



Escuela de Derecho

TEMA:

**INFORMALIDAD COMO ÓBICE DEL SISTEMA TRIBUTARIO DOMINICANO
2020-2023**

**Proyecto final para optar por el título de
“Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal”**

Los conceptos emitidos en la presente tesis
son de la exclusiva Responsabilidad del
sustentante.

**HAMLER A. GIL MEJIA
SUSTENTANTE**

**ÓSCAR VALDEZ GUILLEN, M.A.
ASESOR METODOLÓGICO**

Santo Domingo, Distrito Nacional
Abril, 2024

ÍNDICE

TÍTULO DEL TRABAJO	1
JUSTIFICACIÓN	2
DELIMITACIÓN DEL TEMA	3
1. Delimitación Temporal	3
2. Delimitación Espacial	3
3. Delimitación Sustantiva	3
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
INTERROGANTES CLAVE	5
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	5
MARCO TEÓRICO	6
1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.....	6
2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.	7
3. Definición de términos básicos.	9
METODOLOGÍA.....	10
2. Métodos.	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRIBUTOS.....	13
1.1 Concepto etimológico	13
1.2 Antecedentes de los impuestos	15
1.3 Clasificación de los Tributos	19
1.4 Origen de los Impuestos en la República Dominicana	22
1.5 Naturaleza Jurídica de los Tributos en República Dominicana	24
1.6 Evaluación de Riesgos	35
1.7 Concepto Informalidad	36
1.8 Causas y Efectos del Comercio Informal.....	47
1.9 La informalidad en América Latina y República Dominicana	49
1.10 Características del Sector Informal de la República Dominicana	53
1.11 Concepto de Economía Sumergida.....	56

CAPÍTULO II. LEGISLACIÓN APLICABLE Y CONSECUENCIAS TRIBUTARIAS	60
2.1 Comercio Informal.....	60
2.2 Legislación aplicable conforme a la Constitución Política.....	64
2.3 Las obligaciones tributarias	66
2.4 Ciclo de vida del contribuyente	67
2.5 Impuestos Internos asigna dos tipos de RNC:	69
2.7 Faltas y Delitos Tributarios.....	74
CAPÍTULO III. REGULACIÓN DE LA INFORMALIDAD EN EL SISTEMA TRIBUTARIO	80
3.1 Identificación de los sujetos del comercio informal	80
3.2 Conceptos antecesores e incluidos en la economía informal.....	86
3.3 Concepto de economía informal	87
3.4 Estrategias para incentivar que los Precontribuyentes se registren	89
3.4 Neutralidad del Impuesto.....	92
3.5 Formas de Incentivar el registro a los sujetos del Sector Informal.....	97
3.6 Régimen simplificado de Tributación.....	104
CONCLUSIONES	107
RECOMENDACIONES.....	110
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112

TÍTULO DEL TRABAJO

El tema elegido para la investigación que ha de constituir el trabajo final de esta Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal es **“Informalidad como óbice del Sistema Tributario Dominicano 2020-2023”**.

JUSTIFICACIÓN

Históricamente en lo que respecta al marco del Sistema Tributario de la República Dominicana ha existido un sector que realiza operaciones comerciales desde la informalidad, es decir fuera del radar de la Administración Tributaria. Esta modalidad de operatividad cada vez va en aumento, acrecentando la denominada economía informal, resultando esto en una vulneración al Sistema Tributario, lo cual lo hace pasible de la evasión y la elusión.

Motivo por el cual, indagar acerca de este tema posee una alta relevancia, en vista de que un gran porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), proviene de las recaudaciones tributarias, de ahí el deber fundamental contemplado en la Constitución de la República Dominicana en el numeral 6) del Art. 75, de que todos los ciudadanos cumplan con el deber de tributar de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas.

En ese sentido, buscamos determinar la importancia que trae consigo la disminución y control de la informalidad en la República Dominicana, para que, en el futuro, el Estado Dominicano, cuente con las herramientas que permitan un control efectivo, lo que se traduce en un Sistema Tributario horizontal, enmarcando a quienes están en igual situación, en términos de capacidad contributiva, deben tributar el mismo monto de impuesto, conforme a los Principios de Equidad, Capacidad Contributiva e Igualdad.

La intención de esta investigación radica en la búsqueda de métodos que permitan el control de la informalidad y limiten el crecimiento de la economía informal, lo que de una forma u otra se traduce en el fortalecimiento del Sistema

Tributaria, resultando en una mayor eficiencia en las recaudaciones y a su vez en un crecimiento significativo del Producto Interno Bruto.

DELIMITACIÓN DEL TEMA

1. Delimitación Temporal

La investigación respecto a la informalidad como problemática se realiza en un periodo de tiempo que abarca desde el 2020 hasta el 2023.

2. Delimitación Espacial

Dicha investigación se realizada en el marco del territorio de la República Dominicana.

3. Delimitación Sustantiva

1. Constitución de la República Dominicana, art. 75.
2. Código Tributario Ley No.11-92, Art. 5, 6, 7, 50 literales c, d, f, k.
3. Decreto 254-06 que establece el Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de Comprobantes Fiscales, Art. 2.
4. Reglamento 451-08 para el uso de Impresoras Fiscales, Art. 2.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La informalidad tributaria en la República Dominicana, con el transcurrir del tiempo se ha convertido en un factor preponderante que forma parte de la denominada economía oculta, subterránea, negra, etc., que se define como toda producción legal de bienes y servicios orientada al mercado que son deliberadamente apartados del

control gubernamental, tanto para evitar la carga tributaria y de las contribuciones a la seguridad social, como las regulaciones y registros gubernamentales. Siendo este un fenómeno que impacta negativamente las arcas del Estado, traduciéndose en una merma importante en las recaudaciones fiscales.

Siendo responsabilidad de todos los ciudadanos cumplir con las obligaciones tributarias lo cual contribuye al desarrollo de la nación y al fortalecimiento de la sociedad. Conforme lo establece la Constitución Dominicana en el numeral 6) del Art. 75 que signa como un deber fundamental de las personas “Tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas. Es deber fundamental del Estado garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente”.

La inobservancia de este deber fundamental por parte de conglomerados que operan en la informalidad trae consigo resultados tan graves como que el 61.90% de las potenciales recaudaciones no se obtienen como resultado de esta mala práctica por parte de aquellos que operan a expensas del Sistema Tributario Dominicano, traduciéndose esto en una eficiencia pobre, de apenas un 38.10% de recaudaciones, lo cual, además, tiene una tendencia al incremento. Lo que repercute en un Estado con menor capacidad de respuesta a las demandas sociales y deficiencias para velar por el bienestar colectivo.

Este auge creciente en la economía informal es contraproducente e impacta de manera negativa el Producto Interno Bruto, lo que significa que afecta el indicador más importante que se utiliza para conocer la riqueza que genera un país, y esto impacta directamente los niveles incluso de riesgos de un país al momento de atraer inversiones o asumir préstamos. Por lo que, con la presente investigación se busca Es por esto que se plantea: ¿Cómo reducir la informalidad en el Sistema Tributario Dominicano?

INTERROGANTES CLAVE

1. ¿Qué es la economía informal?
2. ¿Cuál es el impacto que tiene la informalidad sobre las recaudaciones fiscales?
3. ¿Cuáles son los principales factores que inciden para permanecer en la informalidad?
4. ¿Cuáles son los órganos o instituciones que se encargan de regularizar la informalidad en la República Dominicana?
5. ¿Cómo las Administraciones Tributarias de países homólogos han enfrentado la problemática de la informalidad?
6. ¿Cuáles mecanismos de control se pueden implementar para reducir la informalidad tributaria?

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo General

- Analizar la informalidad en el Sistema Tributario Dominicano.

Objetivos Específicos

- Identificar mecanismos de reducción y control de la informalidad tributaria.
- Analizar los modelos efectivos para disminuir la informalidad de otras administraciones tributarias.
- Evaluar el impacto económico respecto a la informalidad en la República Dominicana.

MARCO TEÓRICO

1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.

- Torres Huaman, Milagros Sayda: Informalidad y Evasión Tributaria en los Comerciantes del Mercado N° 1 del Distrito Depichanaki – Año 2016. Perú, Pichanaqui, 2016.
- Choy Zevallos, Elsa E.: La Informalidad en los Sectores Económicos y la Evasión Tributaria en el Perú. Perú, 2011.
- Siñani Cárdenas, José Fernando: Presión Tributaria Departamental e Informalidad. Bolivia, 2012.
- Fermin Lino, Raffy Augusto: La Fiscalización Tributaria en Sectores Económicos Informales en la República Dominicana: Oportunidades de Mejora Basado en un modelo de fiscalización eficaz., Santo Domingo, República Dominicana, 2021.
- Maldonado Garcia, Leoanis: Cultura Tributaria y su Impacto en la Informalidad de la Recaudación del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas. Santo Domingo, República Dominicana, 2023.
- Avalos Yupanqui, Daniela Alexandra: La Informalidad y su efecto en la Evasión Tributaria, en el sector comercial. Una Revisión Sistemática entre los años 2010-2019. Trujillo, Perú, 2020.

2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.

Ante la problemática de la informalidad autores como Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (2017), presentan una postura de preocupación respecto a la economía informal catalogándola como indicativos desfavorables, exponiendo que el problema radica en que la informalidad es un signo de subdesarrollo y, en algunos casos, de retraso económico, en tanto implica una ineficiente asignación de recursos y una pérdida de las ventajas que brinda el sistema formal de la economía, como la protección legal de los derechos, el acceso al crédito y la plena participación en los mercados de bienes y servicios.¹

En la búsqueda de soluciones para este problema, los países de la región han apelado, con distinto grado de éxito, a la implementación de diversas medidas e instrumentos de política económica con el fin de reducir los elevados niveles de informalidad. La política tributaria ha sido uno de los principales canales a través de los cuales los Gobiernos han intentado poner en marcha procesos de formalización de los trabajadores informales. Por este motivo, resulta de interés estudiar los nexos que pueden encontrarse, en uno u otro sentido, entre la informalidad y la tributación en América Latina.

En varios estudios se han presentado claras pruebas de que el sistema tributario influye en la economía informal, dado que los impuestos y los aportes a la seguridad social se suman a los costos de la mano de obra y constituyen factores clave en lo que respecta a las causas de la informalidad. Además, los contextos de elevada informalidad pueden atentar contra los objetivos buscados por las distintas reformas tributarias, distorsionando sus efectos finales sobre la eficiencia y la equidad de la

¹ Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (2017), Consensos y Conflictos en la Política Tributaria de América Latina, Pag. 306-308.

tributación. Siempre que se pretenda introducir cambios duraderos, todos estos aspectos requieren de un análisis profundo desde una perspectiva integradora.

Mientras que Víctor E. Tokman (2001) considera que la perspectiva regulatoria asimila informalidad con ilegalidad y precariedad laboral, dos características vinculadas a ella, pero conceptualmente distintas. No obstante, se exploran las opciones estratégicas para regular la informalidad y se propone lineamientos para formalizar las actividades informales, facilitando así su incorporación plena al proceso de modernización.² Siendo evidente la importancia del sector informal en términos de creación de empleos en América Latina. Hacia 1999, el 46.4% de la ocupación en las ciudades está en actividades informales, proporción que se eleva al 50% en las mujeres y es de casi 44% entre los hombres. Además, su participación ha experimentado un crecimiento constante.

Sin embargo, Fidel Márquez Sánchez, (2011) en el ámbito tributario, una de las formas de enfrentar el problema de la informalidad en países como Colombia, Chile, México, Argentina, Perú, Costa Rica, entre otros, incluido Ecuador, es el establecimiento de sistemas impositivos simplificados que permitan incluir de manera voluntaria a los integrantes del sector informal en la base de contribuyentes de cada país, reemplazando el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta (IR) por cuotas mensuales (SRI, 2019). Algunos investigadores tienden a realizar el análisis partiendo del aspecto legal de las actividades que conforman dicho "sector"; entendiendo por tal que estén registrados en el fisco, para pagar impuestos, y aparezcan en los distintos controles establecidos. Los seguidores de esta tendencia presentan la economía de los países subdesarrollados como una dicotomía entre el sector formal y el sector informal. Pero dicha dicotomía responde más a la subjetividad y a los fines prácticos de los

² Víctor E. Tokman (2001), Economía, Revista del Departamento de Economía Pontificia Universidad Católica del Perú, pag. 155-160

registros legales, que a la propia realidad en la que ambos sectores se entrelazan. Esta es la razón por la cual, resulta limitada dicha opinión, en lo que se refiere al análisis de las relaciones sociales de producción, puesto que no llega a la esencia de las mismas.

3. Definición de términos básicos.

- a) La “informalidad tributaria” se define como la producción legítima de bienes y servicios orientados al mercado deliberadamente retirados del control del gobierno para evitar cargas fiscales y de seguridad social.
- b) La “economía informal” o economía irregular es la actividad económica que es invisible al Estado por razones de evasión fiscal o de controles administrativos.
- c) La “economía oculta”, llamada también subterránea, informal, o paralela, comprende no sólo actividades ilícitas, sino además los ingresos no declarados procedentes de la producción de bienes y servicios lícitos, tanto de transacciones monetarias como de trueques.
- d) Un “mercado” es un conjunto de transacciones de procesos o intercambio de bienes o servicios entre individuos.
- e) La “carga tributaria” es la relación que existe entre el impuesto sobre la renta [por ejemplo] que paga un contribuyente y el total de ingresos netos de este (ingresos brutos menos ingresos exentos y no afectos).
- f) El “producto interno bruto (PIB)” también conocido como producto bruto interno en algunos países de Hispanoamérica, es una magnitud macroeconómica que expresa el valor monetario de la producción de

bienes y servicios de demanda final de un país o región durante un período determinado, normalmente de un año o trimestrales.

METODOLOGÍA

1. Tipo de Investigación.

En esta investigación se utiliza el método cualitativo, para lo cual el enfoque se centra en la recolección de análisis y estudios de datos ya existentes, y de los problemas similares que ya se han analizados y estudiado, no obstante, se ponderan las soluciones que han sido implementadas para la aclaración de dicha problemática.

2. Métodos.

Con la finalidad de desarrollar los objetivos generales y específicos, resulta indispensable partir del proceso inductivo, donde se realizan diversas consultas a tributaritas reconocidos nacionales e internacionales, además del análisis a las jurisprudencias, Modelos de Códigos Tributarios e incluso como otras Administraciones Tributarias abordan la problemática planteada, entre otros materiales, los cuales permitirán recolectar los datos necesarios y relevantes que nos conducirán a una respuesta diáfana a las nuestras interrogantes referentes al trabajo de estudio.

INTRODUCCIÓN

La evasión fiscal es fenómeno común y habitual en la República Dominicana, una de las principales razones de esto, está estrechamente ligada a un aspecto cultural respecto a la apreciación de la carga impositiva del país, lo que conduce a la informatización del mercado laboral, convirtiéndose así en un obstáculo importante para el desarrollo nacional. Además, del desconocimiento por parte de la población respecto a los fines y uso de las recaudaciones impositivas. De ahí, que a pesar de lo relevante e importante que signifique para cualquier nacional la recaudación de los impuestos, por lo que, urge la implementación de programas con fines educativos que promuevan el cumplimiento tributario voluntario, lo que a su vez fortalece el desarrollo social.

Según el artículo 75, en el numeral 6 de la Constitución de la República Dominicana, el pago de impuestos es una obligación fundamental, con la cual, gran parte de la población no se identifica con este compromiso y deber. Por lo que, muchos individuos incumplen con el pago de impuestos y procuran formas artificiosas para evitar el cumplimiento del deber fundamental de contribuir con las cargas estatales, lo que se traduce en un gran desafío para las autoridades tributarias.

Esta mala práctica tiene un fuerte impacto en los países que desean desarrollarse, y esto se refleja en sectores sociales que son pilares como salud, infraestructura y educación, entre otros. Es decir, que es innegable la necesidad de desarrollar estrategias y políticas públicas que puedan promover la conciencia tributaria en la República Dominicana y reducir el impacto económico de la informalidad en la recaudación de los impuestos, reduciendo así la desigualdad.

En este estudio se recopilaron y analizaron informaciones basándose en un método cualitativo, centrándose en las cuestiones que afectan la recaudación de los

impuestos en la República Dominicana. Desde las diversas perspectivas de académicos expertos en la materia, pensadores críticos y organizaciones que ayudan a fortalecer la administración tributaria.

Esta investigación comprende los conceptos básicos que influyen en la cultura tributaria, conociendo su significado, características, deberes y derechos de los contribuyentes, e identificando sus objetivos y alcances. En relación con este tema, también aborda el conocimiento sobre la administración tributaria y sus competencias, así como las relaciones jurídicas que existen entre el Estado y los contribuyentes (naturaleza y elementos de las obligaciones tributarias, clasificación tributaria y principios que rigen la tributación).

La informalidad en la economía ha provocado un mayor interés en varios campos científicos, y en este marco, las relaciones que se pueden establecer entre este fenómeno y los sistemas tributarios. Varios estudios sobre este tema proporcionan evidencia clara de que los impuestos afectan el tamaño de la economía informal. Un alto grado de informalidad socava el cumplimiento tributario exigido por los contribuyentes, socava los recursos disponibles y distorsiona el impacto de la tributación en la justicia distributiva.

CAPÍTULO I. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRIBUTOS

1.1 Concepto etimológico

El término "tributo" proviene del latín "tributum", que significa una carga constante en dinero o en especie que el vasallo debe entregar al señor o al súbdito al Estado para atención de las obligaciones públicas. Además, tiene un significado de ofrenda o manifestación como obsequio, veneración, respeto, admiración o gratitud (Batista 2022).

En el contexto moderno, los tributos son pagos obligatorios que los ciudadanos o entidades realizan al Estado o autoridades gubernamentales, con el fin de financiar el gasto público y cubrir los costos de los servicios y funciones del gobierno. Estos pagos pueden adoptar diversas formas, como impuestos sobre la renta, el consumo, la propiedad, entre otros. La finalidad de los tributos es contribuir al sostenimiento de las actividades y programas que realiza el Estado en beneficio de la sociedad.

Mientras que "impuesto" proviene también del latín y se refiere a la obligación de imponer un pago o obligación. Por lo tanto, significa tributo. La contribución proviene del latín y se refiere a dar, tanto en sentido coercitivo, como en el caso de un tributo, como en sentido voluntario, como cuando se ayuda, colabora, aporta, dona, etc. Por lo tanto, no se puede utilizar como sinónimo completo de impuesto o tributo, sino que se refiere a un concepto diferente.

Por lo tanto, no se debe confundir esta última frase con las dos primeras. Además, es importante tener en cuenta que los términos sinónimos de contribuir son colaborar, cooperar, participar, subvenir, coadyuvar, laborar, auxiliar, ayudar, concurrir, sufragar, subvencionar, socorrer, favorecer, aliarse, secundar, apoyar y asistir, según el diccionario. Sin embargo, la extensión que a menudo se hace del

término, debido a los actuales esfuerzos propositivos del idioma, de asimilarlo a pagar, tributar, abonar, en razón de que, estas últimas expresiones son impropias del sentido genuino de tal expresión.

Por otra parte, los sinónimos más correctos de tributo son: exención, impuesto, pago, carga, arbitrio, impuesto, exigencia, entrega, pago y bonificación, los cuales no guardan relación con los que prescriben más ampliamente según su especie, como : impuesto, cofre, pensión, hastial, diezmo, cuota, suma, arancel, interés, derecho, etc., y los que según la introducción legal suelen ser sinónimos de él con evidente exageración: deber, deber, responsabilidad, peso y obligación (Batista 2022).

Del mismo modo, los sinónimos de impuesto son los mismos: servidumbre, canon, carga, cargo, subsidio, arbitrio, etc., de modo que tributo e impuesto son sin duda sinónimos directos, mientras que dote. es un sinónimo parcial o sinónimo implícito. Como tal, y al margen de consideraciones etimológicas, el lenguaje correcto requiere más bien el uso del concepto de tributo o impuesto, pero al menos no satisfactoriamente el concepto de contribución. Los propios abogados se han vuelto tan conscientes de esto que hablan mayoritariamente de “Derecho Tributario” o “Derecho Tributario”, mientras que muy raramente consideran apropiado hablar de “Derecho Contributivo”.

Y esto llevó, al menos inconscientemente, a añadir la idea de expresarlo como “derecho fiscal” para evitar la incertidumbre y confusión que provoca el mal uso y abuso del concepto de contribución. Que expresiones tan graves como homenaje o homenaje, ambas tristemente recordadas a lo largo de la historia, parezcan ilegítimas.

Al menos fisco proviene del vocablo latino fiscus, que significaba cesta de mimbre en la que se recaudaban los impuestos, y como nadie le tiene tanto miedo a esta

cesta mítica de los viejos coleccionistas, suele ser para ellos la expresión más neutral para definir lo indefinido. Si ahora nos resulta completamente claro que tributo e impuesto son una misma cosa, no deberíamos tener dificultad en percibir su naturaleza. Hemos visto que ambos representan al menos servidumbre, carga o tensión. Servidumbre del vocablo latino *servidumbre*, significa el trabajo o práctica propia de un sirviente; posición o estatus del empleado; un grupo de sirvientes que sirven en la casa al mismo tiempo; y una sumisión grave u obligación imperdonable de hacer algo (Batista 2022).

Por lo tanto, para definir el tributo en su significado completo, solo se puede mencionar la historia, así como también a los tratadistas no jurídicos, como los sociólogos, antropólogos, arqueólogos, etc., y, por último, incluso los libros religiosos. Aparece como si la memoria de la humanidad se hubiera borrado de repente cuando el tributo obtuvo carta de ciudadanía jurídica para convertirse en un impuesto y, a partir de ese momento, se hubiera olvidado al padre ante la riqueza del hijo.

1.2 Antecedentes de los impuestos

La historia de los impuestos se remonta a las sociedades humanas más antiguas, donde los impuestos fueron la base de sustento de pueblos como Babilonia, Grecia Antigua y el Imperio Romano. Continuaron presentes durante la Edad Media, la Edad Moderna y la Edad Contemporánea, y han permanecido presentes hasta la actualidad. El Código de Hamurabí de Babilonia contiene los registros legales más antiguos de pago de impuestos o tributos. En la Antigua Grecia, el pago de impuestos se veía como una ayuda al Estado para el bien público en lugar de una obligación (Hernández 2019).

Roma estableció un tributo especial a las tierras conquistadas, el "*tributum o estipendium*", que gravaba la tierra y otro que recaía sobre las personas, el "*tributum*

capitis", que se exigía generalmente a todos por igual. Durante la Edad Media, los señores feudales y el rey recibían impuestos de los vasallos a través de la explotación de minas, hornos, bosques, caza y pesca.

Se establecieron una serie de impuestos a las actividades en las colonias españolas del continente americano durante el período colonial. Se incluían entre estas leyes la Alcabala, el Almojarifazgo, el Quinto y las Derramas. Durante la ocupación francesa de la parte Este de la isla de Santo Domingo en 1802, Napoleón Bonaparte emitió un decreto que permitió que los impuestos establecidos por la corona española continuaran siendo aplicables. El Registro de Actos Judiciales y Extrajudiciales y los dos tipos de gravámenes, proporcional y fijo, se establecieron con la unión de Haití y la actual República Dominicana en febrero de 1822 (Hernández 2019)

Durante la primera ocupación militar estadounidense del 1916 al 1924, se eliminaron varios impuestos actuales debido a que eran obsoletos y eran cobrados de manera ineficiente. Como resultado, al Gobernador Knapp se le permitió modernizar y centralizar los impuestos aduanales. En la época conocida como la Era de Trujillo en 1935, se aprobó la Ley Orgánica de Rentas Internas y en 1949 se estableció la Dirección General de Impuestos Sobre la Renta. La Dirección General de Impuestos Internos inicial fue establecida en 1963. En 1683, se estableció en Dominicana el Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), mientras que en 1992 se estableció el Código Tributario Dominicano, el cual regula los impuestos actuales.

Los impuestos son las contribuciones que los ciudadanos y las empresas deben pagar por ley para que el Estado pueda cubrir las necesidades comunes. El primer sistema de impuestos conocido data del 3.000 a.C., lo que indica que el origen se encuentra en el Antiguo Egipto. En Egipto, la tributación se llevaba a cabo a través

del trabajo físico (pago personal), como la edificación de las Pirámides. Además, hay registros de declaraciones de impuestos por animales, frutos del campo y otros bienes. Después, Grecia, ubicada en un territorio fragmentado, establece una Hacienda Pública básica para la recolección de impuestos.


A pesar de todo, no contaba con una estructura tributaria sólida y no recibía cantidades significativas de ingresos. Para cubrir ciertos gastos estatales, el pago de impuestos era algo circunstancial.

Breve historia de los Impuestos

Todas las civilizaciones antiguas intentaban satisfacer a sus exigentes deidades con fantásticos tributos.

Ya en el Génesis, José conminaba al pueblo de Israel a dar la quinta parte de todos sus frutos al faraón.

Egipto



Artesanos y granjeros pagan sus tributos al visir Rekhmire (dinastía XVIII) en esta pintura de su tumba en Gurna.

El antiguo Egipto:


Registros describen los viajes bienales que hacía el faraón por su territorio para recolectar impuestos.

La antigua Grecia:

Desarrolló un sistema tributario de cierta sofisticación.

Por ejemplo, hubo un impuesto denominado **eisphorá** que pagaban los más acaudalados para costear gastos de guerra.

Grecia



Escena de la antigua Grecia, figura de cerámica negra.

Fuente. Educación Tributaria, disponible en: <https://www.sii.cl/destacados/educacion/siieduca/aprende-con-nosotros/origen-impuestos-nacimiento-sii-chile.html>

Los habitantes de Grecia comenzaron a percibir que los impuestos ocasionales no eran suficientes para cubrir todos los gastos comunes. Los griegos establecieron un sistema de impuestos indirectos que gravaba los gastos y consumos familiares

porque los ciudadanos cada vez demandaban mejores bienes y servicios colectivos para cultos, fiestas, limpieza o calles.

Por primera vez, se presentaba de esta manera la relación entre los ingresos y los gastos gubernamentales. Finalmente, el Imperio Romano estableció un sistema tributario en el que los ciudadanos debían pagar impuestos al Estado. Algunos de los rasgos más distintivos y duraderos de su Hacienda Pública serán determinados por Roma como conquistadora y gobernadora de pueblos.

Empezaron imponiendo impuestos del 1 %, que en tiempos de conflictos o dificultades se elevaban hasta el 3 %. Al avanzar el Imperio y obtener más riqueza, se fortaleció el sistema tributario. Roma estableció numerosos tributos. Las ciudades eran sujetas a un impuesto territorial que se distribuía en función del valor de los bienes raíces. Algunas regiones cobraban los diezmos o décimas partes de los productos agrarios y enviaban el monto recibido a Roma, quien administraba toda la recaudación. Los tributos se convirtieron en uno de los elementos más significativos de la historia de los pueblos debido a la importancia que tenían tanto para la persona que los pagaba como para aquellos que tenían la responsabilidad de recaudarlos y gastarlos en beneficio de la comunidad (Hernández 2019)

Con el tiempo, debido a que el recaudador intentaba obtener más recursos de los ciudadanos y estos exigían menos recargos, especialmente en aquellos casos en que el dinero solo servía para celebrar fiestas, vestidos y riquezas de los gobernantes en lugar de servir al bienestar de la comunidad, surgieron desavenencias entre los miembros de la sociedad que provocaron revueltas sociales y derrocamiento de gobernantes.

A estos cambios se unieron nuevas enseñanzas que promovieron la creación de un Estado de Derecho verdadero, lo que llevó a la creación del Principio de Legalidad Tributaria. Este principio estableció el principio de que "no puede haber tributo sin una ley que lo establezca", utilizando el viejo principio romano de "Nulla poena sine lege previa", que se aplicó por primera vez al derecho penal.

El Principio de Legalidad Tributaria prohíbe al gobierno imponer impuestos a su antojo, dejando esta facultad a la voluntad soberana y exclusiva del pueblo. El principio no solo cubre un vacío en el sistema legal, tributario y administrativo, sino que también se mantiene como una base del derecho fundamental y establecido en las Constituciones más avanzadas de los países desarrollados. Aunque la imposición de impuestos requiere que una persona los pague, también requiere la existencia de un organismo o grupo comunitario que se encargue de recaudarlos, cumpliendo con las responsabilidades que la ley le ha confiado.

Es comprensible pensar que los tributos crean una relación jurídica administrativa entre el que está obligado a pagar y el que está obligado a recaudar, ya que hay un ciudadano y un organismo recaudador que deben cumplir con las órdenes legales. Esta relación crea una amplia gama de derechos y obligaciones para ambas partes, que el derecho debe armonizar para el bien común de la justicia.

1.3 Clasificación de los Tributos

Para (Castillo 2018), sostiene que clasificación de los Tributos son:

- **Impuestos directos:** Aquellos que recaen directamente sobre las personas o empresas, gravando sus ingresos o sus propiedades.

- **Impuestos indirectos:** Aquellos que recaen sobre los bienes y servicios, y por ende afectan indirectamente el ingreso del consumidor o del productor.
- **Impuestos reales:** Aquellos en los cuales no se consideran las condiciones personales del contribuyente.
- **Impuestos personales:** Aquellos impuestos que tienen en cuenta las condiciones personales del contribuyente que afectan su capacidad contributiva.

El sujeto activo de la obligación tributaria y el sujeto pasivo de la obligación tributaria, que puede ser contribuyente o responsable directamente, están involucrados en una relación causal cuando el legislador establece un tributo. La relación jurídica tributaria es este vínculo legal que surge entre ambos sujetos que otorgan derechos y generan obligaciones legales.

Debido a que el derecho tributario consta de reglas obligatorias y coercitivas, existe una conexión entre la persona que establece la norma, el organismo encargado de cobrar y la persona que tiene la responsabilidad de cumplirla. Esto da lugar a la relación jurídica tributaria en la que el que tiene el poder de imponer impuestos y el que debe hacerlo. El concepto de "Relación Jurídica Tributaria" se refiere al conjunto de derechos y obligaciones que surgen del uso del poder tributario.

En cuanto a su naturaleza jurídica, Jarach señala que los elementos que distinguen las relaciones tributarias son los siguientes: a) Es una relación personal b) incluye las obligaciones y derechos del Estado hacia las personas y las personas hacia el Estado, c) es una relación sencilla y no complicada que incluye obligaciones de dar. d) es una relación basada en el derecho en lugar del poder.

La relación jurídica tributaria no es estática y tiene múltiples formas que dan origen a otras ramas del derecho tributario. Esto constituye las múltiples formas que esta relación puede adoptar. Se enumerarán a continuación las diversas responsabilidades que pueden derivarse de esta relación, según la percepción generalizada de la doctrina nacional e internacional:

- a) Obligación de pagar el tributo. Es un vínculo de derecho tributario fundamental. Este es un vínculo personal y legal que afecta a las partes de la obligación tributaria, donde se otorgan derechos al sujeto activo de la obligación en calidad de contribuyente o responsable para cobrar el crédito tributario.
- b) Obligación del Sujeto Activo de restituir lo pagado en exceso o indebidamente. Es una relación inversa a la obligación tributaria sustantiva, donde las partes cambian de roles, lo que significa que el sujeto activo debe reembolsar lo que el sujeto pasivo ha pagado en exceso.
- c) Obligaciones de hacer o no hacer frente a la Administración Tributaria. Los sujetos pasivos de la obligación están obligados en todos los sistemas legales a realizar o no realizar una serie de actos que contribuyan a la tributación. Estos actos se conocen como obligaciones formales y forman parte del derecho tributario administrativo.
- d) Obligación de pagar multas o infracciones a la Ley Tributaria. Esta forma de actuar se basa en la relación tributaria cuando el sujeto pasivo de la obligación no cumple con su deber en el plazo establecido por la ley o comete algún delito tributario que provoca una sanción. Esto crea el Derecho Tributario restringente.

- e) Obligaciones de carácter procesal. Esta forma de actuar se basa en la relación tributaria cuando el sujeto pasivo de la obligación no cumple con su deber en el plazo establecido por la ley o comete algún delito tributario que provoca una sanción. Esto crea el Derecho Tributario restringente.

Existe mucha controversia tanto en la doctrina como en las legislaciones extranjeras sobre el nacimiento de las obligaciones tributarias, ya que algunas legislaciones y autores sostienen que la obligación nace una vez que se materializa el hecho generador previsto por el legislador, mientras que otras afirman que nace con la determinación del fisco o del contribuyente, lo que le otorga un carácter constitutivo en lugar de declarativo. En este sentido, existen dos teorías sobre el origen de la obligación: la teoría constitutiva del acto de determinación y la teoría declarativa del acto de determinación. Para un mejor entendimiento de la investigación, estas teorías serán explicadas (Castillo 2018)

1.4 Origen de los Impuestos en la República Dominicana

El origen de los impuestos o tributos en la República Dominicana se remonta a la época de la colonización española, cuando se les impuso a los indígenas un pago en oro para tener derecho a ciertos servicios. Con el surgimiento de la República, los impuestos se hicieron oficiales y el artículo 37 de la Constitución de 1844 estableció el cobro de ellos, dando al Congreso Nacional el poder de establecer y aprobar los impuestos (Cuello 2022).

Los impuestos en la República Dominicana tienen sus orígenes en la época colonial, cuando la isla de La Española estaba bajo dominio español. Durante ese período, se establecieron diversos tributos para financiar las actividades administrativas y militares de la colonia.

Tras la independencia de España en 1821 y posteriormente la independencia de Haití en 1844, la República Dominicana continuó utilizando los impuestos como una fuente importante de ingresos para el gobierno. Sin embargo, el sistema tributario ha evolucionado a lo largo del tiempo, adaptándose a las necesidades cambiantes del país y a las influencias externas, como las recomendaciones de organismos internacionales.

En la actualidad, la República Dominicana cuenta con un sistema tributario que incluye impuestos sobre la renta, el valor agregado (IVA), los bienes inmuebles, los vehículos, entre otros. Estos impuestos son administrados por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y constituyen una parte fundamental de los ingresos del gobierno para financiar el gasto público y las políticas de desarrollo económico y social.

La historia de los impuestos en el país se puede resumir de la siguiente manera: los Impuestos de la Corona Española a sus colonias entran en vigencia en los siglos XVIII; el Código Agrario Haitiano se aplica a los campesinos dominicanos en el siglo XIX; y la primera Ley Orgánica Tributaria se aprueba en el siglo XX, con la ayuda de Estados Unidos de América en la introducción de impuestos aduaneros (Carrasco 2019).

La creación de un organismo encargado de la administración y recaudación tributaria en dominicana surge el 13 de abril de 1935, mediante la Ley No.855 que dispuso la creación de un Departamento de Rentas Internas dependiente de la Secretaría de Estado del Tesoro y Crédito Público, como se le denominaba en aquel entonces a la actual Secretaría de Estado de Finanzas (Coronado, 2008).

Después de experimentar varias figuras organizacionales, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) fue establecida en 1997 para el siglo XX. También se estableció el Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), introducido por primera vez en 1983, y posteriormente el Código Tributario Dominicano en 1992.

1.5 Naturaleza Jurídica de los Tributos en República Dominicana

La naturaleza jurídica de los tributos en la República Dominicana se fundamenta en el principio de legalidad tributaria, que establece que ningún tributo puede ser establecido, modificado o suprimido sino mediante ley. Esto significa que los tributos deben ser creados por una norma con rango de ley, específicamente por una ley en sentido formal, aprobada por el Congreso Nacional (Mejía 2019).

En términos generales, los tributos en la República Dominicana son obligaciones pecuniarias que el Estado impone a las personas físicas o jurídicas, así como a los patrimonios, como consecuencia de la realización de un hecho imponible previamente establecido por ley. Estos tributos pueden adoptar diversas formas, como impuestos, tasas o contribuciones especiales, y tienen como finalidad principal financiar los gastos públicos y redistribuir la riqueza de acuerdo con los principios de equidad y justicia social.

La Constitución de la República Dominicana establece los principios fundamentales en materia tributaria, como la igualdad ante la ley, la capacidad contributiva, la progresividad, la no confiscatoriedad, entre otros, que orientan la creación, aplicación y recaudación de los tributos en el país.

La naturaleza jurídica de los tributos en la República Dominicana se basa en el principio de legalidad tributaria, que requiere que los tributos sean establecidos por ley y respeten los principios constitucionales y legales en materia tributaria.

Potestad Tributaria del Estado

Los tributos que se exigen sin una contraprestación son considerados impuestos cuando el hecho imponible es un negocio, acto o hecho económico que demuestra la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición o gasto de renta.

Como el ente jurídico más importante, el estado ha sido creado para realizar una serie de tareas destinadas a satisfacer las necesidades comunes de todos los ciudadanos. Las necesidades públicas varían según el grupo social y el nivel de desarrollo económico de cada Estado. Sin embargo, en general, dentro de la amplia gama de necesidades públicas posibles, se pueden mencionar los siguientes elementos:

- 1) Defensa del Exterior
- 2) Orden Interno
- 3) Justicia
- 4) Salud
- 5) Educación
- 6) Infraestructura Física (calles, carreteras, escuelas, presas, puertos, viviendas, hospitales, etc.)
- 7) Comunicación

8) Energía, agua, etc.

Sin embargo, es importante destacar que el Estado o el sector privado pueden atender las demandas públicas según su nivel de desarrollo. Mientras más desarrollado sea el sector privado, más capaz será de satisfacer ciertas necesidades públicas como la salud, la educación y la vivienda. No obstante, existen demandas públicas que solo pueden ser cubiertas por el Estado y nunca por el sector privado, como la protección del extranjero, la preservación del orden interno y la implementación de la justicia. Dentro de las numerosas responsabilidades que tiene el Estado, la Constitución de la República Dominicana establece en su artículo 8 las siguientes prestaciones sociales:

1) Artículo 8, numeral 11, letra b): "El Estado facilitará los medios a su alcance para que los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor".

2) Artículo 8, numeral 15: "Con el fin de robustecer su estabilidad y bienestar, su vida moral, religiosa y cultural, la familia recibirá del Estado la más amplia protección posible".

3) Artículo 8, numeral 15, letra a): "La maternidad, sea cual fuere la condición o el estado de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y tiene derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo. El Estado tomará las medidas de higiene y de otro género tendente a evitar en lo posible la mortalidad infantil y a obtener el sano desarrollo de los niños".

4) Artículo 8, numeral 16: "La libertad de enseñanza. La educación primaria será obligatoria. Es deber del Estado proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes del territorio nacional y tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo. Tanto la educación primaria y secundaria como la que se ofrezca en las escuelas agronómicas, vocacionales, artísticas, comerciales, de artes manuales y de economía doméstica, serán gratuitas. El Estado procurará la más

amplia difusión de la ciencia y la cultura facilitando de manera adecuada que todas las personas se beneficien con los resultados del progreso científico y moral".

5) Artículo 8, numeral 17: "El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez.

El Estado brindará protección y asistencia a los ancianos de acuerdo con la ley para preservar su salud y bienestar. Además, el gobierno brindará ayuda social a aquellos que se encuentran en situación de pobreza. Dicha ayuda incluirá alimentos, ropa y, siempre que sea posible, alojamiento adecuado. El gobierno se encargará de mejorar la alimentación, los servicios médicos y las condiciones higiénicas, buscar recursos para prevenir y tratar enfermedades epidémicas, endémicas y otras. Además, brindará asistencia médica y hospitalaria sin costo para aquellos que tengan recursos limitados.

El gobierno tomará medidas adecuadas y colaborará con las convenciones y organizaciones internacionales para combatir los vicios sociales. Se crearán centros y organismos especializados para corregir y erradicar dichos vicios. Se puede concluir que el Estado es responsable de atender las demandas públicas en la medida de sus capacidades. La protección y preservación de los bienes y propiedades del Estado, que son propiedad colectiva, es otra responsabilidad fundamental del Estado (Mejía 2019).

El Estado tendrá que gastar para cumplir con sus objetivos, que son satisfacer las necesidades públicas y preservar su patrimonio. Sin embargo, para que el gobierno pueda invertir, es necesario primero generar ingresos. El Estado puede obtener los ingresos necesarios para pagar sus gastos elevados de varias fuentes, como los tributos, las donaciones, los empréstitos, las ventas de sus bienes, la actividad empresarial, la expropiación obligatoria de bienes de particulares y otras. No

obstante, el gobierno debe extremar la precaución al seleccionar un método adecuado para generar ingresos, ya que una decisión incorrecta podría tener un impacto negativo en los intereses del Estado y de los demás miembros de la sociedad.

Es común que los gobiernos modernos planifiquen y regulen su actividad financiera utilizando un presupuesto de ingresos públicos, es decir, estimando los ingresos potenciales que el Estado puede obtener en un período de tiempo y estableciendo un plan de gastos predeterminado. En la República Dominicana, el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gasto Público, que el Congreso Nacional aprueba anualmente, determinan el plan económico del gobierno central (Mejía 2019).

Se ha afirmado que el tributo es una forma en que el Estado puede obtener los ingresos necesarios para mantener su patrimonio y satisfacer las necesidades públicas. Los tributos son prestaciones exigidas por el Estado como parte de su poder de imperio para satisfacer las necesidades públicas y cumplir con sus objetivos. Sin embargo, aunque hay ocasiones en las que el gobierno también requiere el pago de ciertos impuestos, es común que los individuos los abonen.

La existencia de tributos implica una relación jurídica tributaria entre dos sujetos: a) El sujeto activo, que es el Estado o entidad pública autorizada por la ley, que será el sujeto que exigirá el pago del tributo; y b) El sujeto pasivo, ya sea contribuyente o responsable, que será la persona obligada a pagar el tributo. La potestad tributaria es la capacidad del Estado para exigir a las personas que paguen tributos o otorgarles exenciones. El poder soberano del Estado y la esencia de su existencia justifican la facultad tributaria. Debido a la soberanía del Estado, los impuestos tienen su base política y jurídica, así como sus características: (Mejía 2019).

1) Permanente: Debido a que la potestad tributaria es una de las características de la soberanía estatal, es necesario entender que la potestad tributaria es parte misma del Estado y, por lo tanto, existe siempre que el Estado exista.

2) Irrenunciable: Como ente soberano, el Estado no puede renunciar a la potestad tributaria sin comprometer su soberanía. Cualquier acto, ley, contrato o disposición donde el Estado renuncia o limite su capacidad jurídica de exigir tributos sería nulo, por inconstitucional, y se consideraría inconstitucional. No se debe confundir la renuncia del Estado a su autoridad tributaria con su capacidad para otorgar exenciones o exenciones, ya que ambas son parte de su autoridad tributaria y de su soberanía.

3) Indelegable: Se entiende que el Estado no puede ceder o delegar la potestad tributaria, ya que es un atributo de la soberanía, como se ha mencionado anteriormente. Sin embargo, es importante destacar que el Estado, al ser un poder soberano y colectivo, tiene la capacidad de otorgar a cualquiera de sus órganos la autoridad para establecer los tributos y otorgar exenciones, aunque esta capacidad suele ser delegada al Poder Legislativo.

4) Limitada: Aunque la capacidad de tributar es una característica de la soberanía del Estado, esta capacidad no implica un poder ilimitado y arbitrario, ya que el Estado tiende a establecer límites a este poder a través de la Constitución. Es común que las constituciones que establecen la soberanía y la capacidad del Estado para cobrar impuestos contengan disposiciones que restringen sus aspiraciones para cobrar impuestos, como los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad, capacidad contributiva y otros.

JARACH es claro y contundente al señalar que "el poder fiscal es una expresión o manifestación del poder de imperio del Estado. Dicho poder, o sea, la potestad en virtud de la cual el Estado impone tributos, es una manifestación de la fuerza del Estado. Pero en el Estado constitucional moderno dicho poder está sujeto al ordenamiento jurídico. En otras palabras, la fuerza estatal no actúa libremente, sino

dentro del ámbito y los límites del derecho positivo" (Curso Superior de Derecho Tributario, pág.23).

Como se ha mencionado en varias ocasiones, la soberanía del Estado reside en su capacidad para imponer impuestos. No obstante, para que se lleve a cabo, esa autoridad debe ser concedida a uno o más órganos del gobierno. El Congreso Nacional es el único órgano que tiene autoridad para imponer tributos al Estado en la República Dominicana, ya sean impuestos, tasas o contribuciones nacionales o municipales.

Según el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la República, el Congreso Nacional tiene la responsabilidad de establecer impuestos o contribuciones generales y establecer cómo se recaudarán e invertirán. En la sección final del artículo 85 de la misma ley se establece que los Ayuntamientos tienen la facultad de establecer arbitrios con la aprobación de la ley, siempre que estos no estén relacionados con los impuestos nacionales, el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes.

Con respecto a la capacidad de eximir, el artículo 110 de la Constitución dominicana establece que "no se reconocerá ninguna exención, ni se otorgará ninguna exoneración, reducción o limitación de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales, en beneficio de particulares, sino por virtud de la ley. Sin embargo, los particulares pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley, o mediante contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho irrevocable de beneficiarse por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato, y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales incidentes en determinadas obras o empresas de utilidad pública, o en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer, para

el fomento de la economía nacional, o para cualquier otro objeto de interés social, la inversión de nuevos capitales".

Según se dijo al examinar los caracteres de la potestad tributaria, ésta no constituye un poder arbitrario e ilimitado del Estado, sino que, por el contrario, la misma se encuentra limitada y regulada por el propio ordenamiento jurídico. Como bien afirma GIULIANI: "en el orden de los conceptos jurídicos, el poder tributario no reconoce otros límites que los inherentes a la soberanía o al poder de imperio del Estado; en el ámbito del derecho positivo, las únicas restricciones admisibles serán las resultantes de normas constitucionales o de la conciencia social en un momento determinado" (Derecho Financiero, pág.281).

El artículo 9 literal e) de la Constitución dominicana establece que los ciudadanos deben "contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas", lo que limita la capacidad tributaria del Estado. Aunque se reconoce que el Estado puede imponer impuestos y que el Congreso Nacional tiene la autoridad para hacerlo, es importante tener en cuenta que los tributos solo pueden fijarse y aplicarse en función de la capacidad contributiva de las personas y para cubrir las deudas públicas.

- 1) Capacidad Contributiva: La idea de la capacidad contributiva se usa con frecuencia para determinar la capacidad de una persona para pagar impuestos, es decir, con qué cantidad debe contribuir una persona para pagar los gastos del Estado. Aunque se han discutido extensamente sobre este concepto tanto en el ámbito económico como jurídico, hasta la fecha no se ha logrado una descripción precisa y clara del mismo.

Para Faya Viesca la "capacidad contributiva como parámetro valorativo en la fijación de las obligaciones tributarias son consecuencia de ciertas circunstancias económicas, políticas y sociales, razón por la que estos supuestos o circunstancias fácticas han ido cambiando a través de la historia. Lo que una determinada circunstancia o hecho constituyen en un momento dado el elemento más importante para fijar o determinar la capacidad contributiva, deja de tener importancia en otro momento determinado"; agrega que "el principio de capacidad contributiva descansa en la aptitud real de los particulares para soportar las cargas tributarias", entendiendo que el principio de la capacidad contributiva tendrá forzosamente que insertarse en el orden jurídico nacional a fin de cumplirse estrictamente con la juridicidad de las obligaciones tributarias (Finanzas Públicas, pág.107).

Jarach, en su obra El Hecho Imponible, tras afirmar que es al legislador a quien le corresponde decidir cómo y cuándo y en qué medida los contribuyentes presentan capacidad contributiva (pág.86), define la capacidad contributiva como "la potencialidad de contribuir a los gastos públicos que el legislador atribuye al sujeto particular. Significa al mismo tiempo existencia de una riqueza en posesión de una persona o en movimiento entre dos personas y graduación de la obligación tributaria según la magnitud de la capacidad contributiva que el legislador le atribuye" (pág.87).

Entiende que la capacidad contributiva es "la causa jurídica del impuesto" (pág.91) y "significa apreciación por parte del legislador de que el hecho económico que se ha verificado para el sujeto le permite distraer una suma de dinero de sus necesidades privadas para destinarla a contribuir a los gastos públicos" (pág.199). En su obra Curso Superior de Derecho Tributario, JARACH entiende que "el criterio de la capacidad contributiva no es objetivo, sino que depende de una apreciación política del legislador acerca de una determinada riqueza, fundada en los propósitos y los fines del mismo legislador" (pág.129).

Giuliani, por su parte, al afirmar las dificultades que se presentan al tratar de precisar el concepto de capacidad contributiva, entiende que "lo único importante es que la tributación no sea absurda ni arbitraria y para ello no es menester recurrir a un concepto vago e incierto" como el de la capacidad contributiva. Señala que si bien no debe prescindirse del concepto de capacidad contributiva, "no debe adoptársele con carácter general y absoluto, como requisito de validez del poder tributario" y que "tampoco es conveniente su incorporación al texto constitucional, porque Podría entorpecer el desarrollo de una legislación tributaria con finalidades extrafiscales, determinada por circunstancias de orden social y que no siempre debe inspirarse en consideraciones económicas" (Derecho Financiero, pág.285).

Xavier, sin embargo, al considerar que el legislador se encuentra "limitado en su facultad de selección, elección o por la exigencia de que la situación de la vida a integrar la previsión de la norma tributaria sea reveladora de capacidad contributiva", entiende que "no puede, de esta suerte, dejar de estar el referido principio de capacidad contributiva en el comienzo de una construcción dogmática del Derecho Tributario, por lo que no debe apoyarse el sector de la doctrina que le pretende relegar para el plano secundario, sobre el pretexto de tratarse de concepto extra-jurídico, vago e insusceptible de aplicación correcta" (Tipicidad y Legalidad en el Derecho Tributario, Revista Tributación No.14, págs.115 y 116).

En realidad, la capacidad contributiva en República Dominicana es un concepto jurídico establecido en la Constitución, sin importar su conexión económica. Sin embargo, consideramos que el concepto de capacidad contributiva es un concepto jurídico indefinido, ya que aunque se emplea en el ámbito constitucional, no existe una norma legal ni los elementos de juicio adecuados para describir con precisión en qué consiste y cuál es el límite de la capacidad contributiva de una persona. Por

lo tanto, determinar la capacidad de una persona para pagar tributos y en qué proporción debe pagarlos es un desafío.

La ley "no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad", según el numeral 5 del artículo 8 de la Constitución dominicana. Según el literal e) del artículo 9 de la Constitución, en cuanto a las obligaciones tributarias, es más equitativo que una persona contribuya con las cargas públicas en proporción a su capacidad contributiva. En este sentido, cuando una ley impone que alguien pague un impuesto por encima de su capacidad contributiva, es apropiado que el individuo impugne la ley por ser inconstitucional.

Pero cómo se puede determinar si una ley tributaria es justa o si viola el principio de la capacidad contributiva si no se puede determinar con precisión cuál es la capacidad contributiva de una persona. Sin embargo, creemos que el juez, dentro de su competencia y responsabilidad de impartir justicia, posee la experiencia necesaria para determinar la capacidad contributiva de una persona en cada caso particular, incluso si se trata de términos ambiguos y vagos.

No obstante, un juez que tenga conocimiento de la impugnación de un tributo debido a su violación del principio de capacidad contributiva solo puede fallar sobre si el tributo viola o no la capacidad contributiva del afectado, sin tener la calidad para establecer la alícuota que él considere apropiada para ese tributo, bajo pena de prevaricación. Esta atribución es exclusiva del Congreso Nacional, como se explicará más adelante al tratar el Principio de Legalidad.

La Corte Constitucional de Italia, en cuyo país se establece constitucionalmente el Principio de Capacidad Contributiva, señaló que "el legislador, si bien puede establecer discrecionalmente cual es la medida mínima sobre la cual surge la

capacidad contributiva, no puede no exentar de la imposición a aquellos sujetos que perciben réditos tan modestos apenas suficientes para satisfacer necesidades elementales de vida" (Sent. No.97/1968, citada por ROSEMBUJ, El Hecho de Contribuir, pág.119).

- 2) Carga Pública: De acuerdo con el literal e) del artículo 9 de la Constitución, los particulares deben pagar tributos para contribuir a solventar las cargas públicas. Pero, qué debe entenderse por cargas públicas.

Faya Viesca, aunque considera que para la Hacienda Clásica los términos gastos públicos y cargas públicas son sinónimos, dado que los gastos determinan y miden las cargas que impone el Estado y las exacciones que realiza sobre las rentas y bienes, entiende que "no es posible equiparar como sinónimos a los gastos y a las cargas porque la palabra "carga" en el presente contexto posee un sentido completamente especial pues, aunque sugiere una idea de peso que no responde a la realidad, no todos los gastos públicos son cargas". Admite que "toda erogación del Estado es un gasto de carácter público", pero que "las cargas públicas sólo adquieren su auténtico sentido si se les define con precisión refiriéndolas a la economía de la nación: éstas consisten en cualquier consumo del Estado a costa de los particulares" (Finanzas Públicas, págs.46, 63 y 64).

1.6 Evaluación de Riesgos

El riesgo es entendido como cualquier evento que pueda impedir o dificultar el cumplimiento de los objetivos establecidos por la entidad. Su evaluación permitirá identificar como dichos eventos podrían impactar en el logro de los objetivos, evaluación que puede realizarse desde dos perspectivas: probabilidad de ocurrencia e impacto. En dicha evaluación, se podrán medir los riesgos inherentes como los residuales (Báez 2018).

Desde el punto de vista de la Administración Tributaria se establece que el objetivo fundamental siendo acreedor tributario, es conseguir la aplicación efectiva del sistema tributario que implementa el Estado a todos los ciudadanos involucrados, con el fin de conseguir la mayor recaudación posible con el mínimo costo. A este objetivo, se le suele complementar con el objetivo de facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Partiendo de este objetivo fundamental, queda claro que desde el punto de vista de una de las facultades de la Administración Tributaria, un riesgo permanente de la fiscalización tributaria, es reducir la brecha de la declaración tributaria incorrecta que presentan los contribuyentes o la abstención de esta. Este riesgo inherente, se ve incrementado ante la escasez de recursos humanos y materiales que enfrenta todo ente público (Báez 2018).

1.7 Concepto Informalidad

La economía informal es una parte importante de las economías 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. Las investigaciones muestran 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 (Santos 2018).

La informalidad como fenómeno socio-económico se extiende a múltiples aspectos de la vida social y tiene manifestaciones en el mercado de trabajo, el ámbito económico, la seguridad social, entre 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, siguiendo el enfoque que le da el Banco Central de la República Dominicana. El fin último de esta investigación es estimar el impacto recaudatorio de dicho sector, así como aportar informaciones que nos permitan caracterizarlo y verificar si la hipótesis general de que este sector es un importante foco de evasión es cierta.

En este sentido, el documento consta de ocho secciones, en la primera se presentan un conjunto de definiciones del sector informal desde distintos enfoques y resumen las principales causas de la informalidad de acuerdo con la literatura; la segunda sección aporta características y otras informaciones descriptivas del mercado informal en América Latina y en la República Dominicana; en la tercera parte se hace un recuento de algunas prácticas latinoamericanas orientadas a reducir la informalidad; la cuarta sección explica cuáles son los requisitos para la formalización en la República Dominicana; la quinta parte expone cómo afecta la legislación tributaria al sector informal y qué reglas debe cumplir; en la sexta sección se describen los mecanismos aplicados en el país para facilitar la inserción en el mercado formal y controlar la informalidad; la séptima sección hace un recuento de la metodología seguida para estimar el efecto del mercado informal en la recaudación; y finalmente en la última sección se presentan los resultados de este estudio.

Dada la amplitud de la economía informal es necesario emplear múltiples conceptos de manera que sea posible comprenderla en todas sus vertientes. La mayoría de los autores definen la economía informal como el conjunto de actividades económicas no registradas que contribuyen al PIB oficialmente calculado. A su vez, algunos autores entienden la economía informal como "las acciones de los agentes económicos que no se adhieren a las normas institucionales establecidas, o que se les niega su protección" (Feige, 1990 c.p. Portes y Haller, 2004). O bien puede ser definida como "todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares" (Castells y Portes, 1989 c.p. Portes y Haller, 2004).

Por su parte, el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (1993) señala que la producción informal comprende aquellas actividades que son productivas desde el punto de vista económico y legal, pero que son deliberadamente escondidas de las autoridades públicas con el fin de evadir el pago de impuesto sobre la renta, el valor agregado y otros, evitar el pago de las contribuciones a la seguridad social, evitar cumplir con ciertos estándares legales tales como el salario mínimo, horas máximas, estándares de seguridad y salud, etc.; y para evitar cumplir con ciertos procedimientos administrativos, tales como completar cuestionarios estadísticos y otros formularios administrativos.

En este sentido, Feige (1990) distingue entre cuatro formas de informalidad: la economía ilegal, que comprende las actividades ligadas a la elaboración y distribución de artículos y servicios no contemplados en la legislación; la economía no declarada, que comprende las acciones de evasión de las normas impositivas establecidas en los códigos tributarios; la economía no registrada que comprende las actividades que no son registradas en las cuentas nacionales; y por último, la economía informal incluye las actividades económicas que no toman en consideración el costo de cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que organizan las actividades comerciales y quedan excluidas de ellas, como son las condiciones laborales, el acceso al crédito y los sistemas de seguridad social.

La cuarta forma de informalidad señalada por Feige (1990) resalta la informalidad en el mercado laboral a través de la inobservancia de las leyes y normativas que lo regulan, caracterizada por la exclusión de los sistemas de seguridad social, seguros de desempleo y el crédito a través del sistema financiero. Esta concepción social de la informalidad es probablemente la más acertada, pues distingue entre el “trabajo no declarado”, que comprende más bien la evasión, y los “trabajadores no declarados” que quedan suprimidos de la seguridad social.

En el marco de la informalidad como un fenómeno del mercado laboral el documento “La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana” define tres enfoques desde los cuales es posible abordar la informalidad. El primer enfoque divide la economía de varios países en dos segmentos, formal e informal, que poseen distintas formas de producción y niveles de productividad.

Visto de esta manera, el trabajo informal se convierte en un desempleo encubierto, que surge como resultado de la incapacidad del sector formal de generar empleos. Como consecuencia, estos trabajadores informales se ven obligados a trabajar en actividades de bajos niveles de ingreso, capital y tecnología, en espera de la oportunidad de pasar a la formalidad.

Bajo el segundo enfoque se concibe la informalidad como el resultado de condiciones institucionales limitantes, o relaciones gubernamentales que incentivan a algunos individuos a operar fuera de las reglas y normas del Estado por considerarlas injustas o excesivas. Y por último, el tercer enfoque considera la informalidad como el resultado de un análisis costo-beneficio tras el cual muchas empresas y trabajadores deciden evadir la formalidad.

De tal manera que muchos pequeños empresarios deciden que los beneficios de la formalidad no resultan atractivos y optan por renunciar a ciertos atributos que ella trae consigo para obtener, por ejemplo, una mayor flexibilidad en las horas de trabajo y a sustituir la protección social formal por mecanismos de auto-aseguramiento más acordes con sus necesidades y situación. (Guzmán, 2017).

En este sentido, no existe un concepto uniforme y generalizado de informalidad y como consecuencia de esto se hace compleja la comparabilidad de las estadísticas entre países. Por ejemplo, en la definición de informalidad de la CEPAL se “incluyen trabajadores asalariados que trabajan en empresas de 5 empleados o menos, el servicio doméstico y los trabajadores no profesionales que trabajan por cuenta propia” dentro de la economía informal. Mientras, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “incluyen trabajadores asalariados que trabajan en empresas de hasta 10 empleados, trabajadores por cuenta propia, y excluye al servicio doméstico”. (Freije, 2001)

De acuerdo con el Banco Central de la República Dominicana se entiende por como informalidad 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”.

El concepto de informalidad es amplio y depende del ámbito en que se evalúa. Desde el punto de vista tributario y del registro de contribuyentes se entiende como informal todo establecimiento o persona que no está inscrito en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC). No obstante, debido a la información que tenemos

disponible es la utilizada por el Banco Central para fines de la elaboración de la Encuesta de Fuerza de Trabajo (ENFT).

Para fines de esta investigación se toma la definición de la CEPAL del sector informal, la cual incluye a los asalariados ocupados en empresas de menos de 5 empleados, los trabajadores por cuenta propia y el servicio doméstico. Esto obedece a que las estadísticas levantadas por el Banco a Central a través de ENFT se basan en esta metodología y es la fuente de información disponible para estimar el impacto en la recaudación que se tiene sobre el sector informal en la República Dominicana.

La discusión en torno a los factores que han dado origen al surgimiento de este sector es muy variada y son múltiples las causas que señala la literatura. Schneider, Buehn y Montenegro (2010) identifican cuatro motivaciones para la incursión en la economía informal.

En primer lugar, señalan la carga impositiva y de la seguridad social como uno de los factores que inciden en la ocurrencia de la informalidad. De acuerdo con los autores, la estructura impositiva altera la oferta de trabajo en el mercado informal, pues mientras más grande la diferencia entre el costo (sueldo) del trabajo en la economía formal y las ganancias después de impuestos, mayor es el incentivo para trabajar en la economía informal. A la vez, destacan el resultado de múltiples estudios empíricos que demuestran la influencia de la imposición directa e indirecta sobre la economía informal en Austria y los países Escandinavos.

Para el caso de Austria se señala la alta carga fiscal como el principal incentivo para la economía informal, seguida por la estricta regulación y la complejidad del sistema impositivo. También establecen como causa el exceso o intensidad de las

regulaciones, puesto que estas reducen la libertad de elegir y decidir en la economía formal ya que incluyen regulaciones del mercado, de salario mínimo y protecciones ante despidos, entre otras. Los estudios a los que estos autores hacen referencia (Johnson, Kaufmann, and Zoido-Lobaton, 1998, c.p. Schneider, Buehn y Montenegro, 2010) muestran resultados significativos de la influencia de las regulaciones laborales en la economía informal. A la vez, plantean un efecto duplicador, puesto que estos costos pueden ser traspasados a los empleados, creando un nuevo incentivo para trabajar en la economía informal.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la provisión de los servicios del Sector Público. El crecimiento de la economía informal puede conducir a la reducción de los ingresos gubernamentales, lo cual directamente conduce a la reducción de la cantidad y calidad de los bienes y servicios que son proveídos por el Estado. En el largo plazo esto conduce a un aumento de la tasa de impuestos cargados al sector formal, aumentando los incentivos para incursionar en el sector informal.

La investigación señala resultados muy interesantes de los estudios de Johnson, Kaufmann, and ZoidoLobaton (1998, c.p. Schneider, Buehn y Montenegro, 2010), los cuales han encontrado evidencia de que en aquellas economías en las que se obtienen elevados ingresos fiscales con bajas tasas se observa una economía informal de menor tamaño. Por el contrario, en las economías en transición se cuenta con mayores niveles de regulación que conducen a una mayor incidencia de los sobornos, tasas efectivas más elevadas sobre las actividades formales, y un marco regulatorio discrecional que conduce a una economía informal más grande.

Los autores concluyen que "las naciones más ricas de la OCDE, así como algunas de Europa del Este, se encuentran en una posición de 'buen equilibrio' de carga impositiva y regulatoria relativamente baja, considerable movilidad del ingreso, buen control de la ley y la corrupción, y una relativamente pequeña economía no oficial.

Por el contrario, un número de países en América Latina y la antigua Unión Soviética exhiben características consistentes con un 'mal equilibrio': elevada discreción impositiva y regulatoria y elevada carga sobre las empresas, el control de la ley es débil y hay una elevada incidencia del soborno y por tanto una alta proporción de actividades en la economía no oficial" (Johnson, Kaufmann, and Zoido-Lobaton ,1998a, p. 1, c.p. Schneider, Buehn y Montenegro, 2010).

Por último, señalan la situación económica de la economía formal como un aspecto relevante. En varios estudios (Bajada y Schneider, 2005, Schneider y Enste, 2006, y Feld y Schneider, 2009, c.p. Schneider, Buehn y Montenegro), se demuestra que la situación de la economía juega un rol importante a la hora de decidir si trabajar o no en la economía informal. En una economía próspera hay mayores oportunidades de obtener un buen salario y beneficios en la economía formal. En cambio, durante una recesión más personas buscan compensar las pérdidas en sus ingresos en la economía formal a través de actividades informales adicionales.

Otro estudio señala como variable determinante de la incursión en la economía informal la composición de las unidades familiares (Marcouiller, Castilla y Woodruff, 1997, c.p. Freije, 2001), el cual señala que el número de niños o miembros inactivos de una familia afecta la probabilidad de un trabajo informal para las mujeres con hijos, sin embargo, este no afecta a los hombres. Esto puede deberse a que las madres eligen trabajar en estas ocupaciones por los beneficios que no encuentran en un trabajo formal, como la flexibilidad, autonomía, movilidad y estabilidad que les permite hacerse cargo de los miembros inactivos, aunque ofrezca un salario más bajo.

En tanto Singh, Jain-Chandra y Mohommad (2012) afirman que las instituciones son el factor más determinante de tamaño de la economía informal. A menudo "la falta de buena gestión institucional y el exceso de regulación obligan a los trabajadores

y a las pequeñas empresas a trasladarse al sector informal (...). Estos sostienen una visión similar a la expresada por Acemoglu y Robinson en el libro *Why Nations Fail*, el cual afirma que la diferencia entre los países ricos y pobres está en las instituciones y que para prosperar se necesita de instituciones incluyentes, en lugar de promover los intereses de un pequeño grupo, las cuales se caracterizan por el Estado de Derecho, la ausencia de corrupción y la reducción de la carga regulatoria.

También destaca la influencia del régimen tributario sobre la informalidad. Por un lado, aquellos sistemas tributarios más complejos pueden conducir a las empresas a operar en la informalidad para así evadir el pago de impuestos. A medida que incrementa la carga tributaria de las empresas se observa un incremento de la economía subterránea de 11.7 puntos porcentuales (Johnson, Kaufmanm y Zoido-Lobaton c.p. Singh, Jain-Chandra y Mohommad, 2012). Por otro lado, un aumento en la carga tributaria, y por consiguiente en la recaudación, puede propiciar una mejora en los bienes y servicios públicos, acarreando un fortalecimiento del sistema jurídico que incentive la formalización. (Singh, Jain-Chandra y Mohommad, 2012).

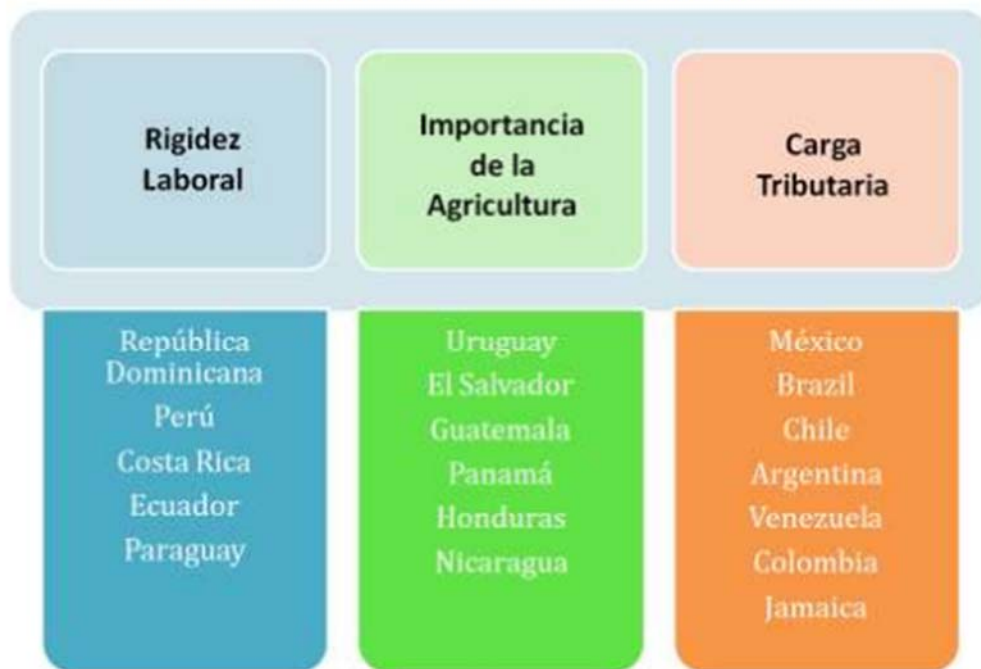
Finalmente, los autores señalan las restricciones laborales como otra causa, “una de las consecuencias accidentales de una regulación laboral excesivamente exigente es que, al encarecer la contratación promueve los arreglos informales”. Estos destacan que las restricciones a la contratación y el despido han desalentado la contratación en el mercado formal debido a que tiende a ser muy costoso y complejo.

En un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) denominado *Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean* por Guillermo Vuletin (2008), plantea un modelo econométrico que persigue estimar el tamaño de la economía informal para 32 países de América Latina y el Caribe para principios de la década del 2000.

El estudio toma como variables determinantes de la economía informal la rigidez del mercado laboral, la importancia de la agricultura, la inflación, la fortaleza del sistema de aplicación de las normas, y la presión tributaria (ver Gráfica I.1); y como variables indicadoras la matriculación en la escuela secundaria, la fuerza laboral que contribuye a la Seguridad Social y el grado de sindicalización. Sus resultados muestran que la carga impositiva contribuye en un 35% al tamaño de la economía informal, la rigidez laboral en un 26%, la importancia de la agricultura en un 31% y la inflación en un 8%. No obstante, para el caso particular de la República Dominicana la causa determinante es la rigidez del mercado laboral.



Principal Factor determinante del tamaño de la economía informal



Fuente: Vulenti, G. (2008)

La investigación realizada por Hernández (2001) Actividades Económicas Informales y Tributación estima el tamaño de la economía informal basada en el método monetario de Vito Tanzi. Este estudio demuestra que existe una incidencia de los impuestos en la actividad económica informal.

El coeficiente de la variable carga tributaria sugiere que “por cada uno por ciento de incremento en la variable tributaria, se origina un incremento aproximado de cuatro por ciento en la preferencia por el efectivo, lo cual incide en las transacciones de carácter informal”. Esto reafirma la percepción de que la carga tributaria es uno de los principales motivos disuasorios de la formalización.

La OCDE en su informe Perspectivas Económicas de América Latina 2009 afirma que el tamaño del sector informal está ligado íntimamente al sistema fiscal, debido a que evaden el pago de impuestos impactando directamente los ingresos públicos. Debido a su impacto en la financiación del gasto público es importante conocer más

sobre este sector y sus características, lo que permitirá diseñar políticas para abordarlo efectivamente.

1.8 Causas y Efectos del Comercio Informal

Las investigaciones realizadas desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002, 2011, 2014), el Banco Mundial (2013) entre otros, “demuestran que los trabajadores informales se enfrentan habitualmente a riesgos más elevados de pobreza que los trabajadores de la economía formal y que el trabajo en la economía informal y el hecho de ser pobre y vulnerable tienen una relación alta...

Aunque algunas actividades ofrecen medios de vida e ingresos razonables, la mayoría de las personas que trabajan en la economía informal: están expuestas a condiciones de trabajo inadecuadas e inseguras y tienen altos niveles de analfabetismo, poca calificación y escasas oportunidades de formación; tienen ingresos más inciertos, más irregulares y más bajos que quienes trabajan en la economía formal, trabajan más horas, no gozan de derechos de negociación colectiva ni de representación y, a menudo, su situación en el empleo es ambigua o encubierta; y tienen una mayor vulnerabilidad física y financiera porque el trabajo en la economía informal está excluido o efectivamente fuera del alcance de los regímenes de seguridad social y de la legislación en materia de protección de la seguridad y la salud, la maternidad y otras normas de protección de los trabajadores” (OIT, Panorama laboral America Latina y el Caribe, 2017, 2017,pág. 3).

Asimismo, la OIT (2014) menciona que “existen grandes diferencias entre los trabajadores de la economía informal en cuanto a ingresos (nivel, regularidad, estacionalidad), situación en el empleo (asalariados, empleadores, trabajadores por

cuenta propia, trabajadores ocasionales, trabajadores domésticos), sector (comercio, agricultura, industria), tipo de empresas y tamaño de las mismas, ubicación geográfica (medio urbano o rural), protección social (cotizaciones a la seguridad social), y protección del empleo (tipo y duración del contrato, derecho a vacaciones anuales).

Para poder extender la cobertura a ese conjunto tan heterogéneo de trabajadores y unidades económicas se requiere la aplicación (coordinada) de varios instrumentos adaptados a las características específicas de los diferentes grupos, las contingencias que deben cubrirse y el contexto nacional“ (OIT, 2014, pág 4). Así, independientemente de toda finalidad estadística, la heterogeneidad de la economía informal requiere de un análisis de los procesos específicos que generan y/o mantienen la informalidad.

También, es importante distinguir por un lado los recientes procesos de informalización vinculados a tendencias de la economía mundial o a anteriores políticas de ajuste estructural y, por otro lado, la resiliencia de la producción informal en pequeña escala de bienes y servicios para los mercados locales, que sigue siendo un importante aspecto de la vida diaria de un gran número de personas.

La mayoría de los trabajadores y las empresas de la economía informal producen bienes y servicios lícitos, aunque a veces no cumplan los requisitos de procedimiento, como los relativos al registro o los trámites de inmigración. Aunque la economía informal abarca realidades muy diversas, existe un consenso mundial respecto de que no será posible lograr un desarrollo incluyente si no se hacen extensivos los derechos y oportunidades a los trabajadores de la economía informal.

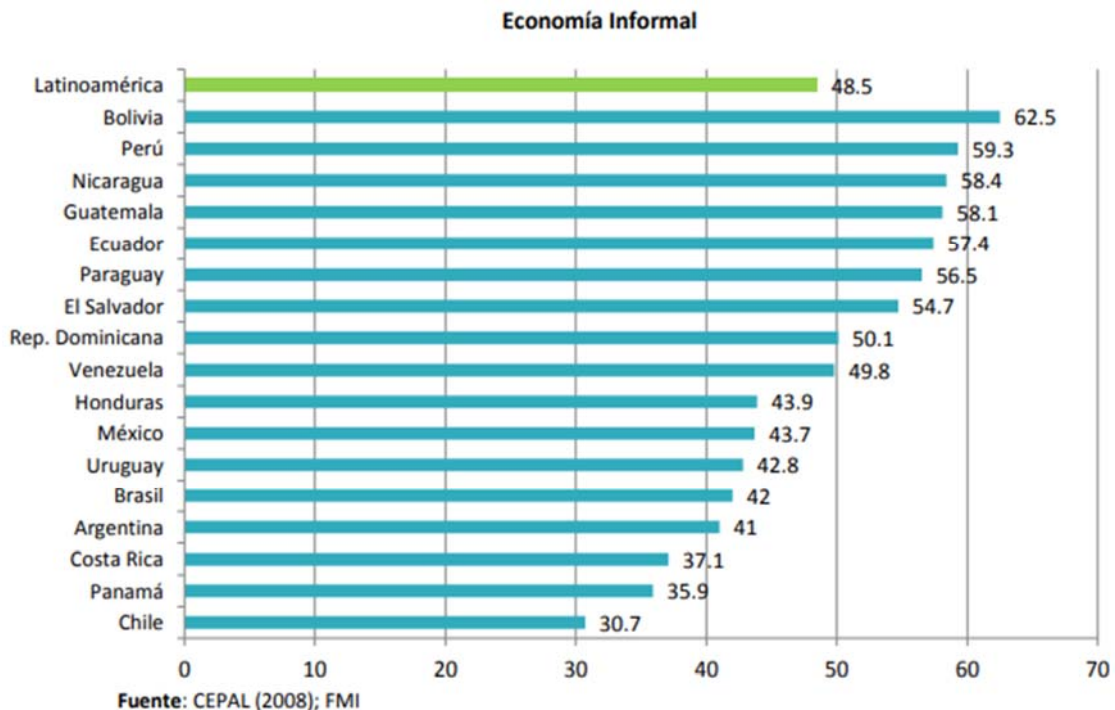
En América Latina, según el informe de la OIT (2014) menciona que “el empleo informal afecta a alrededor de 130 millones de trabajadores en América Latina y el Caribe, de los cuales al menos 27 millones son jóvenes, representando a casi la mitad del empleo no agrícola. Su incidencia varía entre los países de la región (desde 30,7% en Costa Rica al 73,6% en Guatemala), y entre sectores y grupos de población” (Forum, 2017, pág.4).

También, revela que las personas que se encuentran en la informalidad están expuestas a condiciones de trabajo inseguras, pocas oportunidades de formación, ingresos irregulares, jornadas de trabajo más extensas, no obtienen los beneficios laborales y no todos acceden a la seguridad social, etc. Así, el empleo informal por ejemplo en Ecuador representa el 44% según información por país, y un 60% según datos de la OIT (ver tabla 1). Sin embargo, el Informe sobre la economía informal (Granda & Feijoo, 2016, pág.9), reporta que desde el año 2008 en promedio la tasa del sector formal tuvo un incremento de un 54,4% a un 59,6 para marzo del 2016 y el sector informal tuvo una leve reducción de marzo 2008 de un 36,6% a un 32,6% (Portes 2018).

1.9 La informalidad en América Latina y República Dominicana

A pesar de las diferencias en la medición del tamaño de la informalidad, es indiscutible que el sector informal representa una parte importante en la economía de la región debido a su participación en el mercado laboral. Tomando como referencia los datos de la CEPAL, los países con mayor incidencia del sector informal son Bolivia, Perú, Nicaragua y Ecuador. Mientras, entre aquellos que muestran una economía informal inferior al promedio de la región (48.5%) se encuentran Chile, Costa Rica y Panamá. Mientras, la República Dominicana se encuentra por encima del promedio de los países seleccionados de la región, pero

por debajo de Bolivia, Perú, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Paraguay y El Salvador. (Ver gráfica II.1) (Rodríguez 2023).



De acuerdo con Freije (2001) “el empleo por cuenta propia es el principal componente de la informalidad, seguido por los trabajadores asalariados que trabajan en pequeñas empresas y los trabajadores del servicio doméstico”, por lo que el autoempleo es la principal actividad de los informales. En lo referente a la incidencia por género existen importantes diferencias entre América Latina y el Caribe, se señala una mayor prevalencia de la informalidad entre los hombres en el Caribe.

Mientras, se observa una elevada incidencia de la informalidad entre las mujeres en América Latina, lo que se atribuye de acuerdo con el autor a tres factores, el primero de los cuales es el aumento de la tasa de matriculación femenina, que ha dado lugar a un incremento de la mano de obra femenina. En segundo lugar, esta tendencia también está ligada a la disminución de los ingresos de los hogares a raíz de las crisis económicas que han dado lugar al incremento de la oferta de mano de obra

femenina. Y por último, a que en varios países de la región los puestos de trabajo formal y de alta productividad son escasos, por lo que estas encuentran empleos predominantemente en el sector informal.

Es importante destacar la brecha salarial existente entre los hombres y las mujeres en el sector informal. Las mujeres reciben un ingreso inferior al de los hombres a pesar de su mayor nivel educativo. Como señala el estudio, esto obedece fundamentalmente a que los hombres tienden a tener mayor experiencia que las mujeres, por lo que tienden a devengar un mayor salario. A su vez, se observa que el nivel educativo no presenta un efecto significativo sobre los ingresos devengados y que las mujeres tienden a emplearse en ocupaciones de baja productividad.

En el documento, “Informalidad: Escape y Exclusión” (2007) del Banco Mundial se examina el trabajo informal utilizando el conjunto amplio de encuestas de hogares para la mayoría de los países de la región, junto con módulos recientes focalizados en la temática de la informalidad levantados por organismos de estadísticas de Argentina, Bolivia, Colombia, y República Dominicana, en colaboración con ministerios sectoriales y el Banco Mundial.

El análisis permite caracterizar a los trabajadores informales, sus motivaciones y sus preferencias por los beneficios y las características no monetarias de los empleos (por ejemplo, accesibilidad, autonomía, estabilidad y movilidad), mediante el examen de sus niveles de remuneración, y de sus propias evaluaciones de bienestar y satisfacción con su trabajo.

La investigación señala el uso de diferentes criterios para definir el empleo informal, prestando especial atención a la definición relacionada con el acceso a protección social. De acuerdo con este, si se toma en cuenta a los trabajadores asalariados, y

dentro de estos los trabajadores no registrados en el sistema de seguridad social, el empleo informal asciende a 54% del empleo urbano total en la región, y comprende principalmente a dos grupos:

“1) trabajadores informales independientes, a los que corresponde un 24% de la totalidad del empleo urbano (que varía desde menos del 20% en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay a más de 35% en Bolivia, Colombia, Perú, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela), 2) los trabajadores informales asalariados, que representan aproximadamente 30% del empleo total urbano de la región y más de la mitad del trabajo informal (variando entre 17% en Chile a más de 40 % en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú)” (Informalidad: Escape y Exclusión”, 2007, p.5). De estos dos grupos, el sector independiente informal incluye a los propietarios de microempresas y a los profesionales independientes, así como a los obreros de la construcción, choferes de taxis, y vendedores callejeros.

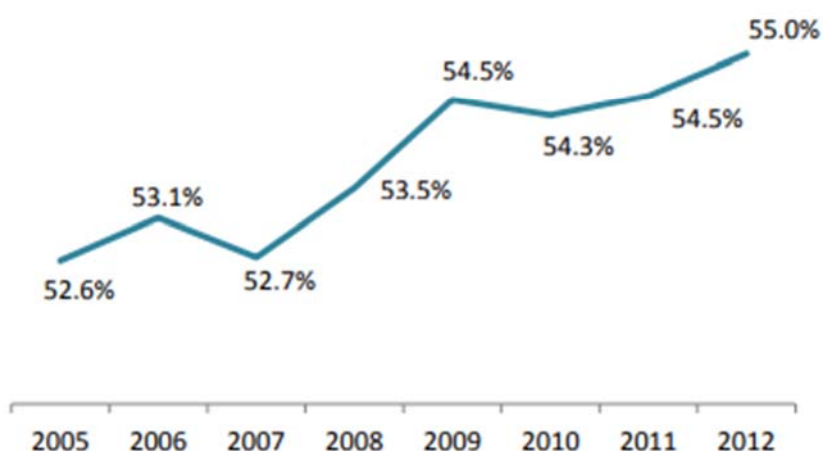
Mientras, el sector informal asalariado comprende fundamentalmente a los empleados domésticos, los trabajadores familiares no remunerados, los empleados de microempresas, y aquellos que operan en empresas más grandes bajo arreglos laborales informales. Dicho informe también destaca entre las características que guardan mayor relación con el trabajo informal en América Latina y el Caribe se encuentran el tamaño de la empresa, que suele tener 10 empleados o menos y la educación, el nivel educativo es menor a secundaria.

A menudo estos operan en los sectores construcción, agricultura, comercio minorista y transporte y la duración en el empleo es de menos de un año. En lo relativo a la edad, los asalariados informales son predominantemente jóvenes, mientras que los trabajadores independientes son en su mayoría personas de mayor edad. Para el caso de las mujeres, están tienden a ser mujeres casadas y con hijos.

1.10 Características del Sector Informal de la República Dominicana

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 (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. El mercado informal presenta características que lo hacen atractivo para la fuerza laboral y los empleadores (Hernández 2022).

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.

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. Entre los principales beneficios mencionados se encuentran:

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

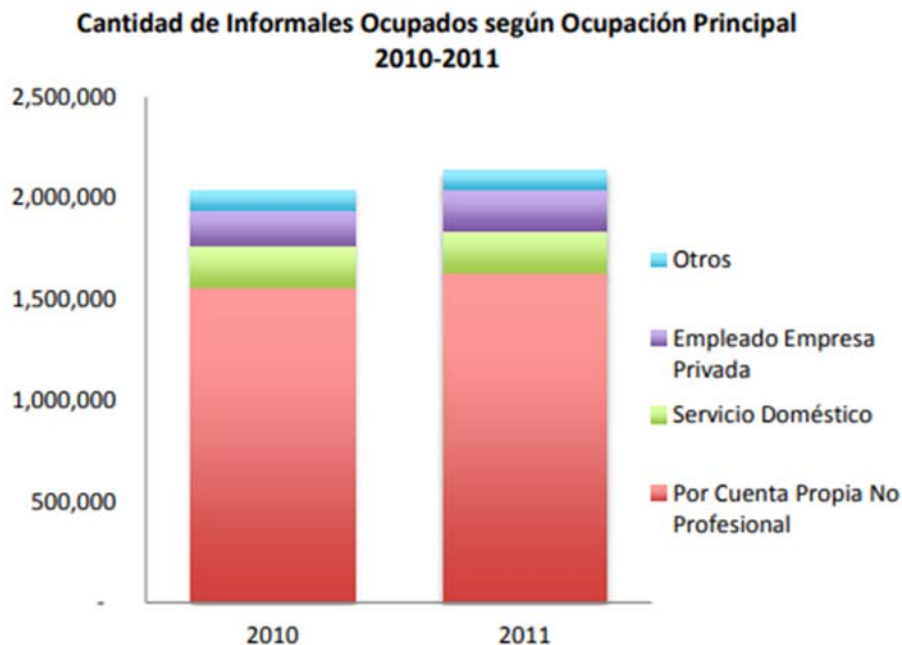
A su vez, operar en este sector implica ciertos costos o desventajas, como son la carencia de seguridad social y de contribución a un sistema de pensiones. Entre los costos o desventajas de ser informal Rolando Guzman (2007) destaca los siguientes:

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

Al margen de estas desventajas expresadas en la encuesta, los asalariados en la informalidad no disfrutaban 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 (Hernández 2022).

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. (Ver Cuadro II.2.2).



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

Otros incluye trabajadores por cuenta propia profesional y patrones.

Fuente: cálculos de la DGII en base a la ENFT 2010 y 2011

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.

1.11 Concepto de Economía Sumergida

La economía sumergida suele ser utilizada con frecuencia, particularmente en tiempos de depresión, como factor explicativo de la escasa conflictividad social que se registra en determinados países en tiempos de incremento del desempleo y ascenso de las cifras de pobreza y exclusión social. Efectivamente cabría esperar que, en tal contexto depresivo y en ausencia de recursos públicos suficientes para paliar los efectos de la pérdida de renta disponible para un colectivo más numeroso y creciente de la población, los índices de conflicto social, en sus diferentes manifestaciones –desde la delincuencia, con diversos perfiles, hasta enfrentamientos sociales y laborales- experimentarían una elevación importante (López 2019).

Al comprobarse que no ocurre así, al menos no en todos los sitios y lugares, se suele recurrir, sobre todo en el mundo mediático e incluso en el político, al argumento del crecimiento de la economía sumergida como factor explicativo de dicha calma social en tiempos revueltos. En esta perspectiva, se afirmarían que el crecimiento singular de la economía sumergida estaría paliando el fuerte descenso de la renta disponible de las familias, derivado del ascenso del desempleo en un marco de caída persistente del PIB.

Pero para tratar de verificar tal relación, si es que existiere, y la entidad la misma, conviene, no obstante, establecer algunas premisas previas sobre el fenómeno en

cuestión que nos permitan, en ausencia de información estadística veraz sobre el mismo, proceder a su contrastación empírica y llegar a diseñar algunas conjeturas racionales que confirmen o rechacen esta hipótesis, como decimos muy popular, sobre el carácter anticíclico de la economía sumergida, que se expandiría, en términos relativos, en periodos de depresión y se contraería, también relativamente, en las fases alcistas del ciclo económico, siempre en términos relativos (López 2019).

En este trabajo se trata, por tanto, de confirmar o rebatir esta hipótesis, con el fin de establecer algunas líneas de actuación ante el fenómeno en cuestión, a tenor de los resultados de esos análisis previos y con la finalidad de reducir su tamaño, en tanto que se entiende y asume ese fenómeno como de efectos perversos para la dinámica de desarrollo económico y social del país.

Cuando hablamos de economía sumergida (o términos literaria, que no analíticamente, equivalentes), convendría precisar, siquiera de forma breve, a qué nos referimos y cuáles son los perfiles básicos del fenómeno. Existe un debate conceptual sobre la economía sumergida que tiene ya un largo recorrido en el mundo académico, desde que en la década de los setenta del siglo pasado el estudio del fenómeno adquiriera cierta entidad y se expandiera entre los investigadores sociales de los países desarrollados. Así la OCDE hablaba entonces de “Producción Legal no Declarada” como concepto definitorio de la economía oculta, con el fin de proceder a su estimación.

Recientemente la Organización Internacional del Trabajo, con referencia a su ámbito de competencia ha definido el “empleo informal” como un concepto en el que incluye una amplia panoplia de formas de prestación laboral (ILO, 2012). Una primera premisa nos lleva a señalar que no es conveniente identificar el fenómeno de la ocultación de la actividad económica tal como se manifiesta entre los países

desarrollados y las formas de expresión del mismo en los países en desarrollo o emergentes (denominada aquí, habitualmente, economía informal).

El contexto económico y político institucional es notablemente diferente, incluyendo el instrumental de análisis a utilizar, y, por tanto, habría de diferir el modo de abordarlo, de forma sustancial, para una u otra agrupación de países (López 2019).

Respecto a los perfiles básico del fenómeno en análisis, conviene precisar, que cuando se habla de economía sumergida, se hace referencia, de forma genérica, al conjunto de actividades productivas “no contabilizadas” en los instrumentos convencionales que se utilizan para medir la producción de bienes y servicios de un determinado territorio y en un periodo de tiempo dado (López 2019).

Ahora bien, el flujo económico que se origina en dicha producción genera a su vez un flujo de rentas que alimenta otro de consumo. Si contáramos con algún mecanismo de estimación de cada uno de estos flujos, de forma independiente, comprobaríamos que no necesariamente coinciden en valor, es decir que la producción “oculta” no tiene porqué coincidir con las rentas homónimas que, a su vez, acaban en consumo o ahorro “ocultos” o no.

Y, adicionalmente, la actividad financiera, que se alimenta del ahorro, pero con capacidad propia para expandir su valor a través de los productos financieros circulando de forma autónoma con respecto a la producción de bienes y servicios, también pueden incluir en su seno una determinada partida de “dinero negro” no coincidente en su cuantía exacta, para un periodo concreto, con los flujos irregulares de actividad real. Es decir, a efectos de análisis y sobre todo de cálculo de lo que se denomina economía sumergida, tendríamos que precisar a priori de qué flujo estamos hablando.

Por ello hemos de convenir que si bien, desde un punto de vista contable, los flujos de producción, renta y consumo son equivalentes para el conjunto de la economía no necesariamente lo son en cada una de las dos partes en las que la hemos considerado subdividida, “negra” y “blanca”.

Y es que en la práctica real de la actividad económica, lo “regular” y lo “irregular” no conforman compartimentos estancos en cada unidad productiva o agente económico. Es decir, un productor puede producir sumergido o emergido, un perceptor de rentas obtener ingresos formales o informales y un consumidor gastar en productos y servicios regulares o irregulares, en todos los casos, de forma simultánea. La línea de demarcación entre uno y otro lado del sistema, económicamente hablando, no está claramente identificada para cada sujeto económico en exclusiva, sino que más bien todos (o muchos) participan en algún momento y de forma simultánea de ambos lados de la economía (López 2019).

En segundo lugar, la definición aplicada al concepto de sumergido, en la práctica de las economías desarrolladas, se acerca, cuantitativa y cualitativamente, aunque no necesariamente con total precisión, al concepto de fraude fiscal. En la literatura académica son numerosos los trabajos que han tratado incluso de estimar el volumen de la economía sumergida para un periodo dado a través del cálculo del fraude fiscal habido en tal tiempo.

CAPÍTULO II. LEGISLACIÓN APLICABLE Y CONSECUENCIAS TRIBUTARIAS

2.1 Comercio Informal

La informalidad es “un fenómeno que hace algunos años se consideraba un rasgo particular de algunas economías, especialmente de aquellas más atrasadas, cuya existencia desbordaba el arquetipo de cómo deberían funcionar las economías modernas” (Delgado 2019), que se conoce como trabajo informal y funciona, con un bajo nivel de organización, poca división del trabajo y escaso capital, con mano de obra y tecnología poco calificada; los activos fijos pertenecen a los propietarios del negocio o servicio y pueden ser utilizados indistintamente por su empresa no constituida en sociedad o por el hogar; no existen garantías formales de contratación y los trabajadores pueden realizar transacciones y contraer pasivos sólo en nombre propio. (Moreira, Pico y Díaz, 2016, p.403).

Asimismo, se asocia la informalidad “con la pobreza, también se reconoce como una barrera para el crecimiento económico por sus efectos negativos sobre las condiciones de trabajo, la productividad y la financiación del Sistema de Protección Social” (Moreno y Tamayo, 2012, p.8). Así, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (CEPAL/OIT, 2020) “el trabajo informal es la fuente de ingresos de muchos hogares de América Latina y el Caribe, donde la tasa media de informalidad es de aproximadamente un 54%, de acuerdo con estimaciones recientes de la OIT” (p.9).

Además, a pesar de existir una recuperación de la tasa de ocupación en el año 2017 y 2018, se puede observar en el Gráfico I, una reducción para el año 2019, que se caracteriza por un bajo crecimiento económico de los países y también una escasa generación de empleo, donde la tasa de ocupación se incrementó en un 0,2% en promedio. Sin embargo, la tasa de desocupación según la Organización

Internacional del Trabajo (OIT), en los países de América Latina, alcanza en promedio para el año 2017 un 8,7%, siendo en Brasil más acentuada con un 13,1%, seguido por Jamaica (12,1%), Barbados (10,4%), entre los países por debajo de la media se encuentran Guatemala (3,2%), México (3,5%) y Ecuador (4,3%); y para el año 2018, alcanza el 8,4% y de 8,5% en el 2019; en la mayoría de los países existe un incremento, según datos de la CEPAL/OIT (2020) y de la OIT (2018 y 2019).

La informalidad es una actividad derivada de las diferentes actividades económicas desarrolladas en el Ecuador, a pesar de que dinamiza la economía esta es considerada una actividad indeseable ya que no brinda las condiciones necesarias como los trabajos formales. (Souza 2018). El comercio informal en el Ecuador, es una labor arraigada desde hace varias décadas, generado principalmente por la escasa demanda laboral frente al incesante incremento de la mano de obra. (Villena; Mónica, 2019)

Con el pasar de los años la informalidad comercial ha sido la herramienta de muchas de las personas en situación de inestabilidad económica que han hecho de este tipo de actividad la solución apropiada frente a la escasez de fuentes de trabajo en todo el país, según el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo (INEC, 2015), el 39,31% de la población ocupada, se encuentra en situación de informalidad a nivel nacional.

La informalidad es una actividad derivada de las diferentes actividades económicas desarrolladas en el Ecuador, a pesar que dinamiza la economía esta es considerada una actividad indeseable ya que no brinda las condiciones necesarias como los trabajos formales. El comercio informal en el Ecuador, es una labor arraigados desde hace varias décadas, generado principalmente por la escasa demanda laboral frente al incesante incremento de la mano de obra (Souza 2018).

Con el pasar de los años la informalidad comercial ha sido la herramienta de muchas de las personas en situación de inestabilidad económica que han hecho de este tipo de actividad la solución apropiada frente a la escasez de fuentes de trabajo en todo el país, según el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo (INEC, 2015), el 39,31% de la población ocupada, se encuentra en situación de informalidad a nivel nacional generando afectaciones medioambientales ya que se genera ruido, acumulación de desechos además de invadir el espacio público obstaculizando la libre movilidad.

El presente estudio tiene como objetivo identificar los factores por las que se genera el comercio informal y determinar la afectación económica, social y ambiental en el entorno Cantonal de Píllaro. Así mismo se plantea como hipótesis la posibilidad de integrar a los comerciantes informales al mercado regulado y así determinar el aporte económico de los potenciales ingresos.

El comercio informal es tan solo una modalidad de la economía informal este trabajo se desarrolla con un insuficiente o nulo nivel de legislación que regula las actividades económicas. (OIT, 2007). La economía informal es el resultado de varios factores socioeconómicos marcados fundamentalmente por el desempleo, desigualdad de género, pobreza y la migración (Ochoa León , Sara, 2010), por lo que la informalidad resulta una alternativa de autoempleo y auto sustento para las personas que se han quedado sin oportunidades de acceder al mercado regulado de trabajo (Gil 2020).

Los productos y servicios que se comercializan en la economía informal son legales, aunque los entes productores no se sujeten al marco legal. (OIT, 2007). Por lo que resulta altamente fácil la entrada y salida a este escenario además no demanda elevados niveles de educación, tecnología y capital siendo la informalidad para las

personas una opción sencilla para obtener recursos para al menos satisfacer sus necesidades básicas. (OIT, 2014) y (Gil 2020).

La actividad informal no requiere establecer en un local para su puesta en marcha un gran número de estas unidades productoras lo realiza sin local solamente anexas al espacio público. (Rodríguez; Diego, 2012) Así en todas las sociedades se evidencia la invasión de los comerciantes informales que se ubican en las zonas céntricas de la urbe evadiendo el pago de tributos a la jurisdicción donde se desarrollan, reduciendo el cobro de tributos generando un impacto a las finanzas públicas. (OIE, 2002).

Las condiciones de trabajo del comercio informal no son las apropiadas ya que las personas sufren discriminación, persecuciones además de no gozar de los derechos laborales como afiliaciones, propensos a problemas de salud al estar expuestos a la intemperie. (Silva; Diana, 2007). El comercio informal opera en dos modalidades la primera como comercio informal fijo, en donde se establecen en un lugar estratégico para ofertar los productos y segundo el comercio ambulante en el cual las personas se mueven en las calles con el fin de exhibir sus productos y servicios y lograr transar actividad comercial, en ambos casos las personas usan e invaden el espacio público. Hernando de Soto, (1989), citado por: (Villena Loja, Mónica Gabriela, 2009).

Las personas que se dedican al comercio formal tienen la percepción de elevar sus ingresos al evadir al fisco ya que lo formal acarrea mayores costos de funcionamiento por el marco legal. (Andrade, Nadia; Torres, Mauro, 2003), sin embargo, existen causas más profundas para el surgimiento del sector informal es una combinación compleja de males económicos y sociales incentivada por la falta de gobernanza eficaz por los gobiernos de turno. (Villamil; Roberto, 2002).

En toda economía donde el comercio se mueve a la par de las necesidades de la sociedad y la proliferación del comercio informal se mueve a la vista de todos acarreado consigo problemas económicos, sociales y ambientales. (Jaramillo; Norma, 2007).

La pobreza y el trabajo informal van de la mano en las sociedades donde las condiciones socioeconómicas son adversas, es inevitable encontrarlas juntas generalmente en el personal ocupado en este labor predomina el bajo o nulo nivel de instrucción o capacitación que dificulta la posibilidad de obtener otro tipo de empleo, además de trabajar en condiciones inseguras, precarias, excluidos de los beneficios sociales y con un bajo salario impactando negativamente en el nivel de vida de las personas. (Berny; Luis, 2003).

2.2 Legislación aplicable conforme a la Constitución Política

La Constitución de la República Dominicana en el numeral 6) del Art. 75 establece como uno de los deberes fundamentales de las personas: «Tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas. Es deber fundamental del Estado garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente.

Impuestos Internos, como institución encargada de administrar los impuestos nacionales, si bien tiene el compromiso de recaudar y aplicar las leyes y normas tributarias, también tiene el deber de orientar a la ciudadanía sobre el cumplimiento de las mismas. Por lo cual ha diseñado este material para dar a conocer la estructura del sistema tributario dominicano, conformado por el conjunto de leyes que establecen los tributos.

Las contribuciones que los ciudadanos deben pagar al Estado en dinero, es decir, los impuestos, representan una de las fuentes más importantes para el presupuesto nacional dominicano; esto es, los ingresos tributarios, que junto a los ingresos no tributarios y los extraordinarios, le permitirán al Estado obtener recursos para el cumplimiento de sus fines administrativos y sociales, para lo que el país debe contar con ciudadanos responsables, honestos y solidarios.

La Ley No. 11-92 que crea el Código Tributario Dominicano que establece el proceso legal y administrativo del sistema tributario que se aplica en el país relacionado con los impuestos internos. Su estructura consta de cinco títulos con sus capítulos y artículos, en los que se definen los lineamientos generales, los procedimientos administrativos y jurídicos, así como los principales impuestos que integran el sistema tributario nacional.

De acuerdo con la pública ley No.166-97, del 27 de julio de 1997, se creó la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la fusión de la Dirección General de Impuesto sobre la Renta y de la Dirección General de Rentas Internas.

Las razones que motivaron la unificación de ambas instituciones respondían básicamente a criterios que apelaban a una unidad en la función de recaudación y fiscalización de los tributos, a la necesidad de disminuir los gastos administrativos generados en gran parte por la existencia de una duplicidad de funciones, y la necesidad de simplificar los procedimientos tributarios de ambas instituciones, así como aumentar los controles para una recaudación más eficiente (Gil 2020).

Estas circunstancias suscitan la necesidad de transformar la organización jurídica de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a los fines de lograr la eficiencia en la recaudación de tributos que exige el nuevo rol que esta institución está llamada a desarrollar. En su actual contexto de apertura e integración comercial los ingresos aduaneros habrán de reducirse gradualmente, por lo que es necesario

fortalecer las recaudaciones de fuentes internas, estableciendo como uno de los fundamentos para alcanzar este objetivo una mayor eficiencia de la Dirección General de Impuestos Internos, logrando controlar el nivel de evasión existente.

Esta perspectiva hace necesario otorgar a la DGII autonomía funcional y financiera e impulsar su proceso de modernización para estar acorde con las exigencias que se le plantean a mediano y largo plazo. Por lo que estos objetivos son difíciles de lograr en una institución sometida al control jerárquico y a la intermediación en todas sus iniciativas.

2.3 Las obligaciones tributarias

La República Dominicana, se encuentra entre los países que tienen la presión tributaria más baja de toda América y el Caribe. La misma ronda en un 14%, mientras que en la mayoría de los países de la región, en un 18%. Los diversos tipos de impuestos que existen en nuestro país ha imposibilitado una recaudación necesaria para el Estado, que por la falta de enfoque para aplicar los mismos no permite un aumento de la presión tributaria y se logren los objetivos planteados en ese orden (Rosario 2018).

La informalidad de un sector de nuestra economía y la debilidad de los organismos recaudadores para cobrar los tributos, son las principales causas del acentuado déficit fiscal, el cual debe ser cubierto a través del endeudamiento externo e interno. Los impuestos son cargas obligatorias que las personas y empresas tienen que pagar para financiar al estado. En pocas palabras: sin los impuestos el estado no podría funcionar, ya que no dispondría de fondos para financiar las diversas necesidades del país.

La Institución responsable del cobro de los Impuestos en la República Dominicana, es la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la cual cuenta con una estructura funcional para imponer mediante la ley No.11-92 el cobro de los tributos a los que generan beneficios y así transferirlo al Gobierno Central para satisfacer necesidades de la población Dominicana.

Las obligaciones tributarias son establecidas por ley y se asignan en función de las actividades económicas que declara el Contribuyente. Estas nacen en la fecha de inicio de operaciones declarada por el al momento de su inscripción al RNC y deben ser cumplidas en fechas específicas (Rosario 2018).

Las principales obligaciones tributarias son:

Remisión de información. Es la presentación de toda la información que tenga relación con hechos generadores de obligaciones.

Actualizaciones del RNC. Se debe informar a la DGII sobre modificaciones en el Registro Nacional de Contribuyentes.

Declaración y pago de impuestos. Es el tributo que debe pagarse desde que se inicia un hecho generador de impuesto.

Comprobantes fiscales. La DGII los define como “documentos o facturas que acreditan la transferencia de bienes, la entrega en uso, y/o la prestación de servicios, los cuales deben cumplir con los requisitos mínimos establecidos por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII)”.

2.4 Ciclo de vida del contribuyente

El ciclo de vida del contribuyente es el conjunto de actuaciones, deberes y derechos de los contribuyentes ante Impuestos Internos, desde que inicia sus operaciones

hasta el final de las mismas. Impuestos Internos presenta las principales informaciones sobre los conceptos, trámites, deberes y responsabilidades que todo contribuyente debe conocer para desarrollar correctamente sus obligaciones tributarias; siguiendo diferentes procesos que van desde la inscripción hasta el fin de las operaciones, tal como se describirán más adelante (Báez 2018).

Estos procesos conforman el Ciclo de Vida del Contribuyente (CVC), entendido como el desarrollo de actividades habituales u ocasionales, que deben cumplir los contribuyentes para responder de forma correcta y oportuna a las obligaciones tributarias y los deberes formales que mantienen la vigencia de su relación con la Administración Tributaria. Las acciones que componen el Ciclo de Vida se agrupan en diferentes etapas, en las cuales se realizan distintas transacciones y procedimientos estrechamente relacionados entre sí.



Los contribuyentes son todas las personas o empresas que realizan actividades económicas que generan obligaciones tributarias dentro del territorio dominicano. Existen dos tipos de contribuyentes:

Personas Físicas: Son personas con un oficio independiente, identificados con su nombre y apellido, que realizan actividades de compra y venta de productos y/o

servicios, lo que les genera el pago de impuestos. Ejemplo: agrónomo, agricultor, abogado, ingeniero, mecánico, entre otros.

Personas Jurídicas: Son las empresas formadas por una o varias personas en un organismo o una sociedad, que se identifican con una razón social.

Entre las etapas del ciclo de vida del contribuyente se encuentra la Inscripción en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) Es el registro que contiene la información relacionada a la identificación, domicilio y actividad económica de las personas físicas y jurídicas inscritas en Impuestos Internos, ya sea para fines tributarios o para registro de patrimonios y otras ocupaciones.

Cuando una persona se inscribe al Registro Nacional de Contribuyentes, Impuestos Internos le otorga un código único y permanente de identificación llamado “número de RNC”. El cual es necesario para: operar como negocio o ejercer una profesión o un oficio de manera independiente; solicitar y emitir comprobantes fiscales; declarar y pagar impuestos; obtener la clave de acceso de la Oficina virtual de Impuestos Internos; realizar todas las actividades ante Impuestos Internos; para realizar sus actividades económicas.

2.5 Impuestos Internos asigna dos tipos de RNC:

RNC de Contribuyentes: son las personas físicas o jurídicas que están inscritos en el RNC con una o varias actividades económicas que conllevan la presentación periódica de obligaciones tributarias (Gil 2020).

RNC de Registrados: Son personas que se inscriben en el RNC con la finalidad de realizar algún trámite, ciertas operaciones o poder efectuar la declaración y/o el

pago de un impuesto/tasa de forma ocasional. Ejemplo: empleado o asalariado, propietario de vehículos de motor o de inmueble, entre otros.

Para el registro como contribuyente puede solicitarse la inscripción al RNC a través de las siguientes vías:

1. Ventanilla Única: Es una herramienta por la cual puede realizar el proceso de formalización a través de una sola solicitud, vía el portal www.formalizate.gob.do del Ministerio de Industria, Comercio y MiPymes.

2. Por la Oficina Virtual de Impuestos Internos, en la opción “Inscripción”, llenando la solicitud en línea.

3. De manera presencial, depositando en una Administración Local (oficina de Impuestos Internos) los siguientes documentos:

a) Persona Física: Formulario de Declaración Jurada de Registro y Actualización de Datos de Personas Físicas (RC-01) llenado y firmado, especificando el código y descripción de la actividad, conforme el catálogo de Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU). Adjuntando los demás requisitos que apliquen según el tipo de solicitud.

b) Persona Jurídica: Formulario de Declaración Jurada de Registro y Actualización de Datos de Personas Jurídicas (RC-02) llenado, firmado y sellado (no obligatorio), especificando el código y descripción de la actividad, conforme el catálogo de Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU). Adjuntando los demás requisitos que apliquen según el tipo de solicitud.

Cuando los contribuyentes obtengan su número de RNC, se les entrega un acta de inscripción, documento que contiene las principales informaciones del RNC. En esta

se resaltan las Obligaciones Tributarias y las fechas de presentación y pago de estas.

Poniendo también a disposición de los contribuyentes la Oficina Virtual La Oficina Virtual (OFV) es un medio electrónico que permite realizar de forma segura y oportuna las consultas, declaraciones y pagos de impuestos, disponible las 24 horas del día, los 7 días de la semana. Esta herramienta constituye un espacio equivalente a una oficina física de la institución, y por tanto, las informaciones presentadas en la misma se corresponden con la almacenada en la base de datos de Impuestos Internos. Las transacciones realizadas vía electrónica tienen la misma validez que las efectuadas en oficinas locales de la institución.

En cuanto a los Comprobantes Fiscales, el cual es un documento que acredita la transferencia de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios; y siempre debe cumplir con los requisitos establecidos por la normativa de Impuestos Internos vigente que lo regula. Cada comprobante fiscal se identifica a través de un Número de Comprobante Fiscal (NCF), que es la secuencia alfanumérica (una letra y números) que identifica un comprobante fiscal autorizado por Impuestos Internos. Las personas que hayan obtenido su RNC como contribuyentes deben solicitar inmediatamente a Impuestos Internos la asignación de Números de Comprobantes Fiscales (NCF) para que a través de ellos puedan:

- Sustentar costos y gastos propios de su negocio o actividad económica, a fin de que puedan ser deducidos del Impuesto Sobre la Renta.
- Sustentar créditos utilizados para el Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).
- Registrar un resumen de las transacciones realizadas durante el día.
- Sustentar gastos diversos que realizan en el mercado informal.

- Registrar venta de bienes o servicios a sectores acogidos a regímenes especiales.
- Cumplir con uno de los deberes formales establecidos por el Art. 50 del Código Tributario.

El proceso de solicitud de comprobantes fiscales varía según el tipo comprobante fiscal de que se trate. Para las facturas de consumo y notas de crédito, no es necesario que el contribuyente solicite una autorización para poder emitirlos. Para los demás tipos de comprobantes es necesario contar con la aprobación previa para su emisión. El proceso de solicitud por tipo de comprobante es el siguiente:

- Para Facturas de Consumo y Nota de Crédito: El contribuyente puede solicitar directamente la asignación de secuencia e Impuestos Internos la autorizará atendiendo a la actividad económica. Para estos tipos de comprobantes no es necesario solicitar una autorización previa.
- Para Facturas de Crédito y Comprobantes Especiales: Los nuevos contribuyentes primero deben solicitar a Impuestos Internos la autorización para emitir (alta de comprobantes) estos tipos de comprobantes. Este proceso solo es requerido una vez, previo al inicio de las operaciones.

Luego de agotar los pasos antes indicados la fecha de inicio de operaciones es la fecha a partir de la cual el contribuyente debe declarar a Impuestos Internos todas las obligaciones que le corresponden. Dicha fecha nunca podrá exceder de 60 días contados desde la fecha de solicitud de inscripción al Registro Nacional de Contribuyentes. Las obligaciones tributarias son establecidas por ley y se asignan en función de las actividades económicas que declara el contribuyente. Estas se activan automáticamente el día que se indicó como fecha de inicio de operaciones o al momento de su inscripción al RNC (Hernández 2022).

Las obligaciones tributarias pueden cambiar por una actualización de las actividades económicas o en la inscripción a un régimen especial. Para un mejor control de sus operaciones y actividades, se requiere llevar registros mediante libros de compras, ventas y otros libros contables, para actividades como:

- Ingresos y gastos.
- Emisión de comprobantes de las actividades realizadas.
- Facturas propias del desarrollo de la actividad comercial o profesional.

Los contribuyentes declarantes del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y/o del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), deberán reportar dentro de los primeros 15 días del mes siguiente a la fecha de facturación, las informaciones de las operaciones que sustentan:

- Costos y gastos para fines del Impuesto Sobre la Renta.
- Adelantos utilizados como créditos para fines del ITBIS.
- Retenciones del ITBIS realizadas a terceros.
- Detalle de las ventas y operaciones efectuadas.
- Retenciones del Impuesto Sobre la Renta (ISR).
- Retenciones realizadas en ISR e ITBIS por terceros.
- Percepciones realizadas en ISR e ITBIS en aquellos casos en que la normativa establezca un régimen de percepción.
- Anulación de facturas
- Medios de pagos
- Entre otros

Para reportar estas informaciones correspondientes a las actividades económicas realizadas, Impuestos Internos ha diseñado los siguientes formatos:

- Compra de bienes y servicios (Formato 606).
- Venta de bienes y servicios (Formato 607).
- Comprobantes anulados (Formato 608).
- Pagos por Servicios al Exterior (Formato 609).

En aquellos casos en que no se tengan operaciones, deberán remitirse los Formatos 606, 607 y 608 de manera informativa, es decir, en cero. Los impuestos se presentan en una Declaración Jurada, que es el documento mediante el cual, bajo la fe de juramento, el contribuyente da constancia de los ingresos obtenidos a través de la actividad económica realizada, dentro de un período determinado, así como de los costos de su actividad. Deben presentarse: anual y mensual.

2.7 Faltas y Delitos Tributarios

Constituyen infracciones las diversas formas de incumplimiento a las disposiciones de las leyes y normas tributarias, las cuales, a las disposiciones de las leyes y normas tributarias, las cuales están tipificadas en el código y sancionadas por la administración y tribunales competentes. Las infracciones se clasifican en: (Delgado 2019).

Faltas tributarias: Son las infracciones que para configurarse no necesitan la existencia de la intención expresa del infractor, mediante el dolo (engaño) o culpa

del infractor ni del perjuicio fiscal, salvo cuando se establezca de manera expresa. Estas serán sancionadas por la Administración Tributaria pecuniariamente, es decir, mediante el pago de una suma de dinero.

Delitos tributarios: Son las infracciones que se cometen por medio de dolo (engaño) o culpa, y que no son susceptibles del error excusable. La instrucción, juzgamiento y aplicación de la pena de prisión, corresponde a los tribunales penales ordinarios.

¿Qué tipo de sanciones se aplican a las infracciones tributarias?

Dependiendo de la gravedad del caso, las sanciones aplicables a infracciones tributarias tienen diferentes grados, que van desde recargos, interés y otras sanciones pecuniarias; además de cancelación de licencia, permisos, cierre de establecimiento hasta privación de libertad.

Constituyen circunstancias agravantes y atenuantes, a ser tenidas en cuenta para establecer las sanciones correspondientes, las siguientes:

La reincidencia y reiteración.

La condición de funcionario público y el conocimiento que tuvo o debió tener de la norma legal infringida.

El grado de cultura de inculgado y el conocimiento que tuvo o debió tener de la norma legal infringida.

La importancia del perjuicio fiscal y las características de la infracción.

La conducta que asuma el infractor, en el esclarecimiento de los hechos.

El grado de culpa o dolo del infractor en los casos de delito tributarios.

Las sanciones pecuniarias no serán cumplidas con pena de prisión.

Las infracciones y sanciones tributarias son las diversas formas de incumplimiento a las disposiciones legales y normativas fiscales. Están tipificadas en el Código y son sancionadas por la Administración y los Tribunales competentes. Asimismo, se dividen en faltas tributarias y delitos tributarios.

Las faltas tributarias son aquellas infracciones que no requieren de la existencia de la intención expresa del infractor mediante el dolo o engaño, culpa del infractor o perjuicio fiscal (a menos que sea mencionado de manera expresa).

Para liberarse de estas sanciones debes realizar un pago a la Administración Tributaria, quien es la entidad que las sanciona. ¿Cuáles son las faltas tributarias más comunes? Incumplimiento de los Deberes Formales de los Contribuyentes, Responsables y Terceros. Omisión parcial o total del impuesto, así como la presentación de una declaración falsa o inexacta, voluntaria o involuntariamente, que produce una disminución ilegítima de los ingresos tributarios, el otorgamiento indebido de exenciones o un perjuicio a la Administración Tributaria.

La mora consiste en pagar la deuda tributaria después de la fecha establecida al efecto, es decir, pagar fuera de plazo o inoportunamente. Sea de manera voluntaria o por intimación de la Administración Tributaria.

Incumplimiento de los Deberes Formales de los Contribuyentes, Responsables y Terceros es toda acción u omisión que impida u obstaculice la determinación de la obligación tributaria, así como el mantenimiento del control y la fiscalización de los tributos, por parte de la Administración Tributaria.

Se considera incumplimiento de los deberes formales, entre otros:

No emitir facturas con sus Números de Comprobantes Fiscales (NCF) autorizados;
Informar datos falsos al inscribirse como contribuyente;
No llevar libros o registros cuando así lo establezca la Ley;
No presentar las declaraciones que correspondan a la determinación del tributo;
No anexar los documentos e informes correspondientes;
Negarse a dar la información que solicite la Administración Tributaria;
No remitir Formato 606 y los demás formatos exigidos por la normativa tributaria.

Incumplimiento de los Deberes Formales de los funcionarios y Empleados de la Administración Tributaria esta falta se configura cuando un funcionario o empleado de la Administración Tributaria viola los deberes a su cargo con lo que perjudica económicamente al Fisco y/o al contribuyente.

Incumplimiento de los Deberes Formales de los Funcionarios Públicos Ajenos a la Administración Tributaria los Funcionarios Públicos que tienen a su cargo deberes relacionados con la Administración Tributaria, cuyo cumplimiento obedece a obligaciones de acción u omisión, tales como: Notarios Públicos, Directores del Registro Civil y Conservaduría de Hipotecas, Registradores de Títulos, y en general los funcionarios revestidos de fe pública que falten a las obligaciones que les imponen las leyes y normas tributarias.

De manera general, una infracción es un hecho prohibido bajo amenaza de pena. De forma más específica, en materia tributaria, la infracción es cualquier forma de incumplimiento de las leyes tributarias. En ese sentido, el artículo 246 de la Ley No. 11-92 establece que constituyen infracciones tributarias las diversas formas de

incumplimiento a las disposiciones del Código y de leyes especiales tributarias, tipificadas en el mismo y sancionadas por la Administración Tributaria y los tribunales competentes. Esto así, cualquier forma de violación de la legislación tributaria trae como consecuencia la tipificación de una infracción y, en consecuencia, la aplicación de sanciones considerado el carácter coercitivo.

En nuestro derecho, las infracciones tributarias se clasifican en faltas tributarias y en delitos tributarios. Las faltas tributarias son sancionadas pecuniariamente y son las siguientes: la evasión tributaria que no constituye defraudación, la mora, el incumplimiento de deberes formales tanto por parte de los contribuyentes como de funcionarios de la Administración. En cuanto a los delitos tributarios, además de estar regidos por las disposiciones del Código Tributario, están sometidos a las normas de procedimiento establecidas en la ley penal común.

El artículo 204 del Código Tributario establece que son delitos tributarios la defraudación tributaria, la elaboración y comercio clandestino de productos sujetos a impuestos y la fabricación y falsificación de especies o valores fiscales. A su vez, se instituye como delito tributario la falsedad en las declaraciones que, de acuerdo con las disposiciones de la ley, deban prestarse bajo juramento, además de disponer que, si en materia tributaria se incurriere en delitos comunes previstos y sancionados por la legislación penal común, la responsabilidad por esos delitos será perseguida independientemente de la que corresponda por infracciones pecuniarias.

En cuanto a la evasión tributaria, se verifica cuando se ejercen maniobras fraudulentas para ocultar o ignorar la sujeción al impuesto. La evasión puede ser llevada a cabo por omisión de la base imponible o de las declaraciones de impuestos, por hacer operaciones simuladas, deducción de gastos que no se corresponden al negocio, tergiversación fraudulenta, entre otras causas. Según el

Código Tributario, constituyen casos de evasión la presentación de una declaración falsa o inexacta y la omisión total o parcial de pago del tributo.

En lo concerniente a la mora, esta se configura cuando no se cumple de manera oportuna con las obligaciones tributarias. A diferencia del derecho civil, en materia fiscal la mora se tipifica desde que existe un incumplimiento, sin necesidad de notificación al deudor (contribuyente o responsable). En ese sentido, el Código Tributario en su artículo 26 establece que “el no cumplimiento oportuno de la obligación tributaria constituye en mora al sujeto pasivo, sin necesidad de requerimiento o actuación alguna de la Administración Tributaria.”

El mismo Código en su artículo 27 sigue disponiendo en cuanto a la mora que “...la mora habilita para el ejercicio de la acción ejecutoria para el cobro de la deuda y hace surgir de pleno derecho la obligación de pagar, conjuntamente con el tributo, un interés indemnizatorio...”. Así, sólo el hecho del no cumplimiento oportuno de la obligación tributaria configura la mora y trae como consecuencia la aplicación de sanciones pecuniarias.

A pesar de que el citado artículo 26 considera la mora como una simple consecuencia derivada del incumplimiento de la obligación tributaria, el mismo Código Tributario en el artículo 205 la configura como una infracción tributaria clasificada dentro de los tipos de faltas tributarias, y más aún el artículo 251 la establece como “...incurrir en la infracción de mora el que paga la deuda tributaria después de la fecha establecida al efecto...”

“la mora queda configurada tanto en los casos de pago espontáneo como en los realizados por intimación de la Administración Tributaria.” A su vez, el artículo 252 se refiere a la sanción por mora, disponiendo que “la mora será sancionada con recargos del 10% el primer mes o fracción de mes y un 4% adicional por cada mes o fracción de mes subsiguientes.”

Aunque han existido varios proyectos para su reglamentación, las disposiciones del Título I del Código Tributario relativas a las normas generales, procedimientos y sanciones tributarias no cuentan con una reglamentación como los demás Títulos del Código Tributario, que permiten la aplicación de sus disposiciones de forma fundada, así como contribuyen a la buena administración evitando, en muchos casos, interpretaciones que podrían derivar en la inexacta aplicación de las disposiciones legales.

Recientemente, se conoce de un proyecto de modificación del Título I del Código Tributario, lo cual podemos tratarlo en otras entregas. Confiamos en que las modificaciones propuestas y aprobadas en caso de que se proceda efectivamente con la modificación contribuyan con la eficiente estructura y funcionamiento del sistema tributario dominicano.

CAPÍTULO III. REGULACIÓN DE LA INFORMALIDAD EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

3.1 Identificación de los sujetos del comercio informal

La economía informal comprende más de la mitad de la mano de obra mundial y más del 90 por ciento de las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) a escala mundial. La informalidad es una característica importante de los mercados laborales del mundo. Hay millones de unidades económicas en funcionamiento y cientos de millones de trabajadores que procuran ganarse la vida en condiciones de informalidad (Sepúlveda 2019).

La expresión «economía informal» abarca una enorme diversidad de situaciones y fenómenos. En efecto, la economía informal se manifiesta en formas variadas en las distintas economías y dentro de cada una. Los procesos y las medidas de

formalización destinados a facilitar la transición a la formalidad necesitan ajustarse a las circunstancias específicas que enfrentan las unidades económicas o los trabajadores de diversos países y categorías.

El trabajo en la economía informal a menudo se caracteriza por estar enmarcado en lugares pequeños o indefinidos, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, falta de competencias y escasa productividad, ingresos bajos o irregulares, horarios de trabajo prolongados y falta de acceso a la información, los mercados, la financiación, la formación y la tecnología.

En la economía informal, los trabajadores no están reconocidos, registrados, regulados ni protegidos por la legislación laboral ni la protección social. Entre las causas de base de la informalidad se incluyen elementos relacionados con el contexto económico, los marcos jurídicos, normativos y políticos, y ciertos determinantes de nivel microeconómico, como bajo el nivel de educación, discriminación, pobreza y —como se mencionó anteriormente—falta de acceso a recursos económicos, a la propiedad, a los servicios financieros y de otra índole, como también a los mercados.

La elevada incidencia de la economía informal constituye un desafío enorme para los derechos de los trabajadores y las condiciones de trabajo decentes, y también tiene un impacto negativo en las empresas, los ingresos públicos, el ámbito de acción de un gobierno, la congruencia de las instituciones y la competencia justa (Sepúlveda 2019).

La Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la Conferencia Internacional del Trabajo (2002) fue un hito en el enfoque integrado de la OIT en cuanto a la informalidad. La Resolución aclaró que el término «economía informal»

se refería a «todas las actividades económicas realizadas por los trabajadores y unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— no están cubiertas, o lo están en forma insuficiente, en los sistemas formales».

Dicha descripción fue ratificada 13 años después mediante la Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm.204) , en la que se aclara, además, que el término no abarca las actividades ilícitas, y que la expresión «unidades económicas» de la definición hace referencia a las unidades que a) emplean mano de obra; b) corresponden a personas que trabajan por cuenta propia; y c) funcionan como cooperativas y unidades de economía social y solidaria. La Recomendación núm. 204 constituye un hito histórico para el mundo del trabajo, pues se trata de la primera norma internacional que se centra exclusiva y totalmente en la economía informal.

Para promover el trabajo decente, es necesario aplicar una estrategia integrada y de amplio alcance que abarque una gama de áreas de políticas e involucre a un amplio número de actores institucionales y civiles de la sociedad para eliminar los aspectos negativos de la informalidad. Asimismo, es necesario que la estrategia preserve el considerable potencial de generación de empleos e ingresos de la economía informal, y que promueva la protección e incorporación de trabajadores y unidades económicas de la economía informal a la economía general.

Tras la adopción de la Recomendación núm. 204, el Consejo de Administración de la OIT adoptó, en su 325.ª sesión, una estrategia de implementación articulada en torno a cuatro componentes interrelacionados, a saber: 1) una campaña promocional de concienciación y defensa; (2) desarrollo de capacidad entre los mandantes tripartitos; 3) desarrollo y divulgación de conocimientos; y 4) cooperación y alianzas internacionales. La estrategia de formalización desarrollada bajo la

anterior «esfera de importancia decisiva» (o ACI, por sus siglas en inglés) puede resumirse de esta manera: (Sepúlveda 2019).

La informalidad se aborda directamente en solo una meta de los ODS, la 8.3: «Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a los servicios financieros».

Sin embargo, en forma indirecta, muchas otras metas de los ODS centradas en la pobreza (ODS 1), la igualdad de género (ODS 5), la reducción de la desigualdad (ODS 10), las instituciones (ODS 16) y las alianzas (ODS 17) son de interés para la informalidad y se beneficiarían mediante programas orientados a la gradual formalización de la economía informal. No hay dudas de que la aspiración central de la Agenda 2030 de que nadie se quede atrás tiene gran significación para los miles de millones de trabajadores en la economía informal de todo el mundo. Será crucial abordar los déficits de trabajo decente que afectan a la economía informal de modo tal que los trabajadores en esta situación tengan una probabilidad de salir de su condición de trabajadores pobres.

El trabajo de la OIT en la formalización de la economía informal está sujeto a un resultado específico en materia de políticas; no obstante, en la práctica, se relaciona con todos los demás resultados, con todas las unidades técnicas de la Oficina y con todas las áreas temáticas de la presente publicación «La OIT debería valerse de su mandato, estructura tripartita y competencias para abordar los problemas que plantea la economía informal. El enfoque basado en los déficits de trabajo es particularmente encomiable, y debería seguir adoptándose. El enfoque de la OIT tendría que reflejar la gran variedad de situaciones que se dan en la economía

informal y sus causas subyacentes. También debería ser global y abarcar la promoción de los derechos, el empleo decente, la protección social y el diálogo social. Asimismo, debería centrarse en ayudar a los Estados Miembros a abordar cuestiones relacionadas con la gobernanza, la creación de empleo y la lucha contra la pobreza. La OIT debería tomar en consideración las dificultades conceptuales que se derivan de la gran diversidad de la economía informal» (Sepúlveda 2019).

El hecho de que la economía sea informal obedece a que los sistemas formales, como las leyes y reglamentaciones, no se aplican, no se observan o no son aplicables total o parcialmente. Por lo tanto, un elemento clave del trabajo de la OIT tendiente a la formalización de la economía informal consiste en procurar una mejora gradual del marco jurídico y de cumplimiento de la ley y las normas internacionales del trabajo.

La proporción de las mujeres en la economía informal no agrícola coincide con la de los hombres, pero difieren las ocupaciones: muchas mujeres trabajan como vendedoras callejeras, trabajadoras domésticas no registradas, trabajadoras familiares no remuneradas o trabajadoras manuales en fábricas informales. Además, afrontan más específicamente algunos otros factores propios de la informalidad, tales como la discriminación o la falta de acceso a recursos económicos, a la propiedad, y a servicios financieros o de otra índole; asimismo, afrontan una mayor necesidad de combinar responsabilidades familiares y laborales. Por lo tanto, es importante diseñar estrategias de formalización tomando en cuenta específicamente el género.

Habitualmente, los operadores y trabajadores de la economía informal no pertenecen a organizaciones (formales) de trabajadores y empleadores, por lo que a menudo son excluidos de las instituciones formales para el diálogo social. Sin embargo, en los últimos años, los sindicatos y las organizaciones empresarias de diversos países comenzaron a hacer contacto con la economía informal y crearon

«ventanas» o categorías de afiliación especiales. De igual modo, los trabajadores y operadores de la economía informal frecuentemente establecen sus propias organizaciones, asociaciones y cooperativas a fin de resguardar sus intereses y generar economías de escala.

Los trabajadores y operadores de la economía informal que participan en actividades nocivas o peligrosas, como la recolección de basura, pueden beneficiarse de programas que procuren combinar la protección o rehabilitación del medio ambiente con la mejora de las condiciones de trabajo.

Según Alter Chen (2018) menciona que las cuatro perspectivas teóricas de la informalidad son: la dualidad, que reflexiona en la inexistencia de relación entre la economía formal y la informal, así como la nula competencia entre ambas, ya que la productividad de las empresas informales es menor al de las formales. En cambio, para la perspectiva estructuralista, entre el sector informal y formal existe una relación.

Al tratar de disminuir sus costos las empresas formales capitalistas contratan personal informal. El enfoque legalista, en este los microempresarios deciden formar parte de la informalidad para evitar altos costos, esfuerzos y tiempo. Por último, en la perspectiva voluntarista la informalidad existe, porque los empresarios realizan un análisis racional del costo-beneficio, al esquivar las reglas, pagar impuestos y los costos.

A continuación, se exponen aspectos conceptuales de la economía informal, el cual involucra su proceso evolutivo y dinámico como un fenómeno de estudio importante del entorno social-económico. En este sentido, también se tratará su definición inicial y actual que ha dado a la controversia fiscal de este sector.

3.2 Conceptos antecesores e incluidos en la economía informal

Los términos antecesores de la economía informal fueron el del sector informal por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 1993 y por el concepto del empleo informal (López 2019).

De acuerdo con la CIET (1993) el sector informal es:

“un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo - en los casos en que existan - se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales”. (p. 2)

El empleo en el sector informal puede implicar aspectos no favorecedores para el trabajador y el sistema, pues es carente de acceso a circuitos financieros, organización productiva, el trabajador presenta limitación o deficiencia en las actividades el cual está sujeto a un número de actividades mecánicas, no cuenta con protección jurídica respecto a la relación laboral con el patrón (lo que permite mucho descontrol para efectos de la recaudación de la contribución), propiedad familiar de las empresas, empleo de la fuerza del trabajo sin jornada u horario establecido, poco capital y baja remuneración, sin participación en el PIB entre otras (Rincón 2018).

El empleo informal se reduce en tiempo de crecimiento económico y se incrementa en épocas de crisis (Banco de México, 2021; Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe FORLAC/Organización Internacional del Trabajo OIT, 2014).

En el estado mexicano la informalidad laboral es comprendida como el:

“conjunto de actividades económicas realizadas por los individuos que, por el contexto en que lo hacen, no pueden invocar a su favor el marco legal o institucional que corresponda, mientras que la ocupación informal considera todo el espectro de modalidades ocupacionales, ya sea dependientes o independientes, sobre las que gravita esta circunstancia” (INEGI, 2014, p.10).

3.3 Concepto de economía informal

Este tema vierte interés, toda vez que en un contexto carente de oportunidades laborales y de trabajo formal un número cada vez mayor de personas se auto emplea (Rivera Huerta y Sánchez Rodríguez, 2018) ejecutando diversas actividades informales como el ambulante, taxista, peón de campo, entre otros.

Para el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado-CEESP la economía informal concierne de forma exclusiva toda actividad lícita e igualmente no registrada, o parcialmente, en las cuentas nacionales y el sistema fiscal (Chavarría Puga y Chavarría Santibáñez, s/f).

Hart (1973) distingue entre lo formal (empleo asalariado) e informal (empleo por cuenta propia) a partir del sector no estructurado. En lo concerniente al sector informal señala su fácil acceso, determinada por bajos capitales y pocos requisitos de capacitación. Al respecto, habría que considerar a empresarios que no están en

la formalidad, y que no necesariamente están bajo la subordinación de un empleador, sin embargo, son las bases para poder realizar un planteamiento futuro sobre la definición actual de economía informal.

La Organización Internacional del Trabajo-OIT (1972, 2015) definió este segmento como actividad económica desarrollada por trabajadores y unidades económicas no cubiertos o lo están de forma insuficiente bajo los aspectos legislativo y práctico por acuerdos formales.

En el 2002 la OIT define a la economía informal como “todas las actividades que, en la legislación o la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes” (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2003, p. 5).

La terminología de economía informal se refiere al “concepto general de informalidad que incluye tanto las relaciones de producción como las relaciones de empleo” (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2002, p. 138). Es decir, ya se definen las dos dimensiones de la economía informal, por un lado, el empleo además de las peculiaridades de las empresas (Alter Chen, 2007).

Con base a Lafuente Ibáñez et. al. (2018) el conocimiento respecto a la economía informal responde una mejor determinación del PIB, así como del empleo, regularmente predominan actividades económicas de pequeña escala. Otra distinción conceptual de economía informal es el descrito por Jiménez Martínez (2012) el cual lo asocia con la economía subterránea, comercio ilícito, economía al margen de la ley o no regulada.

Portes y Haller (2004) lo conceptualizan como la actividad económica que genera riqueza y que no es registrada en el PIB del país, también denominada economía subterránea, economía irregular, economía negra.

El cálculo del PIB contiene los datos formales de la economía, por lo que, la información de las empresas que no facturan, ni pagan impuestos, así como los trabajadores que desempeñan sus funciones en estos negocios informales sin seguridad social, no son contempladas en este cálculo. Generalmente la informalidad en los países emergentes incluye entre un 25% y 30% del PIB (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica [GAFILAT], 2020).

En el caso de México en el 2014 llegó hasta el 23.10% y por el periodo del 2016 a 2018 se mantuvo en 22.60%, no así para 2019 que alcanzó un 23 % (INEGI, 2019). El 77.0% del PIB, o sea 77.5 de cada 100 pesos, fue generado por el sector formal y 23.0 pesos derivó de la economía informal (Gaceta económica, 2020).

Se entiende entonces a la economía informal, subterránea o no registrada como el conjunto de actividades productivas realizada al margen de la normativa, no regularizadas o reglamentadas con base a las disposiciones legales y administrativas en cualquiera de los niveles de gobierno (sanitarias, comercio, fiscal). Una de las principales características de la economía informal es que genera ingresos evasores del gravamen, debido a no estar registrados ante el fisco, no son sujetos de ningún impuesto.

Por otro lado, la informalidad se concibe como el “conjunto de actividades económicas realizadas por los individuos que, por el contexto en que las realizan, no pueden invocar a su favor el marco legal o institucional que corresponde a su inserción económica” (Ibarra-Olivo et al., 2021, p. 12).

3.4 Estrategias para incentivar que los Precontribuyentes se registren

El Departamento de Educación Tributaria de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) es el área responsable de planificar, coordinar, gestionar y supervisar las labores realizadas para la promoción de la cultura tributaria nacional. De igual forma, el departamento crea y desarrolla programas de orientación, educación y conciencia tributaria de los actuales y futuros contribuyentes, trabajando bajo el lema: "Educando por una Ciudadanía Fiscalmente Responsable" (Mejía 2019).

La Sección de Educación a Contribuyentes que es la encargada de coordinar y organizar las actividades de capacitación y orientación dirigidas a contribuyentes, estudiantes y docentes universitarios y público en general. Es responsable, además, de la elaboración de programas educativos e informativos sobre temas tributarios. Como apoyo a estas actividades y programas de formación, la Sección de Recursos Didácticos elabora y actualiza los materiales informativos y educativos en formato digital e impreso, representando estos recursos y herramientas un reforzamiento de los temas abordados en las capacitaciones.

La Sección de Educación a Precontribuyentes es la responsable de coordinar las actividades educativas y elaborar los materiales lúdico-educativos para estudiantes y docentes de los niveles primarios y secundarios, en los centros públicos y privados, campamentos, ferias educativas y culturales a nivel nacional.

En busca de fortalecer el alcance de la educación tributaria en las escuelas, liceos, colegios y universidades del país, hemos desarrollado alianzas estratégicas con entidades estatales y privadas vinculadas al sector educación, dentro de las que podemos mencionar:

El Ministerio de Educación (MINERD) es el primer aliado para el logro de la inclusión de los contenidos de Educación Tributaria en el Diseño Curricular, en las asignaturas de Educación Moral y Cívica y Ciencias Sociales. Por medio del Convenio firmado en el año 2007, se incluye la capacitación y acompañamiento de los docentes, la elaboración y entrega de guías pedagógicas y didácticas por nivel académico, para estudiantes y docentes.

Asimismo, a través de la Resolución No. 464 2004, se oficializa el Bachillerato Técnico en Administración Tributaria como respuesta a la necesidad de crear Auxiliares Técnicos Medios y una mayor conciencia tributaria entre los contribuyentes. En la actualidad contamos con más de 180 Bachilleratos Técnicos a nivel nacional que imparten contenidos tributarios en las aulas.

En busca de fortalecer el alcance de la educación tributaria en los colegios y universidades del país, hemos desarrollado alianzas estratégicas con entidades estatales y privadas vinculadas al sector educación, dentro de las que podemos mencionar:

La firma de acuerdos con estos organismos surge con la intención de encaminar acciones de acercamiento que la institución realiza con las universidades del país, esto como una forma de afianzar el compromiso con la educación superior en los aspectos impositivos de los futuros profesionales, así como también promover una actitud consciente frente a las obligaciones tributarias que se derivan del ejercicio profesional y empresarial.

El principal objetivo es unir esfuerzos para la realización de actividades académicas, curriculares y extracurriculares dirigidas a docentes, estudiantes de grado y de postgrado de las diferentes carreras, así como cursos y talleres para contribuyentes

y emprendedores. Todo esto atendiendo a las necesidades de formación y capacitación de los mismos.

El departamento cuenta con una Red de Especialistas Tributarios y Educadores (RETRIBUYE), los cuales integran el grupo de facilitadores de la DGII, encargados de suplir la demanda de capacitación e información de contribuyentes y público en general. Esta red integra al personal técnico de la institución, en su calidad de expertos en el área de impuestos, cumpliendo la función de agentes promotores y multiplicadores.

3.4 Neutralidad del Impuesto

Entre las características deseables de un sistema tributario, acostumbra destacarse la equidad, la neutralidad y la simplicidad y, como desafío clásico para la composición de ese sistema, el logro de la suficiencia de los ingresos que él debe generar atendiendo a la mejor combinación de las tres características señaladas. La equidad se relaciona con la distribución de la carga tributaria y significa observar la capacidad contributiva de quienes reciben la incidencia de los impuestos.

En este tema se suelen diferenciar dos aspectos: la equidad vertical, que consiste en que los individuos reciban un tratamiento diferencial en la medida que presenten un nivel desigual de capacidad contributiva, mayor carga tributaria relativa cuanto mayor capacidad contributiva, y la equidad horizontal, que se configuraría cuando sobre los individuos con idéntica capacidad contributiva incide igual carga tributaria (A. Hernández 2019).

La equidad vertical, significa otorgar una función redistributiva a la tributación. Una forma de evaluar los efectos redistributivos de un sistema tributario es observando

el sesgo regresivo o progresivo de cada tributo que lo compone y del propio sistema como un todo. A veces, la estructura de las recaudaciones por tipo de tributo presenta una prevalencia de la participación de los impuestos generales al consumo, siendo que a este tipo de tributos se los caracteriza generalmente como regresivos.

Preocuparse con la equidad del sistema tributario no significa desconocer la importancia del gasto público, en cuanto a los efectos redistributivos que con él se pueden lograr. Sin embargo, cabe señalar que parecería exagerada e irrealista la mención recurrente de la mayor potencialidad redistributiva del gasto público, especialmente cuando con ello se pretende justificar la despreocupación con la función redistributiva de la tributación o, peor aún, la regresividad de los tributos.

La equidad fiscal, en todo caso, debe evaluarse en términos de la incidencia neta que tiene para los distintos segmentos de la población, por nivel de ingresos, el conjunto de acciones tanto tributarias como de gasto público. Así, la distribución social del gasto público podría resultar favorable a los grupos de menores ingresos, pero, si éste está financiado con una tributación regresiva, como saldo final, se obtendrá un impacto menor en términos de redistribución.

Esto último, justifica que también se contemplen aspectos vinculados con la distribución equitativa de la carga tributaria para alcanzar plenamente los efectos redistributivos que se propongan las acciones fiscales. Más aun, sería ilógico que la política de gasto público tuviera que dedicar grandes esfuerzos a la reparación de la inequidad con que ha sido distribuida socialmente la carga tributaria.

La neutralidad de la tributación significa propiciar una mayor eficiencia económica al atenuar los efectos de los tributos en la asignación de recursos. Se trata de restar peso a las consideraciones de naturaleza tributaria en las decisiones de los agentes económicos, pasando a regir con menores interferencias los mecanismos de

mercado en la formulación de esas decisiones, lo que evitaría que se generen distorsiones.

Sin duda, la neutralidad de los sistemas tributarios en beneficio de una más eficiente asignación de recursos es el tema de naturaleza extra-fiscal que tuvo más peso en la orientación de las reformas tributarias realizadas en el marco de los programas de ajuste estructural de fines de los 80 y principios de los 90.

Actualmente, y en mayor medida en el futuro próximo, otro tema referente a la neutralidad que suscita interés es el relativo a la neutralidad externa. Encontrándose la casi totalidad de los países incurso en procesos de integración económica, se plantea la necesidad de impulsar mecanismos de armonización tributaria que permitan compatibilizar entre sí los sistemas tributarios de los países partícipes en aquellos procesos, de manera que se evite que divergencias o asimetrías entre esos sistemas, produzcan efectos distorsivos sobre las condiciones de competencia y sobre la localización de las inversiones.

Por otra parte, más allá de los procesos regionales de integración, la apertura generalizada de las economías emergente de la globalización, al promover un mercado de bienes y servicios cada vez más competitivo e integrado, tiene un fuerte impacto condicionante de los sistemas tributarios que hace algunos años eran diseñados, principalmente, tomando en cuenta bases económicas domésticas y sin considerar adecuadamente la movilidad de los factores, particularmente del capital (Mejía 2019).

Pocas veces se tomaba suficientemente en cuenta al promover una reforma tributaria, su posible impacto sobre la competitividad internacional de la economía

del propio país, ni tampoco se prestaba mayor atención a los regímenes tributarios vigentes o a las reformas realizadas por otros países.

Dependiendo del tipo de tributos y del grado de incidencia sobre factores de mayor movilidad, corresponde adecuarse en alguna medida a ciertos estándares predominantes en el plano internacional. Sin embargo, debería evitarse que en la búsqueda de una mayor competitividad internacional, se resignen necesarios recursos fiscales a través de la concesión de exenciones o rebajas impositivas que podrían además alentar una suerte de “guerra de incentivos”, que acabará perjudicando a todos los países.

La simplificación del sistema tributario implica, por una parte, propender a que se integre esencialmente con tributos que se apliquen sobre bases económicas que manifiesten una efectiva capacidad contributiva y que, al mismo tiempo, permitan la captación de un volumen de recursos que justifique su implantación. Por otro lado, la simplificación también está referida a la estructura técnica de los tributos y del tratamiento impositivo establecido en las normas tributarias.

Esto último estará condicionado en forma inmediata por el grado de desarrollo socio-económico del país de que se trate y, asimismo, por la capacidad de gestión de la respectiva administración tributaria. En todo caso, se trata de dotar a cada uno de los tributos de una estructura técnica que suponga transparencia, en el sentido de que permita el cabal conocimiento de las obligaciones de él emergentes además de economicidad, tanto en los procedimientos requeridos para el cumplimiento por parte de los contribuyentes como para el control del mismo por parte de la administración tributaria.

Un aspecto vinculado a la simplificación que no ha sido suficientemente atendido hasta el presente, es el referente a la descentralización y coordinación fiscal. En muchos países se aplican tributos a distintos niveles de gobierno (especialmente en los que cuentan con una estructura federal), o participa en la administración de tributos más de un organismo a un mismo nivel de gobierno. Esto determina la necesidad de promover una acción coordinada de los diferentes organismos de administración tributaria, que simplifique y facilite el cumplimiento de las obligaciones para los contribuyentes y que, además, permita establecer mecanismos de cooperación entre esos organismos.

La suficiencia del sistema tributario se vincula a su capacidad de recaudar una magnitud de recursos adecuada para financiar las acciones del Estado cuyo coste se entiende que debe ser socializado, sea por tratarse de la producción de bienes públicos que no admiten la aplicación del principio de exclusión, sea por determinaciones de naturaleza política. Para que el sistema tributario pueda cumplir con ese requisito de suficiencia debe estar provisto de tributos que presenten características de generalidad (Santos 2018).

Esa generalidad estará determinada por la naturaleza y amplitud de las bases económicas y de los sujetos contemplados y por las exenciones, objetivas y subjetivas, que se establezcan en los tributos. Además de la generalidad, en el sentido antes definido, la suficiencia del sistema tributario dependerá también de otros dos factores: el nivel y estructura de las alícuotas y la eficacia con que se aplique ese sistema. El nivel y estructura de las alícuotas está sujeto a limitaciones impuestas por aspectos estructurales del país de que se trate, por ejemplo, por los niveles y distribución de los ingresos.

Por otra parte, el simple incremento de la alícuota de un impuesto no significa un incremento correlativo en su recaudación. Por el contrario, al elevarse las alícuotas

se puede llegar a un punto de inflexión que determinará la disminución de los ingresos producidos por el impuesto, ante la contracción promovida por éste en la base económica sobre la que pretende incidir. Esto, sin dejar de tomar en cuenta los estímulos a la evasión que se derivan de las altas alícuotas y de los efectos de desincentivo que pueden tener sobre el trabajo y la inversión.

La eficacia con la que se aplique el sistema tributario dependerá de la capacidad de gestión de las respectivas administraciones en las funciones de recaudación, fiscalización y cobro de los tributos. Esa eficacia determinará en último término hasta qué punto se identifica el “sistema tributario legal” con el “sistema tributario real o efectivo”. Los objetivos propuestos por las normas tributarias no se alcanzan simplemente con su promulgación, sino a través de su efectiva aplicación. En este aspecto cabe resaltar la íntima interrelación existente entre la política y la administración tributaria.

El sistema tributario adecuado para un determinado país no se deriva apenas de variables de naturaleza económica o política, sino también de la capacidad de gestión existente, o al menos potencial, de la respectiva administración. Esto hace que el formulador de la política tributaria, si bien debe considerar en sus opciones los postulados de la teoría económica y de la técnica tributaria en cuanto a las ventajas y desventajas de los distintos impuestos, al mismo tiempo debe tomar en cuenta la capacidad de gestión existente o potencial de la respectiva administración tributaria para aplicarlos eficazmente.

3.5 Formas de Incentivar el registro a los sujetos del Sector Informal

En la medida en que los trámites de registro para los sujetos del sector informal disminuyan, para el supuesto de pago de impuestos, este resultará en mayor

cuantía para las finanzas del sujeto activo. Las formas que se proponen para registrar a los sujetos que realizan el comercio de manera informal, podrían ser:

A través de barridos de calles, es decir, se deberá ir negocio por negocio, puesto por puesto, para verificar que ya se encuentren registrados ante el RFC, y en el caso que no sea así, tomar los datos y levantar un censo para realizar la inscripción del mismo ante el SAT, la cual se podría llevar de la siguiente manera: efectuar encuestas en las principales zonas comerciales, áreas industriales, en tianguis preestablecidos, mercados sobre ruedas, y por último en las zonas habitacionales, así se identificaría a los posibles contribuyentes que aún no se encuentran registrados ante la base de contribuyentes (Sepúlveda 2019).

También podría realizarse el registro de los potenciales contribuyentes de este sector, a través de los archivos de datos que se tengan en las cámaras empresariales, tomando así dicha información de esos organismos, y de esta manera verificar cuales aún se encuentran vigentes para que posteriormente se den de alta ante el SAT.

A través de las empresas establecidas que se les obligue a verificar aquellos clientes que realizan compras de manera continua y solicitar el alta ante el SAT para confirmar que estén efectuando el cumplimiento tributario, así como una opinión de dicha autoridad de que están al corriente en sus obligaciones fiscales.

Tomando como base la reforma fiscal para 2014, se puede hacer un comentario inicial, en el sentido de que la misma al mes de julio de 2014, ha tenido un efecto negativo, debido a que los contribuyentes que se pretende incorporar a la formalidad están teniendo un sinnúmero de inconvenientes, verbigracia la determinación y entero de sus impuestos.

Por lo que se creó una plataforma informática sumamente complicada, siendo que la mayoría de este tipo de contribuyentes no tiene acceso a una computadora, por lo tanto lo que la autoridad pretende que llene una serie de formatos es casi imposible, dado que aparte de tener conocimientos de informática y manejo de sistemas computacionales, se debe tener la certeza de qué se debe incluir en dichos formatos, ya que si algún contribuyente llegara a tener algún dato erróneo, esto pudiera desencadenar un sanción pecuniaria, resultando entonces más caro que el propio impuesto que debería pagar.

Hasta hace algunas décadas, los formatos mediante los cuales se pagaban los impuestos en México, considero que tenían una mejor estructura y no había pauta para cometer errores, ya que se contaba con cuadros en los cuales se sumaban o totalizaban los importes utilizados por lo que había más certeza jurídica de que su determinación era correcta; posteriormente se fueron modificando hasta llegar hace algunos años a los formatos que se conocieron como 1D esto para los pagos provisionales.

Las formas oficiales de declaraciones anuales 2, 6, 8, etc., hasta llegar a los programas electrónicos que actualmente se utilizan, y que en la mayoría de los casos debes contar con un equipo de cómputo de punta para que puedas acceder a dichos sistemas y así poder presentar las declaraciones mensuales, informativas, anuales y ahí es donde se encuentra uno de los problemas ya que muchos de los contribuyentes que se pretenden incluir a la formalidad no cuentan con dichos recursos para poder solventar tales obligaciones.

Ahora bien, en lo referente a la apertura comercial internacional, ocurrida en los 90's, se marcaba la pauta para una mejoría de la economía, y el gobierno de aquel entonces tuvo que realizar cambios estructurales de gran importancia, de tal manera

que el efecto resultante fuera en beneficio del país, pero la idea no fue crear más impuestos, ni ampliar las tasas tributarias, si no lo contrario, tal como lo expresa Ismael Gómez Gordillo,¹ ya que comenta lo siguiente:

“Cabe recordar el doble reto que enfrentaba en su inicio la presente Administración. Por una parte, era necesario promover cambios a la legislación fiscal que permiten a la economía mexicana ser más competitiva en un entorno de creciente apertura, y por otra, era necesario culminar con éxito el proceso de estabilización de la economía.

Si bien estos objetivos hubieran parecido, en principio, incompatibles, hoy podemos afirmar que ambos han sido alcanzados con buen éxito.

Así, mientras que se han eliminado varios impuestos las tasas de otros han sufrido reducciones significativas, los ingresos fiscales se han fortalecido, reduciendo así la necesidad de recurrir a un financiamiento inflacionario del gasto y, por tanto, creando condiciones más estables que propician mayor inversión y crecimiento económico.

Los dos objetivos antes expuestos, es decir, mejorar la competitividad de las empresas mexicanas y fortalecer las finanzas públicas, se ha logrado a través de una serie de medidas para reducir la evasión fiscal y elevar el número de contribuyentes registrados.

Esta estrategia, a su vez, ha redundado en un sistema fiscal más equitativo, pues la carga fiscal se reparte entre un mayor número de contribuyentes, y también más eficiente, pues los diferenciales en cargas fiscales efectivas se han reducido

significativamente. Este último elemento ha sido de crucial importancia para que la economía mexicana respondiera ágilmente a la apertura comercial, ya que el efecto de ésta hubiera sido parcial de haberse mantenido la “protección fiscal” de algunos sectores.

La reducción en la evasión fiscal y el aumento en el número de contribuyentes, que entre 1988 y 1993 más que se duplicó para el caso de personas morales y físicas con actividad empresarial, permitieron no sólo elevar los ingresos tributarios, sino, además reducir la carga fiscal de los contribuyentes cumplidos hasta 50% en el mismo periodo”.

Como bien se observa las tendencias que se toman para el sistema tributario en el país, de bajar las tasas impositivas, redundando en una mayor recaudación, aunado a esto de que se amplíe la base de contribuyentes, disminuyendo también los beneficios a algunos sectores o regímenes fiscales específicos, para el ejercicio de 2014.

Como se ha comentado se hicieron algunos cambios “importantes” al sistema tributario en nuestro país, sólo que no se tomaron en cuenta diversos factores tanto internos como externos, esto es que actualmente se considera-aunque no reconocida por el propio gobierno- hay recesión en nuestro país, por lo que las condiciones económicas para muchos no es la más apta para incrementarles las tasas impositivas en casi un 17% es decir a las personas físicas se les incrementó de tener una tasa del 30% aumentó al 35%, y para aquellos contribuyentes de menores ingresos, el cambio fue radical, ya que, de tan sólo presentar un pago mediante una cuota, ahora tiene que cumplir con una serie de requisitos, formatos, información, cálculos etc., que los tiene sumamente desconcertados y agobiados, y por tanto, la tendencia es en términos generales de inconformidad e incertidumbre jurídica, ya que prefieren presentar su baja ante el SAT, que dar cumplimiento con todo este embrollo fiscal.

Para constatar lo anterior, se pone de relieve lo manifestado en un artículo del Heraldo de Aguascalientes, 2 del día 01 de abril de 2014, el cual de manera literal expresa lo siguiente: “La Secretaria de Hacienda no ha entendido el mensaje de la mal llamada Reforma Fiscal, pues el cambio de REPECOS a facturación electrónica, le ha representado una caída en la recaudación del 9 por ciento, y el que más de 100 mil pequeños contribuyentes en todo el país, se hayan dado de baja, por lo que urge un cambio al respecto, señaló el presidente del Centro de Innovación Empresarial, Salvador Esqueda Esqueda.

Dijo que además a quien no cumpla, al vencerse el plazo este lunes, se le impondrá una multa de 27 mil pesos, lo que orillará a no pagar impuestos. “En Aguascalientes hay alrededor de 140 mil REPECOS, y seguramente ni la mitad ha cambiado de régimen fiscal, por desconocimiento, por falta de equipo y por falta de tiempo, y tacto del SAT”.

Calificó el asunto como un problema grave para los empresarios y para la propia autoridad, pues la caída en la captación de impuestos y en el número de pequeños contribuyentes inscritos al padrón, es una clara señal de que no estamos preparados, “se equivocó la autoridad para buscar las formas de recaudar más, nosotros siempre hemos dicho que se amplíe el padrón y se den facilidades, pues es muy difícil poder tributar así como actualmente está planteado”.

“Además, se les está poniendo una multa de 27 mil pesos si no se cambiaron a la facturación electrónica, y con esta situación en lugar de ampliar el padrón, lo van a reducir, y vamos a salir con la misma de siempre, cargarle más a los cautivos”. Manifestó que Hacienda y los legisladores están a tiempo de cambiar esa situación y ofrecer facilidades para el pago de impuestos, “ya es momento de que reconozcan que se equivocaron”.

Consideró que la autoridad fiscal debería tomar el asunto a la inversa, dar facilidades a los contribuyentes para que tributen más, pagando poco, y bajo un esquema más sencillo, pues si los REPECOS venían cumpliendo con la autoridad, ahora los están obligando a irse a la informalidad.

En Aguascalientes se calcula que existen más de 140 mil REPECOS, “y es momento que no sabemos cuántos han migrado al nuevo sistema fiscal, y cuántos no, por ello, consideró que los problemas para los pequeños contribuyentes se complicarán a partir de estos días”.

En ese sentido, lamentó que muchos micros, pequeños y medianos se vayan a ir a la informalidad, sobre todo que la propia Secretaria de Hacienda reconoce que ya se dieron de baja más de 100 mil en todo el país, y que los ingresos fiscales se cayeron en un 9 por ciento.

Destacó que los REPECOS si quieren pagar impuestos, pero actualmente el mecanismo es complicado para la tienda de la esquina, para el pequeño “changarro”, por ello sería prudente extender el plazo o de plano ofrecer nuevos mecanismos sencillos para el cumplimiento con Hacienda.”

Derivado de lo anterior, y por otros puntos comentados durante toda esta investigación, se hace necesario que la propuesta que se pretende sea lo más sencilla y práctica, para que pueda alcanzar los objetivos previstos de este estudio, los cuales son incrementar la base de contribuyentes y que éstos aporten conforme a su capacidad contributiva, en específico aquellos que se encuentran en el comercio informal, ya que existe una cantidad importante de personas que pudieran incluirse a la formalidad para compartir la carga tributaria del país y soportar los gastos generados por vivir en sociedad.

3.6 Régimen simplificado de Tributación

Es un régimen simplificado para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los Contribuyentes, ya sean estos Personas Jurídicas o Personas Físicas, que cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento No. 265-19.

Las principales ventajas que ofrece el RST son:

1. No tienen que enviar sus compras y ventas mensuales a través de los formatos de envío de datos (606, 607, 608, entre otros) establecidos por Impuestos Internos.
2. No tienen que pagar anticipos del Impuesto Sobre la Renta (ISR).
3. No tienen que pagar el Impuesto a los Activos, siempre que los mismos estén relacionados con su actividad económica.
4. Disponen de acuerdo de pago automático para el pago de sus impuestos.
5. Formularios de declaración anual simplificados para ITBIS e ISR.

No podrá acogerse o mantenerse en el régimen si cumple con una de las siguientes características:

Si tiene beneficios por leyes de incentivo fiscal.

Si tiene algún socio o accionista que sea Persona Jurídica, o que resida en el exterior.

La Persona Física o Jurídica, así como sus accionistas, con participación accionaria en una o varias sociedades, cuyo límite de ingresos de forma consolidada exceda el tope máximo para acogerse.

Si es Persona Jurídica y tiene registrado inmuebles que no pertenezcan a su actividad comercial.

La Persona Física o Jurídica que se encuentre en incumplimiento de deberes y obligaciones frente a Impuestos Internos.

La Persona Física o Jurídica que oculte o simule ingresos, compras o importaciones.

La Persona Física o Jurídica que incumpla los requisitos de ingreso y permanencia al RST.

Si la actividad económica registrada en el RNC o llevada a cabo en los hechos, consiste en:

- a) Construcción de bienes raíces.
- b) Fabricación de cigarrillos, combustible o bebidas alcohólicas.
- c) Prestación de servicios de seguros, telecomunicaciones, financieros, administración de fondos de pensiones, intermediación de valores.
- d) Producción de espectáculos públicos.
- e) Administración de patrimonios autónomos, incluyendo dichos patrimonios autónomos.

La solicitud puede realizarse a más tardar sesenta (60) días antes del último día laborable de febrero. Impuestos Internos comunicará al contribuyente la aceptación o rechazo de la solicitud dentro de los 15 días laborables posteriores a su solicitud. Los Contribuyentes acogidos al RST por Ingresos deberán remitir una declaración simplificada de los ingresos obtenidos en el formato que disponga Impuestos Internos.

En el caso de los Contribuyentes acogidos al RST por Compras, Impuestos Internos pondrá a su disposición la declaración correspondiente. Fecha Límite de declaración: la declaración anual deberá ser presentada por el Contribuyente acogido al RST, en

ambas modalidades, a más tardar el último día laborable del mes de febrero del año subsiguiente al del ejercicio fiscal declarado.

CONCLUSIONES

La conclusión sobre la informalidad como obstáculo del sistema tributario dominicano durante el período 2020-2023 podría enfocarse en varios aspectos clave:

A pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades fiscales y gubernamentales, la informalidad en el sistema tributario dominicano sigue siendo un desafío importante durante el período analizado. Esta persistencia puede atribuirse a una variedad de factores, incluyendo la complejidad del sistema tributario, la falta de cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de ciertos contribuyentes y la presencia de economía subterránea.

La informalidad tiene un impacto negativo en la recaudación fiscal del país, ya que reduce los ingresos del gobierno y limita la capacidad de financiar programas y políticas públicas esenciales. La evasión fiscal y el comercio informal privan al Estado de recursos necesarios para invertir en infraestructura, educación, salud y otros servicios públicos.

La informalidad también plantea desafíos en términos de equidad y justicia fiscal. Los contribuyentes informales pueden evadir sus responsabilidades fiscales, lo que aumenta la carga tributaria para aquellos que cumplen con sus obligaciones, contribuyendo así a la desigualdad económica y social en el país.

Para abordar efectivamente la informalidad en el sistema tributario dominicano, se requiere una combinación de medidas integrales que incluyan reformas legislativas, fortalecimiento institucional, educación tributaria y fomento del empleo formal. Estas medidas deben ser diseñadas y aplicadas de manera coordinada y sostenida a lo largo del tiempo para lograr resultados significativos.

La lucha contra la informalidad en el sistema tributario dominicano es un desafío complejo que requiere la participación activa y la colaboración de diversos actores, incluyendo el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional. El diálogo y la colaboración entre estos actores son fundamentales para desarrollar e implementar estrategias efectivas de combate a la informalidad.

La informalidad en el sistema tributario dominicano representa un obstáculo significativo para el desarrollo económico, la equidad fiscal y la sostenibilidad financiera del país. Abordar este desafío requerirá un enfoque integral y colaborativo que combine reformas estructurales, fortalecimiento institucional y concienciación ciudadana sobre la importancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Posterior a todo lo analizado, finalizamos concluyendo que la formación y estructuración de una cultura tributaria sólida, la cual, como la educación básica, que es mucha más efectiva desde temprana edad, jugando la educación un papel de suma importancia para el cumplimiento de las normas. No obstante, el aspecto más relevante es que la cultura individual garantiza la manifestación del conglomerado social. Cohesionando los grupos que comparten valores, creencias, principios y comportamientos en el cumplimiento de sus deberes en la sociedad.

Por lo que, una de las formas que han resultado más efectivas conforme a las experiencias de otras administraciones y que han demostrado que funcionan a los fines de combatir y reducir la informalidad en las economías, es fortalecer y afianzar la cultura tributaria, lo cual, facilita el cumplimiento de las obligaciones formales, siendo parte de los esfuerzos para asegurar la correcta recaudación de los impuestos. Afianzando los pilares y los estándares de una administración tributaria mucho más eficiente, con la cual, los contribuyentes se auto perciben mucho más identificados.

Por tanto, abordar la informalidad de la economía, entre otras cosas, facilita que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias, esto resultando, en una mayor identificación de los sujetos y reconocimiento de los deberes formales que le atañen a cada individuo de cara al estado.

Por mucho tiempo la informalidad se ha manifestado como una característica o una mancha indeleble de los sistemas tributarios más vulnerables y deficientes. Convirtiéndose este en un problema relevante y de suma importancia, que ameritade la intervención por parte del estado en razón de que es un mal que puede salirse de control y desbordarse fácilmente.

Los vendedores informales o los actores informales de la economía mal entienden su rol dentro de la economía del país, lo que afecta su motivación para formalizarse, mal entendiéndose a sí mismos como víctimas de un sistema aplastante y desconocido. Luego de analizar los datos principales sobre el fenómeno de la informalidad en la Republica Dominicana, la Administración Tributaria enfrenta un reto importante a futuro, con mirar a efficientizar las recaudaciones respecto a los impuestos nacionales, lo cual, debe ser parte central de los programas y mejoras en el porvenir en razón de implementar los mecanismos que permitan a la administración aminorar ese sector informal.

RECOMENDACIONES

En concordancia con las conclusiones antes expuestas, así como los análisis y las revisiones desarrolladas la presente investigación, es una verdad indiscutible el hecho de las problemáticas que originan la informalidad en el Sistema Tributario Dominicano, de manera tal que, con la finalidad de que la Administración Tributaria dominicana (DGII) se encuentre alineada con las estrategias internacionales para incentivar el cumplimiento tributario voluntario y reducir la informalidad se recomienda lo siguiente:

- Realizar estudios actuales que permitan profundizar en el fenómeno de la informalidad en la economía de la República Dominicana.
- Ampliar y fortalecer los programas de educación tributaria desde los niveles básicos, haciéndolo parte del programa académico regular.
- Simplificar el sistema tributario y hacerlo más comprensible para los contribuyentes puede ayudar a reducir la informalidad.
- Mejorar la capacidad y los recursos de la administración tributaria es fundamental para combatir la informalidad.
- Fomentar la creación de empleo formal mediante políticas que incentiven a las empresas a formalizarse y a los trabajadores a emplearse en el sector formal puede reducir la informalidad.

- Promover la educación tributaria y la concienciación ciudadana sobre la importancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales puede contribuir a reducir la informalidad.
- Fomentar la coordinación y la colaboración entre instituciones gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional es fundamental para abordar la informalidad de manera efectiva.
- Desarrollar políticas que promuevan la inclusión social y económica de los sectores más vulnerables de la población puede contribuir a reducir la informalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Báez, R. *Impuestos en la República Dominicana: su origen y desarrollo histórico*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU). 2018.
- Batista, F. *Derecho tributario: principios y doctrinas fundamentales*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. 2022.
- Carrasco, R. *Evolución histórica de los impuestos en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Universitaria. 2019.
- Castillo, R. *Derecho tributario: concepto y naturaleza jurídica de los tributos en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Funglode. 2018.
- Cuello, A. *Historia de la tributación en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). 2022.
- Delgado, M. *Legislación tributaria en la República Dominicana: análisis y comentarios*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Corripio. 2019.
- Gil, J. *Consecuencias tributarias del incumplimiento de obligaciones fiscales en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Universitaria. 2020.
- Hernández. *Características del sector informal en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Banco Central de la República Dominicana. 2022.
- Hernández, A. *Tributos: conceptos fundamentales y naturaleza jurídica*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Técnica Esfera. 2019.

- López, M. *El sector informal en la economía dominicana: características y tendencias*. Santo Domingo, República Dominicana: Instituto Nacional de Estadística (ONE). 2019.
- Mejía, J. *Contribución al estudio histórico de la tributación en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Editorial Nueva . 2019.
- Portes, A. *La informalidad en América Latina y el Caribe: conceptos, causas y políticas para su reducción*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2018.
- Rincón, C. *La regulación de la economía informal en el sistema tributario: análisis de casos en América Latina*. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2018.
- Rodríguez, V. *La informalidad en República Dominicana: características, causas y consecuencias*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Técnica Esfera. 2023.
- Rosario, J. *Manual de procedimiento tributario en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Universitaria. 2018.
- Santos, E. *Origen y evolución de los impuestos en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Corripio. 2018.
- Sepúlveda, J. *Regulación de la informalidad en el sistema tributario: un enfoque desde la economía y el derecho*. República Dominicana: . 2019.
- Souza, M. *Ley del Impuesto sobre la Renta comentada*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Jurídica Dominicana. 2018.
- Barnichta Geara, Edgar: *Derecho Tributario Tomo II – Santo Domingo República Dominicana*, 2011.
- Choy Zevallos, Elsa E.: *La Informalidad en los Sectores Económicos y la Evasión Tributaria en el Perú*. Perú, 2011.

Díaz Filpo, Rafael: Constitución Política – Santo Domingo, República Dominicana, 2020.

Siñani Cárdenas, José Fernando: Presión Tributaria Departamental e Informalidad. Bolivia, 2012.

Torres Huaman, Milagros Sayda: Informalidad y Evasión Tributaria en los Comerciantes del Mercado N° 1 del Distrito Depichanaki – Año 2016. Perú, Pichanaqui, 2016.