



**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE**

**Escuela de Graduados**

**LA FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA EN SECTORES ECONOMICOS  
INFORMALES EN LA REPUBLICA DOMINICANA: OPORTUNIDADES DE  
MEJORA BASADO EN UN MODELO DE FISCALIZACION EFICAZ.**

Sustentante

**Raffy Augusto Fermín Lino / 21-1028**

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

Asesor Metodológico

**Lic. Oscar Valdez, M. A.**

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**

**abril 2023**



**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE**

**Escuela de Graduados**

**LA FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA EN SECTORES ECONOMICOS  
INFORMALES EN LA REPUBLICA DOMINICANA: OPORTUNIDADES DE  
MEJORA BASADO EN UN MODELO DE FISCALIZACION EFICAZ.**

Sustentante

**Raffy Augusto Fermín Lino / 21-1028**

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

Asesor Metodológico

**Lic. Oscar Valdez, M. A.**

**Santo Domingo, D.N.**

**República Dominicana**

**abril 202**

# INDICE GENERAL

<b>TEMA</b> .....	<b>v</b>
<b>JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>vi</b>
<b>DELIMITACION DEL TEMA</b> .....	<b>vii</b>
1. Delimitación Temporal.....	vii
2. Delimitación espacial.....	vii
3. Delimitación sustantiva. ....	vii
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	<b>viii</b>
<b>INTERROGANTES CLAVES</b> .....	<b>x</b>
<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>xi</b>
1. Objetivo general. ....	xi
2. Objetivos específicos.....	xi
<b>MARCO TEÓRICO.</b> .....	<b>xii</b>
1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema .....	xii
2. Desarrollos Teóricos atinentes al tema .....	xii
3. Definición de términos básicos. ....	xiii
<b>HIPÓTESIS</b> .....	<b>xvii</b>
<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>xviii</b>
1. Tipo de investigación. ....	xviii
2. Métodos. ....	xviii
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITULO I: HISTORIA DE LA FISCALIZACION EN LOS SECTORES INFORMALES</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1. PANORAMA HISTÓRICO DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS SECTORES ECONÓMICOS INFORMALES</b> .....	<b>4</b>
1.1.1 Origen de los sectores económicos informales.....	4
1.1.2. Sectores económicos informales en Europa. ....	6
1.1.3. Sectores económicos informales en Asia y Oceanía. ....	9
1.1.4. Sectores económicos informales en América Latina.....	10
1.1.5. Fuentes de información en America Latina.....	17
1.1.6. Definiciones de informalidad en los países de América Latina.....	18
1.1.7. Sectores económicos informales en la República Dominicana. ....	20
<b>CAPITULO II: MEJORES PRACTICAS PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD TRIBUTARIA.</b> .....	<b>26</b>
2.1. Reducción de informalidad tributaria.....	27

<b>2.2. Procedimientos Simplificados de Tributación (PST).....</b>	<b>29</b>
<b>2.3. Secreto Bancario.....</b>	<b>31</b>
2.3.1 Acceso de las administraciones tributarias al secreto bancario. ....	32
2.3.2. Sistema de retenciones. ....	35
<b>2.5. Sistemas de facturación eficaces .....</b>	<b>35</b>
<b>2.6. Educación Tributaria. ....</b>	<b>36</b>
<b>2.7. Inscripción al Registro Nacional de Contribuyentes. ....</b>	<b>37</b>
<b><i>CAPITULO III: MEJORAS A TOMAR EN CUENTA PARA UNA MEJOR FISCALIZACION TRIBUTARIA EN LOS SECTORES ECONOMICOS INFORMALES EN LA REPUBLICA DOMINICANA. ....</i></b>	<b><i>38</i></b>
<b>3.1. La Formalización en la República Dominicana.....</b>	<b>39</b>
<b>3.2 Dinámica de la Informalidad en la Recaudación.....</b>	<b>44</b>
3.2.1 Impuesto Sobre la Renta.....	45
3.2.2. Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) .....	46
3.2.3 Impuesto Selectivo al Consumo. ....	47
<b>3.3. Mecanismos de Control de la Dirección General de Impuestos Internos .....</b>	<b>49</b>
3.3.1 Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) .....	49
3.3.2 Sistema de Retenciones a las Tarjetas de Crédito .....	53
<b><i>CAPITULO IV: IMPACTO FISCAL DEL SECTOR INFORMAL EN LA REPUBLICA DOMINICANA .....</i></b>	<b><i>61</i></b>
<b>4.1 Importancia del trabajo informal en la economía Dominicana.....</b>	<b>62</b>
<b>4.2 Metodología de Estimación de la Evasión de ISR de las Personas Físicas Informales ...</b>	<b>63</b>
<b>4.3. MIPYMES e Informalidad .....</b>	<b>64</b>
<b>4.4. Cálculo de la Recaudación Potencial .....</b>	<b>68</b>
<b>4.5. Incumplimiento en el Impuesto a la Renta de las personas. ....</b>	<b>68</b>
<b><i>CONCLUSIONES.....</i></b>	<b><i>72</i></b>
<b><i>RECOMENDACIONES.....</i></b>	<b><i>74</i></b>
<b><i>BIBLIOGRAFÍA. ....</i></b>	<b><i>76</i></b>

## **TEMA**

El tema elegido para la investigación que ha de constituir el trabajo final de esta Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal es “ La fiscalización tributaria en sectores económicos informales en la República Dominicana: oportunidades de mejora basado en un modelo de fiscalización eficaz”.

## JUSTIFICACIÓN

La economía informal es una parte importante de la economía en los países en desarrollo, en República Dominicana esta representa más de la mitad del mercado laboral y es una de las principales promotoras de la actividad económica, lo cual sugiere que en ese mismo orden es una importante fuente de incumplimiento en materia tributaria.

Esta investigación describe las principales características de este sector, sus orígenes y estima su impacto recaudatorio en el Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas para la República Dominicana.

La investigación muestra que este impacto recaudatorio del sector informal representa un 0.5% del Producto Interno Bruto. Adicionalmente, la revisión de la literatura sobre el tema concluye que la principal causa de la informalidad no es la carga tributaria, sino que también destacan la rigidez del mercado laboral, la importancia de la agricultura, entre otras. Estas conclusiones muestran que los esfuerzos para promover la formalización deben ir más allá del marco tributario, y debe comprender un esfuerzo de múltiples sectores.

## **DELIMITACION DEL TEMA**

### **1. Delimitación Temporal.**

Dado a que los sectores informales de la República Dominicana tienen poca cultura de educación tributaria, esto a raíz de que el Estado Dominicano no ha realizado políticas públicas eficaces, capaces de concientizar a este sector económico de la sociedad, que en cifras ha sido medible, pero que, si las autoridades no realizan políticas públicas eficaces, no entrarán al sistema de tributación formal Dominicano.

### **2. Delimitación espacial.**

Se trata de generar alternativas legislativas, normas y reglamentos, que contribuyan con la fiscalización oportuna de los sectores económicos que históricamente se han categorizado como informales en la República Dominicana.

### **3. Delimitación sustantiva.**

- 1) Código Tributario de la República Dominicana;
- 2) Compilado y actualización de normas generales emitidas por la Dirección General de Impuestos Internos. ( 1980- 2022);
- 3) Ley No. 309-12, sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo;
- 4) Ley No. 139-11, sobre Aumento Tributario;
- 5) Ley No.172-07 sobre Eficiencia Recaudatoria.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La economía informal, integrada por actividades que tienen valor de mercado y que incrementarían los ingresos tributarios y el PIB si se registraran, es un fenómeno extendido por todo el mundo. Según la Organización Internacional del Trabajo, aproximadamente 2.000 millones de trabajadores, es decir, 60% de la población de más de 15 años que trabaja, dedican como mínimo parte de su tiempo al sector informal.

El tamaño del sector informal se reduce lentamente conforme las economías se desarrollan, pero con amplias variaciones entre regiones y países. Actualmente, sigue concentrando alrededor de un tercio de la actividad económica de los países de ingresos medios y bajos y 15% en las economías avanzadas (véase el gráfico).

Sin embargo, en la República Dominicana, en la Ley No. 11-92, sobre el Código Tributario, no existe un ordenamiento jurídico claro, que de inicio a un nuevo modelo de fiscalización oportuna en los sectores que históricamente han sido categorizados como informales.

La informalidad abarca un amplio abanico de situaciones que difieren entre los países y dentro de cada país, y se debe a varias causas. Por una parte, los particulares y las empresas pueden optar por permanecer fuera de la economía formal para evitar el pago de impuestos y contribuciones sociales o el cumplimiento de normas y requisitos de licencia. Esto está relacionado con la percepción común, aunque equivocada, de que la causa fundamental de la informalidad es que las empresas y los particulares “hacen trampas” para no pagar impuestos.

Por otra parte, las personas pueden recurrir a actividades informales como una red de seguridad, al carecer de la educación o las competencias necesarias para conseguir un empleo formal o ser demasiado pobres para acceder a servicios públicos y financieros.\

Cada vez se reconoce más que la elevada incidencia y la persistencia del trabajo informal, en particular en las economías de mercados emergentes y en desarrollo, son un obstáculo para el desarrollo sostenible. Las empresas informales no contribuyen a la base

tributaria y normalmente no tienen capacidad para crecer, con una productividad baja y un acceso limitado al financiamiento. Como consecuencia, en las regiones o los países con vastos sectores informales el crecimiento económico permanece por debajo de su potencial.

Los trabajadores informales tienen más probabilidades de ser pobres que los que trabajan en el sector formal, porque carecen de contratos formales y de protección social y suelen tener un nivel educativo más bajo. La prevalencia del trabajo informal se asocia también con una elevada desigualdad: trabajadores con cualificaciones similares tienden a ganar menos en el sector informal que sus homólogos del sector formal, y la brecha salarial entre trabajadores formales e informales es mayor en los segmentos con cualificaciones inferiores.

Ahora bien, ¿Cómo se puede demostrar que con una fiscalización oportuna de los sectores económicos informales basada en la inclusión y la apertura a dichos sectores que históricamente se han categorizado como informales, se puede fácilmente mejorar los niveles de recaudación tributaria anual?

## INTERROGANTES CLAVES

1. ¿Qué son los sectores económicos informales?
2. ¿El Código Tributario Dominicano contempla los sectores económicos informales?
3. ¿El poder ejecutivo ha motivado políticas publicas para incentivar los sectores informales en la Republica Dominicana?
4. ¿Las normas jurídicas dictaminadas por la Dirección General de Impuestos Internos en los últimos veinte años, han impactado los sectores informales y han creado un ambiente de formalidad tributaria a nivel nacional?
5. ¿ La Administración tributaria se ha acercado a esos sectores informales de manera colectiva y ha escuchado sus inquietudes en torno a la formalización de sus emprendimientos?
6. ¿ Cuáles políticas de control normas se crearían para de esta forma erradicar de una vez por todas la informalidad en los sectores económicas de la República Dominicana?

# **OBJETIVOS**

## **1. Objetivo general.**

Demostrar que con una fiscalización oportuna de los sectores económicos informales basada en la inclusión y la apertura a dichos sectores que históricamente se han categorizado como informales, se puede fácilmente mejorar los niveles de recaudación tributaria anual.

## **2. Objetivos específicos**

- a. Establecer el significado del termino sectores informales;
- b. Segmentar ese sector económico desde el punto de vista de las leyes y normas vigentes que analicen su perspectiva legal;
- c. Poner de manifiesto cuales serian las alternativas y soluciones eficaces para mejorar la fiscalización en los sectores informales;
- d. Generar una relación de apertura en los sectores económicos informales, basados en el incentivo.

## MARCO TEÓRICO.

### 1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema

- Acevedo, Ivonne; Castellani, Francesca; Lotti, Giulia y Székely, Miguel. (2021). Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento. Banco Interamericano de Desarrollo, IDB-WP-01232, (Pp.1–56), disponible en: <https://publications.iadb.org/es/informalidad-en-los-tiempos-del-covid-19-en-america-latina-implicaciones-y-opciones-de>
- Alter Chen, Martha. (2012). La economía informal: definiciones, teorías y políticas. Women in Informal Employment Globalizing and Organizing WIEGO, 1, Estados Unidos (Pp.1–23). Disponible en: [https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Chen-  
Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf](https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Chen-<br/>Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf)
- Banco de México. (2021). La Informalidad Laboral y su Efecto en el Tamaño de los Establecimientos y en el PIB per Cápita de las Regiones de México. 1–6. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B5E3A922A-FE3F-36E4-E652-803C010060B8%7D.pdf>

### 2. Desarrollos Teóricos atinentes al tema

Con vistas a desentrañar el significado de los sectores económicos informales, resulta fundamental la teorización llevada a cabo por los siguientes autores citados a continuación:

- Chapa Cantú, Joana Cecilia; Flores Curiel, Daniel y Valero Gil, Jorge Noel. (2008). La economía informal. Editoriales trillas. México.
- Dávila Morán, Roberto. (2021). Empleo en la economía informal: mayor amenaza que la pandemia del covid-19. Telos: revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales, 23(2), Venezuela. (Pp.403-417). DOI: <https://doi.org/10.36390/telos232.12>

- Fagoaga López, Walter Antonio. (2014). La economía informal y su conexión con el avance de formas delictivas organizadas: Prospectiva para el decenio 2015-2025. Revista Policía y Seguridad Pública, 4(2), El Salvador. (Pp.227–254). <https://doi.org/10.5377/rpsp.v4i2.1763>
- Fernández García, Oscar. (2012). Técnicas estadísticas y econométricas para la ocupación en el sector informal en México. Revista ECORFAN, 3(6), México. (Pp.101–124). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4001833>

### 3. Definición de términos básicos.

- a. Por **economía informal**: entendemos que es aquella donde las condiciones laborales y comerciales no siguen el ordenamiento fiscal y legal competente.
- b. Por principios de **Principios de Generalidad e Igualdad**: estos dos principios están íntimamente ligados. Por su parte, la generalidad es el primer paso hacia la igualdad tributaria, ya que un sistema tributario solo será justo y el reparto de la carga equitativo en la medida en que todos los que deben tributar lo hagan en proporción a su capacidad económica. En este sentido, nuestra Constitución establece taxativamente la obligación que tienen todas las personas de tributar, conforme su capacidad contributiva y sin distinciones, sean personas naturales o jurídicas.
- c. **Principio de Progresividad y No Expropiación**: mediante este principio, a medida que aumenta la capacidad contributiva de cada sujeto aumenta la contribución, pero en proporción superior al incremento de sus respectivos ingresos. Es decir, se trata de que quienes más tienen contribuyan en proporción superior a los que tienen menos. Aunque la aplicación de este principio en el derecho tributario dominicano se origina en la Constitución, a diferencia de lo que ocurre en otras constituciones de referencia, como la Constitución Española, el Principio de Progresividad Tributaria no viene expresado de manera taxativa, sino que se deriva de la lectura sistemática de todos los demás principios, incluyendo el de Capacidad Contributiva y el de Igualdad Tributaria.
- d. **Accionista**: es una persona física o jurídica que posee acciones en una empresa de acuerdo con el marco jurídico de cada país.

- e. **Acreeedor:** es una persona física o jurídica s que tiene derecho a pedir que se cumpla una obligación, especialmente que se le pague una desuda.
- f. **Acta de Aceptación de Inconsistencias:** es el acto mediante el cual se hace constar que el contribuyente acepta las inconsistencias y omisiones notificadas, comprometiéndose a la rectificación voluntaria de las mismas.
- g. **Acta de Autorización de Reapertura:** es el acto mediante el cual se autoriza la reapertura del establecimiento.
- h. **Acta de Cierre:** es el acto de notificación de cierre que completa el notificador, en el cual detalla lo referente al hecho.
- i. **Actividad económica:** Es la producción o venta de un bien o servicio determinado, diferenciado por sus características, usos y procesos involucrados en su diseño o elaboración.
- j. **Activos:** es el conjunto de bienes y/o derechos del que es titular una persona.
- k. **Activos Fijos:** Es el conjunto de elementos tangibles, intangibles e inversiones financieras permanentes, destinadas a servir a las operaciones de la institución y que generalmente no se destinan a la venta.
- l. **Acto de Transferencia:** es el contrato bajo firma privada en el que se formaliza la compra y venta de un bien mueble o inmueble, donde se especifican los datos del vendedor, el comprador, el bien y el monto del bien en venta. Debe ser certificado por notario público.
- m. **Acto de venta:** son aquellos donde uno o varios ciudadanos o institución (poderdantes) encomienda a otro ciudadano o institución (Apoderado) a que gestione el proceso de Venta de un Inmueble, vehículo o cosa propiedad del poderdante.
- n. **Acuerdo de Pago:** es una facilidad que otorga Impuestos Internos a los contribuyentes para pagar en cuotas parciales las deudas que mantengan en estado de morosidad.
- o. **Adelantos de ITBIS:** corresponde al ITBIS pagado por concepto de adquisición de bienes y servicios gravados, debidamente justificados y reportados; y que a su vez estén relacionados con la actividad económica o productiva que el contribuyente desarrolle.

- p. **Administraciones Locales:** son unidades operativas descentralizadas de Impuestos Internos que gestionan un grupo determinado de contribuyentes, realizando funciones relativas a la atención, recaudación, cobranza persuasiva y fiscalización de escritorio.
- q. **Agentes de Retención:** las personas o entidades designadas por las leyes y normas tributarias, que por sus funciones o por razón de su actividad, oficio o profesión, intervengan en actos u operaciones en los cuales deben efectuar la deducción del tributo correspondiente, y presentarlo ante Impuestos Internos.
- r. **Alcohol:** etanol etílico o alcohol, procedente de las fermentaciones y/o destilación posterior de productos resultantes de mostos adecuados.
- s. **Alta de NCF:** consiste en comprobar la veracidad de los datos de registro del contribuyente, tales como domicilio fiscal, actividad económica, etc., y a su vez comprobar si éste realiza operaciones comerciales.
- t. **Amnistía Tributaria:** es una facilidad que se les otorga a los contribuyentes para que puedan regularizar su situación respecto a sus obligaciones tributarias.
- u. **Anticipos:** es un pago a cuenta de carácter obligatorio al Impuesto Sobre la Renta, relativo al ejercicio fiscal en curso, el cual se paga sobre la base del impuesto liquidado del ejercicio anterior.
- v. **Año Fiscal:** es un periodo de doce meses de duración con el cual una empresa organiza y planifica su calendario fiscal. De este modo es posible llevar a cabo sus respectivas obligaciones tributarias con normalidad y planificar el siguiente ejercicio fiscal.
- w. **Aporte en Naturaleza:** son contribuciones de socios al capital de las compañías en bienes muebles o inmuebles, tangibles o intangibles que a cambio de ellos el socio recibirá en acciones.
- x. **Aporte en Numerario:** son contribuciones o participaciones en dinero (moneda de curso legal o extranjera) que los accionistas o socios realizan a las organizaciones o sociedades que tienen como objeto el obtener beneficios pecuniarios.
- y. **Asalariados:** son personas que desempeñan un trabajo para otra persona física o jurídica a cambio de un pago o salario.
- z. **Auditoría:** inspección o verificación de la contabilidad de una empresa o una entidad, realizada por un auditor con el fin de comprobar si sus cuentas reflejan el

patrimonio, la situación financiera y los resultados obtenidos por dicha empresa o entidad en un determinado ejercicio.

- aa. **Auditoría Fiscal:** es la verificación de los registros contables de los contribuyentes correspondientes a un periodo fiscal, donde se da por cerrado el periodo fiscal revisado, que podrá ser desde un mes de ITBIS en adelante, o lo que es lo mismo, desde una declaración en adelante. Una auditoria puede ser de uno o más impuestos.
- bb. **Autorización de Pago:** es el número de referencia asignado por la DGII, que identifica la transacción de pago.
- cc. **Avalúo:** es la determinación del valor de un inmueble, tomando en cuenta las condiciones físicas, ubicación y los precios del mercado del mismo.
- dd. **Ayuntamientos:** administran los intereses de los municipios y está compuesto por un alcalde y varios concejales. Normalmente se encargan de la recogida de la basura, permisos para construcciones, colocación de letreros y publicidad en los espacios públicos.
- ee. **Base Imponible:** es el monto sobre el cual se calculan los impuestos.
- ff. **Bienes:** son los objetos de cualquier índole, incluyendo las materias primas, los productos, los equipos, otros objetos en estado sólido, líquido o gaseoso.

## **HIPÓTESIS**

El significado de la fiscalización tributaria en los sectores económicos informales pone de manifiesto muchas interrogantes, donde tanto el estado dominicano, poder legislativo, y los diferentes actores de la economía nacional, deberían prestar mas atención.

# METODOLOGIA

## 1. Tipo de investigación.

Puesto que nuestra investigación busca entender desde el punto de vista histórico de la economía informal en la Republica Dominicana hasta la fecha, partiendo de las leyes y normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico actual, podemos considerar que posee un carácter descriptivo.

Para la caracterización de los tipos de sectores económicos informales que existen actualmente en la Republica Dominicana, daremos una mirada historia a la problemática, partiendo desde: ideas legislativas, debates realizados y propuestas que entendemos que puedan contribuir a una correcta fiscalización de este sector económico tan importante para la Republica Dominicana.

Daremos un enfoque de la problemática, tanto de la región Latinoamérica y Europa. Cuales países han adoptado medidas de fiscalización tributaria oportuna en los sectores económicos informales, que nos deja como aprendizaje para implementar dichas acciones tributarias en la Republica Dominicana.

## 2. Métodos.

Para desempeñar una moderna y eficaz investigación, utilizaremos los siguientes métodos:

**Indicadores CEPAL:** La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) mide todos los aspectos de la vida de las personas como son el bienestar, empleo, educación, salud, participación del género, vivienda, población y la economía en general.

**Indicadores PNUD:** El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que se basa en tres medidas resumidas de

funcionamiento que son la esperanza de vida, el alfabetismo y matriculación escolar y el ingreso como Producto Interno Bruto per cápita ajustado por paridad de poder compra (PPC).

**PIB: El Producto Interno Bruto (PIB)** es la estadística económica de mayor interés por los países. Nos indica el valor monetario de la producción de bienes y servicios en una economía.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas los países en vía de desarrollo, en especial los de América Latina, han coexistido con una problemática de carácter social y económica, común a todas ellas; se trata del crecimiento de la denominada “economía informal”.

La informalidad como fenómeno socioeconómico se extiende a múltiples aspectos de la vida social y tiene manifestaciones en el mercado de trabajo, el ámbito económico, la seguridad social, y otros, por tal motivo, existen múltiples definiciones que tratan de aproximarla. A pesar de esto, el informe aborda la informalidad desde el punto de vista del mercado laboral.

El objetivo de esta investigación es poder demostrar que con una fiscalización oportuna de los sectores económicos informales basada en la inclusión y la apertura a dichos sectores que históricamente se han categorizado como informales, se puede fácilmente mejorar los niveles de recaudación tributaria anual, además de poder estimar el impacto recaudatorio de dicho sector.

Se debe tener en cuenta que la discusión hoy día tiende a aceptar que el fenómeno de la informalidad es tan heterogéneo y complejo, en sus características y en sus causas, tiende a admitir que puedan coexistir distintas causas de informalidad y que a cada una de ellas correspondería un enfoque de política distinto. Ya que se ha observado, que en épocas de contracción económica predomina el crecimiento de la informalidad asociada a las causas de supervivencia, en tanto que en períodos de expansión se multiplican los casos de informalidad asociada al fenómeno de escape o a las estrategias de descentralización productiva.

Así como también que la expresión «economía informal» se utiliza ampliamente para hacer referencia a grupos cada vez más numerosos y diversos de trabajadores y empresas tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal.

Sin embargo, la medición de la informalidad en los países no es una tarea sencilla, ya que por un lado exigen tener claridad del concepto legal en cada país y, por otro, demanda tener instrumentos de medición que permitan captar el fenómeno acorde a la conceptualización legal

específica (encuestas, censos o registros administrativos). Tomando en cuenta que en los últimos 40 años distintas iniciativas han buscado formas de operacionalizar y medir la informalidad, pasando de un concepto dicotómico basado en las unidades productivas a categorías más complejas que abarcan estas unidades, pero también incluyendo las características del puesto de trabajo.

Por otro lado, en los últimos años se discute intensamente cómo medir las nuevas formas de informalidad, que pueden incluir trabajos en plataformas en línea, a pedido, el colaborativo, el empleo temporal y el trabajo a través de agencia. A pesar de todos estos avances, en el mundo y en la región todavía persiste el gran desafío de medir la informalidad de forma confiable, ya que las estimaciones basadas en encuestas solo permiten estimaciones a nivel nacional y a un primer nivel de desagregación administrativa (región, estado o provincia).

Es importante recordar que algunas de las desventajas de este sector es que los asalariados en la informalidad no disfrutan de los beneficios de la Seguridad Social, ni disponen de acceso rápido al crédito bancario.

**CAPITULO I: HISTORIA DE LA FISCALIZACION EN  
LOS SECTORES INFORMALES**

## **1.1. PANORAMA HISTÓRICO DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS SECTORES ECONÓMICOS INFORMALES**

### **1.1.1 Origen de los sectores económicos informales**

El término de sector informal fue utilizado por vez primera hace ya más de 35 años por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en un informe sobre Kenia, que a su vez hacía referencia a un artículo de Hart de 1970. La novedad del concepto consistía en que trataba de recalcar el hecho de que en los países en desarrollo el problema del empleo se centra más que en el desempleo abierto, en un fenómeno distinto: el conformado por un amplio grupo de trabajadores, que, estando ocupados, laboran con un nivel muy bajo de productividad e ingresos insuficientes. Se trata de los llamados "trabajadores pobres" que laboran en unidades productivas de pequeño tamaño, con uso de tecnologías simples, escasos requerimientos de capital por persona ocupada y una escasa división entre la propiedad de los medios de producción y los recursos para el sustento familiar. Prolifera el trabajo familiar y por cuenta propia, junto a la mano de obra asalariada sin prestaciones ni contrato escrito.

Al pasar del tiempo se encontró que el término "sector informal" resultaba inadecuado, o engañoso, para poder reflejar los aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de un fenómeno, que en realidad no se concentraba en un solo sector, o grupo industrial de actividad. En su lugar, la OIT propuso el término de "economía informal", que hace referencia a un grupo cada vez más diverso y creciente de trabajadores y empresas que tanto en las áreas urbanas como en las rurales operan de manera informal. Incluyen a trabajadores por cuenta propia en actividades de supervivencia, tales como vendedores ambulantes, boleros, cuidadores de automóviles; empleados domésticos, personas que laboran en su propio domicilio o en talleres, como trabajadores asalariados, como aprendices, o como familiares sin remuneración.

La resolución sobre economía informal de la OIT, emitida en 2002, destaca además los grandes déficit de trabajo "decente" que padecen los trabajadores de la economía informal en términos de ingresos, protección y seguridad social y derechos fundamentales del trabajo. Al mismo tiempo, destaca la tendencia a la exclusión de los trabajadores de la economía informal respecto a las políticas y programas de educación y formación profesional, acceso al crédito y

a la tecnología, lo cual dificulta la posibilidad de integrarlos a la economía formal.

El fenómeno de la informalidad, particularmente visible en las zonas urbanas, en donde primero fue identificado, tiene, sin embargo, distintas explicaciones en torno a su origen. Desde la perspectiva de la supervivencia, el sector informal se explica como el resultado de la presión que ejerce el excedente de mano de obra sobre el empleo, ante una insuficiencia de puestos de trabajo en el sector moderno (Tokman, 2001). Se presenta cuando existe una población que crece a tasas elevadas y una fuerza de trabajo que ejerce presión por encontrar una ocupación productiva ante un crecimiento insuficiente de buenos puestos de trabajo. Si esta situación se da en un contexto en donde no existen seguros de desempleo, la gente tiende a buscar sus propias soluciones mediante la venta o la prestación de servicios que les permitan sobrevivir.

Una segunda lógica, articulada más recientemente que la anterior, es la de descentralización productiva (Portes; Castells y Benton, 1989). Ésta ubica su origen en la globalización y en los cambios que ocurren en la división internacional del trabajo. Las empresas modernas requieren adaptarse para hacer frente a una demanda más inestable y por ello recurren a sistemas de producción que les permitan mayor flexibilidad y eficiencia. Entre estos caminos, buscan descentralizar sus procesos de producción y reducir así parte de sus costos, principalmente los laborales, a fin de facilitar el traslado de las fluctuaciones de la demanda hacia el exterior de la empresa. En muchos países esto se logra a través de la subcontratación, en otros, se produce de manera espontánea, a través de distintas formas de evasión de las disposiciones laborales y de seguridad social vigentes.

Una tercera perspectiva del origen de la informalidad que ha adquirido mayor ponderación en análisis recientes es la del escape o exclusión voluntaria del marco normativo que regula a las actividades productivas formales. Bajo esta perspectiva, existe un conjunto de costos a la formalidad e incentivos a la informalidad inmerso en muy diversas acciones y políticas públicas que inclina a un buen número de empresas y trabajadores a optar por la informalidad en diversos grados, ya que encuentran incentivos para insertarse en ella de manera voluntaria (Perry, Maloney, et al., 2007).

La discusión hoy día tiende a aceptar que el fenómeno de la informalidad es tan heterogéneo y complejo, en sus características y en sus causas, que más que desechar de entrada alguno de los tres enfoques frente a los demás, tiende a admitir que puedan coexistir distintas

causas de informalidad y que a cada una de ellas correspondería un enfoque de política distinto. Se ha observado, por ejemplo, que en épocas de contracción económica predomina el crecimiento de la informalidad asociada a las causas de supervivencia, en tanto que en períodos de expansión se multiplican los casos de informalidad asociada al fenómeno de escape o a las estrategias de descentralización productiva.

### **1.1.2. Sectores económicos informales en Europa.**

Para poder entender la evolución del trabajo informal en Europa es necesario hacer diferentes aclaraciones al respecto, tal vez la más importante es ver qué engloba el trabajo informal, para ello citaremos en diferentes apartes la 90a Conferencia Internacional del Trabajo OIT (Ginebra 2002), Conferencia Internacional del Trabajo, Informe VI, El trabajo decente y la economía informal, Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-iii-1b.pdf> La mencionada conferencia inicia haciendo una breve descripción de lo que en principio fue identificado como el sector no estructurado, el cual fue tratado por primera vez en la conferencia mundial de la OIT de 1972.

Hace exactamente treinta años la OIT utilizó por primera vez la expresión «sector no estructurado» (actualmente, «sector informal») para describir las duras actividades de los trabajadores pobres que no eran reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas. Ya para el informe del año 2.002 la OIT hace una aclaración importante al mencionar que el sector informal debe ser considerado no como un sector si no como un fenómeno mundial y por tal catalogado como economía informal. “La expresión «sector informal» se considera cada vez más inadecuada, e incluso errónea, para reflejar estos aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad es un fenómeno más que un «sector» en el sentido de grupo industrial o actividad económica específicos.

En cambio, la expresión «economía informal» se utiliza ampliamente para hacer referencia al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal” Más adelante el informe hace una claridad de las labores que pueden caber dentro de la economía informal no obstante es claro que estas pueden ser ilegales o no en algunos países, lo cierto es que aunque la OIT pide que sean medidas, en muchos países no son totalmente reportadas lo que sugiere que aun con las cifras

que tiene la organización no se pueda conocer la magnitud total del problema.

“Son actividades que difieren en términos de tipo de unidad de producción y de tipo de situación en el empleo, entre ellos se incluye a los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades catalogadas de subsistencia, como los vendedores callejeros, los limpiabotas, los recogedores de basura y los chatarreros y traperos, a los trabajadores domésticos remunerados empleados por los hogares, a los trabajadores a domicilio y a los trabajadores de fábricas explotadoras a los que «se hace pasar por trabajadores asalariados» en cadenas de producción, y a los trabajadores independientes de microempresas que funcionan en solitario, con trabajadores familiares o algunas veces con aprendices o trabajadores asalariados” El informe hace una especial claridad en las características comunes observadas para catalogar estos grupos. “Estos grupos diferentes se han denominado «informales» debido a que tienen en común una importante característica, no estar reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario. ... se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad, tal que no están reconocidos por la ley y, por consiguiente, reciben poca o ninguna protección jurídica o social, no pueden establecer contratos ni tienen asegurados sus derechos de propiedad.

Es raro que puedan organizar una representación eficaz o hacer oír su voz para que se reconozca y proteja su trabajo. Su acceso a la infraestructura y a las subvenciones públicas es limitado o inexistente. Tienen que confiar como pueden en acuerdos institucionales informales, con frecuencia explotadores, para obtener información, acceso a los mercados, créditos, formación o seguridad social”.

Una de las cosas que resalta el informe de 2.002 de la OIT es que para esa época resulta un poco contradictorio lo que se esperaba a lo realmente sucedido, en principio se pretendía que con los esfuerzos realizados por diferentes instituciones este flagelo hubiera disminuido o por lo menos no crecido tanto, sin embargo, para sorpresa de los investigadores el panorama fue otro.

“En contra de las primeras predicciones, la economía informal ha crecido rápidamente en casi todos los puntos del planeta, incluidos los países industrializados, y ya no puede seguir considerándose un fenómeno temporal o marginal. La mayor parte de los nuevos empleos de los últimos años, particularmente en los países en desarrollo y en transición, se ha creado en la economía informal”. Finalmente, para unificar los criterios tratados en adelante utilizaremos la

definición de la OIT de economía informal que ha sido adoptada en Colombia, esta es tomada del documento González M, Zapata O, Rodríguez F, Afanador D, Jaramillo W, Christian P, Trabajo informa. Universidad del Rosario, disponible en [http://www.urosario.edu.co/Universidad-CienciaDesarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-I--2006/Fasciculo-5/pdf/2006\\_fa05\\_trabajo\\_informal\\_prn/](http://www.urosario.edu.co/Universidad-CienciaDesarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-I--2006/Fasciculo-5/pdf/2006_fa05_trabajo_informal_prn/). Economía informal es: “Una forma urbana de hacer las cosas, cuya marca distintiva incluye: pocas barreras a la entrada para el empresario, en términos de habilidades y capital requerido; empresas de propiedad familiar; operación en pequeña escala; producción de trabajo intensiva con tecnología adaptada, y un mercado no regulado y competitivo”.

Otra muy buena definición de lo que se considera sector informal se encuentra en Orit grupo de investigación, Sector Informal y Sindicalismo en América Latina y el Caribe, editorial brúcelas, 1990, página 10 “En sentido estricto, deberían considerarse actividades informales todos aquellos mecanismos de subsistencia a que recurren los miembros de hogares pobres, en el medio rural y urbano, por los cuales obtienen bienes y servicios básicos” Teniendo claro el contexto de los elementos que puede involucrar la economía informal ahora si es posible adentrarnos en el estudio de dicho fenómeno en la Unión Europea, sin embargo, por ser este un continente tal disímil es necesario hacer la distinción que se utiliza generalmente en los estudios desarrollados allí, para ello comenzaremos analizando las subregiones en las que se divide el continente desde el punto de vista geográfico.

Primero que todo es importante admitir que la Unión Europea no es un bloque homogéneo puesto que en su interior existen algunas regiones más desarrolladas que otras, en general las regiones que se consideran que tienen en la actualidad un mayor número de personas vinculadas a la economía informal son el sur de Europa y el oriente de Europa. Para tener una mayor claridad al respecto a continuación, mencionamos la mayoría de países que pertenecen a cada subregión, así: Europa Central Alemania, Austria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría; Liechtenstein, Luxemburgo, Polonia, República Checa, Rumania y Suiza. Europa Occidental Francia, Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Mónaco, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, entre otros Europa Oriental Albania, Bielorrusia, Georgia, Croacia, Kosovo, Lituania, Rusia, Serbia, Ucrania, entre otros. Sur de Europa Andorra, Bosnia Herzegovina, Croacia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, San Marino, Serbia; España, Ciudad del Vaticano.

### **1.1.3. Sectores económicos informales en Asia y Oceanía.**

En Asia, como en otras regiones, el confinamiento total o parcial para frenar la propagación de la COVID-19 está teniendo efectos devastadores para empresas y trabajadores. Entre los más vulnerables, están los que trabajan en empleos temporales y a tiempo parcial sin seguro social, y en los sectores de la economía que no están ni sujetos a impuestos ni regulados por una administración pública. Estos trabajadores, llamados informales, son particularmente vulnerables a la caída del ingreso y la pérdida de sus medios de subsistencia.

Los trabajadores informales representan una parte importante de la fuerza laboral de muchos países de la región, pero no suelen tener acceso a licencia por enfermedad ni a prestación por desempleo. En muchos casos, su acceso a las prestaciones de salud es precario y, o bien no tienen ahorros, o estos son extremadamente limitados. Muchos trabajadores, especialmente autónomos y jornaleros, viven con lo justo. Si no pueden trabajar por períodos largos, la familia corre el peligro de perder sus ingresos. Proteger estos ingresos —ya sea ampliando las prestaciones por desempleo, reduciendo los impuestos sobre la renta o ampliando las licencias por enfermedad— y hacer llegar transferencias a estos trabajadores es casi imposible.

El tiempo es oro; los trabajadores informales y sus familias deben ser objeto inmediato de respuestas de política eficaces que eviten que se hundan (todavía más) en la pobreza y protejan sus medios de subsistencia. Los países de la región, a pesar de sus limitaciones presupuestarias y de capacidad, están aplicando medidas para ayudar a los más vulnerables, pero la magnitud del shock económico hace que se necesite mucho más.

En la región de Asia y el Pacífico, los trabajadores informales representan casi el 60% del empleo no agrícola, un porcentaje superior al de América Latina y Europa oriental, oscilando entre aproximadamente el 20% de Japón y más del 80% en Myanmar y Camboya. Aquí se incluyen trabajadores de características muy distintas en cuanto a situación laboral, ingreso y sector de actividad: desde asalariados sin cobertura social u otra forma de seguro oficial en empresas tanto del sector informal como del sector, hasta autónomos como vendedores ambulantes y sus familiares que contribuyen a los ingresos del hogar y jornaleros.

Los trabajadores informales tienen el doble de probabilidades de vivir en la pobreza que los trabajadores formales. Si bien algunos de estos hogares pobres son beneficiarios de programas de transferencias, la cobertura y la suficiencia de las prestaciones para luchar contra la COVID-19 siguen planteando dificultades.

Para resolver la informalidad generalizada de Asia también habrá que adoptar medidas globales para mejorar el clima empresarial, eliminar los obstáculos jurídicos y reguladores más onerosos (en especial para las nuevas empresas) y racionalizar el sistema tributario. La concreción de las políticas estará supeditada a las circunstancias de cada país, pero debería tener por objetivo proteger a los trabajadores informales mediante redes de seguridad social básicas, y aumentar a la vez su productividad.

#### **1.1.4. Sectores económicos informales en América Latina.**

La informalidad laboral es una característica estructural en los países de América Latina y el Caribe. Según la OIT (2018), 53,1% de los trabajadores de la región, lo que equivalía a 130 millones de personas, se encontraban en esa condición en 2016, situación que se estima se agravará frente a los impactos de la pandemia de COVID-19. Ello arriesga los avances en formalización laboral obtenidos en los últimos años y el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 8 de la Agenda 2030. La crisis sanitaria volvió poner en evidencia la magnitud de la precariedad y desprotección que enfrentan las y los trabajadores informales. Estos, típicamente no tienen acceso al crédito y, por lo general, no se benefician de las medidas y estímulos fiscales o del teletrabajo.

Además, tienen un acceso limitado a los servicios de atención de la salud, ya que muy pocos países en la región cuentan con sistemas universales en esta rama de la protección social, y carecen de mecanismos de sustitución de los ingresos en caso de enfermedad, pérdida del empleo o de confinamiento (Velásquez, 2021). En la región, el fenómeno de la informalidad está cruzado por los ejes de la desigualdad social, observándose importantes desigualdades de género, socioeconómicas, étnicas y raciales, etarias y, especialmente, territoriales. La tasa de empleo informal es mayor entre las mujeres (54,3%), en la población joven (62,4%) y entre la población mayor (78%), y se concentra mayormente en zonas rurales (68,5%) (OIT, 2018). El

estudio de la informalidad en el ámbito subnacional es escaso e incipiente (Abramo, 2021).

Si bien existen mediciones realizadas en los años setenta, no fue hasta mediados de los años noventa cuando en la región proliferaron, estadísticas nacionales e internacionales comparadas. A pesar de estos esfuerzos, por lo general, en América Latina y el Caribe no existe información desagregada a nivel territorial que dé cuenta de la informalidad laboral. La necesidad de estimar indicadores subnacionales reside en las particularidades de los diversos fenómenos que se desarrollan a nivel territorial y que inciden en las diversas manifestaciones de la informalidad. Estas especificidades locales pueden aportar información relevante para el diagnóstico de las problemáticas socioeconómicas, el desarrollo de políticas públicas y su seguimiento.

Una de las principales limitaciones para abordar la medición de la informalidad en los territorios subnacionales tiene que ver con las fuentes de información disponibles. Normalmente, las encuestas que se emplean para analizar el mercado de trabajo no permiten hacer estimaciones estadísticamente significativas para los niveles de mayor desagregación territorial (por ejemplo, municipio, distrito o cantón). Esto tiene que ver con el diseño muestral de los instrumentos de medición, que hace que solo sean representativos en los dominios definidos previamente en el diseño de la encuesta. Esto es así, pues contar con muestras representativas de niveles territoriales más desagregados implica aumentar el tamaño de la muestra, así como los costos asociados.

Entre las alternativas para subsanar las limitaciones de representatividad territorial de las encuestas (sin tener que aumentar la muestra), es utilizar fuentes indirectas de estimación. En la actualidad existe una amplia variedad de técnicas que permiten hacer estimaciones confiables en las denominadas áreas pequeñas<sup>1</sup>. En el presente documento, para superar las restricciones de muestreo de la encuesta, se propone una adaptación del modelo predictivo MIRTI a nivel de unidad desarrollada por OIT-CEPAL (2018)<sup>2</sup>. Este modelo combina dos fuentes de información: por una parte, una encuesta que entregue información sobre la variable de interés y, por otra parte, una fuente auxiliar (por ejemplo, censo de población) que aun cuando no contiene la variable de interés contiene las mismas covariables que el instrumento anterior y permite una desagregación geográfica mayor para realizar las estimaciones.

La generación de indicadores de informalidad desagregados a nivel subnacional

facilitaría que los países dispongan de información confiable para diseñar respuestas focalizadas y articuladas, mejoraría el desempeño y efectividad de las políticas públicas, avanzaría en el logro de las metas nacionales y contribuiría al logro de los compromisos globales asumidos. El documento se estructura de la siguiente manera. En la próxima sección se describe la evolución del concepto de informalidad poniendo énfasis en el aporte fundamental de los estudios realizados en la región para comprender el fenómeno.

En el segundo capítulo se desarrolla en detalle la medición estadística de la informalidad desde las diferentes recomendaciones internacionales hasta las definiciones estadísticas de los países, incluyendo las fuentes de información utilizadas para su medición. En el tercer capítulo se desarrolla una metodología de estimación basada en modelos predictivos a nivel subnacional que combina diferentes fuentes de información. En la cuarta sección se presentan ejemplos concretos de aplicación de la metodología llevados a cabo en cuatro países de la región. Finalmente, en la última sección, se realizan algunas reflexiones y recomendaciones sobre el uso de la metodología propuesta.

En América Latina, a finales de la década de los años setenta, el concepto de sector informal urbano (SIU) fue utilizado e impulsado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, con el objetivo de explicar el crecimiento de amplios sectores de la población que no pudieron participar de los procesos de modernización productiva a través de un mercado laboral formal (Maurizio y Monsalvo, 2021). El PREALC conceptualizó al sector informal principalmente a partir de las características de la unidad de producción y de la forma de producir; a saber, se refiere a diversas ocupaciones en actividades con escasa organización (legal y productiva en términos capitalistas), sin distinción clara entre capital y trabajo, con mano de obra poco calificada, baja productividad, exigua capacidad de acumulación y procesos tecnológicos simples (Tokman y Souza, 1976; Tokman, 1982).

Dichas características de la forma de producir en el sector informal se entendían como un resultado del funcionamiento del capitalismo periférico. Además, señalaba que la insuficiencia de ingresos de los ocupados informales era una de las principales problemáticas laborales y sociales de los países en desarrollo (Tokman, 2001). La baja capacidad de generación de ingresos estaba relacionada con el predominio de los micro emprendimientos familiares o unipersonales, que no responden a una lógica de maximización de beneficios sino simplemente a la generación de ingresos de subsistencia dada la ausencia de oportunidades para

acceder a empleos con mejores condiciones laborales y de remuneración (Beccaria y Groisman, 2015).

Ciertamente, esta visión del fenómeno también estaba asociada a la conformación de un sector tradicional y rezagado, producto de la incapacidad del sector moderno para generar suficientes puestos de trabajo, principalmente por la escasa generación de excedentes económicos, el reducido tamaño del mercado interno y la distribución desigual en la incorporación al proceso productivo de los avances tecnológicos.

En ese marco, la dinámica del crecimiento poblacional y la migración rural-urbana sobrepasaba la capacidad del aparato productivo moderno para absorber toda la mano de obra disponible, por lo que dichos trabajadores excluidos dan lugar al sector informal de baja productividad (Gallart, 2007; Banco Mundial y MTEySS, 2008). Entre 1950 y 1980, debido a las transformaciones del patrón productivo desde uno basado en el sector agrario tradicional a otro organizado a partir del predominio de sectores urbanos-industriales, trajo consigo un crecimiento sostenido del empleo formal (pasando de 32% a 47% en el período considerado), llegando en algunos momentos a significar al 60% de los nuevos empleos que se creaban<sup>7</sup>; no obstante, este nunca logró absorber a la mayoría de la fuerza de trabajo (Portes y Hoffman, 2007).

La perspectiva propuesta por el PREALC tiene sus raíces históricas en las vertientes estructuralistas desarrolladas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Tokman, 2004). Para la CEPAL, el sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra y el consiguiente funcionamiento imperfecto del sector formal, que es incapaz de emplear y capacitar adecuadamente a las y los trabajadores (Cimoli y otros, 2006). Es decir, la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo (PREALC, 1976).

En donde, la insuficiencia dinámica del capitalismo periférico y la desigualdad en la penetración del progreso técnico, que conlleva a la heterogeneidad productiva, imposibilita la incorporación de toda la población trabajadora en los sectores modernos de elevada productividad, por lo que parte de la población se vincula con trabajos en sectores atrasados, en actividades de baja productividad e ingresos (Neffa, 2008; Chena, 2018). Posteriormente, en la década de los años ochenta, el debate se expandió para incluir los cambios que se producían

en las economías capitalistas avanzadas particularmente debido a los efectos de la crisis económica de esos años y a las transformaciones que empezaron a ocurrir en la organización de los procesos productivos y del trabajo (Chen, 2012).

En efecto, la crisis de la deuda en América Latina redujo sustancialmente la capacidad de los sectores formales de generar empleo, y la mayor parte de los puestos de trabajo que surgieron se concentraron en el sector informal. Además, en esos años, el sector primario (principalmente, la agricultura) siguió reduciendo su participación en el empleo y el crecimiento del empleo en el sector secundario se estancó. En contraposición, continuó la expansión del sector terciario, que desde los años ochenta abarcó más de la mitad del empleo y concentró gran parte del sector informal (Weller, 1998).

En esta década surgen otras corrientes teóricas que buscaron explicaciones al sector informal. En el Perú, a partir de los trabajos de Hernando De Soto (1986), se genera el enfoque legalista que señalaba que el origen de la informalidad urbana se debía al entramado de leyes y normas que excluía a los individuos más vulnerables. Así, el sector informal estaba formado por microempresarios que eligen trabajar de manera informal a fin de evitar los costos, el tiempo y el esfuerzo del registro formal (De Soto, 1986)<sup>8</sup>. En este sentido, este enfoque definía al sector informal como aquellas empresas o actividades con fines lícitos que incumplían en forma parcial o total alguna disposición legal, ya fueran leyes, normas o reglamentos (Bromley, 1998).

El enfoque legalista se asemejó a la visión estructuralista en la forma de medir la informalidad; a saber, como incumplimiento del sistema regulatorio (Giosa Zuazua, 2005). No obstante, se diferenció fuertemente para explicar el fenómeno, ya que según los estructuralistas latinoamericanos la informalidad no surge de la preferencia de los trabajadores basada en la racionalidad económica, sino que, en muchos casos, es la única oportunidad de empleo (CEPAL, 2008).

Estos autores plantean que el sector informal está altamente vinculado con el desarrollo del sistema capitalista y la globalización. Además, señalan que la economía informal no es una condición individual sino un proceso de estrategias para la generación de ingresos, caracterizado por no estar bajo la regulación de las instituciones de la sociedad, siendo que estas últimas sí regulan otras actividades similares en el mismo entorno legal y social.

La argumentación de los autores critica el enfoque dualista al afirmar que la economía informal no se define como un conjunto de actividades marginales excluidas de la economía moderna, sino que hace parte integral de ella, aunque subordinada (Portes, 1995). Asimismo,

Portes, Castells y Benton (1989) destacan que los procesos de descentralización y deslocalización productiva, asociados a la globalización y a la división internacional del trabajo, son factores causales de la informalidad. Las empresas implementan estos procesos a través de la subcontratación de otras unidades productivas y trabajadores, bajo la forma de modalidades contractuales precarias, para evadir las legislaciones laboral, social e impositiva. Estas estrategias posibilitan a las grandes empresas capitalistas funcionar con sistemas de producción flexibles para el ahorro de costos, ganando competitividad y maximizando beneficios.

A principios de los años noventa, a efectos del lento crecimiento y la expulsión de la fuerza de trabajo del sector público durante el ajuste, en América Latina se generó un aumento de ocupaciones en actividades informales, destacándose los empleos en el sector de servicios y la ocupación de la microempresa. En efecto, 61% de los empleos generados en los años noventa fueron informales, haciendo que este indicador se expandiera del 44% al 48% entre 1990 y 1998 (Klein y Tokman, 2000). Ante este escenario, y tomando en consideración las diferentes dimensiones que fueron apareciendo en el análisis<sup>9</sup>, la OIT reconoció que la preocupación por este sector no podía aislarse del creciente proceso de precarización laboral que comenzó a observarse a partir de la década de los años ochenta y afectaba no solo a los que se ocupaban en el sector informal, sino también a los trabajadores en empresas formales (Tokman, 2004).

Estas discusiones fueron sistematizadas por la OIT en la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (15ª CIET de 1993), en la que se realizó una propuesta estandarizada sobre el concepto de Sector Informal y los alcances de la informalidad laboral, desde la perspectiva de la unidad económica y no basada en las características o condiciones de las personas. Entre los avances que pueden destacarse, esta resolución intentó adaptar la noción de sector informal como un concepto estadístico más que político con el fin de que el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) pudiera utilizarla. Por otro lado, se abandona la concepción de la población ocupada según la dicotomía de sector formal/informal.

Además, por primera vez se hace énfasis en la necesidad de integrar a las actividades agropecuarias en la definición de Sector Informal, aun cuando se señala que el mercado laboral

en las zonas rurales por lo general presentaba una lógica diferente a la de las zonas urbanas, por lo que era necesario realizar adaptaciones en los instrumentos orientados a medir la informalidad. Finalmente, y a pesar de estos importantes avances, la 15ª CIET excluye al trabajo doméstico remunerado al considerar que el hogar que contrata trabajo doméstico utilizará este trabajo para producir servicios que serán consumidos en el mismo hogar y, por tanto, no saldrán al mercado. En esta CIET, la OIT recomienda que el trabajo doméstico remunerado sea identificado como una categoría aparte (OIT, 1993)<sup>10</sup>.

La medición de la informalidad en los países no es una tarea sencilla, ya que por un lado exigen tener claridad del concepto legal en cada país y, por otro, demanda tener instrumentos de medición que permitan captar el fenómeno acorde a la conceptualización legal específica (encuestas, censos o registros administrativos). Como se expondrá a continuación, en los últimos 40 años distintas iniciativas han buscado formas de operacionalizar y medir la informalidad, pasando de un concepto dicotómico basado en las unidades productivas a categorías más complejas que abarcan estas unidades, pero también incluyendo las características del puesto de trabajo.

En esta evolución también se pasa de medir solo el área urbana a uno que permite incluir los sectores rurales. Adicionalmente, las nuevas directrices dan cuenta de actividades que antiguamente eran excluidas, como es el caso de las actividades agropecuarias, negocios familiares que operan con los recursos del hogar y sin registros contables y el empleo sin protección social, entre otras.

Por otro lado, en los últimos años se discute intensamente cómo medir las nuevas formas de informalidad, que pueden incluir trabajos en plataformas en línea, a pedido, el colaborativo, el empleo temporal y el trabajo a través de agencia. A pesar de todos estos avances, en el mundo y en la región todavía persiste el gran desafío de medir la informalidad de forma confiable en el ámbito subnacional. Por lo general, las estimaciones basadas en encuestas solo permiten estimaciones a nivel nacional y a un primer nivel de desagregación administrativa (región, estado o provincia), con lo cual las diferencias y especificidades existentes en los territorios subnacionales quedan invisibilizadas.

### **1.1.5. Fuentes de información en América Latina**

Las fuentes utilizadas para elaborar estadísticas del trabajo son muy diversas y, por lo general, todas debiesen ser consideradas complementarias entre sí y utilizarse de forma combinada (OIT, 2013c). En América Latina la estimación de indicadores del mercado laboral proviene principalmente de dos fuentes de información.

Por una parte, se encuentran las encuestas de propósitos múltiples de hogares, instrumentos muy extendidos en la región que proveen de información socioeconómica de las personas, así como una importante batería de preguntas sobre la fuerza de trabajo, entre otros tópicos, entregando una visión del mercado laboral y permitiendo cruzar los distintos temas con características de la población. Por lo general, estas encuestas presentan módulos o suplementos específicos con las preguntas de empleo. En cuanto a su periodicidad, se puede mencionar que por lo general son instrumentos que se publican anualmente, pero su recolección es continua a lo largo del año a efectos de que las actividades laborales estacionales y esporádicas queden adecuadamente cubiertas.

Por otro lado, en la región cada vez están más extendidas las “encuestas continuas de empleo”. Este tipo de instrumento, también desarrollado en los hogares, constituye la fuente más idónea para captar los niveles y patrones generales de la participación en la fuerza de trabajo, empleo, desempleo y subempleo, así como las características de la fuerza de trabajo. Además, permiten abarcar actividades que se desempeñan exclusivamente en los hogares, tales como el trabajo de producción para autoconsumo y algunas formas de trabajo voluntario (OIT, 2013c). Como su nombre lo indica, este tipo de instrumentos se aplica de forma continua donde la información se obtiene comúnmente mediante un periodo de referencia de trimestres móviles. Al igual que las encuestas de propósitos múltiples, el periodo de la encuesta debería tener en cuenta las variaciones estacionales.

### **1.1.6. Definiciones de informalidad en los países de América Latina.**

**Argentina:** Población asalariada sin descuento jubilatorio: se refiere a la población ocupada asalariada que no tiene descuento jubilatorio como atributo del puesto de trabajo.

**Brasil:** Para fines de cálculo de la variable sustitutiva de la informalidad se tuvieron en cuenta las siguientes categorías: Empleados del sector privado sin contrato de trabajo, Empleados domésticos sin contrato de trabajo, Empleadores sin registro en el Registro Nacional de Personas Jurídicas iv) Trabajadores por cuenta propia sin registro en el CNPJ y Trabajador familiar auxiliar.

**Chile:** Se considera que tienen una ocupación informal aquellos dependientes que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador. En el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, el negocio o la actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dadas las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeñan.

**Colombia:** Empleados particulares y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluido el patrón o socio; Trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos; Trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares; Empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos; Jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos; Trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos de hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales; Patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.

**Costa Rica:** El empleo informal comprende el total de empleos que cumplen las siguientes características según la posición en el trabajo de la persona: i) Personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones. ii) Ayudantes no remunerados. iii) Trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en sociedad (no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal).

**Ecuador:** Conjunto de personas que trabajan en unidades productivas de menos de 100 trabajadores que no tienen el Registro Único del Contribuyente (RUC).

**El Salvador:** El sector informal es el segmento del mercado de trabajo urbano compuesto por asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; y trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones no profesionales, técnicos, gerenciales o administrativos.

**Guatemala** Todos aquellos ocupados en las siguientes categorías: i) empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas, ii) todos los trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos, iii) todos los familiares no remunerados y iv) ocupados en servicio doméstico.

**México:** Ocupados en el Sector Informal: Cuando la actividad se realiza en unidades económicas en actividades no constituidas como empresas, instituciones o fuentes de trabajo con personalidad jurídica y económica propia y además no registradas; Ocupación en condiciones de informalidad operando fuera del Sector Informal - Modos de producción no formales en el ámbito agropecuario; Trabajadores remunerados no registrados ante la seguridad social que trabajan para unidades económicas distintas del Sector Informal (Acceso a Servicios de Salud); Trabajadores no remunerados que operen fuera del sector informal, ya sea en actividades agrícolas o no agrícolas.

**Paraguay:** Se refiere a trabajadores no agrícolas que no cotizan a un sistema de seguridad social.

**Perú:** El sector informal se conforma por las unidades productivas no registradas en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Por su parte, los ocupados en el sector informal corresponden a: i) Los empleadores, trabajadores independientes que operan dentro del sector informal. ii) Los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador. iii) Los trabajadores familiares no remunerados ya sea que se hallen dentro o fuera del sector informal.

**República Dominicana:** Ocupados que no tienen acceso a la seguridad social producto de la relación de trabajo. La informalidad total consiste en la suma de los trabajadores informales que trabajan en el sector informal, los empleados del servicio doméstico informal (trabajadores que no tienen acceso a la seguridad social producto de su relación de trabajo), los trabajadores informales en el sector formal y los trabajadores familiares no remunerados que trabajan en el sector formal.

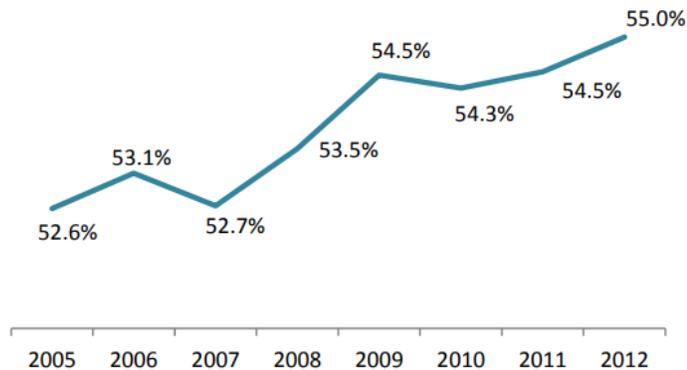
### **1.1.7. Sectores económicos informales en la República Dominicana.**

La economía informal es una parte importante de la economía en los países en desarrollo, en República Dominicana esta representa más de la mitad del mercado laboral y es una de las principales promotoras de la actividad económica, lo cual sugiere que en ese mismo orden es una importante fuente de incumplimiento en materia tributaria. Esta investigación describe las principales características de este sector, sus orígenes y estima su impacto recaudatorio en el Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas para la República Dominicana.

La investigación muestra que este impacto recaudatorio del sector informal representa un 0.5% del Producto Interno Bruto. Adicionalmente, la revisión de la literatura sobre el tema concluye que la principal causa de la informalidad no es la carga tributaria, sino que también destacan la rigidez del mercado laboral, la importancia de la agricultura, entre otras. Estas conclusiones muestran que los esfuerzos para promover la formalización deben ir más allá del marco tributario, y debe comprender un esfuerzo de múltiples sectores.

El mercado laboral informal dominicano es de vital importancia para el dinamismo y el sostenimiento de la actividad económica. De acuerdo a cifras de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo<sup>4</sup> (ENFT) 2012, los individuos informales representan el 55% de la población ocupada, lo que hace del mercado informal una fuente de ingresos que permite la subsistencia de más de la mitad de la fuerza de trabajo ocupada y de sus hogares.

**Población Ocupada Perceptora de Ingresos en el Sector Informal  
en la Población Ocupada Total  
2005-2012**



**Fuente:** Banco Central de la República Dominicana

**Nota:** no se incluyen los ayudantes familiares o no familiares no remunerados.

El mercado informal presenta características que lo hacen atractivo para la fuerza laboral y los empleadores. En el documento “La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana” elaborado por Rolando Guzmán en conjunto con el Banco Mundial, el Banco Central de la República Dominicana y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, se describen los resultados de una encuesta sobre los beneficios y costos de la informalidad.

En lo que respecta al nivel educativo alcanzado, al menos el 52% de los individuos informales ocupados alcanzó el nivel primario, mientras un 10% no alcanzó ningún nivel educativo. De tal manera que al menos el 90% de los trabajadores informales tienen algún nivel educativo. Este comportamiento surge de cierta incidencia del nivel educativo alcanzado en la decisión que toman los individuos de emplearse en el mercado informal, puesto que en las ocupaciones en las que se desempeñan la mayoría de los informales, más de la mitad sólo alcanza un nivel de educación primaria.

Una investigación reciente realizada por la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo de agosto 2012, conducido por la firma Market-Probe, entrevistó un total de 80 dueños de MIPYMES del Gran Santo Domingo, de los cuales 60 pertenecían al sector informal y 20 al sector formal. Los objetivos generales de esta investigación fueron conocer las motivaciones de estos para operar en la informalidad, conocer sus experiencias como empresas formales, y porque luego de formalizarse algunos regresaron a la informalidad. Entre los principales beneficios mencionados se encuentran:

Ocupación	Beneficios
<b>Asalariados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No es necesario cotizar para el plan de pensiones.</li> </ul>
<b>Trabajadores por cuenta propia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibilidad de obtener mayores ingresos que como empleados.</li> <li>▪ Flexibilidad.</li> <li>▪ Independencia.</li> <li>▪ No tener jefe.</li> <li>▪ Menos responsabilidad.</li> </ul>
<b>Empresas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No tener que pagar impuestos.</li> <li>▪ Poder tomar decisiones de negocio sin restricciones del gobierno.</li> <li>▪ No tener que pagar sobornos al gobierno.</li> <li>▪ No tener que pagar cesantías.</li> <li>▪ Reducción de gastos en salarios.</li> <li>▪ Capacidad de operar o expandirse sin necesidad de permisos.</li> </ul>

A su vez, operar en este sector implica ciertos costos o desventajas, como son la carencia de seguridad social y de contribución a un sistema de pensiones. Entre los costos o desventajas de ser informal Rolando Guzmán (2007) destaca los siguientes:

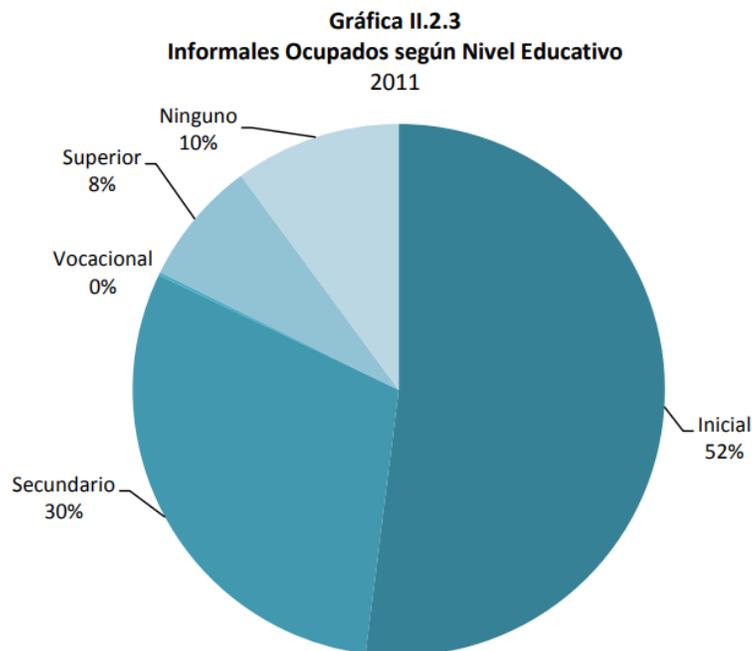
Ocupación	Desventajas
<b>Trabajadores por cuenta propia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inestabilidad del trabajo por cuenta propia.</li> </ul>
<b>Empresas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificultad para relacionarse con empresas grandes.</li> <li>▪ Dificultad de defenderse legalmente si tienen algún problema.</li> <li>▪ Dificultad de hacer negocios con el gobierno.</li> <li>▪ Dificultad de acceder al crédito en los bancos.</li> </ul>

Al margen de estas desventajas expresadas en la encuesta, los asalariados en la informalidad no disfrutan de los beneficios de la Seguridad Social, ni disponen de acceso rápido al crédito bancario. Todas estas condiciones afectan la decisión que toma la empresa, el empleado y aquellos que laboran de manera independiente, de desempeñarse en la economía informal. Mientras unos pueden valorar más la independencia y flexibilidad que les brinda trabajar por cuenta propia en la informalidad, a otros puede parecerles más importante contar con un trabajo estable. De tal manera que la decisión de operar en este mercado se basa en el análisis de si los beneficios de operar en la informalidad superan los costos asociados.

De acuerdo con los datos de la ENFT 2011 un total de 2.13 millones de personas laboran

en el mercado de trabajo informal. La mayoría de estos trabaja por cuenta propia y no son profesionales, lo cual es consistente con las estadísticas latinoamericanas señaladas previamente. Un segundo grupo de importancia son los dedicados al servicio doméstico, seguido por los empleados en empresas privadas. Para el 2010, aquellos que laboran como profesionales por cuenta propia, incluidos en “Otros”, son los que menos participan en el mercado informal, lo cual sugiere la existencia de una relación inversa entre el nivel educativo y la decisión de emplearse en este mercado.

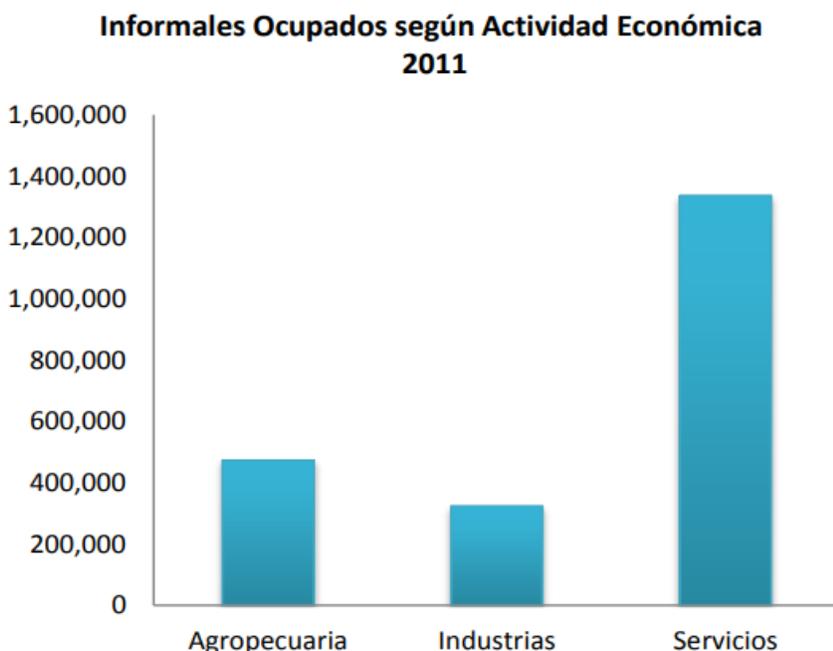
En lo que respecta al nivel educativo alcanzado, al menos el 52% de los individuos informales ocupados alcanzó el nivel primario, mientras un 10% no alcanzó ningún nivel educativo. De tal manera que al menos el 90% de los trabajadores informales tienen algún nivel educativo. Este comportamiento sugiere cierta incidencia del nivel educativo alcanzado en la decisión que toman los individuos de emplearse en el mercado informal, puesto que en las ocupaciones en las que se desempeñan la mayoría de los informales, más de la mitad sólo alcanza un nivel de educación primario:



**Nota:** no se incluyen los ayudantes familiares o no familiares no remunerados.  
**Fuente:** cálculos de la DGII en base a la ENFT 2010.

En lo que respecta a los informales ocupados por actividad económica, la mayoría se emplea en la actividad de servicios, concentrando el 62.6% del total de informales ocupados.

En segundo lugar, se encuentra la actividad agropecuaria.



**Nota:** no se incluyen los ayudantes familiares o no familiares no remunerados.

**Fuente:** cálculos de la DGII en base a la ENFT 2011.

La encuesta señala un total de dieciséis hallazgos durante el proceso de encuesta sobre la conducta y percepciones de los encuestados: el primero de estos es la desconfianza, los encuestados se sentían aprensivos pues pensaban que eran agentes recaudadores del Estado; los informales se sienten excluidos, perciben un trato diferenciado y discriminación; la brecha tecnológica entre el sector formal e informal es grande, el 26% del sector se encuentra conectado y consideran el costo de interconexión elevado al igual que los formales; la falta de credibilidad en el accionar del Estado y desconocimiento sobre el uso de los recursos percibidos por el Estado; los altos impuestos, todos coinciden en que los impuestos pagados en la República Dominicana son demasiado altos; alta presión tributaria percibida por las empresas formales; problema de escala, ambos sectores sostienen que a la hora de aplicarse las leyes no se toma en cuenta el tamaño de las empresas, un 66% de estas considera que las regulaciones fiscales deben tomar en cuenta su razón social y tamaño; tramitación onerosa, la realización de trámites con las autoridades es considerada como onerosa y confusa por los formales y entienden que requiere redefinición y simplificación; sistema injusto, ambos grupos consideran el sistema fiscal desconcertante e injusto, señalando el pago anticipado de impuestos como irritante y una seria amenaza para sus operaciones.

A la vez, se quejan de la necesidad de operar como agentes de retención porque encarece el costo de los servicios que contratan; falta de transparencia; el sector formal rechaza la falta de transparencia en el uso de los fondos públicos y es uno de los motivos de su renuencia a pagar impuestos; evasión, el sector formal justifica la evasión en el pago de sus obligaciones porque se considera estrangulado por un sistema injusto; corrupción, el sector se muestra desconfiado por las experiencias que han originado la pérdida de respeto por el sistema; quieren ser formales, estos quieren seguir siendo formales pero los altos impuestos y el sistema fiscal se los dificulta. Mientras, los informales quieren formalizarse siempre que la Ley sea justa, simple y aplicada sin arbitrariedad; desconocimiento; muchos no se han formalizado pues no conocen los procedimientos a seguir; conocen las consecuencias de ser informales, no tienen acceso a crédito bancario, seguro médico o visado; alto grado de expectativas, existe un alto grado de expectativa de una nueva relación entre el Estado y las MIPYMES.

**CAPITULO II: MEJORES PRACTICAS PARA REDUCIR  
LA INFORMALIDAD TRIBUTARIA.**

## **2.1. Reducción de informalidad tributaria**

El sector informal ha sido caracterizado de manera negativa en múltiples estudios debido a su baja productividad, escasa acumulación y bajos salarios (Tokman, 1982; PREALC, 1985; García, 1991; Klein y Tokman, 1988, c.p. Portes y Haller, 2004). Como señalan Portes y Haller (2004) esta concepción ha sido cuestionada por considerarla más bien “un signo de dinamismo empresario popular” o “un mecanismo de supervivencia en respuesta a la falta de creación de empleos suficientes en la economía moderna; las empresas informales representan la irrupción de fuerzas reales del mercado en una economía aprisionada por las regulaciones del Estado” (CEPAL, 2004 y Portes y Schaufli, 1993, c.p. Portes y Haller, 2004).

Entre las consecuencias desfavorables de la informalidad se pueden resaltar la reducción de la capacidad empresarial y la inclinación a emprender actividades que suponen algún tipo de riesgo, principalmente como resultado de los sistemas fiscales mal diseñados, la escasa protección social y la reglamentación deficiente de las empresas. Por tanto, podemos argumentar que la reducción de la informalidad puede permitir el surgimiento de nuevas fuerzas productivas, aumentar la diversificación mediante el fomento de la creatividad y el emprendedurismo; y reforzar la capacidad de participar en el comercio internacional. Resulta relevante conocer las mejores prácticas para reducir la informalidad e incorporar este sector al proceso de modernización. Tradicionalmente, las políticas aplicadas para conseguir esta hazaña han fluctuado entre: ignorar el sector, perseguirlo o legalizarlo/formalizarlo.

En un principio la informalidad se ignoraba porque las autoridades estaban convencidas de que el crecimiento y la modernización traerían consigo la generación de puestos de trabajos estables y seguros para todos, y por tanto esta desaparecería. Mientras, la persecución del sector estuvo alentada por gobiernos autoritarios, que sostenían que los informales eran violadores del sistema y que operaban en contra de este.

Finalmente, la política de formalización y legalización se lleva a cabo con medidas como perdonar antiguas obligaciones (amnistías) o reducir el costo de las actuales obligaciones a los agentes informales. (Tokman, 2001) Tokman (2001) plantea una serie de opciones estratégicas para la inclusión del sector informal en el sistema regulatorio.

Una primera para facilitar el paso de la informalidad a la modernidad es la definición de un sistema de regulación especial aplicable al sector informal, diferente del prevaleciente para las actividades y personas ocupadas en sectores más organizados.

No obstante, dentro de la perspectiva del régimen único regulatorio se cuenta con diversas opciones. La primera de ellas consiste en el reconocimiento de una situación dual de hecho, sin su correspondiente sanción legal, lo que implica una cierta tolerancia y la introducción de una lógica también diferente para el sector informal con respecto a los otros sectores. Una segunda opción que no es excluyente a la anterior la constituye la adaptación de los requisitos de formalización, de tal manera que sean más alcanzables por los informales. Esto se refiere especialmente a los costos adicionales de cumplir con la legalidad, a los procedimientos y 21 mecanismos de formalización.

De tal manera que los costos de la legalidad pueden ser disminuidos sin afectar el principio de unicidad o conjunto, reduciéndolos para todos los sectores y no sólo para los informales. Algo semejante puede plantearse en materia fiscal, con una reducción de la carga tributaria o porque se privilegien aquellos impuestos que no inciden sobre los informales. No obstante, como señala el autor, en materia impositiva la tendencia actual en América Latina se orienta en términos generales en una dirección contraria al plantearse con gran prioridad, junto con el combate a la evasión y elusión tributaria y la mejoría de los sistemas de fiscalización, el objetivo del aumento de las recaudaciones, y al descansar crecientemente la carga tributaria sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por último, la simplificación de los procedimientos administrativos constituye otra vía de disminución de las barreras de acceso.

En el caso del comercio ambulante, se podría en primer lugar facilitar el acceso a la propiedad o al arrendamiento de terrenos en los que puedan instalarse estos vendedores y realizar su actividad comercial en el marco de las ordenanzas municipales. En segundo término, adecuar la oferta de terrenos disponibles para el ejercicio de esta actividad comercial a los planes de ordenamiento del transporte de pasajeros, con miras a favorecer el acceso de la población a estos centros comerciales. Promover la organización de los vendedores al nivel de mercado, pero también en un nivel superior, con el propósito de lograr economías de escala que mejoren la rentabilidad de su inversión. No obstante, esta estrategia de inserción a la legalidad no solo es tarea de la Administración Tributaria sino es más bien una labor coordinada entre instituciones del Estado lo cual lo hace complicado. En materia fiscal, las Administraciones.

Tributarias han identificado la importancia del sector informal y lo han definido como una fuente significativa de evasión. Tal como se señala en la presentación “Informalidad y Tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad” (Sabaíni, 2012), se observa una relación positiva entre el tamaño de la economía informal y la tasa de evasión en el IVA en la región. Por tal motivo se han planteado sistemas simplificados para el pago del impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado (IVA) para reducir el costo de cumplimiento y facilitarlos, así como el acceso a la información bancaria que permite determinar ingresos. Es importante destacar que dada la amplitud de la economía informal la manera de abordarla debe ser integral. Esta no solamente puede circunscribirse en el plano fiscal o tributario, pues como explica Vulenti (2008) múltiples factores determinan el tamaño del mercado informal entre los que también se encuentran la rigidez del mercado laboral, la importancia de la agricultura, la inflación y el sistema de aplicación de las normas. No obstante, esta investigación aborda únicamente el tema tributario.

## **2.2. Procedimientos Simplificados de Tributación (PST)**

Tal como destaca Sabaíni (2012) no todas las empresas pequeñas operan en la informalidad, y no todas las empresas en la informalidad son pequeñas. Sin embargo, la evidencia sustenta la prevalencia de la informalidad entre los contribuyentes pequeños. Por este motivo los regímenes simplificados han sido diseñados para alcanzar a los contribuyentes pequeños, siendo la variable generalizada para incorporar a estos contribuyentes el ingreso, aunque también se incluyen contribuyentes a estos regímenes atendiendo a la actividad económica del contribuyente.

Dada la similitud que existe en los sistemas económicos de los países de América Latina, los objetivos con los que las Administraciones Tributarias implementan estos regímenes son los mismos: buscan controlar el segmento de los contribuyentes que están en la economía informal o sumergida, a la vez que persiguen incentivar el cumplimiento tributario de las pequeñas y medianas empresas reduciendo el costo de cumplimiento, puesto que no es necesario mantener una contabilidad organizada bajo este régimen. Estos sistemas simplificados de tributación han ganado popularidad en América Latina, estableciéndose en 14 países regímenes simplificados para pequeños contribuyentes, entre los que destacan

Argentina, Brasil, Chile, entre otros países. En Argentina se creó en 1998 el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, comúnmente conocido como Monotributo. Este “consiste básicamente en un impuesto único de cuota fija mensual que reemplaza en un solo pago al Impuesto a las Ganancias y al Valor Agregado al que se adiciona las cotizaciones de Seguridad Social y Obra Social” (Salim y D’Angela, 2006). Entre las razones que señala la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que hacen necesario brindarles un tratamiento especial a estos pequeños contribuyentes se encuentran su deficiente nivel de organización, su numerosidad, la dificultad de imponerles obligaciones formales rigurosas, pero sobretodo señalan su tendencia a operar en la informalidad.

De acuerdo con la AFIP los resultados de la implementación del régimen fueron muy satisfactorios, donde en el primer mes se acogieron unos 604,598 contribuyentes que representan el 11.4% del total de contribuyentes inscritos, correspondiendo un 4.9% a nuevos contribuyentes y el 95.1% restante a contribuyentes previamente registrados. En Brasil, el Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuyentes de las Microempresas y Empresas de Pequeño Porte (SIMPLES), que se aplica desde el 2007, permite que las empresas liquiden los impuestos obligatorios con una tarifa única, que comprende el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, el programa de integración social, la contribución para el financiamiento de la seguridad social, la contribución social sobre el lucro líquido y el impuesto sobre productos industrializados (Morena, A. A., Lizarzaburu, C. H., et al, 2012). Chile por su parte cuenta con dos regímenes simplificados: el Régimen de Tributación Simplificada del Impuesto a la Renta y el Régimen de Tributación Simplificada del IVA. El régimen simplificado del Impuesto a la Renta es aplicable a los llamados Pequeños Contribuyentes y está destinado a las microempresas.

A pesar de ser un régimen simplificado los contribuyentes tienen la obligación de llevar una contabilidad simplificada (Sabaíni, 2012). Por su parte, el régimen simplificado del IVA incluye los pequeños comerciantes, artesanos y prestadores de servicios, personas naturales que vendan o realicen la prestación de servicios al consumidor final. Entre las principales ventajas que señala el Servicio de Impuestos Internos (SII) se encuentran la liberación de algunas obligaciones tributarias como llevar libros de contabilidad, confeccionar balances, la aplicación de la corrección monetaria, efectuar depreciaciones, realización de inventarios, entre otras.

En su presentación, Sabáini (2012) destaca las características comunes de los Regímenes Simplificados de América Latina. Afirma que 15 países de Latinoamérica cuentan con regímenes simplificados, los cuales se caracterizan por ser de adhesión voluntaria y por incluir en algunos casos tanto personas físicas como jurídicas. Con estos regímenes se persigue la tributación del IVA y el Impuesto sobre la Renta, sin embargo en algunos países se incluyen las contribuciones a la Seguridad Social (Brasil, Argentina y Uruguay). A la vez, estos regímenes van dirigidos a las actividades de comercio y servicios, y en algunas ocasiones incluye la agricultura y el transporte. No obstante, Pecho (2012) destaca un total de 17 regímenes simplificados, entre los que se encuentran regímenes de Impuesto sobre la Renta, IVA y Monotributos. (Ver Cuadro III.1.1 y Cuadro III.1.2) A pesar de ser regímenes simples estos generan muy poca recaudación, sugiriendo que en ocasiones estas pueden ser inferiores a los costos administrativos que conlleva, lo cual puede desincentivar las medidas de control sobre los mismos y tender a elevar el incumplimiento.

### **2.3. Secreto Bancario.**

El secreto bancario es uno de los elementos más perjudiciales para la consecución del objetivo de reducir la evasión. Esto propicia o facilita la realización de operaciones por fuera de los libros y que por tanto no tributan. Monitorear operaciones como vender mercancías, prestar servicios como profesionales liberales y vender inmuebles, se facilita cuando esos ingresos pueden estar en una cuenta formalizada en el sistema bancario sin que se tenga ningún riesgo. Este fenómeno fomenta la informalidad de empresas y personas que pueden mantenerse realizando operaciones fuera del alcance de la Administración Tributaria.

Como señala la OCDE (2000) “el secreto bancario guardado frente a autoridades gubernamentales, incluyendo a las autoridades fiscales, puede ser el pretexto para que determinados contribuyentes oculten actividades ilegales o escapen a sus obligaciones fiscales”. Disponer de estas informaciones de manera continua, masiva y oportuna aumenta la percepción de riesgo en tanto que permite a las administraciones tributarias analizar información de los movimientos bancarios de personas y empresas, reduciendo la capacidad de administrar dinero en la banca procedente de la evasión.

Con esta medida unos podrían pasar a la ilegalidad absoluta, pero otros optarán por la formalización. En ese sentido, la existencia del secreto bancario impide las mejoras de la administración tributaria en este aspecto. Podría existir secreto pero al gravar los intereses o rendimientos financieros se obtiene esta información y se reduce el campo de acción para el manejo fraudulento de cuentas de banco.

Como señala Clive Nicholas en su documento El Secreto Bancario “el uso de cuentas bancarias secretas y leyes estrictas sobre secreto bancario han estimulado la evasión de impuestos, elusión de las leyes y reglamentos que rigen el control (restricciones) de cambio y en general, han servido como medio a través del cual se pueden lavar fondos obtenidos ilegalmente”. No obstante, destaca que este puede dar lugar a un mayor nivel de crecimiento económico, pues “el estricto cumplimiento de leyes tributarias onerosas puede llevar a una disminución en el esfuerzo de trabajo, iniciativa y ahorros”. El autor también destaca la importancia de los acuerdos de intercambio de información, destacando que su éxito reside en manejo de casos donde se ha usado el secreto bancario en la evasión de impuestos.

Asimismo, la OCDE afirma en un documento elaborado en el año 1999 sobre las prácticas de los países en el acceso a la información bancaria para fines tributarios que se puede hacer uso de la confidencialidad "para ocultar actividades ilegales y evadir impuestos" y que "ni la criminalización del fraude tributario ni el tratamiento de la evasión de impuestos bajo las leyes tributarias de los países miembros de la OCDE son homogéneos", pero que "sin embargo, los gobiernos de la mayoría de los países miembros de la OCDE han tomado la visión de que en este contexto, las autoridades tributarias no deben ser tratadas como simples terceros sino que se les debe otorgar un acceso privilegiado a la información bancaria con fines tributarios"

### **2.3.1 Acceso de las administraciones tributarias al secreto bancario.**

En la mayoría de los países de América Latina la Administración Tributaria cuenta con acceso a la información financiera. Como se señala a continuación, las Administraciones Tributarias pueden acceder a dicha información bajo las siguientes condiciones:

**Argentina:** El secreto financiero y bursátil no rige para las informaciones que, en cumplimiento de sus funciones legales solicite la AT. Brasil Las normas de secreto bancario son estrictas y establecen límites para el envío de datos por parte de las instituciones financieras a la AT. Leyes especiales autorizan la violación del sigilo cuando el proceso administrativo establecido tiene evidencia de evasión fiscal.

**Chile:** La AT puede solicitar al banco información bancaria de contribuyentes sin mayor justificación que sus intereses recaudatorios propios, o de otras administraciones tributarias que solicitan dicha información amparados en convenios de intercambio de información. Si el cliente autoriza la entrega de la información el banco proporcionará la información a la AT dentro del plazo otorgado. Si no autoriza la entrega, el banco no proporcionará los antecedentes, sólo cabiéndole recurrir a la justicia tributaria (o civil) para que ésta ordene al banco la entrega de la información de considerarlo correcto. Colombia La legislación reconoce y aplica el secreto bancario, pero la jurisprudencia constitucional ha explicado que esa reserva se hace relativa en casos en los cuales las personas titulares del derecho de intimidad tengan deberes de colaboración especial con las autoridades en general, para contribuir en el mantenimiento y salvaguarda de los derechos colectivos de la nación.

**Ecuador:** La Administración Tributaria accede a la información financiera a través de los requerimientos de información con entrega periódica y requerimientos de información de manera puntual y particular. Según la Ley de Régimen Tributario Interno, “para la información requerida por la Administración Tributaria no habrá reserva ni sigilo que le sea oponible”, con lo cual la administración tributaria entiende que puede solicitar sin ninguna reserva la información de los bancos.

**México:** La Ley de Instituciones de Crédito establece como excepción al secreto bancario los requerimientos efectuados por las autoridades fiscales federales para fines fiscales. Adicionalmente, la AT se encuentra facultada para solicitar directamente o a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), información a las instituciones del sistema financiero, con la finalidad de fiscalizar a los contribuyentes.

**Panamá:** La Administración Tributaria está autorizada y facultada para solicitar y recabar de las entidades públicas y privadas y terceros en general, sin excepción, toda clase de

información necesaria e inherente a la determinación de las obligaciones tributarias, a los hechos generadores de los tributos o exenciones, a sus montos, fuentes de ingresos, remesas, retenciones, costos, reservas, gastos, entre otros, relacionados con la tributación. Además, está autorizada y facultada para solicitar y recabar información, con el único y exclusivo propósito de darle cumplimiento a los convenios internacionales suscritos por Panamá, para el intercambio de información tributaria, aun cuando no tenga relación con un interés tributario doméstico.

**Perú:** El Código Tributario establece que la AT puede, en ejercicio de su función fiscalizadora, solicitar información a las empresas del Sistema Financiero sobre: a) Operaciones pasivas con sus clientes, en el caso de aquellos deudores tributarios sujetos a fiscalización, incluidos los sujetos con los que éstos guarden relación y que se encuentren vinculados a los hechos investigados.

**República Dominicana:** La Administración Tributaria tiene la facultad de requerir informaciones a los bancos o instituciones de crédito, públicas o privadas, las cuales estarán obligadas a proporcionarlas. Esta debe solicitar a las instituciones bancarias la información financiera caso por caso por intermedio de la Superintendencia de Bancos, tanto en lo que respecta al recibo de la solicitud de información como para el envío de la misma. Uruguay El secreto bancario es oponible frente a la Administración Tributaria. La DGI sólo puede acceder a la información en poder de bancos mediante un procedimiento judicial. Dicho procedimiento prevé dos hipótesis en las cuales la DGI puede solicitar a la justicia el levantamiento del secreto bancario: - cuando existan indicios de evasión -cuando exista una solicitud de información por parte de una autoridad competente de un Estado extranjero en el marco de un TIEA o un DTA. 28 Venezuela El secreto bancario no rige cuando la información sea requerida para fines oficiales por la administración aduanera y tributaria. Es importante destacar, que otra circunstancia, a través de la cual, la Administración Tributaria accede a la información financiera, es a través de la suscripción de convenios interinstitucionales con organismos nacionales e internacionales para el intercambio de información, siempre que esté resguardado el carácter reservado de la misma y garantizando que las informaciones suministradas sólo serán utilizadas por aquellas autoridades con competencia en materia tributaria. Fuente: Porporatto, P. (2013). Estudio sobre el Tratamiento Tributario y el Control de las Instituciones Financieras en América Latina

### **2.3.2. Sistema de retenciones.**

Los esquemas de retención de impuestos permiten reducir el incumplimiento y a su vez facilitan el proceso de formalización, pues hacen el cumplimiento tributario más simple en la medida que una parte de los contribuyentes solo deberán presentar la declaración correspondiente y no estarán obligados a realizar un pago al momento de declarar, pues ya han adelantado el impuesto al momento de la retención. La retención consiste en el otorgamiento a instituciones distintas a la Administración Tributaria de la facultad de sustraer del pago realizado a un proveedor el importe correspondiente a un determinado impuesto y reportarlo ante la Administración.

De acuerdo con el Código Tributario Dominicano “los Agentes de Retención son todos aquellos sujetos, que por su función pública o en razón de su actividad, oficio o profesión, intervienen en actos u operaciones en las cuales pueden efectuar la retención del tributo correspondiente. En consecuencia, el Agente de Retención deja de pagar a su acreedor, el contribuyente, el monto correspondiente al gravamen para ingresarlo en manos de la Administración Tributaria”. La retención de impuestos es una práctica generalizada en América Latina que persigue reducir el incumplimiento y lograr el cobro de impuestos, y es a su vez una herramienta valiosa en la formalización de la economía informal, pues aporta información a la Administración Tributaria sobre este sector y permite obtener recaudación de este.

### **2.5. Sistemas de facturación eficaces**

En lo relativo al control de las ventas, se han implementado una serie de instrumentos que persiguen reducir el incumplimiento y proveer a la Administración Tributaria de información que le permita detectarlo. La mayoría de los países han implementado los Comprobantes de Pago, también denominados Comprobantes Fiscales, los cuales deben ser autorizados por la Administración Tributaria. Estos son documentos que acreditan la transferencia de bienes, la entrega en uso, o la prestación de servicios. A pesar de su masiva aplicación y autorización por parte de la Administración Tributaria en América Latina, no todos los países permiten verificar los Comprobantes por internet.

Otro instrumento de control son las Impresoras Fiscales, las cuales son dispositivos que permiten un control directo de las ventas realizadas por los establecimientos comerciales. De diecisiete países, un total de cinco han instalado Impresoras Fiscales. Este es uno de los proyectos de mayor alcance pues permite un control directo de las ventas en los establecimientos en que se instala.

## **2.6. Educación Tributaria.**

La educación tributaria ha cobrado auge en la región como un importante promotor del cumplimiento. El desarrollo de una cultura tributaria es un eje transversal de una administración tributaria eficiente y su conceptualización data de los inicios del siglo XX. El término de “cultura tributaria”, tal como expone Vito Tanzi básicamente comprende “una cierta conciencia tributaria de parte de los contribuyentes” (Nerré, 2001). De acuerdo con Nerré (2001, p. 12) la cultura tributaria de un país “es la totalidad de todas las instituciones formales e informales relevantes conectadas al sistema impositivo nacional y su ejecución práctica, que se encuentran incorporadas históricamente en la cultura del país, incluyendo dependencias y lazos causados por su interacción regular”.

Mientras, Tretter (1974, c.p. Nerré, 2001) entiende que la mentalidad tributaria, la cual incluye la moral tributaria y la disciplina tributaria, “comprende todas las actitudes y patrones de comportamiento que el contribuyente tiene con los impuestos y el estado. Por un lado, la moral tributaria es un término ligado a la disponibilidad a pagar impuestos, un sentimiento de obligación con el Estado, o la obligación con el público en general o la comunidad. La disciplina tributaria refleja las actitudes del contribuyente en sus acciones”.

La implementación de proyectos de promoción de la cultura tributaria ha cobrado relevancia en la región, pues en el largo plazo es una de las herramientas más efectivas para promover el cumplimiento tributario. Lograr un cambio en la conciencia y costumbres de los actuales y futuros contribuyentes permitirá potenciar el alcance de la Administración Tributaria y promover así la inserción al sector formal. Como se observa en el documento Estado de la Administración Tributaria en América Latina: 2006-2010, elaborado por el BID, CIAT y

CAPTAC-DR, la gran mayoría de los países de la región cuenta con un programa de formación tributaria, excepto por Panamá.

En lo concerniente a los receptores de los programas de formación tributaria, estos están dirigidos tanto a niños, jóvenes y adultos. En el caso particular de Chile el programa solo está dirigido a niños, al igual que en Nicaragua. En el caso de Ecuador, Guatemala y Uruguay, solo alcanza a los niños y jóvenes. La expansión de estos programas es un éxito importante para las Administraciones Tributarias de la región en su labor por reducir el incumplimiento y promover la formalización. Asimismo, constituyen un notable esfuerzo para lograr un cambio en la percepción de los actuales y futuros contribuyentes, para así lograr cambio en la cultura tributaria.

## **2.7. Inscripción al Registro Nacional de Contribuyentes.**

Un buen registro o inscripción de los contribuyentes es de vital importancia y es la base sobre la que se sustenta la labor de la Administración Tributaria. Esta es una labor que debe realizarse con la más alta eficiencia y cuidado, pues aporta su información básica y establece las obligaciones que este deberá cumplir. En cuanto al proceso de registro, ha habido grandes avances. A pesar de que muchas Administraciones aun requieren la presentación del contribuyente para oficializar su inscripción, ocho Administraciones latinoamericanas permiten realizar el registro por internet.

En cuanto al momento de realización de la inscripción, en la mayoría de los Administraciones se realiza en tiempo real. Mientras, aun tres Administraciones lo realizan en procesos posteriores.

**CAPITULO III: MEJORAS A TOMAR EN CUENTA PARA UNA MEJOR  
FISCALIZACION TRIBUTARIA EN LOS SECTORES ECONOMICOS  
INFORMALES EN LA REPUBLICA DOMINICANA.**

### 3.1. La Formalización en la República Dominicana.

En República Dominicana existen normas legales que requieren ser cumplidas para empezar a desarrollar una actividad económica formal. El Manual Tributario: Lo que debe saber para iniciar un negocio en República Dominicana (2013) señala que el primer paso para iniciar un negocio es definir si operará como una persona física o jurídica, pues atendiendo a esto deberá cumplir con ciertos requisitos y obligaciones. Se registran como personas físicas aquellos contribuyentes que ejercen su profesión u oficio de forma independiente.

Mientras, las personas jurídicas son todas aquellas sociedades u organizaciones constituidas con el propósito de obtener utilidades. Para su inscripción en el Registro Nacional de Contribuyentes y la obtención de su número de RNC, el cual será su número de identificación tributaria, el contribuyente deberá realizar una serie de pasos previos antes de proceder a registrarse en la DGII, entre los que se encuentran la inscripción en el Registro Mercantil, para el caso de las personas físicas; y adicionalmente la solicitud del registro del Nombre Comercial y el pago del Impuesto por Constitución de Compañías para el caso de las personas. Atendiendo al tipo de negocio también deberán realizar otros trámites, entre los que se encuentran:

- **Ministerio de Medioambiente:** obtención de permisos y licencias medioambientales para los proyectos, edificaciones y actividades a realizar.
- **Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social,** para el caso del establecimiento de clínicas y otros centros de salud.
- **Ministerio de Educación:** acredita el establecimiento de instituciones educativas.
- **Junta Monetaria:** establece los requisitos para las Agencias de Cambio y Remesas.
- **Instituto Dominicano de Telecomunicaciones:** autoriza la concesión, licencias e inscripción de las compañías dedicadas a ofrecer servicio de telefonía, difusión por cable, sonora, difusión televisa o servicios portadores.
- **Ministerio de Turismo:** fija los requisitos para la emisión de licencias de operación de Hoteles, Restaurantes, Gift Shop y Agencias de Viajes.

- **Ministerio de Hacienda:** establece los requisitos de operación de las Bancas de Apuesta.
- **Superintendencia de Valores:** fija los deberes de las empresas que deseen cotizar en la Bolsa de Valores.as jurídicas.

¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan los agentes económicos para emprender en la República Dominicana? ¿Qué tan fácil es hacer negocios formalmente en el país? ¿Cómo estas barreras afectan el clima de negocios, la innovación y la competitividad de la República Dominicana? Este informe busca contestar estas y otras preguntas relacionadas, partiendo de las experiencias de jóvenes emprendedores y profesionales vinculados a diversas áreas del mundo de los negocios. Según indica el Reporte Doing Business 2020, elaborado por el Banco Mundial, de un total de 190 economías, la República Dominicana ocupa la posición número 115 en el listado que mide la facilidad para hacer negocios .

Aunque producto de un cambio de metodología, la posición del país en dicho listado ha mejorado conforme a mediciones anteriores, la misma pone en evidencia que la República Dominicana aún tiene muchos desafíos para facilitar la iniciativa privada y el emprendimiento. Los beneficios de mejorar las actividades productivas se traducen en crecimiento económico, mayores y mejores empleos, generación de ingresos y riqueza, e innovación; factores que constituyen a su vez la base del desarrollo económico. En contraste, las barreras al emprendimiento y los negocios en sentido general perjudican la economía, ralentizan la productividad, asfixian la innovación, destruyen empleos y riquezas.

El resultado es un entorno económico que se desarrolla por debajo de su potencial, generando una pérdida irrecuperable de valor para la sociedad dominicana. Con el paso de los años el costo de oportunidad de estas pérdidas se acumula de forma compuesta. Las trabas o barreras burocráticas son todos aquellos requisitos, exigencias o cobros que la Administración Pública ha dispuesto y que constituyen trámites burocráticos o sobrecostos injustificados que perjudican la actividad de los agentes económicos en el mercado .

Como explican Pamela Herd y Donald P. Moynihan, las barreras burocráticas (administrative burdens) representan tres tipos de costes: de aprendizaje, de cumplimiento y costes cognitivos o psicológicos<sup>3</sup>. Herd y Moynihan indican que las trabas burocráticas tienen

consecuencias negativas y distributivas sobre la vida de las personas. Las consecuencias negativas se relacionan directamente con los costos descritos anteriormente. Mientras que las consecuencias distributivas implican que las trabas suelen afectar más a ciertos grupos, usualmente, las personas más vulnerables. Es decir, que las trabas se convierten en una especie de gravamen regresivo. La eliminación de trabas burocráticas reduce estas inequidades distributivas. Además, facilita en gran medida la libre iniciativa privada, siendo esta y la propiedad privada chispas que catalizan el emprendimiento, consagradas en los artículos 218 y 2019 de la Constitución Dominicana.

Las trabas burocráticas exhiben los siguientes elementos concurrentes: i) un acto, disposición o costo injustificado de alguna entidad de la administración pública; ii) que el acto, costo o disposición impida u obstaculice la realización de una determinada actividad económica, enturbie la navegabilidad, o constituya una transgresión a los principios y normas de simplificación administrativa; y iii) que el perjuicio sea ocasionado a un agente económico en general<sup>4</sup>. La eliminación de las barreras burocráticas se enmarca en una tendencia generalizada de simplificación administrativa, la cual procura impulsar políticas públicas que confieran modernidad y eficiencia a los organismos del Estado, con el objetivo de procurar mayor dinamismo en las actividades económicas de los agentes productivos.

Como explica el profesor Cass Sunstein en su reciente obra titulada *On Freedom*, la tramitomanía excesiva del Estado puede dificultar que las personas tomen decisiones para maximizar sus objetivos, una manifestación de la libertad que él llama navegabilidad. Las trabas que obnubilan la navegabilidad reducen el bienestar de los agentes económicos y su libertad “en el sentido de que dificultan que las personas lleguen a donde quieren llegar” .

En la República Dominicana la Ley núm. 107-13 que regula los Derechos y Deberes de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública señala el derecho a una buena administración como un derecho fundamental. El mismo requiere que los servicios, actividades y exigencias de la Administración Pública sean eficientes y razonables. Además, a través del Plan Nacional de Mejora Regulatoria del CNC, el Estado Dominicano ha iniciado la identificación de los trámites y regulaciones más costosos con el objetivo de simplificarlos, para mejorar el clima de inversión en el país. Esto coincide con la declaración del año 2019 por parte de la Presidencia de la República Dominicana, como Año de la Innovación y la Competitividad.

De acuerdo con el informe del Doing Business 2020 del Banco Mundial, la República Dominicana se ubica en el puesto 150 de 190 países en el indicador “pago de impuestos”. El sistema impositivo dominicano, aunque ha estado involucrado en los últimos años en un proceso de mejora y modernización, todavía no alcanza los resultados esperados en términos de recaudación, que evidencien mejoras importantes tanto en la eficiencia como en la equidad recaudatoria.

Por un lado, los niveles de evasión y elusión de impuestos son excesivamente altos en el país, habiéndose cuantificado que sólo en el Impuesto al Valor Agregado o Impuesto a la Transferencia de Bienes y Servicios (ITBIS) existe más de un 40% de evasión, esto sin contar una cantidad importante de bienes y servicios que están exentos de estos impuestos. Asimismo, se ha cuantificado en cerca de un 60% la evasión y elusión del Impuesto sobre la Renta (ISR) en la República Dominicana. Todo lo anterior, lleva a que el coeficiente de tributación de la República Dominicana, medido por la recaudación de impuesto sobre el PIB, rondaba en un 14.1% en 2017, ubicando al país como uno de los de más baja recaudación de la región.

Esto se traduce en la incapacidad del Estado de proveer los bienes públicos que la sociedad requiere y actúa como un mecanismo indirecto en el incremento de los niveles de endeudamiento interno y externo de la economía dominicana. Además, esto coloca toda la carga tributaria sobre quienes cumplen debidamente con el pago de sus impuestos. Si se fueran a mencionar los aspectos vinculados a la eficiencia del sistema en términos comparativos, el informe Doing Business 2020 nos dice, entre otras cosas, que la República Dominicana tiene un puntaje relativo al pago de impuestos de 57.4, medido sobre la base de un rango de 0 a 100.

Asimismo, el número promedio de pagos al año es muy alto, ascendiente a 7 pagos de impuestos, y el tiempo promedio al año dedicado al mismo alcanza las 317 horas. Esto equivale a casi 8 semanas de trabajo, asumiendo semanas laborales de 40 horas. En total, los impuestos y tasa de contribución al sector productivo alcanzan en promedio un nivel de 48.8% de los beneficios declarados. Otros elementos surgieron de los grupos focales, encuestas y consultas realizadas para el presente estudio. Entre ellos los más significativos fueron:

- La dilación excesiva en la asignación e inscripción en el RNC a las empresas solicitantes.

- El pago de anticipos, tanto en el pago del ISR como en el pago del ITBIS, siendo la crítica principal que en el primero se cobra por adelantado sobre unos beneficios que no se han realizado y en el segundo, se cobran impuestos sobre la base de facturación y no de cobro efectivo, afectándose en ambos casos, los niveles de liquidez de los contribuyentes y, por tanto, incrementando sus costos y mermando su capacidad competitiva en el mercado.

En un tono positivo, en agosto del 2019, el Poder Ejecutivo publicó el Reglamento sobre el Régimen Simplificado de Tributación (RST), Decreto núm. 265.19, como una medida que pretende reducir los deberes tributarios de los microempresarios y la cantidad de impuestos que tributan, con el fin de favorecer su crecimiento e incentivar el cumplimiento oportuno y voluntario de las obligaciones tributarias. Por ejemplo, el régimen libera a los contribuyentes que se acojan al mismo de las obligaciones de remitir los formatos informativos de envío de datos establecidos por la DGII para el régimen ordinario, del pago de anticipos del ISR y del pago del Impuesto a los Activos, siempre que estos últimos estén relacionados a su actividad económica. El RST establece dos modalidades a las cuales podrán acogerse las personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos establecidos. La primera modalidad es por ingresos, hasta los ocho millones setecientos mil pesos (RD\$8,700,000.00); la segunda es sobre compras, siempre que estas no superen los cuarenta millones de pesos, a ser ajustados anualmente por inflación.

Cada una de estas modalidades establece una reducción significativa en el cálculo de las tasas impositivas para los contribuyentes. De este modo, el RST se constituye en una iniciativa importante para contribuir al crecimiento y formalización de las microempresas dominicanas.

No obstante, el RST contiene ciertas restricciones en lo concerniente a los requisitos para acogerse al mismo, que limitan el espíritu emprendedor y minimizan el potencial impacto del régimen. Por ejemplo, este excluye a las personas físicas o jurídicas con participación accionaria en una o varias sociedades, cuyo límite de ingresos de forma consolidada exceda el tope máximo para acogerse, tomando en consideración sus ingresos propios más los ingresos de la sociedad que le corresponden en proporción a su participación. En estos casos, no entra en el régimen ninguna de las personas físicas o jurídicas.

Si bien la justificación de esta medida es la de evitar la elusión tributaria, deja fuera a un nicho importante de empresarios dominicanos. Esto considerando que en nuestro país el 90% de los negocios son familiares y que, por ende, resulta muy común que una misma persona física figure como accionario de más de una empresa, o que, a la vez que participe como socio de una persona jurídica, ofrezca servicios como persona física. El reglamento pudo haber permitido la entrada de al menos una de las personas (físicas o jurídicas), siempre que la naturaleza del negocio fuera distinta y esta no superara, por sí sola, el monto establecido. En el 2012, la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 núm. 1-2012 estableció un plan de desarrollo nacional de cara al futuro, disponiendo de un consenso en torno a tres pactos fundamentales: el educativo, el eléctrico y el fiscal. El Pacto Educativo, que fue firmado y se encuentra en proceso de ejecución, permitió concertar voluntades nacionales para enfrentar este problema en el país.

El Pacto Fiscal estaría orientado a financiar el desarrollo sostenible y a garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo, mediante un proceso de reestructuración fiscal integral y con la adopción de una Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, las negociaciones para la conclusión del Pacto fiscal están estancadas. Se hará referencia al Pacto eléctrico en el próximo apartado.

### **3.2 Dinámica de la Informalidad en la Recaudación**

Para fines de este estudio nos enfocaremos en la informalidad desde la óptica del mercado laboral, tal como la define el Banco Central de la República Dominicana para fines de las estadísticas recogidas en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, la cual considera como economía informal aquella que “comprende a todos los ocupados asalariados que laboran en establecimientos de menos de cinco empleados, además de los trabajadores por cuenta propia y patronos que pertenezcan a los siguientes grupos ocupacionales: agricultores y ganaderos, operadores y conductores, artesanos y operarios, comerciantes y vendedores y trabajadores no calificados. En adición se incluye el servicio doméstico y los trabajadores no remunerados”.

Dada la importante participación del sector informal en la economía dominicana, es relevante analizar la relación existente entre dicho mercado y los impuestos. Por tal motivo, se

procede a examinar de manera minuciosa como afecta la informalidad a los impuestos de mayor peso en la recaudación, entre los que se encuentran el Impuesto sobre la Renta, que aporta aproximadamente el 23% del total de la recaudación; el Impuesto Selectivo al Consumo de Bienes y Servicios con un aporte de 28%; y el Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios que aporta el 34%.

### 3.2.1 Impuesto Sobre la Renta

La informalidad inicia con el no registro del negocio o empresa en el Registro Nacional de Contribuyentes en la Dirección General de Impuestos Internos, violando con esto el artículo 50 de la Ley 11-92. El no registro conlleva al no cumplimiento del artículo 267 de la misma ley, el cual establece un impuesto anual sobre las rentas obtenidas por las personas naturales, jurídicas y sucesiones indivisas. Se entiende por “renta” todo ingreso que constituya utilidad o beneficio que rinda un bien o actividad, y todos los beneficios y utilidades que se perciban o devenguen, así como los incrementos de patrimonio realizados por el contribuyente, cualquiera que sea su naturaleza, origen o denominación. De tal manera que un individuo o negocio que no se encuentra formalizado desde el punto de vista del registro, se encuentra en una posición conveniente para evadir la totalidad del Impuesto sobre la Renta (ISR), puesto que no está comprometido a presentar una declaración jurada.

Esto limita la posibilidad de que se tomen medidas de control sobre este, pues el organismo rector aunque conoce de su existencia, no dispone de un registro del domicilio fiscal para localizarlo. Sin embargo, el actual régimen de retenciones amparado en el artículo 309 del Código Tributario faculta a las personas jurídicas y negocios de único dueño a retener en los casos y porcentajes siguientes:

10%	•A los honorarios, comisiones y demás remuneraciones y pagos por la prestación de servicios en general provistos por personas físicas, no ejecutados en relación de dependencia.
10%	•A las sumas pagadas o acreditadas en cuenta por concepto de alquiler o arrendamiento de cualquier tipo de bienes muebles o inmuebles.
25%	•A los premios o ganancias obtenidas en loterías, frascates, lotos, loto quiz, bancas deportivas, premios electrónicos provenientes de juegos de azar y cualquier tipo de premio ofrecido a través de campañas promocionales o publicitarias, establece también una retención a ganancias obtenidas a través de los premios en las bancas de apuestas en los deportes y de loterías.
10%	•Para cualquier otro tipo de renta no contemplado expresamente en este artículo.

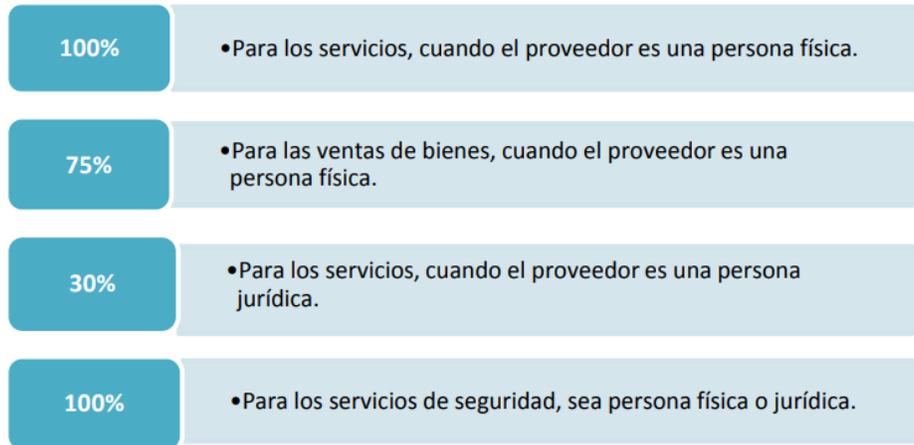
Este sistema de retenciones permite que el contribuyente informal pague indirectamente una proporción del ISR correspondiente. No obstante, si los informales estuvieran formalizados e hicieran su declaración de renta anual, en ocasiones podrían salir beneficiados con un saldo a favor, pues estas proporciones de impuestos que les retienen constituyen un pago a cuenta, a excepción de las que se hacen sobre premios, que constituyen pagos definitivos.

### **3.2.2. Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)**

El ITBIS es un impuesto al valor agregado, se establece en el Código Tributario dominicano y actualmente grava con una tasa de 18% la transferencia e importación de bienes industrializados, así como la prestación y locación de servicios, y grava con una tasa de 8% ciertos bienes (yogurt, mantequilla, café, aceite, azúcar y cacao). El mismo contempla exenciones para bienes básicos de primera necesidad, así como servicios como la educación, salud, electricidad, agua, entre otros. En lo referente a la evasión del impuesto, los informales se encuentran en una posición favorable que les permite evadir el pago del impuesto, ya que estos son los responsables de presentarlos a la Administración Tributaria.

El informal puede adquirir insumos o servicios para su actividad económica en el mercado formal o informal. Si este adquiere bienes dentro del mercado informal, este ITBIS pagado por los insumos queda dentro de la economía informal. No obstante, si la adquisición se da en el mercado formal, este ITBIS pagado por los insumos sí es capturado por la Administración Tributaria, ya que su proveedor tendrá que reportarle un informe en el que detalle a quienes les vendió y el ITBIS retenido en esas ventas, según lo dispone la norma 01-2007.

De tal manera que el régimen de retenciones de este impuesto no les permite a los individuos que operan en la informalidad evadir la totalidad del impuesto, pues cuando venden o brindan servicios en el mercado formal a personas jurídicas, estas últimas se encuentran facultadas a retener parte o la totalidad del impuesto en los siguientes casos y porcentajes:



A su vez, otras retenciones que aseguran un control aun cuando se hace en el mercado informal es la instituida en la norma 10-07, la cual establece: "...cuando una empresa telefónica venda tarjetas de llamadas a un distribuidor, deberá facturar el ITBIS sobre el precio de la tarjeta antes de impuestos, siendo responsable de pagar a la DGII todo el ITBIS que forma parte del precio al que la tarjeta de llamadas llega al consumidor final".

Esto permite capturar el impuesto en la fuente, de manera tal que cuando se venden tarjetas de llamadas a un informal, por ejemplo un centro de venta de celulares que opera en la ilegalidad, ya se ha capturado el impuesto. Estas retenciones están amparadas por el Código Tributario y en las diferentes normas administrativas que ha emitido la Administración Tributaria con el fin de ir cerrando toda la posible brecha de evasión en los diferentes sectores productivos de la economía nacional. En este sentido, existen controles de la evasión del ITBIS en las transacciones informales de la economía.

### 3.2.3 Impuesto Selectivo al Consumo.

El impuesto selectivo al consumo (ISC) alcanza principalmente la producción y distribución de bebidas alcohólicas, ron, cerveza y cigarrillos. Está compuesto por un impuesto específico, definido como un monto dado por litro de alcohol absoluto, para el caso de las bebidas alcohólicas, y un impuesto por unidad para el caso de los cigarrillos. Asimismo, cuenta con un impuesto ad-valorem. Estas retenciones están amparadas en las siguientes normas 02-05, 07-09 y 08-10. 100%:

- Para los servicios, cuando el proveedor es una persona física.
- Para las ventas de bienes, cuando el proveedor es una persona física. 75%
- Para los servicios, cuando el proveedor es una persona jurídica. 30% 100%
- Para los servicios de seguridad, sea persona física o jurídica. 44 sobre el precio al por menor de dichos productos.

La totalidad del impuesto es pagado por el productor, ya que este opera como un agente de retención y cobra el impuesto sobre el precio estimado de venta al consumidor final. El impuesto selectivo también se cobra sobre ciertos servicios, como son los impuestos a los seguros, impuestos a las transferencias bancarias e impuesto a las telecomunicaciones. Estos no se pueden evadir porque quien utiliza uno de estos servicios paga el impuesto al momento que paga por el servicio recibido.

De igual manera, el Impuesto Selectivo sobre los Hidrocarburos grava con un impuesto específico por galón de combustible, y un impuesto ad-valorem sobre el precio del galón de combustible los distintos derivados del petróleo utilizados para el consumo. Este impuesto es pagado directamente en la fuente, por las empresas refinadoras y distribuidoras de combustible, lo cual dificulta su evasión. Podemos afirmar que las características propias del cobro del impuesto selectivo al consumo hacen que los efectos de la economía informal sean nulos o mínimos en lo que respecta a la recaudación, pues estos impuestos son retenidos en los productores o distribuidores.

A su vez, estos mercados se caracterizan porque la producción o distribución se concentra en pocas empresas, lo cual permite un mayor control y regulación. En el caso del alcohol y el tabaco el precio final incluye el margen del vendedor, por lo cual el impuesto se determina sobre el precio de venta al por menor, de tal manera que cuando el consumidor final adquiere una cerveza en un colmado ya está incluido el impuesto.

### 3.3. Mecanismos de Control de la Dirección General de Impuestos Internos

Desde el punto de vista fiscal, la informalidad puede representar un importante foco de evasión. No obstante, la DGII ha creado mecanismos de control y facilidades para el cumplimiento de las obligaciones tributarias que mitigan el impacto de la evasión de dicho sector, en adición a que el sistema tributario per se genera renuncia o exclusiones sobre rentas generadas por los informales.

#### 3.3.1 Procedimiento Simplificado de Tributación (PST)

Una iniciativa para reducir el costo del cumplimiento por parte de los contribuyentes informales es el Procedimiento Simplificado de Tributación (PST). Este consiste en un régimen de pago que se utiliza para facilitar las obligaciones tributarias el cual no condiciona a la empresa o individuo a mantener una contabilidad organizada, lo que puede resultar atractivo para los informales. El Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) se estableció en la República Dominicana en el 2008 y es un método que facilita el cumplimiento tributario de los medianos y pequeños contribuyentes, sean personas jurídicas o personas físicas.

<b>Actividad Económica</b>	<b>Cantidad</b>
<b>Agropecuaria</b>	<b>50</b>
<b>Industrias</b>	<b>157</b>
Construcción	38
Explotación de Minas y Canteras	1
Manufactura	118
<b>Servicios</b>	<b>4,855</b>
Administración Pública	2
Alquiler de Viviendas	76
Comercio	1,199
Comunicaciones	36
Electricidad, Gas y Agua	8
Hoteles, Bares y Restaurantes	42
Intermediación Financiera, Seguros y Otras	75
Otros Servicios	1,350
Servicios de Enseñanza	78
Servicios de Salud	1,929
Transporte y Almacenamiento	60
<b>Total</b>	<b>5,062</b>

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos.

Esta estructura será incluida en el relanzamiento del **Procedimiento Simplificado de Tributación** (PST) y la acompañará un amplio programa de educación tributaria, el cual tiene como objetivo educar a los contribuyentes y facilitarles la implementación de estas normativas en sus empresas. Según la DGII, una de las ventajas que ofrece este nuevo régimen es que facilitará el pago de impuestos como **ISR** en base a sus adquisiciones y la presentación del **ITBIS** en base a la diferencia de las ganancias y compras.

Este permite liquidar el Impuesto sobre la Renta (ISR) en base a sus compras y/o ingresos, así como pagar el Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), equivalente del IVA, en base al valor agregado bruto. Los contribuyentes pueden acogerse bajo dos regímenes, uno estimado en base a las compras que realizan estos contribuyentes y otro en base a sus ingresos. (Ver Anexo 4) En el primero año de aplicación de este procedimiento se registraron un total de 719 contribuyentes, de los cuales 644 provenían del régimen regular y 75 eran nuevos contribuyentes. En la actualidad, el régimen cuenta con un total de 5,062 contribuyentes registrados, de los cuales un 84% tributa en base a sus ingresos y 16% en base a sus compras.

La mayor parte de estos corresponden a las actividades de Servicios de salud, Otros Servicios, Comercio y Manufactura para el 2012.

A este régimen pueden acogerse los siguientes contribuyentes:

- Personas físicas y jurídicas del sector comercial de provisiones al por mayor y detalle, y pequeñas industrias cuyas compras sean de hasta cuarenta millones setecientos cincuenta y nueve mil setecientos veinticinco pesos (RD\$ 40.759.725,00) anuales.
- Personas físicas o negocios de único dueño sin contabilidad organizada, cuyos ingresos no superen los ocho millones setecientos setenta y un mil setecientos setenta y un mil con cincuenta centavos (RD\$ 8.771.771,50) anuales.

### **¿Cuáles son los requisitos para acogerme al PST?**

- Pertener al Registro Nacional de Contribuyentes (RNC);
- Tener como cierre fiscal el 31 de diciembre;
- Completar el formulario de solicitud de incorporación al Procedimiento Simplificado de Tributación PST-01, en los plazos, medios y formatos establecidos por la DGII;
- Estar al día con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias al momento de la solicitud.

### **¿Cuáles son las ventajas de este nuevo procedimiento?**

Con este nuevo régimen ahora las empresas cuentan con una estructura que facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales. A continuación te mostramos algunos de sus beneficios:

- No es necesario pagar el anticipo al ISR;
- No se paga impuestos por activos;
- No requiere una contabilidad organizada;
- No es necesario remitir la información de comprobantes fiscales de las compras y ventas del año anterior;
- Los contribuyentes no están obligados a pagar el ISR durante los primeros seis (6) meses del año;
- Se ofrece un acuerdo de pago automático para el ISR (3 cuotas para compras y 2 cuotas para ingresos).

Otro detalle que se debe tener en cuenta es que el PST va a depender del tipo de procedimiento que selecciones para tu empresa, debido a que existe uno centrado en las compras y otro basado en los ingresos de tu negocio, por lo que recomendamos leer detenidamente las reglas de cada uno antes de realizar tu solicitud.

## **Modalidad RST de Ingresos**

En esta modalidad pueden aplicar las Personas Jurídicas con actividades económicas de servicios y producción de bienes, Personas Físicas con ingresos provenientes de servicios profesionales u oficios independientes y personas físicas o jurídicas del sector agropecuario, cuyos ingresos brutos anuales no superen los diez millones setecientos cuarenta y dos mil setecientos noventa y dos pesos con setenta y cuatro centavos (RD\$10,742,792.74).

Fecha límite para pagar las cuotas generadas en la Declaración Jurada de los contribuyentes acogidos a la modalidad de ingresos del RST deben ser a más tardar:

### **Personas Físicas y Sector Agropecuario:**

- El último día laborable del mes de febrero, la primera cuota.
- El último día laborable del mes de agosto, la segunda cuota.

El valor de las cuotas se determina al dividir en dos (2) el impuesto que resultó a pagar en la declaración.

### **Personas Jurídicas**

- El último día laborable del mes de marzo, la primera cuota.
- El último día laborable del mes de junio, la segunda cuota.
- El último día laborable del mes de septiembre, la tercera cuota.
- El último día laborable del mes de diciembre, la cuarta cuota.

El valor de las cuotas se determina al dividir en cuatro (4) el impuesto que resultó a pagar en la declaración.

## **Modalidad RST de Compras**

En esta modalidad pueden aplicar las Personas Físicas o Jurídicas residentes en el país dedicadas a actividades de comercio de bienes, cuyas compras e importaciones totales no superen los cuarenta y nueve millones trescientos noventa y dos mil ciento cincuenta pesos con cincuenta y un centavos (RD\$49,392,150.51).

La fecha límite para pagar las cuotas generadas en la Declaración Jurada de los contribuyentes acogidos a la modalidad de compras del RST deben ser a más tardar:

- El último día laborable del mes de marzo, la primera cuota.
- El último día laborable del mes de junio, la segunda cuota.
- El último día laborable del mes de septiembre, la tercera cuota.
- El último día laborable del mes de diciembre, la cuarta cuota.

### **Consideraciones Importantes:**

El valor de las cuotas se determina al dividir en cuatro (4) el impuesto que resultó a pagar en la declaración. Vencido los plazos para el pago del impuesto, serán aplicados los recargos e intereses establecidos en el Código Tributario. Fecha límite para que los contribuyentes acogidos a la modalidad de compras del RST acepten la propuesta de la Declaración Jurada es el último día laborable del mes de febrero del año subsiguiente al del ejercicio fiscal declarado.

### **3.3.2 Sistema de Retenciones a las Tarjetas de Crédito**

Con la implementación de la Norma 08-04 se establece un mecanismo de retención del ITBIS para las transacciones realizadas con tarjetas de crédito o débito. Esta norma instituye como agentes de retención del IVA a las Compañías de Adquirencia<sup>9</sup>, debiendo de reportar el impuesto retenido todos <sup>9</sup> Cualquier institución, organismo o empresa que sirva de enlace entre una institución bancaria-financiera (emisora de tarjeta de crédito) y el establecimiento donde se registra la operación y el valor transparentado de la misma; dichas compañías instalan los dispositivos de captura de datos de las tarjetas para fines de validación en el banco y pagan a los negocios los consumos realizados, descontándose una comisión por la intermediación y procesamiento. <sup>48</sup> los viernes y retener el treinta por ciento (30%) del valor del ITBIS (IVA) transparentado en las transacciones realizadas en los establecimientos afiliados. Esta retención constituye un pago a cuenta para el contribuyente al que se le efectúa la retención.

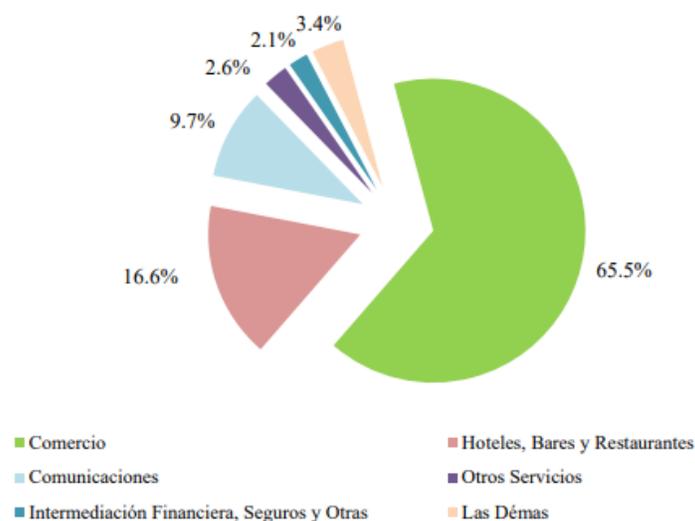
Los cruces de información realizados con la información remitida por las Compañías de Adquirencia permiten a la Administración Tributaria identificar a aquellos contribuyentes que realizan operaciones pero no las reportan, ni pagan los impuestos correspondientes. De esta manera son un instrumento para combatir la informalidad pues permiten detectarla, identificarlos y traerlos a la informalidad.

El cumplimiento tributario oportuno y la reducción de la evasión a través de la implementación de mecanismos de control eficaces son temas de interés en las administraciones tributarias de América Latina. En este contexto, en el desarrollo del siguiente informe se presenta un análisis descriptivo de la experiencia y el impacto de la implementación de la Norma 08-04 sobre retención del Impuesto a la Transferencia de Bienes y Servicios (ITBIS) en la República Dominicana, con el fin de explicar cómo esta ha influido en el cumplimiento voluntario y no voluntario de los contribuyentes afectados que facturan ITBIS a consumidores finales que realizan pagos con tarjeta de crédito/débito. Los resultados obtenidos por esta medida de control han sido eficaces, dado el éxito conseguido en la reducción de los ingresos no declarados desde sus inicios en el 2005, hasta el año 2015, destacándose la utilidad de esta información para la elaboración de cruces de información que permiten identificar aquellos contribuyentes que eluden el pago de ITBIS como obligación tributaria, una vez han retenido el mismo a los consumidores finales.

El proyecto de control tributario a través de las ventas realizadas con tarjetas de crédito/débito surge como una iniciativa del Plan Anti-evasión presentado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a finales del 2004, con el objetivo de garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones tributarias de aquellos contribuyentes que facturan y cobran el ITBIS a consumidores finales en los distintos establecimientos económicos. Por tal motivo, se designó como agentes de retención a las compañías de Adquirencia , responsabilizándolos de retener 30% del ITBIS cobrado en los establecimientos económicos con el fin de remitirlo a la administración tributaria en conjunto a la información del total de operaciones facturadas y el ITBIS cobrado a los consumidores finales.

Los ejes en que estaba sustentado el plan de acción fueron los siguientes: 1. El control de las ventas locales con destino a consumo intermedio: ventas entre empresas o entre contribuyentes para su reventa, empleando como mecanismo de control de facturación el uso de comprobantes fiscales a partir del 2007 y facturación electrónica iniciando en el 2014.

**ITBIS Retenido por Actividades del Sector Servicios**  
Año 2015, en porcentajes



**Fuente:** Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios.

El control de las ventas locales con destino a consumo final: • Control de las operaciones de venta en efectivo, en cuyo ámbito responde el proyecto de impresoras fiscales. • Control de las ventas realizadas con tarjeta de crédito o débito.

Según cifras de la CEPAL, para 2015 el consumo final privado de los hogares para los países de América Latina y el Caribe representa el 65.2%, mientras que el consumo final<sup>3</sup> representa el 80.9% en cuyo caso una gran proporción del consumo está gravado con impuestos a la transferencia de bienes y servicios industrializados (ITBIS), es por ello que la Administración Tributaria tiene el reto de garantizar el acopio efectivo del tributo cobrado a los consumidores finales a través de las compras que efectúan en los establecimientos económicos.

Según cifras del Banco Central de la República en 2008 se totalizó 4.2 millones de tarjetas de crédito/débito vigentes, sin embargo, para 2015 el número de tarjetas vigentes fue 5.9 millones para un crecimiento de 27.6% respecto a las vigentes en 2008, siendo esto una prueba fehaciente del incremento significativo en el número de operaciones efectuadas con este medio de pago en los últimos siete años

La AT de República Dominicana tiene la facultad de dictar normas generales sobre diversas materias impositivas, entre las que se encuentran promedios, coeficientes y demás índices que sirvan de fundamento para estimar de oficio la base imponible; la obligación de presentar declaraciones juradas y pagos a cuenta de los tributos; instituir y suprimir agentes de

retención<sup>4</sup>, de percepción e información; así como cualquier otra medida conveniente para la buena administración y recaudación de los tributos.

Bajo estos lineamientos, la DGII emite en octubre de 2004 la Norma 08-045 en la cual instituye como agentes de retención del ITBIS generado en las transacciones a través de tarjeta de crédito o débito a las Compañías de Adquierecia<sup>6</sup>, las cuales deberán retener el treinta por ciento (30%) del valor del ITBIS transparentado en las transacciones realizadas en los establecimientos afiliados. Los contribuyentes del ITBIS consideran la retención realizada como pago a cuenta en su declaración mensual del referido impuesto.

La información remitida a la DGII por los agentes de retención sólo incluye datos del establecimiento afiliado y no del tarjetahabiente, con el objetivo de guardar el secreto bancario establecido en la Ley Monetaria y Financiera (Ley No. 183-02)<sup>7</sup>. Sin embargo, en caso de ser necesario la AT tendrá acceso a la información bancaria cuando así lo requiriese a través de la Superintendencia de Bancos.

### **ITBIS Retenido por Sector y Actividad Económica**

Al efectuar un análisis por sectores se observa que en promedio para los últimos seis años el 95.3% del total de ITBIS retenido se concentra en el sector servicios, esto debido a la naturaleza impositiva del tributo retenido, en cuyo caso se destaca la actividad comercio la cual concentra en promedio el 61.8% del total de ITBIS retenido por la compañías de Adquierecia en el mismo periodo, seguida de la actividad hoteles, bares y restaurantes.

### **Impacto en la Evasión**

La puesta en circulación de la norma general 08-04 como mecanismo de control tributario influyó particularmente en el incremento de la percepción de riesgo de los contribuyentes que venden bienes y servicios gravados con ITBIS a consumidores finales, permitiéndole a la Administración Tributaria transparentar el flujo de ventas de los establecimientos económicos, así como el pago oportuno del ITBIS cobrado en cada transacción comercial efectuada, dado que las compañías de aquerencia están obligadas a remitir de manera periódica el flujo de ventas con el ITBIS cobrado y el ITBIS retenido de las empresas afiliadas. Esta información constituye uno de los principales insumos de validación

de la veracidad de las declaraciones juradas presentadas por los contribuyentes, permitiéndole a la administración tributaria categorizar a los contribuyentes en tres grandes renglones:

- Contribuyentes que facturan con ITBIS y presentan correctamente sus declaraciones;
- Contribuyentes que facturan con ITBIS y presentan sus declaraciones con inconsistencias;
- Contribuyentes que facturan con ITBIS y no han presentado su declaración jurada de ITBIS. Una vez categorizados los contribuyentes en los renglones anteriormente descritos la administración procede a implementar fiscalizaciones puntuales en los diferentes sectores económicos, sustentadas en la información recibida sobre las ventas reportadas con tarjeta de crédito/débito. Para inicios de la implementación de la norma general de retención se identificaron 3,537 contribuyentes afiliados a las compañías de adquisición que no habían presentado su declaración jurada de ITBIS un mes después de la fecha límite de presentación, es decir, que del total de contribuyentes afiliados, el 33% eran considerados omisos corrientes. Entre el 2006 y el 2010 la tasa de omisión corriente promedio era de 29.5% equivalente a 2,960 contribuyentes en promedio, para el periodo 2011-2015 la cantidad promedio de contribuyentes omisos ascendía a 3,637 contribuyentes lo que representa una proporción promedio de 28.9% del total de contribuyentes afiliados.

### **Números de Comprobante Fiscal (información de terceros)**

Otro de los mecanismos de control implementados son los Números de Comprobante Fiscal (NCF), los cuales son documentos que acreditan la transferencia de bienes, la entrega en uso, o la prestación de servicios el cual consiste en una secuencia alfanumérica otorgada por la DGII a los contribuyentes que emiten comprobantes. Estos permiten un control efectivo del consumo intermedio, es decir las ventas entre empresas de insumos (bienes y servicios) de producción. Los Comprobantes Fiscales Atendiendo al tipo de gasto que se quiere sustentar los comprobantes pueden ser de uso común o especial.

Entre los comprobantes de uso común se encuentran los comprobantes que: generan crédito y sustentan costos y gastos, consumidor final, notas de débito y notas de crédito. Mientras, los comprobantes especiales comprenden los siguientes: registro de proveedores

informales, registro único de ingresos, registro de gastos menores, regímenes especiales de tributación y los comprobantes gubernamentales.

Para el caso específico de los proveedores informales se crearon comprobantes fiscales especiales para estos fines lo que les permite ofertar bienes y servicios a empresas formales, sustentadas en facturas previamente autorizadas por la DGII. En este sentido permiten a la Administración cierto nivel de control sobre los pagos realizados a trabajadores informales, así como las retenciones que les son realizadas por concepto de ISR e ITBIS cuando estos realizan transacciones con personas jurídicas formales. Durante el año 2012 un total de 15,031 contribuyentes reportaron haber emitido comprobantes fiscales a informales. En su mayoría los informales realizaron transacciones con contribuyentes del sector comercio, servicios diversos, manufactura y construcción.

### **Impresoras Fiscales**

La implementación de las impresoras fiscales como mecanismo de control de las ventas realizadas en efectivo a consumidores finales se inicia a finales del año 2008 con la emisión del Reglamento para el Uso de las Impresoras Fiscales. Las impresoras fiscales son aparatos tecnológicos que remiten a la Administración Tributaria la información de las ventas realizadas por un comercio. Este proyecto es un instrumento de control de la informalidad ante la Administración Tributaria, pues permite determinar inconsistencias en las declaraciones de los contribuyentes y su omisión. A diciembre de 2012 se habían instalado un total de 3,518 impresoras fiscales en hipermercados, restaurantes de comida rápida, tiendas, restaurantes y ferreterías.

### **Educación Tributaria**

La formación tributaria de los pre-contribuyentes y contribuyentes ha ganado importancia en la región por sus efectos potenciales sobre la recaudación tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo. Es una práctica expandida en la región la existencia de equipos dedicados a la instrucción en materia impositiva de niños y adolescentes con el objetivo de construir una conciencia tributaria temprana, así como de orientar a adultos sobre sus

obligaciones y los procedimientos para cumplir con estas.

Así, la educación tributaria incide sobre la informalidad actual en la medida en que brinda información de una manera más simple a los contribuyentes para que conozcan sobre sus obligaciones fiscales y como cumplir con estas. En el largo plazo, se espera fomentar un comportamiento apegado a la legislación impositiva en los futuros contribuyentes, reduciendo así la evasión de impuesto y fomentando la formalización.

El desarrollo del programa de Educación Tributaria se inicia en el año 2006 y se enmarca en los objetivos estratégicos de la DGII entre los que se encuentran “crear mecanismos eficientes de información al contribuyente y a la sociedad en general”. El Departamento de Educación Tributaria fue creado “con el objetivo de promover la conciencia tributaria en la sociedad dominicana, mediante acciones de información, orientación y educación a contribuyentes ya existentes, y capacitación a futuros contribuyentes, sobre temas tributarios y sobre la importancia del pago de los impuestos” (DGII, Memoria de Gestión Institucional 2004-2012).

Las labores de educación tributaria comprenden la realización de charlas educativas en torno a las leyes y normas tributarias a estudiantes de los niveles básico, medio y universitario. Asimismo, se realizan charlas instructivas en las ferias y eventos nacionales, como son la Feria Internacional de Libro (2006-2011), la Feria de Talentos de Intec, la Feria Expocibao y la Feria Expo Constitución, en las cuales se distribuyen materiales educativos, juegos educativos y premios. Otra iniciativa educativa desarrollada es la creación de un portal de Educación Tributaria, el cual brinda información a pre contribuyentes y contribuyentes mediante guías educativas e informativas, historietas educativas, juegos interactivos, entre otras.

A su vez, se han elaborado materiales tributarios que ofrecen información al contribuyente, como son las guías técnicas, calendarios, manuales, volantes paso a paso, afiches y brochures, entre otros. Uno de los logros más importantes para el desarrollo de la conciencia tributaria fue el acuerdo firmado entre la DGII y el Ministerio de Educación (MINERD-DGII) el cual permite que la educación tributaria forme parte del currículo educativo dominicano, y el “Acuerdo de Capacitación y Seguimiento del Proyecto de Colaboración para el Cumplimiento de los Indicadores de Logro para los Contenidos Tributarios en la Educación Cívica”, firmado entre el Ministerio de Educación, la Dirección General de Impuestos Internos

(DGII) y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) en el 2009 para brindar capacitación a través de talleres sobre la metodología de aplicación de las guías de educación tributaria.

### **Apertura de una Empresa.**

Se han realizado grandes progresos en la región para simplificar el proceso de apertura de una empresa. El informe Doing Business del Banco Mundial muestra como la República Dominicana ha logrado mejorar en este aspecto al reducir la cantidad de procedimientos que deben realizarse para constituir una compañía, el tiempo en días y el costo. El número de procedimientos para comenzar un negocio a pasado de 9 en el 2004 a 7 de acuerdo con el Doing Business 2013.

### **Captación de Nuevos Contribuyentes**

En el año 2011 se da inicio al proyecto de Captación de Nuevos Contribuyentes, el cual busca identificar negocios que operan sin estar inscritos en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC). Para la identificación se usó el Sistema de Información Geográfica MAP-INFO, con el cual se identificaron más de 10 mil negocios que no estaban inscritos al RNC en el Distrito Nacional. En esta fase se visitaron los negocios para posteriormente registrarlos al RNC. Esta iniciativa alcanzo una cobertura de 90.2%, en la cual se confirmaron 9,498 negocios no registrados en el RNC para ser inscritos. En el año 2012 se llevó a cabo la segunda fase de dicho proyecto en el distrito municipal de Boca Chica, logrando una cobertura de 98.8%, en la cual se confirmaron 763 negocios no registrados en el RNC para ser inscritos.

En el año 2012, dentro del mismo proyecto, se realizó un intercambio de información con la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), la cual suministró la base de datos de los suplidores registrados para ofrecer servicios con la tarjeta solidaridad. El cruce de información de esta base con el Registro Nacional de Contribuyentes identificó 687 negocios no registrados, los cuales fueron registrados de oficio

**CAPITULO IV: IMPACTO FISCAL DEL SECTOR  
INFORMAL EN LA REPUBLICA DOMINICANA**

## 4.1 Importancia del trabajo informal en la economía Dominicana

Dado la importancia del trabajo informal en la economía Dominicana es importante conocer como esta incide en otros ámbitos de la sociedad dominicana, en particular en el ámbito fiscal. La siguiente sección se centra en la descripción de la metodología seguida para estimar el impacto recaudatorio del sector informal. En los últimos 20 años, la República Dominicana ha experimentado un crecimiento económico alto y sostenido, con un incremento anual promedio del PIB per cápita del 4% comparado con el 1,8% en los países de América Latina y el Caribe. A pesar del alto crecimiento económico que ha tenido el país en los últimos años potenciado por importantes flujos de inversión extranjera directa, se ha registrado un aumento del porcentaje de trabajadores que laboran en la economía informal.

Durante el periodo 1992-2012, el total de personas empleadas se incrementó de 2.4 millones a 3.9 millones. Esto equivale a un aumento porcentual de 31%. Entre los años 2000-2012, el empleo en el sector formal creció en 19.8% alcanzando los 1.7 millones. Esta cifra representa el 43% del total de empleos en el país. No obstante, durante el mismo periodo el sector informal creció en 41.5%, a un ritmo que duplicaba al formal, alcanzando los 2.3 millones de empleos. En términos estrictos, en dicho periodo se crearon 667,785 empleos informales.

Entre los años 2000-2012, la cantidad de personas empleadas en el sector público (activas y pensionadas) se incrementó en 98.6%. El número de empleados activos pasó de aproximadamente 271,000 a 506,000, para un incremento de 86.5%. Los pensionados, pasaron de aproximadamente 60,000 a 151,000, con un aumento de 153.8%<sup>2</sup>. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) octubre de 2012, las personas ocupadas en el sector informal (incluyendo a los ayudantes familiares o no familiares no remunerados), representaban el 57.1% del mercado laboral. Al excluir de esta cifra a los empleados activos del sector público, la informalidad efectiva del empleo privado se ubica en un 65.3% del mercado laboral. Cuando se comparan los empleos creados en el sector informal con los del sector formal privado la diferencia es de 14 a 1 a favor de los informales.

Este resultado muestra que en los últimos años el mercado laboral informal ha sido de vital importancia para la creación de empleos y el sostenimiento de la actividad económica en

el país. Sin embargo, una economía altamente informal crea estímulos para el irrespeto al ordenamiento jurídico y el aumento del bienestar. La informalidad aumenta la pobreza y la exclusión social, así como la reducción de la productividad sistémica.

#### **4.2 Metodología de Estimación de la Evasión de ISR de las Personas Físicas Informales**

La metodología seguida para estimar la evasión de las personas físicas que laboran en la informalidad consiste en determinar el valor del ingreso de los individuos partiendo de los datos suministrados en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) que realiza el BCRD. Luego de obtener estos ingresos se les aplica la escala impositiva del año fiscal correspondiente y se expanden estos valores a la población.

Esta metodología de aproximación a la evasión del ISR, tal como menciona Salim (2010), presenta una limitante en cuanto a que los datos contenidos en la encuesta pudieran no captar la totalidad de los ingresos de la persona, por la no declaración o subdeclaración de los ingresos, puesto que los individuos tienden a no responder las preguntas relacionadas con su ingreso o a declarar valores inferiores, lo que puede afectar la precisión de los resultados. No obstante, es posible corregir la encuesta por subdeclaración utilizando datos de las cuentas nacionales. Sin embargo, esto no fue posible debido a que los datos necesarios no se encuentran disponibles.

La República Dominicana, ha experimentado un crecimiento alto y sostenido en los últimos veinte años. El PIB per-cápita promedio anual se ha incrementado un 4% frente al 1.8% en América Latina y el Caribe. Alcanzó la condición de país de ingresos medios altos en 2011 y es la segunda economía más grande de América Central y el Caribe detrás de Costa Rica. La canasta exportadora del país es poco diversificada con productos de bajo valor agregado enfrentando una fuerte competencia con los producidos en países vecinos y Asia que tienen costos más bajos (Hausman et al, 2011). Durante el periodo antes señalado, se ha generado una disminución progresiva en la intensidad de creación de empleos atribuible en gran parte a los cambios en la 65.3 34.7 Empleos Informales Empleos Formales Privados 13 composición sectorial de la producción de manufactura intensiva hacia actividades del sector servicios intensivas en capital. Guzmán (2008) plantea que para que la economía pueda absorber a los

que cada año ingresan al mercado laboral se requiere que el producto interno bruto crezca a una tasa superior al 4.5% anual. Este autor establece que “la sensibilidad del volumen de población ocupada ante variaciones en el producto interno bruto ha tendido a debilitarse a lo largo del tiempo”. Bencosme (2008) y Kapsos (2005) demostraron que desde la segunda mitad de los años noventa, por cada punto porcentual de crecimiento del producto se generaba un crecimiento de 0.75% en el número de personas ocupadas. Sin embargo, durante el período 2000-2006 un crecimiento de 1% del PIB sólo aumentaba el número de personas ocupadas en alrededor de 0.37%. El PNUD (2010) también evidenciaba las dificultades de la economía dominicana para crear empleos. Resaltó la existencia de una baja relación elasticidad empleo-producto, estimándola en 0.52 entre 1991 y 2006. Por cada punto porcentual de aumento del PIB la población ocupada crecía solo cerca de la mitad.

#### **4.3. MIPYMES e Informalidad**

La Ley 488-08 establece un régimen regulatorio para el desarrollo y competitividad de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). Esta Ley en su artículo 2, define a los micros, pequeñas y medianas empresas como una unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicio rural o urbano que responda a los siguientes parámetros:

**Microempresa:** Unidad económica, formal o informal, que tenga de 1 a 15 trabajadores y un activo de hasta RD\$3,000,000 (Tres millones de pesos) y que genere ingresos brutos o facturación mensual de hasta la suma de RD\$6,000,000 (seis millones de pesos). Indexado anualmente por la inflación.

**Pequeña Empresa:** Unidad económica, formal o informal, que tenga de 16 a 60 trabajadores y un activo de RD\$3,000,000.01 (Tres millones de pesos un centavo) a RD\$12,000,000 (Doce millones de pesos) y que genere ingresos brutos o facturación mensual de RD\$6,000,000.01 (seis millones un centavo) a RD\$40,000,000 (Cuarenta millones de pesos). Indexado anualmente por la inflación.

**Mediana Empresa:** Unidad económica, formal o informal, que tenga de 61 a 200 trabajadores y un activo de RD\$12,000,000.01 (Doce millones de pesos un centavo) a RD\$40,000,000 (Cuarenta millones de pesos) y que genere ingresos brutos o facturación mensual de RD\$40,000,000.01 (cuarenta millones un centavo) a RD\$150,000,000 (Ciento cincuenta millones de pesos). Indexado anualmente por la inflación. 15 En 2007, la cantidad de empresas del sector era la siguiente: microempresas, 591,566 equivalente a 96%; pequeñas y medianas empresas, 18,486 equivalente a 3%;

**Grandes Empresas,** 6,162 equivalente a 1%. Respecto del aporte al PIB, las MIPYMES tienen una participación de 44.33% y las grandes de 32.99%. En ese mismo año, el Banco Central, la Secretaria de Estado de Economía Planificación y Desarrollo (actual MEPYD), y el Banco Mundial publicaron el estudio La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano de la República Dominicana. En dicho estudio, se diseñó una encuesta para medir la informalidad como un módulo especial de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) del Banco Central levantada en octubre de 2006, la cual fue aplicada a todas las personas mayores de 14 años.

Para establecer la definición de informalidad se utilizaron tres criterios complementarios:

1) Un criterio legal, que definía como informal a los que no eran: asalariados del sector público, empleados privados con contratos firmados, patronos de negocios cuyas empresas tienen licencia para ejercer operaciones productivas, y trabajadores por cuenta propia con licencia para ejercer su actividad. El factor común de todos era que no disfrutaban de la mayoría de los beneficios que establece el Código Laboral. La motivación de este criterio era determinar la incidencia de las actividades productivas al margen de la regulación gubernamental.

El segundo criterio para la informalidad se basaba en la incorporación o no de los trabajadores al sistema de seguridad social. Se consideraban como informales: los asalariados privados que no se les descontaba parte de su salario para tener derecho a una pensión de vejez; los trabajadores por cuenta propia y patronos de negocios propios que declaraban no estar cotizando para un fondo de pensiones. Este criterio servía para definir como informal a los que no cotizaban dentro del marco del sistema de seguridad social vigente. El tercer criterio utilizado era de acuerdo con Organización Internacional del Trabajo (OIT) que definía como

trabajadores informales a los siguientes grupos: a) asalariados que laboran en establecimientos de menos de cinco empleados; trabajadores por cuenta propia y patronos en los grupos ocupacionales agricultores, ganaderos, operadores y conductores, artesanos y operarios, comerciantes, vendedor y trabajadores no calificados; y trabajadores no remunerados y servicio doméstico.

### **Selección, Agrupación y Anualización de las Variables a Considerar.**

Con el objetivo de catalogar a los individuos por su categoría ocupacional estos se clasificaron en asalariados, de ingreso mixto y otros, basándonos en la equivalencia del cuadro mostrado a continuación:

<b>Agrupación</b>	<b>Categoría ocupacional</b>
<b>Asalariados</b>	Empleado gobierno general Empleado de empresa pública Empleado empresa privada Servicio doméstico
<b>Ingreso Mixto</b>	Por cuenta propia profesional Por cuenta propia no profesional Patrón
<b>Otros</b>	Ayudante fam. o no fam. no remunerado No ocupado

**Fuente:** Salim (2011)

Tras clasificar a los contribuyentes en estos tres grupos ocupacionales se procedió a definir el ingreso para cada agrupación, el cual se compone de un ingreso principal o por salario y de otros ingresos. Las variables que integran el ingreso para cada agrupación se describen en el cuadro VII.1.2.2. Debido a que las cifras oficiales publicadas por la CEPAL y el BCRD no incluyen a los ayudantes familiares o no familiares no remunerados, así como a los no ocupados, estos no se incluyeron en la estimación. Tras definir el concepto de ingreso se procedió a anualizarlo

### Definición del Ingreso

Variable	Asalariados		Trabajadores por Cuenta Propia	
	Ingresos por salario	Otros ingresos	Ingresos por salario	Otros ingresos
Ingreso trabajo princ.	x		x	
Ingreso trabajo sec.	x		x	
Comisiones	x		x	
Propinas	x		x	
Horas extras	x		x	
Bonificaciones	x		x	
Utilidades empresariales	x		x	
Beneficios marginales		x	x	
Especie alimento		x		x
Especie vivienda		x		x
Especie transporte		x		x
Especie vestido		x		x
Especie otros		x		x
Especie comunicaciones		x		x
Pensión nacional		x		x
Alquiler nacional		x		x
Remesas nacional		x		x
Gobierno nacional		x		x
Ocasional nacional		x		x
Otros nacional		x		x
Intereses exterior		x		x
Otros exterior		x		x

Fuente: Salim (2011)

No obstante, no todas estas variables se presentan de esta forma en los micro-datos de la encuesta, sino que algunas fue necesario construirlas, tal es el caso de la pensión nacional, alquiler nacional, remesas nacional, gobierno nacional, ocasional nacional y otros nacional. Estas fueron las únicas variables que necesitaron ser construidas.

Para el caso de los ingresos provenientes del exterior, sólo se tomaron en cuenta los ingresos por concepto de intereses y otros ingresos del exterior. Se excluyeron los ingresos por concepto de remesas y alquileres provenientes del exterior debido a que el Reglamento del Título II del Código Tributario establece en su artículo 210 que: “Las personas naturales o jurídicas, con residencia o domicilio en el país, así como las sucesiones indivisas y los entes con o sin personería jurídica, pagarán el impuesto sobre sus rentas de fuente dominicana y sobre

las de fuente extranjera provenientes de inversiones y ganancias financieras, tales como dividendos de acciones o intereses de préstamos o de depósitos bancarios, ganancias obtenidas en operaciones en bancos o instituciones financieras, bonos, cédulas, títulos de sociedades de capital, letras y otros valores mobiliarios o títulos del mercado de capitales”. Ya que el Código Tributario no especifica que estén exentos los ingresos por remesas y alquileres, y que en la práctica no se gravan, no se incluyeron en el ingreso.

#### **4.4. Cálculo de la Recaudación Potencial**

La estimación de la recaudación potencial se hace para todos los grupos. Para determinar la recaudación potencial se calcula el total de ingresos anuales, sumando los ingresos por salarios y los otros ingresos y se anualizan. Luego se les aplica la escala vigente para el periodo fiscal que se está estimando. Para llevar estos valores al nivel de la población se multiplican por el factor de expansión suministrado en la encuesta. La recaudación potencial se determina de la siguiente manera:

$$\text{Recaudación Potencial Neta} = (\text{Base Imponible Teórica} * \text{alícuota del impuesto})$$

#### **4.5. Incumplimiento en el Impuesto a la Renta de las personas.**

El incumplimiento no es un concepto que únicamente incluye la evasión, la cual consiste en “dejar de pagar los impuestos que legalmente se deben”. Sino que es más amplio y comprende la elusión, mora y la sub-declaración no voluntaria. El cálculo de incumplimiento se realiza de la siguiente manera:  $\text{Incumplimiento} = \text{Recaudación Potencial Neta de Gasto Tributario} - \text{Recaudación Observada}$ .

Para el caso del incumplimiento del ISR de los informales, la recaudación observada es aquella que obtenemos a través del sistema de retenciones, la cual capturamos con los números de comprobante fiscal emitidos por los proveedores formales al sector informal. Por su parte, la tasa de incumplimiento se calcula de la siguiente manera:  $\text{Tasa de incumplimiento} = \frac{[(\text{Recaudación Potencial} - \text{Recaudación Observada}) / \text{Recaudación Potencial}]$

## Efecto de la informalidad en la recaudación

Como se mencionó previamente, los trabajadores informales representan un 55% de la población ocupada. En su mayoría, estos laboran como trabajadores por cuenta propia, lo cual implicaría un mayor esfuerzo de querer traerlos a la formalidad ya que es necesaria su inserción voluntaria al Registro Nacional de Contribuyentes. Los resultados revelan que el sector informal representa una pérdida de recaudación a pesar de las retenciones que se les hacen cuando brindan servicios o venden bienes en el mercado formal. No obstante, dado que la informalidad se centra en actividades como peluquería, ayudantes agrícolas, servicios domésticos, choferes de transporte público, colmaderos, entre otros, el costo de traerlos a la formalidad puede superar la recaudación potencial.

La mayor parte de la recaudación potencial se origina en los contribuyentes “mixtos” y en menor grado en los “asalariados”. Es importante aclarar que la recaudación potencial es la estimación de la recaudación teórica, la cual asume que todos los contribuyentes declararían la totalidad de su ingreso y sin tomar en cuenta las retenciones realizadas a través de terceros.

### Recaudación Potencial de los Informales Ocupados según Categoría Ocupacional; 2011

Categoría ocupacional	Recaudación potencial (ISR)
Asalariados	449.5
Mixtos	13,021.8
<b>Total</b>	<b>13,471.3</b>

**Fuente:** cálculos de la DGII en base a la ENFT 2011.

Del total de individuos informales ocupados un 79.3% estaría por debajo del monto exento del ISR de las personas físicas para el 2011. Tal como se señala en el documento Percepciones del Centro de Desarrollo de la OCDE, basado en el informe Perspectivas Económicas de América Latina 2009, “muchos trabajadores informales serían demasiado pobres para pagar impuestos si se formalizara su actividad, de modo que su incorporación a la economía formal no necesariamente supondría un incremento en la recaudación”. Como se explica en las secciones anteriores, el sistema de retenciones establecido en la legislación

tributaria permite capturar una parte del ISR y el ITBIS cuando los informales brindan servicios o realizan transacciones con empresas registradas. estimaciones tomando como base los datos de los NCF, se retuvieron RD\$3,001.4 millones por concepto de ISR sobre honorarios pagados a proveedores informales<sup>11</sup> en 2011. Siguiendo la metodología descrita en la sección anterior, de operar en la formalidad estos individuos estarían aportando al fisco RD\$10,469.9 millones por concepto de ISR de aplicárseles la escala impositiva del año fiscal 2011, tomando en cuenta las retenciones realizadas por concepto de ISR.

### **Incumplimiento del ISR de las Personas Físicas Informales 2011**

Concepto	2011
Recaudación potencial ISR (1)	13,471.3
Recaudación observada ISR (2)	3,001.4
Incumplimiento (3)=(1)-(2)	10,469.8
Tasa de Incumplimiento (3)/(1)	77.7%
<b>Incumplimiento % PIB (3)/PIB<sub>n</sub></b>	<b>0.49%</b>

**Fuente:** cálculos de la DGII en base a la ENFT 2011.

Para el 2011 el incumplimiento del ISR en los informales es de 77.7% (ver Cuadro VIII.1.2). Como porcentaje del PIB, el incumplimiento total de las personas físicas asciende a 0.7%, del cual 0.2% corresponde a las personas físicas formales y 0.5% a las informales. En lo que se refiere a la cantidad de potenciales contribuyentes que actualmente operan en la informalidad, se observa que un total de 440,846 individuos tributaria el ISR. De estos, la gran mayoría se concentra en las regiones de Ozama y Cibao Norte.

Estos potenciales contribuyentes se desempeñan fundamentalmente como profesionales por cuenta propia, patronos, empleados y servicio doméstico. Las principales labores que estos desempeñan son las de vendedores en primer lugar, seguida por actividades de choferes, albañilería y afines (colocar blocks, varillas, terminaciones, etc.), las labores agrícolas, otros (incluye cobradores, asistentes, plomeros, gomeros, empacadores, locutores, entre otros), motoconchistas, colmaderos, taxistas, maestro constructor, propietario de negocios, peluqueros, administradores o gerentes, y mecánicos, entre otros.

En lo que respecta a sus actividades económicas, operan en su mayoría en el sector servicio, seguido por la actividad industrial y en menor grado en la agricultura. El hecho de que la agricultura sea la ocupación con menor cantidad de informales es consistente con la baja incidencia de la agricultura en el tamaño de la economía informal demostrado por Vulenti (2008). La mayoría de los potenciales contribuyentes que estarían sujetos al ISR son hombres (85.3%), solo 14.7% son mujeres. A su vez estos se encuentran mayormente entre las edades de 20 a 59 años.

## CONCLUSIONES

Los esfuerzos para controlar el tamaño de la economía informal por parte de la Administración Tributaria y el Estado han estado enfocados a promover su registro y el cumplimiento de la normativa fiscal y de la seguridad social.

Por su parte, la Administración Tributaria ha llevado a cabo proyectos para detectar la informalidad, regularizarla y facilitar su formalización. Entre estos proyectos destacan el Procedimiento Simplificado de Tributación, que persigue hacer más simple el cumplimiento de las obligaciones tributarias; los Números de Comprobante Fiscal, los cuales permiten identificar a los contribuyentes informales y retenerles una proporción del Impuesto sobre la Renta y el ITBIS cuando realizan operaciones con formales; los programas de Educación Tributaria, que persiguen concientizar a los contribuyentes sobre la importancia del pago de impuestos y como realizarlos; la retención de ITBIS a las operaciones con tarjeta de crédito y los proyectos de captación de contribuyentes. Asimismo, a nivel nacional se han realizado esfuerzos para facilitar la apertura de empresas, con importantes logros en la reducción del tiempo que toma iniciar un negocio, la cantidad de procedimientos y su costo.

A pesar de que el costo de formalización parece ser grande en materia de administración, esto se debe a los sectores en que se concentra la informalidad (choferes, albañilería y afines, las labores agrícolas, motoconchistas, colmaderos, etc.). A pesar de estos logros la informalidad sigue siendo significativa. En el ámbito tributario, se estima que el incumplimiento de los informales en el Impuesto sobre la Renta asciende a 0.5% del PIB para el año 2022, con un potencial recaudatorio en el Impuesto sobre la Renta de RD\$10,469.9 millones.

Es importante destacar, como se mencionó previamente, que la creencia general de que es un sector totalmente evasor de impuestos no es acertada. La economía informal si tributa a través del sistema de retenciones, aportando al Estado durante el 2022 por ISR un estimado de RD\$3,001.4 millones y RD\$3,361.5 millones en el 2012. Para lograr una política efectiva de promoción de la formalidad es necesario conocer las características de este sector. En su mayoría, los potenciales contribuyentes informales se concentran en las zonas urbanas, especialmente en la región Ozama y Cibao Norte, por lo que la concentración es baja en el resto del país. A su vez, son mayormente hombres y se encuentran entre las edades de 20 y 60 años.

Estos realizan actividades de servicios principalmente, operando en su mayoría como trabajadores por cuenta propia y patrones. Los esfuerzos realizados hasta el momento han sido insuficientes para reducirla. Esto obedece a una razón fundamental, los motivos por los cuales las personas deciden ser informales van más allá del ámbito de aplicación de las medidas tomadas.

La literatura es consistente en que las causas de la informalidad son múltiples y no señala un factor como determinante, sino más bien la combinación de múltiples fenómenos. Para el caso dominicano, la literatura señala la rigidez del mercado laboral como la principal causa de la informalidad (Vulenti, 2008). A su vez, se destacan como causas secundarias, la importancia de la agricultura y la carga tributaria. 69 De forma tal que es primordial conocer los factores causales para poder definir las acciones adecuadas. Por tanto, no hay una receta mágica ni única, las políticas dirigidas a reducir la informalidad deben ser integrales, ya que implican reformas más allá del ámbito fiscal. En conclusión, la informalidad es un fenómeno de muchas ramificaciones, con efectos sobre cada aspecto de la vida social, la cual debe ser abordada con los mecanismos correctos que permitan su inserción al mercado formal, permitiendo mejorar las condiciones de vida, sus ingresos y aportar al Estado para una mejor provisión de servicios sociales.

## RECOMENDACIONES

Se recomienda explorar la creación de un depósito documental ciudadano y empresarial único (casillero único), donde cada persona o empresa que opere localmente pueda reunir y almacenar certificaciones y documentos digitalizados (actas de nacimiento, certificaciones de pago de impuestos, cédula de identidad, certificados de registro mercantil, etc.). Mediante esta herramienta, cada ciudadano y agente económico podría autorizar al depósito a compartir los documentos seleccionados con diversas instituciones públicas o privadas, sin tener que recopilar los distintos documentos a través de diversas instituciones de manera separada y reiterada.

A continuación, se esbozan algunas recomendaciones propuestas de manera particular sobre las trabas identificadas, las cuales si son tomadas en cuenta, podrían mejorar drásticamente, la fiscalización oportuna en los sectores económicos informales:

**Sistema impositivo:** debe procurarse la agilización, firma y puesta en marcha del Pacto Fiscal, que tiene vocación de atender los principales problemas del sistema impositivo dominicano. Se recomienda concebir y poner en marcha iniciativas de agilización y simplificación de trámites tales como la simplificación del pago en línea de los impuestos (para que no sea necesario requerir de los servicios de intermediarios para la presentación de las declaraciones de impuestos) y la agilización del proceso de obtención de un RNC. En otro orden, se recomienda la eliminación del pago de anticipos del ISR para las MIPYMES en general, lo cual les dará mayor liquidez y contribuirá a que sean más competitivas.

**Inseguridad jurídica:** para mejorar la accesibilidad y claridad del derecho, se recomienda requerir que todas las instituciones públicas publiquen, para cada trámite administrativo, indicadores sobre el tiempo (medido en minutos), el costo (medido en pesos dominicanos) y la cantidad de pasos que toma cada uno. Esto no sólo fomenta la transparencia y previsibilidad de las actuaciones de la administración, sino que crea un compromiso para las instituciones públicas de cumplir con acuerdos de provisión de servicios a la ciudadanía (service level 2 Según datos proporcionados por la ADIE, desde la reforma del sector eléctrico hasta la fecha, solamente se ha llevado a cabo una licitación exitosa, de conformidad con la ley. Una recomendación sobre este aspecto sería la creación de una plataforma o infraestructura

tecnológica única interinstitucional, que permita realizar todos los diferentes trámites ciudadanos y empresariales a través de la misma plataforma. 40 agreements o “SLA” según sus siglas en inglés). Contar con estos indicadores permitiría medir la calidad de los servicios provistos contra sus propias métricas de desempeño preestablecidas.

**Materia laboral:** debe promoverse la modernización del Código de Trabajo, que permita adaptar dicha norma a las necesidades contemporáneas. La actualización debe apuntar a la simplificación del procedimiento laboral favoreciendo un proceso completamente oral (donde los sujetos puedan llevar a cabo el proceso sin necesidad de representación) e incorporando medidas como la extensión del plazo para la suspensión de la sentencia laboral a la octava franca de ley y la reforma de la conciliación para que sea conducida por un juez conciliador en una fase previa al apoderamiento del tribunal. En lo relativo a la cesantía, debería preverse algún régimen especial para los emprendedores y MIPYMES, pudiendo considerarse que ésta sea un gasto deducible de impuestos.

**Seguridad Social:** en una reforma a la Ley del Sistema de Seguridad Social núm. 87-01 debería clarificarse la definición de las infracciones administrativas de evasión y elusión previsional, así como su régimen de consecuencias. El Reglamento de la TSS es la norma que define auténticamente en qué consiste cada infracción citada, resultando en una contravención de los principios de legalidad administrativa, seguridad jurídica, tipicidad y reserva de ley que rigen las relaciones entre la Administración Pública y los administrados. De igual modo, debería dotarse a la TSS de personalidad jurídica, para otorgar efectividad en la práctica al cobro administrativo de todas las cotizaciones, recargos, multas e intereses retenidos indebidamente por el empleador.

**Propiedad intelectual:** en materia de propiedad intelectual, debe promoverse la instrumentación y puesta en marcha de un reglamento de aplicación de la Ley Núm. 17-19 para la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados para alcanzar su plena operatividad, de modo que pueda continuarse combatiendo la falsificación y otros males asociados como son el comercio ilícito y el contrabando

## BIBLIOGRAFÍA.

- Acevedo, Ivonne; Castellani, Francesca; Lotti, Giulia y Székely, Miguel. (2021). Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento. Banco Interamericano de Desarrollo, IDB-WP-01232, (Pp.1–56), <https://publications.iadb.org/es/informalidad-en-los-tiempos-del-covid-19-en-america-latina-implicaciones-y-opciones-de>
- Alter Chen, Martha. (2012). La economía informal: definiciones, teorías y políticas. Women in Informal Employment Globalizing and Organizing WIEGO, 1, Estados Unidos (Pp.1–23). <https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf>
- Banco de México. (2021). La Informalidad Laboral y su Efecto en el Tamaño de los Establecimientos y en el PIB per Cápita de las Regiones de México. 1–6. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B5E3A922A-FE3F-36E4-E652-803C010060B8%7D.pdf>
- Chapa Cantú, Joana Cecilia; Flores Curiel, Daniel y Valero Gil, Jorge Noel. (2008). La economía informal. Editoriales trillas. México.
- Dávila Morán, Roberto. (2021). Empleo en la economía informal: mayor amenaza que la pandemia del covid-19. Telos: revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales, 23(2), Venezuela. (Pp.403-417). DOI: <https://doi.org/10.36390/telos232.12>
- Fagoaga López, Walter Antonio. (2014). La economía informal y su conexión con el avance de formas delictivas organizadas: Prospectiva para el decenio 2015-2025. Revista Policía y Seguridad Pública, 4(2), El Salvador. (Pp.227–254). <https://doi.org/10.5377/rpsp.v4i2.1763>
- Fernández García, Oscar. (2012). Técnicas estadísticas y econométricas para la ocupación en el sector informal en México. Revista ECORFAN, 3(6), México. (Pp.101–124). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4001833>
- Ley 11-92, Código Tributario de la República Dominicana.
- Ley 87-01 de Seguridad Social.
- Norma General 01-07 sobre Relación de contribuyentes que deben reportar anualmente los detalles de sus ingresos soportados en comprobantes fiscales. Norma General 10-07

sobre ITBIS en Tarjetas de Llamada. Norma General 08-10 sobre retención del ITBIS cuando se adquieran bienes vendidos por proveedores informales.

- Banco Central de la República Dominicana. (2007). La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana. Santo Domingo: Guzmán, R.
- Dirección General de Impuestos Internos. (2013). Manual Tributario: Lo que debe saber para iniciar un negocio en República Dominicana. Santo Domingo. Dirección General de Impuestos Internos. (2013). Procedimiento Simplificado de Tributación (PST).
- Reglamento 758-08. Santo Domingo. Dirección General de Impuestos Internos. (2012). Memoria de Gestión Institucional 2004-2012. Santo Domingo. Feije, S. (1990).
- Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach. World Development. Felcman, D., Kidyba, S., y Ruffo, H. (2003). Medición del Ingreso Laboral: Ajustes a los Datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el análisis de la distribución del ingreso (1993–2002). Asociación Argentina de Economía Política. Freije, S. (2001). El empleo informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política economía informal.
- Gómez Sabaíni, J.C. (2012). Informalidad y Tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad. Recuperado el 25 de mayo de 2012, del sitio web de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20/publicaciones/xml/3/48093/P48093.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl%20&base=/tpl/top-bottom.xslt>