

## **INVESTIGACIÓN**

**“Ineficiencia en el cumplimiento de obligaciones impositivas por parte de los trabajadores independientes”**

La empresa Elevadores de América S.A. (ELEVA S.A.) se acercó al **Instituto OMG** con el objetivo de analizar cuales son los principales factores estructurales que generan el incumplimiento de las obligaciones fiscales en la República Dominicana, especialmente entre los contribuyentes de cuenta propia. En procura de colaborar en la mejora continua del sistema tributario, a partir del anterior análisis se diseñaron propuestas administrativas y fiscales que atacan directamente dichos factores y que buscan soluciones tangibles para aquellos contribuyentes de sectores vulnerables.

INSTITUTO  
**OMG**



# ÍNDICE

---

<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Planteamiento del problema	2
1.2 Sobre la Evasión Impositiva	2
1.3 Sesgo por el presente e inconsistencia temporal	3
<b>2. Análisis del incumplimiento fiscal en América Latina y el Caribe</b>	<b>5</b>
2.1 Situación actual de la estructura tributaria en América Latina y el Caribe	6
<b>3. Análisis del incumplimiento fiscal en República Dominicana</b>	<b>9</b>
3.1 Conceptualizando de persona física: Proveedor Informal y Contribuyente	10
3.2 Contexto del incumplimiento fiscal en la República Dominicana y su impacto en la economía	12
3.3 Factores y tendencias estructurales que inciden en el nivel de incumplimiento fiscal de los proveedores independientes	16
Factor 1. Informalidad en el mercado laboral	16
Factor 2. Nivel educativo	22
Factor 3. Evasión fiscal y la Subdeclaración Fiscal	24
Factor 4. Alta participación de inmigrante en el sector informal	26
<b>4. Políticas y medidas fiscales para reducir el incumplimiento fiscal de los proveedores independientes</b>	<b>27</b>
4.1 Políticas fiscales implementadas a nivel regional	28
4.2 Reformas legales y administrativas en República Dominicana enfocadas en reducir el incumplimiento fiscal	30
<b>5. Propuestas para optimizar la regularización de los contratistas independientes y fomentar el debido cumplimiento de sus obligaciones impositivas</b>	<b>33</b>
5.1 Propuestas Administrativas	35
Propuesta 1. Optimizar la facultad sancionadora de la DGII para la regularización eficiente de los contribuyentes	35
Propuesta 2. Optimizar la simplificación de procesos tributarios	38
Propuesta 3. Diseñar e Implementar un Plan Nacional Educación Tributaria	40
5.2 Propuestas Legislativas	44
Propuesta 1. Proyecto de Ley de Limitación de Recargos Excesivos	45
Propuesta 2. Proyecto de Ley de Amnistía Fiscal	45
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>48</b>
<b>7. Bibliografía</b>	<b>52</b>

---

# 1.

## INTRODUCCIÓN

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 Planteamiento del problema

Uno de los principales retos para el Estado en la República Dominicana es el gran margen de incumplimiento de las obligaciones fiscales, una problemática que socava el crecimiento y el desarrollo de la economía dominicana. Conforme a datos estimados por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la evasión fiscal en el 2017 fue de 61.9% por concepto de Impuesto sobre la Renta (ISR) de sociedades, equivalente al 4.2% del Producto Interno Bruto (PIB); mientras que la evasión de ISR de personas físicas alcanzaba el 57.1%, equivalente a 1.68% del PIB; y la evasión por Impuestos a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) correspondía a un 43.6% (DGII, 2017).

Las principales razones que llevan al incumplimiento son por factores estructurales, entre las que caben destacar: La evasión fiscal, la subdeclaración, la informalidad laboral, los bajos niveles educativos y la complejidad del sistema tributario.

Uno de los principales grupos socioeconómicos que, voluntaria o involuntariamente, incumplen con las obligaciones del sistema tributario son los trabajadores y proveedores independientes. Los mismos se encuentran en los principales sectores económicos como son la construcción, el comercio y el transporte.

Son varias las causas, por la cual estos trabajadores se ven limitados antes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, caben mencionar: un sistema tributario no equitativo; alto componente de informalidad en el mercado laboral; falta de simplicidad de los procesos de reportería; alto costo de gestión del cumplimiento; mano de obra con estatus migratorio irregular; entre otros.

*Por lo que, es propicio identificar propuestas para optimizar la regularización de los trabajadores independientes, especialmente los que operan en el sector informal, y fomentar el debido cumplimiento de sus obligaciones impositivas; basado en el análisis de los factores estructurales que provocan esta problemática.*

### 1.2 Sobre la Evasión Impositiva

Conforme al enfoque clásico de la evasión impositiva, el contribuyente realiza una evaluación racional de las ganancias esperadas al cometer la evasión y pondera factores, tales como la

## 1. INTRODUCCIÓN

probabilidad de ser detectado por la entidad fiscalizadora, la penalización o multa esperada y la aversión al riesgo del evasor (Sabaíni, 2014), pero no recibe un perjuicio directo verificable al momento de evadir, no hay una relación directa entre sus pagos (o no pagos) y el disfrute de prestaciones Estatales. Es decir, sin importar el pago o no de impuestos, el trabajador sigue disfrutando de prestaciones por parte del Estado de bienes y servicios cubiertos por el pago por otros de tales impuestos (i.e. transporte público, infraestructura, hospitales, etc.).

### 1.3 Sesgo por el presente e inconsistencia temporal

El marco conceptual de la Economía Conductual (*Behavioral Economics*) también ofrece posibles explicaciones para la conducta de los evasores, particularmente cuando ocurre como resultado de la colusión entre empleadores y empleados. Una interpretación podría ser la teoría del descuento hiperbólico relacionado con la inconsistencia temporal o dinámica (Hoelzl, Press, 2016).

La misma se refiere a la acción de las personas al actuar de manera inconsistente hoy en comparación con lo que serían sus preferencias en una fecha futura, regularmente atada a una gratificación, de modo que prefieren una gratificación menor hoy en lugar de un beneficio mayor en un futuro.

Por ejemplo, como explican E. Kirchler y E. Hoelzl, cuando se les pide elegir entre una barra grande de chocolate y una barra pequeña, la mayoría de los niños eligen la barra grande<sup>[1]</sup>. Sin embargo, si se les ofrece a los niños la opción entre comerse un chocolate pequeño hoy o comerse un chocolate más grande mañana, la mayoría opta por la gratificación inmediata. Si se les ofrece la misma elección, pero entre un chocolate pequeño dentro de diez días y uno grande dentro de once días, la elección de la mayoría cambia a favor del chocolate grande – a pesar de que se trata del mismo intervalo de tiempo de diferencia (Kirchler y Hoelzl, op. cit., pág. 45). La explicación económica de esto es que las personas utilizan distintas “tasas de descuento” al momento de tomar decisiones.<sup>[2]</sup> Es decir, que las tasas de descuento no son invariables. H. Cremer y P. Pestieau explican que, según esta hipótesis, “las personas son impacientes en el presente, pero estiman que serán pacientes en un tiempo futuro”.<sup>[3]</sup>

- 
1. Ídem. Ver además los trabajos y experimentos prominentes de Walter Mischel y sus coautores sobre gratificación diferida y desempeño. W. Mischel & E. Ebbesen, Attention in delay of gratification, *Journal of Personality and Social Psychology*, 16(2), 1970, págs. 329-337
  2. Ver George Loewenstein y Richard H. Thaler, Anomalies; Intertemporal Choice, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3 (4), 1989, págs. 181-193.
  3. H. Cremer y P. Pestieau, Myopia, Redistribution and Pensions, *European Economic Review* 55, 2011, págs. 165-175.

## 1. INTRODUCCIÓN

---

La referida hipótesis puede explicar la existencia de la evasión, particularmente de aquella que existe producto de la colusión entre empleadores y trabajadores, pues los trabajadores podrían consentir evadir con sus empleadores por la ilusión de que así maximizan la cantidad de salario presente disponible para consumo inmediato (i.e. tendrán menos descuentos). Muestran así un sesgo hacia el presente (present bias).

Por otra parte, la tendencia en empleados más jóvenes es a subestimar, por llamada "*miopía intertemporal*", las consecuencias de no participar adecuadamente en el pago de impuestos. Esta decisión "miope" es inconsistente con la preferencia de recibir servicios futuros por parte del Estado. Los trabajadores caen presos del descuento hiperbólico y de un sesgo excesivo por el presente – es decir, que prefieren una gratificación inmediata.

# 2.

## ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

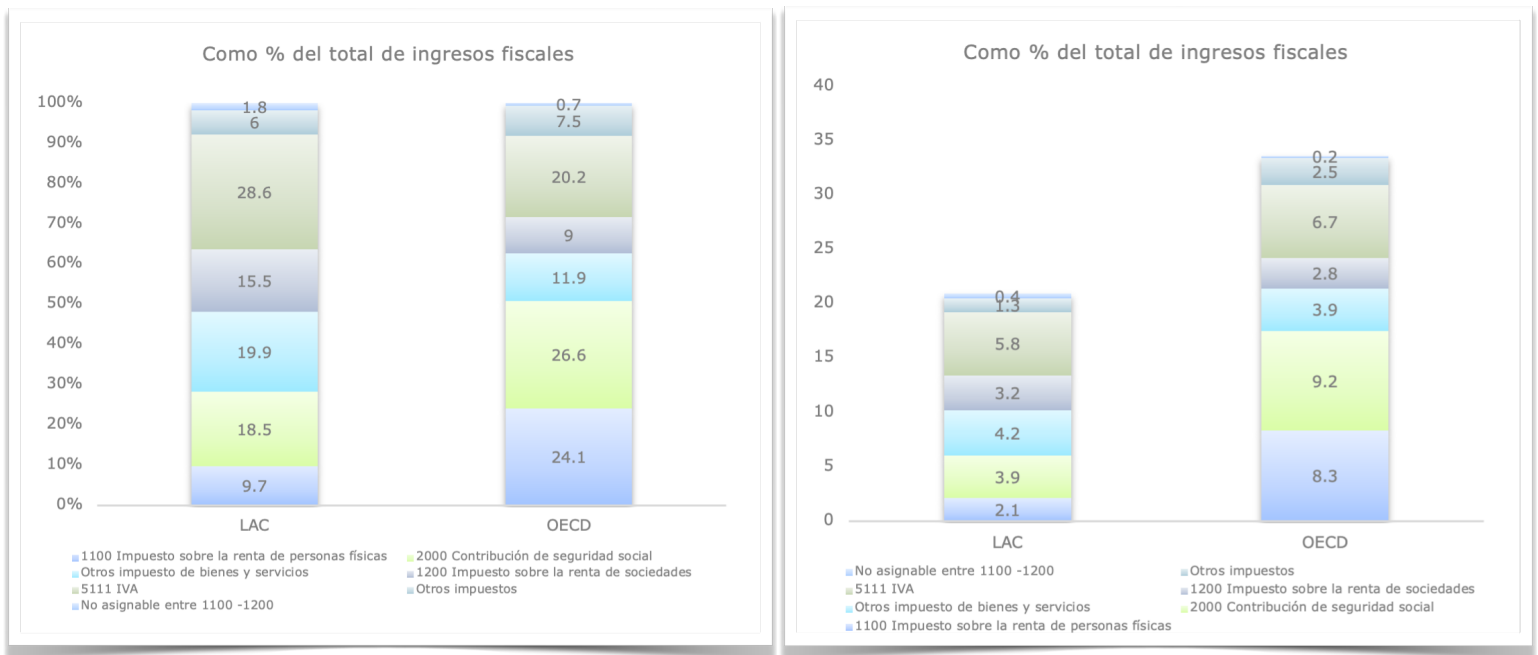


## 2. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

### 2.1 Situación actual de la estructura tributaria en América Latina y el Caribe

De acuerdo con el informe “Estadística Tributaria de América Latina y el Caribe 2021”, elaborado por la OCDE, el promedio de la recaudación tributaria como proporción del PIB en la región aumentó un 7.0% entre 1990 al 2021, ubicándose en 21.7% en este último año. Este aumento se debe, principalmente, al incremento de los ingresos del IVA (equivalente al ITBIS en el mercado dominicano) y a los impuestos sobre la renta y el beneficio (OCDE, 2023).

**Gráfico 1: Participación tributaria de la República Dominicana**



Fuente: Elaboración propia con los datos de la OCDE

Cuando se analizan los ingresos tributarios provenientes directamente de la rentas y beneficios que perciben las personas físicas y jurídicas, los resultados son los expuestos a continuación.

Los ingresos tributarios provenientes de los ISR y beneficios en Latinoamérica representan en promedio el 26.7% del total de ingresos tributarios en la región en el 2021. Si se desglosa por tipo de impuestos, los ingresos por renta de sociedades (personas jurídicas) representaron un 15.4% del total de ingresos tributarios, mientras que los ingresos por renta de personas físicas representaron un 9.4% del total de ingresos. Si comparamos con los países de la OCDE, estos impuestos representaran un 9.0% y un 24.1%, consecutivamente, para el cierre 2021 (OCDE,

## 2. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Al analizar estos ingresos como participación del PIB, los ISR y los beneficios representaron al 2021 una participación de 5.7% del PIB, incrementándose 2.4% respecto al 2017 (3.3%). Para los países de la OCDE, los ingresos por renta y beneficios representaron un 11.7% promedio del PIB.

Cuando se desglosa el análisis por tipo de impuesto, dentro del impuesto sobre la renta y beneficios para el caso latinoamericano el impuesto sobre las sociedades (personas jurídicas) tenía una participación de 3.1% del PIB y el impuesto de personas física de 2.1% del PIB para el 2021; en comparación con 2.8% y 8.3%, respectivamente, del promedio de los países que conforman la OCDE.

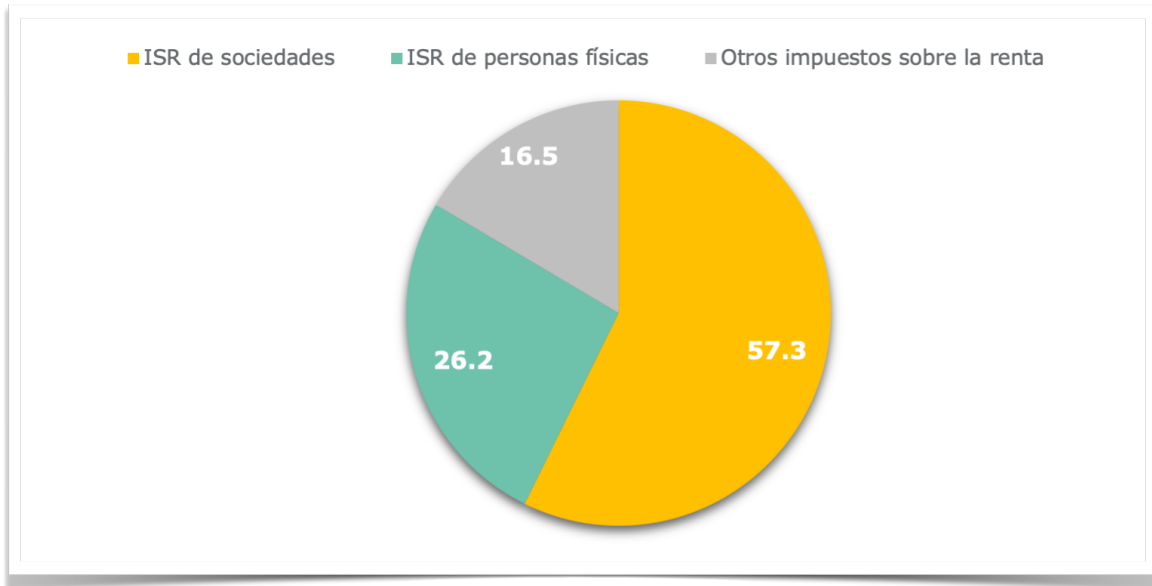
Dicho informe resalta que la composición media de la estructura tributaria de la región de AL&C refleja unos ingresos más bajos procedentes del ISR de las personas físicas y la contribución por seguridad social, que el promedio de los países de la OCDE. Así mismo, se destaca que los países de ALC dependen fuertemente de los impuestos sobre bienes y servicios, que representan, en promedio, la mitad de los ingresos tributarios, en comparación con la OCDE que apenas alcanzan un tercio de las economías que lo conforma.

En el caso particular de la RD, conforme a la data de la OCDE, la recaudación tributaria local ha incrementado su participación desde 1990 al 2021 en un 7.2%, lo que equivale a un 14.5% respecto al PIB en 2021, por debajo del promedio de la región (OCDE, 2023).

La recaudación proveniente por ingresos por renta y beneficios en 2021 equivale al 4.9% del PIB, que a su vez equivale al 33.8% del total de impuestos recaudados. El cual se desglosa por los ISR de sociedades (personas jurídicas) con una participación de 57.3% del total de ingresos por renta y beneficios (equivalente a 0.7% del PIB), ISR de personas físicas en un 26.2% (equivalente 0.1% del PIB) y otros impuestos sobre la renta con un 16.5% (OCDE, 2023).

## 2. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

**Gráfico 2:** Participación porcentual de la recaudación proveniente de ingresos por renta y beneficios en 2021 de la República Dominicana



Fuente: Elaboración propia con los datos de la OCDE

A pesar de los avances en las últimas décadas para incrementar la recaudación de impuestos y mejorar los procesos para una estructura impositiva óptima, se hace evidente la necesidad de otras políticas públicas y medidas que ataquen el problema desde una visión holística, aspectos económicos, sociales y culturales.

De manera especial, es propicio analizar la recaudación proveniente de la renta de personas físicas, ya que aún es el componente menos relevante de la estructura tributaria en la región Latinoamérica, observándose una brecha significativa entre el promedio de los países de la OCDE.

Para identificar estas oportunidades o mejora continua en el sistema, es fundamental analizar los distintos factores que agravan el poder redistributivo del sistema tributario de las economías de la región, los cuales son necesarios para financiar políticas fiscales y cumplir con los niveles de igualdad social y económica de sus ciudadanos. Entre los que se destacan: factores estructurales, como son la informalidad, la evasión fiscal, y la disrupción en el diseño de la estructura tributaria.

# 3.

## ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

#### 3.1 Conceptualizando de persona física: Proveedor Informal y Contribuyente

En un contexto internacional, existen diferentes medidas para la identificación de proveedores informales. De manera general, se conoce como “empleados” a todas las personas físicas que trabajan a cambio de una remuneración, de manera formal o informal, siempre y cuando exista relación de dependencia y dirección (Arts. 1 y 2, Código de Trabajo de la República Dominicana).

La informalidad es considerada como todo trabajo remunerado que no está debidamente registrado, regulado o protegido por marcos normativos. En esa línea, una persona física es clasificada como proveedor informal cuando: (i) tiene una relación laboral que no está sujeta a la legislación laboral aplicable; (ii) no tributa sobre los ingresos percibidos por su relación laboral; (iii) no tiene cobertura de protección social; y, (iv) no recibe prestaciones por producto de su relación laboral. Estas definiciones abarcan a todos los empleados o trabajadores en condición de emprendedores o auto empleo, así como los asalariados.

En el caso específico de los proveedores informales asalariados, hay una distinción de los mismos dependiendo del sector donde trabajan, a saber, informal o formal. Específicamente, existen criterios que determinan la formalidad de un sector, entre ellos la condición del empleador.

Son considerados como empleadores del sector formal las entidades gubernamentales, sociedades públicas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado registrado como sociedad. Asimismo, se consideran dentro del sector formal los empleadores que cuenten con una contabilidad formal. En esa línea, existe la situación donde el lugar de trabajo de un empleado asalariado pertenece al sector informal, resultando en que el empleado asalariado sea clasificado como un proveedor informal.

Los criterios para la determinación de la informalidad pueden variar conforme a la legislación aplicable de cada jurisdicción. Por ejemplo, en Colombia se consideran parte del sector informal a las personas físicas que reúnan las siguientes características: (I) que trabajen en establecimientos, negocios o empresas de hasta 5 trabajadores, (II) que trabajen en el servicio doméstico o es trabajador familiar sin remuneración, (III) que trabajen de cuenta propia, excepto si es profesional o técnico, (IV) si es empleador en una empresa de 5 o menos trabajadores y (V) si no trabaja en el gobierno.

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Existen criterios que apoyan que no se consideran como empleados y por ende se clasifican como proveedores informales, a las personas físicas que trabajan sin un contrato formal cuando los mismos son remunerados por comisión o en virtud de un contrato de suministro de bienes o servicios.

Distintamente, mientras la legislación fiscal dominicana no ha definido expresamente el término “proveedor informal” la DGII, mediante práctica administrativa, ha compartido su interpretación respecto al mismo. A estos fines, las personas físicas que aún no están registradas ante la DGII o que, en su defecto, están registradas con una actividad económica que no genera obligaciones tributarias son consideradas por la administración tributaria de la República Dominicana como proveedores informales.

En el caso de personas físicas que no generan obligaciones tributarias, se consideran específicamente a los asalariados, siempre y cuando la totalidad de sus ingresos provenga de su salario, así como a Diplomáticos y/o Cónsules, representantes de Sucesiones y/o Donaciones, obreros, estudiantes, pensionados, amas de casa, inversionistas extranjeros, entre otros.

La administración tributaria, igualmente, ha considerado la situación de los proveedores informales dentro de las normas fiscales. En ese sentido, la DGII ha publicado distintas normas que dictan sobre el tratamiento fiscal aplicable a transacciones en las que participa un proveedor informal. A título de ejemplo, la DGII ha establecido vías de retención del ITBIS cuando se adquieran bienes vendidos por proveedores informales. De igual manera, la administración tributaria dispone de un comprobante fiscal especial destinado al uso de personas físicas cuando adquieran bienes o servicios de personas no registradas como contribuyentes. Incluso, hasta el año 2019, el referido comprobante fiscal especial solía denominarse “comprobante fiscal de proveedor informal”.

Por otro lado, la legislación dominicana define el término “contribuyente” como aquel respecto del cual se verifica el hecho generador de la obligación tributaria. Los contribuyentes están obligados al cumplimiento directo o indirecto de las obligaciones tributarias y de los deberes formales establecidos en la normativa fiscal dominicana.

Las personas físicas clasificadas como contribuyentes son aquellas que desarrollan una actividad, profesión u oficio de manera independiente que generan obligaciones tributarias.

### **3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA**

Asimismo, las personas jurídicas clasificadas como contribuyentes son aquellas conformadas por la asociación de varias personas en un organismo o una sociedad, que se identifican con una razón social con facultades para contraer obligaciones civiles y comerciales.

Las personas físicas clasificadas como contribuyentes se distinguen en profesionales liberales y oficios independientes. Los profesionales liberales son personas que ejercen una profesión o actividad económica de manera independiente, que genera obligaciones tributarias. Algunos profesionales liberales son los abogados, médicos, artistas, maestros, contadores, consultores y entre otros. Las personas jurídicas clasificadas como contribuyentes se distinguen en Sociedades con Personalidad Jurídica y Sociedades Irregulares. Las Sociedades con Personalidad Jurídica son las Sociedades Anónimas, Sociedad Anónima Simplificada, Sociedades de Responsabilidad Limitada, Sociedades en Nombre Colectivo, Sociedades en Comandita Simple, Sociedades en Comandita por Acciones y las Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL). Por otro lado, las Sociedades Irregulares son las Sociedades Accidentales o en Participación y las Sociedades Creadas de Hecho.

#### **3.2 Contexto del incumplimiento fiscal en la República Dominicana y su impacto en la economía**

El incumplimiento fiscal en la RD aún tiene amplio espacio de mejora ante la deseada visión de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, para pasar de ser una economía en vía de desarrollo a una economía desarrollada. A pesar de los grandes esfuerzos de los gobiernos para fortalecer la administración tributaria y mejorar la recaudación de impuestos, una parte significativa de los contribuyentes continúan evadiendo sus obligaciones fiscales, voluntaria o involuntariamente.

El incumplimiento fiscal tiene múltiples repercusiones en la economía nacional. En primer lugar, reduce los ingresos disponibles para financiar programas y servicios públicos esenciales, como educación, salud e infraestructura. Esto limita la capacidad del gobierno para satisfacer las necesidades de la población y promover el desarrollo económico y social. Además, el déficit fiscal resultante puede llevar a un aumento de la deuda pública, como consecuencia a largo plazo para la estabilidad económica y la credibilidad del país en los mercados internacionales (BCRD, 2022).

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Otro impacto del incumplimiento fiscal es la distorsión de la competencia en el mercado. Las empresas que evaden impuestos obtienen una ventaja injusta sobre aquellas que cumplen con sus obligaciones fiscales, lo que dificulta la creación de un entorno empresarial equitativo y competitivo. Esto puede desalentar la inversión extranjera y obstaculizar el crecimiento económico a largo plazo (FMI, 2021). Además, el incumplimiento fiscal contribuye a la erosión de la confianza en las instituciones gubernamentales y socava el contrato social entre el Estado y los ciudadanos.

Por otro lado, la falta de cumplimiento distorsiona la competencia y desincentiva la inversión en el país, lo anterior debido a que las empresas que evaden su responsabilidad tributaria tienen costos laborales y operativos más bajos, lo que les permite ofrecer precios más competitivos en el mercado. Esto pone en desventaja a las empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales y dificulta su capacidad para competir en igualdad de condiciones.

Cuando los contribuyentes perciben que otros evaden impuestos con impunidad, es más probable que se sientan desmotivados para cumplir con sus propias obligaciones fiscales, lo que genera un círculo vicioso de evasión y pérdida de ingresos para el Estado (García, 2019).

En conclusión, el incumplimiento fiscal representa un desafío significativo para la RD, con impactos económicos que van desde la pérdida de ingresos estatales hasta la distorsión del mercado y la erosión de la confianza pública. Abordar esta problemática requiere un enfoque integral que combine medidas de aplicación de la ley, reformas tributarias y fortalecimiento institucional para promover una cultura de cumplimiento fiscal y garantizar la sostenibilidad financiera del país en el largo plazo.

En el 2018, la DGII en conjunto con otras instituciones del Estado realizó un estudio titulado "*Estimación de incumplimiento tributario en la República Dominicana*". El objetivo principal de este estudio era medir el nivel de incumplimiento tributario en la RD, específicamente de: Impuesto Sobre la Renta de Personas Jurídicas (*ISRpj*), Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas (*ISRpf*) y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (*ITBIS*), ya que representan alrededor del 60% en promedio para los años 2007-2017.

A pesar de que la data es un histórico de hace cinco (5) años, la misma nos permite reflejar las pérdidas de recaudación (déficit) por motivo de evasión, declaración tardía, omisión de declaración o elusión al pago tributario, lo que en conjunto se denomina ***incumplimiento***



### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

**tributario.** Esto constituye un obstáculo importante para alcanzar los ingresos tributarios necesarios y suficientes, los cuales son necesarios para impulsar las políticas públicas enfocadas en el desarrollo económico de la RD (DGII, 2018).

Los resultados de las estimaciones<sup>[4]</sup> arrojaron que para el periodo 2007-2017 la tasa de incumplimiento global ISR se encontraba entre los 57.45% - 66.99%, durante estos 10 años de evaluación el porcentaje la recaudación como porcentaje del PIB fluctúa entre 4.0%-6.01%, es decir lo que el Estado dominicano dejó de recibir por concepto de evasión, elusión, mora y declaración involuntaria de los contribuyentes de ISR.

Específicamente, para el año 2017 se estimó una tasa de incumplimiento de 60.43%, que representó un incumplimiento tributario de 5.9% como porcentaje del PIB, ya que para este año se estimaba una recaudación potencial como porcentaje del PIB de 9.76% y se proyectó una recaudación observada como porcentaje del PIB en 3.86%.

En el caso específico, la recaudación de ISR por personas jurídicas la tasa de incumplimiento tributario fluctuó entre un 56.36% - 68.47% durante los 10 años de evaluación. Para el 2017, se estimó una tasa de incumplimiento por 61.89% y un incumplimiento tributario de 4.26% como porcentaje del PIB, porque la recaudación potencial como porcentaje del PIB era 6.86% y se proyectó una recaudación observada como porcentaje del PIB en 2.60%.

Es importante destacar que durante estos 10 años diversas coyunturas y eventos impactaron al alza o a la baja el incumplimiento de los impuestos. Por citar algunos años, en el 2007 el bajo incumplimiento se debe a mayor eficiencia de la Administración Tributaria mediante controles fiscales, modernización de procesos tributarios, mayor cantidad de contribuyentes, desarrollo de tecnologías de fiscalización y control, aplicación de Número Comprobante Fiscal. Para el 2010-2011, se vio el reflejo de la crisis económica iniciada en 2008 presentándose mayor nivel de incumplimiento.

En el caso de las recaudaciones provenientes de personas físicas se registró un rango de tasa incumplimiento entre 57.07% - 63.87%, durante los 10 años de evaluación. Para el año 2017,

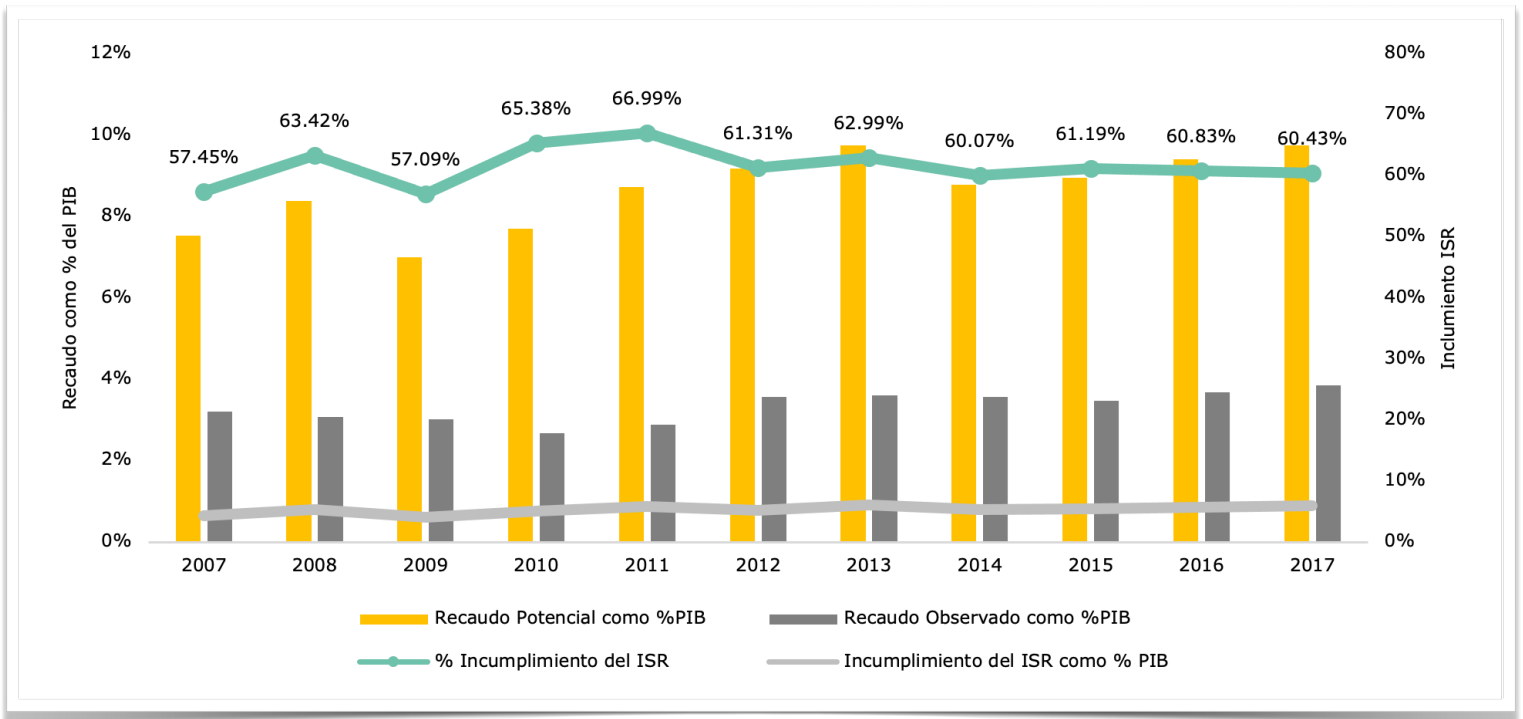
---

4. La metodología utilizada por la DGII y demás instituciones, está basada en la técnica del método indirecto que consiste en comparar la recaudación efectiva y contrastar con una recaudación potencial teórica. Las fuentes de información que sirven de insumos para la aplicación de dicha metodología son: las Cuentas Nacionales (CN) específicamente el Cuadro Oferta Utilización (COU), la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), todas estas fuentes publicadas por el Banco Central de la República Dominicana (BCRD), y finalmente las declaraciones juradas de los tres impuestos realizadas por los contribuyentes ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

se estimó una tasa de incumplimiento de 57.07%, donde la recaudación potencial como porcentaje del PIB era 2.95% y se proyectó una recaudación observada como porcentaje del PIB en 1.27%, resultando un incumplimiento tributario como porcentaje del PIB por 1.68%.

**Gráfico 3: Incumplimiento total de impuestos sobre la renta ISR República Dominicana**



Fuente: Elaboración propia con los datos de la OCDE

Durante el periodo de evaluación, también se llevaron a cabo coyunturas que afectaron el cumplimiento por parte de personas físicas. Por citar datos, en 2006 se incluye un tramo a la escala salarial de personas físicas con una tasa de 30%, la cual se eliminó en el 2008 lo que provocó una disminución de la recaudación. A partir del 2012, se implementó la Ley 253-12 donde se retiene un 10% de intereses a personas físicas, en lo adelante los próximos años reflejó una disminución de la tasa de incumplimiento a 57.08% (DGII, 2018).

Este estudio refleja una realidad alarmante, que a pesar de que en los años posteriores se han realizado mejoras, es un tema que en la actualidad sigue siendo preocupante para las autoridades. Es preciso seguir analizando las causas (factores) que provocan dichas ineficiencias, para diseñar estrategias que rompan con los incumplimientos.

En el caso particular de este estudio, analizar y recomendar medidas que impacten directamen-

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

te a las causas que general el incumplimiento fiscal de las personas físicas. Por lo que, en lo adelante analizaremos distintos factores estructurales que causan, voluntaria e involuntariamente, el incumplimiento de los proveedores informales. Con el objetivo principal de arrojar luces mediante recomendaciones que puedan contrarrestar estos retos.

El incumplimiento fiscal se hace evidente en importantes actividades económicas de la RD, como son el sector construcción, el sector comercio y el sector transporte. En el caso específico del sector construcción, se estima que el 30% de las empresas en el sector se encuentran en incumplimiento del pago de sus impuestos de alguna u otra forma (Hacienda, 2020).

Este incumplimiento podría manifestarse a través de prácticas como la informalidad (no completar el registro por ante las autoridades tributarias), la subdeclaración de ingresos, la omisión de la retención de impuestos sobre la renta de los trabajadores y/o la omisión en la presentación y pago de impuestos, entre otros. De igual forma, un número mayor de proveedores informales del sector construcción (aproximadamente, 80% del mercado) se encuentran laborando desde la informalidad y/o se encuentran en incumplimiento de sus obligaciones fiscales.

El impacto económico del incumplimiento fiscal de dicho sector es especialmente significativo, ya que reduce los ingresos del gobierno provenientes de impuestos, lo que limita la capacidad del mismo Estado para financiar proyectos de infraestructura y desarrollo urbano.

Según estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el incumplimiento fiscal en el sector de la construcción representa una pérdida de al menos un 2.0% del PIB anual (BID, 2019). Por otro lado, un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI), el incumplimiento ejercido por el sector de la construcción ha contribuido a la desigualdad de ingresos y al debilitamiento del tejido empresarial del país (FMI, 2020).

#### **3.3 Factores y tendencias estructurales que inciden en el nivel de incumplimiento fiscal de los proveedores independientes**

##### **Factor 1. Informalidad en el mercado laboral**

Para analizar este factor, es preciso aclarar algunos conceptos para determinar cómo este grupo influyen en el incumplimiento fiscal.

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Algunos autores explican que a pesar de que los empleos generados en el sector informal mitigan el “desempleo y la desaceleración económica”, al igual que contribuyen a la disminución de los niveles de pobreza, no es menos cierto que los mismos, por igual, generan una mayor brecha salarial, disminuyen la productividad y afectan negativamente a la seguridad colectiva debido a que carecen de regulación (Uruguay, 2022).

Así mismo, todos los proveedores informales, cualquiera que sea su condición, carecen de derechos laborales básicos, como lo son la pensión o jubilación, vacaciones, salario, licencia por maternidad, aguinaldo, seguro de salud complementario y demás. Por tanto, considerando que el nivel de desarrollo socioeconómico se correlaciona positivamente con la formalidad de empleos (OIT, 2018), resulta necesario indagar las razones por las cuales aumenta la informalidad en vez del deseado crecimiento del sector formal.

Como punto de partida, es preciso categorizar, sin ser excluyente, los proveedores informales en el mercado laboral. Los proveedores informales pueden ser catalogados en diferentes categorías conforme a su condición.

**Informalidad de subsistencia.** Un empleado puede tener la intención de ser un asalariado del sector formal, pero debido a baja productividad producto de falta de educación o experiencia laboral, está condicionado a ser proveedor informal, esto es conocido como informalidad de subsistencia.

**Informalidad inducida.** Un empleado tiene la intención, cuenta con la educación y la experiencia laboral necesaria para pertenecer al sector formal, pero no tiene acceso a oportunidades de trabajo en el mercado laboral al que pertenece.

**Informalidad voluntaria.** El empleado evalúa las condiciones del trabajo en el sector formal (seguridad social, tributación etc.) vs. las condiciones del trabajo en el sector informal (independencia, relación de costos, etc.), y considera que resulta más ventajoso sacrificar los beneficios del trabajo formal para operar como independiente o proveedor informal.

**Informalidad mixta.** Los empleados tienen la misma limitación que en la informalidad de subsistencia y además expresan preferencia por el sector informal.

Por lo anterior, los factores que inciden en el incumplimiento fiscal generado por proveedores informales se pueden resumir, sin ser excluyentes, en los siguientes puntos: **(I)** educación y

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

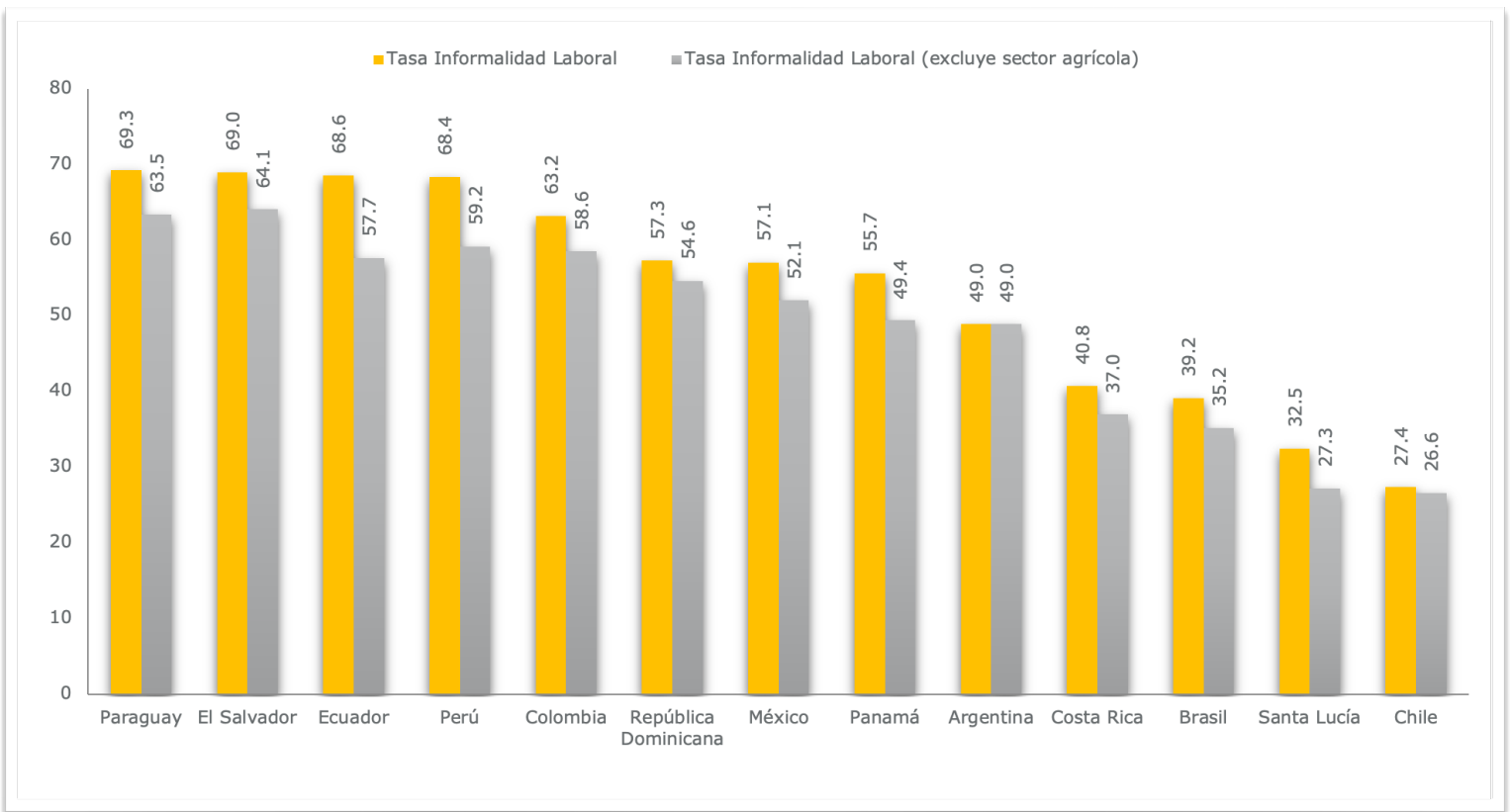
experiencia laboral; **(II)** oportunidades del mercado laboral; **(III)** impacto económico y evasión fiscal; y, **(IV)** otros.

#### Evolución del sector informal en la República Dominicana

En América Latina y el Caribe la informalidad promedio fue de un 53.5% para el 2021. Existen extremos puntuales, como altas tasas en Paraguay (69.2%) y tasas menores como es el caso de Chile (27.3%). Según la estadística reflejada para este período, la RD se encontraba por encima del promedio regional con una tasa de informalidad de 53.2% (CEPAL, 2023).

Es importante destacar que países como El Salvador, Perú y Panamá están muy distantes de la tasa de informalidad promedio regional, excluyendo el sector agrícola, que por su naturaleza tiende a actividades informales.

**Gráfico 4: Informalidad laboral países de América Latina y Caribe**



Fuente: Elaboración propia con los datos del BCRD

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

En el caso específico de República Dominicana, a pesar de su estable crecimiento económico, creciendo a una tasa promedio anual 4.9% en los últimos tres años posterior a la pandemia (2021-2023), y sus esfuerzos por reducir la tasa de desempleo, medido por la tasa de desocupación abierta en 5.4% (SU1<sup>[5]</sup>) con una variación interanual de 0.6 puntos porcentuales, por debajo de lo observado en 2020, aún persiste mayor participación del sector informal en el mercado laboral.

Como se mencionó anteriormente, el sector informal es uno de los factores estructurales que promueve el incumplimiento tributario, ya sea voluntaria o involuntariamente. Para analizar, el impacto socio económico que la informalidad representa en el mercado laboral dominicano, estudiaremos los resultados de la última Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) con el corte del tercer trimestre de 2023, que elabora el Banco Central de la República Dominicana (BCRD).

El total de personas ocupadas (incluyendo los formales e informales) totalizaron unos 4,855,631 trabajadores en el tercer trimestre de 2023. Este resultado refleja un aumento de 5.2% respecto al mismo período del 2022 y un 7.5% respecto al 2018.

Resulta importante puntualizar que la generación de puestos de trabajo fue mayor entre los formales, con un incremento interanual de 164 mil personas equivalentes a un 7.8% más respecto al mismo período que 2022, mientras que la informalidad total significó un aumento de 58 mil ocupados adicionales, equivalente a 2.1% respecto al mismo período que el 2022. No obstante, con estos resultados, el porcentaje de informalidad respecto al total de ocupados disminuyó 1.5 puntos porcentuales al pasar de 58.1% en el tercer trimestre de 2022 a 56.7% en el referido trimestre de 2023 (BCRD, 2023).

A pesar de la disminución de la tasa de empleos informales, aún representa una mayor participación respecto al volumen de ocupados en el mercado laboral. Para el tercer trimestre de 2018, en el país existían 2.2 millones de trabajadores informales, que representaban 58.2% del empleo total, para el mismo período de 2023 totalizaron unos 2.7 millones de ocupados, representando un 56.7%.

Según el BCRD para el año 2023, las actividades económicas "Agricultura y Ganadería",

---

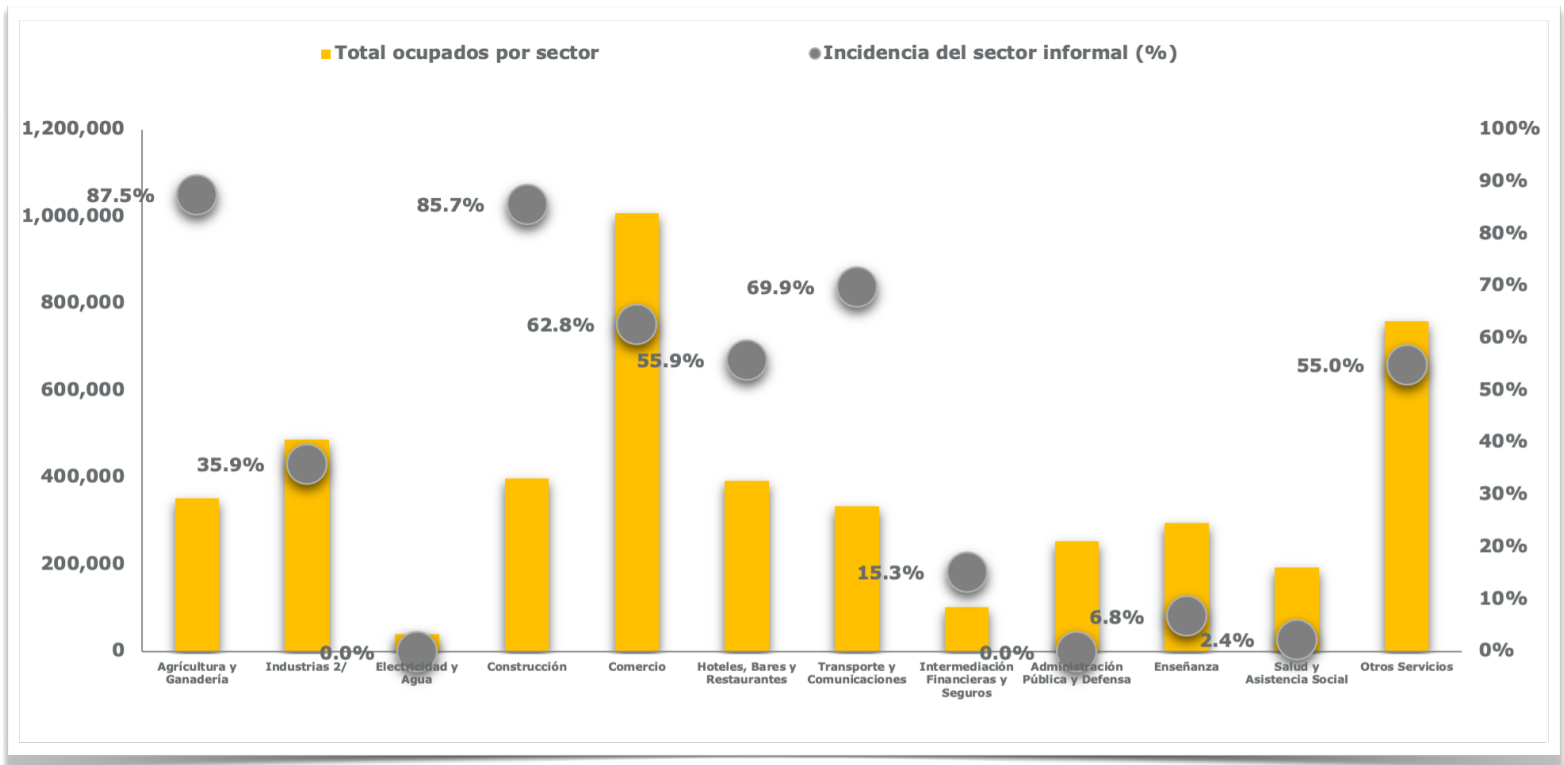
5. Primer indicador de subutilización (SU1), conocido como tasa de desocupación abierta, definida como la proporción de la Fuerza Laboral o Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra desocupada y buscando activamente trabajo (desocupados abiertos)

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

“Construcción”, y “Transporte” representaron las actividades económicas con mayor número de ocupados informales con una incidencia de 87.5%, 85.7% y 69.9%, consecutivamente, respecto al total de ocupados de cada actividad.

Sobre la informalidad en la construcción, el presidente de la Confederación Dominicana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción (COPYMECON), explica que se debe principalmente a la alta carga tributaria que enfrentan los trabajadores de dicho sector, incluyendo ingenieros y arquitectos, lo que les resulta más conveniente trabajar en la informalidad para evitar dichos impuestos y tener más facilidades para contratar con el Estado (El Dinero, 2019).

**Gráfico 5: Cantidad de ocupados por sector e incidencia de la informalidad República Dominicana**



Fuente: Elaboración propia con los datos del BCRD

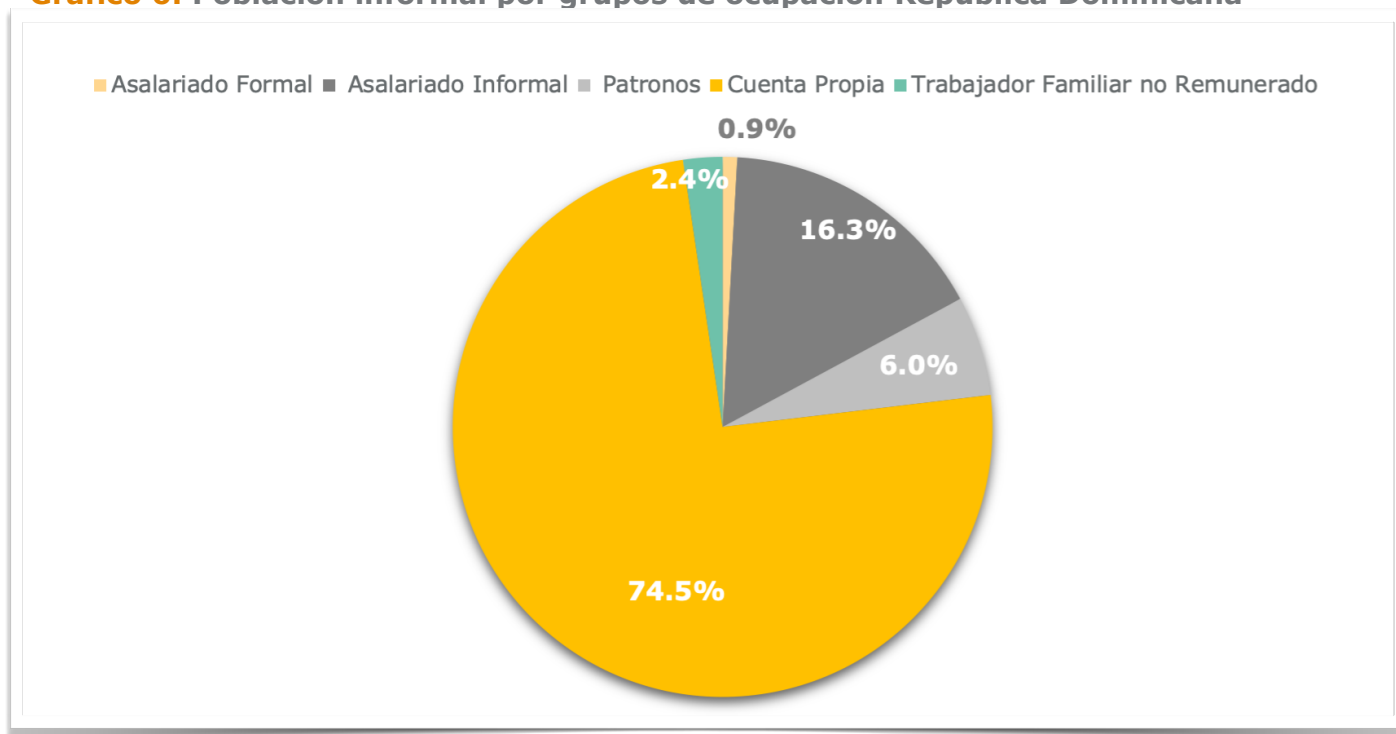
En el caso de la actividad económica “Hoteles, Bares y Restaurantes” la incidencia de los ocupados informales es de 55.9% del total de ocupados de este sector, así en la actividad “Comercio” representan los informales un 62.8% del total ocupados del sector.

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Con el análisis de la data se hace evidente, cómo la informalidad juega una importante en el mercado laboral de sectores claves de la economía dominicana, tanto por su rol de generadores de empleos, así como su preponderancia en la participación del PIB. Cabe destacar, que la informalidad recae principalmente en los sectores de bienes no transables<sup>[6]</sup> y dentro del sector servicios.

Cuando identificamos los grupos más vulnerables entre los ocupados informales se destacan los trabajadores por cuenta propia con una participación de 75% del total de ocupados informales, entre un grupo variado (agricultores, ganaderos, choferes públicos, comercios ambulantes, profesionales de servicios, otros). Esto confirma que la informalidad no viene dada solo por la precarización laboral, más bien, como vía de escape para mejorar o aumentar sus ingresos.

**Gráfico 6: Población informal por grupos de ocupación República Dominicana**



Fuente: Elaboración propia con los datos del BCRD

La informalidad también arrastra otros problemas sociales en cuanto a la brecha salarial entre mujeres y hombres. Mientras que en el sector formal la misma se encuentra en 6.0%, en el sector informal en el sector informal se ubicó en 45.2% para el 2021 (MEPYD, 2022). El salario promedio de la mujer en ambos sectores está por debajo, pero en el sector informal el mismo se agudiza

6. Bienes no transables son aquellos que solo pueden consumirse en la economía en que se producen, no pueden importarse ni exportarse. Su presencia afecta a cada una de las características de la economía, desde la determinación de los precios hasta la estructura de la producción.



### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

mientras que la mujer adquiere un ingreso promedio de RD\$2,881.6 semanal, el hombre ingresa RD\$4,183.09 semanal.

#### Factor 2. Nivel educativo

La literatura indica que, a menor nivel educativo, mayor probabilidad de estar ocupados dentro del sector informal, ya sea voluntario o involuntariamente. El bajo nivel de educación ha mostrado una relación positiva con la disminución de oportunidades laborales en el sector formal, menores niveles de ingresos e inferior calidad de vida (OIT, Modelo de Proyección Empleo para Colombia, 2013).

Para reducir este impacto, organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha recomendado que el mínimo de inversión en la educación de un país debe ser el 7% de su PIB.

Cuando analizamos los niveles educativos de la República Dominicana dentro del sector informal, se resalta esta evidencia: mientras mayor es el nivel educativo menor en la participación entre los ocupados informales, o por el contrario mientras menor es el nivel educativo mayor en la participación dentro del mercado informal.

Para el tercer trimestre 2023, apenas el 12% contaba con estudios universitarios del total de empleados informales. La mayoría había alcanzado hasta secundaria, con una participación de 58% y el restante 24% habían cursado sólo la primaria conforme a los datos registrados por el BCRD.

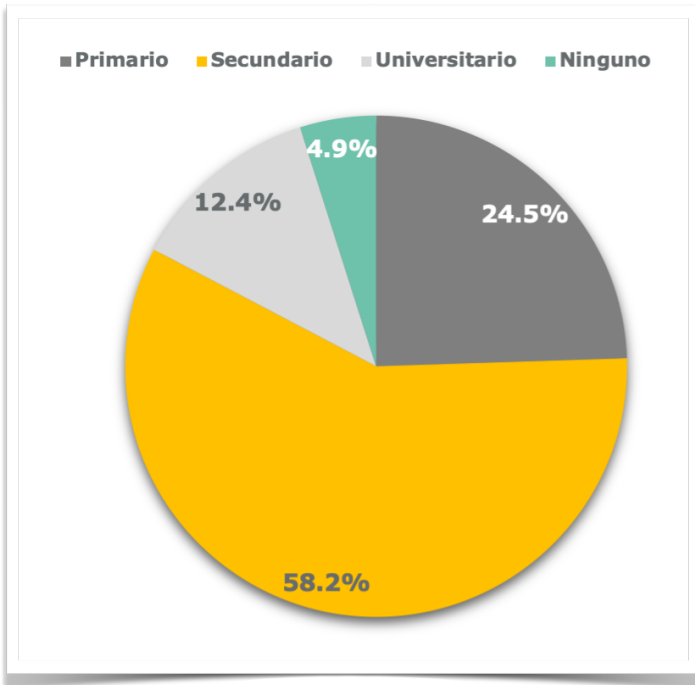
Cuando analizamos la incidencia de los ocupados informales entre el total de población ocupada, el 75.1% de los que solo han cursado primaria son trabajadores del sector informal y el 55.1% de los que habían alcanzados solo secundaria se encuentran dentro del sector informal. Por el contrario, la mayor proporción del sector formal se encuentra entre los ocupados que alcanzaron el nivel universitario (75.7%).

Es evidente que uno de los factores que explica la problemática de la informalidad está vinculada al grado de nivel educativo de los ocupados, y por ende al detrimento de la recaudación de impuestos en el sistema tributario.

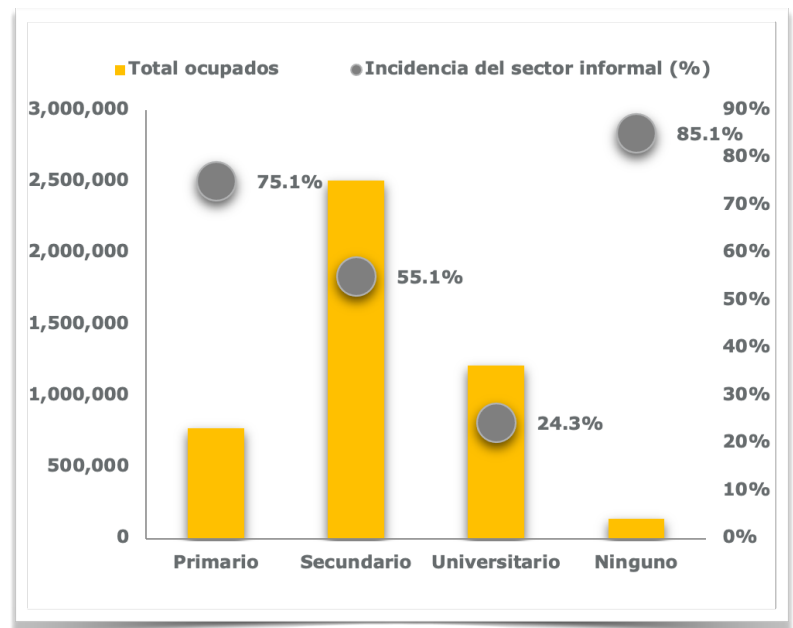
### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

#### Distribución de la informalidad por sector educativo República Dominicana

**Gráfico 7:** Como % del total de ocupados del sector informal



**Gráfico 8:** Como % del total de ocupados total



Fuente: Elaboración propia con los datos del BCRD

En el mismo orden, las oportunidades de trabajo dentro del mercado formal requieren habilidades, preparación académica y aptitudes, por lo que dentro del sector informal los estándares contractuales son más flexibles o menos exigentes. Por lo que, mientras más exigentes sean las empresas, se hace más evidente la informalidad entre personas de bajos niveles educativos y de experiencia laboral (Guzmán, 2017).

En efecto, a medida que aumenta la educación en la población, aumentan los salarios de los empleados y, por ende, se desincentiva el trabajo informal (Soares, 2017). Por lo que, la inversión en la educación de un país, reduce las tasas de empleos en el sector informal y contribuye favorablemente al crecimiento económico del mismo.

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

mientras que la mujer adquiere un ingreso promedio de RD\$2,881.6 semanal, el hombre ingresa RD\$4,183.09 semanal.

#### Factor 3. Evasión fiscal y la Subdeclaración Fiscal

La evasión fiscal y la subdeclaración componen otros de los factores estructurales que inciden en el incumplimiento de los deberes tributarios de los contratistas independientes.

Por un lado, la **evasión fiscal** es una acción fraudulenta tomada con el propósito de evitar el pago total o parcial de las obligaciones fiscales de parte de los contribuyentes. La legislación dominicana la define como la realización de actuaciones u omisiones en cuanto al cumplimiento de obligaciones tributarias, que resultan en una disminución ilegítima de los ingresos del Estado<sup>[7]</sup>.

Específicamente, la normativa fiscal prevé casos donde efectivamente se incurre en la referida evasión, por ejemplo: (I) cuando se presenta una declaración jurada de impuestos con datos falsos o inexactos; o, (II) cuando se omite total o parcialmente el pago del tributo adeudado por el responsable.<sup>[8]</sup>

Lo anterior debe ser interpretado con especial atención a la diferencia conceptual entre la *elusión* fiscal y la *evasión* fiscal. De manera puntual, la elusión fiscal ocurre cuando, de manera legal, se utilizan estrategias o estructuras determinadas para mitigar el impacto fiscal. Por ejemplo, la elusión fiscal puede ocurrir mediante la planificación fiscal (WCA, 2021).

Por otro lado, la evasión fiscal ocurre cuando, de manera ilegal, se evita el pago de impuestos. Por ejemplo, la evasión fiscal puede ocurrir mediante la ocultación de activos, falsificación de documentos, no declaración de ingresos y entre otros (Cosulich, 1993).

Algunas de las obligaciones que los actores del sector formal deben incurrir, son: (I) tributar en proporción de sus ingresos; (II) inscribirse en el Registro Nacional de Contribuyentes ("RNC"); (III) informar a la autoridad tributaria cuando inicien actividades comerciales que generen obligaciones tributarias; (IV) emitir facturas con Números de Comprobantes Fiscales; (V) registrar la contabilidad de actividades comerciales y transacciones; y, (VII)

---

7. Artículo 248 de la Ley 11-92 sobre el Código Tributario Dominicano.

8. Artículo 249 de la Ley 11-92 sobre el Código Tributario Dominicano.

### 3. ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

presentar declaraciones de impuestos correspondientes y demás. Adicionalmente, en el caso de los empleadores, se deben considerar las responsabilidades y costos que corresponden a la Seguridad Social.

Todo lo anterior tiene oportunidad de implicar que un actor del sector informal (empleado o empleador) considere que, para efectivamente cumplir con los deberes y responsabilidades de un contribuyente en el sector formal, éste deba incurrir en costos administrativos extraordinarios con el propósito de organizar su contabilidad y asegurar una debida declaración de impuestos. Sin perjuicio de lo anterior, este actor del sector informal por igual considera la presión tributaria que le aplicaría a su renta gravable a partir de su unión al sector formal. Por lo que, la carga económica asociada al cumplimiento de los deberes y responsabilidades de los actores del sector formal da paso al incumplimiento de estas, resultando en la evasión fiscal.

En virtud de lo expuesto, es necesario considerar la medida en la que el principio de neutralidad contemplado dentro del marco del derecho fiscal internacional es relevante en el caso que nos ocupa. El referido principio sugiere que las responsabilidades tributarias no deben interferir con la toma de decisiones de los contribuyentes. Más bien, la normativa fiscal dominicana especifica que la neutralidad fiscal existe para prever que los impuestos sean neutrales, y que dejen sin cambios una decisión antes de impuestos y después de los mismos, de modo que las responsabilidades tributarias no alteren la eficiencia económica o la decisión de los agentes del mercado. Por lo que es válido inferir que la existencia de la evasión fiscal por incumplimiento de deberes formales de tributación comprueba la aplicación errónea de este principio.

Por otro lado, puede darse la ocasión donde la evasión fiscal ocurra por errores *involuntarios* de los contribuyentes al momento de preparar sus declaraciones, esto es conocido como la **subdeclaración fiscal**. La subdeclaración fiscal ocurre a raíz del desconocimiento de las normativas fiscales y/o la complejidad del sistema tributario. De manera puntual, los mecanismos de subdeclaración fiscal más populares incluyen la errónea declaración de débitos y abultamiento de créditos, ventas sin comprobantes fiscales, uso de comprobantes de transacción incorrectos o falsos, utilización de comprobantes de la empresa para compras personales, uso indebido de notas de crédito y entre otros (La evasión fiscal y su impacto en la economía dominicana, 2020).

#### Factor 4. Alta participación de inmigrante en el sector informal

La organización internacional de trabajo (la "OIT") afirma que a pesar de las facilidades que existen a nivel regional para el movimiento e inclusión regular de trabajadores extranjeros, los migrantes internacionales aparecen sobrerrepresentados dentro de la fuerza de trabajo informal (Soffia, 2013).

Los migrantes a menudo trabajan en condiciones informales no porque lo prefieran, sino porque encaran obstáculos que impiden su inclusión formal. La sobrerrepresentación de migrantes en la fuerza de trabajo informal está presumiblemente relacionada con la existencia de obstáculos legales estructurales (Soffia, 2013). Estos argumentos se pueden encontrar en las llamadas teorías legalistas de la informalidad, que establecen que el ambiente de regulación excesiva excluye a los trabajadores del sector formal (De Soto, 1989). No obstante, estas no son limitativas, otras razones tienen que ver con la situación socioeconómica del destino del inmigrante, así como los aspectos culturales, ideológicos y conductuales.

Un estudio realizado por el BID sobre inmigrantes y nativos en América Latina y el Caribe (ALC), resalta que los inmigrantes en República Dominicana tienen mayores oportunidades laborales dentro del sector informal que los locales. El estudio arrojó que la tasa de empleo informal para extranjeros en la economía dominicana alcanzaba un 52% (Diario Libre, julio 2023). Por otro lado, el 5.49% de la población dominicana es inmigrante, conforme a la data registrada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2020.

El grupo de inmigrantes con mayor participación son de nacionalidad haitiana representando un 82.17%, le siguen los nacionales venezolanos (5.64%) y nacionales estadounidenses (2.42%). De manera particular, los inmigrantes haitianos contribuyen a la productividad de sectores claves en la economía tales como agricultura, construcción y turismo. Sin embargo, solamente el 12% de los inmigrantes haitianos que se integran al mercado laboral dominicano han reportado que pertenecen al sector formal. Esta cifra responde a que usualmente migran a en búsqueda de mejores oportunidades de vida, aceptando condiciones de trabajo no regularizadas y de mano de obra barata.

# 4.

## **POLÍTICAS Y MEDIDAS FISCALES PARA REDUCIR EL INCUMPLIMIENTO FISCAL DE LOS PROVEEDORES INDEPENDIENTES**

## **4. POLÍTICAS Y MEDIDAS FISCALES PARA REDUCIR EL INCUMPLIMIENTO FISCAL DE LOS PROVEEDORES INDEPENDIENTES**

### **4.1 Políticas fiscales implementadas a nivel regional**

El incumplimiento fiscal persiste como un desafío significativo en América Latina y el Caribe, afectando el crecimiento económico, la equidad y la recaudación fiscal.

En respuesta a esta problemática, los países de la región han implementado diversas políticas fiscales con el objetivo de reducir el incumplimiento y la informalidad, y a su vez promover el cumplimiento fiscal y la formalización en el mercado laboral. Conforme lo anterior, el BID en el 2021 publicó un documento donde se integran las consideraciones de deberían tomar en cuenta los países de la región para la reducción del incumplimiento fiscal.

#### **(i) Reducción de Cargas Fiscales para Pequeñas Empresas:**

En naciones como Colombia y Perú, se han introducido modificaciones en la legislación tributaria que implican reducciones en las contribuciones a la seguridad social y las cargas fiscales tanto para el empleado como para el empleador.

Un ejemplo de la eficacia de esta política se observó en Colombia en el año 2012. En dicho país, la reforma incluyó una significativa disminución de las contribuciones a la nómina que los empleadores debían abonar, reduciéndose del 29.5% al 16.0%. Esta medida resultó en un aumento considerable del empleo formal, registrándose un incremento superior al 3.0%, acompañado de una reducción del empleo informal en más del 2.9%. Además, se evidenció un aumento en los salarios de los trabajadores formales cercano al 1.9%.

Sin embargo, en el caso de Perú, esta iniciativa no logró generar un gran impacto en términos de cumplimiento fiscal y formalización del empleo. En cambio, provocó desafíos en el ámbito fiscal, ya que la reducción de costos afectó a todo el espectro de trabajadores y empresas, incluso en aquellas que ya cumplían con sus obligaciones tributarias, lo que conllevó a una disminución de los ingresos fiscales y puso en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

#### **(ii) Regímenes simplificados de tributación:**

Los regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes han sido ampliamente adoptados en los países de América Latina y el Caribe con el propósito de reducir la informalidad y el incumplimiento fiscal.

## **4. POLÍTICAS Y MEDIDAS FISCALES PARA REDUCIR EL INCUMPLIMIENTO FISCAL DE LOS PROVEEDORES INDEPENDIENTES**

Tal es el caso, de República Dominicana que posee el Régimen Simplificado de Tributación al que pueden acceder personas físicas y jurídicas con ingresos menores a RD\$11,126,189.96 y RD\$51,154,896.37, respectivamente, dependiendo de la modalidad elegida. Estos sistemas suelen integrar diversas estrategias, como la reducción de las cargas fiscales, la simplificación de trámites y un mayor seguimiento y control por parte de las autoridades fiscales.

Entre los casos de mayor éxito se destacan los de Brasil y Uruguay, en donde por medio de estos regímenes fueron implementadas medidas que ofrecen flexibilidad según los ingresos y actividades de los contribuyentes, adaptándose mejor a sus necesidades.

### **(iii) Programas de Amnistía Fiscal:**

Argentina y México han optado por implementar programas que permitan a los contribuyentes regularizar no solo su estatus por ante la administración tributaria, a su vez estos podrían realizar el pago de deudas impositivas con importantes beneficios, incluyendo condonación de multas e intereses. También estas amnistías incluyen la condonación de impuestos o porcentajes de estos y facilidades para el pago de adeudos fiscales a contribuyentes en situación de morosidad.

### **(iv) Mejoras en la Administración Tributaria y promoción de medios de pago electrónicos:**

Entre los países que han implementado esta medida, se encuentra Chile. Esta economía implementó medidas para modernizar la administración tributaria, incorporando tecnología avanzada en la fiscalización y el control de contribuyentes, así como simplificando trámites y procedimientos tributarios.

Otro país que modernizó su sistema es Uruguay el cual ha promovido el uso de medios de pago electrónicos mediante incentivos fiscales, como la deducción de impuestos para empresas que acepten pagos electrónicos y la eliminación de aranceles para la importación de equipos de punto de venta.

Las autoridades fiscales pueden realizar un seguimiento más eficiente de las actividades económicas, cruzando información de manera automatizada para detectar discrepancias entre los ingresos declarados y los registrados en las facturas electrónicas. Esta integración de



## 4. POLÍTICAS Y MEDIDAS FISCALES PARA REDUCIR EL INCUMPLIMIENTO FISCAL DE LOS PROVEEDORES INDEPENDIENTES

tecnología en los procesos de cobro no solo ha mejorado la eficiencia administrativa, sino que también ha fortalecido la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley y garantizar la equidad en el sistema tributario.

### 4.2 Reformas legales y administrativas en República Dominicana enfocadas en reducir el incumplimiento fiscal.

En diferentes momentos de su historia, la República Dominicana ha adoptado diversas estrategias similares a las implementadas por otros países de América Latina y el Caribe.

Entre estas estrategias se incluyen la digitalización de procesos, con el lanzamiento la Oficina Virtual ("OFV") en el 2005, en donde a partir de la puesta en funcionamiento de esta se fueron incorporando de forma paulatina las distintas declaraciones juradas y formatos de envíos de datos para que su remisión pueda ser realizada por esta vía. En la actualidad la OFV permite a los contribuyentes no solo enviar las estas declaraciones juradas de impuesto o los reportes de envío de datos, sino que también pueden llevarse a cabo gestiones que con anterioridad se realizaban de manera presencial, como, por ejemplo, la solicitud de certificaciones y los cambios en las informaciones incluidas en el RNC, entre otros.

Así, por medio de la puesta en funcionamiento de la OFV fueron disminuidas las trabas relacionadas al horario laboral de la DGII y el requerimiento de desplazamiento para la presentación de declaraciones juradas de impuestos o las solicitudes, permitiendo a los contribuyentes, incluidos los contratistas independientes realizar estas gestiones a cualquier hora y desde cualquier lugar.

De igual forma, la República Dominicana, ha implementado amnistías fiscales, siendo las más recientes las siguientes:

- Ley Núm. 309-12 de Amnistía para el Fortalecimiento de la Capacidad Tributaria del Estado, Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Sostenible<sup>[9]</sup>, de fecha 21 de noviembre del 2012. Conforme esta Ley, cuyo alcance incluyó pago reducido del Impuesto sobre la Renta ("ISR"), al Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios ("ITBIS"), al Impuesto sobre Sucesiones, entre otros, así como a los cargos por intereses, recargos y multas vinculados a la importación de mercancías.

9. Disponible en: <https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Codigo%20Tributario%20y%20Leyes%20que%20lo%20modifican%20y%20complementan/309-12.pdf>

#### 4. POLÍTICAS Y MEDIDAS FISCALES PARA REDUCIR EL INCUMPLIMIENTO FISCAL DE LOS PROVEEDORES INDEPENDIENTES

- La Ley Núm. 46-20 de Transparencia y Revalorización Patrimonial (modificada por la Ley No. 68-20<sup>[10]</sup>, de fecha 23 de junio del 2020, teniendo como objetivo establecer facilidades para la regularización fiscal de activos poseídos más no transparentados, facilidades de pago de deudas tributarias y cierre de períodos fiscales para los contribuyentes; y,
- La Ley Núm. 51-23, que instauró un tratamiento especial transitorio de fiscalización, gestión y recuperación de deuda tributaria hasta el 20 de diciembre de 2023, la cual, si bien no ha sido considerada como una amnistía fiscal propiamente, proveía a los contribuyentes de asidero legal para regularizar su estatus de incumplimiento mediante facilidades de pago con descuentos y la eliminación de recargos e intereses.

En adición a lo anterior, el sistema tributario dominicano cuenta con el Régimen Tributario Simplificación (“RST”)<sup>[11]</sup>, el cual al igual que en otros países se instauró para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes (personas físicas o jurídicas) que cumplan con los requisitos establecidos para acogerse al mismo.

A través de dicho régimen simplificado, se introdujeron la facilidad de tributación para los contribuyentes que sean pequeñas y medianas empresas, así como el profesional liberal (i.e., contratista independiente); y, a la vez, se facilita el pago de impuesto mediante la aplicación de una tasa única para empresas del sector agropecuario, de servicios y los fabricantes de bienes, unificando el ISR y el ITBIS.

En este sistema, los contribuyentes pagan impuestos basados en un porcentaje fijo de sus ingresos brutos, en lugar de tener que calcular y deducir gastos detallados. Esta simplificación reduce la carga administrativa y contable, permitiendo a los pequeños negocios o profesionales liberales concentrarse en sus actividades principales en lugar de dedicar tiempo y recursos a tareas fiscales complejas. Además, elimina la necesidad de mantener registros detallados, y por lo tanto se reduce la posibilidad de errores y se fomenta la formalización de la economía.

El RST también promueve la inclusión financiera al hacer más accesible el cumplimiento de las obligaciones fiscales para aquellos que están empezando una actividad comercial. Además, los contribuyentes no tienen que pagar anticipos, no tienen la obligación de remitir formatos de

10. Disponible en: <https://presidencia.gob.do/noticias/gobierno-concluye-exitoso-proceso-de-amnistia-fiscal-con-recaudacion-historica-de-0#:~:text=La%20Ley%2046%2D20%20sobre,de%20manera%20voluntaria%20y%20excepcional%2C>

11. Disponible en: <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/bibliotecaVirtual/contribuyentes/rst/Documents/Brochure%20RST.pdf>

#### **4. POLÍTICAS Y MEDIDAS FISCALES PARA REDUCIR EL INCUMPLIMIENTO FISCAL DE LOS PROVEEDORES INDEPENDIENTES**

envío de datos (Formato 606, 607 y 608) y las declaraciones juradas son más sencillas. Sobre esta alternativa, ya establecida y reglamentada probablemente haría sentido que se revisará sobre la efectiva necesidad que exista un plazo fijo, para los interesados que califiquen optar por acogerse a esta modalidad de tributación. Sostendríamos el hecho de que la consideración estricta de dicho plazo, puede operar en detrimento de fomento de la figura, aquellos que procuran acogerse al RST, si bien bajo metodología simplificada, muestran un interés de cumplimiento tributario, por ende, el acceso al régimen lo que debería es de incentivarse, como herramienta estratégica para el público target del mismo y no lo contrario, vía requisitos que podrían revisarse o evaluarse a discreción de la DGII.

# 5.

## PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

A pesar de que República Dominicana ha adoptado y puesto en práctica diversas estrategias para fomentar el cumplimiento de los contribuyentes, aún queda latente el reto del incumplimiento fiscal, de parte de personas físicas y jurídicas.

Considerando los factores estructurales expuestos en la presente investigación y las acciones implementadas por el Estado, en lo adelante sugerimos acciones puntuales, a modo de propuestas de enfoque, para incentivar la regularización de los contratistas independientes y fomentar el debido cumplimiento de sus obligaciones impositivas.

Nuestras sugerencias o propuestas han sido divididas en dos (2) categorías principales: (i) aquellas de índole administrativa y que podrían requerir el involucramiento del sector privado ("Propuestas Administrativas"); y, (ii) aquellas que requieren la aprobación de una ley ("Propuestas Legislativas").

### **Gráfico 9: Categoría de Propuestas para regularizar a contratistas independientes fomentando el debido cumplimiento de sus obligaciones**



Las siguientes propuestas, no son limitativas en cuanto a estrategias que pudieran ser implementadas. Las Propuestas Legislativas que dependen del Congreso suelen involucrar cambios significativos en políticas públicas, regulación y, en ciertas circunstancias, modificación del presupuesto nacional o búsqueda de financiamiento alternativo. Este a su vez podría requerir debates y votaciones en las distintas Cámaras, incidiendo considerablemente en su cronograma de implementación.

## **5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS**

Por otro lado, las Propuesta Administrativas ya operan dentro de marcos legales existentes, y normalmente no requieren la emisión o reforma de las leyes ya promulgadas para asegurar su implementación efectiva. A su vez, podrían considerar la participación del sector privado, para recibir el financiamiento adecuado, así como de la sociedad civil.

Es importante destacar que las propuestas expuestas responden a mejoras basadas en las causales socioeconómicas evidenciadas en el levantamiento de la data, como factores estructurales que inciden en el progreso de acciones actuales.

### **5.1 Propuestas Administrativas**

#### **Propuesta 1. Optimizar la facultad sancionadora de la DGII para incentivar la regularización eficiente de contribuyentes**

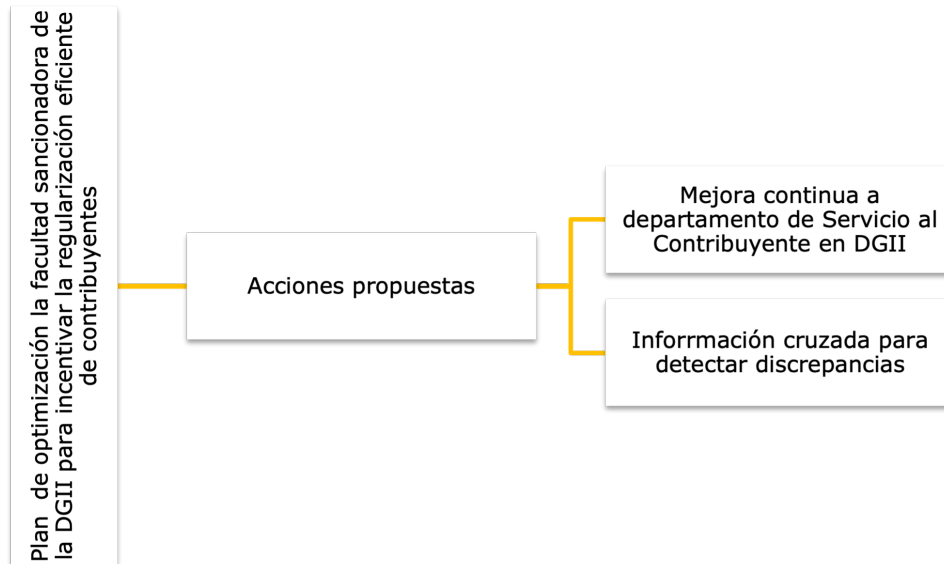
Entendemos que uno de los factores cruciales que afecta el éxito de las políticas tributarias es el reto que tiene el Estado para hacer cumplir de manera efectiva las disposiciones tributarias relacionadas a las faltas de los contribuyentes, ya sea voluntaria o involuntariamente, incluyendo la regularización de los contribuyentes que se encuentren en incumplimiento.

Así, en el contexto actual resulta fundamental ofrecerles alternativas que faciliten tanto el cumplimiento de las obligaciones fiscales conforme el asesoramiento y la orientación personalizada de la institución; así como también, la regularización de las contribuyentes una vez cometidas las faltas, con especial atención en aquellos que se encuentran en un estado de vulnerabilidad socio-económica.

A continuación, se desglosan dos (2) acciones claves bajo la propuesta enfocada en optimizar la facultad sancionadora de la DGII para incentivar la regularización eficiente de contribuyentes:

#### **Gráfico 10: Optimizar la facultad sancionadora de la DGII para incentivar la regularización eficiente de contribuyentes (propuesta 1)**

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS



### **Acción 1. Mejora continua de los departamentos de la DGII destinados al Servicio al Contribuyente.**

Impulsar la innovación y mejora continua de los departamentos destinados al Servicio al Contribuyente dentro de la DGII, disponiendo la creación de una Unidad de Servicio al Contribuyente personalizada con los objetivos y facultades siguientes:

- Implementar facilidades de pago y planes de financiamiento flexibles a través de circulares administrativas o norma generales para aquellos contribuyentes que puedan tener dificultades para cumplir con sus obligaciones fiscales en su totalidad y en el momento requerido (hasta DOP2,000,000) es una de las acciones priorizadas que incluimos en nuestra propuesta de Mejoras continuas a Departamento de Servicio al Contribuyente en DGII.

Lo anterior permite a los contribuyentes que puedan tener dificultades para cumplir con sus obligaciones fiscales en su totalidad y en el momento requerido, beneficiarse de un esquema que se adapte a sus circunstancias específicas.

Las facilidades de pago incluirán la posibilidad de realizar pagos diferidos en plazos que se ajusten a la capacidad económica del contribuyente, con tasas de interés reducidas para evitar que los intereses acumulados resulten en una carga excesiva. Asimismo, se establecerán procedimientos de revisión individualizada para evaluar la situación

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

financiera de los contribuyentes que lo soliciten y puedan comprobar que se encuentran en una situación financiera retadora.

Además de los planes de financiamiento, se ofrecerán programas de incentivos destinados a fomentar la regularización voluntaria. Estos programas incluirán beneficios como la reducción de recargos para quienes se adhieran voluntariamente a estos planes y demuestren un compromiso con el cumplimiento fiscal.

- Asesoramiento y orientación personalizada para canalizar el cumplimiento de deberes formales y regularización en general: El departamento debería ofrecer asesoramiento personalizado a los contribuyentes para ayudarles a comprender sus obligaciones fiscales, los beneficios de la formalización y cómo cumplir con las leyes tributarias de manera efectiva.
- Resolución de problemas: El departamento debe estar preparado para resolver las consultas y problemas de los contribuyentes de manera rápida y eficiente, brindando soluciones claras y orientadas a resultados. Esto incluiría el asesoramiento personalizado para el uso de la oficina virtual y el llenado de declaraciones.
- A su vez, la optimización de la facultad sancionadora de la DGII, deberá considerarse la necesidad de aumentar capital humano, técnicos y financieros, que puedan realizar auditorías fiscales, detectar evasión y aplicar sanciones a los evasores de impuestos.

### **Acción 2. Optimizar el uso de la información cruzada de inconsistencias o discrepancias.**

Con la finalidad de hacer eficiente estos procesos recomendamos que las autoridades fiscales continúen con el seguimiento de la información cruzada para detectar discrepancias entre los ingresos declarados y los registrados por terceros. Específicamente, consideramos necesario la colaboración de la DGII mediante el uso de la referida información cruzada para resolver alegadas irregularidades o discrepancias en los cruces por parte de independientes, según apliquen y sean documentados.

En este sentido, si bien la normativa dispone de procedimientos a considerar para estos casos (i.e., formulario de citación, escrito de descargo) en ocasiones se verifican irregularidades que bien podrían subsanarse o eliminarse no obstante, se generan requerimientos adicionales que



## **5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS**

están orientados a que se procure involucrar a la contraparte de la transacción, en ocasiones, ya no del alcance el contribuyente (aunque si de la DGII, conforme el sistema de información que esta gestiona y administra).

En ese tenor, entendemos que la verificación de la información cruzada debería ser suficiente para que se considere la regularización de las discrepancias de aquel contribuyente que se ha dispuesto a presentarse ante la DGII en procura de la revisión de su situación y que evidencie que la inconsistencia es ajena a su acción u omisión, eliminando la necesidad de intervención del tercero (es decir, de la contraparte de la facturación o reporte).

Esto puede implementarse de manera exitosa con el correcto desarrollo en el país de la facturación electrónica la cual ha venido a revolucionar los procesos de cobro de impuestos relacionados. Reconocemos que la implementación del referido sistema puede representar un reto para la República Dominicana. Sin embargo, entendemos que es necesario que la DGII continúe sus esfuerzos de facilitación, flexibilidad y cooperación, para así lograr mayor éxito en su implementación y obtener una mayor transparencia y precisión en la documentación de las transacciones comerciales, lo que dificulta la evasión fiscal y la elusión de impuestos.

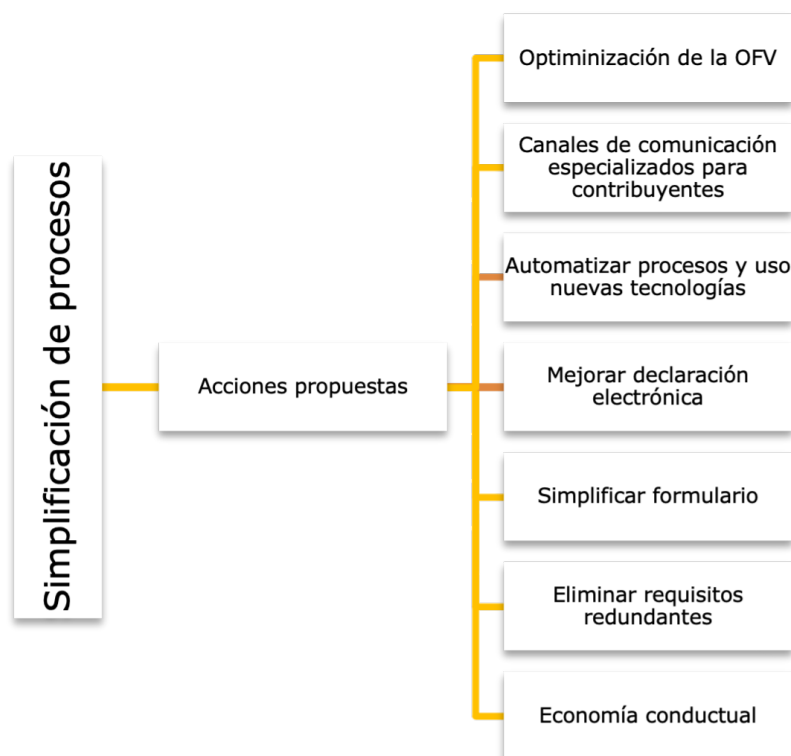
### **Propuesta 2. Gestionar la simplificación de procesos tributarios**

La simplificación de procesos tributarios es crucial para garantizar el registro de contribuyentes y la eficiencia en la recaudación de los impuestos generados, debido a que los sistemas fiscales complejos pueden derivar en que los contribuyentes cometan errores en la presentación de impuestos, y a que exista evasión fiscal o cargas administrativas innecesarias para las empresas e individuos.

Por lo tanto, recomendamos que se mantenga la mejora continua en la simplificación de procesos para promover la conformidad fiscal y reducir los costos administrativos. De manera puntual, entendemos que el plan de acción inicial sea el siguiente:

### **Gráfico 11: Plan de Acción para Optimizar la simplificación de procesos tributarios (Propuesta 2)**

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS



A continuación, se definen siete (7) acciones para mejorar y/o reformar la simplificación de procesos en la DGII que acompañarían la presente propuesta:

**Acción 1.** Proporcionar vía la OFV todos los servicios que ofrece la DGII.

**Acción 2.** Desarrollar nuevos canales de comunicación entre la administración y los contribuyentes (i.e., extensión de comunidad de ayuda de la DGII).

**Acción 3.** Automatizar los procesos de tributación y la actualización de las tecnologías. El uso de la tecnología para gestionar la presentación de impuestos y la comunicación entre contribuyentes y autoridades puede reducir significativamente la carga administrativa.

**Acción 4.** Mejorar los sistemas de declaración electrónica. Mejorar los pagos en línea y el acceso a información fiscal en tiempo real pueden agilizar los procesos y minimizar los errores.

**Acción 5.** Simplificar los formularios fiscales, para facilitar su llenado y entrega a tiempo. Se debe lograr que los formularios puedan ser completados, sin ayuda, por un ciudadano común.

**Acción 6.** Eliminar los requisitos redundantes también puede facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias (i.e., cédulas de identidad, últimas declaraciones fiscales).

**Acción 7.** Simplificar el lenguaje utilizado en los formularios y comunicaciones fiscales puede hacer que la información sea más accesible y comprensible para todos los contribuyentes, independientemente de su nivel de educación o experiencia en temas fiscales. Por lo que, es importante realizar estudios y análisis conductuales de los contribuyentes para identificar oportunidades de mejora basadas en sesgos conductuales (economía conductual).

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

### Propuesta 3. Implementar un Plan Nacional de Educación Tributaria

En primer lugar, consideramos que la limitada educación tributaria en todos los niveles es un factor determinante en la situación actual de incumplimiento de obligaciones tributarias actual del país, que impacta directamente a los demás factores (i.e., informalidad, evasión y subdeclaración fiscal). La comprensión de los conceptos fiscales básicos y la importancia del pago de impuestos no solo entre los contribuyentes individuales, sino también entre los empresarios y profesionales, es fundamental para fomentar una cultura tributaria sólida.

De este factor se deriva la principal Propuesta Administrativa del presente documento. Se trata de diseñar e implementar un plan nacional que abarque y articule todos los programas e iniciativas existente de manera aislada actualmente en el mercado dominicano, así como los propuestos en la presente investigación.

#### Gráfico 12: Plan Nacional de Educación Tributaria (Propuesta 1)



Como parte de nuestra propuesta, es oportuno dar constante seguimiento y optimización de programas educativos actuales y campañas de concienciación sobre la fiscalidad.

Un ejemplo de esto es la alianza entre el Ministerio de Educación (“MINERD”) y el departamento de Educación Tributaria de la DGII, que se encarga del diseño curricular de asignaturas de educación ciencias sociales, y moral y cívica, así como demás programas del departamento de Educación Tributaria de la DGII dirigido a la educación de futuros contribuyentes. Al respecto, entendemos pertinente considerar la suscripción de una alianza

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

estratégica similar con el Ministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnologías (MESCYT) para incluir un alcance de educación similar para los estudiantes universitarios, que actualmente solo reciben este tipo de formación si la carrera seleccionada lo incluye.

Por otro lado, la DGII está agotando esfuerzos de fortalecer su vínculo con los contribuyentes mediante la implementación de una iniciativa brasileña llamada Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal ("NAF"). Los NAF consisten en espacios académicos destinados al asesoramiento contable y tributario gratuito, con acompañamiento permanente de las administraciones tributarias. Esta iniciativa ha resultado exitosa en 650 centros en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú. La misma, existe para fomentar una mayor conciencia fiscal y promover carreras de contabilidad y finanzas.

Para el año 2023, el Plan Operativo Anual (POA) de la DGII tenía como lineamiento y objetivo estratégico fomentar el cambio hacia una ciudadanía fiscal responsable a través de la educación tributaria, sin embargo, no hemos apreciado la inclusión de los NAF en sus objetivos, por lo que resulta prudente considerar el fortalecimiento de esta iniciativa.

Sin la implementación de estos programas educativos se excluye a gran parte de la población de la información necesaria para entender cómo funciona el sistema tributario y como pueden ser simplificadas la forma de cumplir con las obligaciones fiscales derivada de sus actividades, siendo un ejemplo claro de esto el desconocimiento que existe sobre el RST, y las facilidades que acogerse a este otorgan.

En vista de lo anterior, entendemos neurálgica la implementación a nivel nacional de programas educativos fiscales complementarios a los de la DGII. Esto contribuiría significativamente a los esfuerzos existentes y mejoraría la comprensión de los ciudadanos sobre el sistema tributario y permitirá concientizar sobre la importancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias para el desarrollo económico y social del país.

A continuación, se detallan dos (2) propuestas de acciones concretas educativas para incluir en la presente propuesta (El Plan Educativo):

1. **Plan Educativo Tributario INFOTEP.** Implementación de iniciativas similares en el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional ("INFOTEP") como órgano estatal responsable de la formación técnica del país, dado que su misión es contribuir al desarrollo

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

económico y social del país, con servicios de formación técnico profesional y de apoyo a la productividad para todos los sectores, que actualmente no hay opciones en su oferta académica sobre materia tributaria. Aprovechando a la vez la obligatoriedad del pago de las empresas a INFOTEP para el uso de sus servicios de formación.

2. **Plan “Educación Fiscal para Todos”.** Un plan integral para toda la población dominicana, que tenga como objetivo: Aumentar el conocimiento y comprensión de la fiscalidad entre los ciudadanos, con especial atención a las responsabilidades y obligaciones fiscales de los contribuyentes; fomente el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales; y, reduzca la evasión fiscal mediante la educación y la concienciación.

En lo adelante, se define el alcance del Plan “**Educación Fiscal para Todos**”:

**Tabla 1: Plan Educación Fiscal, como parte del Plan Nacional de Educación Tributaria (Propuesta 1)**

<b>Alcance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigido a estudiantes, profesionales y la población en general. Cobertura nacional, con adaptaciones locales según las necesidades específicas.</li> <li>• Diversos canales, como son: escuelas, universidades, institutos técnicos y/o politécnicos, medios de comunicación y campañas de sensibilización en la comunidad.</li> </ul>	
	Acciones	Responsables
<b>Desarrollo de Contenidos Educativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un equipo multidisciplinario de expertos en educación, fiscalidad y comunicación.</li> <li>• Desarrollar materiales didácticos atractivos y accesibles (manuales, videos, infografías, módulos e-learning).</li> <li>• Incorporar estudios de casos prácticos y simulaciones fiscales.</li> <li>• Divulgación de guías prácticas, material educativo en línea, y la facilitación de sesiones de capacitación dirigidas a grupos específicos, como pequeñas empresas y trabajadores autónomos.</li> <li>• Entre otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Educación (MINERD).</li> <li>• Ministerio de Educación Superior Ciencias y Tecnologías (MESCYT).</li> <li>• DGII y Dirección General de Aduanas (DGA).</li> <li>• Organizaciones educativas y ONGs.</li> <li>• Empresas privadas especializadas en desarrollo de contenidos y tecnologías educativas (i.e. Barna).</li> </ul>

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

	Acciones	Responsables
<b>Implementación de Programas Educativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrar la educación fiscal en los currículos escolares y universitarios.</li> <li>Destinar facilidades económicas para estudios fiscales a nivel nacional e internacional.</li> <li>Organizar talleres y seminarios para profesionales en colaboración con cámaras de comercio y colegios profesionales.</li> <li>Establecer programas de formación continua para docentes en materia fiscal.</li> <li>Involucrar a gremios relacionados con sectores específicos, como el Colegio de Ingenieros y Arquitectos (CODIA) para profesionales de la construcción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones educativas, con especial atención al Ministerio de Educación (MINERD) Y AL Ministerio de Educación Superior Ciencias y Tecnologías (MESCYT) en conjunto con la DGII.</li> <li>Entidades profesionales y empresariales Empresas privadas ofreciendo soporte logístico y recursos tecnológicos.</li> <li>Gremios y asociaciones profesionales (i.e., COIDA).</li> </ul>
<b>Campañas de Concienciación Pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lanzar campañas mediáticas en televisión, radio, redes sociales y medios impresos. Crear una plataforma digital interactiva con recursos educativos y de autoevaluación.</li> <li>Organizar eventos comunitarios y ferias informativas sobre fiscalidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Departamentos de comunicación gubernamental (DGII y MPEYD).</li> <li>Medios de comunicación de las empresas privadas participantes, gremios, sociedad civil, entre otros.</li> </ul>
<b>Implementación de constante seguimiento y evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer indicadores de rendimiento (KPIs) para medir el impacto de los programas y campañas.</li> <li>Realizar encuestas periódicas para evaluar el nivel de conocimiento y percepción pública sobre la fiscalidad.</li> <li>Monitorizar el cumplimiento fiscal antes y después de la implementación de los programas.</li> </ul>	
<b>Optimización y mejora continua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar los datos recopilados y realizar ajustes en los programas y campañas según sea necesario.</li> <li>Recibir retroalimentación de los participantes y actores involucrados. Innovar constantemente en métodos educativos y de comunicación para mantener el interés y la efectividad.</li> </ul>	
<b>Alianzas Estratégicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formar alianzas con organizaciones internacionales que promuevan la educación fiscal.</li> <li>Colaborar con empresas privadas para patrocinar y difundir las campañas de concienciación.</li> <li>Buscar financiamiento y apoyo técnico de organismos multilaterales y ONG's dedicadas a la educación y el desarrollo económico.</li> </ul>	

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

El sector privado jugará un papel crucial en el financiamiento, desarrollo y difusión de los programas educativos y campañas de concienciación. Empresas especializadas en tecnologías educativas y marketing digital proporcionarán recursos y plataformas necesarias. Además, consultoras de análisis de datos contribuirán al diseño, implementación y evaluación de las iniciativas, asegurando su efectividad y sostenibilidad a largo plazo.

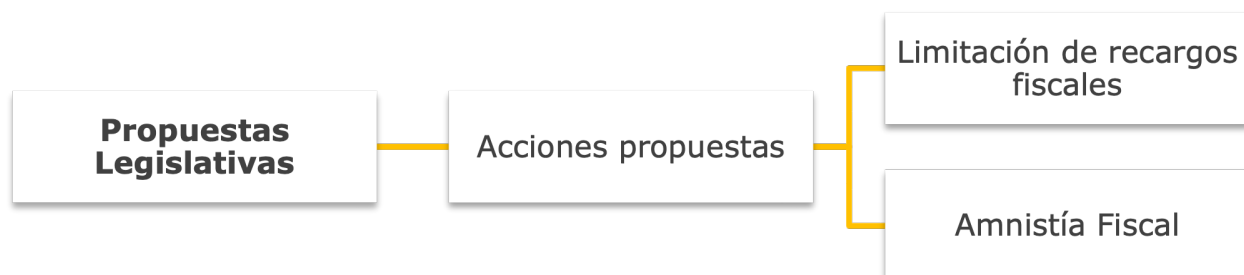
Este plan de acción, **"Educación Fiscal para Todos"** permitirá una implementación eficaz y sostenible de programas educativos y campañas de concienciación sobre la fiscalidad, asegurando un impacto positivo en el cumplimiento fiscal y la educación ciudadana, con un enfoque colaborativo entre el sector público, el sector privado y los gremios profesionales.

En el caso de sectores especializados, se incluirán gremios para el diseño y la ejecución de esta iniciativa. Por citar un ejemplo, para los profesionales del sector construcción, se haría a un llamado a participar al Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA), Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI), entre otras. Estos gremios contribuirán al desarrollo de contenidos específicos, facilitarán la organización de talleres y seminarios, y promoverán la concienciación fiscal entre sus miembros, garantizando así un alcance más amplio y efectivo en este sector.

### 5.2 Propuestas Legislativas

En lo adelante, presentaremos las propuestas cuya implementación requiere revisión y aprobación del Poder Legislativo. Estas propuestas constituyen diferentes iniciativas legales, modificaciones a procesos existentes e innovación en la aplicación de normativa fiscal en la República Dominicana.

**Gráfico 13: Propuestas Legislativas (Propuesta 4)**



## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

### Propuesta 1. Proyecto Ley sobre Limitación de Recargos Excesivos

Proponemos un proyecto de ley cuyo objetivo sea la limitación del recargo por mora al 50% del monto del impuesto, esto es una medida que la República Dominicana podría implementar para evitar que los contribuyentes se vean abrumados por deudas excesivamente altas debido a la acumulación de intereses y recargos. Esta medida puede ayudar a:

- Garantizar que los contribuyentes tengan una carga fiscal justa y razonable, al tiempo que se les brinda la oportunidad de regularizar su situación fiscal sin enfrentar obstáculos financieros insuperables.
- Informar a los contribuyentes podría tener una mayor certeza sobre el monto máximo de recargos que podrían acumular, lo que les permitiría planificar mejor sus finanzas y tomar medidas para resolver sus obligaciones tributarias de manera oportuna.
- Promover el cumplimiento voluntario, ya que los contribuyentes podrían ver que existe un límite claro y razonable para los recargos que podrían enfrentar en caso de retraso en el pago de impuestos.

### Propuesta 2. Proyecto de Ley Amnistía Fiscal

La Amnistía Fiscal es una disposición legislativa adoptada con el objetivo de que los contribuyentes regularicen su situación fiscal mediante una dispensa parcial o total del pago de impuestos adeudados, intereses, recargos o multas. Puntualmente, este proyecto de ley deberá incluir, como mínimo:

- Programas de condonación de deudas pendientes por más de 10 años: Implementar programas de condonación de deudas muy antiguas (+ de 10 años) que permitan a los contribuyentes liquidar sus deudas tributarias pendientes sin la necesidad de realizar un pago. Estos programas estarán disponibles por un tiempo limitado y se aplicarán a contribuyentes que cumplan con ciertos criterios de elegibilidad, como la demostración de dificultades económicas o el compromiso de mantener sus obligaciones fiscales al día en el futuro.
- Planes de pago flexibles: Proporcionar opciones de pago flexibles que permitan a los contribuyentes liquidar sus deudas tributarias en cuotas, adaptadas a su capacidad



## **5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS**

financiera. Los planes de pago podrán ser a largo plazo y no incluirán intereses adicionales, facilitando así la regularización de las deudas tributarias sin añadir cargas financieras extras. Esto puede incluir opciones de pago mensual, trimestral o semestral, dependiendo de la situación financiera de cada contribuyente.

Esta Amnistía Fiscal busca, no solo resolver las deudas tributarias pendientes, sino también fomentar una cultura de cumplimiento voluntario y puntual de las obligaciones fiscales, contribuyendo a la estabilidad y sostenibilidad financiera del sistema tributario.

Las anteriores propuestas, tienen la virtud de que atacan, directa e indirectamente, los factores estructurales por lo cual los contribuyentes, principalmente contratistas independientes, evaden voluntaria o involuntariamente sus obligaciones fiscales. Sin embargo, es importante contemplar que el impacto de la misma en el reflejo de los ingresos tributarios, así como la nueva cultura impositiva que se busca, es posible que ocurra en el mediano y largo plazo.

En lo adelante, presentamos a modo resumen una matriz donde se puede visualizar cuáles propuestas y sus acciones, impactarían a los factores estructurales y el tiempo de impacto.

## 5. PROPUESTAS PARA OPTIMIZAR LA REGULARIZACIÓN DE LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES Y FOMENTAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES IMPOSITIVAS

### Resumen Matriz Propuestas, acciones recomendadas, impacto y alcance temporal

Factores Estructurales	Tipo de Propuestas	Propuesta	Precursor	Acciones Implementadas	Factores Estructurales que impacta	Tiempo de Impacto
<b>F.1. Informalidad en el mercado laboral</b>  <b>F.2. Nivel educativo alcanzado por el individuo</b>  <b>F.3. Evasión fiscal y la Subdeclaración Fiscal</b>  <b>F.4. Alta participación de inmigrante en el sector informal</b>	Propuestas Administrativas	Propuesta 1. Optimizar la facultad sancionadora de la DGII para incentivar la regularización eficiente de contribuyentes	Iniciativas propuestas IOMG	Acción 1. Mejora continua a Departamentos de Servicio al Contribuyente en DGII Acción 2. Información cruzada para detectar discrepancias	F.3	Corto - Mediano - Largo Plazo
		Propuesta 2. Optimizar la simplificación de procesos tributarios	Iniciativas propuestas IOMG	Acción 1. Optimización de la OFV Acción 2. Canales de comunicación especializados para contribuyentes Acción 3. Automatizar procesos y uso nuevas tecnologías Acción 4. Mejorar declaración electrónica Acción 5. Simplificar formulario Acción 6. Eliminar requisitos redundantes Acción 7. Economía conductual	F.1 F.3	Mediano - Largo Plazo
	Propuestas Legislativas	Propuesta 3. Diseñar e implementar Plan Nacional de Educación Tributaria	Iniciativas existentes	Acción 1. Alianza MINERD y DGII Acción 2. Núcleos de apoyo Contable y Fiscal ("NAF")	F.1 F.2 F.3 F.4	Corto - Mediano - Largo Plazo
			Iniciativas propuestas IOMG	Acción 1. INFOTEP - Programa de Educación Tributaria Acción 2. Programa Educación Fiscal para Todos	F.1 F.2 F.3 F.4	Mediano - Largo Plazo
		Propuesta 4. Propuestas de Ley Legislativas	Iniciativas propuestas IOMG	Acción 1. Ley Limitación de recargos fiscales Acción 2. Amnistía Fiscal	F.1 F.3	Largo Plazo

# 6.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de que República Dominicana ha adoptado y puesto en práctica diversas estrategias similares a las implementadas por otros países de la región para fomentar la regularización del cumplimiento de los contribuyentes, aún el reto del incumplimiento fiscal es latente. Esto continúa representando un desafío significativo para la economía dominicana, con impactos socioeconómicos que van desde la pérdida de ingresos estatales hasta la distorsión del mercado y la erosión de la confianza pública.

Abordar esta problemática requiere un enfoque integral que combine esfuerzos de distintos niveles, destacándose las iniciativas orientadas a procurar lograr eficiencias e incentivos para la regularización de la situación fiscal de los contribuyentes, optimizando así la facultad administrativa de la DGII, así como otras medidas educativas sobre el sistema tributario, para promover una cultura de cumplimiento fiscal y garantizar la sostenibilidad financiera del país en el largo plazo.

En un estudio realizado por la DGII, se estimó que el año 2017 alcanzaba una tasa de incumplimiento fiscal de 60.43%, que representó un incumplimiento tributario de 5.9% como porcentaje del PIB, ya que para este año se estimaba una recaudación potencial como porcentaje del PIB de 9.76% y se proyectó una recaudación observada como porcentaje del PIB en 3.86%.

Las razones principales, que generan esta distorsión del mercado se deben a factores estructurales tanto económicos, socioculturales y técnicos. En primer lugar, colocamos la alta participación del mercado informal en la República Dominicana. Para el tercer trimestre de 2023, en el país existían 2.7 millones de trabajadores informales, que representaban 56.7% del total de ocupados. Sobre la informalidad laboral en la actividad construcción, la cual representa el 85.7% del total de ocupados del sector, actores sociales afirman que se debe, principalmente, a la alta carga tributaria que enfrentan los trabajadores.

Otro factor clave, que además impacta directamente a la informalidad, es el nivel de educación de los contribuyentes. La estadística arroja que a menor nivel académico alcanzado es mayor el nivel de informalidad entre los ocupados, y por ende incumplimiento fiscal. No obstante, la falta de educación tributaria la podemos encontrar en todos los niveles, romper con el desconocimiento de procesos fiscales es fundamental para fomentar una cultura tributaria sólida.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo anterior, se le suma la evasión y la subdeclaración fiscal, un reto que a pesar de todos los esfuerzos de las autoridades es preciso aún seguir mejorando procesos, para continuamente reducir la brecha.

Por ultimo se analiza la emigración como un caso particular en la República Dominicana, donde un gran número de inmigrantes se encuentran dentro del sector informal, lo que se traduce en menos oportunidad de ingresos tributarios.

En síntesis, aunque República Dominicana ha adoptado medidas para mejorar el cumplimiento de los contribuyentes, la combinación de los diversos factores limita la optimización del cumplimiento tributario. Por lo que, basado en los factores estructurales analizados, el análisis del sistema fiscal de República Dominicana, las estrategias y políticas ejecutados en otras economías, así como los esfuerzos realizados por las autoridades, se han desarrollado **propuestas administrativas y legislativas** con acciones específicas para aportar en el esfuerzo de la reducción del incumplimiento fiscal, pero especialmente del cambio de cultura tributaria en la República Dominicana.

Entre las propuestas administrativas, priorizamos "**Optimizar la facultad sancionadora de la DGII para incentivar la regularización eficiente de contribuyentes**". En el contexto actual resulta fundamental ofrecer a las contribuyentes alternativas que faciliten no solo el cumplimiento de las obligaciones fiscales conforme el asesoramiento y orientación personalizada de la institución, sino también mediante la regularización de estas contribuyentes una vez cometidas las faltas, prestando especial atención en aquellos que atraviesan dificultades económicas.

La implementación de facilidades de pago y planes de financiamiento flexibles a través de circulares o en su defecto Normas Generales, es una de las principales acciones de dicha propuesta. Ya que permite a los contribuyentes que puedan tener dificultades para cumplir con sus obligaciones fiscales, beneficiarse de un esquema que se adapte a sus circunstancias específicas. Así como, otras acciones basadas en la información cruzada para detectar discrepancias entre ingresos declarados y registros por terceros.

La segunda propuesta se enfoca en "**Optimizar la simplificación de procesos tributarios**" crucial para garantizar el registro de contribuyentes y la eficiencia en la recaudación de los impuestos generados. Dicha propuesta estaría atada a un conjunto de acciones puntuales, que

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

va desde canales de comunicación especializados a contribuyentes en la DGII hasta la aplicación de economía conductual en el sistema tributario.

Por último, dentro de la propuesta administrativas, se encuentra el diseño y la implementación de un **“Plan Nacional de Educación Tributaria”** que abarcaría todos los programas e iniciativas educativas existente en el mercado dominicano, como son la Alianza MINERD y DGII, que se encara de diseño curricular de asignaturas a fines, y el Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NACF). En adición, se propone que se concerté también una alianza entre la DGII y el MESCYT para incluir tales acciones en la educación universitaria, y la creación de un **“Plan Educativo Tributario por INFOTEP”** como órgano estatal responsable de la formación técnica del país; sumado, a un **“Plan Educación Fiscal para Todos”**, un programa integral para toda la población dominicana que busca aumentar el conocimiento y comprensión de la fiscalidad entre los ciudadanos.

Estas propuestas y acciones administrativas atacarían todos los factores estructurales, y sus efectos o impacto pudieran ser reflejados, dependiendo de las acciones, en el corto, mediano o largo plazo.

Entre las propuestas fiscales, la primera se refiere a la aplicación de una **“Proyecto de Ley de Limitación de Recargos Excesivos”** cuyo objetivo sea la limitación de recargo por mora al pago de impuesto, para evitar que los contribuyentes se vean abrumados por altos niveles de deuda, debido a la acumulación de intereses y recargos. Y la segunda propuesta, se refiere a un **“Proyecto de Ley de Amnistía Fiscal”** para que los contribuyentes regularicen su situación fiscal mediante dispensas parcial o total de pagos de impuestos adeudados, interés, recargos o multas.

Estas propuesta y acciones fiscales atacarían todos los factores estructurales, pero principalmente los factores por evasión fiscal y su subdeclaración fiscal, y sus efectos o impacto pudieran ser reflejados en el largo plazo, especialmente porque los mismos deberán contar con el análisis de las autoridades fiscales y profesionales tributarios para obtener la normativo optima, previa a los procesos de revisión y aprobación del Poder Ejecutivo.

Por último, entendemos necesario que toda acción para mejorar el sistema fiscal y crear una cultura tributaria saludable es necesario el involucramiento de todos los actores del sistema y el esfuerzo simultaneo a todos los niveles.

# 7.

## BIBLIOGRAFÍA

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Cosulich, J. (1993). *La evasión tributaria*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Hoelzl, E. K. (Press, 2016). *Economic Psychology: An Introduction*, Cambridge University. *The Foundations of Behavioral Economic Analysis*, Oxford University, págs. 644 y ss.
- *La evasión fiscal y su impacto en la economía dominicana*. (6 de Enero de 2020). Obtenido de País Dominicano Tematico: <https://paisdominicanotematico.com/2020/01/06/la-evasion-fiscal-y-su-impacto-en-la-economia-dominicana/>
- OCDE. (2023). *Estadística Tributaria de América Latina y el Caribe 2021*. Unión Europea: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OIT. (2013). *Modelo de Proyección Empleo para Colombia*. Países Andinos : Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Sabaíni, J. C. (Agosto de 2014). *La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú*, CEPAL y Cooperación Alemana. *Serie Políticas Sociales N° 208*.
- Soares, D. H. (2017). *La educación como medio para combatir la informalidad labora*. *IZA World of Labor*, 394.
- Soffia, M. (2013). *Migrando a la informalidad: contradicciones entre las políticas de movilidad internacional de trabajadores e inclusión laboral dentro del MERCOSUR*. Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Uruguay, P. (Septiembre de 2022). *La relación entre educación y el empleo informal*. Obtenido de PRO Desarrollo Paraguay: <https://es.linkedin.com/pulse/la-relaci%C3%B3n-entre-educaci%C3%B3n-y-el-empleo-informal->
- WCA. (25 de Agosto de 2021). *World Compliance Association*. Obtenido de ¿Cuál es la diferencia entre la elusión y la evasión fiscal?: <https://www.worldcomplianceassociation.com/3009/articulo-cual-es-la-diferencia-entre-la-elusion-y-la-evasion-fiscal.html>



INSTITUTO  
**OMG**



Rafael Augusto Sánchez 86,  
Roble Corporate Center, Pisto 9  
Piantini,  
Santo Domingo, Rep. Dom.  
T. (809) 533-8826  
[www.iomg.edu.do](http://www.iomg.edu.do)  
[info@iomg.edu.do](mailto:info@iomg.edu.do)