



La ley 12-21 en el marco del incentivo a la inversión en la zona fronteriza

El [Diagnóstico de Brechas Estructurales de la Zona Fronteriza](#) constituye un resumen de los principales temas que afectan la zona fronteriza. En este documento se pone de manifiesto la necesidad de un trato especial que incentive la inversión en el territorio para así minimizar las desigualdades que han estado presente durante los últimos años.

En este sentido, es frecuente que los gobiernos recurran a tratamientos tributarios preferenciales para promover ciertos objetivos de política económica, social o ambiental, tales como incentivar el ahorro y la inversión. La literatura hace referencia a que los sistemas tributarios tienen como principal objetivo recaudar ingresos para el funcionamiento del Estado, la provisión de bienes y servicios públicos y el financiamiento del gasto público social ([CEPAL, 2019](#)).

Para el caso de la zona fronteriza, dentro de los regímenes especiales disponibles destaca la antigua Ley No. 28-01 que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo y un grupo de incentivos. Dicha ley tenía como objetivo crear un régimen tributario especial que eximiera de casi la totalidad de las obligaciones tributarias a las empresas acogidas a ella. Se buscaba compensar a las empresas clasificadas por los costos de operar en esos territorios y generar incentivos para la inversión, la producción y el empleo.

No obstante, luego de 20 años de vigencia la ley expiró sin generar las inversiones y empleos necesarios para transformar la realidad de las provincias fronterizas. Luego de cumplido el horizonte temporal, se trabajó en una nueva propuesta promulgada a través de la Ley No. 12-21, la cual garantiza el acceso a un régimen tributario especial para las empresas beneficiarias, tomando en cuenta los retos pendientes y cuyos detalles serán expuestos en este informe.

Objetivos de la nueva ley 12-21 que crea una Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo

1. Crear las condiciones para aumentar la inversión privada en el territorio.
2. Diversificar las fuentes de empleo, en particular para los residentes en la zona fronteriza.
3. Restructurar el marco institucional del Consejo de la Ley.

MIFRONTERRA RD

Intervenciones seleccionadas en apoyo al desarrollo del tejido empresarial en la zona fronteriza

Programa de fomento de iniciativas para el desarrollo productivo de la zona fronteriza

Diseño, activación e implementación de los anillos de inclusión social

Programa de apoyo a la empleabilidad y tecnificación del desarrollo humano en el territorio

DIFUSIÓN DEL

**Observatorio
de la zona fronteriza**

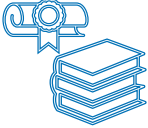








Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo

¿Por qué un trato especial a la inversión en la zona fronteriza?

De acuerdo con la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza¹ **MIFRONTERARD**, las provincias de la zona fronteriza presentan limitaciones importantes en diversas dimensiones, las cuales agudizan su estado de vulnerabilidad.

Al profundizar, se observa que las provincias de la zona especial delimitada no cuentan con acceso adecuado a servicios básicos y carecen de una infraestructura que garantice su alcance. En ese aspecto, el 63% de hogares tenía déficit en el acceso a servicio de agua potable dentro del hogar, 40% que utilizaban la leña como combustible para cocinar y 30% quemaba la basura como método para eliminar desechos sólidos. Igualmente, 18% de viviendas no cuentan con acceso al servicio de energía eléctrica dentro del hogar, y además tienen baja cobertura de la tecnología 4g para el acceso a la conectividad digital.

Otro aspecto fundamental para este análisis se encuentra en la dimensión productiva. La zona fronteriza concentra las principales provincias con los niveles de productividad más bajos. En este sentido, se estima que más de la mitad de la población ocupada (66.0%)² se encontraba distribuida en actividades informales. A esto se suma la poca presencia de industria de tamaño mediana o grande y el predominio de actividades de baja

<p>Tasa de abandono 65% más alta que el promedio nacional. Promedio de escolaridad es de 10 años.</p> 	<p>La ZF recibió solo el 0.7% de los préstamos canalizados a nivel nacional en todas las monedas.</p> 	<p>Elías Piña y Pedernales, las provincias con menor cantidad de egresados CTIM en el país.</p> 
<p>Baja conectividad interprovincial, intermunicipal y con mercados y puertos.</p> 	<p>56% de los hogares sin cobertura 4G,</p> 	<p>6 de las 7 provincias con menor densidad poblacional. 66% de los ocupados están en la informalidad.</p> 
<p>El 64% de la población se encuentra en niveles socioeconómicos “Bajo y Muy bajo”.</p> 	<p>64%-84% de los hogares no tienen acceso al servicio agua de forma continua.</p> 	<p>El 18% de las viviendas identificadas no poseen acceso al servicio eléctrico.</p> 

Elaborado por la DPDZF en base a los diagnósticos de la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza. Disponible en [MEPYD](#).

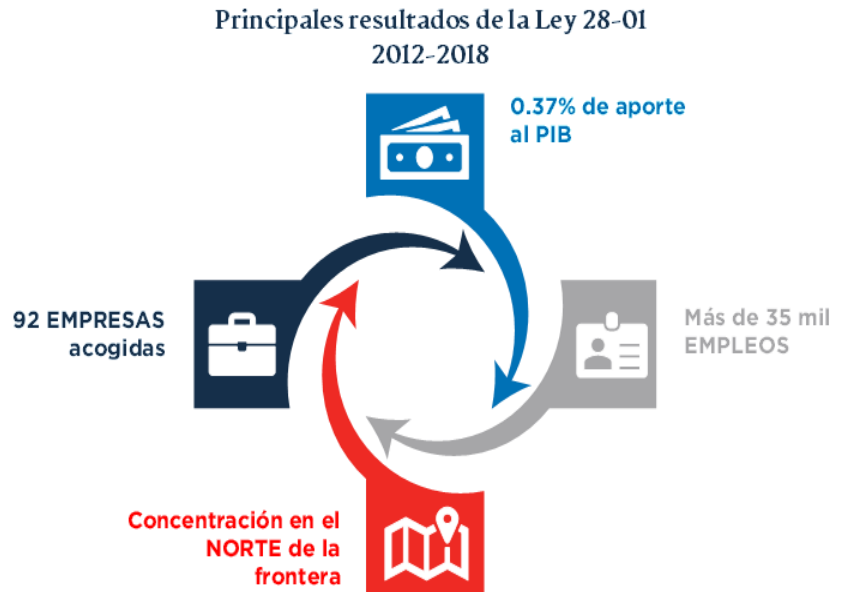
¹ MEPyD. (2022). *Estrategia de Desarrollo de la Zona Fronteriza*.

² MEPyD (2021). Diagnósticos de las Brechas estructurales de la Zona Fronteriza. [MEPYD](#)

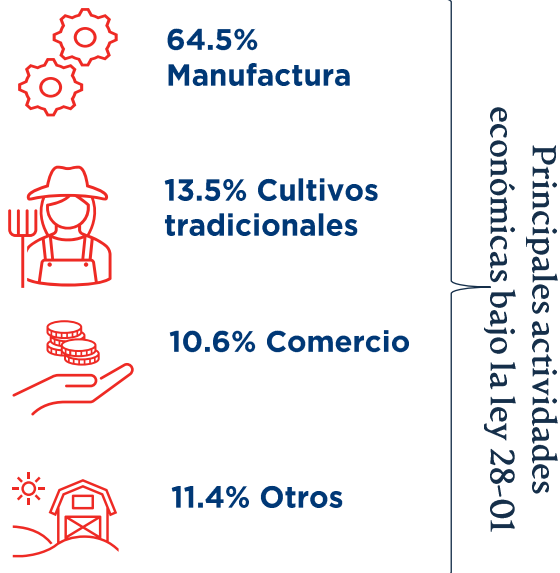
productividad. Todo lo anterior, se da en un contexto de baja escolaridad (10 años), abandono escolar (3%) y limitado desempeño académico por parte de los docentes (39.2%).

Los resultados de la anterior ley 28-01 de Desarrollo Fronterizo

Las limitaciones sociales y económicas expuestas anteriormente contribuyeron a que el impacto de la Ley 28-01 haya sido limitado. De acuerdo con Isa (2020)³, a 2018 solo 92 empresas estaban operando bajo el régimen con pronunciados sesgos territoriales y sectoriales. Es decir, el 87% de las empresas que estaban acogidas a la ley se ubicaban en el norte de la zona fronteriza. Lo anterior implica una reducida presencia de empresas en la parte sur del territorio.



Elaborado por la DPDZF en base a Isa, P. (2020). *La Evaluación del impacto de la Ley 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.*



Elaborado por la DPDZF en base a Isa, P. (2020). *La Evaluación del impacto de la Ley 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.*

En otro orden, la mayoría de las empresas que se acogieron a la ley pertenecía a los sectores de manufactura (64.5%) y cultivos tradicionales (13.5%), actividades de baja productividad y mano de obra poco cualificada. En el caso particular de las actividades manufactureras, estas tienden a ejecutarse con limitada transformación de insumos. Además, como sucede con las actividades que son intensivas en capital, tienden a crear reducidos empleos.

Puntualmente, se observa que las empresas clasificadas aportaron aproximadamente más de 8 mil puestos de trabajo en todo el país.

En esa línea, la distribución de empleos se concentró en un puñado de empresas y actividades. En el caso del empleo directo, las cinco empresas con mayor cantidad de personal contratado explicaron entre el

³ Isa, P. (2020). *Evaluación del impacto de la Ley 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.*

51 y el 57% de todo el empleo y las 10 con mayor cantidad de personal, explicaron entre el 69% y el 71% del total. En cuanto a las actividades, la mayor cantidad de empleos directos fueron generados por manufactura (53%), agricultura (17%) y comercio (16%), en cambio, en los empleos indirectos otros servicios (35%) tuvo mayor impacto.

La literatura señala que las economías que poseen una limitada variedad de bienes y/o servicios producidos y comercializados presentan a su vez un problema fundamental de productividad (CEPAL, 2019).⁴

En términos de ingresos de 2014 a 2018, el efecto directo fue equivalente al 0.11% del PIB, el indirecto fue equivalente al 0.30% del PIB, el inducido fue de 0.03% y el total fue de 0.45% del PIB.

En línea con lo anterior, la referida evaluación concluye que el efecto total de la ley ha sido bajo pero positivo. No obstante, el hecho de que el mercado empresarial y el empleo se hayan concentrado en empresas de tamaño reducido, con baja productividad laboral y salarios, implica que los recursos productivos no están siendo asignados a sus usos más eficientes, lo que tiene implicaciones adversas sobre la productividad agregada.

La nueva ley 12-21 que crea una zona especial de Desarrollo Integral Fronterizo

En consideración al limitado alcance de la Ley 28-01 y la persistentes brechas sociales y económicas, ha sido necesario la creación de una nueva ley que contemple algunas de las lecciones aprendidas de antiguos regímenes con el objetivo de incentivar el desarrollo económico en la zona fronteriza.

Puntualmente, el artículo 1 la Ley 12-21⁵ indica que objetivo de la ley es crear una zona especial de desarrollo fronterizo y establecer un marco normativo que disponga las reglas para el otorgamiento de un componente de incentivos a las empresas que se instalen dentro del territorio que comprende la zona especial. Puntualmente, lo que se persigue es incentivar la inversión en la zona fronteriza con miras a generar efectos directos e indirectos que beneficien a la población en el territorio.

La ley contempla múltiples beneficios a las empresas clasificadas, sin distinción de actividad económica. Es decir, aplica a todo tipo de empresas constituidas conforme las leyes dominicanas que operen en la zona fronteriza. A grandes rasgos, se establece el disfrute de la exención de impuestos sobre las operaciones o actividades que realicen en el territorio.

⁴ CEPAL. (2019). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*. [Disponible](#)

⁵ Congreso Nacional de la República Dominicana. (2021). *Ley No. 12-21 que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo y un régimen de incentivos*. [Ley 12-21](#)



Estos incentivos tienen una vigencia de 30 años, una vez la ley entre en vigencia. En el caso de las personas jurídicas que se encuentren actualmente clasificadas para beneficiarse de los incentivos previstos en la Ley No. 28-01, deben solicitar su clasificación a este nuevo régimen.

Principales aspectos impositivos (contemplados en el artículo 4 de la Ley):

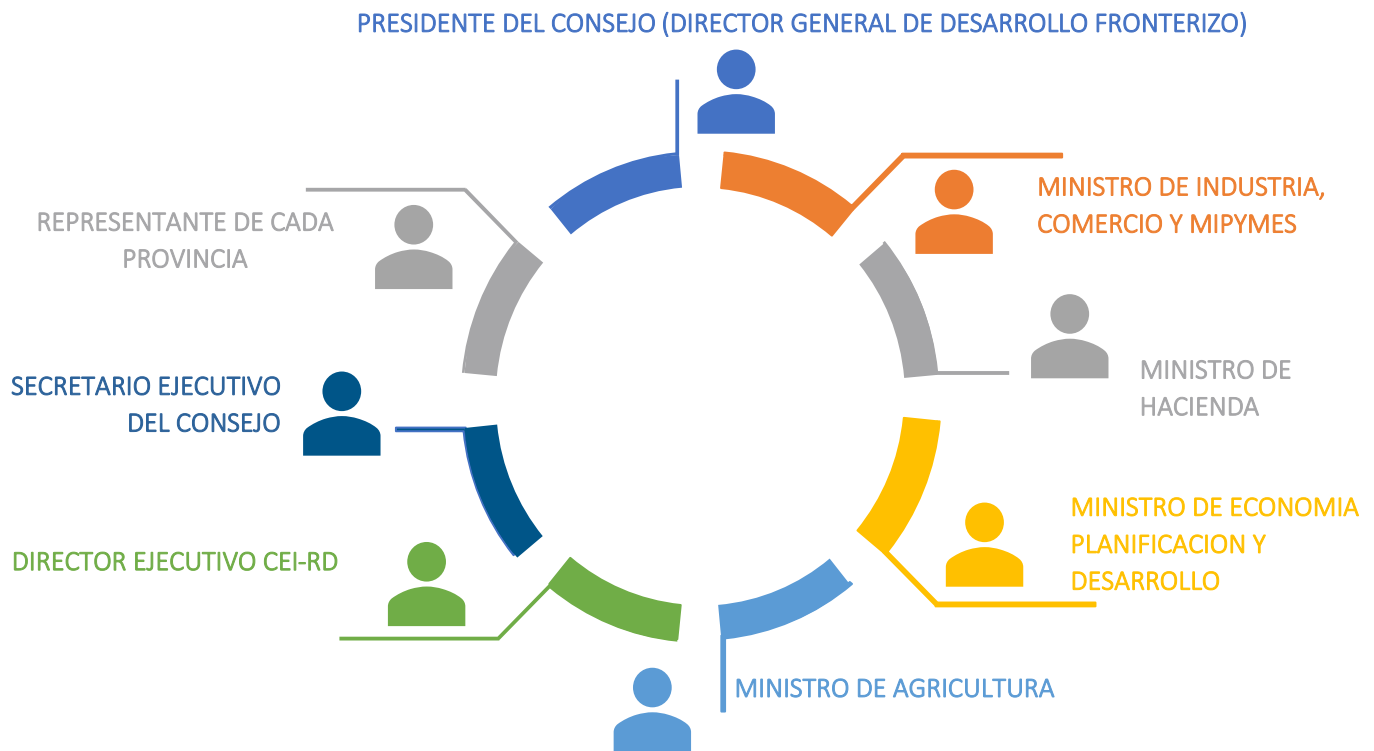
1. Cien por ciento del pago de Impuesto sobre la Renta.
2. Cien por ciento del pago del Impuesto Selectivo al Consumo, aplicable sobre los servicios de telecomunicaciones y seguros para las instalaciones del proyecto ubicado en la Zona Especial.
3. Cien por ciento del pago de aranceles e ITBIS sobre las maquinarias y equipos objeto de importación adquirida en el mercado local, según corresponda, requeridos para la instalación y puesta en operación de la empresa.
4. Cien por ciento del ITBIS para la adquisición e importación de insumos y materia prima utilizada en la producción de bienes exentos del ITBIS conforme a la legislación tributaria vigente.
5. Cincuenta por ciento del ITBIS para la adquisición e importación de insumos y materia prima utilizados en la producción de bienes no exentos del ITBIS conforme a la legislación tributaria vigente.
6. Cien por ciento del pago del arancel para la importación de insumos y materias primas utilizados para la producción de bienes, solo cuando las mismas no se produzcan en el país.
7. Cien por ciento del pago de impuesto de transferencia inmobiliaria y demás impuestos relacionados con las operaciones inmobiliarias sobre los terrenos e infraestructuras donde se desarrollare el proyecto calificado.
8. Exención de la obligación de retener e ingresar a la Administración Tributaria los pagos al exterior de servicios de innovación y tecnología requeridos por los proyectos exclusivamente durante la construcción y puesta en operación.
9. Exención del cien por ciento de los impuestos, tasas y derechos de registros relacionados con el aumento de capital y transferencia de partes sociales en las sociedades comerciales con domicilio.



Principales aspectos institucionales (contemplados en el artículo 8 de la Ley)

Para el buen funcionamiento de la ley se ha reconfigurado el Consejo de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. Dentro de las funciones que tiene el consejo se destaca el conocimiento y aprobación a los proyectos que se propongan para ser instalados en la zona, después de verificar que cumplan con los requerimientos establecidos.

El nuevo Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo



Igualmente, se encargan de establecer la fecha oficial de inicio de operaciones, elaboración y ejecución, en coordinación con las empresas clasificadas, planes, programas y proyectos de desarrollo sociales que beneficien el territorio, entre otros.

Otro aspecto relevante es la inclusión de los representantes provinciales que, al igual que el secretario ejecutivo del consejo, son los únicos miembros que tienen voz, pero no voto. Igualmente, se destaca en esta nueva Ley la inclusión del MEPyD cuyo rol se describe en la siguiente sección.

En el caso particular de la nueva ley, además del aumento de la inversión que implica este régimen especial, esta contempla obligaciones que garantizan el beneficio de la población en la zona fronteriza y la fiscalización de la contabilidad de las empresas. En este sentido, es de carácter obligatorio que la mayor parte de los empleos se mantengan en la zona fronteriza.

El rol del Ministerio de Economía en el marco de la ley 12-21

De acuerdo con el artículo 6 de la ley 12-21, el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo es el responsable de llevar a cabo el Estudio de Impacto Económico y Social de las empresas instaladas al momento que la ley entre en vigencia, al igual que para las empresas que se instalarán en el futuro, analizando el efecto de una empresa en la economía de un área determinada.

La propuesta metodológica se basa en lo expuesto en la literatura económica y aplicado en el documento *Evaluación del Impacto de la Ley 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo* (Isa, 2020).

El estudio emplea las relaciones interindustriales contenidas en la matriz insumo producto (BCRD 2020)⁶ para estimar los efectos directos, que son el valor agregado producido y los empleos creados por las empresas beneficiarias del régimen, también los efectos indirectos que se refiere al originado como consecuencia de las compras domésticas intermedias que hacen las empresas beneficiarias del régimen especial y los efectos inducidos que será el impacto que tiene la empresa en la estructura económica por motivo del pago de remuneraciones laborales a sus empleados. Las informaciones necesarias para realizar la estimación de estos efectos provendrán estarán contenidos en los expedientes de solicitud de las empresas.

La emisión de estas estimaciones indicaría la recomendación no vinculante al Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo de aprobar o rechazar la solicitud de la empresa de acogerse a la Ley 12-21.

Principales estimaciones que arrojará el MEPyD sobre cada empresa solicitante a los beneficios de la ley 12-21



⁶ BCRD (2020). Documento metodológico y de aplicaciones correspondiente a las Matrices Insumo-Producto de la República Dominicana. Disponible en [BCRD](#).

La ley 12-21 en el marco de la visión de desarrollo impulsada por MIFRONTERARD

La Dimensión Productiva de los [Diagnósticos de Brechas Estructurales de la Zona Fronteriza](#) identificó tres brechas fundamentales que dan origen al rezago productivo en el territorio: 1) *brecha de productividad*; 2) *brecha de inclusión financiera y costo de financiamiento*; y 3) *brecha de capital humano*. Para mitigar las problemáticas identificadas, en el marco de MIFRONTERARD se ha diseñado el Programa FRONTERA PRODUCTIVA, con varias propuestas que se alinean a los objetivos de la Ley 12-21.

En primer lugar, se destaca el *Programa de fomento de iniciativas para el desarrollo productivo de la zona fronteriza* amparadas en la Ley no. 12-21. El objetivo de esta iniciativa es fortalecer el Consejo de Coordinación de la Ley para convertirse en una agencia promotora de nuevas inversiones. Este tipo de iniciativa sirve para promover que un mayor número de empresas se acojan a la ley. Adicionalmente, se destaca la elaboración de los Planes de Responsabilidad Social como una guía para que las empresas puedan priorizar las iniciativas de MIFRONTERARD a las que brindaran apoyo.

Lo anterior resulta sumamente importante, considerando que a 2018, la cantidad de empresas acogidas no superaba las 100 y provincias como Independencia, Baoruco y Pedernales no sobrepasaban 5 empresas operando bajo el régimen tributario. Por lo mismo, es necesario crear mecanismos que no solo incentiven a que más empresas se sumen a esta política, sino que se haga énfasis en las provincias que hasta el momento no han sido beneficiadas. Para esto es necesario incluir al sector empresarial, líderes políticos y comunitarios.

Por otro lado, MIFRONTERARD propone que los residentes de la zona fronteriza sean parte de la oferta de trabajo para estas nuevas empresas, tal como lo establece el artículo 15 de la ley 12-21. Para apoyar la medida se ha propuesto el *Diseño, activación e implementación de los anillos de inclusión social*. Este programa pretende implementarse en la primera etapa de los proyectos público - privados, con la finalidad de dar primer nivel de prioridad a los habitantes en las comunidades donde se generan los proyectos de inversión, vinculado con un proceso formativo para el entrenamiento de personas, de acuerdo con las necesidades particulares de los empleadores.

Similar a este proyecto se encuentra el *Programa de apoyo a la empleabilidad y tecnificación del desarrollo humano en el territorio*. Se persigue fortalecer la oferta de formación técnica asociada a actividades productivas en conjunto con INFOTEP, MINERD y el sector privado. Lo anterior resulta en un atractivo a la inversión y apoyo a la diversificación de las actividades productivas en la zona.



A estas medidas, se pueden sumar otras que incidan en el mercado financiero de la zona fronteriza, tomando en cuenta que el acceso al crédito es de vital importancia para la instalación de nuevas empresas. **MIFRONTERARD** contempla 3 iniciativas que intentan responder a esta necesidad: 1) *Programa de Formación y Acceso a Financiamiento de las micro y pequeñas empresas de servicio en la zona*, 2) *Programa para el Desarrollo y Financiamiento del Emprendimiento* y 3) *Programa de Incentivos para el Diseño de Planes de Negocio a productores locales en atención a la vocación de su territorio*.

La ausencia de un plan integral de desarrollo fronterizo ha sido uno de los restos más importantes que ha condicionado el rezago de la zona fronteriza. Desde 2001, las provincias fronterizas cuentan con incentivos fiscales especiales, destinados a fomentar la inversión privada.

Sin embargo, los datos sobre estos incentivos han demostrado que su impacto ha sido mínimo. Puntualmente, el impacto económico total neto de estos incentivos se ha estimado en 0.37% del PIB para el periodo 2012-2018 (Isa, 2020), por debajo de otros incentivos fiscales en el país. En conclusión, el régimen tributario especial es un instrumento de política necesario, pero no es suficiente por sí mismo para impulsar el desarrollo de la región. De ahí la trascendencia de **MIFRONTERARD**, en la orientación de las acciones necesarias para ayudar a revertir estas realidades.

monitor de la frontera

#sosomeconomía #somosplanificación #somosdesarrollo

MINISTRO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO **PAVEL ISA CONTRERAS** | DIRECTOR DE POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA **ERICK DORREJO** | COORDINACIÓN **ILVIN MENDOZA** | REDACCIÓN TÉCNICA **JOHANNA MONSERAT VÁSQUEZ & KERSTHIN PANIAGUA** | EL MONITOR DE LA FRONTERA ES UNA PUBLICACIÓN MENSUAL DONDE SE DESTACAN TEMAS ESTRATÉGICOS DE LA ZONA FRONTERIZA, COMO APORTE AL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACION Y DESARROLLO - DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA

