

INSTITUTO
OMG



DICIEMBRE 2019

Trabas Burocráticas y otras barreras al emprendimiento en la República Dominicana

Agradecimientos

A la Junta Directiva de ANJE y al Consejo de Regentes del IOMG por respaldar esta iniciativa.

A los miembros de ANJE que participaron en el grupo focal, a los emprendedores, empresarios, consultores y profesionales de diversas áreas que completaron la encuesta digital que sirvió de insumo para este estudio.

Créditos

Annabelle Liz

Carlos Guisarre

Enmanuel Cedeño

Karina Mancebo

Mónica Melo

Pamela Ogando

Sol Disla

Solangel Rodríguez

Virginia Velázquez

Trabas Burocráticas y otras barreras al emprendimiento en la República Dominicana

Elaborado por la

Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE)

y el

Instituto OMG (IOMG)

Diciembre 2019

Contenido

05

**LISTADO
DE ACRÓNIMOS**

22

**SISTEMA
IMPOSITIVO**

32

**SEGURIDAD
SOCIAL**

06

**RESUMEN
EJECUTIVO**

24

**ENERGÍA
ELÉCTRICA**

34

**PROPIEDAD
INTELLECTUAL**

11

INTRODUCCIÓN

27

**INSEGURIDAD
JURÍDICA**

36

**CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**

14

**MÉTODO DEL
INFORME**

30

**MATERIA
LABORAL**

42

BIBLIOGRAFÍA

Acrónimos

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ANJE	Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CES	Costo Económico Social de las regulaciones
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
ENCFT	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
gWh	Gigavatio por hora
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
IOMG	Instituto OMG
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ITBIS	Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
MAP	Ministerio de la Administración Pública
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ONAPI	Oficina Nacional de la Propiedad Industrial
PIB	Producto Interno Bruto
RNC	Registro Nacional de Contribuyentes
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
TSS	Tesorería de la Seguridad Social

RESUMEN EJECUTIVO



Resumen ejecutivo

¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan los agentes económicos para emprender en la República Dominicana? ¿Qué tan fácil es hacer negocios formalmente en el país? ¿Cómo las barreras burocráticas afectan el clima de negocios, la innovación y la competitividad de la República Dominicana? Este reporte de investigación elaborado por la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE) y el Instituto OMG (IOMG) busca contestar estas y otras preguntas relacionadas.

Para identificar y evaluar las principales trabas burocráticas para realizar negocios en la República Dominicana, realizamos (i) un grupo focal donde participaron alrededor de 20 personas debidamente estratificadas, representativas por su vinculación con diferentes ramas del mundo de los negocios, y (ii) una encuesta digital completada por 86 profesionales y emprendedores que operan o asesoran negocios en una amplia variedad de sectores y actividades del país. El levantamiento de información permitió establecer una clasificación (ranking) con los principales sectores o áreas donde existen trabas para iniciar u operar una actividad económica en la República Dominicana, que se consideran frenos o desincentivos a la iniciativa privada, los cuales se enumerarán en orden de mayor a menor incidencia:

1. Sistema impositivo

Se evidencian desafíos importantes tanto en la eficiencia como en la equidad recaudatoria. Lidar con la administración tributaria resulta complejo para el usuario, quien debe asumir un número promedio de pagos al año muy alto, dedicando un tiempo promedio anual que alcanza las 317 horas, casi 8 semanas de trabajo, asumiendo semanas laborales de 40 horas. Existen además reivindicaciones sobre la demora en la asignación de un Registro Nacional de Contribuyente (RNC) a las empresas solicitantes y sobre la pesada carga que implica el pago de anticipos.

2. Sistema eléctrico

En el sistema eléctrico persisten desafíos cruciales para alcanzar un suministro adecuado, estable y confiable de energía eléctrica que deje de constituirse en un freno para las actividades productivas y para la vida cotidiana. La realidad del suministro eléctrico dominicano es que ofrece un servicio de difícil acceso, costoso y por ende para algunos emprendedores, el costo del servicio eléctrico resulta prohibitivo.

3. Inseguridad jurídica

se escuchan de manera constante reivindicaciones de los empresarios y emprendedores sobre la carencia de seguridad jurídica en la República Dominicana. En un sistema en donde hay seguridad jurídica existe garantía de aplicación objetiva de la ley y se asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y derechos. Históricamente, los principales cambios en el ordenamiento dominicano calzan con las transiciones en el ciclo político.

4. Régimen laboral

República Dominicana cuenta con un Código de Trabajo que data del año 1992 y que actualmente no responde a las necesidades de un mercado en constante evolución. El procedimiento laboral resulta muy complejo y costoso, la conciliación tiene una tasa de éxito muy baja, el pago de la cesantía se vuelve inmanejable e incosteable y afecta de manera particular a las micro, pequeñas y medianas empresas (“MIPYMES”). De igual modo, éstas no cuentan con un régimen especial en materia laboral.

5. Seguridad Social

Los aportes del empleador a la seguridad social son beneficios no salariales y constituyen parte de los costos asumidos por el empleador en una relación laboral. Cuando los costos de la seguridad social se suman a los costos económicos de los regímenes fiscales y laborales, el escenario se complica. Si bien es un sistema que garantiza seguridad respecto de salud, riesgos laborales y posterior pensión de los trabajadores afiliados, esta estructura de altos costos, atada a la ausencia de un régimen de consecuencias efectivo para aquellos empleadores que no cumplen con sus obligaciones respecto a seguridad social, entre otros, crea un incentivo perverso que ahuyenta a los agentes económicos hacia la informalidad. De igual modo, la evasión y elusión previsional son problemas que afectan el sistema, los cuales reducen el bienestar social.

6. Propiedad intelectual

Una amenaza en el ámbito de la Propiedad Intelectual es la falsificación, delito previsto en la Ley núm. 20-00 de Propiedad Intelectual y la Ley núm. 17-19 para la Erradicación del Comercio Ilícito. La falsificación tiene mayor incidencia en los medicamentos, aunque también tiene impacto en el sector textil, en las bebidas alcohólicas, en los productos derivados del tabaco y en las piezas de vehículos de motor. El registro de nombres comerciales junto al pago de servicios, constituyen los trámites más fáciles de completar.

El informe concluye con recomendaciones y propuestas para eliminar o mitigar las trabas identificadas y estimular la iniciativa privada, el clima de competitividad, la inversión y el desarrollo económico del país.

INTRODUCCIÓN





Introducción

¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan los agentes económicos para emprender en la República Dominicana? ¿Qué tan fácil es hacer negocios formalmente en el país? ¿Cómo estas barreras afectan el clima de negocios, la innovación y la competitividad de la República Dominicana? Este informe busca contestar estas y otras preguntas relacionadas, partiendo de las experiencias de jóvenes emprendedores y profesionales vinculados a diversas áreas del mundo de los negocios.

Según indica el Reporte Doing Business 2020, elaborado por el Banco Mundial, de un total de 190 economías, la República Dominicana ocupa la posición número 115 en el listado que mide la facilidad para hacer negocios¹. Aunque producto de un cambio de metodología, la posición del país en dicho listado ha mejorado conforme a mediciones anteriores, la misma pone en evidencia que la República Dominicana aún tiene muchos desafíos para facilitar la iniciativa privada y el emprendimiento. Los beneficios de mejorar las actividades productivas se traducen en crecimiento económico, mayores y mejores empleos, generación de ingresos y riqueza, e innovación; factores que constituyen a su vez la base del desarrollo económico.

En contraste, las barreras al emprendimiento y los negocios en sentido general perjudican la economía, ralentizan la productividad, asfixian la innovación, destruyen empleos y riquezas. El resultado es un entorno económico que se desarrolla por debajo de su potencial, generando una pérdida irrecuperable de valor para la sociedad dominicana. Con el paso de los años el costo de oportunidad de estas pérdidas se acumula de forma compuesta.

Las trabas o barreras burocráticas son todos aquellos requisitos, exigencias o cobros que la Administración Pública ha dispuesto y que constituyen trámites burocráticos o sobrecostos injustificados que perjudican la actividad de los agentes económicos en el mercado². Como explican Pamela Herd y Donald P. Moynihan, las barreras burocráticas (administrative burdens) representan tres tipos de costes: de aprendizaje, de cumplimiento y costes cognitivos o psicológicos³.

Herd y Moynihan indican que las trabas burocráticas tienen consecuencias negativas y distributivas sobre la vida de las personas. Las consecuencias negativas se relacionan directamente con los costos descritos anteriormente. Mientras que las consecuencias distributivas implican que las trabas suelen afectar más a ciertos grupos, usualmente, las personas más vulnerables. Es decir, que las trabas se convierten en una especie de gravamen regresivo. La eliminación de trabas burocráticas reduce estas inequidades distributivas. Además, facilita en gran medida la libre iniciativa privada, siendo esta y la propiedad privada chispas que catalizan el emprendimiento, consagradas en los artículos 218 y 209 de la Constitución Dominicana.

1 World Bank Group, "Doing Business 2020", 2020, acceso octubre 2020 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

2 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, "Manual sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas", Febrero 2017, acceso Febrero 2019, <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/0/barreras+vol+1.pdf/eee38b85-5dd9-b947-ea26-533c6cdb4d10>

3 Pamela Herd, Donald P. Moynihan, "Administrative Burden: Policymaking by Other Means" (New York, 2018). acceso Agosto 2019

Las trabas burocráticas exhiben los siguientes elementos concurrentes: i) un acto, disposición o costo injustificado de alguna entidad de la administración pública; ii) que el acto, costo o disposición impida u obstaculice la realización de una determinada actividad económica, enturbie la navegabilidad, o constituya una transgresión a los principios y normas de simplificación administrativa; y iii) que el perjuicio sea ocasionado a un agente económico en general⁴.

La eliminación de las barreras burocráticas se enmarca en una tendencia generalizada de simplificación administrativa, la cual procura impulsar políticas públicas que confieran modernidad y eficiencia a los organismos del Estado, con el objetivo de procurar mayor dinamismo en las actividades económicas de los agentes productivos⁵. Como explica el profesor Cass Sunstein en su reciente obra titulada *On Freedom*, la tramitomanía excesiva del Estado puede dificultar que las personas tomen decisiones para maximizar sus objetivos, una manifestación de la libertad que él llama navegabilidad⁶. Las trabas que obnubilan la navegabilidad reducen el bienestar de los agentes económicos y su libertad “en el sentido de que dificultan que las personas lleguen a donde quieren llegar”⁷.

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

para mejorar el clima de inversión en el país. Esto coincide con la declaración del año 2019 por parte de la Presidencia de la República Dominicana, como Año de la Innovación y la Competitividad.

La eliminación de las barreras burocráticas se enmarca en una tendencia generalizada de simplificación administrativa, la cual procura impulsar políticas públicas que confieran modernidad y eficiencia a los organismos del Estado, con el objetivo de procurar mayor dinamismo en las actividades económicas de los agentes productivos

Este proyecto de investigación realizado por el IOMG y la ANJE identifica y analiza los trámites, requisitos o cargas para iniciar u operar una actividad económica en la República Dominicana, que se consideran frenos o desincentivos a la iniciativa privada. Luego de explicar el método utilizado para llevar a cabo la investigación, se presenta una breve sección con cada una de las áreas en las que se

identificaron trabas burocráticas en orden de mayor a menor incidencia. Estas son: (1) sistema impositivo; (2) sistema eléctrico; (3) inseguridad jurídica; (4) régimen laboral; (5) seguridad social y (6) propiedad intelectual. El informe concluye con recomendaciones y propuestas para eliminar o mitigar las trabas identificadas y estimular la iniciativa privada, el clima de competitividad, la inversión, y el desarrollo económico del país.

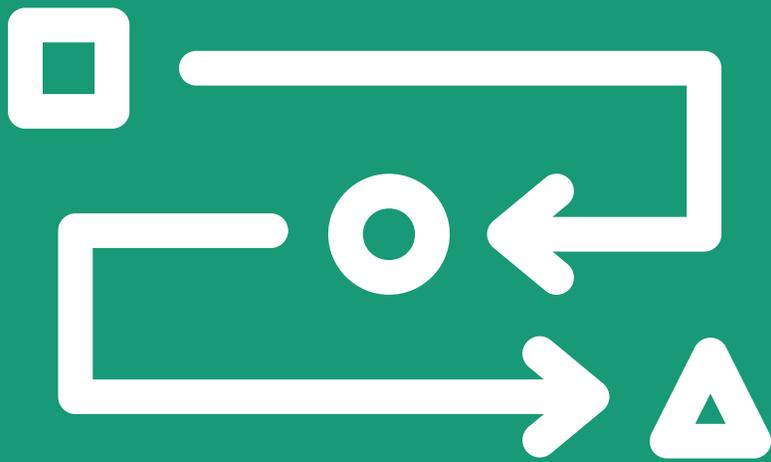
4 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, 5

5 Ibid, 38

6 Cass Sunstein, *On Freedom*, (Princeton: Princeton University Press, 2019) acceso

7 Ibid.

MÉTODO DEL INFORME



Método del informe

Para identificar y evaluar las principales trabas burocráticas para realizar negocios en la República Dominicana, realizamos un grupo focal donde participaron alrededor de 20 personas debidamente estratificadas y representativas por su vinculación con diferentes ramas del mundo de los negocios. En dicho grupo focal se recabaron datos cualitativos sobre las experiencias y percepciones de estos emprendedores y profesionales de la República Dominicana.

De igual modo, realizamos una encuesta digital que fue completada por 86 profesionales y emprendedores que operan o asesoran negocios en una amplia variedad de sectores y actividades del país. Estos sectores incluyen: servicios financieros, alimentos y bebidas, construcción e inmobiliaria, comercio, servicios legales, cine, educación, seguros, tecnología, ventas al detalle (retail), energía y otros servicios.

Un 87.2% de los encuestados afirmó que en la República Dominicana existen trabas burocráticas para la apertura de un negocio, corroborando lo que ya se conocía a nivel de percepción. Solamente el 12.8% de los encuestados opinan que no existen trabas burocráticas para operar negocios en el país (Ver Figura 1).

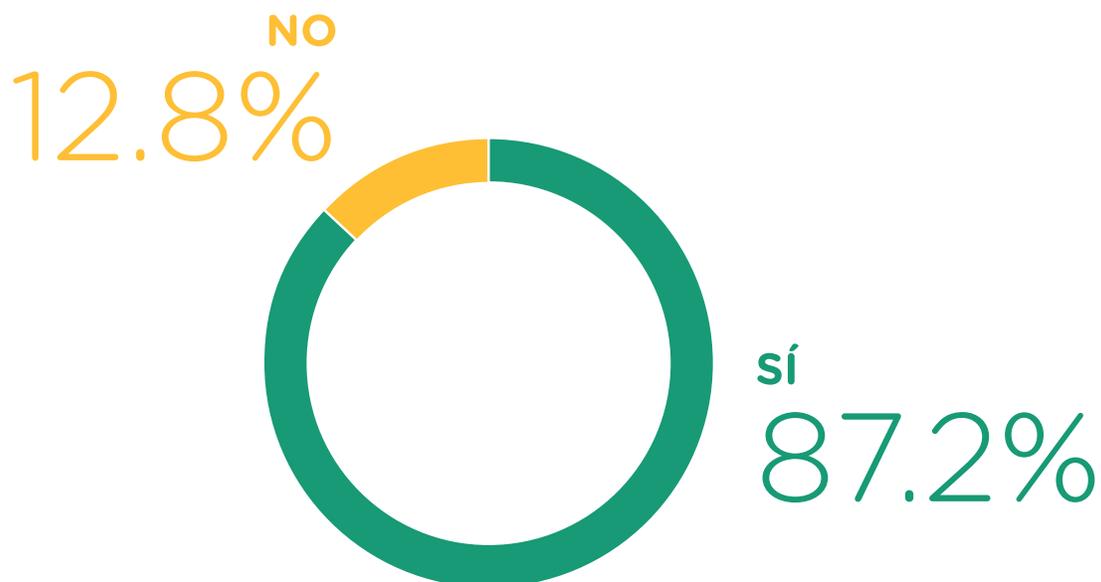


Figura 1. ¿Considera usted que existen trabas burocráticas para abrir un negocio?

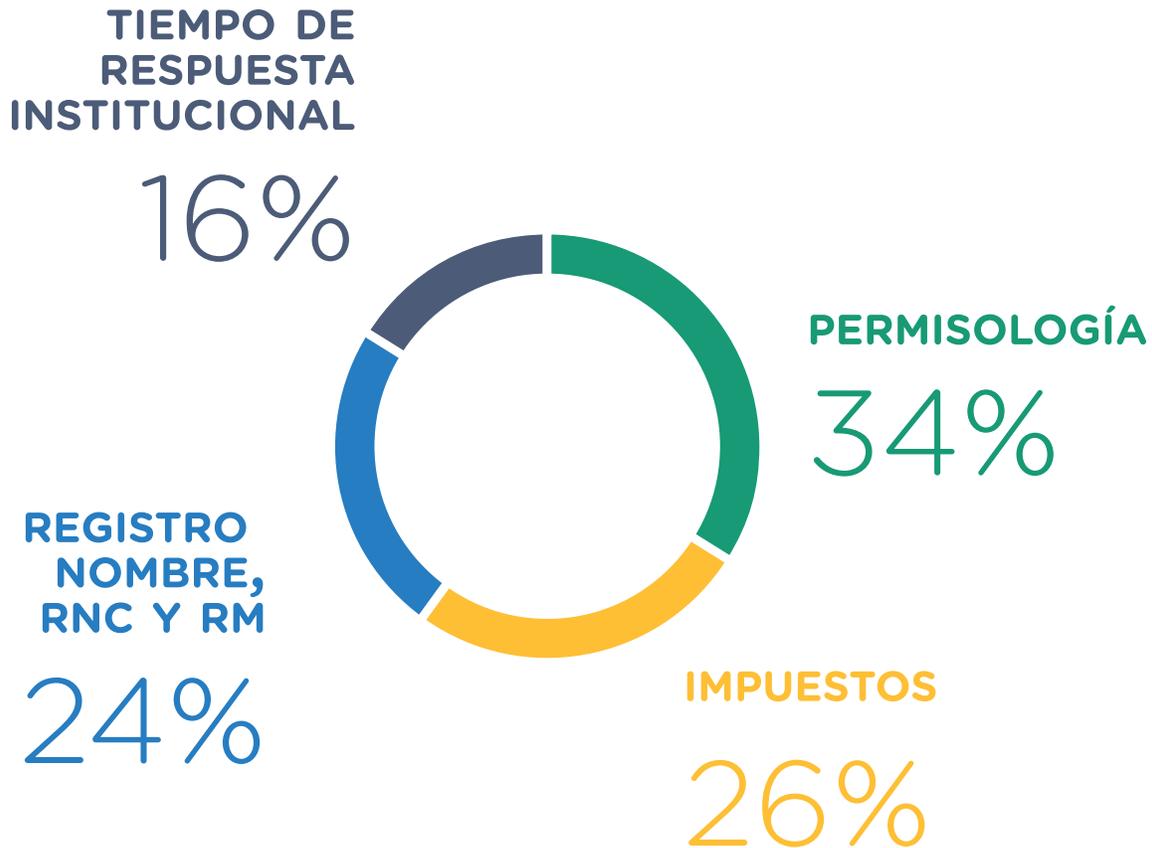


Figura 2. Defina cuál es la principal traba burocrática que se presenta para abrir un negocio de acuerdo con su experiencia

Entre los encuestados que contestaron afirmativamente, 50 identificaron las siguientes áreas donde estiman existen mayores trabas burocráticas en la República Dominicana:

- El 34% considera que la obtención de permisos (**permisología**) es la traba más importante;
- El 26% afirmó que los **impuestos** son la traba más relevante;
- El 24% indicó que la principal traba en la apertura de un negocio es la **obtención de un registro de nombre comercial, de un registro mercantil y la asignación de Registro Nacional de Contribuyente (RNC); y**
- Finalmente, el 16% consideró que el **tiempo de respuesta de las instituciones** constituye la principal traba para la apertura de un nuevo negocio en el país.

La Figura 2 resume estos datos.

En la encuesta se solicitó a los encuestados colocar en orden ascendente de importancia las trabas burocráticas en la República Dominicana. Los resultados de la encuesta confirman algunos de los supuestos conocidos. Se identificaron las siguientes trabas burocráticas en orden de importancia, siendo la primera la de mayor incidencia y la última la que tiene menor incidencia:

Un 87.2% de los encuestados afirmó que en la República Dominicana existen trabas burocráticas para la apertura de un negocio.

La Figura 3 presenta las trabas según su puntuación. Una puntuación más alta implica una mayor importancia ponderada (escala de 1-6, donde 6 es la puntuación más alta)¹. Las trabas identificadas no son nuevas – son bastante conocidas. Han sido señaladas reiteradamente por los sectores relevantes de la sociedad. Algunas de ellas, como la complejidad del sistema tributario incluso han sido destacadas en otras jurisdicciones.

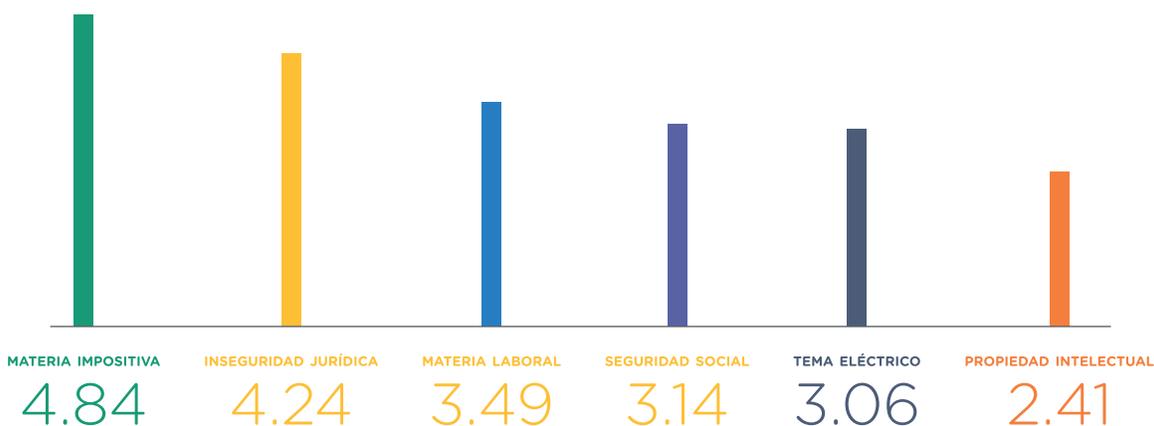


Figura 3. Principales trabas burocráticas identificadas, por orden de puntuación (donde una mayor puntuación representa más importancia)

¹ Esta parte de la encuesta se realizó utilizando preguntas de clasificación (ranking questions). Las preguntas de clasificación calculan la clasificación promedio para cada opción de respuesta para que pueda determinar qué opción de respuesta fue la más preferida en general. La opción de respuesta con la clasificación promedio más grande es la opción preferida.

La clasificación promedio se calcula de la siguiente manera, donde:

w = ponderación de la posición clasificada

x = recuento de respuestas para elección de respuesta

$$\frac{(x_1 w_1 + x_2 w_2 + \dots + x_n w_n)}{\text{(número total de respuestas)}}$$

(número total de respuestas)

Se solicitó a los encuestados identificar otras trabas, en adición a las anteriormente señaladas, que se presentan en la República Dominicana al momento de iniciar nuevos negocios. El resultado de esta consulta arrojó lo siguiente:

- El 53% de las personas encuestadas señaló el acceso al crédito y al financiamiento;
- El 32% de las personas determinó que los permisos sanitarios constituyen una traba; y
- El 16% de los encuestados manifestó la corrupción como impedimento al inicio de nuevos negocios.

El 16% de los encuestados manifestó la corrupción como impedimento al inicio de nuevos negocios.

Profundizando sobre el tema de la permisología, se les solicitó a los encuestados ordenar los permisos del más difícil de obtener al menos difícil, resultando la siguiente configuración ²:



Figura 4. Principales permisos identificados, por puntuación de la dificultad de obtención (donde 5 representa el mayor nivel de dificultad y 1 el menor)

² La Figura 6 presenta los permisos según su puntuación (score) por el grado de dificultad de su obtención. Una mayor puntuación implica mayor dificultad percibida (escala de 1-5, donde 5 es la más difícil de obtener).

RANKING

DE LAS

ÁREAS

EN LAS QUE SE

IDENTIFICARON

TRABAS

BUROCRÁTICAS





1. Sistema impositivo

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

Por un lado, los niveles de evasión y elusión de impuestos son excesivamente altos en el país, habiéndose cuantificado que sólo en el Impuesto al Valor Agregado o Impuesto a la Transferencia de Bienes y Servicios (ITBIS) existe más de un 40% de evasión, esto sin contar una cantidad importante de bienes y servicios que están exentos de estos impuestos. Asimismo, se ha cuantificado en cerca de un 60% la evasión y elusión del Impuesto sobre la Renta (ISR) en la República Dominicana. Todo lo anterior, lleva a que el coeficiente de tributación de la República Dominicana, medido por la recaudación de impuesto sobre el PIB, rondaba en un 14.1% en 2017, ubicando al país como uno de los de más baja recaudación de la región¹.

Esto se traduce en la incapacidad del Estado de proveer los bienes públicos que la sociedad requiere y actúa como un mecanismo indirecto en el incremento de los niveles de endeudamiento interno y externo de la economía dominicana. Además, esto coloca toda la carga tributaria sobre quienes cumplen debidamente con el pago de sus impuestos.

Si se fueran a mencionar los aspectos vinculados a la eficiencia del sistema en términos comparativos, el informe *Doing Business 2020* nos dice, entre otras cosas, que la República Dominicana tiene un puntaje relativo al pago de impuestos de 57.4, medido sobre la base de un rango de 0 a 100. Asimismo, el número promedio de pagos al año es muy alto, ascendiente a 7 pagos de impuestos, y el tiempo promedio al año dedicado al mismo alcanza las 317 horas. Esto equivale a casi 8 semanas de trabajo, asumiendo semanas laborales de 40 horas. En total, los impuestos y tasa de contribución al sector productivo alcanzan en promedio un nivel de 48.8% de los beneficios declarados.

Otros elementos surgieron de los grupos focales, encuestas y consultas realizadas para el presente estudio. Entre ellos los más significativos fueron:

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

¹ Marvin Cardoza, “Sistema tributario de RD: Análisis de sus características y complejidades”, El Dinero, acceso julio 2019, <https://www.eldinero.com.do/66062/sistema-tributario-de-republica-dominicana-analisis-de-sus-caracteristicas-y-complejidades/>

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

En un tono positivo, en agosto del 2019, el Poder Ejecutivo publicó el Reglamento sobre el Régimen Simplificado de Tributación (RST), Decreto núm. 265.19, como una medida que pretende reducir los deberes tributarios de los microempresarios y la cantidad de impuestos que tributan, con el fin de favorecer su crecimiento e incentivar el cumplimiento oportuno y voluntario de las obligaciones tributarias. Por ejemplo, el régimen libera a los contribuyentes que se acojan al mismo de las obligaciones de remitir los formatos informativos de envío de datos establecidos por la DGII para el régimen ordinario, del pago de anticipos del ISR y del pago del Impuesto a los Activos, siempre que estos últimos estén relacionados a su actividad económica.

El RST establece dos modalidades a las cuales podrán acogerse las personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos establecidos. La primera modalidad es por ingresos, hasta los ocho millones setecientos mil pesos (RD\$8,700,000.00); la segunda es sobre compras, siempre que estas no superen los cuarenta millones de pesos, a ser ajustados anualmente por inflación. Cada una de estas modalidades establece una reducción significativa en el cálculo de las tasas impositivas para los contribuyentes. De este modo, el RST se constituye en una iniciativa importante para contribuir al crecimiento y formalización de las microempresas dominicanas.

No obstante, el RST contiene ciertas restricciones en lo concerniente a los requisitos para acogerse al mismo, que limitan el espíritu emprendedor y minimizan el potencial impacto del régimen. Por ejemplo, este excluye a las personas físicas o jurídicas con participación accionaria en una o varias sociedades, cuyo límite de ingresos de forma consolidada exceda el tope máximo para acogerse, tomando en consideración sus ingresos propios más los ingresos de la sociedad que le corresponden en proporción a su participación². En estos casos, no entra en el régimen ninguna de las personas físicas o jurídicas.

Si bien la justificación de esta medida es la de evitar la elusión tributaria, deja fuera a un nicho importante de empresarios dominicanos. Esto considerando que en nuestro país el 90% de los negocios son familiares y que, por ende, resulta muy común que una misma persona física figure como accionario de más de una empresa, o que, a la vez que participe como socio de una persona jurídica, ofrezca servicios como persona física. El reglamento pudo haber permitido la entrada de al menos una de las personas (físicas o jurídicas), siempre que la naturaleza del negocio fuera distinta y esta no superara, por sí sola, el monto establecido.

En el 2012, la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 núm. 1-2012 estableció un plan de desarrollo nacional de cara al futuro, disponiendo de un consenso en torno a tres pactos fundamentales: el educativo, el eléctrico y el fiscal. El Pacto Educativo, que fue firmado y se encuentra en proceso de ejecución, permitió concertar voluntades nacionales para enfrentar este problema en el país. El Pacto Fiscal estaría orientado a financiar el desarrollo sostenible y a garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo, mediante un proceso de reestructuración fiscal integral y con la adopción de una Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, las negociaciones para la conclusión del Pacto fiscal están estancadas. Se hará referencia al Pacto eléctrico en el próximo apartado.

2 Decreto 265-19, Reglamento sobre el Régimen Simplificado de Tributación (RST), art. 7, párrafo I, inciso d)

2. Energía eléctrica

El sector energético continúa siendo el talón de Aquiles de la productividad dominicana. A pesar de que en los últimos años se han hecho significativos avances en el país, persisten desafíos cruciales para alcanzar un suministro adecuado y confiable de energía eléctrica que deje de constituirse en un freno para las actividades productivas y para la vida cotidiana.

De acuerdo con el informe Doing Business 2020 del Banco Mundial, la República Dominicana se ubica en el puesto 116 de 190 países en el indicador “obtención de electricidad”. Las interrupciones – apagones – en el suministro eléctrico son muy comunes. La realidad del suministro eléctrico dominicano es que es un servicio de difícil acceso, costoso y de calidad deficiente.

De igual modo, el sector eléctrico dominicano continúa representando una carga importante para las finanzas públicas nacionales. A tal nivel que amenaza con erosionar el erario. Lo anterior se explica porque la distribución de energía es ineficiente y las pérdidas técnicas y no técnicas están generalizadas en todo el sector, situándose en 28% en 2018 y manteniéndose en 27% durante el primer semestre del 2019¹.

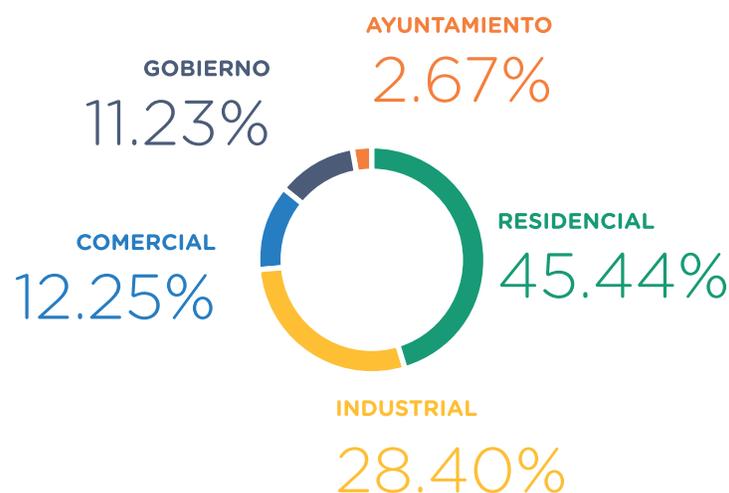


Figura 5. Distribución porcentual de energía (gwh) facturada por EDES según tipo de usuario en 2018 (Fuente: ONE)

Durante el año 2018, los sectores comercial e industrial combinaron el 40.66% de toda la energía (gwh) facturada por las empresas distribuidoras de electricidad (EDES). La Figura 7 presenta estos datos.

¹ Datos proporcionados por la Asociación Dominicana de la Industria Eléctrica (ADIE).

Esto implica que la distribución ineficiente de energía repercute de forma negativa en la mayoría de las actividades productivas del país. Según un estudio elaborado por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 87.5% de los cortes de electricidad – apagones – en el país ocurren en horarios productivos: 53.8% antes del mediodía y 33.7% entre las 14:00-19:00². Además, los comercios e industrias deben incurrir en un costo adicional de contar con mecanismos privados de autogeneración para evitar la interrupción en su actividad, así como las demás externalidades negativas que suscitan de la calidad del servicio.

Las deficiencias y precariedades del sector eléctrico del país se evidencian aún más cuando vamos al detalle del informe Doing Business 2020 del Banco Mundial. Este identifica la existencia de excesivos procedimientos para la obtención del servicio eléctrico, existiendo 7 trámites para este fin. Asimismo, dicho informe cuantifica en 67 días – dígame, más de dos meses – el tiempo promedio para la instalación del servicio eléctrico. El hecho de que esta media sea tan elevada indica por cuáles niveles andan los datos.

Según un estudio del INTEC, auspiciado por el BID, para el año 2015 las microempresas dominicanas enfrentaban en promedio un costo de energía de DOP 25,100.15 mensualmente³. Mientras que las pequeñas empresas enfrentan costos promedios mensuales de energía de DOP 101,449.96. El costo promedio mensual aumenta a DOP 262,082.99 para las empresas medianas – y DOP 580,829.30 para las grandes empresas⁴. Esto conlleva consecuencias importantes para el emprendimiento. Para algunos emprendedores, el costo del servicio eléctrico es prohibitivo⁵. Sirve como un disuasivo para emprender; particularmente, como los usuarios se ven afectados por apagones y un suministro deficiente, aun pagando un alto precio⁶. En todos los rubros, los empresarios deben contar con recursos – cómo los generadores o plantas eléctricas –para generar energía de manera privada.

Paralelamente, existe una problemática estructural de impagos y de conexiones ilegales (usuarios polizones o

Persisten desafíos cruciales para alcanzar un suministro adecuado y confiable de energía eléctrica que deje de constituirse en un freno para las actividades productivas y para la vida cotidiana.

2 Instituto Tecnológico de Santo Domingo, "Impacto de la crisis eléctrica en la República Dominicana", 2015, acceso agosto 2019, <https://repositoriobiblioteca.intec.edu.do/bitstream/handle/123456789/2429/PPS-0001.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

3 Ídem, 27 y 28. Esto incluye tanto el gasto de las plantas o generadores eléctricos y de las facturas eléctricas.

4 Ídem.

5 ANJE, IOMG. 2018. Grupo focal.

6 Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 61.

free-riding), que a su vez encarecen el servicio y reducen su calidad para los usuarios y empresarios que sí lo pagan. Ciertamente, esto alimenta una espiral negativa de costo – continuidad – conexiones ilegales.

Todo lo anterior explica por qué, conforme al informe Doing Business 2020, la confianza en el suministro y transparencia en la tarifa es de un 62.5% (5 de 8 en la escala de medición).

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 se propone que las fuerzas políticas, económicas y sociales del país arriben a un Pacto Eléctrico. Sin embargo, luego de más de tres años de discusión, este no ha podido aún conciliar los consensos necesarios entre los diferentes actores involucrados, encontrándose (a la fecha de publicación de este informe) en un proceso de estancamiento que impide la adopción de una serie de medidas, iniciativas y políticas públicas que contribuyan a la solución definitiva de la problemática eléctrica del país. Lo anterior a pesar de que la misma END ordenaba la firma del pacto para el 2013.

Por otro lado, la Ley núm. 57-07 sobre Incentivo al Desarrollo de Fuentes Renovables de Energía y sus Regímenes Especiales constituye el marco normativo y regulatorio vigente para estimular el desarrollo de las energías de fuentes limpias y renovables y a su vez, promover la inversión en proyectos de esta naturaleza. Para lograr esto, la referida ley cuenta con esquemas de incentivos. El potencial que tiene la República Dominicana en materia de energías renovables es muy bien conocido. Sin embargo, la aplicación de esta legislación y su correspondiente régimen de incentivos ha experimentado diversas trabas burocráticas lo que, además de dificultar su máximo aprovechamiento, transmite a los usuarios potenciales la visión negativa de inseguridad jurídica y falta de transparencia en su aplicación.

Adicionalmente, la reforma fiscal producida en la República Dominicana en el año 2012 a través de la Ley núm. 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, modificando la Ley Núm. 57-07, redujo los incentivos para las energías renovables en el país. En particular, se eliminaron ciertas exenciones del ISR y parcialmente el crédito fiscal recibido por los auto productores. Antes de dicha reforma fiscal, el incentivo alcanzaba hasta un 75% de la inversión en equipos. Actualmente dicho incentivo es de solo un 40%. En el marco de las discusiones del Pacto Eléctrico, el sector empresarial ha abogado por la restitución plena de los incentivos para la energía renovable.

3. Inseguridad jurídica

La seguridad jurídica es de suma importancia. Constituye uno de los pilares del Estado de Derecho y es uno de los principios que regulan la actuación de la Administración Pública. No obstante, se escuchan de manera constante las reivindicaciones de los empresarios y emprendedores sobre la carencia de seguridad jurídica en la República Dominicana. En efecto, la inseguridad jurídica fue considerada por nuestros encuestados como la tercera traba más importante para realizar negocios en el país.

De manera inevitable, el concepto de seguridad jurídica se relaciona con la irretroactividad de la ley, de tal forma que la Constitución dominicana consagra la seguridad jurídica como un imperativo ligado a esta, estableciendo en su artículo 110 que: “[l]a ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir... En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”. La disposición anterior procura que una situación jurídica regida por una norma no pueda ser afectada por la entrada en vigor de otra disposición.

Las exigencias del principio de seguridad jurídica pueden resumirse en dos enunciados elementales: la estabilidad y previsibilidad del derecho y la accesibilidad y claridad del derecho.

3.1. La estabilidad y previsibilidad del derecho

La seguridad jurídica se define como la predictibilidad de las consecuencias jurídicas de los actos o conductas de las personas y de las decisiones públicas que afectan sus derechos, basada en las normas jurídicas vigentes y válidas¹. La anterior definición implica que los sujetos de un ordenamiento jurídico, sometidos a las leyes de dicha jurisdicción, no resulten sorprendidos con la aplicación de las normas vigentes y puedan ser protegidos sus derechos adquiridos y pretensiones legítimas.

El Tribunal Constitucional dominicano ha establecido su propia definición de seguridad jurídica, explicada como: “un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios”².

En términos prácticos, la seguridad jurídica busca que el marco jurídico de un Estado goce de cierta estabilidad y permanencia, de modo que los sujetos compelidos a dichas normas conozcan las reglas del juego y tengan confianza en su aplicación, a sabiendas de que éstas no serán modificadas por conveniencias momentáneas o

1 Wolters Kluwer, “Seguridad jurídica”, acceso abril 2019, https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H-4sIAAAAAAAAAEAMtMSbFijTAAAU MTQxNztlUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAwrlbTjUAAAA=WKE

2 Tribunal Constitucional TC/0100/13 (20 de junio, 2013); Tribunal Constitucional TC/0122/14 (13 de junio, 2014)

Uno de los retos identificados es la protección real y efectiva de quienes forman parte de la carrera administrativa, principalmente cuando se realizan cambios en las cabezas de las instituciones del Estado.

La falta de continuidad ocasiona retrasos en los trámites y cambios no siempre oportunos en los procedimientos

ta al momento de solicitar los permisos y licencias necesarios para hacer negocios ante las respectivas instituciones del Estado. Lo anterior con la agravante de que, para los empresarios, la falta de certitud respecto de los tiempos y requisitos para entregar los permisos hacen imposible la planificación empresarial².

El informe “Simplificación de Trámites en la República Dominicana”, publicado por el CNC en 2019, calculó que el Costo Económico Social que representa para la sociedad la tramitología de los distintos sectores analizados rondaba por un 5.6% del PIB³. De esto, el 93.8% corresponde al tiempo que los usuarios tardan en reunir

1 Nassef Perdomo, “Estabilidad y carrera administrativa”, El día (2018), acceso 11 agosto 2019, <https://eldia.com.do/estabilidad-y-carrera-administrativa/>

2 ANJE, IOMG, “Trabas burocráticas en los negocios en la República Dominicana” (Grupo focal, ANJE, 2018)

3 Consejo Nacional de Competitividad, “Simplificación de trámites en la República Dominicana”, 2019, acceso marzo 2019, https://issuu.com/cncrd/docs/programa_de_simplificaci_n_de_carga

por razones injustificadas.

Por otro lado, históricamente, y como parte de la cultura política de la República Dominicana, se percibe que los principales cambios al ordenamiento jurídico que han resultado en afectaciones a la seguridad jurídica calzan con las transiciones en el ciclo político. Sin embargo y a pesar de los significativos avances, uno de los retos identificados es la protección real y efectiva de quienes forman parte de la carrera administrativa, principalmente cuando se realizan cambios en las cabezas de las instituciones del Estado. La falta de continuidad ocasiona retrasos en los trámites y cambios no siempre oportunos en los procedimientos¹.

3.2. La accesibilidad y claridad del derecho

El imperativo de seguridad jurídica también está ligado a la accesibilidad e inteligibilidad de las normas. La accesibilidad de la norma permite su efectividad y garantiza que los derechos puedan ser efectivamente protegidos. Implica además que el derecho pueda ser identificado y encontrado, pero también que sea claro y comprensible a los sujetos.

En la República Dominicana, un ejemplo claro de la inaccesibilidad y poca claridad de las normas y procedimientos se presen-

Para los empresarios, la falta de certitud respecto de los tiempos y requisitos para entregar los permisos hacen imposible la planificación empresarial.

los requisitos del trámite, conforme a lo estipulado en la regulación. El restante 6.2% comprende el tiempo que tardan las instituciones en darle resolución a las solicitudes y permisos ⁴.

De este modo se evidencia que parte importante de las trabas a la hora de realizar trámites en la administración se generan en una etapa previa al depósito de la solicitud en la respectiva institución y se corresponden con el tiempo que tardan los usuarios en ubicar y recopilar las distintas normativas legales que contienen los requisitos para la obtención de permisos. Una de las principales causas de esto es la desactualización, obsolescencia e incluso, la inoperatividad de las plataformas elec-

trónicas de las distintas instituciones del Estado (páginas web y aplicaciones móviles).

También influye la multiplicidad de solicitudes reiterativas de documentos oficiales y certificaciones producidas entre distintas instituciones públicas. Asimismo, la ausencia de un espacio digital que concentre en un sólo lugar las normativas y requisitos para realizar trámites o requerir servicios públicos. El resultado son procesos laberínticos, complejos y costosos, que desincentivan la actividad económica y estimulan la corrupción y la informalidad ⁵.

El impacto de la tramitología adquiere su justa dimensión cuando se toma en cuenta lo que Herd y Moynihan (2018) llaman los costes psicológicos o cognitivos de los trámites y su dimensión redistributiva. Los costes psicológicos de los trámites implican que la complejidad no sólo implica tiempo, sino que también ejerce un gravamen cognitivo sobre los agentes económicos. Según los citados autores, los sesgos cognitivos de los individuos y los entornos de toma de decisión pueden implicar que los sujetos obligados reaccionen de manera desproporcionada respecto de distintos trámites burocráticos.

Entre los sesgos y las heurísticas cognitivas que citan los referidos autores partiendo del análisis económico conductual, están: los cálculos incorrectos de las probabilidades, riesgos o los tiempos que implican distintos trámites burocráticos, la indecisión por abrumarse, las dificultades generadas por la pobreza, los problemas de inconsistencia temporal, entre otros ⁶.

La multiplicidad de instituciones y funcionarios que intervienen en la aprobación de un permiso, así como la falta de coordinación y comunicación entre estos, son otros factores principales que contribuyen al retraso en la resolución de permisos y servicios a lo interno de las instituciones públicas. Existe, además, una falta de estandarización de los procesos y de los criterios de evaluación de las solicitudes que muchas veces deviene en la aplicación retroactiva de nuevos requisitos o dispaciones administrativas ⁷.

4 Ibid.

5 Consejo Nacional de Competitividad, 4. El mayor costo se concentra en Salud Pública, Obras Públicas, Agricultura, MESCYT, Hacienda.

6 Donald Moynihan, Pamela Herd y Hope Harvey, "Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions", *Journal of Public Administration, Research and Theory* 44 (2014): 43-69

7 Consejo Nacional de Competitividad, 23-30.

4. Régimen laboral

La regulación del mercado laboral es un aspecto fundamental en materia de política pública, que requiere identificar el mejor balance entre la protección adecuada de los derechos de los trabajadores y la eficiencia del mercado. La República Dominicana cuenta con un Código de Trabajo que data del año 1992 y que actualmente no responde a las necesidades de un mercado en constante evolución. En la encuesta realizada, las trabas en materia laboral ocupaban el cuarto lugar en orden de relevancia. Los empresarios identificaron dos principales: la primera en torno al procedimiento laboral y la segunda relativa al auxilio de cesantía.

El procedimiento ante la jurisdicción laboral se considera complejo y costoso. Lo anterior se encuentra en concordancia con una encuesta realizada por la ANJE, que identifica este aspecto como el principal elemento que debe ser revisado en el Código de Trabajo¹. El procedimiento laboral debe ser simplificado de modo que los sujetos tutelados puedan conducir el proceso ellos mismos, sin necesidad de un representante legal. Si bien esta posibilidad es admitida por el Código de Trabajo, por la complejidad de las actuaciones procesales, se hace imposible en la práctica que sean los propios sujetos que lleven a cabo su representación. Entre las medidas de simplificación debería preverse que el procedimiento sea oral, incluyendo en lo relativo al régimen de la prueba.

Uno de los aspectos del procedimiento que más preocupa es la conciliación. Existe una tasa muy baja de conciliación en los tribunales laborales dominicanos². Un factor que incide negativamente, es que la conciliación ocurre en sede judicial, cuando ya los abogados han sido apoderados de la demanda. Esto puede generar potenciales conflictos de intereses (problemas de agencia) entre abogados y sus representados, cuando tienen objetivos distintos. Se propone que la conciliación se lleve a cabo por un juez conciliador (distinto al juez que conoce el fondo), en sede judicial, pero antes de apoderar el tribunal del litigio. Esto permitiría que el juez pueda jugar un rol activo en el proceso de conciliación sin prejuzgar el fondo del asunto, lo cual podría tener una incidencia en el éxito de la conciliación y servir para descongestionar los tribunales laborales.

Otro de los aspectos de procedimiento que ameritan ser repensados en un proceso de reforma es la suspensión de la sentencia laboral. Actualmente la sentencia se hace ejecutoria al tercer día franco, plazo que resulta muy corto. De igual modo resultaría conveniente que opcionalmente al duplo de la condena, para suspender la sentencia laboral, se utilice una fianza en especie. Si bien esta posibilidad es admitida en el derecho positivo, no existe un reglamento de valoración de las fianzas en especie que permitan viabilizar este mecanismo.

La segunda traba identificada es el pago del auxilio de cesantía, el cual se convierte en un costo inmanejable e incosteable, que afecta principalmente a las MIPYMES, puesto que generan un pasivo para las empresas que se calcula en función del tiempo que tenga laborando el trabajador y que pudiera, en un momento determina-

1 Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, "Los deseos de los jóvenes empresarios 2019", Diario Libre, 20 de marzo, 2019.

2 Manuel Ramón Herrera Carbuccia, "La justicia laboral en la República Dominicana", La justicia laboral en América Central, Panamá y República Dominicana, 2011, acceso octubre 2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--sro-san_jose/documents/publication/wcms_179370.pdf. El magistrado presenta datos que evidencian que "es muy bajo el porcentaje de acuerdos en las audiencias de conciliación de los juzgados de primera instancia". La tasa de conciliación pasó de 15.7% en 2005, a 8.6% en 2010 – una reducción de 7.1 puntos porcentuales o un 45.22% en 5 años.

do, generar dificultades financieras que hagan insostenible su permanencia en el tiempo. La reforma de la cesantía es un tema muy controversial; el sector de los trabajadores se opone de manera rotunda a toda negociación que afecte el auxilio de cesantía, por considerarse un retroceso a los derechos de su sector³.

Desde el año 2013, se inició un proceso de reforma del Código de Trabajo. El presidente Danilo Medina dictó el Decreto núm. 286-13, que creó la Comisión Especial para la Revisión y Actualización del Código de Trabajo. Dicha comisión, compuesta por destacados profesionales en las áreas de derecho y economía, representantes de los sectores estatal, empresarial y trabajador, elaboró un Anteproyecto de Código de Trabajo. En adición, se iniciaron discusiones entre los tres sectores implicados, sin embargo, la falta de consenso sobre ciertos temas ha impedido que la reforma progrese.

**Las trabas en materia
laboral ocupaban el
cuarto lugar en orden de
relevancia.**

**Los empresarios
identificaron dos
principales: la
primera en torno al
procedimiento laboral
y la segunda relativa al
auxilio de cesantía.**

3 Joaquín Caraballo, "Las centrales sindicales se retiran del diálogo; alegan cesantía peligra", Periódico Diario Libre (2019), acceso abril 2019, <https://www.diariolibre.com/economia/las-centrales-sindicales-se-retiran-del-dialogo-alegan-cesantia-peligra-HD12441798>; Efraín Sánchez Soriano, "Por qué nos oponemos a la modificación del Código de Trabajo", Periódico El Día (2018) acceso abril 2019, <https://eldia.com.do/por-que-nos-opone-mos-a-la-modificacion-del-codigo-de-trabajo/>

5. Seguridad social

El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) se creó a través de la Ley núm. 87-01 sobre el Sistema Dominicano de seguridad social. Tiene la finalidad de regular y desarrollar los derechos y deberes del Estado y de los ciudadanos en lo relativo al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales. En virtud de esta ley, la República Dominicana se adhirió al movimiento legislativo de los países de América Latina, que modificaron su régimen de seguridad social emigrando de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual respecto al sistema de pensiones, y de colaboración respecto al sistema de salud. Además dispone un seguro para riesgos laborales, que anteriormente era prácticamente inexistente y suponía que el empleador tuviese una póliza particular, costosa, para cubrir tales riesgos.

5.1. Altos costos de Seguridad Social a cargo del empleador

Entre las principales trabas vinculadas al desarrollo de negocios en la República Dominicana en el área de la seguridad social, se identificaron los altos costos a cargo del empleador. Conforme a la Ley 87-01 sobre el SDSS los empleadores son responsables de inscribir a los trabajadores en la seguridad social, notificar los salarios efectivos o los cambios de éstos, retener los aportes y remitir las contribuciones que le corresponde a cada seguro contemplado en la ley. En la República Dominicana los aportes a la seguridad social se realizan de la siguiente forma:

Porcentaje salario cotizante SS	Seguro familiar de salud	Seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia	Seguro de riesgos laborales
Empleador	7.09%	7.10%	1% cuota fija más un porcentaje variante de 0.10-0.30 dependiendo del factor de riesgo
Trabajador	3.04%	2.87%	Cubierto por el empleador al 100%

Tabla 1. Distribución de los aportes previsionales en la RD. Fuente: Ley núm. 87-01

A la luz de lo anterior, se pone de manifiesto que – visto en asociación con la estructura económica de las prestaciones del Derecho Laboral dominicano – los aportes del empleador a la seguridad social son beneficios no salariales y constituyen parte de los costos laborales asumidos por el empleador en una relación de trabajo. Se ha calculado que, antes de bonificación y cesantía y preaviso, los costos laborales representan a los empleadores el pago adicional de un 31.11% por encima del salario que recibe el trabajador¹. Ha sido una reivindicación

¹ Miguel Collado Di Franco y Rafael Fornet, “¿Altos costos laborales en la República Dominicana”, acceso febrero 2019, <http://crees.org.do/es/art%C3%ADculo/%C2%BFaltos-costos-laborales-en-la-rep%C3%ABlica-dominicana-0>

Los pagos recibidos por los trabajadores en forma de beneficios no salariales constituyen, al encarecer la contratación de los empleados, un impedimento para el empleo de más personas, el aumento de los niveles salariales y la reducción del desempleo en el país.

constante del sector empresarial la necesidad de redistribuir la carga de los beneficios no salariales para hacer la empresa dominicana más competitiva. En efecto, los pagos recibidos por los trabajadores en forma de beneficios no salariales constituyen, al encarecer la contra-

tación de los empleados, un impedimento para el empleo de más personas, el aumento de los niveles salariales y la reducción del desempleo en el país².

Cuando se suma a los costos económicos y la complejidad de los regímenes fiscal y laboral, los costos de la seguridad social se complican. Esta estructura, atada a la ausencia de un régimen de consecuencias efectivo, entre otros, crea un incentivo perverso que ahuyenta a los agentes económicos hacia la informalidad. Las cifras revelan la incidencia de la informalidad, la cual en la República Dominicana asciende a un 58.7%, de acuerdo con datos de la ENCFT correspondientes al trimestre octubre - diciembre 2017³.

5.2. Evasión y elusión previsional

Desde la entrada en vigor del SDSS en 2001, las AFP han señalado la evasión y la elusión previsional como dos de los principales problemas que afectan al sistema. A pesar de esto, estas problemáticas no se han estudiado profundamente con el objetivo de diseñar e implementar políticas públicas para combatir las efectivamente.

La evasión previsional es una infracción administrativa que cometen los empleadores, cuando deliberadamente retienen de manera indebida el pago de los montos involucrados relativos a los aportes correspondientes y con conocimiento de que está quebrantando una norma legal vigente. Mientras que la elusión es la misma conducta, pero cuando se realiza involuntariamente.

Desde la perspectiva del análisis económico, la evasión y la elusión están asociadas a varias problemáticas que reducen el bienestar social. La evasión previsional genera externalidades negativas multidimensionales. Las mismas afectan adversamente al trabajador que no cotiza y a sus familiares directos. Estos deberán asumir las consecuencias de la pensión perdida o reducida cuando se hace exigible.

Asimismo, la evasión y la elusión tienen consecuencias externas indeseadas para el cotizante desadvertido y sus dependientes. Si durante cualquier período de tiempo, un empleador no aporta para la pensión del empleado, este o sus beneficiarios sobrevivientes deberán costear las consecuencias al momento de que la pensión devenga exigible. Es decir, que tendrán menor cantidad de ingresos durante su retiro, discapacidad o muerte.

La evasión y la elusión también reducen el bienestar general de todos los cotizantes. Esto porque a pesar de que en los fondos de pensiones privados las pensiones están segregadas en cuentas de capitalización individual, el patrimonio agregado del fondo se invierte de manera conjunta. La evasión implica menos dinero invertido, desaprovechamiento de economías de escala y de enfoque, y encarecimiento de los costos de administración para los cotizantes que pagan sus contribuciones.

2 Ibid.

3 Miguel Collado Di Franco, "La informalidad continua en aumento en la República Dominicana", acceso febrero 2019, <http://www.crees.org.do/es/art%C3%ADculo/la-informalidad-contin%C3%BAa-en-aumento-en-rep%C3%BAblica-dominicana>

6. Propiedad intelectual

La Constitución Dominicana y la Ley núm. 20-00 sobre Propiedad Industrial, junto a su reglamento de aplicación, protegen el derecho exclusivo de propiedad de autores e inventores sobre sus obras, invenciones, innovaciones, marcas, signos distintivos y demás producciones del intelecto humano. La protección de la propiedad intelectual es considerada como uno de los pilares para promover la innovación y la competitividad. Particularmente, en la era contemporánea donde la propiedad intelectual es un catalizador de riqueza tan importante como la propiedad física y mobiliaria.

En la encuesta realizada para el presente informe, las trabas en materia de propiedad intelectual fueron consideradas las de menor importancia entre las seis opciones presentadas. Entre todos los diferentes permisos considerados por los empresarios y emprendedores en la encuesta, se puso en evidencia que el registro de nombres comerciales junto al pago de servicios, constituyen los trámites más fáciles de completar. Otro de los problemas se refiere a las contradicciones y en algunos casos, extralimitación en las funciones de diferentes instituciones del Estado. Por ejemplo, objeciones realizadas por entidades encargadas de otorgar permisos y/o licencias a los certificados de registro de marca emitidos por la ONAPI y aportados por los solicitantes ¹.

No obstante, esto no quiere decir que no existan retos por superar en lo relativo a la protección de los derechos de propiedad intelectual. Una amenaza cada vez más creciente a los derechos de propiedad intelectual es la falsificación, delito penado por la Ley núm. 20-00 de Propiedad Industrial y por la nueva Ley núm. 17-19 para la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados. Actualmente, se estima que sólo el 30% de la mercancía falsificada en el mundo es capturada y que el mercado ilícito generado por el resto de la mercancía que llega a su destino constituye un 8-10% del comercio mundial ².

La República Dominicana no escapa a esta realidad, siendo el caso de la falsificación de medicamentos uno de los más reportados y documentados, por los efectos que ocasiona a la economía y el riesgo que representa para la salud de las personas, que adquieren productos en el mercado que no necesariamente cumplen con las normas de calidad requeridas. Al cierre de 2017, la Procuraduría Especializada de Crímenes y Delitos Contra la Salud afirmó haber decomisado medicamentos falsificados por un valor de RD\$686.4 millones ³.

Otros sectores como el textil, las bebidas alcohólicas, los productos derivados del tabaco y las piezas de vehículos de motor reportan experimentar pérdidas a causa de la falsificación. Estos sectores son importantes para la economía dominicana, siendo algunos como la fabricación de textiles en zonas francas, la elaboración y exportación de rones y de productos derivados del tabaco, sectores insignia de la economía nacional. Entre las trabas para abordar efectivamente el problema de la falsificación están los problemas de coordinación inte-

1 Consejo Nacional de Competitividad, 23-30.

2 Gabriela Read y Virginia Rodríguez, "El comercio de la falsificación", Listín Diario (2007) acceso mayo 2019, <https://listindiario.com/ld-lecturas-de-domingo/2007/09/17/29123/el-comercio-de-la-falsificacion>

3 n.d., "En 2007 se decomisó RD \$ 686 MM en medicamentos", Listín Diario (2018), acceso mayo 2019 <https://listindiario.com/economia/2018/10/26/539066/en-2017-se-decomiso-rd-686-mm-de-medicamentos-falsos>

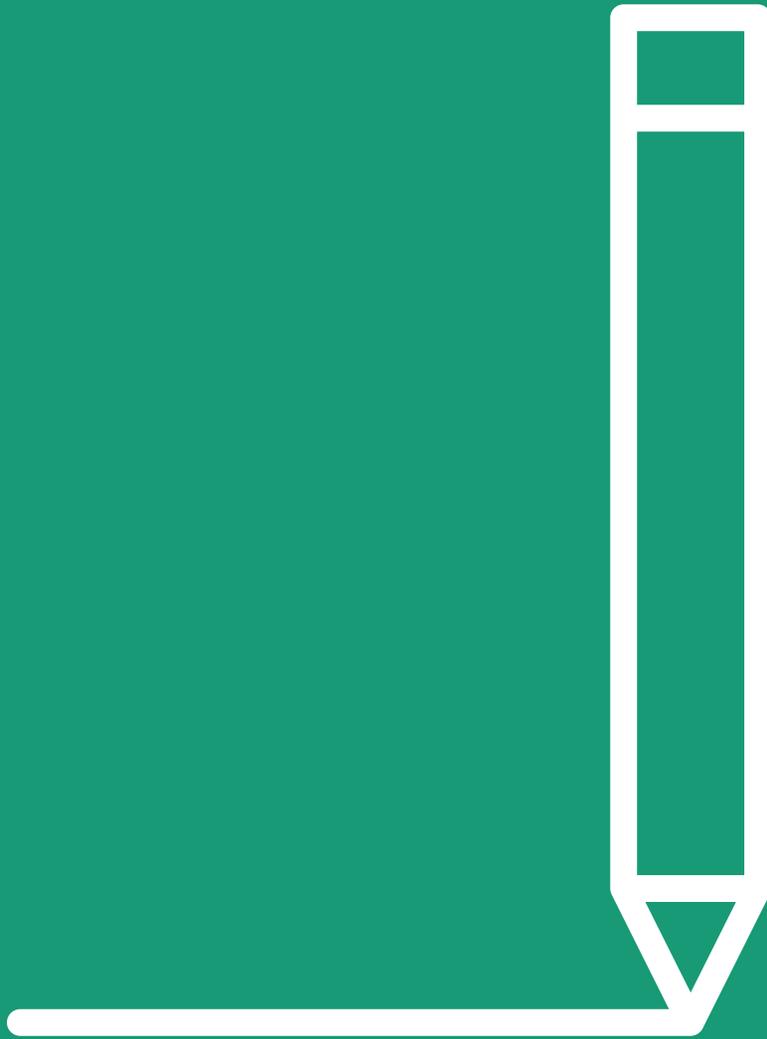
Una amenaza cada vez más creciente a los derechos de propiedad intelectual es la falsificación

rinstitucional, las precariedades en los recursos económicos, tecnológicos y humanos de las entidades de persecución del delito, así como la colusión entre los oficiales de la administración y los infractores⁴.

Considerando que las previsiones legales existentes no lograban resolver satisfactoriamente el problema de la falsificación contrabando y fabricación ilegal de productos, se promulgó la Ley núm. 17-19 para la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados (“Ley Núm. 17-19”). Dicha regulación busca erradicar el comercio ilícito, contrabando y falsificación de medicamentos, hidrocarburos, productos del alcohol y productos del tabaco, estableciendo sanciones administrativas y penales para estos delitos.

⁴ Dayana Acosta, “Venta de medicamentos falsos, un desafío para las autoridades”, El Día (2017), acceso abril 2019 <https://eldia.com.do/venta-de-medicamentos-falsos-un-desafio-para-las-autoridades/>

CONCLUSIONES & RECOMENDACIONES



Conclusiones & recomendaciones

Resulta de gran importancia dirigir los esfuerzos hacia la simplificación, lo cual implica el empleo de un lenguaje sencillo y comprensible; la reducción de la burocracia; la eliminación de los trámites costosos e injustificados, entre otros. El Plan Nacional de Mejora Regulatoria llevado a cabo bajo la coordinación del Consejo Nacional de Competitividad es una iniciativa que, de ejecutarse, pudiera ser prometedora. Este proceso debe continuar con la simplificación del lenguaje de todos los trámites posibles, priorizando principalmente aquellos identificados en este estudio que están relacionados con el emprendimiento y el desarrollo de negocios. Esto contribuirá con la reducción del CES, especialmente en la eliminación de los costes cognitivos que podrían afectar desproporcionadamente a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Los **nudges** o **empujoncitos** son una buena alternativa para lograr objetivos de políticas públicas sin tener que prohibir u ordenar cursos de acción determinados. Los nudges son “medidas que preservan la libertad de decisión, pero que guían a las personas hacia direcciones particulares, y a la vez también les permiten seguir su propio camino, si así lo desean”¹. Como explica Sunstein, los nudges pueden tomar diversas formas. Estas incluyen: las reglas predeterminadas (*default rules*), simplificación, el uso de normas sociales, aumento de la conveniencia o la facilidad, la revelación de información, las advertencias gráficas, las estrategias de compromiso previo, los recordatorios, información sobre las consecuencias de las acciones propias y la extracción de las intenciones de las personas.

Deben continuarse los esfuerzos de **fomentar un gobierno digital** (*eGovernment*) en consonancia con las iniciativas conducidas por República Digital. Una recomendación sobre este aspecto sería la creación de una **plataforma o infraestructura tecnológica única interinstitucional**, que permita realizar todos los diferentes trámites ciudadanos y empresariales a través de la misma plataforma. La misma debe servir para difundir de una manera sencilla cómo llevar a cabo los procesos ante las diferentes entidades de la administración pública (la TSS, la DGII, los diferentes ministerios, entre otros), incluyendo la posibilidad de que los usuarios puedan dar seguimiento al estatus de los procedimientos y trámites ante cualquier entidad de la Administración Pública y manifestar su inconformidad en caso de dilaciones o retrasos identificados.

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

A continuación, se esbozan algunas de las principales recomendaciones propuestas por la ANJE y el IOMG, de manera particular sobre las trabas identificadas por los empresarios y emprendedores:

¹ Cass R. Sunstein, “Nudging: a very short Guide”, Journal of Consumer Policy 37 (2014), acceso septiembre 2019, <https://dash.harvard.edu/handle/1/16205305>

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

- **Sistema eléctrico:** debe agilizarse y concluirse la firma del Pacto Eléctrico, el cual apunta a un sistema eléctrico confiable, eficiente, transparente y sostenible, que deje de constituirse en un

freno para las actividades productivas y para la vida cotidiana. Esto implica: el cumplimiento a cabalidad de la Ley General de Electricidad núm. 125-02; la resolución del déficit financiero de las empresas distribuidoras; la realización de licitaciones para suministrar energía a largo plazo a las empresas distribuidoras y de este modo garantizar el abastecimiento de la demanda creciente del país, a través de la incorporación de nueva energía a costos competitivos ²; y la focalización y priorización de las inversiones del Estado en los programas de reducción de pérdidas en los circuitos con mayores pérdidas económicas a nivel nacional, entre otros aspectos que señala el borrador del Pacto Eléctrico. Por otro lado, conociendo el importante potencial que tiene la República Dominicana en materia de energías renovables, debería viabilizar el máximo aprovechamiento de los incentivos de la Ley núm. 57-07 sobre Incentivo al Desarrollo de Fuentes Renovables de Energía y sus Regímenes Especiales, procurando que dichos incentivos no se limiten temporalmente para continuar promoviendo la inversión en proyectos de esta naturaleza.

- **Inseguridad jurídica:** para mejorar la accesibilidad y claridad del derecho, se recomienda requerir que todas las instituciones públicas publiquen, para cada trámite administrativo, indicadores sobre el tiempo (medido en minutos), el costo (medido en pesos dominicanos) y la cantidad de pasos que toma cada uno. Esto no sólo fomenta la transparencia y previsibilidad de las actuaciones de la administración, sino que crea un compromiso para las instituciones públicas de cumplir con acuerdos de provisión de servicios a la ciudadanía (service level

Una recomendación sobre este aspecto sería la creación de una plataforma o infraestructura tecnológica única interinstitucional, que permita realizar todos los diferentes trámites ciudadanos y empresariales a través de la misma plataforma.

² Según datos proporcionados por la ADIE, desde la reforma del sector eléctrico hasta la fecha, solamente se ha llevado a cabo una licitación exitosa, de conformidad con la ley.

agreements o “SLA” según sus siglas en inglés). Contar con estos indicadores permitiría medir la calidad de los servicios provistos contra sus propias métricas de desempeño preestablecidas.

- **Materia laboral:** debe promoverse la modernización del Código de Trabajo, que permita adaptar dicha norma a las necesidades contemporáneas. La actualización debe apuntar a la simplificación del procedimiento laboral favoreciendo un proceso completamente oral (donde los sujetos puedan llevar a cabo el proceso sin necesidad de representación) e incorporando medidas como la extensión del plazo para la suspensión de la sentencia laboral a la octava franca de ley y la reforma de la conciliación para que sea conducida por un juez conciliador en una fase previa al apoderamiento del tribunal. En lo relativo a la cesantía, debería preverse algún régimen especial para los emprendedores y MIPYMES, pudiendo considerarse que ésta sea un gasto deducible de impuestos.
- **Seguridad Social:** en una reforma a la Ley del Sistema de Seguridad Social núm. 87-01 debería clarificarse la definición de las infracciones administrativas de evasión y elusión previsional, así como su régimen de consecuencias. El Reglamento de la TSS es la norma que define auténticamente en qué consiste cada infracción citada, resultando en una contravención de los principios de legalidad administrativa, seguridad jurídica, tipicidad y reserva de ley que rigen las relaciones entre la Administración Pública y los administrados. De igual modo, debería dotarse a la TSS de personalidad jurídica, para otorgar efectividad en la práctica al cobro administrativo de todas las cotizaciones, recargos, multas e intereses retenidos indebidamente por el empleador.
- **Propiedad intelectual:** en materia de propiedad intelectual, debe promoverse la instrumentación y puesta en marcha de un reglamento de aplicación de la Ley Núm. 17-19 para la Erradicación del Comercio Ilícito, Contrabando y Falsificación de Productos Regulados para alcanzar su plena operatividad, de modo que pueda continuarse combatiendo la falsificación y otros males asociados como son el comercio ilícito y el contrabando.

BIBLIOGRAFÍA



- **ANJE, IOMG**, 2018. Grupo focal.
- **ANJE, IOMG**, “Trabas burocráticas en los negocios en la República Dominicana” (Grupo focal, 2018)
- **Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios**, “Los deseos de los jóvenes empresarios 2019”, Diario Libre, 20 de marzo, 2019.
- **Cass Sunstein**, On Freedom, (Princeton: Princeton University Press, 2019)
- **Cass R. Sunstein**, “Nudging: a very short Guide”, Journal of Consumer Policy 37 (2014), <https://dash.harvard.edu/handle/1/16205305>
- **Consejo Nacional de Competitividad**, “Simplificación de trámites en la República Dominicana”, 2019, https://issuu.com/cncrd/docs/programa_de_simplificaci_n_de_carga
- **Decreto 265-19**, Reglamento sobre el Régimen Simplificado de Tributación (RST), art. 7, párrafo I, inciso d)
- **Donald Moynihan, Pamela Herd y Hope Harvey**, “Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions”, Journal of Public Administration, Research and Theory 44 (2014)
- **Efraín Sánchez Soriano**, “Por qué nos oponemos a la modificación del Código de Trabajo”, Periódico El Día (2018), <https://eldia.com.do/por-que-nos-oponemos-a-la-modificacion-del-codigo-de-trabajo/>
- **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual**, “Manual sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas”, Febrero 2017, <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/0/barreras+vol+1.pdf/eee38b85-5dd9-b947-ea26-533c6cdb4d10>
- **Instituto Tecnológico de Santo Domingo**, “Impacto de la crisis eléctrica en la República Dominicana”, 2015, <https://repositoriobiblioteca.intec.edu.do/bitstream/handle/123456789/2429/PPS-0001.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- **Joaquín Caraballo**, “Las centrales sindicales se retiran del diálogo; alegan cesantía peligra”, Periódico Diario Libre (2019), <https://www.diariolibre.com/economia/las-centrales-sindicales-se-retiran-del-dialogo-alegan-cesantia-peligra-HD12441798>
- **Marvin Cardoza**, “Sistema tributario de RD: Análisis de sus características y complejidades”, El Dinero, <https://www.eldinero.com.do/66062/sistema-tributario-de-republica-dominicana-analisis-de-sus-caracteristicas-y-complejidades/>
- **Manuel Ramón Herrera Carbuccia**, “La justicia laboral en la República Dominicana”, La justicia laboral en América Central, Panamá y República Dominicana, 2011, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_179370.pdf.
- **Miguel Collado Di Franco y Rafael Fonet**, “¿Altos costos laborales en la República Dominicana”, <http://crees.org.do/es/art%C3%ADculo/%C2%BFaltos-costos-laborales-en-la-rep%C3%BAblica-dominicana-0>
- **Miguel Collado Di Franco**, “La informalidad continua en aumento en la República Dominicana”, <http://www.crees.org.do/es/art%C3%ADculo/la-informalidad-contin%C3%BAa-en-aumento-en-rep%C3%BAblica-dominicana>
- **Nassef Perdomo**, “Estabilidad y carrera administrativa”, El Día (2018), <https://eldia.com.do/estabilidad-y-carrera-administrativa/>
- **Pamela Herd, Donald P. Moynihan**, “Administrative Burden: Policymaking by Other Means”, (New York, 2018).
- **Tribunal Constitucional** TC/0100/13 (20 de junio, 2013)
- **Tribunal Constitucional** TC/0122/14 (13 de junio, 2014)
- **World Bank Group**, “Doing Business 2020”, 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>
- **Wolters Kluwer**, “Seguridad jurídica”, https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H-4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAUUMTQxNztlLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAwrlbT-jUAAAA=WKE



INSTITUTO
OMG