



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE

Escuela de Derecho

“Análisis de los incentivos fiscales que otorga la ley 12-21 sobre desarrollo fronterizo y su relación con el índice de crecimiento económico y social en la zona fronteriza de la República Dominicana, período 2021-2022”

Sustentante:

Baldwin Morel Rosario 21-0930

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

Nombre asesor:

Lic. Oscar Valdez Guillen

Los conceptos expuestos en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad del/la (los) sustentante(s) del mismo.

Santo Domingo, D.N.
República Dominicana
10 de abril de 2023

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	V
AGRADECIMIENTOS	VI
JUSTIFICACION	VII
DELIMITACION DEL TEMA	VIII
1. Delimitación temporal.....	VIII
2. Delimitación espacial.....	VIII
3. Delimitación sustantiva.....	VIII
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	IX
INTERROGANTES CLAVES	X
MARCO TEÓRICO	XII
1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.....	XII
2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.....	XIII
3. Definición de términos básicos.....	XV
OBJETIVOS	XVII
1. Objetivo General.....	XVII
2. Objetivos Específicos.....	XVII
METODOLOGÍA	XVIII
1. Tipo de investigación.....	XVIII
2. Métodos.....	XVIII
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. SISTEMA TRIBUTARIO DOMINICANO Y SACRIFICIO FISCAL POR LEYES DE INCENTIVOS	3
1.1 Sistema Tributario Dominicano.....	3
1.2 Administración Tributaria.....	4
1.2.1 Dirección General de Impuestos Internos (DIGII).....	4
1.2.2 Dirección General de Aduanas (DGA).....	5
1.3 Características del Sistema Tributario Dominicano.....	7
1.4 Gasto Tributario en la República Dominicana.....	8
1.4.1 Objetivos perseguidos por los gastos tributarios.....	9
1.4.2 Desventajas y limitaciones de los gastos tributarios.....	11
1.4.3 Método para la estimación del gasto tributario.....	13
1.4.4 Medición de las renunciaciones recaudatorias en República Dominicana....	15

1.4.5 Estimación de Gastos Tributarios del período 2020-2022 para República Dominicana.....	16
CAPÍTULO II. LEY 12-21 DE DESARROLLO FRONTERIZO Y ESTRUCTURA DE LAS EXENCIONES FISCALES.....	22
2.1 Antecedentes históricos de la zona fronteriza de la República Dominicana	22
2.2 Ley 28-01 de Desarrollo Fronterizo del año 2001.....	23
2.3 Efecto de la Ley 28-01 próximo a su extinta vigencia.....	25
2.4 Ley 12-01 de Desarrollo Fronterizo del año 2021.....	29
2.4.1 Marco de acción de la Ley 12-21.....	30
2.5 De los incentivos fiscales y los criterios de calificación.....	32
2.5.1 Procedimiento de calificación.....	33
2.6 Concejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF).....	35
2.7 Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF).....	37
2.8 Otras leyes que otorgan exenciones y exoneraciones fiscales.....	38
CAPÍTULO III. DIAGNÓSTICO DE LA LEY 28-01 (ACTUAL 12-21) Y SU IMPACTO SOCIOECONOMICO EN LA ZONA FRONTERIZA.....	40
3.1 Renuncias recaudatorias en la República Dominicana.....	40
3.1.2 Efecto de los incentivos de la Ley 12-21 en las recaudaciones.....	42
3.1.3 Impacto fiscal de la ley 12-21 por tipo de impuesto.....	43
3.2 Aportes de la Ley 12-21 en la zona fronteriza.....	44
3.2.1 Distribución Geográfica de las empresas.....	45
3.2.2 Generación de empleos.....	47
3.2.3 Zonas Francas en la zona fronteriza.....	48
3.3 Índice de desarrollo socioeconómico en la zona fronteriza.....	49
3.4 Efecto de desarrollo social.....	52
3.5 Efecto de desarrollo económico.....	54
3.6.1 Actividades económicas de la zona fronteriza.....	55
3.6 Índice de desarrollo académico en la zona fronteriza.....	56
3.6.1 Consecuencias de carácter social.....	56
3.6.2 Abandono en los niveles básicos y medio.....	57
CONCLUSIÓN.....	58
RECOMENDACIONES.....	XIX
BIBLIOGRAFÍA.....	XX

TEMA.

El tema elegido para la investigación que ha de constituir el trabajo final de esta maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal es “Análisis de los incentivos fiscales que otorga la ley 12-21 sobre desarrollo fronterizo y su relación con el índice de crecimiento económico y social en la zona fronteriza de la República Dominicana, período 2021-2022”.

DEDICATORIA.

A mi esposa, Wildres A. García, por impulsarme y darme apoyo incondicional en todos mis proyectos de vida, te amo, amorcito.

A mi madre, María Dolores Rosario y mi padre Puro Morel, por inculcarme buenos valores que me hacen ser quien soy en el día de hoy, los amo.

AGRADECIMIENTO.

A Dios, por ser el arquitecto de mi vida y darme la fuerza para seguir avanzando.

A mis padres por haberme criado con valores y por todo el esfuerzo que pusieron para hacer de mi una persona de bien y académicamente preparada para lograr los objetivos que me proponga. Se que siempre podré contar con ustedes.

A mis hermanos que siempre me han apoyado y orientado en decisiones importantes de mi vida.

A mis compañeros de maestría porque fue muy buena experiencia de haber tomado clase con ellos, todos excelentes personas y profesionales.

A todos los profesores que compartieron sus grandes conocimientos y experiencias con nosotros, para mi fue un honor enriquecerme con la sabiduría y basta preparación de cada uno de ellos.

A UNIBE por darme la oportunidad de realizar esta maestría en un ambiente sumamente profesional.

JUSTIFICACIÓN.

El 28 de febrero de 2001 fue creada la Ley 28-01 con la finalidad de fomentar y propiciar un tratamiento especial orientado al desarrollo fronterizo, creando una zona especial que abarcó las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, e incluidas las provincias de Santiago Rodríguez y Bahoruco, y que junto al diseño de esa zona especial, también se estableció un componente de incentivos fiscales y arancelarios para atraer o estimular la inversión privada como mecanismo de desarrollo y garantía de la generación de empleos en las comunidades de la zona fronteriza. Este régimen de exenciones fiscales y arancelarias aprobado fue por un plazo de veinte años, cuyo término arribó el 01 de febrero de 2021.

Actualmente, existe una nueva Ley 12-21 de desarrollo fronterizo, cuyo fin es establecer mejoras a la antigua ley y sentar las bases para un desarrollo económico y social real de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. En este sentido, el Estado como órgano regulador, debe establecer un marco normativo contentivo de las reglas para la inversión, que otorgue seguridad jurídica a las empresas que se acojan a los beneficios de ley, y también al establecimiento de un régimen de consecuencias para razones sociales que vulneren las condiciones y requisitos exigidos para su instalación.

En esta investigación queremos analizar si el impacto del sacrificio fiscal fue relativamente proporcional al desarrollo económico y social de los habitantes de la zona fronteriza, es decir, hasta qué punto las empresas que son beneficiadas con estos incentivos fiscales impactan de manera positiva en la economía y sostenibilidad de estas provincias fronterizas. También debemos analizar si dichos incentivos fiscales hasta cierto punto ocasionan una competencia desleal frente a empresas no acogidas a los incentivos de esta ley.

DELIMITACION DEL TEMA.

Delimitación temporal

Esta investigación abarcará los períodos fiscales del 2021 hasta el 2022, con el objetivo de poder ver el impacto en ciertos cambios de la ley.

Delimitación espacial

En este estudio nos enfocaremos en el objeto de la ley y su ámbito de aplicación.

Delimitación sustantiva

1. Constitución de la República Dominicana del 13 de junio de 2015. Gaceta Oficial No. 10805 del 10 de julio de 2015.
2. Ley 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana.
3. Ley 168-21 de Aduanas de la República Dominicana de fecha 09 de agosto de 2021.
4. Ley No. 12-21 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. G. O. No. 11010 del 23 de febrero de 2021.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

A fin de sentar las bases para un desarrollo económico y social real de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo se hace necesario que el Estado, como órgano regulador, establezca un marco normativo contentivo de las reglas para la inversión, que otorgue seguridad jurídica a las empresas que se acojan a los beneficios de ley, y también al establecimiento de un régimen de consecuencias para razones sociales que vulneren las condiciones y requisitos exigidos para su instalación.

Ante la pérdida de la vigencia del componente de incentivos fiscales para las empresas que se acogieron a las disposiciones previstas en el artículo 5 de la Ley No.28-01, del 1ro de febrero de 2001, y la exigencia del mandato constitucional de desarrollo permanente de la zona fronteriza, se impone la aprobación de una ley que permita prorrogar o establecer nuevamente un régimen de incentivo fiscal que motive la continuidad y el establecimiento de nuevas empresas de inversión sujetas a un régimen normativo, que en principio garantice las aspiraciones y anhelos de desarrollo y progreso de la zona deprimida de la frontera.

En vista de lo anterior se crea la Ley 12-21 con el objeto de dar continuidad a la creación de una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias: Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, en las cuales se otorgarán las exenciones fiscales que impactan directamente en las recaudaciones y las finanzas públicas, además de incrementar en gran medida el sacrificio fiscal de la nación.

La principal problemática de la presente Ley es si el sacrificio fiscal o exenciones de impuestos otorgadas a empresas clasificadas como industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, metalúrgicas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, se reflejarán en el desarrollo económico y social de las provincias alcanzadas por esta ley.

¿En qué medida las exenciones tributarias que otorga la ley 12-21 a las empresas de la zona fronteriza contribuyeron al desarrollo económico y social de las provincias de la zona fronteriza de la República Dominicana durante el período 2021-2022?

Las personas jurídicas para beneficiarse del régimen de incentivos previsto en la presente ley, conforme lo establecido en el artículo 45 de la Ley No.253-12, sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, presentarán 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. El Ministerio de Hacienda elaborará un análisis costo-beneficio que servirá de base para emitir su No Objeción o las observaciones que estime pertinente al otorgamiento de la clasificación solicitada por parte del Consejo.

Así mismo, El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo realizará un estudio de impacto económico y social de las empresas instaladas al momento de la entrada en vigencia, así como las que se instalarán al amparo de la misma. Ambos informes serán remitidos al Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo para los fines de su conocimiento y análisis.

Las empresas calificadas podrán disfrutar de exenciones de impuestos como 100% del pago de Impuesto sobre la Renta, 100% del pago de Impuesto Selectivo al Consumo en servicios de telecomunicación y seguros para las instalaciones del proyecto, 100% del pago de aranceles e ITBIS sobre las maquinarias y equipos objeto de importación o adquirida en el mercado local, según corresponda, requeridos para la instalación y puesta en operación de la empresa, 100% el ITBIS para la adquisición e importación de insumos y materia prima utilizada en la producción de bienes exentos de ITBIS conforme a la legislación tributaria vigente, entre otros beneficios.

INTERROGANTES CLAVES.

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

1. ¿Cómo funciona el sistema tributario dominicano?
2. ¿Cuál es el gasto tributario del estado en la zona fronteriza según los presupuestos anuales?
3. ¿En qué circunstancias se encontraba la zona fronteriza antes de la entrada en vigencia de la ley 28-01 y durante su aplicación durante 20 años?
4. ¿Cuáles son las principales actividades económicas de la zona fronteriza?
5. ¿Cuáles son los aspectos más importantes de la ley 12-21?
6. ¿Cuáles exenciones tienen las empresas acogidas a la ley 12-21?
7. ¿Ha cumplido la ley 12-21 con su objetivo principal, de mejorar el desarrollo de la frontera?
8. ¿Cuáles son los motivos del escaso aprovechamiento de las exenciones fiscales en la zona fronteriza?

MARCO TEÓRICO.

1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.

- Roa Chalas, Greidys Joel: “Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso”. Observatorio Político Dominicano, OPD-FUNGLODE Santo Domingo, R.D., 2015.
- Artana, Daniel; Templado, Ivana: “La eficacia de los incentivos fiscales: el caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y Republica Dominicana”. Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos, 2015.
- Riascos Chamba, Alex Patricio: “La Exoneración en Materia Tributaria, un Derecho de Favorabilidad al Emprendimiento”. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador, 2017.
- Mercedes, Karina; Almánzar, Isabel; & Ruiz, Francis: “Análisis de los Incentivos Fiscales de la Ley No. 28-01 y sus Efectos Socioeconómicos en la Zona Fronteriza de Republica Dominicana, Periodo 2018”. Universidad APEC, Republica Dominicana, 2018.
- Mendoza, Ilvin: “La Ley 28-01: un esquema de incentivo para la zona fronteriza”. Observatorio de la Zona Fronteriza, Republica Dominicana, 2018.
- García Almonte, Paola: “Sacrificio fiscal por la Ley 28-01 de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo en el periodo 2019-2020”. Universidad Iberoamericana (UNIBE), Santo Domingo, R.D., 2021

2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.

- El director de Planificación y Desarrollo de la Zona Fronteriza, Erick Dorrejo, y el Coordinador del Observatorio de la Zona Fronteriza, Ilvin Mendoza, precisaron en una entrevista realizada en Radio Marien, que trabajan en una estrategia de desarrollo, con el fin de lograr una visión común entre los diferentes actores, con el objetivo de incentivar más estas zonas, ya que las mismas al pasar los años siguen contando con una tasa de desocupación interanual por encima del promedio a nivel nacional. <https://mepyd.gob.do/ministerio-de-economia-trabaja-en-la-ruta-a-seguir-para-el-desarrollo-integral-de-la-zona-fronteriza/>
- Jairon Severino, plantea la idea para el año 2015 con ayuda de El Consejo Económico Binacional Quisqueya (CEBQ), de Delimitar ciertas áreas de la zona fronteriza con el fin de incentivar aún más el desarrollo económico de estos pueblos, crear oportunidades de empleos y riquezas en la zona. El Dinero. Recuperado de <http://www.eldinero.com.do/14734/cebq-sector-privado-de-rd-enfocado-en-el-desarrollo-fronterizo/>
- Según el viceministro de Planificación e Inversión Pública del Ministerio de Economía y Desarrollo, Pavel Isa Conde, en una entrevista realizada en el programa El Gobierno de la Tarde de la emisora Z101, considera que “No solo es suficiente la Ley 28-01 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, sino también la dotación de infraestructuras y servicios básicos que atraigan la inversión en los territorios fronterizos”. Así mismo estableció que “la falta de infraestructuras en las provincias fronterizas las dejaría sin inversiones de importancia por la falta de condiciones adecuadas”. <https://mepyd.gob.do/pavel-isa-aboga-por-la-creacion-de-un-plan-de-desarrollo-a-largo-plazo-en-la-frontera/>
- Según una publicación realizada por el periódico El Dinero en el año 2018, titulada “El efecto cero de la Ley 28-01 en la reducción de la pobreza”, se planteó que “ya la Ley 28-01, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo, cumplió 17 años y lo que menos ha logrado es su cometido:

reducir la pobreza en esta zona, citando que quizás las intenciones de los legisladores eran las mejores, pero sus resultados han estado distantes de lo que se esperaba”.

También mencionan que “En términos reales, 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. Bajo esta realidad resulta injusto invertir en cualquier mercado, especialmente uno con las características del dominicano”. Otro dato importante es que las empresas que están acogidas a este régimen tienen más del 70% de sus empleados fuera de la zona fronteriza. <https://eldinero.com.do/62905/el-efecto-cero-de-la-ley-28-01-en-la-reduccion-de-la-pobreza/>

- Según publicación en el portal La voz del PRM, El Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, Pavel Isa Contreras, manifestó que el Gobierno trabaja de manera coordinada en las siete provincias de la zona fronteriza para transformar el panorama social y económico de este territorio. Al respecto, el Ministro indicó que el sector privado también tendrá un rol importante. *“Tenemos claridad de cuáles son las iniciativas disparadoras del desarrollo, como la Ley 12-21 que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo y un régimen de incentivos”*, explicó Isa Contreras, al ser entrevistado para el periódico Bloomberglinea, junto al director de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza del Ministerio de Economía, Erick Dorrejo. Además, resaltó el desarrollo que se promueve en Manzanillo, Montecristi, a través de la infraestructura portuaria, cuya construcción se iniciará en el primer semestre del año 2023 y transformará esa región. [Ministro @IsaPavel resalta iniciativas que impulsa el Gobierno para transformar la zona fronteriza. | Periodico Oficial del PRM \(lavozdelprm.org\)](#)

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.

Base imponible.

Según Donoso (2017) 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.

Ingresos Fiscales.

Según la CEPAL, los ingresos fiscales son aquellos que recauda el Estado para financiar las actividades del sector público, tales como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. De éstos, los impuestos constituyen la mayor parte de los recursos fiscales de que dispone el Estado para financiar sus erogaciones.

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.

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.

Son categorías 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 en qué medida las exenciones tributarias que otorga la ley 12-21 a las empresas de la zona fronteriza contribuyeron al desarrollo económico y social de las provincias de la zona fronteriza de la República Dominicana durante el período 2021-2022.

2. Objetivos Específicos

- Describir el funcionamiento del sistema tributario dominicano.
- Analizar el gasto tributario del estado en la zona fronteriza según los presupuestos anuales.
- Exponer las circunstancias en que se encontraba la zona fronteriza antes de la entrada en vigencia de la ley 28-01 y luego de su aplicación durante 20 años.
- Describir las principales actividades económicas de la zona fronteriza.
- Identificar los aspectos más importantes de la ley 12-21.
- Enumerar las exenciones que tienen las empresas acogidas a la ley 12-21.
- Analizar si ha cumplido la ley 12-21 con su objetivo principal, de mejorar el desarrollo de la frontera.
- Determinar los motivos del escaso aprovechamiento de las exenciones fiscales en la zona fronteriza.

METODOLOGÍA.

1. Tipo de investigación

Puesto que nuestra investigación se presentará desde la óptica del impacto de las exenciones fiscales sobre el desarrollo social de la zona fronteriza con aspecto jurídico-tributario, podemos considerar que posee un carácter analítico y descriptivo.

2. Métodos

Para analizar la incidencia fiscal de la Ley 12-21 sobre el Desarrollo Fronterizo, estaremos empleado el método de investigación cualitativo, partiendo de lo particular a lo general (inductivo) con el objetivo de facilitar el análisis de la problemática y por ser el método de investigación social más relevante por excelencia según Oconnor L, Zaldívar A, Hernández E. Un acercamiento al estudio de la integración de métodos teóricos de la investigación científica. Revista Universitaria Arbitrada de Investigación y Diálogo Académico. 2011;7(1):142-57.

INTRODUCCION

En nuestro país una de las zonas geográficas más deprimidas económicamente debido a la ausencia de inversión de los sectores productivos es la zona fronteriza compuesta por las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón y Montecristi. La ausencia de un programa adecuado de desarrollo e inversión limita considerablemente el crecimiento económico de la zona, generando carencia de puestos de trabajo y migración de la población hacia otras zonas con mayores oportunidades.

Viendo la urgencia de adoptar medidas que estimulen la realización de proyectos industriales, agroindustriales, agropecuarios, metalúrgico, zonas francas, turísticos, energéticos y todo tipo de empresas que fomenten y sustenten el bienestar, seguridad, progreso y recreación de dicha zona, el 01 de febrero de 2001 se promulga la Ley 28-01 sobre desarrollo fronterizo.

Esta ley ya cumplió su plazo de aplicación de 20 años y los resultados en el desarrollo económico de la zona fronteriza han estado distante de lo que se esperaba, pese a los incentivos fiscales y arancelarios otorgados a las empresas, y el sacrificio fiscal que ha asumido el estado.

Sin embargo, el Congreso Nacional, las instituciones del Gobierno Central, los sectores industrial y empresarial y los habitantes de la zona fronteriza consensuaron mantener esta ley de incentivo para el desarrollo fronterizo a través de la creación de la Ley No. 12-21, cuyo propósito es atraer e incrementar significativamente el flujo de inversión en dicha zona.

Considerando lo anterior, el objetivo de esta investigación es analizar los incentivos fiscales de la nueva Ley No. 12-21 y su relación con el índice de crecimiento económico y social en la zona fronteriza de la República Dominicana durante el período 2021-2022.

También expondremos las condiciones en la que se encontraba la zona fronteriza antes de la creación de la Ley No. 28-01, describiremos las principales actividades económicas de dicha zona, enumeraremos cuales son los aspectos más importantes de la Ley No. 12-01 y los aportes económicos que durante el período 2021-2022 se obtuvieron, a fin de determinar si el sacrificio fiscal derivado de las exenciones tributarias compensa el desarrollo de estas zonas deprimidas económicamente.

En ese sentido se espera que este estudio sirva para establecer medidas de acción que contribuyan a reducir los factores que impiden el desarrollo de las provincias amparadas bajo la Ley 12-21. La metodología utilizada para elaborar la tesis fue la cualitativa y se encuentra compuesta por tres capítulos, los cuales están divididos de la siguiente manera:

Capítulo I: Sistema tributario dominicano y sacrificio fiscal por leyes de incentivos. En este capítulo describiremos algunos conceptos y facultades de las instituciones que intervienen en el sistema tributario dominicano e información pertinente respecto a los gastos tributarios y su impacto en las recaudaciones.

Capítulo II: Ley 12-21 de desarrollo fronterizo y estructura de las exenciones fiscales. En este capítulo explicaremos la manera en que la Ley 28-01 durante sus 20 años de vigencia pudo impactar a las provincias de la zona fronteriza, así como la entrada en vigor de la actual ley 12-21 y su marco de aplicación.

Capítulo III: Diagnóstico de la Ley 28-01 (Actual 12-21) y su impacto socioeconómico en la Zona Fronteriza. En este último capítulo se expondrán los resultados más importantes, acerca del grado de repercusión que representa la aplicación de la Ley 12-01 en la zona fronteriza, así como los factores que impiden más inversión privada en la zona.

CAPÍTULO I. SISTEMA TRIBUTARIO DOMINICANO Y SACRIFICIO FISCAL PRODUCTO DE LEYES DE INCENTIVOS.

1.1. Sistema Tributario Dominicano.

El sistema tributario dominicano está formado por el conjunto de leyes que establecen los impuestos y constituye la vía a través de la cual el Estado hace uso de su potestad de imponer tributos para adquirir los ingresos que le permiten cubrir el gasto público (Ross, 2009).

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) junto a la Dirección general de Aduana (DGA) forman la Administración Tributaria, cuyos fines son los de administrar los impuestos establecidos por el Código Tributario (Ley 11-92), la ley General de Aduana (Ley 168-21) y las demás leyes que establecen impuestos o tasas (Congreso Nacional, 1992).

La Ley No.494-06, que crea el Ministerio de Hacienda (Congreso Nacional, 2006), establece que la Administración Tributaria es una dependencia del Ministerio de Haciendas la cual tiene la responsabilidad de:

- a) Dirigir la política fiscal global del gobierno y sus componentes: ingresos, gastos y financiamiento, garantizando que la misma sea sustentable en el corto, mediano y largo plazo;
- b) Elaborar y proponer la legislación de los regímenes tributario y aduanero, así como realizar los estudios económicos y jurídicos necesarios para ello y
- c) Vigilar el cumplimiento de la normativa legal en materia de exoneraciones de los impuestos, tasa y derechos, establecidas por las disposiciones legales vigentes, entre otras funciones.

1.2 Administración Tributaria

La administración tributaria debe contar con ciertas cualidades, tales como eficiencia, equidad y simplicidad. La eficiencia se vincula con el hecho de que los impuestos deben ser recaudados interfiriendo lo menos posible con las decisiones de las personas. La equidad se entiende en un doble sentido: horizontal y vertical. Los impuestos tienen que ser horizontalmente equitativos, esto es, deben afectar de igual manera a personas de igual capacidad contributiva. A su vez, deben ser verticalmente equitativos, en el sentido de que las personas de mayor capacidad contributiva tienen que pagar proporcionalmente más impuestos. Por último, es preferible tener una estructura tributaria simple a una compleja, pues la simplicidad disminuye otros costos asociados a los impuestos, como los relacionados con la administración y el cumplimiento, a la vez que reduce los espacios de evasión y elusión. (Villela, 2014).

1.2.1 Dirección General de Impuestos Internos.

La DGII surge con la “promulgación de la Ley 166-97, que une a las Direcciones Generales de Rentas Internas e Impuestos Sobre la Renta, (...) en el año 2006 se promulgó la Ley No. 227-06 la cual dio la personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la DGII. (Dirección General de Impuesto Internos, 2014).

La DGII “es la institución encargada de la recaudación y administración de todos los tributos internos nacionales (...)”, asegurando y velando por la correcta aplicación del Código Tributario y de las demás leyes. (Congreso Nacional, 2006).

Según el artículo 4 de la Ley 227-06 las principales facultades y atribuciones previstas en el Código Tributario y otras leyes a la DGII son las siguientes:

- a) Recaudar los tributos de conformidad con las leyes y políticas tributarias definidas por el Poder Ejecutivo;

- b) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones tributarias que puedan surgir de la aplicación de la Constitución de la República, los tratados internacionales de índole tributario ratificados por el Congreso Nacional, el Código Tributario y las leyes, decretos, resoluciones y demás normas tributarias;
- c) Establecer planes y programas de gestión administrativa acorde con los lineamientos de la política económica del Estado, a fin de cumplir con las metas de recaudación establecidas por el Poder Ejecutivo;
- d) Promover la conciencia tributaria en la población a través del diseño, desarrollo y aplicación de programas de divulgación y educación tributaria que se orienten a mejorar el comportamiento de los sujetos pasivos en el cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones tributarias;
- e) Recaudar las deudas tributarias en todo momento, ya sea por vía voluntaria o ejerciendo su facultad de ejecución fiscal y
- f) Prevenir los ilícitos tributarios, y aplicar las sanciones administrativas que correspondan. (Congreso Nacional, 2006)

1.2.2 Dirección General de Aduanas.

En el año 1845 el gobierno de turno, vio la necesidad de incrementar sus ingresos y decide regularizar las Aduanas para lo cual promulga la Ley Núm.34, sobre el Régimen de Aduanas. A consecuencia de los grandes empréstitos que había obtenido el gobierno en el año 1916, las Aduanas pasaron a ser administradas por el gobierno de ocupación militar norteamericano, de acuerdo con la convención suscrita al efecto para el cobro de la deuda externa en fecha 8 de febrero de 1907. (Dirección General de Aduanas, 2014)

La dirección Servicio Aduanero fue reintegrada al Gobierno Dominicano en el año 1941 mediante Ley Núm. 429 y en el año 1941 se crea la Dirección General de Aduanas, mediante la Ley Núm. 595. Actualmente se encuentra vigente la Ley 168-21.

“La Dirección General de Aduanas será la entidad encargada de la recaudación y administración de todos los tributos y derechos relacionados con el comercio exterior (...)”, asegurándose de la correcta aplicación de las leyes, las disposiciones por las convenciones internacionales. (Congreso Nacional, 2006)

Según el artículo 4 de la Ley 226-06 las principales facultades y atribuciones previstas en ésta y otras leyes a la DGA son las siguientes:

- a) Recaudar los tributos de conformidad con las leyes y políticas tributarias definidas por el Poder Ejecutivo;
- b) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones tributarias que puedan surgir de la aplicación de la Constitución de la República, los tratados internacionales ratificados por el Congreso Nacional, las leyes, decretos, resoluciones y demás normas tributarias;
- c) Promover la conciencia tributaria en la población a través del diseño, desarrollo y aplicación de programas de divulgación y educación tributaria que se orienten a mejorar el comportamiento de los sujetos pasivos en el cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones tributarias;
- d) Recaudar las deudas tributarias en todo momento, ya sea por vía voluntaria o ejerciendo su facultad de ejecución fiscal y
- e) Prevenir los ilícitos tributarios y aplicar las sanciones administrativas previstas por la ley. (Congreso Nacional, 2006)

1.3 Características del sistema tributario dominicano

“Un sistema tributario se estudia en relación a un país concreto, debido a las particularidades nacionales que hacen distintos a otros sistemas tributarios parecidos (...), dicho estudio debe limitarse a una época determinada”. (Riboldi, 2009, p. 43)

El conjunto de tributos vigentes de la estructura tributaria de la República Dominicana se caracteriza porque no tiene un sistema tributario racional y más bien se ajustan al sistema tributario de tipo histórico (Schmölders, 1962), donde los impuestos se han aplicado con la finalidad de recaudar sin considerar a los agentes con menores ingresos. Algunas de las principales características del sistema tributario dominicanos son:

- a) Insuficiencia en recaudación para satisfacer el nivel de exigencias del Gasto Público;
- b) Una estructura inelástica, en razón de que los cambios en los volúmenes del PBI son generalmente de mayor proporción que los cambios en los volúmenes de las recaudaciones;
- c) Estructuras muy regresivas porque los tributos que más aportan (Impuesto a la transferencia de bienes y servicios ITBIS) afectan en mayor proporción a los grupos sociales que poseen menor capacidad de pago;
- d) Ineficiencia en la orientación de los recursos hacia un proceso de desarrollo económico y social favorable a la mayoría de los ciudadanos. (Toribio, 1998, pp. 143-144) y
- e) Una estructura administrativa que carece de simplicidad.

1.4 Gasto tributario en la República Dominicana

“El gasto tributario son los “ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias, que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades o regiones y que tienen por objetivo financiar determinadas políticas públicas (...) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014).

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 principal objetivo de un sistema tributario es recaudar los ingresos necesarios para financiar el gasto público. El ciudadano tiene la responsabilidad de pagar los impuestos, los cuales serán destinados a financiar los bienes públicos, el gasto social u otras actividades que tengan efectos económicos positivos para la sociedad (Villela, 2014).

Con frecuencia, los gobiernos utilizan los sistemas tributarios para promover ciertos objetivos de política económica, estimular el empleo o proteger a la industria nacional. Cuando esto sucede el sistema tributario cumple un rol similar al del gasto público.

“La OCDE define los gastos tributarios como una transferencia de recursos públicos llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia (benchmark), más que por la vía del gasto directo” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2004).

Desde el punto de vista técnico, los gastos tributarios pueden tomar diversas formas, como las siguientes:

- a) Exenciones: Ingresos o transacciones que se excluyen de las bases imponibles;
- b) Deducciones: Cantidades que se permite rebajar de las bases imponibles;
- c) Créditos: Cantidades que se permite rebajar de los impuestos;
- d) Tasas reducidas: Alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general y;
- e) Diferimientos: Postergación o rezago en el pago de un impuesto. (Villela, 2014)

1.4.1 Objetivos perseguidos por los gastos tributarios

Los gastos tributarios como transferencias de recursos públicos deben perseguir principalmente cuatro objetivos:

- a) Mejorar la progresividad del sistema tributario;
 - b) Otorgar mayor eficiencia a la estructura tributaria;
 - c) Estimular el consumo de bienes estimados “meritorios”, e
 - d) Incentivar la inversión en ciertos sectores o regiones.
- a) Mejorar la progresividad del sistema tributario.** En ocasiones, los gastos tributarios persiguen reducir la tributación de los sectores de menores ingresos, con el propósito de mejorar la progresividad del sistema tributario. Este tipo de tratamientos especiales se aplica en impuestos como el ITBIS, a través de exenciones a los bienes cuyo consumo mayor es el de las personas de bajos ingresos, tal es el caso de los alimentos de la canasta básica de consumo.

- b) Otorgar mayor eficiencia a la estructura tributaria.** En esta categoría están encuadrados aquellos gastos tributarios del impuesto a la renta que buscan reducir las distorsiones propias de éste, relacionadas principalmente con los desincentivos que provoca sobre la inversión y el ahorro. En relación con el impuesto a las empresas, los gastos tributarios de eficiencia persiguen reducir la tasa marginal efectiva de tributación, para estimular una mayor inversión en sectores específicos o bien en general.
- c) Estimular el consumo de bienes “meritorios”.** Existen ocasiones en que los gastos tributarios procuran incentivar el consumo de determinados bienes o servicios que, sin representar un volumen importante para los sectores más desposeídos, tienen el carácter de bienes “meritorios”. Tal es el caso de los gastos tributarios que benefician a la educación, la salud, la vivienda, las actividades deportivas, la industria editorial o las actividades culturales. Este tipo de gastos tributarios es propio de gravámenes como el ITBIS, caso en el cual muchos de los productos o servicios antes mencionados son eximidos del impuesto o se les aplica una tasa reducida.
- d) Promover el desarrollo regional o sectorial.** Desde hace mucho tiempo los gobiernos otorgan incentivos para atraer inversión extranjera directa o promover inversiones en ciertos sectores o regiones. Los incentivos a las regiones menos desarrolladas, que son típicos de los países territorialmente grandes, suelen concentrarse en regiones con desventajas comparativas a causa de su lejanía de los principales centros urbanos. Las actividades en estas regiones implican, por lo general, costos de transporte y de comunicaciones más elevados, lo cual aumenta los gastos de producción y distribución. En algunos países se otorgan incentivos fiscales a la inversión en determinados sectores, considerados estratégicos para el desarrollo. (Villela, 2014)

1.4.2 Desventajas y limitaciones de los gastos tributarios

Los gastos tributarios constituyen un instrumento adicional entre las distintas herramientas de política pública de que disponen los gobiernos, tales como la acción presupuestaria directa o la acción reguladora sobre determinadas actividades. En este sentido, deberían ser sometidos permanentemente a evaluación, tanto en lo que respecta a la justificación de una intervención estatal determinada como a su eficiencia relativa en comparación con los otros instrumentos disponibles.

Una vez que se ha verificado la necesidad de poner en práctica una política pública en determinado ámbito, se debería evaluar cuál es el mejor instrumento para llevar a cabo una intervención. (Villela, 2014)

El profesor Stanley S. Surrey, uno de los pioneros en la discusión del tema, enumera cinco desventajas de los incentivos tributarios en relación con los subsidios directos cuando se trata de implementar una política pública (Surrey, 1970):

a) Los incentivos fiscales son regresivos por naturaleza. Los incentivos tributarios, lógicamente, benefician a quienes pagan impuestos. Con un impuesto a la renta progresivo, en el que se basa esta aseveración, los más pobres no están incluidos y, por ende, no se benefician de los gastos tributarios. No obstante, si se tiene en cuenta que en el ITBIS y otros impuestos sobre el consumo la aplicación de franquicias puede contribuir a mejorar la progresividad del sistema tributario, tal afirmación adquiere un matiz distinto.

b) Los incentivos tributarios generan ganancias inesperadas. En muchos casos, los gastos tributarios crean estímulos para que las personas hagan aquello que de todas formas habrían hecho, por lo cual el estímulo se transforma finalmente en una concesión innecesaria para el beneficiario. Es decir, para incentivar a uno se asume el costo de varios.

c) Los incentivos tributarios son más difíciles de administrar y controlar.

Las administraciones tributarias no tienen suficiente experiencia en administrar y controlar programas de gasto público. Sin embargo, cuando se implementa un gasto tributario se ven obligadas a cumplir esta función y, dado que es más difícil controlar un sistema con muchas excepciones, ello puede dar lugar al fraude o incluso a mayores errores involuntarios.

d) Los incentivos tributarios distorsionan las decisiones de los mercados.

En la medida en que un gasto tributario favorece a un sector específico de la economía, produce un desvío de recursos no deseado hacia el sector favorecido. Sin embargo, esto no constituye necesariamente una desventaja en aquellos casos en que el gasto tributario busca corregir una distorsión causada previamente por el impuesto, como ocurre con los estímulos a la inversión y el ahorro.

e) Los incentivos tributarios obligan a mantener elevadas las tasas.

En efecto, para recaudar una cantidad determinada se requerirán tasas más altas si una parte de la recaudación potencial se pierde por la aplicación de gastos tributarios.

Según informaciones recopiladas por la Comisión Interinstitucional (2007, pág. 3) de la anterior Secretaría de Estado de Hacienda, actualmente Ministerio de Hacienda, existen tres 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.

1.4.3 Métodos para la estimación del gasto tributario

Existen diferentes métodos para cuantificar el gasto tributario tales como: el método del ingreso renunciado, el método del ingreso ganado y el método de ingreso equivalente. El más usado es el primero de los anteriormente mencionados, el mismo constituye una estimación de los ingresos dejados de percibir una vez que se conoce la actividad que desarrolla la empresa beneficiada por el régimen. (CIAT, 2018)

La metodología de estimación empleada en la República Dominicana es la denominada *ex post*, es decir, la que mide el gasto tributario como la cantidad de ingresos perdidos al ser dejados de recaudar por la existencia de exoneraciones, sin considerar el efecto que su eliminación provocaría en el comportamiento de los agentes económicos. Por tanto, no equivalen a una presunción de efecto recaudatorio, sino a un impacto económico. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2019, pág. 6)

Es importante destacar que las empresas acogidas a la Ley No. 12-21 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 gozan de numerosos privilegios tributarios, aduanales y municipales, solo se contabiliza el recaudo que deja de percibir el Estado por concepto de Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuestos Sobre los Activos y por concepto de importaciones exentas. Las importaciones exentas incluyen los aranceles y los impuestos selectivos al consumo.

.
El gasto tributario por concepto de ISR se calcula utilizando la declaración jurada de ISR de cada contribuyente. Se toma la casilla del Anexo IR-2 titulada “Exención Ley de Incentivos” y se multiplica por la tasa de ISR vigente en cada año.

La estimación de gasto tributario por importaciones incluye lo que se deja de percibir por concepto, aranceles e impuestos selectivos. Esta información se obtiene directamente de los datos de importaciones que surgen por los cruces de la Dirección General de Aduanas (DGA) con Impuestos Internos.

Según el Ministerio de Hacienda, el Gasto Tributario en República Dominicana se estima en 5.1% del PIB. Una cifra para nada despreciable si consideramos que, primero, dicha magnitud es casi el doble del promedio de América Latina y el Caribe; segundo, representa aproximadamente la mitad de los ingresos tributarios que se recaudan en el país; y tercero, es un monto similar a lo que se destina a partidas importantes en el Presupuesto del Estado como son Salud y Educación.

Sin duda, esta magnitud sugiere que las exenciones e incentivos fiscales son significativos para la economía dominicana, debilitando así el principio de suficiencia del sistema tributario, es decir, se socaba la contribución que realiza el sistema tributario como financiador de un gasto público mínimo, lo que impediría garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas.

Lo anterior, evidencia la relevancia que debería tener la evaluación de la efectividad de los incentivos tributarios, para luego plantear las acciones que puedan realizar los hacedores de política pública para hacerle frente a esta situación. Aunque las autoridades fiscales han realizado grandes esfuerzos estimando el gasto tributario con una metodología según las mejores prácticas internacionales.

No obstante, existe escasa literatura pública que estime los beneficios que generan los incentivos tributarios, dificultando así el análisis oportuno de los resultados netos sobre los costos y beneficios de estos.

1.4.4 Medición de las renuncias recaudatorias en República Dominicana

El sistema tributario es uno de los principales instrumentos del Estado para obtener recursos que financien el gasto e inversión pública y así proveer a la población de los bienes y servicios públicos que esta necesita. Dentro del sistema impositivo es posible tener ciertos tratamientos preferenciales, a empresas, personas o regiones, con el fin de promover la actividad económica o como medida de apoyo a sectores vulnerables, entre otros. En este sentido, el sistema tributario tiene funciones similares al del gasto público, pero en este caso se da por medio de la renuncia del Estado a la recaudación que correspondería obtener sin esos tratamientos preferenciales. Por ello, el término para referirse a esa estimación se conoce como renuncia recaudatoria, aunque también se emplea el término gasto tributario. (Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina, CEPAL, 2022).

La magnitud de las renuncias recaudatorias en América Latina y el Caribe es considerable. En promedio los ingresos no percibidos para 2020 en la región equivalieron a 3.8% del PIB, mientras que en términos de la recaudación tributaria representa un promedio de 20.6%. Existe una gran heterogeneidad entre los países de la región, derivada en parte de los diferentes grados de avances en la estimación de las renuncias recaudatorias en la región. (Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina, CEPAL, 2022).

Las renuncias recaudatorias son implementadas de diversas formas, desde exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas y diferimientos, entre otros. Su variedad otorga a los responsables de la formulación de políticas tributarias un conjunto de herramientas en la formulación de políticas públicas que contemplan la incorporación de una renuncia recaudatoria, pero cuyo impacto es heterogéneo, lo que da lugar a pérdidas de recaudación diferentes y a distintos cambios en el comportamiento de los beneficiarios. Esto resalta la importancia de evaluar la efectividad de la renuncia recaudatoria y contrastarla con los costos de esta. (Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina, CEPAL, 2022).

1.4.5 Estimación de Gastos Tributarios del período 2020-2022 para República Dominicana

El gasto tributario estimado para el 2020 asciende a RD\$237,908.6 millones, equivalentes a 4.84% del PIB. Del total estimado, el gasto tributario de impuestos indirectos es el 70.8%, es decir, RD\$168,328.6 millones, mientras el gasto tributario de impuestos directos representa el restante 29.2%, equivalente a RD\$69,579.9 millones. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2019, pág. 21)

Se destaca que, del gasto tributario estimado para el 2020, el 89.6% corresponde a exoneraciones de impuestos vinculados por la DGII, equivalentes a RD\$213,264.7 millones y el 10.4% restante corresponde a impuestos arancelarios de la DGA equivalentes a RD\$24,643.8 millones. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2019, pág. 23)

El gasto tributario estimado para el 2021 asciende a RD\$217,487.2 millones, lo que equivale al 4.44% del PIB. Del total estimado, el peso principal recae sobre el gasto tributario de impuestos indirectos que representa el 70.2%, es decir, RD\$152,616.6 millones, mientras el gasto tributario de impuestos directos representa el restante 29.8%, equivalente a RD\$64,870.6 millones. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2020, pág. 22)

Dentro de la estructura del gasto tributario las exenciones por ITBIS equivalen al 2.41% del PIB, siendo de este modo, la figura impositiva determinante, dentro de la cual resaltan las exenciones aplicadas a personas físicas por concepto de bienes de consumo masivo, servicios de salud y educación. Por el lado de las exenciones específicas, aquellas destinadas a sectores económicos particulares, se destacan Importadores de vehículos, contratos mineros y turismo. En conjunto, estas partidas del gasto tributario significan cerca del 40.2% del total del sacrificio fiscal por ITBIS por exenciones específicas. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2020, pág. 23)

El gasto tributario estimado para el año 2022 asciende a RD\$285,688.7 millones, de los cuales el 70.9% (RD\$ 202,487.8 millones) se origina de impuestos indirectos y el restante 29.1% (RD\$83,200.9 millones) por impuestos directos, equivalente en total al 4.89% del PIB estimado para el referido 2021. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2021)

El monto estimado por concepto del ITBIS equivale al 2.77% del PIB, y dentro del cual resaltan las exenciones aplicadas a personas físicas por las exenciones dispuestas en los artículos 343 y 344 del CTD y sus modificaciones, las cuales benefician la transferencia local de bienes y servicios de consumo masivo como son: productos alimenticios, servicios de salud, educación y transporte. Las otras figuras impositivas que generan montos importantes de gasto tributario, por encima de un 0.5% del PIB, son los impuestos sobre los ingresos con un 0.77% y los impuestos sobre el patrimonio con 0.66% del PIB. Asimismo, destacan el ISC aplicable a los hidrocarburos y el Arancel de Aduanas, en el orden de 0.32% y 0.25% del PIB. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2021)

En ese sentido, las proyecciones del gasto tributario para el año 2022 sugieren un incremento de 8.4% con respecto al reestimado para el 2021, al pasar de RD\$263,504.3 millones a RD\$285,688.7 millones, lo que representa una diferencia absoluta de RD\$22,184.4 millones. Este comportamiento responde al afianzamiento de la recuperación en el consumo de los bienes y servicios del mercado local y externo, así como a una mayor importación de combustibles por

parte de las empresas que operan en el mercado de los hidrocarburos dado el comportamiento que han presentado hasta junio del presente año y de los impuestos sobre los ingresos por la recuperación del empleo; lo cual se traduce en un incremento del gasto tributario generado por las exenciones generalizadas del ITBIS, ISR, ISC, impuestos al patrimonio y Arancel. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2021)

Al considerar el gasto tributario por sector beneficiado, se observa que el 71.0% del gasto tributario estimado para el año 2022 se concentra en cinco sectores o actividades económicas: exenciones generalizadas a personas físicas, las empresas de zonas francas, el sector salud, sector educación y turismo. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2021)

Sin embargo, si lo vemos en conjunto por sectores productivos de la economía, se destacan las zonas francas, generación eléctrica, turismo y minería, que en total perciben el 20.5% del gasto tributario. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2021).

Por otra parte, el 91.2% del valor total del gasto tributario estimado corresponde a exoneraciones de impuestos recaudados por la DGII, equivalentes a RD\$260,586.2 millones, y el 8.8% restante corresponde a impuestos de la DGA (RD\$25,102.5 millones). La menor participación de la DGA en el monto de gasto tributario estimado en los últimos tres años se debe a la reclasificación de los bienes importados que, según el Sistema de Armonizado de Codificación y Designación de Mercancías o Sistema Armonizado (SA), son considerados como bienes exportados desde las empresas de zonas francas si no son materias primas o bienes de consumo local, por lo que no son considerados como gasto tributario debido al principio de extraterritorialidad que le es aplicable a este régimen especial. (Comisión Interinstitucional Coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, 2021).

En cuanto a la estimación de gasto tributario por sector beneficiado, el sacrificio fiscal para el sector de desarrollo fronterizo representa un 0.5%, 0.8% y 0.7% del total de gasto tributario de los años 2020, 2021 y 2022 respectivamente.

Cuadro 1

Estimación de Gasto Tributario por Sector Beneficiado

Año 2020, Millones RD\$

Sector Beneficiado	ITBIS	ISR	ISC Hidrocarburos	Otros ISC	Patrimonio	Uso de Bienes y Licencias	Total	% del PIB	Ponderado
Desarrollo Fronterizo	113.8	821.2	23.8	4.6	200.9	1.2	1,295.2	0.0%	0.5%
Zona Franca Industrial	-	18,359.5	-	167.4	3,475.7	9.1	27,165.7	0.6%	11.4%
Turismo	782.4	2,051.5	-	46.7	3,128.3	-	6,398.0	0.1%	2.7%
Manufactura Textil	133.2	160.4	-	-	61.1	-	410.7	0.0%	0.2%
Sector Industrial	4.1	7.4	-	144.9	-	-	257.3	0.0%	0.1%
Instituciones Privadas sin Fines de Lucro	233.3	4,182.0	-	6.3	137.9	5.6	4,581.0	0.1%	1.9%
Energía Renovable	2,664.3	844.5	-	-	23.8	-	3,585.4	0.1%	1.5%
Sector Cinematográfico	172.5	1,960.7	-	-	19.0	-	2,152.2	0.0%	0.9%
Generación Eléctrica	-	-	18,648.4	-	-	-	18,648.4	0.4%	7.8%
Salud	23,374.0	-	-	-	-	-	23,374.0	0.5%	9.8%
Educación	13,427.4	24.3	-	3.9	-	0.5	13,510.6	0.3%	5.7%
Minería	1,310.6	-	3,683.2	3.1	-	9.2	5,242.3	0.1%	2.2%
Compras por Internet	3,098.5	-	-	418.0	-	-	5,311.6	0.1%	2.2%
Importadores de Vehículos	533.8	-	-	-	-	238.7	3,872.4	0.1%	1.6%
Vehículos Energía no Convencional	32.6	-	-	-	-	38.8	88.4	0.0%	0.0%
Instituciones Religiosas	70.6	-	-	3.6	2.3	15.7	134.4	0.1%	1.3%
Concesiones y Contratos con el Sector Público	1,134.9	1,776.5	55.0	1.2	-	-	3,027.5	0.0%	0.5%
Instituciones del Sector Público	627.9	-	-	1.2	143.2	126.5	1,090.2	0.0%	0.0%
Instituciones del Sector Público	-	-	-	-	108.4	-	108.4	0.0%	0.0%
Tratamiento tasa Cero Bienes Exentos de ITBIS	366.2	-	-	-	-	-	366.2	0.0%	0.0%
Mercado de Valores	-	3,415.8	-	-	-	-	3,415.8	0.1%	1.4%
Pensionados y Rentistas de Fuente Extranjera	-	-	-	-	28.3	-	28.3	0.0%	0.0%
Exenciones Generalizadas para Personas Físicas	73,145.1	4,533.9	-	-	7,897.5	-	85,669.1	1.7%	36.0%
Otros	2,816.4	312.3	4,259.6	4,110.4	15,864.4	107.9	28,175.5	0.6%	11.8%
Total	124,041.8	38,450.0	26,820.1	4,911.3	31,129.9	553.2	237,908.6	4.8%	100.0%

Cuadro 2
Estimación Gasto Tributario por Sector Beneficiado
Año 2021, Millones RD\$

Sector Beneficiado	ITBIS	ISR	ISC Hidrocarburos	Otros ISC	Patrimonio	Uso Bienes y Licencias	Total	% del PIB	Ponderado
Zona Franca Industrial	-	19,063.7	65.0	174.5	3,121.1	14.3	28,308.1	0.6%	13.0%
Turismo	1,776.8	1,027.1	-	100.6	2,293.3	-	6,337.5	0.1%	2.9%
Manufactura Textil	20.9	179.2	-	0.0	47.8	-	273.1	0.0%	0.1%
Sector Industrial (PROINDUSTRIA) ^{3/}	-	4.5	-	1.7	-	-	6.2	0.0%	0.0%
Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro	241.7	4,217.7	-	4.7	4.0	2.3	4,562.2	0.1%	2.1%
Energía Renovable	245.3	1,053.4	-	-	33.2	-	1,333.3	0.0%	0.6%
Sector Cinematográfico	3.1	827.5	-	-	4.1	-	834.7	0.0%	0.4%
Generación Eléctrica	-	-	11,596.4	-	-	-	11,596.4	0.2%	5.3%
Salud	23,060.1	-	-	-	-	-	23,060.1	0.5%	10.6%
Educación	13,236.9	-	-	0.0	0.3	1.2	13,243.4	0.3%	6.1%
Minería	1,604.6	-	1,746.8	7.8	-	8.0	3,698.3	0.1%	1.7%
Desarrollo Fronterizo	47.9	1,263.4	19.9	5.1	199.5	3.8	1,660.8	0.0%	0.8%
Compras por Internet	2,091.9	-	-	357.5	-	-	3,395.6	0.1%	1.6%
Importadores de Vehículos	613.9	-	-	-	-	245.2	4,424.3	0.1%	2.0%
Vehículos Energía no Convencional	92.5	-	-	-	-	68.4	272.3	0.0%	0.1%
Instituciones Religiosas	63.8	-	-	12.5	1.3	16.3	125.9	0.0%	0.1%
Concesiones y Contratos con el Sector Público	389.1	1,012.2	-	2.3	-	16.9	1,430.6	0.0%	0.7%
Instituciones del Sector Público (Con Descentralizadas)	1,476.2	-	-	4.2	89.0	109.0	2,078.5	0.0%	1.0%
Fideicomisos Privados	-	-	-	-	65.4	-	65.4	0.0%	0.0%
Juegos de Azar	-	-	-	-	-	-	-	0.0%	0.0%
Tratamiento Tasa Cero Bienes Exentos	376.2	-	-	-	-	-	376.2	0.0%	0.2%
Mercado de Valores	-	3,454.8	-	-	-	-	3,454.8	0.1%	1.6%
Pensionados y Rentistas de Fuente Extranjera	-	-	-	-	2.8	-	2.8	0.0%	0.0%
Exenciones Generalizadas para Personas Físicas	72,123.1	4,863.0	-	-	8,235.8	-	85,243.1	1.7%	39.2%
Otros ^{2/}	848.2	342.1	2,589.0	4,238.4	13,464.7	124.7	21,703.6	0.4%	10.0%
Total	118,312.4	37,308.5	16,017.0	4,909.2	27,562.1	610.1	217,487.2	4.4%	100.0%

1/ Las Exenciones Generalizadas para Personas Físicas incluyen:

- ITBIS interno: consumo de los hogares de los bienes y servicios exentos de ITBIS. Excluyendo Educación y Salud.
- Comercio Exterior (ITBIS externo, arancel, ISC): mudanzas y gracia navideña.
- ISR personas físicas: deducción gastos educativos, exención salario de navidad, exención intereses percibidos mercado de valores.
- IPI: mínimo exento, exención casa habitación propietarios mayores de 65 años de edad, exención propiedades en zonas rurales.

2/ Otros incluye: crédito ISR personas jurídicas, exclusión temporal a sociedades intensivas de capital, entre otros.

3/ No se considera con gasto tributario la tasa reducida de ITBIS retenido en DGA, tampoco es posible estimar el gasto tributario generado por exención impuesto a los cheques.

Cuadro 3

Estimación Gasto Tributario por Sector Beneficiado Año 2022; Millones RD\$

Sector Beneficiado	ITBIS	ISR	ISC Hidrocarburos	Otros ISC	Arancel	Patrimonio	Uso Bienes y Licencias	Total	% del PIB	Ponderado
Zona Franca Industrial	-	23,228.2	60.1	768.5	7,129.5	4,877.4	24.8	36,088.5	0.6%	12.6%
Turismo	1,874.1	931.2	-	65.6	932.9	3,790.4	-	7,594.2	0.1%	2.7%
Manufactura Textil	29.3	355.5	-	-	69.5	74.5	-	528.7	0.0%	0.2%
Sector Industrial (PROINDUSTRIA) ^{3/}	256.5	296.5	-	7.6	-	4.6	-	565.2	0.0%	0.2%
Residuo sólidos	31.4	0.7	-	-	-	0.2	-	32.2	0.0%	0.0%
Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro	326.0	3,570.0	-	13.7	68.8	28.2	1.8	4,008.5	0.1%	1.4%
Energía Renovable	260.6	454.7	-	-	13.1	35.2	-	763.7	0.0%	0.3%
Sector Cinematográfico	190.7	4,803.7	-	-	-	18.1	-	5,012.5	0.1%	1.8%
Generación Eléctrica	-	-	6,014.8	-	-	-	-	6,014.8	0.1%	2.1%
Salud	24,746.6	-	-	-	-	-	-	24,746.6	0.4%	8.7%
Educación	13,658.4	-	-	0.1	3.9	6.6	-	13,669.0	0.2%	4.8%
Minería	2,197.1	-	0.0	2.1	367.6	-	77.4	2,644.2	0.0%	0.9%
Desarrollo Fronterizo	94.5	1,556.9	20.9	12.4	127.1	302.4	8.3	2,122.4	0.0%	0.7%
Compras por Internet	2,651.3	-	-	457.6	1,213.8	-	-	4,322.7	0.1%	1.5%
Importadores de Vehículos	692.8	-	-	-	3,995.9	-	256.9	4,945.6	0.1%	1.7%
Vehículos Energía no Convencional	286.6	-	-	-	406.7	-	215.2	908.5	0.0%	0.3%
Instituciones Religiosas	46.2	-	-	8.9	27.1	-	12.1	94.3	0.0%	0.0%
Concesiones y Contratos con el Sector Público	6,041.1	-	-	1.8	24.4	-	0.9	6,068.2	0.1%	2.1%
Instituciones del Sector Público (Con Descentralizadas)	613.5	-	-	0.1	338.6	24.8	64.5	1,041.5	0.0%	0.4%
Fideicomisos Privados	-	-	-	-	-	253.3	-	253.3	0.0%	0.1%
Juegos de Azar	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0%	0.0%
Tratamiento Tasa Cero Bienes Exentos de ITBIS	434.2	-	-	-	-	-	-	434.2	0.0%	0.2%
Mercado de Valores	-	5,319.7	-	-	-	-	-	5,319.7	0.1%	1.9%
Pensionados y Rentistas de Fuente Extranjera	-	-	-	-	-	8.1	-	8.1	0.0%	0.0%
Exenciones Generalizadas para Personas Físicas ^{1/}	106,629.6	3,843.0	-	-	20.7	10,358.8	-	120,852.2	2.1%	42.3%
Otros ^{2/}	809.0	513.4	12,530.8	4,955.9	138.3	18,544.8	157.9	37,650.0	0.6%	13.2%
Total	161,869.5	44,873.5	18,626.6	6,294.3	14,877.8	38,327.4	819.6	285,688.7	4.9%	100.0%

^{1/} Exenciones Generalizadas para Personas Físicas por exenciones generalizadas del ITBIS excluyen salud y educación, debido a que se colocan en los sectores que corresponden de la tabla. Incluye las estimaciones por la aplicación de tasa reducida sobre algunos productos alimenticios.

CAPÍTULO II. LEY 12-21 DE DESARROLLO FRONTERIZO Y ESTRUCTURA DE LAS EXENCIONES FISCALES.

2.1 Antecedentes históricos de la zona fronteriza de la República Dominicana

La Constitución de la República Dominicana consagra, como postulado fundamental, que: “Es de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República Dominicana a lo largo de la línea fronteriza”.

Después de la independencia de la República y durante décadas la zona fronteriza de República Dominicana ha dejado de ser prospera como en los tiempos coloniales y ha sufrido decrecimiento y desarrollo económico caracterizado por un bajo desarrollo humano, inequidad distributiva, concentración de la riqueza y reproducción ampliada de la miseria, determinados más que por la carencia de recursos, por la insensibilidad y la irresponsabilidad social de los grupos que han controlado tradicionalmente el Estado y el aparato productivo del país (empresarios, políticos, religiosos, militares, etc.).

La ausencia de un programa adecuado de desarrollo e inversión limita considerablemente la explotación de los recursos, ha ido provocando éxodos masivos, que van produciendo la despoblación creciente de la región, con el consecuente incremento del abandono de importantes fuentes de recursos de la Nación, la intensificación de la pobreza y el aumento de los riesgos que la desolación de una zona de tanta trascendencia como la frontera pudiera engendrar un problema para todo el pueblo dominicano.

Considerando que es de vital importancia adoptar medidas que estimulen la realización de proyectos industriales, agropecuarios, agroindustriales, metalúrgicos, zonas francas, turísticos, energéticos y todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que fomenten y sustenten formas de vida en la frontera que cumplan con los requisitos de bienestar, seguridad y progreso se crea la Ley No. 28-01 de Desarrollo Fronterizo con el fin de mermar la

marginalidad que ha afectado y afecta a la zona fronteriza, y motivar y promover la inversión mediante a incentivos especiales, para que se aprovechen la diversidad y abundancia de sus recursos y las obras de infraestructura ya construidas para que provoquen de manera sostenible, formas más elevadas de vida en la región y que estimule el regreso de muchos de los que la han abandonado y el asentamiento de nuevas familias y empresas.

2.2 Ley 28-01 de Desarrollo Fronterizo del año 2001

En la República Dominicana se han introducido una serie de leyes de incentivos fiscales para beneficiar algunos sectores de la economía, una de ellas es la Ley 28-01 que crea 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 perseguía dinamizar la zona fronteriza, estimulando el establecimiento de empresas en las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco. Asimismo, esta ley intentaba lograr un crecimiento socioeconómico en estas zonas deprimidas a través de la explotación de sus recursos naturales, la generación de empleos, mejorando la calidad de vida de sus habitantes e impedir la migración de familias hacia otras zonas del país por falta de oportunidades.

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)

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).

2.3 Efecto de la Ley 28-01 próximo a su extinta vigencia

La Ley 28-01, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo, que abarca las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, ya cumplió 17 años y lo menos que ha logrado es su cometido: reducir la pobreza en esta zona. La intención con esta legislación quizá fue la mejor, pero sus resultados han estado distantes de lo que se esperaba. (El Dinero, 2018)

En términos reales, 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. Bajo esta realidad resulta injusto invertir en cualquier mercado, especialmente uno con las características del dominicano. (El Dinero, 2018)

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.

En tal sentido, algunos congresistas favorecen una modificación a la ley con el enfoque de incrementar los incentivos, de manera que sean más atractivos para que más empresas se motiven a instalarse en la frontera y procurar una distribución equitativa de las empresas que se vayan a instalar en la frontera, a modo de que toda la zona fronteriza se beneficie, no solo una parte de ella.

En el mismo tenor, 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”.

Sin embargo, 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.

En voz de su representante la AIRD indica que “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.

Por otro lado, los legisladores de esas provincias, así como las autoridades nacionales, saben que las empresas que están acogidas a este régimen tienen más del 70% de sus empleados fuera de la zona fronteriza. Además de que en realidad República Dominicana sólo tiene cinco provincias fronterizas y que la Ley 28-01 incluyó dos más. (El dinero, 2018)

Algunas empresas acogidas a la ley como Industria Licorera La Altagracia, expresan que el desarrollo fronterizo que busca la ley se ha visto afectado por los recursos judiciales que fomentan facciones del sector privado y que han creado un clima de incertidumbre para las empresas que consideren instalarse en la frontera. (Roa, 2015)

2.4 Ley 12-01 de Desarrollo Fronterizo del año 2021

La Ley No. 12-21 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).

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 el 75 % de la empleomanía en el territorio de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo donde estén instaladas, cuya labor se corresponda con el desarrollo y operatividad de la actividad comercial que genere la empresa y al volumen de renta que generen, conforme en el reglamento de aplicación de la ley y será condición para el mantenimiento de la clasificación de las empresas bajo este estatuto.

2.4.1 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:

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

- e) 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.
- f) Impuesto de Transferencia Inmobiliaria.
- g) Una reducción del 50% del ITBIS para la adquisición e importación de insumos y materias primas utilizados en la producción de bienes no exentos de ITBIS.

Del mismo modo, 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.

Finalmente, 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.

2.5 De los incentivos fiscales y los criterios de calificación

Los incentivos establecidos en la ley núm. 12-21 serán otorgados a aquellos proyectos y empresas que demuestren su viabilidad económica y financiera, o que demuestren que el impacto en la generación de empleos, divisas, encadenamiento productivo y transmisión de conocimiento compensa el impacto del gasto tributario, los cuales serán probados a través de la realización del análisis costo-beneficio y el estudio de impacto económico y social establecidos en la ley.

Para recibir las exenciones correspondientes, las empresas acogidas al régimen especial de la ley núm. 12-21 deberán presentar ante la administración tributaria una certificación de empresa acogida, la cual será emitida por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCZEDF) con vigencia de un (1) año.

El Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) publicará anualmente un listado de los insumos y materias primas que se produzcan en el país a más tardar el 1 de marzo de cada año, posterior a una convocatoria nacional de veinticinco (25) días hábiles por medios oficiales o privados de amplia difusión, incluyendo medios electrónicos, con la finalidad de que todas las empresas que produzcan insumos y materias primas, puedan ofrecer sus servicios a las empresas fronterizas para facilitar el proceso de solicitud de la exención a que se refiere el numeral 6 del artículo 4 de la ley núm. 12-21.

En adición a lo dispuesto en el artículo 5 de la ley núm. 12-21, la reducción de capital o disolución de una empresa cuya inversión sea objeto de exoneración al pago del impuesto sobre la renta que se produzca dentro de tres (3) años de la clasificación, y que, por causas atendibles, no pueda justificar su desaparición ante el Consejo de Desarrollo Fronterizo, acarreará la pérdida de los beneficios obtenidos al amparo de la ley núm. 12-21. En consecuencia, la empresa deberá pagar el importe de los impuestos, tasas y contribuciones que habían sido exonerados.

2.5.1 Procedimiento de calificación

Las personas jurídicas que deseen acogerse a los incentivos de la ley núm. 12-21 presentarán su solicitud de clasificación a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCZEDF), con los siguientes documentos:

- a) Carta de solicitud conteniendo nombre, dirección y leyes en virtud de las cuales se constituyó la persona jurídica.
- b) Formulario de solicitud del proyecto en formato físico y digital (resumen ejecutivo).
- c) Comprobante de pago de la contribución correspondiente, determinada por el Consejo de Coordinación, de conformidad con el artículo 13 de la ley 12-21.
- d) Análisis de factibilidad financiera del proyecto.
- e) Descripción de la empresa solicitante y copia certificada de los documentos constitutivos, entre los cuales se encuentran nombre comercial, estatutos sociales, nómina de presencia, última asamblea, registro mercantil vigente y Registro Nacional de Contribuyente (RNC).
- f) Constancia del depósito ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recurso Naturales de los Términos de Referencia del proyecto.
- g) Copia del certificado de título o carta constancia, o contrato de arrendamiento, debidamente certificado por notario, del inmueble en el cual se estarán llevando a cabo las operaciones de la empresa.
- h) Original de la certificación del estatus jurídico del inmueble. i) Original de la certificación de impuestos al día, emitida por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

j) Carta de no objeción de los organismos de planeamiento urbano correspondientes (ayuntamientos y, en el caso que se requiera, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones).

k) Cualquier otra información o requerimiento de conformidad con la ley que, por la categoría del proyecto, solicite la Secretaría Ejecutiva o el Consejo de Coordinación.

Para el estudio de factibilidad dispuesto en el artículo 6 de la ley núm. 12-21, las personas jurídicas que deseen acogerse a los incentivos deberán presentar lo siguiente:

a) Composición y origen del capital.

b) Tipo de producto elaborado o servicio a ofertar.

c) Número estimado y tipos de empleos a crear, nacionales o extranjeros.

d) Evaluaciones económicas, evaluaciones financieras, impacto social del proyecto.

e) Plan de compromiso social en el área de influencia del proyecto.

Luego de validar los documentos, la Secretaría Ejecutiva tiene un plazo de cinco (5) días para remitir al Ministerio de Hacienda la solicitud de elaboración del análisis costo-beneficio y la emisión de su No Objeción u observaciones, de conformidad con el artículo 6 de la ley núm. 21- 18. El Ministerio de Hacienda contará con un plazo no mayor de quince (15) días hábiles para responder a la Secretaría Ejecutiva.

Si el Ministerio de Hacienda concede su No Objeción, el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCZEDF) determinará mediante resolución si el proyecto o empresa cumple con los requisitos contemplados en la Ley 12-21.

2.6 Concejo de Coordinación de la 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.

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.

Su misión es 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.

Sus funciones según el artículo 9 de la ley 12-21 son las siguientes:

- 1) Conocer, examinar y dar su aprobación a los proyectos que se propongan para ser instalados en la zona, después de verificar que cumplan con los requerimientos establecidos para la protección del medio ambiente y los reglamentos operacionales de la región.
- 2) Conocer de las revocaciones correspondientes en caso de cesación de operación o cuando hayan sido el resultado de la comisión de infracciones.
- 3) Viabilizar a las empresas instaladas en la zona especial las facilidades y exenciones otorgadas por la presente ley.
- 4) Establecer la fecha oficial de inicio de las operaciones de las empresas.
- 5) Intervenir, como organismo de conciliación entre las empresas instaladas en la región o las que en lo adelante se instalen en la zona delimitada por la presente ley.

6) Gestionar y coordinar, por ante las entidades y los organismos autónomos correspondientes, las políticas públicas en materia industrial, agroindustrial, comercial, que impacten social y económicamente a la zona delimitada en la presente ley.

7) Diseñar, en coordinación con las entidades y organismos autónomos, programas de capacitación en beneficio de la zona fronteriza.

8) Elaborar y ejecutar, en coordinación con las empresas clasificadas, planes, programas y proyectos de desarrollo sociales que beneficien a la zona delimitada en la presente ley.

9) Diligenciar ante el Poder Ejecutivo las obras de infraestructura, comunicación vial y servicios públicos necesarios o convenientes para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y el mejor desenvolvimiento de los proyectos de inversión de la zona.

10) Promover y gestionar, en el país y en el exterior, las inversiones en las provincias que integran la zona fronteriza.

11) Velar por el estricto cumplimiento de esta ley y de las disposiciones legales que sean dictadas sobre la materia, y tomar las medidas de lugar en caso de violación a las mismas.

12) Dictar resoluciones para mejorar la implementación y la regulación de las actividades de las empresas acogidas al régimen especial de exención que dispone esta ley, de conformidad con sus potestades administrativas.

2.7 Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF)

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.

Su misión es favorecer un desarrollo integral y autónomo de la población de la zona fronteriza, a través de la coordinación y articulación de políticas públicas.

Su visión es articular esfuerzos y recursos de forma efectiva para el desarrollo sostenible e inclusivo de la frontera, con una gestión transparente eficaz y orientada a resultados.

Sus valores son:

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

2.8 Otras leyes que otorgan exenciones y exoneraciones fiscales

Ley 8-90, sobre establecimientos de zonas francas. Tiene por objetivo fomentar la instalación de zonas francas de exportación y el crecimiento de las existentes, mediante el otorgamiento de exenciones y exoneraciones impositivas, la definición de tratos y regímenes especiales en la importación, cambio de divisas, exportación y el régimen laboral entre otros. En materia impositiva las zonas francas pueden tener exoneración de hasta el 100% en el Impuestos sobre la Renta, el ITBIS, Impuesto Selectivo, Aranceles, etc.

Ley 158-01, de fomento al desarrollo turístico. Promueve un trato tributario preferencial a las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país que emprendan, promuevan o inviertan capitales en cuales quiera de las actividades turísticas en los polos, provincias o municipios especificados en la ley.

Ley 55-88, de fomento al desarrollo forestal. Dispone la exoneración del pago de Impuestos sobre la Renta, del ITBIS, del Arancel y Selectivo a las personas naturales y jurídicas para el desarrollo de proyectos, empresas e inversiones en el ámbito forestal. Las exenciones pueden ascender hasta el 100% de los impuestos.

Ley 56-07, sobre la industria textil. Establece incentivos tributarios a las empresas pertenecientes a la cadena textil.

Ley 392-07, sobre competitividad e innovación industrial. Exoneración de impuestos a empresas clasificadas por Pro-industria.

Ley 57-07, sobre incentivos a la energía renovable. Promueve trato tributario preferencial para el fomento del desarrollo y la inversión en proyectos que aprovechen cualquier fuente de energía renovable y que procuren acogerse a dichos incentivos.

Ley 480-08, sobre la creación de zonas financieras internacionales. Dispone incentivos fiscales para el establecimiento de Zonas Financieras Internacionales en determinados ámbitos geográficos de la República Dominicana, en las cuales se ofrecerán, de manera extraterritorial, servicios financieros y otras actividades conexas únicamente a personas físicas no residentes en República Dominicana, y a personas morales cuyo domicilio principal se encuentre fuera de la República Dominicana.

También existe otro grupo de legislación de carácter general o específico que contienen trato tributario preferencial para diferentes actividades, grupos, empresas o personas tales como:

- a) Ley 19-00 de Mercado de Valores;
- b) Ley 146-00 del Arancel;
- c) Ley 146-71 de Minería;
- d) Ley 168-21 del Régimen de las Aduanas;
- e) Ley 78-03 Estatuto del Ministerio Público;
- f) Ley 204-97 del Salario 13;
- g) Ley 112-00 sobre los combustibles;
- h) Ley 25-69 sobre Sucesiones y Donaciones;
- i) Ley 183-02 Código Monetario y Financiero y;
- j) Ley 18-88 Impuesto a Viviendas Suntuarias.

CAPÍTULO III. DIAGNÓSTICO DE LA LEY 28-01 (ACTUAL 12-21) Y SU IMPACTO SOCIOECONOMICO EN LA ZONA FRONTERIZA.

3.1 Renuncias recaudatorias en la República Dominicana

El sistema tributario es uno de los principales instrumentos del Estado para financiar la provisión de bienes y servicios públicos. En el sistema impositivo existen tratamientos preferenciales que buscan promover la actividad económica o apoyar a determinados sectores. Los ingresos públicos no percibidos por estos tratamientos preferenciales se conocen como renuncias recaudatorias. La magnitud de las renuncias recaudatorias en América Latina es considerable. (CEPAL, 2021)

En promedio, equivalieron al 3,8% del PIB y representaron el 20,6% de la recaudación tributaria en 2020. Ante la necesidad de impulsar una recuperación transformadora y financiar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible resulta clave fortalecer las metodologías de cuantificación de las renuncias recaudatorias a fin de evaluar su eficiencia, eficacia y equidad. (CEPAL, 2021)

En la República Dominicana, el Ministerio de Hacienda, es el responsable de elaborar y proponer la política fiscal del gobierno, la cual comprende los ingresos, los gastos y el financiamiento del sector público. Así como es el responsable de elaborar y proponer la legislación que establece el sistema tributario dominicano. Además de vigilar el cumplimiento de las normativas establecidas por disposiciones legales, y velar que los tributos sean aplicados y recaudados correctamente.

En ese mismo orden, tanto la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), como la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Tesorería Nacional (TN) tienen la responsabilidad de recaudar y administrar los tributos establecidos en las leyes dominicanas.

Los principales impuestos que sustentan el sistema tributario dominicano y las recaudaciones son: Impuestos sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Selectivo al Consumo e Impuestos Sobre Hidrocarburos. Hay que resaltar, que aproximadamente el 70% de los impuestos recaudados provienen de impuestos indirectos, dígase, que gravan el consumo.

Según los datos suministrados por la Dirección General de Política y legislación Tributaria (DGPLT), del Ministerio de Hacienda, desde 2020 a 2022 la Ley Núm. 28-01 (actual 12-21) de Desarrollo Fronterizo le ha costado al país RD\$5,078.4 millones de pesos, significando eso en promedio el 0.7% del gasto tributario total para esos períodos y el 0.001% del PIB.

Según el Ministerio de Hacienda la estimación del gasto tributario o renuncias recaudatorias por Sector Beneficiado a nivel general para el año 2020, ascendieron a RD\$237,908.6 millones (4.8% del PIB) del cual el principal gasto tributario en relación a los Impuestos es el ITBIS, con un valor de RD\$124,041.8 millones, equivalente a un 52.14% del total de gasto tributario, seguido por el Impuesto Sobre la Renta (ISR) por un monto de RD\$38,450.0 millones.

Mientras que para el año 2021 la estimación del gasto tributario por Sector Beneficiado, ascendieron a RD\$217,487.2 millones (4.4% del PIB) del cual el principal gasto tributario en relación a los Impuestos es el ITBIS, con un valor de RD\$118,312.4 millones, equivalente a un 54.4% del total de gasto tributario, seguido por el Impuesto Sobre la Renta (ISR) por un monto de RD\$37,308.5 millones y el impuesto al patrimonio ascendente a RD\$27,562.1 millones.

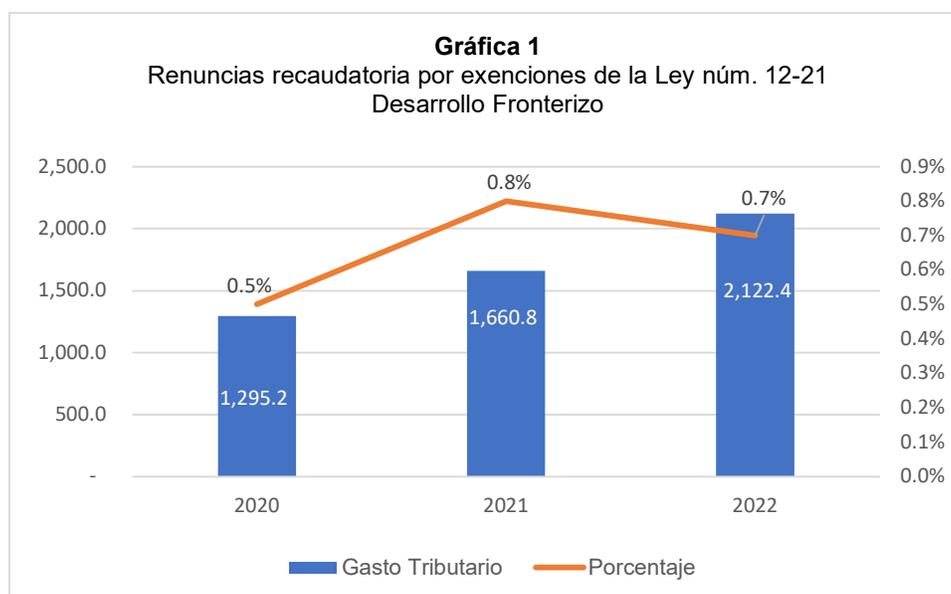
Por su parte, la estimación del gasto tributario por Sector Beneficiado, suma un total de RD\$285,688.7 millones (4.9% del PIB) para el período 2022. La renuncia recaudatoria ascendió a RD\$161,869.5 millones por concepto de ITBIS, seguido de RD\$44,873.5 millones de Impuesto Sobre la Renta (ISR), RD\$38,327.4 de impuesto patrimonial, RD\$18,626.6 millones de ISC de Hidrocarburo y RD\$14,877.8 millones de impuestos arancelarios.

3.1.2 Efecto de los incentivos de la Ley 12-21 en las recaudaciones.

El 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).

Los incentivos fiscales otorgados a las empresas que operan en la zona fronteriza, es una estrategia que promueve la dinamización de la economía en dicha zona de bajo desarrollo económico y social.

El gráfico 1 muestra el impacto de los incentivos de la Ley de Desarrollo Fronterizo en las renuncias recaudatorias de los periodos de 2020 a 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estimación del Gasto Tributario del Ministerio de Hacienda 2020 - 2022

Como podemos observar, la Ley de Desarrollo Fronterizo, tuvo una estimación de gasto tributario por un monto de RD\$1,295.2 millones equivalente a un 0.5% del total de gasto tributario para el año 2020.

Mientras que para el año 2021 la estimación de gasto tributario por efecto de la Ley de Desarrollo Fronterizo ascendió a RD\$1,660.8 millones equivalentes a un 0.8% del total de gasto tributario para ese periodo.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Fronterizo, tuvo una estimación de gasto tributario ascendente a RD\$2,122.4 millones equivalentes a un 0.7% del total de gasto tributario para el año 2022.

En resumidas cuentas, el gasto tributario estimado a consecuencia de las exenciones que otorga la Ley Núm. 12-21 de Desarrollo Fronterizo le costó al país un sacrificio fiscal de RD\$5,078.4 millones de pesos durante estos periodos.

3.1.2 Impacto fiscal de la ley 12-21 por tipo de impuesto

Las proyecciones de gasto tributario o renuncias recaudatorias como consecuencia de los incentivos que otorga la ley 12-21 sobre desarrollo fronterizo, impactaron a distintos rubros de impuestos.

Tabla 4			
Gasto Tributario estimado por incentivos de la Ley 12-21 de Desarrollo Fronterizo			
Cifras en millones de RD\$			
Tipo de Impuesto	2020	2021	2022
ISR	821.2	1,263.4	1,556.9
ITBIS	113.8	47.9	94.5
Arancel	129.6	121.4	127.1
ISC Hidrocarburos	23.8	19.9	20.9
Otros ISC	4.6	5.1	12.4
Patrimonio	200.9	199.5	302.4
Uso de Bienes y Licencias	1.2	3.8	8.3
Total	1,295.2	1,660.8	2,122.4
% Respecto al gasto tributario	0.5%	0.8%	0.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estimación del Gasto Tributario del Ministerio de Hacienda 2020 - 2022

El gasto tributario estimado asciende a RD\$1,295.2 millones para el año 2020, equivalente al 0.5% de la estimación de gasto tributario en general de ese periodo. De este total, el 63.4% está concentrado en el ISR, en ITBIS (8.8%), Patrimonio (15.5%) Arancel (10%) y en ISC Hidrocarburos (1.8%).

Para el período 2021, el gasto tributario estimado por incentivos de la Ley 12-21 asciende a RD\$1,660.8 millones, siendo los impuestos de mayor impacto el ISR con un 76.1% y el impuesto al patrimonio con un 12% del gasto tributario estimado en incentivos otorgados para el desarrollo de la zona fronteriza.

Por su parte, el período 2022 representó un incremento de gasto tributario de RD\$827.2 millones con relación al año 2021, siendo el ISR el de mayor impacto en este incremento, representando el 73.4% de renuncia recaudatoria del periodo 2022, seguido del impuesto patrimonial (18.2%) y el impuesto Arancelario (7.7%).

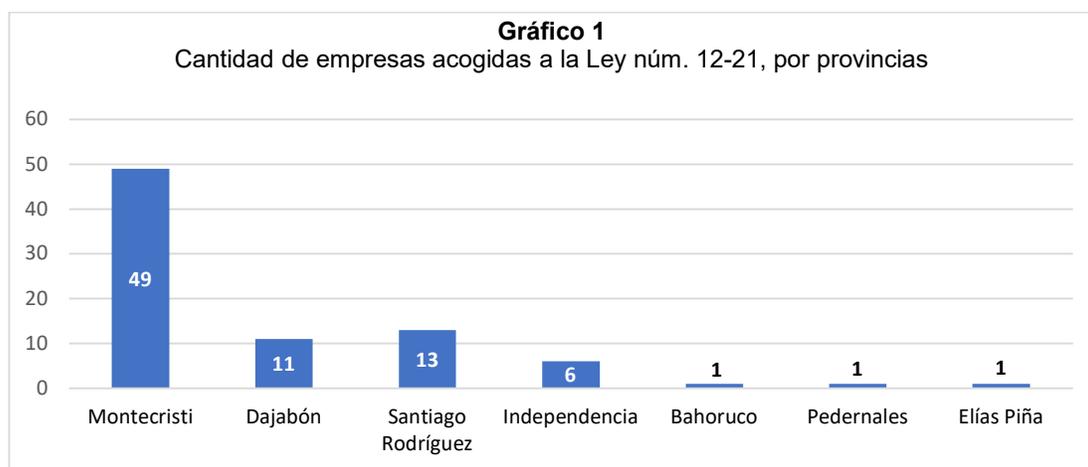
3.2 Aportes de la Ley 12-21 en la zona fronteriza

Según los datos del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF), al cierre del primer semestre del 2022, se identifican ochenta y dos (82) empresas acogidas a la ley 12-21 y operando de manera regular en la zona fronteriza de la República Dominicana, significando un 8% por encima de las registradas en el primer semestre del año 2021, debido a que empresas que se encontraban en condiciones especiales a raíz de los estragos que causó el COVID-19 en el sector productivo del país; ya se han incorporado a las operaciones regulares.

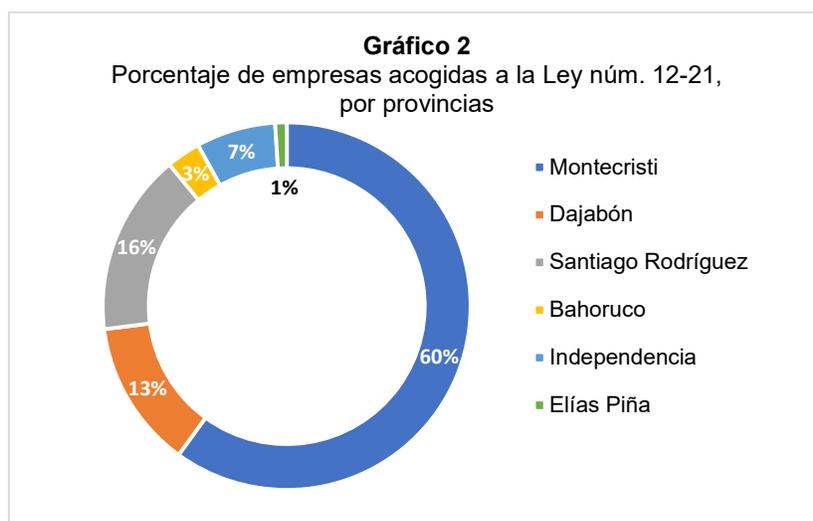
Las 82 empresas acogidas a esta ley de incentivo generan más de 11,000 empleos directos y más de 30,000 indirectos, impactando positivamente la calidad de vida de sus ciudadanos. Al día de hoy, son más de 70 los empresarios interesados en acogerse al régimen de incentivos fiscales, lo que da una clara señal de la importancia de esta ley y de cuánto podría impactar a la frontera en los próximos años. (El Dinero,2022)

3.2.1 Distribución Geográfica de las empresas

La distribución de esas empresas presenta una gran desigualdad a nivel de las provincias, tal como se observa en los Gráficos 1 y 2. Montecristi es la provincia que tiene la mayor cantidad de empresas amparadas en la Ley núm. 12-21, con 49, representando el 60%. Una de las principales razones que explica esa situación es el fácil acceso al puerto de Manzanillo, lo que sirve de atractivo para que empresas con vocación exportadora se instalen en su territorio. En el otro extremo, Bahoruco, Pedernales y Elías Piña son las demarcaciones que tienen menos empresas beneficiadas por la referida ley, apenas una por provincia.



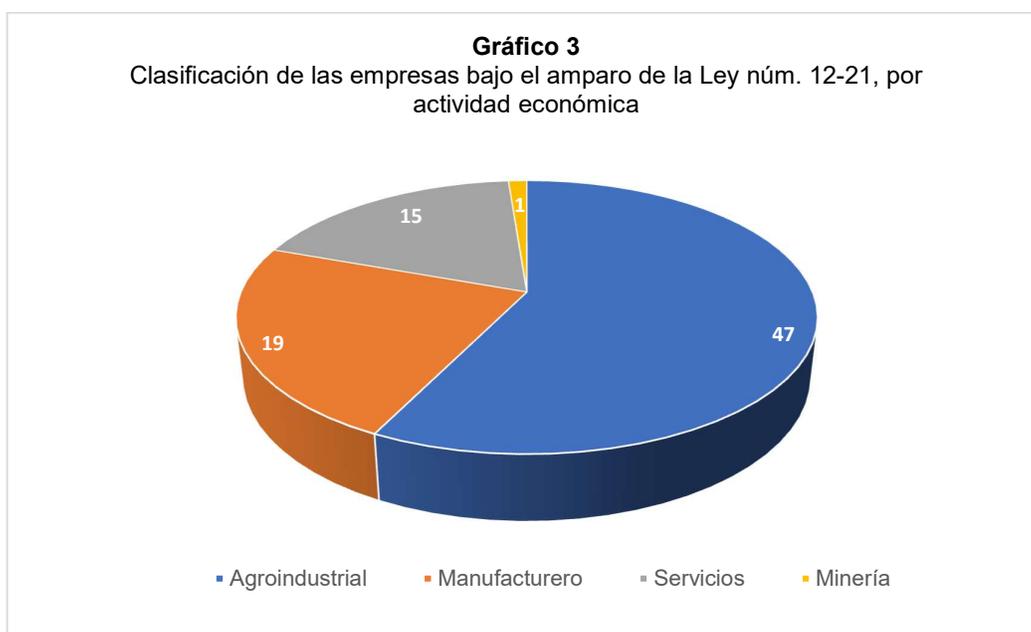
Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Coordinación Zona Especial Desarrollo Fronterizo – CCDF



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Coordinación Zona Especial Desarrollo Fronterizo – CCDF

De acuerdo con el tipo de actividad a que se dedican, las 82 empresas beneficiadas por las exenciones de la Ley núm. 12-21 corresponden a cuatro sectores productivos o económicos: agroindustrial, manufacturero, de servicios y Minero.

El Gráfico 3 ofrece información de la cantidad de empresas que corresponden a cada uno de ellos: se observa un predominio del sector agroindustrial (47), seguido por el sector manufacturero (19), el sector servicios (15) y por último, el sector minero (1).



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Coordinación Zona Especial Desarrollo Fronterizo – CCDF

A continuación, se puntualiza la distribución de las 82 empresas acogidas a la Ley núm. 12-21 por provincias y sectores productivos.

Montecristi: Cuenta con cuarenta y nueve (49) empresas activas, nueve (9) manufactureras, Veinte y dos (22) Agroindustriales Exportadoras de banano, nueve (9) agroindustriales procesadoras de arroz y nueve (9) de servicios.

Dajabón: Esta provincia cuenta con once (11) empresas activas, dos (2) manufactureras, cuatro (4) agroindustriales de exportación de banano y factorías de arroz y cinco (5) de servicios.

Santiago Rodríguez: Las empresas activas en esta provincia ascienden a trece (13), cuatro (4) manufactureras, ocho (8) agroindustriales dedicadas al procesamiento de casabe y dulces y una (1) de servicios.

Bahoruco y Pedernales: Estas dos provincias cuentan con una (1) empresa manufacturera cada una.

Independencia: Cuenta con seis (6) empresas activas, de la cuales dos (2) corresponden al sector manufacturero, tres (3) al sector agropecuario y una (1) al sector minero.

3.1.3 Generación de empleos

Según datos del Consejo de Coordinación Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF) al cierre del primer semestre de 2022, las empresas acogidas a la Ley 28-01 (actual 12-21); generan un total de 12,060 empleos directos e indirectos, distribuidos de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración del Consejo de Coordinación Zona Especial Desarrollo Fronterizo – CCDF

3.2.2 Zonas Francas en la zona fronteriza

Las Zonas Francas Fronterizas, producen los mismos bienes de la Zonas Francas Industriales, pero debido a su localización en áreas poco ventajosas, se les confieren incentivos especiales:

- La exoneración de impuestos por un período de 20 años, frente a los 15 años de los otros tipos de Zonas Francas.
- Reducción en la tarifa de alquiler de las instalaciones.
- Trato preferencial para productos sometidos a cuotas de importación en ciertos países.
- Aplicación de un trato preferencial y de tasas preferenciales al momento del otorgamiento de fondos para financiamientos.
- Un período de aprendizaje para los empleados aumentado a seis meses, diferente a los tres meses normales.

De acuerdo con el artículo 3 de la ley 8-90, "Estas Zonas Francas deberán ubicarse a una distancia no menor de tres (3) ni mayor de veinte y cinco (25) kilómetros de la línea fronteriza que separa la República Dominicana de la República de Haití".

3.3 Índice de desarrollo socioeconómico en la zona fronteriza

La ley 28-01 (actual 12-21), fue creada con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas que residen en las provincias de la zona fronteriza del país. Sin embargo, los indicadores socioeconómicos en estudios realizados muestran resultados de desarrollo distantes de lo esperado durante los 20 años de vigencia de la 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).

Esto lo demuestra el boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria del 2017, el cual indica que, en base a las cifras publicadas por el BCRD, en el año 2016 el Producto Interno Bruto (PIB) registró una tasa de crecimiento del 6.6%, que por tercer año consecutivo ubicó al país con el registro más elevado de expansión de la actividad económica entre las economías Latinoamericanas.

La evolución de los indicadores del mercado de trabajo para el periodo 2015 y 2016, reportaron un ligero aumento en la tasa global de participación al pasar del 58.1% al 58.6%; en tanto que la tasa de ocupación reportó un incremento en un punto porcentual, aumentando del 49.8% al 50.8%.

Por su parte, la incidencia de la pobreza monetaria en República Dominicana para el 2016 se ubicó en 28.9%, lo cual representa una reducción de 1.9 puntos porcentuales en comparación con las cifras del año 2015 (30.8%). La pobreza extrema registró una incidencia del 6% a nivel nacional, lo que significó una reducción de 0.3 puntos porcentuales respecto al valor estimado para el 2015 (6.3%). (Oficina Nacional de Estadísticas, 2017).

Sin embargo, se observa que las zonas fronterizas, ubicadas en el sur del país, en las regiones de Enriquillo (Provincias Independencia, Pedernales y Bahoruco) y en la región El Valle (Provincia Elías Piña) es donde se aprecia la mayor tasa de pobreza general con un 54.4% y 45.0% respectivamente; la región Cibao Nordeste (Provincias Dajabón, Montecristi y Santiago Rodríguez) se ubica como la tercera región de mayor incidencia, alcanzando niveles de pobreza general de 36.8% de su población. (Oficina Nacional de Estadísticas, 2017).

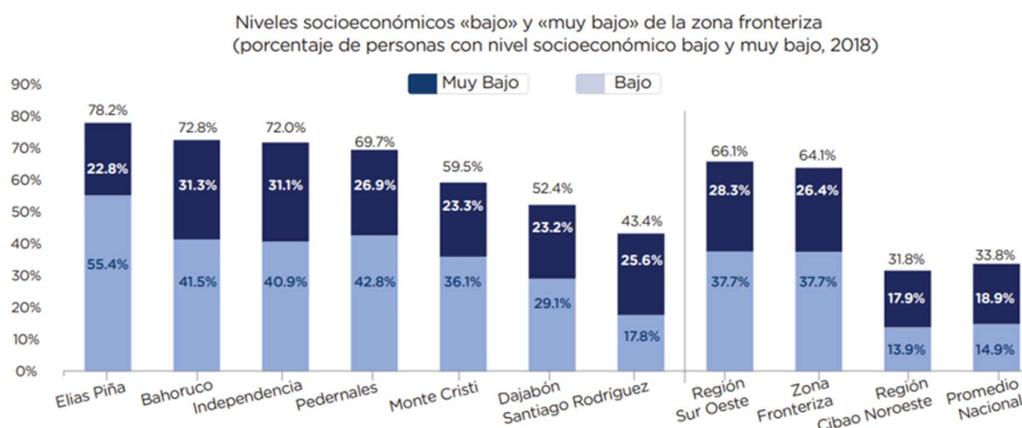


Gráfico 3. Fuente: Elaboración de MEPyD con datos de la Enhogar 2018.

Al analizar este indicador en las provincias de la zona fronteriza se destaca la provincia Elías Piña con mayor incidencia de personas en los grupos socioeconómicos inferiores, donde casi ocho de cada 10 familias (78.2 %) se encontraba en los grupos «bajo» o «muy bajo». Además, es la provincia que presenta la mayor proporción de personas en el nivel «muy bajo», donde en el 2018 un 55.4 % de personas se encontraba en esta situación de vulnerabilidad. (MEPyD, 2021)

En segundo y tercer lugar, se encuentran Bahoruco e Independencia, con una condición socioeconómica similar: un 72.8 % y un 72.0 % de las personas se situaban en uno de los dos estratos inferiores, respectivamente. Asimismo, en ambas provincias, la proporción de familias en el grupo «muy bajo» es de 31.3 % y el 31.1 %, y las pertenecientes al grupo «bajo» de 41.5 % y 40.9 % respectivamente. (MEPyD, 2021)

Cabe destacar que la provincia dentro de la zona fronteriza con menor cantidad de personas en condiciones socioeconómicas «bajas» o «muy bajas» es Santiago Rodríguez, donde un total de 43.4 % de personas en la provincia pertenecen a los grupos socioeconómico «bajo» o «muy bajo». (MEPyD, 2021)

En particular, 25.6 % se corresponden con un nivel «bajo» y un 17.8 % con un nivel «muy bajo». Es notable que, en todas las provincias estudiadas, exceptuando a Santiago Rodríguez, la distribución proporcional de las personas de nivel socioeconómico muy bajo supera al de las familias de nivel bajo. (MEPyD, 2021)

La región suroeste mostró tener mayor incidencia de personas en peores condiciones socioeconómicas, con un aproximado de 66.1 %. Esta situación es similar al total de la zona fronteriza, en la que un promedio de 64.1 % se encontraba en uno de los dos grupos socioeconómicos inferiores. Entre las dos regiones analizadas, la región Cibao noroeste es la que presenta menor incidencia de personas en dicha condición, con un 13.9 % en el estrato muy bajo y un 17.9 % en el estrato bajo, para un total de 31.8 % en la región. (MEPyD, 2021)

Isa Contreras, indica que registran menos ingresos, menos inversión, más pobreza, menos negocios, menos servicios básicos y menos bienestar. “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, 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.

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).

3.4 Efectos de desarrollo social

La zona fronteriza de la República Dominicana ha sido históricamente caracterizada por carencias en múltiples niveles: falta de acceso a servicios públicos, infraestructura física pobre o inexistente y los niveles de pobreza más altos del país. Adicionalmente, esto ha provocado éxodos masivos, intensificando la pobreza, desolación y marginalidad de la región, lo cual atrapa la zona en un ciclo vicioso de subdesarrollo. (MEPyD, 2021)

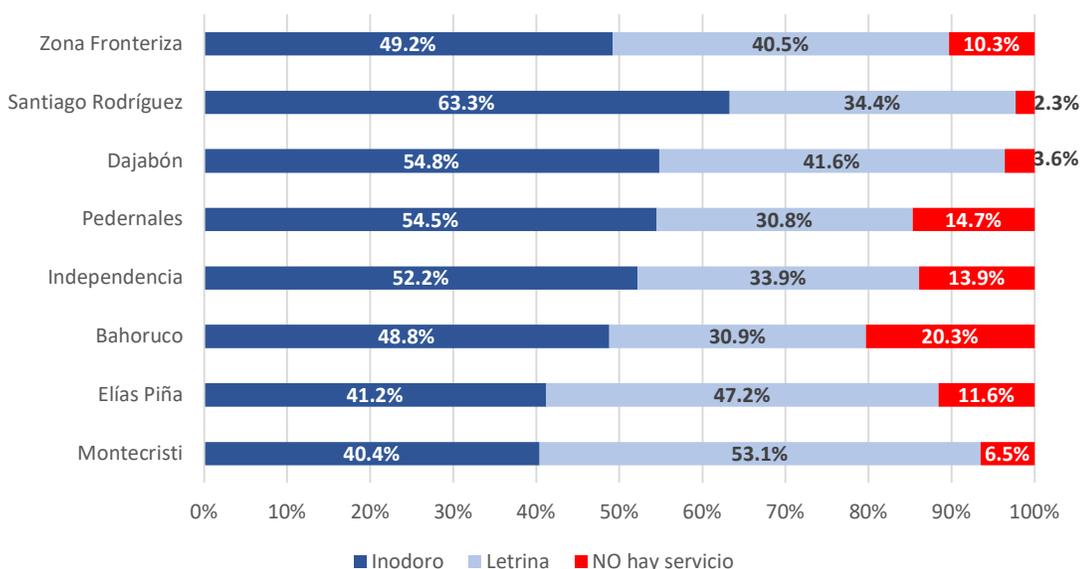
La pobreza es una situación multifactorial, cuyas circunstancias específicas hacen difícil su definición universal y su medición. La magnitud de la pobreza de los ciudadanos de la frontera dominicana se puede percibir con cierta facilidad al analizar las características de sus hogares y viviendas, muchos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

La falta de vivienda digna es una de las expresiones más claras y visibles de la pobreza. La tenencia de un techo adecuado es esencial, tanto para la subsistencia humana, como para que las personas puedan integrarse plenamente a la sociedad priorizando su salud. Según investigaciones en la materia, las situaciones de pobreza están directamente vinculadas con una situación habitacional precaria o la carencia de una vivienda digna.

Según el estudio de pobreza y acceso a servicios básicos en la zona fronteriza con datos del 2018, indica que el 74.9% de las viviendas de la zona fronteriza poseen piso de cemento, un 7.9% piso de tierra y solo un 16.6% presenta piso de cerámica. Otra característica predominante en las viviendas de la zona fronteriza es que el 80.2% posee techos de zinc, mientras que solo el 17.4% techos de concreto. Así mismo, el 60.2% de las casas están construidas de concreto, mientras que el 37.1% de madera.

Otra variable es el servicio sanitario utilizado en los hogares. Analizando los resultados provinciales, se destaca a Monte Cristi como la provincia que cuenta con menor proporción de hogares que tienen disponibilidad de un inodoro, con un 40.4 %. Esta provincia también es la que cuenta con mayor proporción de hogares con letrinas, con un 53.1 %. Por otro lado, la provincia Santiago Rodríguez es la que cuenta con la mayor incidencia en la disponibilidad de inodoro en el hogar, con un 63.3 %, aunque persiste un 34.4 % de hogares que aún utilizan letrina en dicha provincia. Además, cabe destacar que la provincia Bahoruco evidencia la mayor proporción de hogares que no tienen ningún tipo de servicio sanitario 20.3 %.

Gráfico 3. Proporción de hogares según el tipo de servicio sanitario utilizado (2018)



Fuente: Elaboración de MEPyD con datos de la Enhogar 2018.

En promedio, la zona fronteriza tiene un 10.3 % de hogares que aún no cuentan con servicio sanitario, y un 49.2 % disponen de inodoro.

Finalmente, en cuanto a la proporción de hogares en la zona fronteriza con servicios regular de agua dentro de la vivienda para el 2018 es de un 8.5%, con servicio de energía eléctrica un 90.3% y con acceso a internet solo un 17.5%.

3.5 Efectos de desarrollo económico

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).

Según los datos 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, Bahoruco, 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.

3.5.1 Actividades económicas de la zona fronteriza

La zona fronteriza de la República Dominicana está compuesta de siete provincias las cuales son: Pedernales, Independencia, Bahoruco, Elías Piña, Dajabón, Santiago Rodríguez y Montecristi.

Las principales actividades económicas de la provincia Pedernales son la pesca y la agricultura. A nivel nacional la pesca en Pedernales representa el 40% de la producción en especies de alto valor comercial (Langosta, Lambí, Camarones etc.). Se considera que esta actividad aporta unos US\$24.0 millones anualmente, sustentando unos 8,000 pescadores y personas relacionadas a esa actividad. También tiene una apreciable producción agrícola con el cultivo de rubros como guineos, habichuelas, gandules, café, yuca, maíz y toronja. También se destaca la actividad comercial informal con Haití.

Por su parte, en Independencia, como en todas las provincias fronterizas, hay poco desarrollo económico en general. Hay un importante tráfico comercial con Haití, especialmente en Jimaní, donde existe el Mercado Binacional con la República de Haití y por donde se exporta más del 60% de mercancías desde la República Dominicana. Se estima en más de mil (1,000) millones de dólares anual el valor de las mercancías trasegadas por ese lugar. La producción agropecuaria se limita a cultivos menores tales como Plátanos, Banana, diferentes tipos de rublos y crianza caprina y ovina en pequeña escala, aunque también se produce tomate de tipo industrial y, también existen plantaciones importantes de café. En Postrer Río, hay explotaciones familiares de uva.

En Bahoruco, la principal actividad es la agrícola, siendo los principales productos plátano (Tamayo), uva (en Neyba y Los Ríos) y café (en la Sierra de Neyba). Por su parte, la producción agropecuaria en Elía Piña se limita a cultivos menores y crianza caprina y ovina en pequeña escala. En la parte sur, en la Sierra de Neyba, hay producción de café, papa y habichuela.

3.6 Índice de desarrollo académico en la zona fronteriza

El Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo publica una edición especial del “Monitor de la Frontera” sobre el Estado y Perspectiva de la Cobertura Educativa en la Zona Fronteriza, señalando que durante los años lectivos comprendidos entre 2010-2019 tanto en el territorio como a nivel nacional, se han logrado importantes avances hacia la universalización de la cobertura educativa, en particular del nivel básico.

La cobertura neta del nivel básico sobrepasa el 90%. Sin embargo, la investigación desarrollada destaca que aún persisten importantes retos en la educación inicial y media. Puntualiza que a pesar de que se han registrado aumentos en la cobertura escolar de la educación básica, se observan pocos avances para los niveles inicial y medio. En ese sentido, recuerda que el nivel inicial es el más crítico para el desarrollo cognitivo del infante.

“En estos niveles, la brecha de cobertura promedio se estima en 60 niños por cada 100 en el nivel inicial y de 30 adolescentes por cada 100 en el nivel medio”, especifica la investigación elaborada con datos del Ministerio de Educación.

3.6.1 Consecuencias de carácter social

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.

Para el nivel inicial, la reducción de las brechas de cobertura podría ser crucial, considerando la importancia que representa la inserción en la educación a temprana edad para reducir la probabilidad de abandono escolar y aumentar el desempeño a lo largo de la carrera educativa, y la productividad laboral futura del adulto.

3.6.2 Abandono en los niveles básicos y medio

El análisis presenta que el abandono escolar parece estar más relacionado al contexto socioeconómico que a las intervenciones realizadas en el sistema. El Monitor de la Frontera especifica que a pesar de las reducciones de más del 35% en el abandono del nivel básico durante los años lectivos 2010-2011 a 2018-2019, persisten tasas más elevadas que a nivel nacional.

Señala que en Elías Piña (6.6), Pedernales (5.6) y Bahoruco (3.6) se mantienen las mayores tasas de abandono de este nivel del país. En Montecristi y Elías Piña, en nueve años se registran tímidas reducciones en este indicador.

“Un análisis exploratorio pareciera indicar que existe una relación entre el nivel socioeconómico de los hogares y el abandono. En este sentido, el 65% de los hogares del territorio se encuentra en los niveles socioeconómico muy bajo y bajo, relacionado a la formación del jefe del hogar, la materialidad de la vivienda y tenencia de bienes”, sostiene la investigación.

Destaca que provincias con alta presencia de hogares de los niveles socioeconómicos más vulnerables coinciden en las tasas de abandono más elevadas. En el nivel básico, se observa que, en Elías Piña y Pedernales, con el 80 y 70% de los hogares pertenecientes a estos grupos socioeconómicos, respectivamente, registran las tasas más altas de abandono. En el caso contrario, Santiago Rodríguez, con menos del 50% de los hogares con nivel socioeconómico bajo y muy bajo, presenta la tasa de abandono más baja de la zona fronteriza.

La publicación del estudio forma parte de una edición especial que tendrá varias entregas, la cual contiene resultados de los diagnósticos temáticos realizados para la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (EDZP). Esta publicación incluye la primera parte del diagnóstico temático Educación. (MEPyD, 2021).

CONCLUSION

La Ley 28-01, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo, que abarca las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, y cuyo espíritu es incentivar la inversión en la zona fronteriza para lograr así un desarrollo económico y social, ya cumplió su vigencia de 20 años, y según este estudio se pudo evidenciar que no tuvo un logro significativo en su cometido de reducir la pobreza en esta zona. La intención con esta legislación quizá fue la mejor, pero sus resultados han estado distantes de lo que se esperaba.

A pesar de lo anterior se crea la Ley 12-21 con el objeto de dar continuidad a la creación de una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, esta vez con una vigencia de 30 años.

Se observa que aún en los periodos 2020 – 2022, el 89% de las inversiones realizadas para la instalación de empresas acogidas a esta ley, se han concentrado en la zona fronteriza del norte del país, en las provincias de Montecristi, Santiago Rodríguez y Dajabón. Las empresas acogidas solo han aportado 12,060 empleos en más de dos décadas de vigencia de la ley.

La situación actual de la zona fronteriza es la de menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, esta zona posee los peores indicadores en salud, educación, ingresos y vivienda dignas que son las cuatro dimensiones fundamentales para evaluar la calidad de vida de una población y los mayores niveles de pobreza monetaria.

Una de las razones del escaso aprovechamiento es precisamente la falta de personal técnico capacitado para integrarse a las empresas de la zona, esta problemática real impide a grandes empresas tomar la decisión de instalarse en la frontera, debido a que además de la gran inversión en infraestructura, también tendrían que destinar importantes recursos a capacitación para seguir siendo competitivas.

En los últimos 3 años el Estado Dominicano ha dado en exenciones a los empresarios de la zona alrededor de 5,078 millones de pesos los cuales han sido destinados al enriquecimiento de los inversionistas y no al desarrollo de la zona como era el fin de la Ley.

Por las características del Estado y sistema tributario dominicano los cuales orientan los recursos (gasto público y tributario) de manera regresiva beneficiando en gran medida a quienes pagan impuestos (en este caso a los empresarios e inversionistas), mientras que los más pobres quedan excluidos, conllevando a mantener el círculo vicioso de la pobreza en lugar de incentivar al desarrollo.

Sin embargo, 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 actual Ley 12-21, lo que indica que la zona fronteriza aún tiene 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.

RECOMENDACIONES

Luego de concluir con esta investigación recomendamos lo siguiente:

1. Destinar más recursos del presupuesto nacional al incentivo de la educación y capacitación técnico profesional de los habitantes de la zona fronteriza, a fin de que dicha zona cuente con profesionales preparados y mano de obra calificada.
2. Monitorear las provincias que tuvieron un bajo porcentaje de inversión, como Pedernales, Independencia, Elías Piña y Bahoruco a fin de analizar y mitigar los factores que impiden que estas provincias sean las menos beneficiadas con esta ley.
3. Procurar el cumplimiento de la ley en cuanto al porcentaje empleos garantizados a los dominicanos de la zona en cual es de un 70%.
4. Invertir mayores recursos en la creación de mejores vías de acceso que faciliten el transporte de productos e insumos en la zona.
5. Incrementar los servicios comunitarios y viviendas, garantizar mejores servicios de salud y ampliar el acceso de telecomunicaciones.
6. Evaluar trimestralmente los avances que se han podido observar en el desarrollo de las provincias fronterizas producto de los aportes de las empresas acogidas a esta ley de incentivos.

BIBLIOGRAFÍA

Abinader, L. (22 de febrero de 2021). Ley No. 12-21 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. G. O. No. 11010 del 23 de febrero de 2021. [Microsoft Word - LE12-2021 \(enj.org\)](#)

Abinader, L. (30 de noviembre de 2021). Reglamento Núm. 766-21: Reglamento de Aplicación de la Ley Núm. 12-21, que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo. [Reglamento de aplicacion.pdf \(ccdf.gob.do\)](#)

Abinader, L. (23 de diciembre de 2022). Reglamento Núm. 755-22, Reglamento de aplicación de la Ley Núm. 168-21, de Aduanas de la República Dominicana. [Ley 168-21 · Dirección General de Aduanas · DGA · Republica Dominicana](#)

Boletín No. 4, octubre 2017. Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria, Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). [Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria 4.indd](#)

Brito Gaona, L. (diciembre 2017). Inversión privada, gasto público y presión tributaria en América Latina. [Inversión privada, gasto público y presión tributaria en América Latina \(scielo.cl\)](#)

Cardoza, M. (22 de agosto de 2018). Sistema Tributario de RD: Análisis de sus características y complejidades. El Dinero. [Sistema tributario de RD: Análisis de sus características y complejidades \(eldinero.com.do\)](#)

Cardoza, M. (año 2020). Análisis Costo-Beneficio de los Regímenes Especiales, Caso de Estudio de Zonas Francas en la República Dominicana. [Análisis Costo-Beneficio de los Regímenes Especiales \(dgii.gov.do\)](#)

Comisión Interinstitucional. (septiembre de 2021). Estimación de Gastos Tributarios para República Dominicana, año 2022. [Publicaciones - Ministerio de Hacienda de la República Dominicana](#)

Comisión Interinstitucional. (septiembre de 2020). Estimación de Gastos Tributarios para República Dominicana, año 2021. [Publicaciones - Ministerio de Hacienda de la República Dominicana](#)

Comisión Interinstitucional. (septiembre de 2019). Estimación de Gastos Tributarios para República Dominicana, año 2020. [Publicaciones - Ministerio de Hacienda de la República Dominicana](#)

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.

Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF), (año 2022). La Frontera Avanza 2da. Edición. [La Frontera Avanza - Segunda Edición.pdf \(ccdf.gob.do\)](#)

Constitución de la República Dominicana. (26 de enero de 2010). [Microsoft Word - Constitución de la República Dominicana versión 2010 \(cijc.org\)](#)

Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF). [Historia : Dirección General de Desarrollo Fronterizo | DGDF](#)

Dirección General de Aduanas (DGA), (09 de agosto de 2021). Ley Núm. 168-21, Ley de Aduanas de la República Dominicana. [Ley 168-21 · Dirección General de Aduanas · DGA · Republica Dominicana](#)

El Dinero, (14 de febrero de 2021). AIRD: Impacto de la Ley 28-01 ha sido pobre y generado competencia desleal. [AIRD: Impacto de la Ley 28-01 ha sido pobre y generado competencia desleal \(eldinero.com.do\)](#)

El Dinero, (14 de julio de 2022). Consejo de Coordinación de la Zona Fronteriza anuncia apertura para proyectos. [Consejo de Coordinación de la Zona Fronteriza anuncia apertura para proyectos \(eldinero.com.do\)](#)

El Dinero, (05 de julio 2018). El efecto cero de la Ley 28-01 en la reducción de la pobreza. [El efecto cero de la Ley 28-01 en la reducción de la pobreza \(eldinero.com.do\)](#)

García, P. L. (26 de agosto de 2021). Sacrificio fiscal por la ley 28-01 de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo en el periodo 2019-2020. [20-0811-PF.pdf \(unibe.edu.do\)](#)

Listado de Empresas Activas (30 de junio de 2022). Listado de Empresas Activas Acogidas a la Ley 28-01, Consejo de Coordinación Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF). [Listado de Empresas Activas Acogidas a la Ley 28-01 Al 30 de Junio del 2022.pdf \(ccdf.gob.do\)](#)

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. [Biblioteca de la Universidad APEC Koha › Detalles para: Análisis de los incentivos fiscales de la Ley No. 28-01 y sus efectos socioeconómicos en la zona fronteriza de República Dominicana, período 2018 / \(unapec.edu.do\)](#)

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), (01 de diciembre de 2021). Diagnóstico de las brechas estructurales de la zona fronteriza – Pobreza. [Diagnóstico de las brechas estructurales de la zona fronteriza - Pobreza | Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo \(MEPyD\)](#)

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), (10 de mayo de 2021). Investigación del Ministerio de Economía destaca avances y retos en la cobertura educativa en la zona fronteriza. [Investigación del Ministerio de Economía destaca avances y retos en la cobertura educativa en la zona fronteriza | Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo \(MEPyD\)](#)

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), (22 de septiembre de 2022). Monitor de la Frontera Septiembre 2022, la Ley 12-21 en el marco del incentivo a la inversión en la zona fronteriza. [Investigación del Ministerio de Economía destaca avances y retos en la cobertura educativa en la zona fronteriza | Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo \(MEPyD\)](#)

Pérez, D. D. (03 de diciembre de 2021). Incidencia Fiscal de la Ley No. 28-01 Sobre el Desarrollo Fronterizo en República Dominicana, periodo 2018-2020. [20-1015-PF.pdf \(unibe.edu.do\)](#)

Roa Chalas, G. J. (21 de junio de 2015). Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso, Observatorio Político Dominicano (OPD) Fundación Global Democracia (FUNGLODE): [Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso \(opd.org.do\)](#)

R. M. Campos Vázquez, “Medición de las renunciaciones recaudatorias en América Latina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. [Medición de las renunciaciones recaudatorias en América Latina \(cepal.org\)](#)



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

Santo Domingo, 10 de abril de 2023

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:	Debido proceso al amparo del Procedimiento Sancionatorio Tributario		
Programa académico:	Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal		
Nombre de asesor(a):	Oscar Valdez		
Autor(a):	Nombre y apellidos	Matrícula	
	Baldwin Morel Rosario	21-0930	
	Documento de identidad núm.	E-mail	
	223-0015693-6	baldwin.morel@gmail.com	
Consentimiento			
<input checked="" type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		Firma Puede insertar una imagen	