentivo en el territorio por lo que no se puede seguir con la práctica de dar incentivos sin revisarlos (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), 2021).

3. En cambio en el análisis realizado por Roa (2015), a la Ley 28-01, este sostiene que, al observar con objetividad los resultados de la Ley núm. 28-01 se puede apreciar que ha servido de impulso para generar mejores condiciones de vida de los habitantes de las provincias fronterizas, aunque no a los niveles esperados. Si se quiere medir a partir de la cantidad de empleos a escala general, se puede decir que su impacto no ha sido tan significativo. Sin embargo, si se ve a escala provincial, se observa que en algunas demarcaciones la ley ha contribuido a mejorar las condiciones de vida, logrando empleomanía para una considerable porción de sus ciudadanos.

3. Definición de términos básicos.

Sistema tributario.

Según Cardoza (2018) “El Sistema Tributario es el nombre que se le da al sistema impositivo o de recaudación de un país y constituye la columna vertebral que hace posible financiar las políticas económicas y sociales ejecutadas en el Presupuesto del Estado”. Esto pone en clara evidencia el nivel de responsabilidad que recae sobre las autoridades encargadas tanto de su diseño como de su aplicación. Asimismo, resalta la importancia del empoderamiento que debe tener la sociedad dominicana sobre este tema.

Código Tributario.

En palabras de Panta (2018) El Código Tributario es el conjunto orgánico y sistemático de las disposiciones y normas que regulan la materia tributaria en general.

Exenciones fiscales.

Según Gil (2015) La exención fiscal es un derecho por el cual un hecho por el que debía pagarse un impuesto queda exonerado del mismo. Así, el contribuyente queda liberado de ese tributo por mandato de la ley. Su objetivo es establecer una distribución equitativa de la carga tributaria para incrementar el bienestar de los contribuyentes y de su capacidad económica. Y, del mismo modo, impulsar actividades que sean útiles para el desarrollo del país.

Base imponible.

En términos tributarios, la base imponible constituye la cuantía sobre la cual se obtiene un impuesto determinado. Es decir, para obtener la cuota tributaria (el impuesto que se ha de satisfacer) es necesario calcular, previamente, la base imponible. Sobre esta base imponible se aplicará el tipo de gravamen correspondiente para obtener la mencionada cuota tributaria (Donoso, 2017).

Evasión Fiscal.

Según Roldán (2021) “La evasión fiscal es una actividad ilícita que consiste en ocultar bienes o ingresos con el fin de pagar menos impuestos”.

Régimen Tributario.

Es un régimen simplificado para el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, ya sean estas personas jurídicas o físicas que cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto No. 265-19 con relación a su actividad económica, su nivel de ingresos y sus volúmenes de compras (Dirección General de Impuestos Internos (DGII), 2020).

Aduana.

Es una circunscripción territorial para entrar o salir de un país. Usualmente está dentro de un puerto, aeropuerto, o recinto de tránsito. La aduana se encarga de controlar las personas y mercancías que entran y salen de un país (Comercio y aduanas, 2020).

Comercio.

En palabras de Sevilla (2015) “El comercio es el intercambio de bienes y servicios entre varias partes a cambio de bienes y servicios diferentes de igual valor, o a cambio de dinero”.

Zona Fronteriza.

Es toda la que se halla cercana a los límites, donde existe entre los habitantes de esas zonas limítrofes un gran contacto de tipo cultural, económico y comercial (De Conceptos, 2016).

OBJETIVOS.

1. Objetivo General.

Analizar el sacrificio fiscal derivado de la ley 28-01 de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo en el periodo 2019-2020.

2. Objetivos Específicos.

- Determinar los beneficios existentes que pueden contribuir en el desarrollo económico y social de la zona fronteriza.
- Identificar los aspectos ventajosos provenientes de crear una empresa en la zona fronteriza.
- Comparar legislaciones de exenciones fiscales aplicadas a un grupo y sus beneficios correspondientes.
- Describir los motivos del escaso aprovechamiento de las exenciones fiscales en la zona fronteriza.

METODOLOGÍA

1. Tipo de investigación.

Respecto a esta investigación se utilizará la metodología cualitativa ya que según Quintana (2006) se centra en la comprensión de una realidad considerada desde sus aspectos particulares como fruto de un proceso histórico de construcción y vista a partir de la lógica y el sentir de sus protagonistas, es decir desde una perspectiva interna.

Este tipo de investigación permite realizar análisis sobre episodios ya ocurridos y que de una manera u otra afectan a un sector de la sociedad, como lo es el caso de la aplicación de la Ley 28-01, en la zona fronteriza de la República Dominicana.

2. Métodos.

Los métodos cualitativos a utilizar para el desarrollo de la investigación serán: El estudio de caso y el análisis de textos; los cuales según informaciones recopiladas por el blog QuestionPro (2017) tienen las siguientes características:

Estudio de caso: El método de estudio de casos se utiliza para encontrar más información a través del análisis cuidadoso de los casos existentes. Es un método para investigar un problema dentro de su contexto de la vida real, generalmente para la investigación empresarial o para reunir pruebas empíricas con fines de investigación.

Análisis de textos: El método de análisis de texto es un poco nuevo comparado con los otros tipos. Este método se utiliza para analizar la vida social a través de imágenes o palabras utilizadas por el individuo. En el mundo actual, en el que las redes sociales juegan un papel importante en la vida de todos, este método permite que la investigación siga el patrón que se relaciona con su estudio

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación trata sobre el sacrificio fiscal derivado de la Ley 28-01 de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, en el periodo 2019-2020. La referida ley, fue concebida en un inicio como una estrategia que fomentaría el avance social y económico de las provincias de la franja fronteriza de la República Dominicana, lo cual significaba un gran paso en beneficio del crecimiento comercial de la zona, pues la citada ley contempla numerosas exenciones de impuestos para todas las empresas que se instalarán en la frontera.

Sin embargo, la problemática que presenta la aplicación de la Ley 28-01, puede ser debido a que su alcance en materia de desarrollo ha sido deficiente, pues en los últimos años el nivel de vida de los residentes de la zona, no ha tenido grandes cambios, como se esperaba en un principio.

El interés de haber realizado una investigación acerca de la funcionalidad de la Ley 28-01, no es solo para identificar las problemáticas existentes en la zona fronteriza, sino también para poder realizar un minucioso análisis de cómo dicha ley ha contribuido con el desarrollo empresarial en la frontera y a la vez poder visualizar su impacto, social, económico y medioambiental.

En ese sentido se prevé que este estudio servirá para establecer parámetros de acción que conlleven a reducir los factores que impiden el desarrollo de las provincias amparadas bajo la Ley 28-01. Para lograr esto se procederá a realizar una búsqueda de informaciones relevantes para este análisis, donde se revisarán diferentes estudios y legislaciones locales e internacionales. Para posteriormente plasmar las informaciones más relevantes, que sustentaran la base de la presente tesis. La metodología utilizada para elaborar la tesis fue la cualitativa, es así que de esta manera este estudio se encuentra compuesto por tres capítulos, los cuales están divididos de la siguiente manera:

Capítulo I: Conceptualización y estructura de las exenciones fiscales en la zona fronteriza: En este apartado se procedió a analizar toda la información pertinente a los gastos tributarios y su significado en materia impositiva, aunado a esto se presentaron datos importantes acerca de la Ley 28-01, se profundizó en los incentivos que establece la ley, su rango de acción y la institución encargada de asegurar su debida aplicación.

Capítulo II: De los incentivos fiscales para zonas fronterizas y su triple impacto (social, medioambiental y económico): En este capítulo se explicó la manera en que la entrada en vigor de la Ley 28-08, ha impactado a las provincias de la franja fronteriza, además, se buscó identificar si dicho impacto fue positivo o negativo, esto de acuerdo a los hallazgos encontrados.

Capítulo III: Repercusión de la Ley 28-01 en la economía dominicana: En este último capítulo se expondrán los resultados más importantes, acerca del grado de repercusión que representa la aplicación de la Ley 28-01, para la República Dominicana, también se analizará cuál fue el sacrificio fiscal producto de las exenciones establecidas en dicha ley para el periodo 2019-2020.

CAPÍTULO I: CONCEPTUALIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LAS EXENCIONES FISCALES EN LA ZONA FRONTERIZA.

1.1 Gasto Tributario inherente a las Exenciones Fiscales.

La política fiscal es primordial para el alcance de objetivos de desarrollo, crecimiento, reducción de la pobreza, equidad distributiva, inclusión social y protección del medio ambiente. Para el logro de estos objetivos, la política fiscal se apoya en diversos instrumentos como el gasto público, el sistema tributario y el financiamiento (Ministerio de Hacienda, 2018).

El concepto de gasto tributario se asume como el monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial distinto al que se define en el sistema tributario de referencia, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades económicas, sectores, zonas o contribuyentes. El gasto tributario se hace efectivo regularmente a través de exenciones, deducciones, créditos o pagos diferidos.

El Ministerio de Hacienda en su publicación titulada El sistema tributario dominicano y los instrumentos ambientales (2018, pág. 17) explica que en la legislación dominicana, el gasto tributario se define como el monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del definido en el sistema tributario de referencia, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, sectores, zonas o contribuyentes.

A través de esto se busca promover objetivos como:

– Estimulación del empleo, atracción de inversión, desarrollo de áreas y sectores y diversificación de la estructura económica del país, entre otros.

La ley objeto de estudio y que crea un gasto tributario en las zonas fronterizas del país es la Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.

1.1.1 Problemas y Limitaciones del Gasto Tributario.

Según informaciones recopiladas por la Comisión Interinstitucional (2007, pág. 3) de la anterior Secretaría de Estado de Hacienda, actualmente conocida como el Ministerio de Hacienda. Existen tres problemas y limitaciones que derivan del gasto tributario, las cuales son el costo de equidad, la ausencia de control presupuestario y las dificultades de administración. A continuación, se explica porque cada una de ellas representa una limitación para el gasto tributario de la nación.

Costo de Equidad. Las obligaciones no pagadas por un grupo de contribuyentes deben ser respaldadas por el resto de contribuyentes. La generalización y el uso exagerado de las exenciones y los incentivos afectan la equidad horizontal de los principales impuestos, generando un aumento de la evasión.

Ausencia de Control Presupuestario. Como los gastos tributarios no representan una asignación especial del presupuesto, reciben un tratamiento exclusivo en cuanto a su financiamiento, no tienen límites y en general no se discuten. De esta manera podrían distorsionar las actividades y la influencia del gobierno más allá de lo intencionado.

Dificultades de Administración. Por lo general, no se evalúan los beneficios globales obtenidos ni se revisa su grado de focalización. Pueden dificultar la administración tributaria, por lo que crean mayores posibilidades de corrupción. Incrementan la complejidad del sistema tributario, dificultando la administración y recaudación tributaria.

Cada una de estas limitantes restringe la efectividad del gasto tributario de una u otra manera.

1.1.2 Métodos de medición del gasto tributario.

Existen varias maneras de medir el gasto tributario que resulta de provisiones de exenciones especiales, deducciones o créditos. Hay tres enfoques que son generalmente asumidos por varios países. Se miden mediante la cantidad de ingreso adicional que significa la eliminación de las provisiones tributarias especiales, la cantidad de desembolsos necesarios para lograr los objetivos del gobierno o la cantidad de ingreso perdido (Comisión Interinstitucional, 2007, pág. 4).

Cantidad de ingreso adicional. Mide el ingreso tributario adicional que se genere al eliminar las provisiones tributarias especiales. Toma en consideración las reacciones de los contribuyentes, así como las interacciones entre las provisiones tributarias en la economía. Requiere de un modelo de simulación sofisticado.

Cantidad de desembolsos necesarios para lograr los objetivos del gobierno. Mide el gasto tributario mediante la equivalencia en gasto directo del gobierno para igualar el beneficio que le otorga la provisión tributaria al contribuyente. Toma en consideración las tasas marginales de los receptores mediante los cuales los programas de gasto han invertido. Por tanto, el gasto equivalente generalmente se extrae del ingreso perdido.

Cantidad de ingreso perdido. Mide la cantidad de ingresos tributarios dejados de recaudar por la existencia de provisiones tributarias especiales. Se calcula cada gasto independientemente bajo el supuesto de que todos los demás gastos tributarios permanecen iguales. No toma en consideración la reacción de los contribuyentes. Al utilizar esta metodología se debe tomar en cuenta las siguientes advertencias:

- Como la estimación de cada gasto tributario se realiza independientemente, el monto total de todos o parte de los gastos tributarios no se puede agregar.

- La eliminación de una provisión tributaria específica puede llevar a los contribuyentes a cambiar su comportamiento para minimizar su responsabilidad fiscal. Al no tomarse en cuenta dicho cambio, la estimación del gasto tributario tiende a ser sobrevalorada.

1.1.3 Presupuesto de Gasto Tributario.

El presupuesto de gasto tributario consiste en presentar en el presupuesto nacional el ingreso potencial, es decir, sin reducciones por las exenciones, incentivos o gastos tributarios. A este total se le resta el gasto tributario quedando como resultado la recaudación neta (Comisión Interinstitucional, 2007, pág. 4).

Por lo tanto, el trabajo a realizar en la República Dominicana debe de estar orientado a:

- Definir un sistema tributario de referencia.
- Realizar un inventario de los posibles gastos tributarios.
- Calcular el sacrificio fiscal producto de lo que se ha determinado que es gasto tributario para cada uno de los impuestos del sistema.

Entre los problemas que se presentan al formular un presupuesto de gasto tributario están:

- El contabilizar los ingresos netos (descontado el gasto tributario) en el presupuesto del país, lo cual es una violación al principio de la no compensación de gastos con ingresos.
- El gasto tributario no está sometido a un control presupuestario como lo está el gasto público directo.

1.2 Ley 28-01 de Desarrollo Fronterizo del año 2001.

Según Mercedes, Almánzar, & Ruiz (2018, pág. 5) En el año 2001, durante el mandato del presidente Hipólito Mejía, se dictó la Ley no. 28- 01 para crear una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que daría incentivos fiscales durante un período de 20 años a las empresas que se establecieran en ciertas zonas del país.

Esta ley surgió con el propósito de incentivar a los grandes empresarios a establecerse en provincias como Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco. De esta manera, además de beneficiar a estas grandes corporaciones, la ley pretendía poder ayudar a estas provincias subdesarrolladas y en extrema pobreza a explotar los recursos que se encuentran en las mismas, creando nuevos empleos y mejorando la calidad de vida de sus habitantes, a la vez de estimular el regreso de centenares de familias que habían abandonado estas zonas y el asentamiento de nuevas.

Desde el año 2001, la Zona Fronteriza se ha beneficiado en gran manera con la implementación de la Ley 28-01, ya que se han establecido grandes empresas como Industrias San Miguel (Santiago Rodríguez), Yellow Days Corporation (Montecristi), entre otras.

En palabras de Santana (2018, pág. 1) La ley 28-01 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, fue promulgada como una política de incentivo a la inversión en la zona de frontera de la República Dominicana, a los fines de atender la situación de atraso relativo que presenta este territorio respecto al resto del país. La iniciativa constituye un instrumento de movilización de recursos locales a través de incentivos tributarios especiales a la inversión privada, y operaciones públicas de administración de estos y seguimiento a los resultados. De esta manera, se persigue impactar el objetivo de cohesión social y territorial que plantea la Estrategia Nacional de Desarrollo.

La disposición que rige la Ley 28-01 es de carácter distributivo y tiene alcance regional. Las exenciones afectan a los impuestos directos e indirectos, y los aranceles de importación de empresas existentes o nuevas, bajo el criterio implícito de que el marco tributario preferencial compense los costos relacionados de la operación de los proyectos. No discrimina entre el capital nacional y extranjero, de modo que el régimen especial actúa de forma complementaria a las disposiciones regulatorias y de seguimiento de la Ley 16-95 (1995) de Inversión Extranjera.

Los beneficios que otorga la Ley 28-01 tienen una vigencia de 20 años a partir de su promulgación en febrero 2001, aunque se contempla una prórroga en los primeros cinco años, para que las empresas establecidas se beneficien de la exención en todo el período de vigencia. El reglamento de aplicación vigente, resultante de la modificación en 2005 del aprobado mediante el decreto 496-02 (2002), esclarece el alcance y aplicabilidad de los beneficios otorgados y modifica la composición de la comisión evaluadora, que anteriormente incluía a los representantes de cada provincia.

La aplicación de la Ley 28-01 se realizó con la idea de que generaría como resultado en primera instancia, que aumente la inversión en la zona de frontera, por medio de la instalación de un número significativo de empresas, repercutiendo en la expansión de la producción y el empleo local. Esta dinámica generaría un aumento en el ingreso de los hogares que reduciría el incentivo a emigrar hacia otras zonas del país.

De conformidad con lo establecido en el reglamento, se otorgará trato preferencial a los proyectos y empresas que se orienten hacia el desarrollo integral de la región fronteriza, en especial aquellos tendentes al aumento del comercio y la producción. Contratos de licencia sobre explotación de patentes, uso de marcas de fábricas, arrendamientos de maquinarias y equipo y transmisión de conocimientos especializados (Pellerano & Toca, 2011).

1.3.1 Diagnóstico de la Ley 28-01 previo a alcanzar su vigencia.

Debido al crecimiento comercial que ha tenido la región en los últimos años son muchos los que afirman que la Ley 28-01, necesita ser modificada a la mayor brevedad; esto con la finalidad de proveer de iguales condiciones a todos los sectores que componen el empresariado en la frontera dominicana (Roa, 2015).

En palabras de (Roa, 2015) “Los frutos que en sus catorce años de vigencia ha dado la Ley núm. 28-01 y los señalamientos de que impulsa a una competencia desleal han traído la discusión de si dicha norma precisa de una modificación”. En tal sentido, el Observatorio Político Dominicano (OPD) ha consultado a los sectores involucrados y todos coinciden en que debe ser reformada.

Los congresistas consultados por separado presentan posiciones comunes; favorecen una modificación a la ley basada en dos objetivos: 1ro: incrementar los incentivos, de manera que sean más atractivos para que más empresas se motiven a instalarse en la frontera; y 2do: distribuir de manera más equitativa las empresas que se vayan a instalar en la frontera, de forma que toda la zona fronteriza se beneficie, no solo una parte de ella.

En tal sentido, Adriano de Jesús Sánchez Roa expresa que: Lejos de quitarla, como han querido algunos, nosotros necesitamos ampliar el contenido de exenciones de la ley; ya no es tan motivadora como lo fue en sus inicios, debe revisarse para que mejore, se deben ampliar los incentivos para que se desarrolle la zona fronteriza, porque la lejanía de la frontera con los grandes centros de ventas provoca que las empresas de la frontera tengan un alto costo para transportar sus productos.

Por su parte, Antonio Cruz Torres (Santiago Rodríguez) señala que: Si se va a reformular debe ser para bien, no para quitar nada de lo que hemos conquistado, siempre para proteger lo que tenemos y motivar más a que la gente vaya a invertir a nuestro pueblo. A la ley le faltan seis años de vigencia, nosotros queremos

prolongarla porque en la provincia Santiago Rodríguez se han instalado varias empresas que han dinamizado la economía de nuestro pueblo y han ayudado a disminuir la pobreza de esta provincia.

Manuel Antonio Paula (Bahoruco) impulsa una modificación a la ley orientada tanto a incrementar los incentivos como a que todas las provincias de la frontera sean beneficiadas en la misma medida: Nosotros entendemos que la ley debe ser reformulada, pero para bien de la frontera, colocar cosas que le faltan a la frontera todavía, no para quitarle. Tener mayores incentivos para la frontera... legislar para que los empresarios que vayan a instalarse en la frontera bajo el amparo de la Ley núm. 28-01 sean distribuidos en todo lo largo y ancho de la frontera, que no sea únicamente en dos lugares: Montecristi y Santiago Rodríguez.

Dionis Sánchez (senador por Pedernales) sostiene que la ley debe ser reformulada en dirección de equilibrar sus beneficios en todas las provincias: Debe tratarse de hacer un equilibrio porque los empresarios, siempre con su intención de ganar más; se han instalado básicamente en la parte que está más cerca a Santiago, como es el caso de Montecristi. Debe equilibrarse de forma que queden distribuidas en toda la línea fronteriza, porque la frontera más pobre y más extensa del país es la del sur y es donde menos se han instalado empresas fronterizas.

El representante de la provincia Independencia, Juan Orlando Mercedes Sena, declaró: “Yo he sugerido hacer una modificación a la ley para que en la medida que se vayan a instalar empresas puedan ser discriminadas en las provincias iguales, siempre y cuando las provincias llenen los requisitos necesarios para que la empresa sea instalada”. Señaló que se debe buscar un método efectivo para distribuir las empresas, porque de lo contrario “los mismos amigos socios se llevan las empresas para la misma zona, lo que provoca que algunas provincias sean desfavorecidas, lo cual no es el espíritu de la ley, el cual es lograr el desarrollo de la frontera, igualitario en todas las provincias”.

La senadora de la provincia Dajabón, Rosa Sonia Mateo Espinosa, indicó que una posible reforma a la ley debería abordar el tema del personal empleado en las empresas bajo el amparo de la 28-01. La señora Mateo comentó que “la ley ha ayudado a dinamizar un poco la economía de la frontera, pero hay que tratar de mejorar algunas cosas. Las compañías no deben traer tantos extranjeros a trabajar en ellas, ellos traen mucha gente de fuera, nosotros tenemos muchos dominicanos preparados”.

Opuesto a los comentarios de los legisladores se encuentra el sector privado de la zona; ya que entienden que la ley solo beneficia a un grupo y no a todos los empresarios. Por lo que en cierto sentido es una ley que impulsa la competencia desleal.

El sector privado mantiene una postura diferente a la de los legisladores en el debate sobre la reformulación de la Ley núm. 28-01. En tal sentido, la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) indicó que: Durante más de una década, las organizaciones empresariales, en representación del sector industrial del país, hemos aclamado por la modificación de la Ley núm. 28-01, es de prioridad nacional modificarla, debido a que los resultados de su aplicación han provocado mayores daños al país que beneficios. La Ley núm. 28-01 no ha beneficiado a la frontera de modo real, ha perjudicado a la industria nacional.

Al preguntarle qué se le debería cambiar a la ley en discusión, la representante de la AIRD expresó: “Ante condiciones fiscales diferentes para empresas similares y compitiendo en un mismo mercado, las organizaciones industriales han sido coherentes con su planteamiento de que el sector productivo nacional no puede desarrollarse de manera sostenible”. En ese sentido, propone que la ley sea modificada en los siguientes aspectos:

1. El incentivo debe estar destinado a la producción de bienes distintos a los que se producen en el país para no provocar el desplazamiento o desaparición de las empresas ya existentes, las cuales contribuyen con el fisco.
2. Se deben eliminar las exenciones arancelarias que atenten contra la producción nacional y los encadenamientos productivos. No debe permitirse que las empresas importen productos que se fabrican en el país.
3. Garantizar que los incentivos fiscales sean destinados al fomento de la inversión y el empleo en la frontera y no dirigidos a la comercialización y distribución de los productos en todo el territorio nacional.
4. Fortalecer y mejorar la administración y los controles en la aplicación de la ley, de forma tal que las decisiones sobre las empresas beneficiarias de la ley sean tomadas por instituciones gubernamentales encargadas constitucionalmente de ejecutar las políticas públicas al respecto.
5. Debe cambiarse la composición del Consejo Fronterizo que aprueba las empresas, ya que está compuesto por legisladores de la frontera, lo que significa una intromisión de un poder en otro poder del Estado, lo que es inconstitucional.

1.3 Consejo de Coordinación Zona Especial De Desarrollo Fronterizo (CCDF)

El Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF) es la institución gubernamental que tiene como función el fomento de la inversión privada en la zona fronteriza (CCDF, 2021).

El CCDF, junto con la “Zona Especial de Desarrollo Fronterizo”, surge el 04 de febrero del 2001, con la promulgación de la Ley 28-01 y su reglamento de aplicación, que benefician las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco (CCDF, 2021).

Esta institución del estado dominicano tiene como misión, visión y valores; los siguientes preceptos:

Misión

Apoyar la instalación de las empresas industriales, agroindustriales y de cualquier otra naturaleza, que aumenten el empleo y reduzcan la pobreza, mediante el otorgamiento de incentivos fiscales en la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.

Visión

Ser la institución líder en la promoción de generación de empleo en la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.

Valores

Compromiso, eficiencia, transparencia, honestidad, integridad, equidad, respeto.

A partir de informaciones obtenidas a través del Sistema de monitoreo de la Administración Pública municipal (SISMAP, 2014) se puede afirmar que las funciones principales del CCDF son las siguientes:

Funciones

a) Conocer, examinar y dar aprobación de las solicitudes de proyectos que se propongan para ser instalados en la zona, después de verificar que cumplan los requerimientos establecidos, para la protección del medio ambiente y en los reglamentos operacionales de la región.

b) Dar apoyo y gestionar para las empresas todas las facilidades y exenciones otorgadas por la Ley Núm. 28-01.

c) Determinar el momento en que cada empresa inicia formalmente sus operaciones, para especificar el período de vigencia de las exenciones y facilidades otorgadas por la Ley.

d) Intervenir, como organismo de conciliación y arbitraje, entre los interesados que operan en la región o se propongan instalarse en la misma.

e) Gestionar por ante el Poder Ejecutivo, las obras de infraestructura que consideren necesarias o convenientes para el mejor desenvolvimiento de los proyectos de la zona.

f) Dar soporte al desarrollo de oportunidades de negocio, canales de comercialización y alternativas de acceso a los mercados en las zonas de exención protegidas por la Ley.

g) Asesorar al Poder Ejecutivo en los asuntos bajo su competencia.

h) Diseñar los planes y lineamientos en coordinación con la Sub-Secretaría de Estado de Planificación y la Dirección General de Desarrollo Fronterizo, y demás dependencias del Estado que tengan relación directa con el desarrollo de la región.

i) Coordinar con organismos nacionales, tanto del sector público como privado, el diseño, formulación y evaluación de la política nacional de desarrollo fronterizo.

Según plantea el CCDF (2021) Los que pueden beneficiarse de los incentivos de la Ley núm. 28-01, a través del Consejo de Coordinación Zona Especial de Desarrollo Fronterizo son los siguientes:

Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que existen a la fecha de promulgación de la presente ley, y las que se instalen en el futuro dentro de los límites de cualquiera de las provincias señaladas, es decir, Montecristi, Dajabón, Santiago Rodríguez, Elías Piña, Independencia, Pedernales, y Bahoruco.

Las referidas empresas tienen la posibilidad de solicitar los siguientes servicios:

- Clasificación e Incorporación al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo.
- Emisión de Certificado de Aprobación de Instalación de Empresas.
- Tramitación de Exoneración de Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (18%).
- Tramitación de Exoneración para Importación.
- Inclusión de Listado de Suplidores.
- Tramitación de Registro y Conservación de Hipotecas.
- Tramitación de Transferencia Inmobiliaria.
- Tramitación de Exoneración a Una Empresa Del CNZFE.
- Tramitación de Aumento de Capital.
- Tramitación de Exoneración del Impuesto del 0.0015 (1.5 Por Mil).
- Inspecciones.
- Certificaciones.
- Asesorías a futuros inversionistas.

Pero para poder ser acreedores de uno (1) o más de estos servicios las empresas deben de estar acogidas a Ley 28-01, y, para esto tienen que cumplir con los requisitos enunciados más adelante:

- La solicitante debe estar debidamente constituida de conformidad con la ley 479-08 de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada.
- La solicitante debe tener domicilio social o instalaciones dentro del territorio de las provincias que abarca la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.
- Rellenar el formulario de aplicación a la ley 28-01.
- Presentar certificado de Registro de Nombre Comercial (ONAPI).
- Presentar documentos constitutivos de la empresa debidamente registrados.

- Presentar Certificado de Registro Mercantil de la empresa (Cámara de Comercio y Producción correspondiente).
- Presentar Certificado de Registro Nacional de Contribuyente (DGII).
- Presentar proyecto que contenga especificaciones sobre la actividad comercial de la empresa, enumeración de las exenciones solicitadas, pruebas de sostenibilidad, seguridad y condiciones de salubridad.
- La persona moral o física que desee acogerse a los beneficios de la Ley 28-01, mediante instancia, presenta su Solicitud de Clasificación a la Dirección Ejecutiva de la Oficina Técnica.
- Después de verificado y aprobado el expediente, la Dirección Ejecutiva de la Oficina Técnica remite el expediente al Departamento de Evaluación y Clasificación, quien analiza y estudia la viabilidad del proyecto.
- El Departamento de Evaluación y Clasificación, por vía de sus comisiones comunica su dictamen y recomendaciones sobre el solicitante a la Dirección Ejecutiva de la Oficina Técnica.
- La Dirección Ejecutiva de la Oficina Técnica, remite la documentación recibida al presidente del Consejo de Coordinación.
- Finalmente, el presidente del Consejo de Coordinación convoca al pleno para conocer, clasificar y dictaminar acerca de la solicitud.

1.4 Ley 12-21 de Desarrollo Fronterizo del año 2021.

La Ley No. 12-21 (2021) que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo y un régimen de incentivos, que abarca las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco. Fue emitida por el Congreso Nacional el 23 de febrero de 2021 (Ceara, 2021).

Según opiniones recogidas en El Senado de la República Dominicana (2021) El objetivo de la ley es crear una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo y extender el período de exenciones fiscales por 30 años más, y otorgar un componente de

incentivo a las empresas que se instalen dentro del territorio que comprende la zona especial y la fijación del plazo de vigencia.

Las empresas clasificadas podrán disfrutar de la exención de impuestos sobre las operaciones o actividades que realicen exclusivamente en las provincias previstas en la presente ley, y las mismas no podrán extenderse fuera del territorio de la zona especial de desarrollo fronterizo de las empresas clasificadas.

La iniciativa explica, también, que los productos, bienes y servicios elaborados por las empresas acogidas a la presente ley podrán ser comercializados en el territorio nacional e internacional.

Asimismo, que las empresas que se acojan al régimen especial de la ley cumplirán con el Código de Trabajo y sus reglamentos, las disposiciones relativas al Sistema Dominicano de Seguridad Social, las obligaciones que prevé la ley que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep) y los convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado.

También deberán cumplir con las formalidades requeridas por la Ley General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, No.479-08, (2008) y tendrán las obligaciones de mantener la mayor parte de sus empleos en las provincias de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, el porcentaje mínimo que será requerido quedará establecido en el reglamento de aplicación de la ley y será condición para el mantenimiento de la clasificación de las empresas bajo este estatuto.

De igual forma deberán llevar un registro y fiel asiento de los artículos exonerados, consignándolos conforme se describen en la orden de exoneración.

1.4.1 Marco de acción de la Ley 12-21.

Según lo analizado por Troncoso & Infante (2021) Los incentivos establecidos en la Ley 12-21 estarán vigentes por un período de 30 años, a diferencia de la Ley No. 28-01. anterior cuyo plazo era de 20 años. La ley aplica para las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánicas, metalúrgicas, así como, todo tipo de empresa constituida bajo las leyes dominicanas que estén establecidas y realicen operaciones en las provincias anteriormente mencionadas.

Las empresas acogidas a los incentivos, cuentan con un plazo de dos años a partir del otorgamiento de la licencia para iniciar sus operaciones. Dentro de un plazo de 10 años, a partir de la fecha de expedición de la licencia de operación, las empresas acogidas serán revisadas y la validez de la licencia estará condicionada al análisis costo-beneficio social. Además, la ley establece que los productos, bienes y servicios elaborados por las empresas acogidas a la ley podrán ser comercializados nacional e internacionalmente.

Dentro de los incentivos contenidos en la presente Ley se encuentran la exoneración del 100% del pago de los siguientes impuestos:

- 1) Impuestos Sobre la Renta.
- 2) Impuesto Selectivo al Consumo, aplicable sobre los servicios de telecomunicaciones y seguros para las instalaciones del proyecto ubicado en la Zona Especial.
- 3) Pago de Aranceles e ITBIS-IVA sobre las maquinarias y equipos que sean importados o adquiridos nacionalmente, requeridos para la instalación y puesta en operación de la empresa.
- 4) ITBIS-IVA para la adquisición e importación de insumos y materia prima utilizada en la producción de bienes exentos del ITBIS.

5) Pago del Arancel para la importación de insumos y materias primas utilizados para la producción de bienes, sólo cuando estas no se produzcan en el país, 6) Impuesto de Transferencia Inmobiliaria.

7) Una reducción del 50% del ITBIS-IVA para la adquisición e importación de insumos y materias primas utilizados en la producción de bienes no exentos de ITBIS.

En este mismo sentido, estarán exento de la obligación de retener e ingresar a la Administración Tributaria los pagos al exterior de servicios de innovación tecnológica requeridos por los proyectos exclusivamente durante la construcción y puesta en operación, y, por último, exención del 100% de los impuestos, tasas y derechos de registros relacionados con el aumento de capital y transferencia de partes sociales en las sociedades comerciales amparadas bajo la ley.

Por otro lado, la Ley 12-21 establece un régimen de sanciones ante “faltas graves” y “faltas muy graves” cuando una empresa actúe dolosamente para obtener los incentivos descritos en la ley o en los casos en que las empresas acogidas por la ley, desvíen de manera dolosa el uso para el cual se le concedido las exenciones. Por último, la presente ley creará el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, el cual estará adscrito a la presidencia de la República e integrado por representantes de distintos Ministerios e Instituciones, así como, un representante de cada una de las provincias que integran la Zona Especial.

1.5 Dirección General de Desarrollo Fronterizo.

De acuerdo a Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG, 2015) La Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF), es una dependencia del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, organismo creado en el Decreto 443-00, en el año (2000), con la finalidad de contribuir a fomentar el aprovechamiento agrícola e industrial de las provincias fronterizas: Dajabón, Montecristi, Elías Piña, Independencia, Pedernales, Santiago Rodríguez y Bahoruco. La misma cuenta misión, visión y valores más adelante detallados:

MISIÓN:

Favorecer un desarrollo integral y autónomo de la población de la zona fronteriza, a través de la coordinación y articulación de políticas públicas.

VISIÓN:

Institución que articula esfuerzos y recursos de forma efectiva para el desarrollo sostenible e inclusivo de la frontera, con una gestión transparente eficaz y orientada a resultados.

VALORES:

Compromiso: nos caracterizamos por el esfuerzo y la disposición al trabajo. Equidad: fomentamos el desarrollo fronterizo ofreciendo nuestros servicios sin discriminación. Integridad: actuamos con apego a la verdad, la rectitud y honestidad. Lealtad: velamos por el buen nombre de la institución, defendiendo sus valores y principios dentro y fuera de ella. Solidaridad: "Promover un ambiente de trabajo en equipo, cooperar y actuar en coordinación con las comunidades en condiciones vulnerables" Transparencia: realizamos y promovemos una gestión clara y sin ambigüedad, cumpliendo así con las normas vigentes.

CAPÍTULO II: DE LOS INCENTIVOS FISCALES PARA ZONAS FRONTERIZAS Y SU TRIPLE IMPACTO (SOCIAL, MEDIOAMBIENTAL Y ECONÓMICO).

2.1 Juicios de la Ley 28-01 sobre incentivos fiscales y su triple impacto.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 28-01 se han suscitado muchos comentarios tanto a favor como en contra de la referida legislación. Con la finalidad de poner en contexto esto; más adelante se mostrarán algunas de las afirmaciones más relevantes que giran en torno a la Ley 28-01.

El director ejecutivo del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, Erodís Díaz, ha expresado que el Estado no ha cumplido su rol de crear políticas vinculantes de los sectores privado y público para promover la inversión. Algunos empresarios dicen haber sido afectados por competencia desleal. Y otros se quejan de que “se la han puesto en China” para instalarse y operar (Estévez, 2020).

En ese sentido, cuando había transcurrido un poco más de la mitad de los veinte años de la Ley 28-01, el Observatorio Político Dominicano dio a conocer resultados de una investigación sobre las repercusiones del referido texto legal.

Entre las conclusiones de aquel estudio se indica que la Ley ha servido para dinamizar la economía de las provincias fronterizas y darles mayor presencia, pero no a los niveles esperados. Eso abre oportunidad para integrar acciones que ayuden a lograr el cometido de cara a avanzar tomando en cuenta que el dinamismo económico es buena palanca, pero se necesita mucho más que eso para lograr real desarrollo.

Una recomendación, a partir del referido estudio, es sectorizar los incentivos tomando en cuenta la actividad económica y las características de cada provincia, de forma que sus potenciales mercados se puedan identificar y explotar. Este

aspecto “se cae de la mata”. Ha de recordarse el daño provocado con las imposiciones para “impulsar mejoría” en muchísimos territorios, olvidando que el real desarrollo ha de estar focalizado en viabilizar los potenciales con que se cuenta.

Los especialistas del Observatorio Político Dominicano también han recomendado mayor incidencia estatal para alentar el gasto público destinado a educación, salud e infraestructura. Esto implicaría atender muchas necesidades básicas no resueltas en esa zona del país. De esa manera, mientras se apoya a quienes viven en marginalidad, la población con mejores condiciones aprovecharía las oportunidades representadas por la inversión que resulte atraída por las facilidades sustentadas en la Ley.

En ese sentido La Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) señaló que el impacto de la aplicación de la Ley 28-01 ha sido pobre, ha generado competencia desleal e inseguridad jurídica, por lo que prorrogarla requiere que la misma sea mejorada con el propósito de lograr un mejor resultado, eliminando las distorsiones para el crecimiento sano de la inversión privada en la zona (Alcántara, 2021).

“Los incentivos no deben constituir un logro particular de una empresa por su capacidad de negociación o tamaño, sino un beneficio otorgado a los proyectos que quieran instalarse en la zona fronteriza y que cumplan los requisitos que la Ley establezca”, subrayó la AIRD.

Por otro lado, consideran que la Ley debe fomentar el desarrollo agropecuario, industrial y comercial focalizándose en la zona, aunque con libre comercio a todo el territorio y para las exportaciones.

2.2 Triple Impacto de la Ley 28-01.

La ley 28-01, fue creada con la motivación de mejorar las condiciones de vida de las personas que residen en las provincias de la zona fronteriza del país. Pero son diversos los comentarios de que la ley no ha cumplido a cabalidad con lo que se esperaba en un inicio; es por ello que en lo adelante se procederá a analizar cuál ha sido el impacto social, económico y en materia de medio ambiente en la zona fronteriza; luego de la puesta en circulación de la referida ley.

El viceministro de Planificación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), Pavel Isa Contreras, aseguró que “todos los indicadores económicos y sociales muestran que las provincias de la frontera están y se han mantenido rezagadas en su desarrollo respecto al resto del país” (Polanco, 2021).

El mismo indica que registran menos ingresos, menos inversión, más pobreza, menos negocios, menos servicios básicos y menos bienestar. Desde su punto de vista, esa realidad justifica la necesidad de un esfuerzo especial y robusto de política pública dirigido hacia esos territorios. “La intención de la Ley 28-01 fue revertir eso y fomentar la inversión y los empleos. Otorga amplias exenciones y ventajas tributarias a las empresas clasificadas, con el fin de compensar los altos costos de operar en esas provincias. Sin embargo, ha sido muy contenciosa, porque no pocos perciben que ha sido un cheque en blanco para las empresas acogidas”, apuntó.

Isa Contreras, que es economista y profesor del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (Intec), dijo que adicionalmente se argumenta que no existen controles ni garantías de impactos positivos en el empleo y el bienestar, al tiempo que genera desbalances severos con respecto a empresas no beneficiarias.

Desde el punto de vista del viceministro, el resultado de la desazón ha sido severas dilaciones y obstáculos continuos en su aplicación. “Eso, junto a la débil

infraestructura y falta de servicios básicos en varias provincias, ha contribuido a que la ley haya tenido un impacto positivo, pero bajo”, agregó.

Hay un consenso sobre la necesidad de que las empresas que se instalen en la frontera y generen valor agregado y empleos reciban un tratamiento tributario preferencial. “Sin embargo, también hay consenso en que eso es insuficiente. Para que las inversiones vayan a la frontera se requiere de un plan integral y un programa de inversiones que fortalezca la infraestructura económica y social y los servicios básicos” (Polanco, 2021).

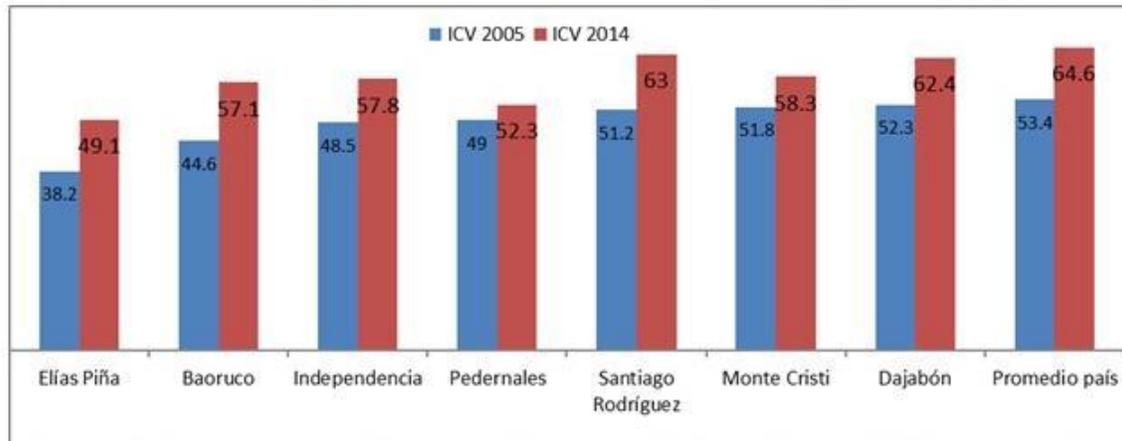
2.2.1 Impacto Social.

Históricamente las provincias de la zona fronteriza del país, se han caracterizado por ser las más pobres y marginadas, denotando la ausencia de políticas públicas encaminadas al desarrollo de esa importante región (Germán, 2015).

La pobreza es una situación multifactorial, cuyas circunstancias específicas hacen difícil su definición universal y su medición. La magnitud de la pobreza de los ciudadanos de la frontera dominicana se puede percibir con cierta facilidad al analizar las características de sus hogares y viviendas, muchos de los cuales presentan profundas particularidades de sub-desarrollo, con condiciones de indigencia que contrastan con la modernidad imperante en pleno siglo xxi (Roa, 2015).

De acuerdo con los mapas de pobreza de República Dominicana de los años 2005 y 2014, las provincias más pobres del país se encuentran en la frontera.

Índice de Calidad de vida (ICV) en las provincias fronterizas, años 2005 y 2014



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Mapa de Pobreza 2005 y 2014, MEPyD.

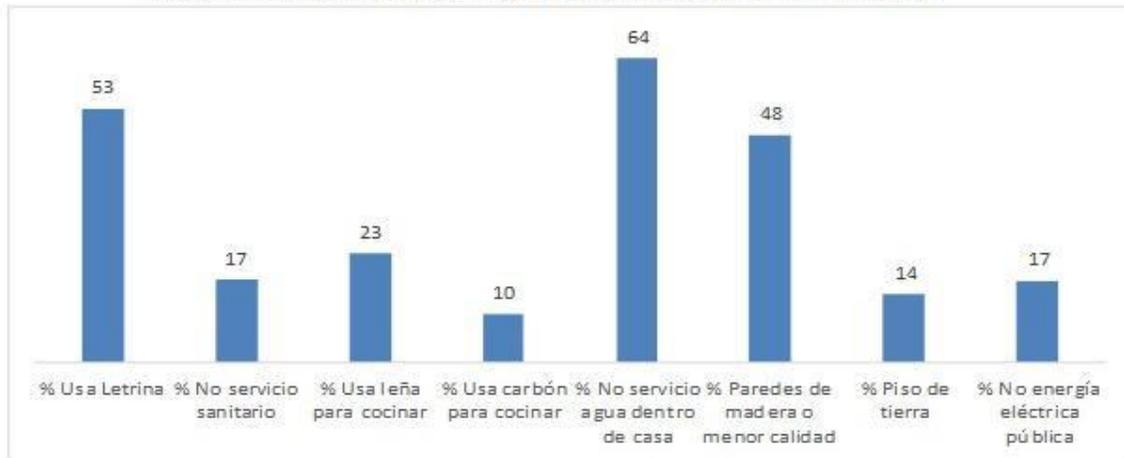
Figura 1: Índice de calidad de vida.

Se observa que la provincia más pobre del país en ambos años es Elías Piña, con un ICV promedio de 38.2 en 2005 y 49.1 en 2014. La provincia fronteriza de más alto ICV para 2005 fue Dajabón (52.3), desplazada en 2014 por Santiago Rodríguez, con un promedio de 63. Las cifras indican que los bajos niveles de calidad de vida de esa región son persistentes: todas las demarcaciones quedan por debajo del ICV promedio del país en ambos años (Roa, 2015).

El siguiente gráfico brinda información sobre algunas características de las viviendas de esta zona. Entre las más impactantes cabe señalar el acceso al servicio sanitario: el 53 % de los hogares aún usa letrina y peor aún, el 17 % no tiene ningún tipo de servicio sanitario. En cuanto al combustible que utilizan para cocinar, el 23 % todavía cocina en leña y el 10 % con carbón.

El 64 % de los hogares de la frontera no tiene servicio de agua dentro de la casa, el 48 % tiene paredes construidas de madera u otro material de menor calidad y 14 % posee piso de tierra. De igual forma, el 17 % de las viviendas no tiene acceso al suministro público de energía eléctrica, por lo que sus habitantes tienen que suplir sus necesidades de alumbrado con el uso de lámparas de gas (propano o kerosene) o abastecerse de una planta eléctrica propia.

Características de los hogares y viviendas de la zona fronteriza



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda de la ONE.

Figura 2: Características de los hogares de la zona fronteriza.

Esas deprimentes condiciones reflejan el nivel de vulnerabilidad de una gran cantidad de personas que está expuesta a contraer diversas enfermedades intestinales y respiratorias, así como el gran daño que se le hace al medio ambiente con la deforestación que causa la tala de árboles utilizados para encender los fogones y anafes, sin dejar de lado la incidencia de incendios forestales.

Las mermadas condiciones de vida de dicha región y las pocas oportunidades de desarrollo económico que presenta la zona provocan que muchos de sus habitantes emigren a otras ciudades en busca de mejoría.

Con la implementación de la ley 28-01 sobre incentivos fiscales en la zona fronteriza, se esperaba un impacto positivo en los aspectos económicos y sociales dentro de la zona fronteriza. Ayudando a la creación de programas para el desarrollo e inversión en la explotación de los recursos que se encuentran en dicha región, dando como consecuencia el repoblamiento, el crecimiento en el desarrollo económico y la disminución de la pobreza en la región que es de gran trascendencia para el pueblo dominicano (Mercedes, Almánzar, & Ruiz, 2018)

En ese sentido la Ley de Desarrollo Fronterizo no ha surtido el resultado esperado, ya que las empresas que gozan de las exenciones fiscales han sido las verdaderas beneficiarias de la citada ley. Las provincias de la zona fronteriza siguen siendo las más pobres del país, a pesar de la implementación de la ley. El bajo nivel de desarrollo presente en la zona fronteriza provoca que los cordones de miseria se extiendan y se incremente la delincuencia en las grandes ciudades receptoras del flujo migratorio (Mercedes, Almánzar, & Ruiz, 2018).

Contrario a esto último la Ley 28-01, ha dado resultados positivos en materia de mortalidad, esto se ve evidenciado en el estudio sobre La dinámica demográfica de la zona de frontera de la República Dominicana realizado por Santana y Vélez (2018) La tasa general de mortalidad en las provincias de zona de frontera decrece 0.2% promedio anual desde 2001, contrario al crecimiento de 1.5% para todo el país. Pedernales es la provincia con mayor decrecimiento, con 6.0% promedio anual, entre otras 8 provincias que decrecen a nivel nacional, e igualmente Santiago Rodríguez y Elías Piña. Pedernales (2do a nivel nacional), Elías Piña (4to) e Independencia (6to), registran menores números de muerte por cada 1,000 habitantes.

La combinación del comportamiento en las tasas que genera la tendencia poblacional en las provincias de la frontera y del país en general, implica cambios en la estructura etaria en el mediano y largo plazo, aumentando la población de los grupos de inactivos (menores de 15 años y mayores de 65 años). En el corto plazo, la zona de frontera registra un cambio favorable en la relación de dependencia, pasando de 8 a 6 inactivos por cada 10 activos, por efecto del bono demográfico (Santana & Velez, 2018).

En ese mismo sentido la tasa general de fecundidad de las provincias de la zona fronteriza también decrece bastante se estima que baja un 4.7% promedio anual entre 2001 y 2016, superior a la caída de 3.3% que se registra a nivel nacional; en el ranking de decrecimiento poblacional del país, las provincias fronterizas ocupan

las primeras posiciones: Independencia (2do), Bahoruco (3ro), Pedernales (5to), Elías Piña (7mo) y Montecristi (8vo). En términos absolutos, Pedernales e Independencia registran los menores nacimientos por cada 1,000 mujeres en edad fértil (15-49 años) en 2016, con 27 y 28 nacimientos respectivamente. La provincia de Santiago Rodríguez es la excepción, con 64 nacimientos por cada 1,000 mujeres en edad fértil, colocándose en la 4to posición con mayor número de nacimientos del país.

Aunque en relación a las provincias fronterizas son expulsoras de población, tienen mayor salida de población hacia otros puntos del país que entrada, todas las provincias de la zona registran tasas de emigración interna superiores al total nacional. Elías Piña es la provincia del país con mayor tasa de emigración y mayor saldo negativo de migración interna, lo que explica la pérdida significativa de población en el periodo 2005-2010 (Santana & Velez, 2018).

2.2.1.2 Desarrollo académico en las provincias de la frontera.

La educación, además de ser un derecho fundamental, es una herramienta para el desarrollo social y económico de los territorios. En consecuencia, es imprescindible en el marco de la EDZF el análisis de la cobertura educativa, como punto inicial en la materialización de este derecho y como parte de las intervenciones enfocadas hacia la mitigación de desigualdades sociales (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), 2021).

Según afirmaciones de Arias (2021) En la zona Fronteriza la oferta de formación técnico profesional es muy baja. La demanda que presenta el sector privado no se corresponde con lo que se está ofertando actualmente en el territorio

La formación técnico profesional es muy baja en la zona fronteriza, donde sólo hay 17 centros educativos del Ministerio de Educación de esta modalidad y siete centros del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

El dato lo arroja el estudio “El Monitor de la Frontera”, publicado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, que analiza este aspecto particular de política pública para la zona fronteriza. Elías Piña y Montecristi destacan por ser las provincias con menor cantidad de personas con formación técnica.

En las provincias de esta zona, la mayor parte de las familias profesionales (oficios) demandados por el sector privado se corresponden con actividades económicas propias del territorio, en particular, la agropecuaria, transporte y logística, y el comercio.

No obstante, el análisis de la alineación de la oferta técnica arroja que la demanda que presenta el sector privado no se corresponde con lo que se está ofertando actualmente en el territorio.

En ese orden, 10 de las 19 profesiones técnicas ofrecidas por el MINERD no tienen alineación con la demanda del sector privado de 5 provincias fronterizas. Igualmente, 8 de los 16 oficios ofrecidos por el INFOTEP (incluyendo la oferta de cursos móviles) no tienen correspondencia con la demanda en el sector privado de 5 provincias fronterizas.

De acuerdo al estudio, mejorar la calidad de la educación en el territorio es una prioridad en el marco de la Estrategia de Desarrollo de la Zona Fronteriza, señalando que los resultados del aprendizaje están condicionados por factores como el desempeño docente, la educación de los padres, el nivel socioeconómico y el contexto en el que se imparten los conocimientos.

La investigación del Ministerio de Economía agrega que, en el territorio, una menor tasa de cobertura trae consigo consecuencias de carácter social e individual importantes, dado que implica que existe una población que no está siendo parte

de los procesos de escolarización necesarios para en el futuro ejercer el desenvolvimiento social y productivo en condiciones de equidad (Tejada, 2021).

2.2.1.3 Servicios Sociales.

La zona fronteriza, es una de las afectadas en cuanto al desarrollo de los servicios sociales.

Según un boletín emitido por el Ministerio de Economía, Planificación & Desarrollo (MEPyD) (2020). Las provincias fronterizas reportan la menor penetración de internet fijo del país, pese a evidenciar un aumento en el año 2019 en las provincias de la parte fronteriza norte -Santiago Rodríguez (10.1%); Dajabón (6.4%) y Montecristi (5.1%).

Variación acumulada de penetración del internet fijo % de hogares, en puntos porcentuales de 2011 a 2019.	
Santiago Rodríguez	10.1%
Dajabón	6.4%
Montecristi	5.1%
Bahoruco	4.4%
Pedernales	2.9%
Elías Piña	2.1%
Independencia	1.2%

** Fuente: Elaboración propia con datos del 2019 a junio, cálculos en base a INDOTEL*

Tabla 1: Variación acumulada.

La evolución de la penetración de internet en los hogares de la zona de frontera se alinea al compromiso país de ampliar la disponibilidad de tecnologías de información y comunicación que asienta la meta 3.13 de la Estrategia Nacional de Desarrollo y meta 9.5.c de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Además, el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario destina RD\$13.6 millones para apoyar la actividad ganadera de Dajabón con la finalidad de aumentar la productividad a través de mejoras de infraestructura y biotecnología. Se trata de un préstamo concedido a la Asociación de Ganaderos que beneficia a 158 productores de leche y 8 mil habitantes de diversas comunidades de la provincia.

2.2.2 Impacto Económico.

Según los números que maneja Isa Contreras, menos de 100 empresas se benefician de las exenciones concedidas por la ley. “Entre 2012 y 2018 el efecto neto total promedio anual (directo e indirecto) en valor neto producido (valor agregado) fue equivalente a 0.37% del producto interno bruto (PIB)” (Polanco, 2021).

El estudio que realizó el profesional de la economía establece que las empresas acogidas a la ley apenas generaron 8,000 empleos directos, aunque los indirectos suman 28 mil. “Además, los efectos se concentraron en muy pocas empresas y territorios. Elías Piña, Batoruco, Independencia y Pedernales no se han beneficiado”, advirtió.

Corcino (2018) explica que este régimen tuvo buenas intenciones de parte del Estado, pero genera distorsiones y ventajas que sitúan al sector productivo de República Dominicana en franca desventaja frente a las empresas instaladas en esa zona y las que estarían por instalarse en otras áreas del territorio nacional, además de no haber disminuido la pobreza ni la desigualdad, esta ley sólo ha servido para mermar los ingresos del Estado, permitiendo que algunas empresas se aprovechen de un paraíso fiscal para competir deslealmente con industrias similares ubicadas en otras zonas.

2.2.3 Impacto Medioambiental.

A través del análisis realizado por Castro, Hernández, Peña, & Wazar (2016) se diagnosticó que, la zona de frontera presenta un fuerte deterioro medioambiental con una considerable merma de la foresta, por la situación de alto nivel de pobreza y una débil gobernabilidad para la protección de los recursos naturales y enfrentar los efectos del cambio climático.

El uso irracional de los suelos en la agricultura de subsistencia y del carbón o leña como fuente de energía, ha aumentado progresivamente la deforestación, impactando la erosión de los suelos y la capacidad de filtrado de las cuencas fluviales hacia el suelo y el subsuelo, en un agotamiento de los ríos, que desaparecen en periodos de sequía.

En el lado de la República Dominicana la situación se ha ido revirtiendo a partir de un programa de recuperación que logró ampliar de 12% a 39.7% el total de la superficie boscosa, aunque la mejoría es más lenta en las provincias de la frontera; mientras que en Haití la situación es muy compleja, ya que la cubierta forestal representó en 2013 sólo el 3.6% del total de la superficie boscosa, según datos del Banco Mundial.

El drenaje ácido de la minería degrada severamente la calidad del agua de la zona de la frontera y puede convertirla en inservible. Una mina generadora de ácido tiene el potencial para causar un impacto devastador a largo plazo en las fuentes de agua y la vida acuática; la contaminación vuelve inservibles a las aguas para el uso doméstico y las actividades de la agricultura y la ganadería.

En la zona de la frontera, el impacto podría alcanzar mayor nivel debido a que la contaminación del agua local es un problema generalizado; hay un manejo inadecuado de residuos sólidos y el saneamiento y tratamiento de aguas residuales

es deficiente, a ambos lados de la frontera los ríos muestran altos niveles de contaminación visible (basura, agua sucia, etc.).

2.3 Exenciones e incentivos fiscales para las zonas fronterizas de América Latina.

Un incentivo fiscal, es un estímulo en forma de bonificaciones en el pago de ciertas obligaciones tributarias que se concede a los sujetos pasivos de dichos tributos para promover la realización de determinadas actividades consideradas de interés por parte del sector público. Gracias a este tipo de estímulos los inversionistas locales y extranjeros pueden beneficiarse de exoneraciones totales y parciales para el pago de distintos impuestos (Mercedes, Almánzar, & Ruiz, 2018).

La idea de brindar incentivos fiscales a las empresas que operen en las zonas fronterizas, no inicio en la República Dominicana, sino que es una estrategia que ha sido utilizada en numerosos países con la finalidad de disminuir los niveles de pobreza de dichas zonas: Para conocer más sobre este tema procedemos a analizar las legislaciones más importantes que han surgido en América Latina, sobre este tema:

2.3.1 Ley Federal de Zonas Económicas Especiales “México” (2016).

México cuenta con una ley para promover el desarrollo fronterizo de su país, esta es la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales que tiene como objeto el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales para impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población (Mercedes, Almánzar, & Ruiz, 2018).

Esta ley brinda una serie de beneficios y facilidades a las personas físicas o jurídicas, Administradores Integrales o Inversionistas que se acojan a la misma, entre los que están: beneficios fiscales, aduaneros y financieros, así como facilidades administrativas e infraestructura competitiva, entre otras condiciones especiales.

Sin embargo, a diferencia de lo establecido en la ley 28-01 sobre incentivos fiscales en Zona Fronteriza, En México la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales indica que los beneficios fiscales se deberán establecer en materia de contribuciones que se consideren necesarios para impulsar el establecimiento y desarrollo de la Zona. Los beneficios serán temporales y, en su caso, el monto de la desgravación o descuentos de las contribuciones se otorgarán de manera decreciente en el tiempo.

La Ley Federal de Zonas Económicas Especiales establece los beneficios que otorgue el Ejecutivo Federal, deberán tener como mínimo una duración de ocho años.

En materia del impuesto al valor agregado los beneficios fiscales tendrán como propósito desgravar los bienes que se introduzcan a dichas Zonas, así como los servicios que se aprovechen en las mismas, cuando esas actividades se lleven a cabo por empresas residentes en México, actividades que estarán afectas a la tasa de 0%. Cuando los bienes que se introduzcan a las Zonas provengan del extranjero no deberán estar afectos al impuesto mencionado. Tratándose de extracción de bienes de las Zonas para introducirse al resto del país, dicha introducción estará afecta a la tasa general de pago.

Si se extraen los bienes y se destinan al extranjero, tal operación no tendrá efecto alguno en el impuesto al valor agregado. Tratándose de las actividades que se realicen al interior de las Zonas no se considerarán afectas al pago del impuesto al valor agregado y las empresas que las realicen no se considerarán contribuyentes

de dicho impuesto, por lo que hace a dichas actividades. En materia del impuesto sobre la renta, los beneficios fiscales deberán promover la inversión productiva, la formación de capital humano y la capacitación de los trabajadores, de forma que se impulse la generación de empleo de alto valor agregado y la elevación de las remuneraciones de los trabajadores empleados en las Zonas.

2.3.2 Ley Pyme “Argentina” (2016)

Argentina el 13 de Julio de 2016 promulgó la Ley Pyme, con una propuesta que busca reconocer grandes beneficios fiscales para zonas fronterizas, que son útiles para disminuir las irregularidades en estas zonas (Mercedes, Almánzar, & Ruiz, 2018).

La Ley Pyme da a conocer una serie de medidas como:

- La eliminación de la ganancia mínima presunta a partir de 2017.
- La deducción del impuesto a las Ganancias sobre nuevas inversiones.
- La posibilidad de tomar como pago a cuenta de ganancias el 100% del impuesto al cheque.
- El pago del IVA en 90 días.
- El consentimiento de estabilidad tributaria hasta el 2018.
- El aumento de los subsidios a los salarios.
- La colocación de un artículo que tendrá en cuenta la situación de las zonas de frontera que están sufriendo los efectos negativos de las anomalías con los

países limítrofes en el tipo de cambio y en la presión impositiva.

2.3.3 Ley 191 “Colombia” (1995)

Colombia fue uno de los países pioneros en legislar en favor de las zonas fronterizas; creando en el año 1995 la Ley 191, la cual tiene como finalidad cumplir los siguientes objetivos:

- Protección de los Derechos Humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las Zonas de Frontera.
- Fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que adelanta Colombia con los países vecinos y eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas, inspirados en criterios de reciprocidad.
- Creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las Zonas de Frontera, especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera.
- Construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera para su desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional.
- Prestación de los servicios necesarios para la integración Fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud.

- Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente.
- Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el desarrollo fronterizo.
- Fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales Fronterizas y de los organismos del Estado que actúan en las Zonas de Frontera.
- Buscar la cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales, la integración de los organismos policiales, investigativos y de seguridad a fin de combatir la delincuencia internacional.

Entre los beneficios que brinda la referida ley están los siguientes:

No están sometidos a la retención “las divisas obtenidas por venta realizadas en zona de frontera por los comerciantes establecidos en las mismas, siempre y cuando cumplan con el reglamento” (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), 2013)

Están excluidos de IVA los alimentos de consumo animal que se importen de los países colindantes a los departamentos de Vichada, Guajira, Guainía y Vaupés, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo local en esos Departamentos.

Así como el combustible para aviación que se suministre para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga con destinos a los departamentos de Guainía, Amazonas, Vaupés, San Andrés Islas y Providencia, Arauca y Vichada.”. En ese mismo orden están exentos de IVA los productos que se compren o introduzcan al departamento del Amazonas en el marco de los convenios colombo-peruanos y el convenio con la República Federativa de Brasil.

2.4 Ventajas de crear una empresa en la zona fronteriza.

“Los beneficios de hacer negocios en República Dominicana atraen a posibles inversionistas de todo el mundo” (Biz Latin Hub Group, 2020).

Como país con una cultura, historia y clima de negocios único, República Dominicana tiene mucho que ofrecer. Como parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA) y otros tratados con Norteamérica y la Unión Europea, el país ha abierto su mercado a empresas extranjeras y nuevas oportunidades de desarrollo.

Aunado a esto, República Dominicana recibe uno de los mayores fondos europeos para infraestructura y desarrollo que muestra un gran potencial para facilitar negocios futuros.

En ese sentido, además de los beneficios que conlleva crear una empresa bajo el amparo de la Ley 28-01, existen otros incentivos agregados los cuales se expresan a continuación:

Según informes brindados por Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (2019) En relación a las empresas acogidas bajo la Ley 28-01, los incentivos están establecidos en el artículo 24, de la Ley 8-90 (1990). Las operadoras de zonas francas y las empresas establecidas dentro de ellas, están protegidas bajo el régimen aduanero y fiscal y en consecuencia reciben el 100% de exención sobre los siguientes pagos:

1. Del pago del impuesto sobre la renta establecido por la Ley No.5911, (1992) y sus modificaciones, referentes a las Compañías por Acciones.

2. Del pago de impuestos sobre la construcción, los contratos de préstamos y sobre el registro y traspaso de bienes inmuebles a partir de la constitución de la operadora de zona franca correspondiente.
3. Del pago de impuestos sobre la constitución de sociedades comerciales o de aumento del capital de las mismas.
4. Del pago de impuestos municipales creados que puedan afectar estas actividades.
5. De todos los impuestos de importación, arancel, derechos aduanales y demás gravámenes conexos, que afecten las materias primas, equipos, materiales de construcción, partes de edificaciones, equipos de oficina, etc., todos ellos destinados a: Construir, habilitar y operar en las zonas francas.
6. De todos los impuestos de exportación o reexportación existentes, excepto los que se establecen en los Acápites f) y g) del Artículo 17 de la Ley.
7. De impuestos de patentes, sobre activos o patrimonio, así como el impuesto de transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS).
8. De los derechos consulares para toda importación destinada a los operadores o empresas de zonas francas.
9. Del pago de impuestos de importación, relativos a equipos y utensilios necesarios para la instalación y operación de comedores económicos, servicios de salud, asistencia médica, guardería infantil, de entretención o, amenidades y cualquier otro equipo que busque el bienestar de la clase trabajadora.

10. Del pago de impuestos de importación de los equipos de transporte que sean vehículos de carga, colectores de basura, microbuses, minibuses para el transporte de empleados y trabajadores hacia y desde los centros de trabajo previa aprobación.

2.5 Inversión pública en la zona de la frontera.

Según lo que establece la Constitución De La República Dominicana (2010) en la Sección II: Del Régimen De Seguridad Y Desarrollo Fronterizo.

Artículo 10.- Régimen fronterizo. Se declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la Zona Fronteriza, su integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano. En consecuencia:

- 1) Los poderes públicos elaborarán, ejecutarán y priorizarán políticas y programas de inversión pública en obras sociales y de infraestructura para asegurar estos objetivos;
- 2) El régimen de adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la Zona Fronteriza estará sometido a requisitos legales específicos que privilegien la propiedad de los dominicanos y dominicanas y el interés nacional.

En cumplimiento con lo anteriormente expresado, el MEPyD (2021) ha programado nuevas inversiones en el sector fronterizo para el 2021, esto con la finalidad de dar cumplimiento a los lineamientos de la Constitución Dominicana. Entre estas nuevas inversiones estarán las siguientes:

1. Para la protección ambiental, se creará el proyecto de recuperación de cuencas hidrográficas, este será el de mayor peso presupuestario en el territorio, que comprende a las provincias de Bahoruco, Elías Piña e Independencia.

2. En el ámbito cultural, la principal inversión comprende la construcción del monasterio de las Carmelitas, en Santiago Rodríguez.

3. En el ámbito vial, se destinará una intervención que comprende la construcción de la carretera Enriquillo a Pedernales. De igual manera se contemplan mejoras viales en Monte Cristi, Santiago Rodríguez, Elías Piña y Bahoruco.

En ese sentido además de las inversiones previamente señaladas también se realizarán las siguientes:

Principales proyectos programados para el 2021- por las instituciones de seguridad social.			
Provincia	Institución	Proyecto	Monto
Bahoruco.	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales.	Construcción de Centros de Desarrollo de Capacidades.	RD\$9,599,900
Pedernales.	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales.	Construcción de Centros de Desarrollo de Capacidades.	RD\$9,505,000
Elías Piña.	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales.	Construcción de Centros de Desarrollo de Capacidades.	RD\$4.877,204

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo MEPyD (2021).

Tabla 2: Principales proyectos programados para el 2021- por las instituciones de seguridad social.

Principales proyectos programados para el 2021- por el gobierno central.			
Provincia	Institución	Proyecto	Monto
Bahoruco, Elías Piña e Independencia.	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.	Recuperación de la Cobertura Vegetal en Cuencas Hidrográficas.	RD\$613,350,433
Pedernales.	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.	Recuperación de la Cobertura Vegetal en Cuencas Hidrográficas.	RD\$342,000,966
Montecristi.	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.	Recuperación de la Cobertura Vegetal en Cuencas Hidrográficas.	RD\$117,000,000
Santiago Rodríguez.	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.	Recuperación de la Cobertura Vegetal en Cuencas Hidrográficas.	RD\$95,000,000
Elías Piña.	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.	Recuperación de la Cobertura Vegetal en Cuencas Hidrográficas.	RD\$62,319,309

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo MEPyD (2021).

Tabla 3: Principales proyectos programados para el 2021- por el gobierno central.

CAPÍTULO III: REPERCUSIÓN DE LA LEY 28-01 EN LA ECONOMÍA DOMINICANA.

3.1 Resultados de la ley 28-01.

Según lo expresado por Santana (2018, págs. 3, y 4) Bajo el régimen de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, para el año 2017 se encontraban en operación 81 empresas, 72 de las cuales (89%) se han establecido en las provincias de la parte norte de la frontera: Montecristi, Dajabón y Santiago Rodríguez, mientras que en la parte sur de la frontera se encuentran las 9 empresas restantes.

El efecto diferenciado producido por el incentivo entre la parte norte y sur de frontera responde a la lógica comercial que introduce el comercio transfronterizo que opera en la parte norte. El 46.6% de las exportaciones dominicanas hacia Haití, compuestas por productos de zonas francas, se realiza en el cruce norte Dajabón-Ounaminthe; y fuera de este renglón, tiene lugar el comercio informal que supera más de dos veces el comercio formal.

Inversión.

La inversión atraída por el régimen especial de la Ley 28-01 se ha incrementado un promedio anual de 24% entre 2004-2016, con contribuciones importantes para la industria (28%) y los servicios (25%). A nivel local, el 51% de la inversión se localiza en la provincia de Montecristi, y un 45% en Santiago Rodríguez. El monto de la inversión alcanza RD\$2,468 millones en 2017, registrando una disminución del 3.4%, debido a la caída de 7% en el sector industrial y 1.5% en los servicios.

Las empresas activas clasificadas por actividad ECONÓMICA en el gráfico No. 2, se distribuyen en: Veinticinco (25 %) en el sector Manufactura (Bebidas gaseosas y alcohólicas, puertas, pampers, snacks, pallets, láminas metálicas, zinc, motocicletas, agua potable...; Sesenta (60 %) en el sector Agroindustria (Banano convencional y orgánico, factoría de arroz, producción casabe y de alimento para

animales) y el sector Agropecuario (Ganadería, agroforestería, rubros agrícolas diversos); el catorce (14 %) en el sector Servicio (Hoteles, Cable TV, Clínicas y distribuidoras de productos), y un uno (1%) en el sector Minería (Exportación de material para medicamentos y gaseosas).

La inversión amparada por el régimen de exenciones que incentiva el desarrollo de la zona fronteriza registra entre 2006 y 2016, una mayor concentración en actividades de la industria manufacturera (72%), con mayor participación en la rama de elaboración de bebidas; procesamiento de carne; y fabricación de madera, papel y cartón. Le siguen las empresas del sector agropecuario, concentradas en un 79% en cultivo de productos tradicionales y cereales.

Al comparar el desempeño de la inversión en relación con los volúmenes atraídos por otros regímenes especiales de tributación, se constata que el 88% de la inversión en la zona de frontera se encuentra amparada por la Ley 28-01, localizada en Montecristi, Santiago Rodríguez, Dajabón e Independencia -cuatro de las siete provincias que comprende la zona especial de desarrollo.

Empleo.

La ocupación formal de las empresas acogidas bajo la ley 28-01 representa aproximadamente el 31% de la ocupación generada por los regímenes especiales, alcanzando un total de 6,876 empleos. De 2006 a 2016 el empleo local se incrementó un 18% promedio, con un mayor alcance en las provincias de Montecristi, Santiago Rodríguez y Dajabón.

El 50% del empleo se concentra en el sector de la industria (incluyendo construcción y minería); y desagregado por actividad, 22% es generado por la agropecuaria, y el resto en el sector de servicios, donde la mayor participación en el empleo la concentra el comercio.

La evolución de empleos o tendencia de crecimiento, en los últimos dos años, en la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, ha experimentado un crecimiento moderado, registrándose un incremento de alrededor de un dos (2) por ciento, en el año 2019, con relación a los años 2017-18. Pese al decrecimiento de las empresas activas y la paralización de los permisos de operación de nuevas empresas (Observatorio de Empresas Fronterizas, 2019).

La generación de empleos de las empresas activas clasificadas, a octubre del 2019, con el 42 % de las empresas inspeccionadas, asciende a la cantidad de 10,391 empleos, directos e indirectos. La provincia Montecristi concentra la mayor cantidad de empleos, con 6,203, entendible por la gran cantidad de empresas: Agroexportadora, agropecuaria y de manufactura, seguido de Santiago Rodríguez que registra 2,886, por la presencia de Kola real y de empresas como Megaplast y la Enea. La provincia Dajabón con 821, Elías Piña con 210, Independencia con 187 y Bahoruco con 84 empleos.

Empleos bajo el amparo de la Ley 28-01.	
Provincia.	Empleomanía.
Montecristi.	6,203.
Santiago Rodríguez.	2,886.
Dajabón.	821.
Elías Piña.	210.
Independencia.	187.
Bahoruco.	84.
Total: 10,391.	

Tabla 4: Empleos bajo el amparo de la Ley 28-01. Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Empresas Fronterizas (2019).

La instalación de nuevas empresas en la zona fronteriza tiene una repercusión favorable para el desarrollo de la región, no solo por los puestos de trabajo que

crean directamente, sino también por los empleos indirectos que generan, los cuales ayudan a dinamizar la economía de la zona (Roa, 2015).

Las empresas activas pagaron RD\$ 175,247,670.70 en TSS/nómina; RD\$ 1,360,657,177.66 en nómina de empleados en año 2019; compras locales por el orden de los RD\$ 4,078,008,176.48, y un sacrificio fiscal por concepto de Itbis por un valor de RD\$ 690,350,430.60 y de impuestos por un valor de RD\$ 1,582,910,682.21

Ventas

El comportamiento de las ventas sigue el patrón de la inversión, alcanzado la industria la mayor proporción (62%), seguido por el 22% de las ventas agropecuarias. Entre 2007 y 2017, las ventas aumentaron un 17% promedio anual, con el mayor crecimiento de la agropecuaria, actividad tradicional de la zona. Las ventas reportadas a 2017 ascienden a RD\$18,385 millones, representativo del 79% del total de las ventas realizadas por empresas amparadas bajo regímenes especiales.

El mayor volumen de ventas corresponde a las empresas procesadoras (sector industria): elaboración de bebidas (36%); otras industrias manufactureras (15%); y fabricación de productos de madera, papel y cartón (3%).

Finalmente, según afirmaciones de Reyes (2021) para lograr mejorar la situación existente en la zona fronteriza y asegurar un desarrollo sostenible a largo plazo se necesita una estrategia de Gobierno, que el Consejo aplique bien la legislación y que a través de los mecanismos pertinentes se pueda hacer una promoción agresiva para instalar empresas en la franja fronteriza; que nuestros empresarios y los inversionistas extranjeros vean una oportunidad. De esa forma, además del impacto en el empleo y la generación de riquezas, se puede aprovechar el mercado virgen que existe del otro lado de la frontera de casi 12 millones de personas y aumentar la capacidad de exportación de República Dominicana.

3.2 Impacto de la Ley 28-01 en las recaudaciones fiscales.

En palabras de Thomas & Jiménez (2018) Las exenciones podrían considerarse el origen del mal en lo que se refiere al problema tributario y presupuestario del país (déficit fiscal), ya que sin lugar a duda si se avocara a hacer una mínima revisión al listado de privilegio económico y tributario que otorga el estado en su mayoría para beneficiar a grupos empresariales, se notaría que el déficit se eliminaría con suma facilidad. Solo desmontando el 50% de las exenciones se lograría eliminar el déficit fiscal sin tener que endeudar más al país.

Para el 2021 el Estado dominicano dejará de recaudar unos 209,657.1 millones de pesos por la aplicación de exenciones tributarias que benefician, sobre todo, a las empresas de zonas francas, a las generadoras eléctricas, al turismo y a la minería. Se trata de una cifra equivalente al 4.28 % del Producto Interno Bruto que no ingresará al fisco este año debido a la aplicación de 39 leyes y disposiciones legales que benefician a personas y empresas con la exoneración de impuestos (Tejero, 2021).

En tal sentido, es importante prestar atención a la composición del gasto tributario de República Dominicana, ya que existen 30 disposiciones legales que otorgan incentivos tributarios a distintos sectores (Roa, 2015).

En relación al impacto en las recaudaciones fiscales provocado por la Ley 28-01 sobre desarrollo fronterizo, este está representado por la pérdida de beneficios fiscales que enfrenta la nación anualmente, con la finalidad de incrementar las inversiones en las provincias de la frontera dominicana.

Esta forma de incentivo, se realiza para mejorar la calidad de vida de los residentes de la zona fronteriza. Pero con ella también se agrede de manera directa a la recaudación fiscal. Por lo que la ley tiene un impacto negativo en materia de recaudación de impuestos y positivo en materia de desarrollo fronterizo.

3.2.1 Sacrificio fiscal concerniente a los años 2019 y 2020.

Según el manual anual 2019 realizado por el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) (2019) Durante el año 2019 la Dirección General de Impuestos Internos recaudó un total de RD\$486,914.0 millones, presentando así un aumento de RD\$56,285.2 millones por encima de lo recaudado en el año anterior, para un crecimiento de 13.1%. Esto representa un cumplimiento del 99.3%.

Cabe destacar que un total de RD\$9,714.4 millones corresponden a ingresos extraordinarios, tales como ganancias de capital, acuerdos transaccionales, indexación de los montos del Impuesto Específico de Alkoholes y Tabaco, así como los efectos marginales de la Ley 253-12 (2012) sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad.

Pero cabe señalar, que las empresas acogidas por la Ley 28-01, no representan un beneficio fiscal, sino que significan un sacrificio fiscal considerable para el país.

Empresas divididas por provincia.	
Provincia	Empresas
Montecristi	45
Santiago Rodríguez;	12
Dajabón	12
Bahoruco	5
Independencia	2
Elías Piña	1

Tabla 5: Empresas divididas por provincia. Fuente: Elaboración propia.

Las empresas Activas clasificadas bajo el Régimen de Desarrollo Fronterizo, registradas y actualizadas a octubre del 2019, en cada provincia, son: Setenta y siete (77) empresas: Cuarenta y cinco (45) en Montecristi; doce (12) en Santiago

Rodríguez; doce (12) en Dajabón; cinco (5) en Bahoruco, dos (2) en Independencia y una (1) en Elías Piña (Observatorio de Empresas Fronterizas, 2019). De este listado de empresas se desprende el siguiente sacrificio fiscal, concerniente a los años 2019 y 2020.

Sacrificio fiscal concerniente a los años 2019 y 2020.		
Mes	Años	
	2019	2020
Enero	RD\$81,113,115.90	RD\$83,500,882.57
Febrero	RD\$40,779,099.68	RD\$39,544,630.06
Marzo	RD\$44,432,119.44	RD\$52,089,480.37
Abril	RD\$47,076,194.33	RD\$27,293,877.51
Mayo	RD\$45,228,301.86	RD\$58,231,353.33
Junio	RD\$30,948,897.81	RD\$56,035,429.43
Julio	RD\$47,434,141.30	RD\$45,048,951.21
Agosto	RD\$93,167,036.00	RD\$42,678,079.34
Septiembre	RD\$41,565,567.68	RD\$58,895,231.57
Octubre	RD\$12,569,639,949.09	RD\$36,104,577.34
Noviembre	RD\$46,865,600.91	RD\$44,346,846.02
Diciembre	RD\$81,624,891.52	RD\$116,471,758.15
Total	RD\$13,169,874,915.52	RD\$632,947,219.39

Fuente: Elaboración propia, con datos del Departamento de Incentivos y Fiscalización de Empresas en la Zona Fronteriza del CCDF (2019 y 2020).

Tabla 6: Sacrificio fiscal concerniente a los años 2019 y 2020.

Según lo que muestra la tabla, el año 2019 tuvo un sacrificio fiscal de RD\$13,169,874,915.52 el cual fue muy superior al del año 2020 el cual tuvo un sacrificio fiscal de RD\$632,947,219.39. Lo que significó una disminución de RD\$12,536,927,696.13.

3.3 El gasto tributario y la Ley núm. 28-01

En palabras de Roa (2015) El beneficio que han recibido las provincias de la zona fronteriza gracias a la Ley núm. 28-01, ha significado un gasto para el país, el cual es medido a través de la participación de las exenciones a la Ley de Desarrollo Fronterizo en las estimaciones del gasto tributario (GT) de la nación.

Según los datos de la Dirección de General de Impuestos Internos (DGII) citada por (Roa, 2015), desde 2009 a 2015 la Ley de Desarrollo Fronterizo le ha costado al país \$12,432.7 millones de pesos, significando eso el 1.6 % del gasto tributario total para ese período y el 0.09 % del PIB, tal como lo refleja la siguiente tabla, en la que se presentan también los datos de este tipo de gasto a escala general.

Año	Gasto tributario destinado a la Ley núm. 28-01			Gasto tributario total país	
	Total Millones RD\$	% del GT total	% del PIB	Millones RD\$	% del PIB
2009	2,618.4	2.5	0.15	104,778.2	5.9
2010	258.2	0.2	0.01	104,691.4	5.8
2012	5,349.7	4.5	0.23	118,882.7	5.0
2013	1,913.5	1.3	0.08	147,188.7	5.9
2014	1,078.6	0.6	0.04	181,455.2	6.6
2015	1,214.3	0.6	0.04	201,751.9	6.7
Total/promedio	12,432.7	1.6	0.09	858,748.1	6.0

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Figura 3: Gasto tributario estimado.

De este gasto tributario, el sector industrial, amparado por la Ley núm. 392-07 (2007) sobre Competitividad e Innovación Industrial, también ha obtenido beneficios de las exenciones, reflejando su mayor importancia en el año 2010, cuando fue respaldado con el 6.2 % del gasto tributario. En 2015 este sector representa el 1.4 %, mientras que el apoyo a la Ley núm. 28-01 logró su mejor momento en 2012, con 4.5 % y en la actualidad representa sólo el 0.6 % del gasto tributario. El sector manufactura textil, favorecido por la Ley núm. 56-07 (2007), sobre Cadena Textil y Calzados, es el que menos se ha beneficiado de exoneraciones de impuestos (Roa, 2015).

3.3.1 Gasto tributario en las zonas fronterizas.

En la siguiente tabla, se presenta el gasto tributario para las zonas francas, el sector industrial, la Ley núm. 28-01 y la manufactura textil durante el período 2009-2015 (Roa, 2015, pág. 26).

Gasto tributario estimado por sectores beneficiados (2009-2015)						
Sector	Años					
	2009	2010	2012	2013	2014	2015
Zonas francas	5.3	4.0	30.8	27.8	25.3	18.7
Industrial	2.7	6.2	5.1	3.5	2.9	1.4
Desarrollo fronterizo	2.5	0.2	4.5	1.3	1.2	0.6
Manufactura textil	0.6	0.1	2.2	0.4	0.3	0.2

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Tabla 7: Gasto tributario estimado por sectores beneficiados

Estos cuatro sectores tienen en común que son operados por instituciones empresariales de índole privada, tanto de capital nacional como extranjero o mixto. Se observa que el sector zona franca, beneficiado a través de la Ley núm. 8-90 de Fomento de Zonas Francas de Exportación, es el que más se ha beneficiado de las exenciones fiscales: en 2012 representó el 30.8 % del gasto tributario y en 2015 el 18.7 % (Roa, 2015, pág. 27).

3.4 Integridad y calidad de la ley 28-01.

La integridad de la Ley 28-01, ha sido duramente juzgada durante años por diversos sectores que propugnan haber sido perjudicados por dicha ley:

Según afirmaciones de Burgos (2016) los incentivos contemplados en la Ley núm. 28-01 adolecen de una irracionalidad económica. Hubiese podido probarse que un incentivo más focalizado y racional era suficiente para lograr el objetivo de incentivar el desarrollo fronterizo, sin provocar distorsiones en el mercado por la exención del ITBIS y evitando la instalación de empresas cuyo valor agregado es dudoso y que en la práctica solo realizan una competencia desleal contra las ya instaladas en otras regiones del país.

La misma explica que ese es un modelo que, a la larga, es insostenible, aún para las propias empresas clasificadas, pero sobre todo para el bien común. Además, la Ley núm. 28-01 desvirtúa el objetivo de la Estrategia Nacional de Desarrollo de racionalización de los incentivos fiscales y la minimización de los efectos negativos de estos en la recaudación (Burgos, 2016).

En ese sentido Burgos (2016) la Ley núm. 28-01, de Desarrollo Fronterizo, tiene fallos e inadecuaciones de sus incentivos para atraer inversiones de calidad en la zona fronteriza por las razones siguientes:

1. No garantiza la sostenibilidad de los proyectos de inversión en el largo plazo y representa un obstáculo para las inversiones ya existentes (empresas instaladas) fuera de su zona geográfica de aplicación.

2. No ha generado una significativa generación de valor ni encadenamientos productivos, ya que la mayoría de empresas instaladas en la zona fronteriza, bajo los beneficios de esta ley, se dedica al ensamblaje y procesamiento de bienes finales, bienes intermedios e insumos importados, en detrimento de la industria

nacional que produce dichos bienes con altos niveles de calidad y genera numerosos empleos, bajo un esquema impositivo de desigualdad.

3. La ley es discriminatoria y discrecional y representa una amenaza comercial para las demás industrias que cumplen con sus obligaciones y el Estado que deja de percibir millones de pesos que pueden ser invertidos en programas de bienestar social en dichas zonas u otras zonas.

En lo que corresponde a la calidad de la ley Taveras (2013) explica que, las empresas que se acogen a este régimen establecido en la Ley 28-01, en teoría se benefician de la exención del cien por ciento (100 %) del pago de impuestos internos, de los aranceles sobre las materias primas, los equipos y las maquinarias, y, de manera general, de cualquier otro tributo durante un período de veinte (20) años.

Sin embargo, la historia real ha sido otra. Una cadena de tropiezos ha enmarañado la aplicación de la ley convirtiendo gran parte de su mandato en letra muerta y en espejismo algunas de sus aparentes bondades. Hoy, muchos de los que decidieron invertir en la zona más deprimida del país expresan su frustración; se sienten timados. Y no es para menos, la administración tributaria de los gobiernos que se han sucedido durante la vigencia de la ley ha desdeñado sus disposiciones irresponsablemente (Taveras, 2013).

Del total de los tributos eximidos, a duras penas las empresas fronterizas se benefician del impuesto sobre la renta y de algunos aranceles, porque la administración tributaria cobra oficiosamente los otros sobre la base de interpretaciones discrecionales de la ley, sin considerar el hecho de que el Ministerio de Hacienda, por su parte, desalienta la aplicación de las exenciones a través de una burocratización irrazonable de las autorizaciones (Taveras, 2013).

3.5 Efectos relevantes ante la reforma realizada a la ley 28-01.

Suero (2021) Explica que, luego de una mediación por el presidente Luis Abinader, la Cámara de Diputados aprobó de urgencia el 10 de febrero del 2021, en primera lectura el proyecto de ley que crea la zona especial de desarrollo integral fronterizo y un régimen de incentivos, que abarca las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

Dentro de la nueva redacción de la ley se establece que se deberá presentar ante el Ministerio de Hacienda un estudio de factibilidad que permita establecer la relación de los beneficios económicos que aportará la inversión y el gasto tributario que la misma generará.

Asimismo, se creará el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, adscrito a la Presidencia de la República, estará integrado por el presidente del consejo, que será designado por el presidente de la República, con voto calificado; el ministro de Industria, Comercio y MiPymes, el ministro de Hacienda, el ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, el ministro de Agricultura el director ejecutivo del Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana, (CEI-RD), el secretario ejecutivo del consejo, con voz pero sin voto, designado por el Poder Ejecutivo; un representante de cada una de las provincias que integran la zona especial con voz, pero sin voto (Suero, 2021).

También se creará el secretario ejecutivo del Consejo de Coordinación de la Zona especial de Desarrollo Fronterizo, el cual será designado por el Poder Ejecutivo y tendrá las funciones siguientes de registrar y ejecutar las decisiones del Consejo de Coordinación, elaborar la propuesta y presentar para su aprobación al Consejo de Coordinación el presupuesto de ingresos y gastos de la Secretaría Ejecutiva a ser incluidos en el anteproyecto de Ley de Presupuesto General del Estado. La ley también tendrá un régimen sancionador a quienes cometan faltas que se clasificarán en graves y muy graves (Suero, 2021).

3.6 Teoría económica de la exención fiscal en República Dominicana.

Según Pérez y Brens (2018) La política fiscal juega un rol importante en la estabilidad macroeconómica de una economía. En este sentido, existe un conjunto de indicadores fiscales que permite analizar la evolución y perspectiva de la política fiscal con respecto a la posición cíclica de la economía. Debido a que las variables fiscales responden tanto a medidas de políticas discrecionales como a efectos automáticos, los cuales son inducidos por cambios en el entorno macroeconómico, es necesario contar con una batería de indicadores que permitan analizar con precisión la posición actual de la política fiscal.

De la misma forma, estos indicadores capturan la capacidad de la política fiscal en responder a variaciones en el entorno macroeconómico. No obstante, el país ha enfrentado distintas crisis y choques que han afectado el balance fiscal primario, mostrando posiciones más deficitarias que la posición estructural de la economía (Perez & Brens, 2018).

En ese sentido Renzio (2019) explica que la utilización de los gastos tributarios es un área controvertida de la política fiscal que durante mucho tiempo a penas se ha examinado, pero que, en los últimos años, ha recibido una atención creciente. En principio, no hay nada malo en los gastos tributarios, ya que pueden aplicarse para promover una serie de objetivos políticos importantes, como hacer que el sistema tributario sea más progresivo o promover la inversión en zonas pobres a fin de estimular el desarrollo. Sin embargo, en la práctica, a menudo se considera que se utilizan de manera ineficaz y con fines políticos, que benefician de manera desigual a los actores más ricos y poderosos, y que no están sujetos ni a un escrutinio ni a un proceso de rendición de cuentas adecuados.

En términos de ingresos no percibidos, su importancia es bastante significativa (en los últimos años, en promedio, representan alrededor del 4 por ciento del PIB en América Latina o entre el 10 y el 20 por ciento del total de los ingresos públicos), lo

que implica que es importante que los grupos de la sociedad civil comprendan cómo funcionan y presionen para que los gobiernos los utilicen de manera más efectiva a fin de promover un desarrollo más equitativo y hacer realidad los derechos humanos (Renzio, 2019).

Para Gil (2015) la figura jurídica tributaria de la exención fiscal en la República Dominicana existe por distintas razones:

- **Equidad:** Cada ciudadano deberá contribuir al pago de impuestos en función de su capacidad económica. Así, es frecuente que en impuestos como en el de la renta se establezca una exención en el porcentaje a pagar de los sueldos bajos. O, que, en el caso de otros impuestos, se exima del pago los bienes y servicios indispensables para las familias con menos poder adquisitivo.
- **Conveniencia:** Según sea adecuado o no la aplicación general del impuesto.
- **Política económica:** De acuerdo a las directrices que adopte el Gobierno.

Como se ha descrito anteriormente, las exenciones se crean para beneficiar a los contribuyentes y consumidores y puede que, de forma temporal, pero todo depende del impuesto sobre el que recaiga la exención (Gil, 2015).

- Si se habla de impuestos directos, los sujetos con ingresos mínimos no pagan y tendrán más ingresos, con lo que se busca equilibrar la economía.
- Por el contrario, si se habla de impuestos indirectos, los bienes y servicios tendrán menos carga fiscal y serán más baratos y más competitivos en el mercado.

Corcino (2018) define a República Dominicana como el país con más incentivos a empresas en toda América Latina. “Estos no son malos en sí mismos, pero debe asegurarse que los beneficios que consiguen sean superiores a los costos que provocan, así como garantizar su temporalidad”, además. Sostiene que “las características del gasto tributario en República Dominicana constituyen una de las expresiones más indiscutibles de contubernio entre élites políticas y económicas del país”.

“Hay un reclamo a nivel regional para que los beneficios que reciben las empresas por exenciones, reducción, créditos fiscales, tasas reducidas, cualquier tipo, tienen que otorgarse en función de los ODS”. “El gasto tributario debe dar prioridad a las empresas vinculadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a las que agreguen un alto contenido tecnológico que es importante para el desarrollo y la competitividad de las empresas dominicanas”, (Corcino, 2018).

“No obstante, el Gobierno debe frenar el otorgamiento discrecional e ineficiente de un sinnúmero de privilegios tributarios a determinados sectores, dado que esta práctica socava la capacidad recaudatoria del fisco” (Corcino, 2018).

“No obstante, más en profundidad, se requiere aplicar criterios más rigurosos a fin de asegurar que la exención tributaria concedida se justifica por el impacto socioeconómico positivo que genera un determinado sector estratégico, ya sea a través de empleos generados, protección al medio ambiente, garantía de derechos, combate a las desigualdades de género o territoriales, entre otras” (Corcino, 2018).

3.7 Comentarios y recomendaciones.

Según el planteamiento expresado por Burgos (2016) ante condiciones fiscales diferentes para empresas similares y que compiten en un mismo mercado, las organizaciones industriales han sido coherentes con su planteamiento de que el sector productivo nacional no puede desarrollarse de manera sostenible. En ese sentido, abogan para que se modifique la Ley núm. 28-01 y se tomen en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. El incentivo debe estar destinado a la producción de bienes distintos a los que se producen en el país para no provocar el desplazamiento o desaparición de las empresas ya existentes, las cuales contribuyen con el fisco.
2. Los incentivos no deben establecerse en base a exenciones de los impuestos a la comercialización y al consumo. Deben limitarse a aquellos tributos que inciden en la producción (Impuesto sobre la Renta e Impuesto a los Activos) y que no produzcan distorsiones ni competencia desleal.
3. Se deben eliminar las exenciones arancelarias que atenten contra la producción nacional y los encadenamientos productivos. No debe permitirse que las empresas importen productos que se fabrican en el país.
4. Garantizar que los incentivos fiscales sean destinados al fomento de la inversión y el empleo en la frontera y no dirigidos a la comercialización y distribución de los productos en todo el territorio nacional.
5. Fortalecer y mejorar la Administración y los controles en la aplicación de la ley, de forma tal que las decisiones sobre las empresas beneficiarias de la ley sean tomadas por instituciones gubernamentales encargadas constitucionalmente de ejecutar las políticas públicas al respecto.

6. Debe cambiarse la composición del Consejo Fronterizo que aprueba las empresas, ya que está compuesto por legisladores de la frontera, lo que significa una intromisión de un poder en otro poder del Estado, lo que es inconstitucional.

7. Establecer un mecanismo adecuado para garantizar una mayor inversión social en la zona fronteriza, tanto pública como privada.

Según Estévez (2020) la Ley es necesaria, pero no es suficiente para lograr mejoría de vida en las provincias fronterizas. Asunto de lógica: porque la Ley ayuda a lograr ese propósito, pero la realidad a lo largo de veinte años ha demostrado que no es suficiente con ella.

Otra recomendación, es sectorizar los incentivos tomando en cuenta la actividad económica y las características de cada provincia, de forma que sus potenciales mercados se puedan identificar y explotar. Este aspecto “se cae de la mata”. Ha de recordarse el daño provocado con las imposiciones para “impulsar mejoría” en muchísimos territorios, olvidando que el real desarrollo ha de estar focalizado en viabilizar los potenciales con que se cuenta (Estévez, 2020).

Los especialistas del Observatorio Político Dominicano también han recomendado mayor incidencia estatal para alentar el gasto público destinado a educación, salud e infraestructura. Esto implicaría atender muchas necesidades básicas no resueltas en esa zona del país. De esa manera, mientras se apoya a quienes viven en marginalidad, la población con mejores condiciones aprovecharía las oportunidades representadas por la inversión que resulte atraída por las facilidades sustentadas en la Ley (Estévez, 2020).

La Ley es muy necesaria para el avance en la frontera. Pero es solo un soporte. Es la conjunción de esfuerzos y el real compromiso lo que garantizaría valor compartido. Así tendríamos dinamismo económico, creación de capital social y mejoría de vida con sostenibilidad en la región fronteriza (Estévez, 2020).

Popoteur (2021) afirma que algo ha fallado en la aplicación de la ley, aun con su implementación, la frontera dominicana y la Línea Noroeste siguen siendo zonas muy deprimidas económicamente, por lo que el Estado, las autoridades provinciales, inversionistas y todos los actores que inciden en su aplicación deben tomar conciencia e implementar controles y parámetros que permitan medir el efecto en cada empresa que se ha instalado con lo que se le aprobó y prometió implementar.

El orden jurídico en materia de impuestos tiene varias leyes con incentivos tributarios muy parecidos a los de la Ley 28-01, estas son las leyes de zonas francas, proindustria, cadena textil y otras, para los que deseen migrar, un ejemplo es la ley 890 de Zonas Francas, es más estable y ya está probada en toda la geografía nacional.

Hay que entender al Estado también, ya que a través de las leyes de incentivos renuncia al cobro de RD\$237,812 miles de millones de pesos, datos del 2020, que representan un 4.84 por ciento del Producto Interno Bruto de la nación. Específicamente esta ley ha generado un gasto tributario de RD\$20,334.6 millones de pesos a lo largo de estos 20 años y RD\$1,295.20 millones para el 2020.

El compromiso con el país de todos los actores intervinientes en la ley es hacer que este gasto tributario, que representa el esfuerzo del Estado, valga la pena y se traduzca en empleos, valores agregados como mano de obra calificada, tecnología de punta, etc, para que las próximas generaciones y el Estado mismo puedan ver los frutos de la ley.

CONCLUSIÓN.

Es imposible negar que la aprobación de la Ley 28-01, se realizó con la intención de mejorar la vida de los residentes en la zona fronteriza, pero luego de realizar un análisis sobre los beneficios obtenidos a raíz de la aplicación de la referida ley, se pudo evidenciar que la misma no ha tenido un alcance significativo, sino que a la fecha existen numerosas carencias en los pueblos amparados bajo la citada ley, es por ello que para tener una idea más clara sobre el impacto de esta, se procederán a validar los objetivos planteados al inicio de la investigación:

Se determinó que los beneficios existentes que pueden contribuir en el desarrollo económico y social de la zona fronteriza, están arraigados a la inversión atraída por el régimen especial de la Ley 28-01, la cual se ha incrementado un promedio anual de 24% entre 2004-2016, lo que revela que la zona fronteriza si tiene el potencial para atraer grandes inversores, lo que a su vez se traduciría en un incremento considerable de la empleomanía local, unido a esto la inversión del estado en la zona también representa un beneficio a explotar, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la región.

Se identificaron los aspectos ventajosos provenientes de crear de una empresa en la zona fronteriza, además de los beneficios que existen bajo el amparo de la Ley 28-01, existen otros incentivos agregados, estos están establecidos en el artículo 24, de la Ley 8-90. La misma explica que, las operadoras de zonas francas y las empresas establecidas dentro de ellas, están protegidas bajo el régimen aduanero y fiscal y en consecuencia reciben el 100% de exención de impuestos sobre la renta, lo que hace que la zona fronteriza se pueda convertir en uno de los lugares más provechosos para invertir.

Se compararon legislaciones de exenciones fiscales aplicadas a un grupo y sus beneficios correspondientes. Entre las leyes y reglamentos estudiados, destacan las provenientes de países de América Latina, estas legislaciones tienen mucho en común con la Ley 28-01, ya que su finalidad es lograr un desarrollo sostenible a

largo plazo en los pueblos ubicados en las fronteras de sus naciones, algo que también se logró observar al realizar las comparativas, es que, el problema de subdesarrollo en las franjas fronterizas, no es exclusivo de la República Dominicana, sino que es una característica que destaca en la mayoría de los países latinoamericanos.

También se describieron los motivos del escaso aprovechamiento de las exenciones fiscales en la zona fronteriza. Entre estos motivos, se encuentra la falta de inversión por parte de las empresas acogidas a la Ley 28-01, en sus demarcaciones y aunque es cierto que si han realizado ciertas inversiones en la zona, estas han sido mínimas en comparación con la gran cantidad de ingresos que perciben debido a las exenciones e incentivos de las que son beneficiarias, otro motivo de escaso aprovechamiento es la falta de personal técnico capacitado para integrarse a las empresas de la zona, esta es una problemática real que impide que grandes empresas decidan mudarse a la frontera, ya que una vez estando ahí, se topan con la realidad de que no hay suficientes personas capacitadas para realizar las actividades que las empresas requieren para sostenerse laboral y económicamente.

Finalmente se analizó el sacrificio fiscal derivado de la ley 28-01 de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo en el periodo 2019-2020. Este alcanzó la cifra de RD\$13,169,874,915.52 en el año 2019 y para el año 2020 tuvo un monto de RD\$632,947,219.39, para un total de RD\$13,802,822,134.91, lo que supone un sacrificio bastante considerable en materia impositiva, aunque lo más lamentable es que a pesar de recibir todos estos beneficios las empresas de la zona, no retribuyan de igual manera a las comunidades que las arropan, ya que sus esfuerzos hasta ahora han resultado deficientes y es debido a eso que las provincias de la franja fronteriza continúan siendo un referente de pobreza en el país.

RECOMENDACIONES.

Luego de concluir con el análisis del sacrificio fiscal de la ley 28-01 de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo en el periodo 2019-2020, se desarrollarán varias recomendaciones, las cuales están destinadas a producir un impacto positivo en esta zona mediante la correcta aplicación de los incentivos y exenciones establecidos en las legislaciones dominicanas, es por ello que se exhorta a aplicar las siguientes medidas:

- Estudiar los derechos fundamentales de la constitución dominicana, para así formar una nueva ley sobre incentivos fiscales que impacte no solo a los beneficiarios directos (empresas) sino a la sociedad en general.
- Impartir charlas educativas, sobre la importancia de los tributos que recibe el estado dominicano y el rango de aplicación de las exenciones e incentivos fiscales.
- Crear una institución que se encargue exclusivamente de fiscalizar el impacto social, económico y medioambiental de las exenciones fiscales.
- Asumir compromisos públicos-privados en favor del desarrollo de las provincias de la zona fronteriza, los cuales establezcan un porcentaje mínimo de inversión en actividades de índole social según la magnitud de las exenciones que haya recibido cada empresa.
- Implementar controles que permitan medir el efecto de las empresas que se han instalado en la frontera, donde se les dé seguimiento a las contribuciones que estas realicen en la frontera.
- Instalar instituciones que se encarguen de impartir estudios técnicos y superiores, que, además, tengan una oferta educativa arraigada a las necesidades de la provincia en que se encuentren.

- Ofrecer becas para carreras técnicas y superiores, en las provincias amparadas bajo el régimen fronterizo, esto con la finalidad de contar con personal capacitado, que represente un mayor atractivo para futuros inversores.
- Promover la incorporación de empresas al área de la frontera, a través de campañas nacionales de alto impacto.
- Agilizar los métodos de incorporación de nuevas empresas al régimen de exenciones fiscales.
- Realizar estudios comparativos anuales, donde se detallen los progresos observados en las regiones de la frontera.
- Crear un régimen de consecuencia para las empresas que violenten los acuerdos firmados, donde se les anule de manera parcial o total el derecho a recibir las exenciones tributarias.

BIBLIOGRAFÍA

Abinader, L. (2021). *Abinader ratifica el compromiso con el régimen de exenciones de la Ley 28-01*. Recuperado el 20 de julio de 2021, de Presidencia de la Republica Dominicana: <https://presidencia.gob.do/noticias/abinader-ratifica-el-compromiso-con-el-regimen-de-exenciones-de-la-ley-28-01>

Alcántara, G. (14 de febrero de 2021). *AIRD: Impacto de la Ley 28-01 ha sido pobre y generado competencia desleal*. Recuperado el 18 de julio de 2021, de elDinero: <https://eldinero.com.do/148567/aird-apoya-consenso-para-aprobar-nueva-ley-de-desarrollo-fronterizo/>

Álvarez, Ó., Salgado, J. I., Mellado, L. S., & Jiménez, J. N. (2018). *LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL DE LOS INCENTIVOS FISCALES EN LA ZONA ECONÓMICA ESPECIAL DE LÁZARO CÁRDENAS-LA UNIÓN*. Recuperado el 20 de julio de 2021, de Academia Journals: http://ri.uagro.mx/bitstream/handle/uagro/1126/ART_17254087-.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Arias, S. (25 de junio de 2021). *En la zona Fronteriza la oferta de formación técnico profesional es muy baja*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de Diario Libre: <https://www.diariolibre.com/actualidad/educacion/en-la-zona-fronteriza-la-oferta-de-formacion-tecnico-profesional-es-muy-baja-AF27116512>

Artana, D., & Templado, I. (2015). *La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. Recuperado el 20 de julio de 2021, de Banco Interamericano de Desarrollo: <file:///C:/Users/Dell%20Inspiron%201545/Downloads/La-eficacia-de-los-incentivos-fiscales-El-caso-de-las-zonas-francas-de-exportaci%C3%B3n-de-Costa-Rica-El-Salvador-y-Rep%C3%ABlica-Dominicana.pdf>

Biz Latin Hub Group. (05 de junio de 2020). *Beneficios al Hacer Negocios en República Dominicana*. Recuperado el 28 de julio de 2021, de <https://www.bizlatinhub.com/es/hacer-negocios-republica-dominicana/>

Burgos, S. (12 de febrero de 2016). "Ley núm. 28-01 desvirtúa el objetivo de la Estrategia Nacional de Desarrollo, según AIRD". (G. Roa, Entrevistador) Recuperado el 02 de agosto de 2021, de <http://www.opd.org.do/index.php/entrevistas-politicas-publicas/2115-ley-num-28-01-desvirtua-el-objetivo-de-la-estrategia-nacional-de-desarrollo-segun-aird>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN. (01 de junio de 2016). *LEY FEDERAL DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES*. (E. P. NIETO, Ed.) Recuperado el 18 de julio de 2021, de CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFZEE.pdf>

Caraballo, J. (02 de febrero de 2021). *El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo hizo un estudio sobre el impacto de la Ley 28-01*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Diario Libre: <https://www.diariolibre.com/economia/los-puntos-que-debe-contemplar-la-nueva-ley-sobre-la-zona-especial-de-desarrollo-fronterizo-PH24235785>

Caraballo, L. J. (2007). *Mecanismos imprescindibles para la integración laboral en: la zona de integración fronteriza Táchira – norte de Santander*. Recuperado el 20 de julio de 2021, de Universidad de los Andes: <https://www.redalyc.org/pdf/543/54315434006.pdf>

Cardoza, M. (22 de agosto de 2018). *Sistema tributario de RD: Análisis de sus características y complejidades*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de

elDinero: <https://eldinero.com.do/66062/sistema-tributario-de-republica-dominicana-analisis-de-sus-caracteristicas-y-complejidades/>

Castro, F., Hernández, D., Peña, D., & Wazar, C. (Septiembre de 2016). *La Explotación de los Recursos Mineros en el área de la frontera dominico – haitiana: un desafío para la gestión y la protección de las fuentes de agua de la isla Hispaniola*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD): <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/mineria-y-gestion-aguas-internacionales.pdf>

CCDF. (2021). *¿Quiénes pueden ser beneficiados por los incentivos de la Ley núm. 28-01?* Recuperado el 27 de julio de 2021, de Consejo de Coordinación Zona Especial Desarrollo Fronterizo: https://ccdf.gob.do/index.php/preguntas-frecuentes?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_b20e5ae41a8dbc55e1eace92d949deb84cec65a8-1627412840-0-gqNtZGzNAfijcnBszQji

CCDF. (2021). *Consejo de Coordinación Zona Especial Desarrollo Fronterizo*. Recuperado el 14 de julio de 2021, de <https://ccdf.gob.do/index.php/sobre-nosotros-m>

Ceara, H. (2021). *Boletín Compartiendo*. Recuperado el 16 de julio de 2021, de <https://hahnceara.do/wp-content/uploads/Ley-No.-12-21-Creacion-Zona-Especial-Desarrollo-Fronterizo-y-Regimen-Incentivos-en-Diferentes-Provincias.pdf>

Comercio y aduanas. (2020). *Qué es una aduana y cómo funciona*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Comercio y aduanas: <https://www.comercioyaduanas.com.mx/aduanas/aduana/que-es-una-aduana/>

Comisión Interinstitucional. (Noviembre de 2007). *Estimación de Gastos Tributarios para República Dominicana*. Recuperado el 27 de julio de 2021, de Secretaría de Estado de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2018/12/Estimacion-del-Gasto-Tributario-RD-2008.pdf>

CONGRESO ARGENTINO. (13 de julio de 2016). *Ley 27264*. Recuperado el 18 de julio de 2021, de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263953/norma.htm>

Congreso Nacional de la República Dominicana. (1990). *LEY No. 8-90 sobre Fomento de Zonas Francas*.

Congreso Nacional de la República Dominicana. (1992). *Ley No. 11-92 que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana*.

Congreso Nacional de la República Dominicana. (1995). *Ley 16-95 de Inversión Extranjera*.

Congreso Nacional de la República Dominicana. (2000). *Decreto 443-00*, .

Congreso Nacional de la República Dominicana. (2002). *Decreto 496-02*. Distrito Nacional, República Dominicana.

Congreso Nacional de la República Dominicana. (2007). *Ley No. 392-07 sobre Competitividad e Innovación Industrial*.

Congreso Nacional de la República Dominicana. (2007). *Ley No. 56-07 que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorio; pieles, fabricación de calzados de manufactura de cuero y crea un régimen nacional regulatorio para estas industrias*.

Congreso Nacional de la República Dominicana. (2008). *Ley No. 479-08 Ley General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada*.

Congreso nacional de la República Dominicana. (2012). *Ley No. 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible*.

Congreso Nacional de la Republica Dominicana. (2021). *Ley 12-21 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo*.

Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. (2019). *¿Cuáles son los incentivos de invertir en Zonas Francas?* Recuperado el 28 de julio de 2021, de Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación: <https://cnzfe.gob.do/index.php/es/preguntas-frecuentes>

Constitución De La República Dominicana. (26 de enero de 2010). *cijc*. (R. Pared, Ed.) Obtenido de <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/REP%C3%9ABLICA-DOMINICANA-Constitucion.pdf>

Corcino, P. (5 de julio de 2018). *El efecto cero de la Ley 28-01 en la reducción de la pobreza*. Recuperado el 16 de julio de 2021, de Periodico elDinero: <https://eldinero.com.do/62905/el-efecto-cero-de-la-ley-28-01-en-la-reduccion-de-la-pobreza/>

De Conceptos. (2016). *Concepto de frontera*. Obtenido de De Conceptos: <https://deconceptos.com/ciencias-sociales/frontera>

Departamento de Incentivos y Fiscalización de Empresas en la Zona Fronteriza del CCDF. (2019 y 2020). *Estadísticas Sobre Trabajos Realizados*. Recuperado

el 18 de julio de 2021, de Departamento de Incentivos y Fiscalización de Empresas en la Zona Fronteriza del CCDF:
<http://ccdf.gob.do/transparencia/index.php/estadisticas>

DIGEIG. (2015). *Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF)*. Recuperado el 16 de julio de 2021, de Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental: <http://datos.gob.do/organization/about/direccion-general-de-desarrollo-fronterizo-dgdf>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN). (2013). *Estatuto Tributario de Colombia*. Recuperado el 18 de julio de 2021

Dirección General de Impuestos Internos (DGII). (2020). *Régimen Simplificado de Tributación*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Dirección General de Impuestos Internos (DGII):
<https://dgii.gov.do/contribuyentesRegistrados/regimenesEspeciales/RST/Paginas/default.aspx>

Donoso, A. (11 de mayo de 2017). *Base imponible*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/base-imponible.html>

EL CONGRESO DE COLOMBIA,. (1995). *LEY 191 DE 1995*. Recuperado el 18 de julio de 2021, de EL CONGRESO DE COLOMBIA:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6490.pdf>

El Senado de la República Dominicana. (16 de febrero de 2021). *El Senado aprueba en dos lecturas consecutivas el proyecto de ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo*. Recuperado el 16 de julio de 2021, de Senado de la República Dominicana: <https://www.senadord.gob.do/el-senado-aprueba-proyecto-crea-desarrollo-fro/>

Estévez, N. (19 de noviembre de 2020). *La 28-01 es necesaria, pero no suficiente*. Recuperado el 16 de julio de 2021, de Editora Acento SAS: <https://acento.com.do/opinion/la-28-01-es-necesaria-pero-no-suficiente-8884728.html>

ESTÉVEZ, N. (19 de noviembre de 2020). *La 28-01 es necesaria, pero no suficiente*. Recuperado el 02 de agosto de 2021, de Periodico Acento: <https://acento.com.do/opinion/la-28-01-es-necesaria-pero-no-suficiente-8884728.html>

Fernández , J. L. (2016). *Algunas consideraciones sobre los programas de industrialización y de comercialización fronteriza, sus efectos y perspectivas*. Recuperado el 20 de julio de 2021, de El Colegio de Mexico: <https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctv26d8jg.16.pdf>

FERNANDEZ, L. (2005). *Dec. No. 539-05 que aprueba el Reglamento de Aplicacion de la Ley No. 28-01, que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo*. Recuperado el 20 de julio de 2021, de <https://prodominicana.gob.do/wp/wp-content/themes/ceird/ceirdpdf/Decreto-539-05-Reglamento-de-Aplicacion-de-la-Ley-28-01.pdf>

Germán, A. (31 de agosto de 2015). *Ley 28-01 sobre Desarrollo Fronterizo: 14 años con limitado impacto positivo*. Recuperado el 18 de julio de 2021, de elDinero: <https://eldinero.com.do/15900/ley-28-01-sobre-desarrollo-fronterizo-14-anos-con-limitado-impacto-positivo/>

Gil, S. (01 de octubre de 2015). *Exención fiscal*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/exencion.html>

LEY NO. 28-01. (01 de febrero de 2001). Recuperado el 19 de julio de 2021, de SENADO DE LA REPUBLICA DOMINICANA: <http://www.senado.gov.do/masterlex/MLX/docs/1C/2/11/18/1877.htm>

Martínez , L. Y. (2016). *Beneficios en los Convenios para Evitar la Doble Imposición Orientados a los Incentivos Fiscales y Tributarios en Colombia*. Recuperado el 20 de julio de 2021, de Universidad de los Llanos: <https://repositorio.unillanos.edu.co/bitstream/handle/001/575/Beneficios%20en%20los%20Convenios%20para%20Evitar%20la%20Doble%20Imposici%20c3%b3n%20Orientados%20a%20los%20Incentivos%20Fiscales%20y%20Tributarios%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mendoza, I. (2018). *La ley 28-01: Un esquema de incentivo para la zona fronteriza*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Observatorio de la Zona Fronteriza (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo): <http://ozf.gob.do/wp-content/uploads/2018/11/Trabajo-ley-con-formato-final-Ilvin-Mendoza-11.25.2018.pdf>

MEPyD. (Febrero de 2020). *Monitor de la frontera*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de OBSERVATORIO DE LA ZONA FRONTERIZA: <https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/2020/11/202002-Monitor-Frontera-Febrero-FINAL.pdf>

Mercedes, K., Almánzar, A. I., & Ruiz, F. S. (2018). *Análisis de los Incentivos Fiscales de la Ley No. 28-01 y sus Efectos Socioeconómicos en la Zona Fronteriza de República Dominicana, Período 2018*. (A. Anderson, Ed.) Recuperado el 14 de julio de 2021, de Universidad APEC: https://bibliotecaunapec.blob.core.windows.net/tesis/CM_CI_CON_02_2018_ET180248.pdf

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). (02 de febrero de 2021). *Ministro de Economía reitera el apoyo irrestricto del Gobierno a la Ley 28-01 crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.: <https://mepyd.gob.do/ministro-de-economia-reitera-el-apoyo-irrestricto-del-gobierno-a-la-ley-28-01>

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (Mayo de 2021). *Monitor de frontera*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de file:///C:/Users/Dell%20Inspiron%201545/Downloads/monitor-frontera-mayo-2021.pdf

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (febrero de 2021). *Monitor de la Frontera año 4, numero 2*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de file:///C:/Users/Dell%20Inspiron%201545/Downloads/monitor-frontera-febrero-2021.pdf

Ministerio de Hacienda. (octubre de 2018). *EL SISTEMA TRIBUTARIO DOMINICANO Y LOS INSTRUMENTOS AMBIENTALES*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Ministerio de Hacienda: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/el_sistema_tributario_dominicano_y_los_instrumentos_ambientales.pdf

Ministerio de Hacienda y Dirección General de Impuestos Internos (DGII). (2019). *Manual Anual 2019*. Recuperado el 03 de agosto de 2021, de Ministerio de Hacienda: <https://memorias.minpre.gob.do/api/documents/1451/download>

Observatorio de Empresas Fronterizas. (octubre de 2019). *BOLETÍN NO. 3 OCTUBRE 2019*. Recuperado el 26 de julio de 2021, de <http://www.ccdf.gob.do/transparencia/phocadownload/Publicaciones/Boletin%203%20del%20CCDF%20Octubre%202019.pdf>

Panta, O. (2018). *¡HABLEMOS DE CÓDIGO TRIBUTARIO!* Recuperado el 19 de julio de 2021, de El blog del contador: <https://elblogdelcontador.com/hablemos-de-codigo-tributario/>

Pellerano, L. R., & Toca, A. (2011). *Ley No. 28-01 y de su reglamento de aplicación, mediante la cual se crea una zona especial de desarrollo fronterizo*. Recuperado el 16 de julio de 2021, de Pellerano & Herrera.: <http://www.phlaw.com/imagen?file=articulos/459/ley-no-28-01-reglamento-aplicacion-mediante-cual-se-crea-zona-especial-desar>

Perez , J., & Brens, P. (2018). *Indicador del Balance Estructural: Metodología y Resultados para la Republica Dominicana*. Recuperado el 02 de agosto de 2021, de Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2018/11/Indicador-de-Balance-Estructural-Para-RD.pdf>

Polanco, M. (05 de febrero de 2021). *“El efecto de la Ley 28-01 se concentró en pocas empresas”*. Recuperado el 18 de julio de 2021, de elCaribe: <https://www.elcaribe.com.do/destacado/el-efecto-de-la-ley-28-01-se-concentro-en-pocas-empresas/>

Popoteur, A. (02 de febrero de 2021). *De nuevo la Ley 28-01*. Recuperado el 02 de agosto de 2021, de Imágenes Dominicanas: <https://idominicanas.com/ley-28-01-sobre-desarrollo-fronterizo/>

QuestionPro. (2017). Recuperado el 19 de julio de 2021, de <https://www.questionpro.com/blog/es/metodos-de-investigacion-cualitativa-y-cuantitativa/>

QuestionPro. (2021). *¿Qué es la investigación descriptiva?* Recuperado el 19 de julio de 2021, de QuestionPro: <https://www.questionpro.com/blog/es/investigacion-descriptiva/>

Quintana, A. (2006). *Metodología de Investigación Científica Cualitativa*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de <http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/267/3634305-Metodologia-de-Investigacion-Cualitativa-A-Quintana.pdf>

Renzo, P. d. (junio de 2019). *La transparencia en los gastos tributarios en América Latina*. Recuperado el 02 de agosto de 2021, de Budget Brief: <http://solidaridad.do/lateral/wp-content/themes/lateral/docs/La-Transparencia-en-los-Gastos-Tributarios.pdf>

Reyes, J. M. (13 de febrero de 2021). *Desarrollo fronterizo*. Recuperado el 28 de julio de 2021, de Diario Libre: <https://www.diariolibre.com/opinion/sin-rodeos/desarrollo-fronterizo-CN24380705>

Riascos, A. P. (17 de septiembre de 2017). *La Exoneración en Materia Tributaria, un Derecho de Favorabilidad al Emprendimiento*. Recuperado el 20 de julio de 2021, de Universidad Católica de Santiago de Guayaquil: <https://editorial.ucsg.edu.ec/ojs-empresarial/index.php/empresarial-ucsg/article/view/103/90>

Roa, G. J. (21 de junio de 2015). *Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso*. Recuperado el 14 de julio de 2021, de Observatorio Político Dominicano (OPD) Fundación Global Democracia (FUNGLODE): <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-politicas-publicas/596-temas-economicos-politicas-publicas/1996-balance-de-la-ley-de-desarrollo-fronterizo-entre-el-olvido-y-la-necesidad-de-progreso> y <http://editorialfunglode.com/documents/LibrosGratis/ley-desarr>

Roldán, P. N. (2021). *Evasión fiscal*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/evasion-fiscal.html>

Salas, Y. (2009). *FACTORES QUE AFECTAN LA APLICABILIDAD DEL DECRETO N° 3.027 Caso: Municipio García de Hevia del Estado Táchira*. Recuperado el 20 de julio de 2021, de UNIVERSIDAD DE LOS ANDES: <http://pcc.faces.ula.ve/Tesis/Especialidad/Lic.%20Ydelsa%20Salas%20Carr e%C3%B1o/TRABAJO%20ESPECIAL%20DE%20GRADO.pdf>

Santana, I. (2018). *La ley 28-01: Un esquema de incentivo para la zona fronteriza*. Recuperado el 16 de julio de 2021, de Observatorio de la zona fronteriza: <http://ozf.gob.do/wp-content/uploads/2018/11/Trabajo-ley-con-formato-final-llvin-Mendoza-11.25.2018.pdf>

Sevilla, A. (07 de octubre de 2015). *Comercio*. Recuperado el 19 de julio de 2021, de Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/comercio.html>

SISMAP. (2014). *Sistema de monitoreo de la Administración Pública municipal*. Recuperado el 14 de julio de 2021, de Ministerio de Administración Pública: <https://www.sismap.gob.do/Municipal/Directorio/Dir/Details/21>

Suero, Y. (10 de febrero de 2021). *Diputados aprueban en primera lectura nuevo proyecto de la Ley 28-01 sobre Desarrollo Fronterizo*. Recuperado el 02 de agosto de 2021, de Diario Libre: <https://www.diariolibre.com/economia/diputados-aprueban-en-primera-lectura-nuevo-proyecto-de-la-ley-28-01-sobre-desarrollo-fronterizo-OH24322936>

Taveras, J. L. (01 de febrero de 2013). *LEY 28-01 SOBRE DESARROLLO FRONTERIZO, ¿BAJO AMENAZA DE ABORTO?* Recuperado el 02 de agosto de 2021, de <https://do.vlex.com/vid/ley-fronterizo-bajo-amenaza-aborto-450232334>

Tejada, D. (09 de mayo de 2021). *Investigación destaca avances y retos en la cobertura educativa en la zona fronteriza*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de Diario digital: <https://www.diariodigital.com.do/2021/05/09/investigacion-destaca-avances-y-retos-en-la-cobertura-educativa-en-la-zona-fronteriza.html>

Tejero, S. (03 de enero de 2021). *El fisco dejará de recaudar más de RD\$200,000 millones por las exoneraciones de impuestos que se aplican a través de 39 normas tributarias*. Recuperado el 02 de agosto de 2021, de Diario Libre: <https://www.diariolibre.com/economia/exenciones-tributarias-los-sectores-que-mas-se-beneficiaran-en-este-2021-FA23548728>

Thomas, D. M., & Jimenez, E. A. (2018). *ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DEL PRESUPUESTO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA DEL AÑO 2018*. Recuperado el 02 de agosto de 2021, de UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO HENRÍQUEZ UREÑA: <https://repositorio.unphu.edu.do/bitstream/handle/123456789/693/An%c3%a1lisis%20del%20Impacto%20Fiscal%20del%20Presupuesto%20General%20del%202018.%20Elaborado%20por%20Diana%20Th%c3%b3mas%20y%20Emilio%20Jimenez..pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Troncoso, R., & Infante, D. (12 de marzo de 2021). *Ley crea una Zona Franca Especial de Desarrollo Fronterizo*. Recuperado el 27 de julio de 2021, de Deloitte: <https://www2.deloitte.com/do/es/pages/tax/articles/alerta-fiscal-210312.html>

Anexos.



AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN DEL TRABAJO FINAL EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DE UNIBE

Santo Domingo, 10 de agosto de 2021

Mediante la aceptación y firma de este documento, los autores de este trabajo ceden a la Universidad Iberoamericana de forma gratuita y no exclusiva los derechos de distribución y comunicación pública del documento, por cualquier medio y soporte. Por tanto, otorgan su consentimiento para el depósito y publicación de su trabajo o proyecto final (de grado o postgrado) en el Repositorio Institucional de la Universidad. Con el consentimiento de todos sus autores, el trabajo será puesto a disposición pública en acceso libre y gratuito a través de Internet bajo las condiciones de uso de la licencia internacional Creative Commons [BY-NC-ND](#) (atribución-uso no comercial-sin obra derivada). El acceso abierto conlleva el intercambio de información entre repositorios o recolectores a nivel nacional, regional e internacional, implícito con la aceptación de esta licencia. El depósito y publicación del trabajo académico final en el Repositorio de UNIBE no afectará a la titularidad de derechos de los autores sobre su obra.

*** Todos los campos son obligatorios ***

Título del trabajo final:	Sacrificio Fiscal por la ley 28-01 de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo en el periodo 2019-2020.	
Programa académico:	Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal.	
Nombre de asesor(a):	Oscar Valdez Guillen.	
Autor(a):	Nombre y apellidos	Matrícula
	Paola Leonela Garcia Almonte.	20-0811
	Documento de identidad núm.	E-mail
	402-2392347-1	Leonelagarcia2604@gmail.com.
Consentimiento		
<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		Firma Puede insertar una imagen