



# Situación fiscal de la zona fronteriza

## ABSTRACTO

*El siguiente informe analiza la dinámica recaudatoria de las provincias fronterizas a través de las captaciones de la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas, así como el balance fiscal de los ayuntamientos municipales. Se destaca la baja capacidad recaudatoria de las provincias de la zona, determinado por los bajos niveles de actividad económica; y, la alta dependencia de los ayuntamientos de las transferencias provenientes del gobierno central, entidades descentralizadas y autónomas y el sector privado.*

### **ISIDORO SANTANA:**

Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo

### **ROSAJILDA VELEZ:**

Directora de la Unidad de Estudio de Políticas Económicas y Sociales del Caribe (UEPESC)



**AUTOR: DIANDRA PEÑA**



**EMAIL:** [dpena@economia.gob.do](mailto:dpena@economia.gob.do)

**MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACION Y DESARROLLO**  
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POLITICAS PUBLICAS Y SOCIALES DEL CARIBE



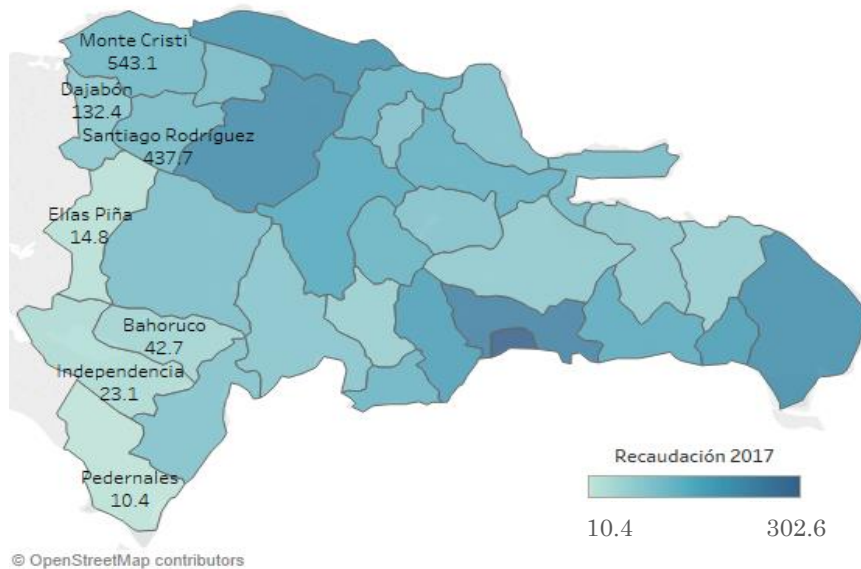
**Observatorio**  
**de la zona fronteriza**

## I. Comportamiento de la Recaudación tributaria en la zona fronteriza

Si se toma en cuenta el domicilio fiscal del contribuyente -lugar de localización del obligado tributario en sus relaciones con la Administración tributaria-, el nivel de las recaudaciones por demarcación provincial en la República Dominicana evidencia una gran disparidad, que se agudiza para el caso de las provincias de la zona fronteriza -Bahoruco, Dajabón, Elías Piña, Independencia, Santiago Rodríguez y Pedernales-. En términos generales, las provincias más pobladas del país, con mayor grado de desarrollo industrial y/o turístico, y de ingreso medio más alto, son las de mayor aporte en recaudación impositiva a nivel nacional.

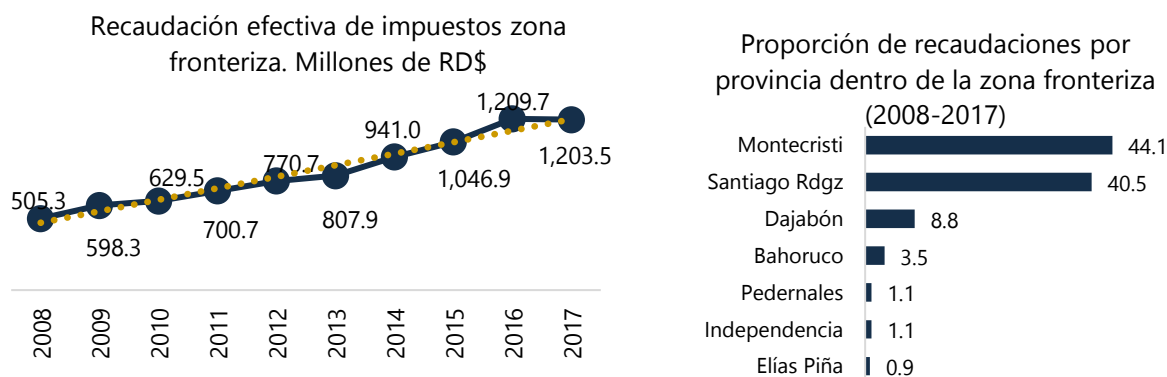
Las recaudaciones tributarias en la República Dominicana registran un crecimiento de 10.3% promedio anual entre 2008 y 2017, totalizando RD\$386,164.5 millones en el último año. Las siete provincias de la zona fronteriza representaron solo el 0.33% del recaudo impositivo nacional, creciendo en promedio 10.1% cada año. El Distrito Nacional es la demarcación de mayor recaudación representando en promedio el 77.7% del total nacional.

**Recaudación DGII en RD\$ Millones. Año 2017**



A nivel de la zona de frontera, Montecristi registra el mayor nivel de recaudación, con una participación de 44.1% entre 2008 y 2017, seguida de Santiago Rodríguez con el 40.5%, y Dajabón con el 8.8%. Estas tres provincias de la parte norte de la frontera concentran el 93.4% de las

recaudaciones de la zona, evidenciando no solo diferencias significativas en los niveles de actividad económica de la región con el resto del país, sino también a nivel intrarregional. Elías Piña es la provincia con menores recaudaciones de la zona, con apenas el 0.9%. En 2017 el total de la recaudación tributaria de la zona fue de RD\$1,203.5 millones, con una disminución de 0.8% respecto a 2016, determinado por la caída de las recaudaciones de Montecristi y Pedernales en 17.1% y 23.3% respectivamente.



Elaborado con datos de la DGII

El bajo monto de recaudación tributaria en las provincias de la frontera determina un nivel bajo de recaudación per cápita con respecto al resto del país. Las provincias de la parte norte de la zona, que tienen mayor actividad comercial, registran más alto ingreso tributario, encabezada por Santiago Rodríguez, seguido de Montecristi y Dajabón. La parte sur de la frontera -Bahoruco, Independencia, Elías Piña y Pedernales-, son las de menor recaudación per cápita de la zona fronteriza y de todo el país, quedando la provincia de Elías Piña en el último renglón nacional.

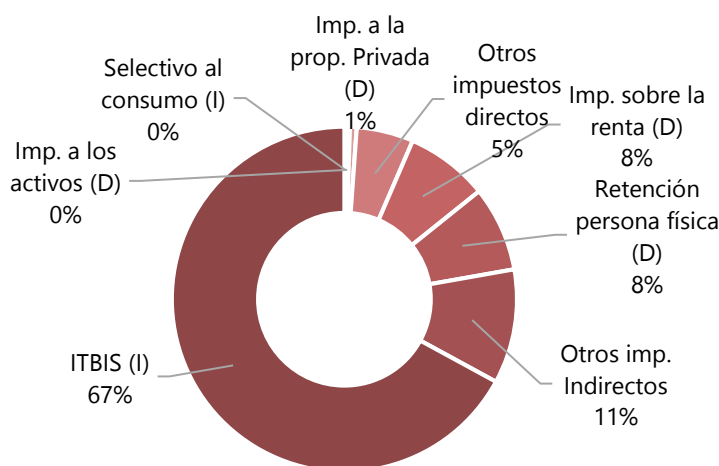
<b>Población y Recaudaciones en la zona fronteriza</b>			
Zona	Provincia	Población	Recaudación per cápita (RD\$), 2017
<b>Norte</b>	Santiago Rodríguez	57,390	7,627
	Montecristi	115,278	4,714
	Dajabón	65,760	2,015
<b>Sur</b>	Bahoruco	99,964	420
	Independencia	56,763	399
	Pedernales	34,070	304
	Elías Piña	63,438	234

Elaborado con datos de estimaciones y proyecciones de la ONE y DGII

De conformidad con la baja progresividad que caracteriza el sistema tributario nacional, la mayor proporción de los gravámenes impositivos de la zona de frontera se enfocan en el consumo (*ver anexo I*). Entre 2008 y 2017, un promedio de 79.1% de las recaudaciones provienen de impuestos indirectos; y la proporción restante proveniente de impuestos directos, corresponde a las cargas tributarias aplicadas al ingreso o renta y al patrimonio. La mayor recaudación impositiva en la zona proviene del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), que duplica el recaudo por retención o por impuesto sobre la renta.



Recaudación zona frontera por tipo de impuesto  
2008-2017. DGII



(D): imp. directo; (I) imp. indirecto

La zona fronteriza registra un número relativamente bajo de contribuyentes -personas jurídicas o físicas con obligación tributaria-; del total de 956,887 contribuyentes que registra la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a nivel nacional en 2016, el 2.4% (unos 23,109) se encuentran en la zona fronteriza, y de éstos, sólo cuatro son grandes contribuyentes -uno en Santiago Rodríguez y tres en Montecristi. Es decir que del total contribuyentes cuyas recaudaciones representan el 75% o más de las recaudaciones a nivel nacional, cuatro tienen domicilio fiscal en la zona fronteriza.

A nivel agregado, el 86.3% del total del recaudo de la zona corresponde a contribuyentes vinculados a las actividades de servicios, seguido de la agropecuaria con 10.9% y la industria con solo 2.8%.

<b>Contribuyentes por provincia según actividad económica, 2016</b>					
<b>Provincia</b>	<b>Agropecuario</b>	<b>Industria</b>	<b>Servicios</b>	<b>Total</b>	
Montecristi	1,749	232	7,398	9,379	
Santiago Rodríguez	269	133	3,847	4,249	
Dajabón	373	107	2,958	3,438	
Bahoruco	59	101	2,602	2,762	
Independencia	21	32	1,195	1,248	
Elías Piña	34	17	977	1,028	
Pedernales	15	23	967	1,005	
Total zona fronteriza	2,520	645	19,944	23,109	
Total nacional	19,534	61,517	875,836	956,887	

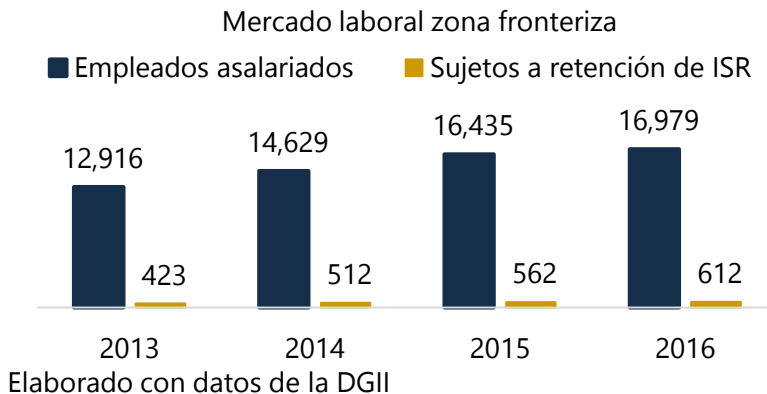
Elaborado con datos de ONE y DGII

El menor número de contribuyentes en la zona de frontera está condicionado por las limitadas fuentes de ingreso formal, cuyo nivel de ocupación es bajo y precario, con un total de 16,435 empleos, la población asalariada es el 1.0% del total nacional. Entre 2014 y 2015, las provincias Bahoruco, Independencia, Elías Piña y Pedernales muestran el más bajo crecimiento en el número de asalariados; y, Pedernales e Independencia registran pérdida.

La zona fronteriza presenta una baja presencia de empresas con relación al resto del país. Para el año 2016 el 1.4% de las empresas formales registradas tenía presencia en esta zona, ubicándose el mayor número de éstas en Montecristi, Santiago Rodríguez y Dajabón (zona norte). Del total de 983 empresas formales en la zona, el 97.0% son MIPyMEs caracterizadas por tener un rancho de 1 a 99 empleados ([DEE-ONE](#), 2016).

El 3.4% de los empleados en la zona de frontera registrados en la DGII, son sujetos de retención del impuesto sobre la renta (ISR), es decir, que perciben ingreso igual o por encima de los RD\$34,685.00 mensuales, con mayor número en Santiago Rodríguez y Montecristi; mientras que

las provincias de Independencia y Elías Piña tienen el menor número de contribuyentes en esta categoría.



La zona fronteriza está sujeta a regímenes especiales y/o facilidades tributarias, que se han establecido como incentivo al desarrollo:

- i. El *Procedimiento Simplificado de Tributación Especial* dirigido a los agricultores de banano de la provincia Montecristi, establecido en 2012 a los fines de dinamizar el pago de tributo y optimizar las recaudaciones;
- ii. *Zonas Francas de carácter Fronterizo*, establecido en la [ley 8-90](#), contempla incentivos especiales a las empresas de zona franca ubicadas en las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, y que estén a una distancia no menor de 3 ni mayor de 25 kilómetros de la línea fronteriza;
- iii. La Ley 28-01, que declara como *Zona Especial de Desarrollo Fronterizo* a las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, asumiendo el costo fiscal de exenciones al capital en operación, a los fines de promover la inversión y el empleo ([DGII](#), 2015).

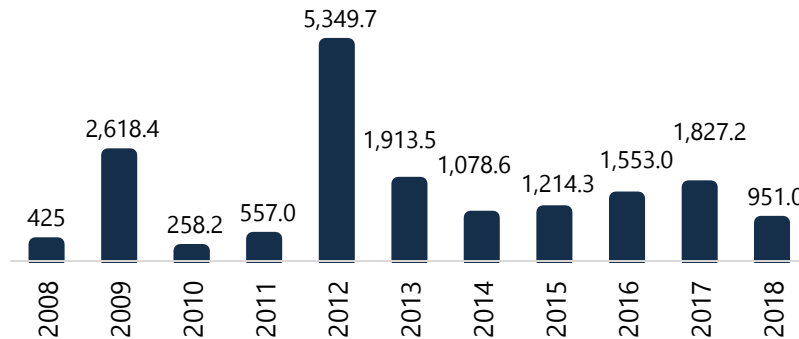
<b>Exenciones del régimen especial de La Ley 28-01</b>	
<b>Impuestos</b>	<b>Régimen aplicado</b>
Impuesto sobre la Renta	0%
Impuestos Aduanales*	0%
ITBIS externo	0%
ITBIS interno	No exonerado
Impuesto Selectivo al Consumo	No exonerado
Otras exenciones	50% de cualquier impuesto después de la aplicación de la ley

\*Sobre bienes de capital y mercancías

Fuente: Ley 28-01

El Consejo de Coordinación de la Ley 28-01, registra un total de 81 empresas que se han acogido al régimen hasta 2017. El gasto tributario (ingreso fiscal que no recibe el gobierno por el incentivo) se estima en un acumulado de RD\$16,794.9 millones entre 2008 y 2017, con una proyección de RD\$951 millones para 2018. El gasto por exenciones se muestra variable en el periodo.

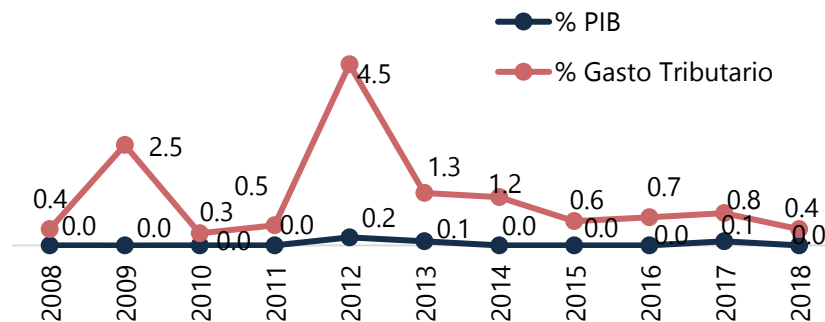
Gasto tributario de la ley 28-01. Millones de RD\$



Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda

El peso fiscal de la Ley 28-01 dentro de los gastos tributarios a nivel nacional es bajo, representa solo el 1.2% del total del gasto tributario total, y en promedio un 0.1% del Producto Interno Bruto de la República Dominicana.

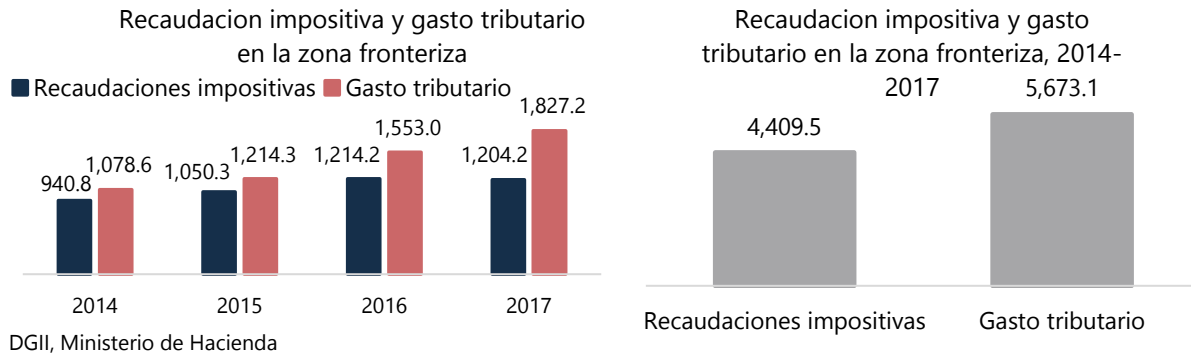
Gasto tributario de la ley 28-01 con respecto al PIB y al gasto tributario total



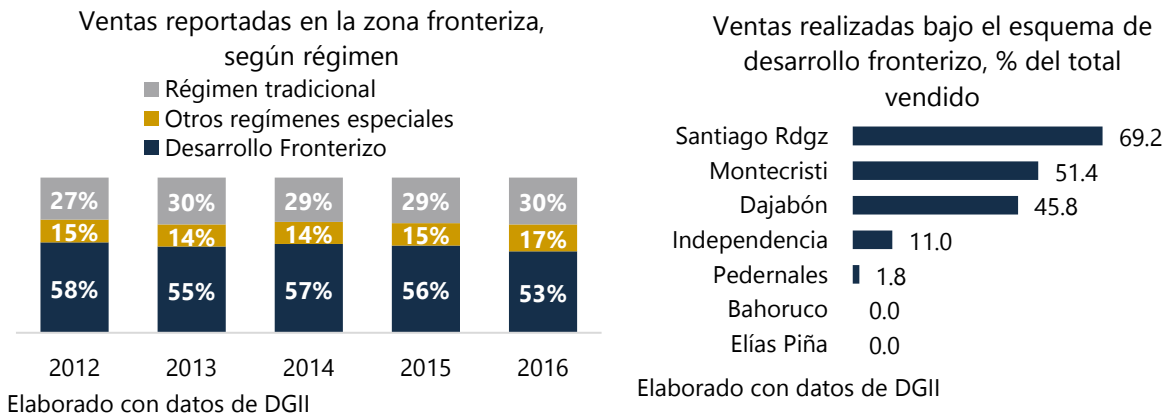
Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda

El gasto tributario por exenciones otorgadas a la inversión en la zona fronteriza, aunque mayor al total de ingresos tributarios que se genera, tiene un monto bajo, lo que podría indicar que, a pesar de producir bajo un esquema favorecido de incentivo, el margen de ganancia de las empresas no

es atractivo; la situación precisa ponderar mecanismos complementarios a la promoción de la inversión en la zona.



Sin embargo, cabe destacar que el incentivo fiscal que otorga la Ley 28-01 ha sido un importante promotor de la demanda interna de la zona fronteriza, más del 50% del total de las ventas registradas por la DGII, provienen de las empresas amparadas por el esquema de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. La provincia de Santiago Rodríguez en la parte norte absorbe el 69.2% del volumen de ventas de la zona, seguido de Montecristi y Dajabón; mientras Bahoruco, en la parte sur, no tiene empresas registradas bajo el esquema.



## II. Recaudación aduanal en la zona fronteriza

Las administraciones aduanales de la frontera de las provincias Dajabón, Pedernales, Jimaní y Elías Piña, puntos importantes de intercambio transfronterizo, tienen apenas una participación de 0.15% del total de las recaudaciones aduanales a nivel nacional. En adición, el flujo de bienes

importados que ingresa por estos cuatro pasos fronterizos ha caído en 15.0% promedio anual entre 2014 y 2017. En el último año, el volumen importado desde Pedernales se redujo 28.4% y en Jimaní 21.3%; mientras que las importaciones que ingresa por la administración fronteriza de Elías Piña crecieron 70.2%, amortiguando el efecto caída.

<b>Importaciones por Administraciones terrestres. En RD\$</b>					
<b>Administración</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Crecimiento promedio</b>
Total	3,163,221,921	2,439,878,205	2,496,736,725	1,941,100,198	▼15.0
Dajabón	2,873,273,055	2,198,896,836	2,250,139,566	1,785,535,799	▼14.7
Elías Piña	3,279,206	8,299,453	8,492,862	16,166,117	▲70.2
Jimaní	286,004,192	228,538,751	233,864,581	139,154,310	▼21.3
Pedernales	665,469	4,143,165	4,239,717	243,972	▼28.4

Elaborado con datos de la DGA. Los valores importados han sido convertidos a pesos dominicanos a la tasa de referencia en c/año

En los últimos cuatro años, las recaudaciones de las administraciones aduanales de los cuatro pasos fronterizos terrestres aumentan 47.8% promedio anual, pese a que las importaciones por los cuatro pasos fronterizos han disminuido. En total, el alto valor de las importaciones que entran por la administración aduanera de Dajabón determina que casi el 100% del recaudo por concepto de las importaciones terrestres entre bajo el esquema de zonas francas y reciba un tratamiento especial, entrando con exoneración de pago arancelario.

<b>Valor importado vs recaudaciones en los cuatro pasos fronterizos terrestres. En RD\$</b>				
<b>Operación / año</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Recaudación	68,271,921	154,005,799	160,311,050	240,800,356
Valor importado	3,163,221,921	2,439,878,205	2,496,736,725	1,941,100,198

Elaborado con datos de la DGA

El cruce de Dajabón, que recibe el mayor valor de importaciones, tiene un relativo bajo nivel de recaudaciones, el 99.7% de los bienes que ingresa por esta administración se encuentran en el régimen de exenciones que ampara la producción industrial de zona franca -prendas de vestir, plástico y manufacturas, fibras sintéticas y algodón-. *La norma general No. 12-07, autoriza a las empresas que operan como zonas francas a exportar a territorio aduanero dominicano hasta el 100% de bienes y/o servicios, libre de aranceles cuando se trate de productos terminados*

*pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorios: pieles, fabricación de calzados, manufacturas de cuero* (DGIJ, 2007).

En contraste, Jimaní, que es el segundo paso de importancia de importaciones de esta zona, registra el mayor valor de recaudaciones, dado que el 46.2% de los bienes que ingresan se corresponden con el régimen impositivo nacional.

<b>Principales importaciones por paso fronterizo terrestre, año 2017</b>			
<b>Administración aduanera de Dajabón</b>		<b>Administración aduanera de Elías Piña</b>	
Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	74.2	Preparaciones de perfumería o de cosmética	68.2
Prendas y complementos de vestir, de punto	13.8	Productos diversos de las industrias químicas.	10.1
Plástico y manufacturas	6.0	Jabón, productos de limpieza, velas y artículos similares, pastas para modelar, entre otros	8.7
Algodón	2.5	Manufacturas diversas	2.3
Fibras sintéticos o artificiales discontinuas	0.9	Artículos textiles confeccionados, prendería	1.5
<b>Administración aduanera de Jimaní</b>		<b>Administración aduanera de Pedernales</b>	
Fibras sintéticos o artificiales discontinuas	12.5	Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos	84.2
Prendas y complementos de vestir, de punto	11.6	Preparaciones de perfumería o de cosmética	3.8
Preparaciones de perfumería o de cosmética	8.0	Plumas y plumón preparados y artículos de plumas o plumón; flores artificiales; manufacturas de cabello.	2.9
Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	7.7	Jabón, productos de limpieza, velas y artículos similares, pastas para modelar entre otros.	2.8
Combustibles y aceites minerales	7.6	Manufacturas diversas	1.5

Elaborado con datos de la DGA

El comercio informal constituye una parte importante del intercambio comercial transfronterizo entre República Dominicana y Haití. El valor del intercambio comercial informal en el mercado principal *Dajabón/Ounaminthe* se estimó en US\$ 159.3 millones en 2015 (Gomera & Del Rosario, 2015), equivalente a RD\$ 7,179.3 millones (tasa BCRD de 2015), lo que representa el 63.2% del comercio formal y más del doble del comercio bilateral si se excluye las exportaciones de zonas francas -US\$64.58 millones o RD\$2,969.9 millones.

### III. Ingresos y egresos de los gobiernos locales

La [Ley 166-03](#) sobre la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado Dominicano, establece que un 10% de los ingresos nacionales deben consignarse a los ayuntamientos, los que se distribuirán de acuerdo al número de habitantes reportados en el último Censo Nacional. En adición, los ayuntamientos están facultados a generar sus propios ingresos, como son impuestos, tasas, arbitrios, entre otros.

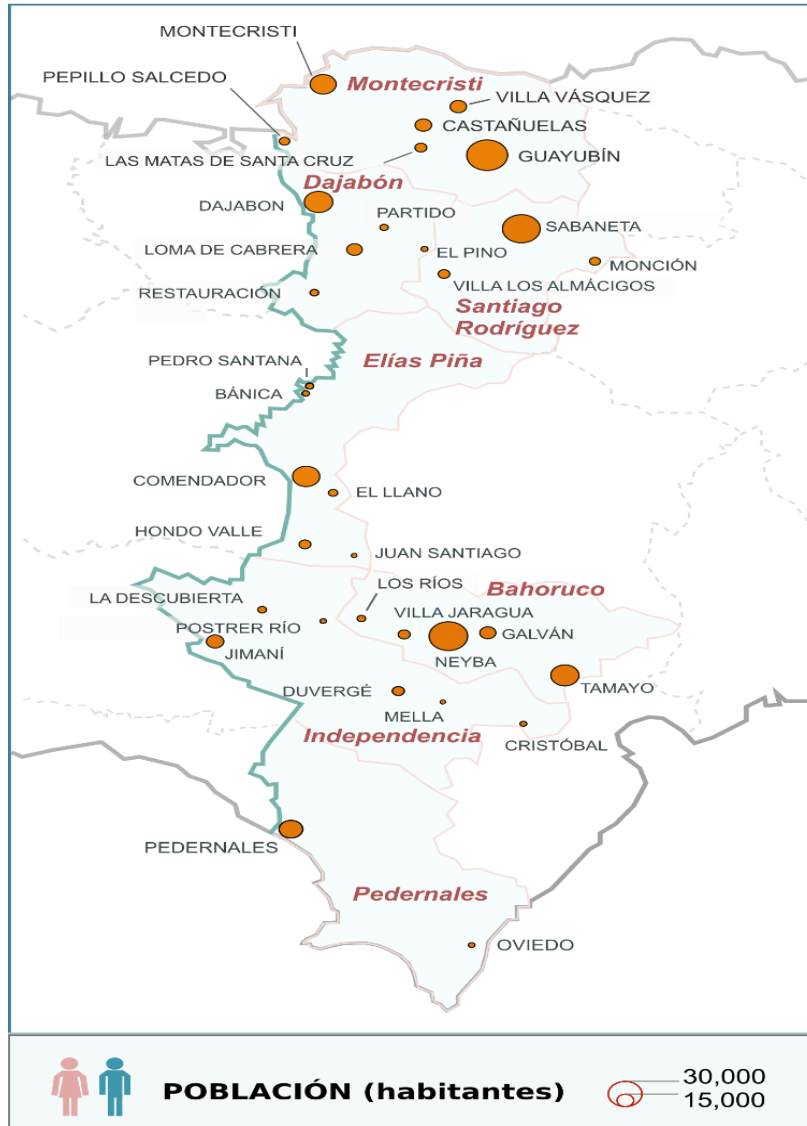
El manejo de los egresos municipales está contemplado en la [Ley 176-07](#), la cual establece que debe mantener las proporciones siguientes:

- a) Hasta 25% para **gastos de personal**, sean relativos a nómina fija o bajo contrato temporal.
- b) Hasta 31% para la realización de actividades, funcionamiento y mantenimiento ordinario de los **servicios municipales** de su competencia.
- c) Al menos 40% para **obras de infraestructura**, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos; obras de infraestructura y gastos de pre-inversión asociados al desarrollo económico local;
- d) 4% dedicado a **programas educativos, de género y salud**.
- e) **Financiamiento** para el pago de deuda de corto y largo plazo, entre otros.

La ley No.176-07 establece que la creación, supresión o modificación de los municipios, así como sus límites y su designación deben ser establecidas por ley, definiendo en el artículo 27 los siguientes requisitos:

- a) Que el municipio que resulte de la nueva creación tenga una identidad geográfica, social, económica y cultural.
- b) Que tanto el nuevo municipio como el del que se segrega resulten con una población superior a 15,000 habitantes.
- c) Que en cada municipio existan las infraestructuras físicas y condiciones sociales y económicas básicas que garanticen la viabilidad de su desarrollo futuro.
- d) Que dispongan de fuentes de ingresos de naturalezas constantes y suficientes, que superen el 10% del presupuesto de ingresos municipal, para garantizar el funcionamiento, el desarrollo y la independencia financiera de los municipios resultantes.
- e) Deberá realizarse, mediante encuesta, una consulta en las comunidades afectadas para conocer su posición sobre el mismo.

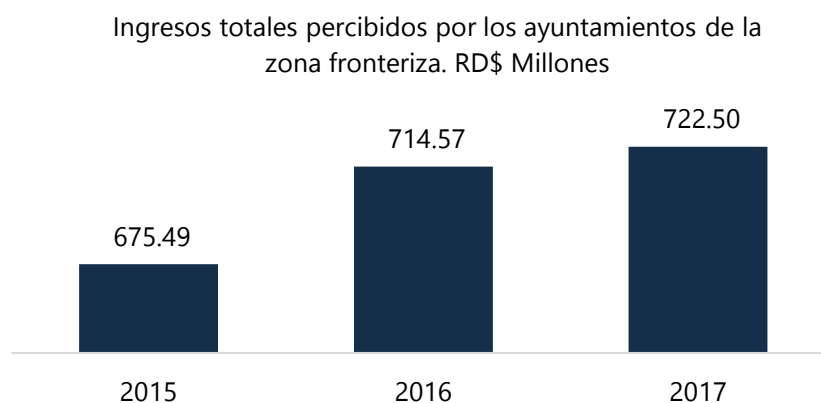
### MUNICIPIOS Y POBLACIÓN EN LAS PROVINCIAS DE LA ZONA FRONTERIZA



Elaborado con datos de la ONE.

El análisis incluye 27 del total de los 33 ayuntamientos que conforma la zona fronteriza. Por no contar con los datos completos no se incluyen: ayuntamiento El Pino (Dajabón), Jimaní (Independencia), Pepillo Salcedo (Montecristi), Villa Vásquez (Montecristi), Monción (Santiago Rodríguez) y Tamayo (Bahoruco).

La previsión de recursos otorgados a los ayuntamientos municipales ascendió a RD\$722.5 millones en 2017, y a unos RD\$675.0 millones dejando fuera los ingresos provenientes de fuentes financieras y aplicaciones financieras como son los incrementos de pasivos, incrementos fondos terceros, los activos financieros y la disminución de pasivos.



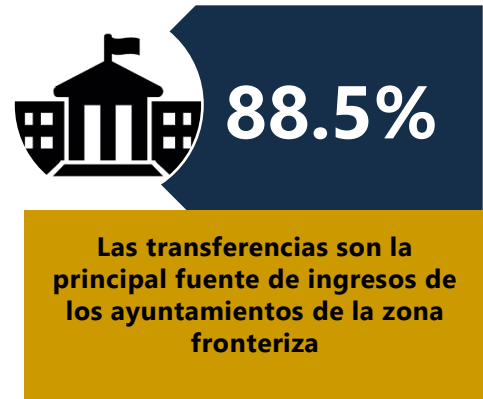
Elaborado con datos de la Cámara de Cuentas

La principal fuente de ingresos de los ayuntamientos de la zona de frontera la constituye las transferencias -provenientes del Gobierno Central, entidades descentralizadas y autónomas, y del sector privado-, que representan el 88.5% de los ingresos totales de las 27 entidades municipales analizadas, para un monto de RD\$639.6 millones en 2017.

Más del 90% del ingreso total de estos ayuntamientos proviene de las transferencias, con excepción de Dajabón, Restauración, Comendador, Duvergé, La Descubierta, Castañuelas, Oviedo y Villa Los Almácigo. Destacan los casos de los ayuntamientos de Galván, Bánica, El Llano, Hondo Valle, Postrer Río, Mella, Cristóbal, Las Matas de Santa Cruz, San Fernando de Montecristi y San Ignacio de Sabaneta, donde la proporción de las transferencias está por encima del 95% del total de los ingresos (*ver anexo II*).

Tradicionalmente los ingresos por captación directa han sido bajos, en los años 2015 y 2016 representaron el 7.2% y 8.9% de los ingresos totales, respectivamente; y en 2017 alcanzaron 12.2% (RD\$88.5 millones). *La captación directa son los ingresos provenientes de impuestos, contribuciones sociales, donaciones, ingresos por contraprestación, otros ingresos, ventas de bienes y servicios, arrendamientos, donaciones, y fuentes financieras.* Los ayuntamientos con menor capacidad para generar sus propios recursos reciben transferencias que sobrepasan el 90% del total de sus ingresos.

La baja captación directa de ingreso se asocia a las condiciones socioeconómica de la zona. De acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2010, más del 50% de los hogares residentes en los municipios de la zona fronteriza son considerados de muy bajo, bajo y medio bajo nivel de ingreso. De hecho, solo el municipio de Dajabón y Duvergé (Independencia), mantiene niveles de captación directa más elevada que los demás ayuntamientos, pero al igual que los demás, tienen alto número de hogares de muy bajo, bajo y medio bajo nivel de ingreso.

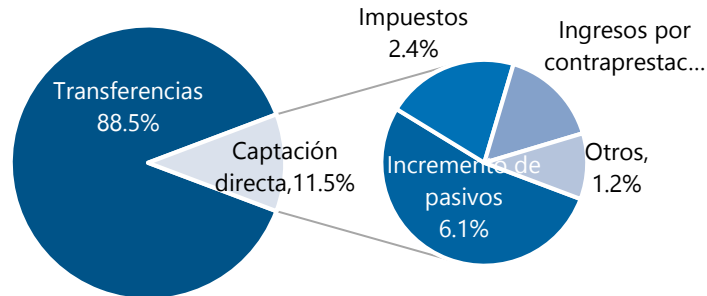


De 2015 a 2016, el componente de captación directa de mayor ingreso a los ayuntamientos son los “Incrementos de pasivos”, es decir, ingresos de fuente financiera que se originan en el incremento neto del saldo de la deuda de corto y largo plazo -documentada y no documentada- que contrata una institución pública con proveedores y contratistas internos o externos. Esta deuda representó el 6.1% de los ingresos municipales en 2017.

El segundo renglón de captación directa municipal en la zona fronteriza es el cobro de impuestos y arbitrios, que son gravámenes que establecen los ayuntamientos, en ejercicio de su poder de imposición, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. El pago por este concepto corresponde al 2.4% de los ingresos municipales totales, unos RD\$17.3 millones.

Los “ingresos por contraprestación” son el tercer componente de importancia en la captación directa de ingresos, representando aproximadamente el 1.8% del total, unos RD\$13.1 millones, que contempla las ventas de mercancías y servicios del Estado, tasas, derechos administrativos, arrendamientos, accesorios sobre derechos administrativos, venta de bienes y servicios por establecimiento de mercado.

Distribución de ingresos municipales en la zona fronteriza, 2017

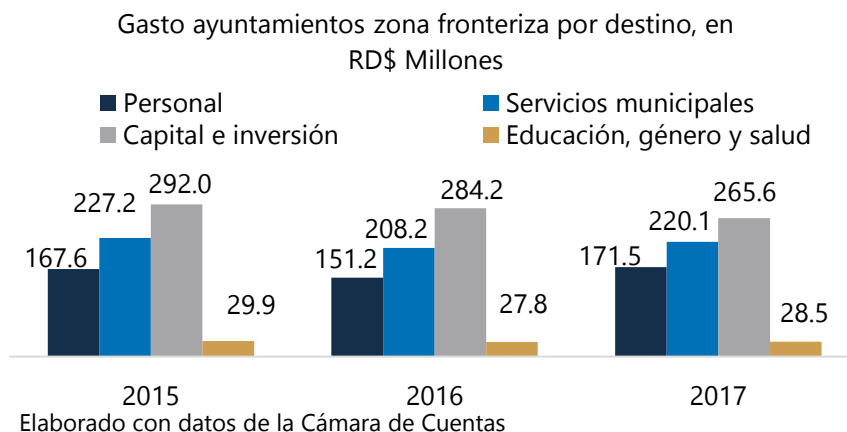


Elaborado con datos de la Cámara de Cuentas

De 2015 a 2017, el cabildo municipal de mayor recaudación impositiva es el Ayuntamiento de Dajabón, con un promedio de 28.3% del total de impuestos municipales de la zona. Los impuestos cobrados en este municipio tienen su mayor concentración en i) impuestos sobre registro de documentos, ii) rodaje y transporte de materiales vacíos, y iii) licencias de construcción. En los últimos tres años, el Ayuntamiento de Galván (Bahoruco) ha sido el de menor recaudación, no registrando entradas por impuestos en 2015 y 2016, y solo RD\$8 mil pesos en 2017 por concepto de arbitrio "Espectáculos públicos con o sin boleta de entrada".

### Gastos Municipales

Los ayuntamientos de la zona fronteriza analizados reportaron gastos de RD\$731.1 millones en 2017, y RD\$685.7 millones excluyendo el financiamiento que comprende la deuda de corto y largo plazo. La mayor partida del gasto se destinó al renglón de capital e inversión, donde se contemplan las obras e infraestructuras públicas municipales; los gastos de menor cuantía fueron las contribuciones dedicadas a programas que promuevan la educación, género y salud, lo que se corresponde con las disposiciones establecidas en la ley 176-07.



En cuanto a la distribución de los recursos recibidos, solo los ayuntamientos de los municipios de Restauración, Bánica, Comendador, Pedro Santana, La Descubierta y las Matas de Santa Cruz, entre los 27 municipios analizados, cumplieron con las disposiciones establecidas en la Ley 176-07 referente al porcentaje de recursos que se debe destinar al pago de Gastos de personal, Servicios Municipales, Capital e Inversión y a Programas de Educación, Género y Salud.

Los recursos consignados al pago de servicios personales en 2017 oscilaron entre un mínimo de 15.8% en Duvergé (Independencia) a un máximo de 32.9% en Castañuelas, con nueve ayuntamientos en total sin cumplir el 25% para esta partida establecido por la Ley, destacando también Dajabón con 29.1% y Bánica (Elías Piña) con 28.4%.

En relación al gasto en los servicios municipales, un total de catorce cabildos sobrepasaron el 31% de los ingresos establecido en la ley. El ayuntamiento de Castañuelas destinó el mayor monto a esta partida con un 38.9% de los ingresos. Los servicios obligatorios mínimos cubiertos por las entidades municipales a la población van desde: cementerios y servicios fúnebres, recolección, manejo de desechos sólidos urbanos y rurales, limpieza vial, reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales, plazas, parques públicos, biblioteca pública, instalaciones deportivas, mercados, entre otros.

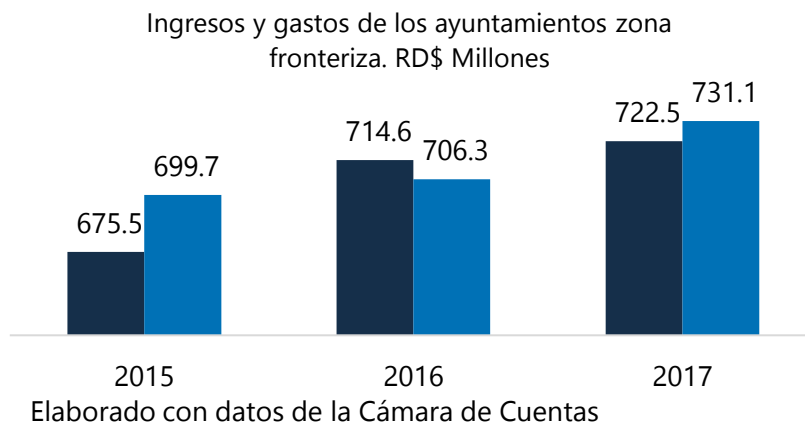
En cuanto al gasto destinado a Capital e inversión, diecisiete ayuntamientos están por debajo al 40% de los ingresos establecidos en la ley (*Mínimo un 40% de sus ingresos*), con destino a obras de infraestructura y a mejorar el clima para la inversión municipal, destacando el ayuntamiento de Oviedo en Pedernales con menor inversión, de apenas 10.8% de los ingresos, seguido de Neyba en Bahoruco con 22.1%.

Además, nueve ayuntamientos sobrepasan los montos de 4% de sus ingresos a programas orientados a promover actividades de educación, género y salud. En este año, el ayuntamiento de Castañuelas registró un gasto de 5.9% de sus ingresos a estas actividades.

<b>Distribución de gastos municipales por Ayuntamiento, 2017</b>					
<b>Ayuntamiento</b>	<b>Provincia</b>	<b>Personal (25%)</b>	<b>Servicios municipales (31%)</b>	<b>Capital e inversión (min. 40%)</b>	<b>Educación, género y salud (4%)</b>
Los Ríos	Bahoruco	21.18%	26.77%	34.59%	3.44%
Neyba	Bahoruco	25.61%	31.17%	22.11%	3.80%
Galván	Bahoruco	24.20%	30.26%	37.49%	3.25%
Villa Jaragua	Bahoruco	24.12%	29.72%	34.87%	3.88%
Loma de Cabrera	Dajabón	26.85%	36.11%	39.93%	4.59%
Dajabón	Dajabón	29.11%	34.90%	34.89%	5.13%
Partido	Dajabón	24.47%	28.76%	35.34%	3.70%
Restauración	Dajabón	22.00%	27.75%	50.90%	3.54%
Bánica	Elías Piña	28.36%	31.93%	40.20%	3.94%
Juan Santiago	Elías Piña	24.37%	34.97%	31.28%	4.91%
El Llano	Elías Piña	24.85%	32.06%	38.44%	3.85%
Comendador	Elías Piña	22.98%	29.05%	44.60%	4.00%
Hondo Valle	Elías Piña	23.63%	34.06%	44.72%	4.15%
Pedro Santana	Elías Piña	22.29%	26.22%	41.09%	3.00%
Postrer Río	Independencia	20.36%	32.06%	40.35%	4.49%
Duvergé	Independencia	15.81%	23.14%	25.96%	3.63%
La Descubierta	Independencia	24.32%	26.84%	44.71%	3.32%
Mella	Independencia	25.28%	31.37%	40.74%	3.94%
Cristóbal	Independencia	18.12%	21.12%	35.89%	3.92%
San Fernando	Montecristi	25.59%	31.85%	38.46%	3.98%
Castañuelas	Montecristi	32.91%	38.96%	45.68%	5.89%
Las Matas de Santa Cruz	Montecristi	20.76%	26.30%	41.56%	3.45%
Guayubín	Montecristi	23.89%	31.12%	39.40%	3.25%
Oviedo	Pedernales	27.55%	29.68%	10.77%	4.22%
Pedernales	Pedernales	25.14%	31.17%	27.21%	3.53%
San Ignacio de Sabaneta	Santiago Rdz	21.07%	35.69%	45.83%	4.07%
Villa Los Almácigos	Santiago Rdz	22.96%	18.29%	29.53%	3.11%

Elaborado con datos de la Cámara de Cuentas

Para el 2017, el balance fiscal municipal global en los 27 municipios analizados de la zona fronteriza registra un déficit de RD\$8.6 millones, contrario al superávit de RD\$8.3 millones de 2016.



La mayoría de los cabildos presenta balance superavitario en 2017, con sólo nueve municipios con déficit en las cuentas fiscales. El mayor superávit lo registra los ayuntamientos de Duvergé (Independencia), Neyba (Bahoruco), San Fernando (Montecristi), Oviedo (Pedernales) y Villa Los Almácigos (Santiago Rodríguez). Resalta los casos de Juan Santiago en Elías Piña, con una población de solo 4,360 (Censo 2010), pero un balance deficitario de RD\$4.9 millones de pesos; y, Restauración (Dajabón), con una población de 7,274, y un déficit de RD\$2.4 millones (*ver anexo III*).

### *Consideraciones acerca de las recaudaciones tributarias*

1. Cuatro de las siete provincias de la zona fronteriza se encuentran entre las de más baja recaudación impositiva a nivel nacional, reflejando el bajo dinamismo de la actividad económica provincial.
2. La recaudación impositiva en la zona fronteriza es de baja progresividad, se basa fundamentalmente en impuestos indirectos. La recaudación aumenta a medida que crece el consumo.
3. La baja recaudación tributaria está relacionada con la baja actividad económica y reducido número de contribuyentes, así como los altos niveles de pobreza de la zona. Las recaudaciones directas que se obtienen del impuesto sobre la renta a las personas físicas se limitan por el bajo nivel de empleo y de salario.
4. Las facilidades tributarias otorgadas por la Ley 8-90 de fomento a las Zonas Francas de carácter fronterizo y la ley 28-01 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, han servido para promover la inversión; sin embargo, los bajos resultados de su aplicación hacen ponderar si se requieren mecanismos complementarios para promover la inversión, más allá de incentivos fiscales.

### *Sobre las recaudaciones aduanales*

5. Las administraciones aduanales de la zona fronteriza -Dajabón, Pedernales, Jimaní y Elías Piña-, tienen en conjunto una participación de solo 0.15% del total de la recaudación arancelaria a nivel nacional.
6. Las recaudaciones por esos cuatro pasos fronterizos formales aumentan 47.8% promedio anual entre 2014 y 2017, a pesar de que las importaciones disminuyen 15.0% en los últimos cuatro años, lo que podría reflejar mejoras en la captación y/o en los mecanismos de control de las aduanas en la frontera.
7. En total, el alto valor de las importaciones de Dajabón determina que el 100% de lo importado por todas las administraciones terrestres, ingrese bajo el esquema de zonas francas y reciba un tratamiento especial al ser registrado en las administraciones aduanales dominicanas, eximiendo el pago de derechos arancelarios e impuestos sobre las importaciones.
8. El punto aduanal de Dajabón es el paso de mayor valor importado entre las cuatro administraciones de la frontera, representando el 90.7% de las importaciones; sin

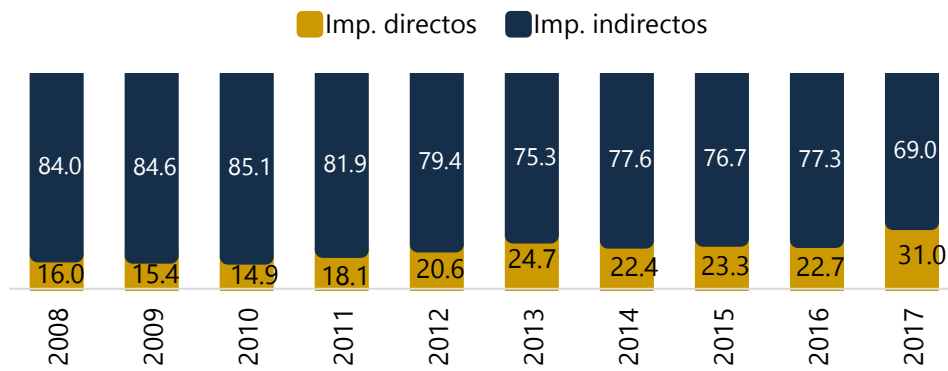
embargo, sus recaudaciones son bajas comparadas con Jimaní, segundo en la recepción de importaciones, pero primero en recaudaciones por aranceles.

*Sobre las recaudaciones de los ayuntamientos*

9. Las transferencias del gobierno central, entidades descentralizadas y autónomas constituyen la principal fuente de ingresos de los ayuntamientos de la zona de frontera, debido a las limitaciones para la captación directa de ingresos propios, tales como impuestos, ingresos por contraprestación, entre otros.
10. Los ayuntamientos con menor capacidad para generar sus propios recursos reciben transferencias que representan más del 90% del total de sus ingresos, y a su vez tienen altos porcentaje de hogares en pobreza.

Anexo I

Proporción impositiva por tipo de impuesto en la zona fronteriza



Elaborado con datos de DGII

## Anexo II

<b>Distribución de ingresos totales de los ayuntamientos de la zona fronteriza, año 2017</b>				
<b>Ayuntamiento</b>	<b>Provincia</b>	<b>Ingresos por transferencias</b>	<b>Ingresos por captación directa</b>	
Los Ríos	Bahoruco	94.57		5.43
Neyba	Bahoruco	93.11		6.89
Galván	Bahoruco	94.95		5.05
Villa Jaragua	Bahoruco	94.33		5.67
Dajabón	Dajabón	72.08		36.87
Partido	Dajabón	93.62		6.38
Restauración	Dajabón	84.67		15.33
Loma de Cabrera	Dajabón	93.68		6.32
Bánica	Elías Piña	97.93		2.07
Juan Santiago	Elías Piña	92.98		7.02
El Llano	Elías Piña	98.99		1.01
Comendador	Elías Piña	86.46		13.54
Hondo Valle	Elías Piña	98.93		1.07
Pedro Santana	Elías Piña	90.96		9.04
Postrer Río	Independencia	95.99		4.01
Duvergé	Independencia	66.31		33.69
La Descubierta	Independencia	87.78		12.22
Mella	Independencia	98.19		1.81
Cristóbal	Independencia	99.02		0.98
Castañuelas	Montecristi	86.92		13.08
Las Matas de Santa Cruz	Montecristi	96.39		6.02
Guayubín	Montecristi	89.85		10.15
San Fernando	Montecristi	99.23		0.77
Oviedo	Pedernales	88.05		11.95
Pedernales	Pedernales	90.22		9.78
San Ignacio de Sabaneta	Santiago Rdgz	96.35		3.65
Villa Los Almácigos	Santiago Rdgz	64.32		35.68

Elaborado con datos de la Cámara de Cuentas

## Anexo III

<b>Balance fiscal de los ayuntamientos, 2017</b>			
<b>Ayuntamiento</b>	<b>Provincia</b>	<b>Balance</b>	<b>Población</b>
Loma de Cabrera	Dajabón	-1,648,509.00	15,624
Dajabón	Dajabón	-2,228,435.89	28,071
Restauración	Dajabón	-841,630.00	7,274
Bánica	Elías Piña	-765,452.59	6,533
Comendador	Elías Piña	-241,954.86	25,924
Hondo Valle	Elías Piña	-1,158,060.98	10,587
Mella	Independencia	-229,648.48	3,641
Castañuelas	Montecristi	-2,372,778.50	14,921
San Ignacio de Sabaneta	Santiago Rdgz	-4,941,451.76	34,540
Los Ríos	Bahoruco	2,560,046.66	7,709
Neyba	Bahoruco	8,612,986.04	36,511
Galván	Bahoruco	1,170,970.00	15,702
Villa Jaragua	Bahoruco	1,731,970.79	10,619
Partido	Dajabón	1,402,229.78	6,951
Juan Santiago	Elías Piña	829,210.39	4,360
El Llano	Elías Piña	134,813.96	8,344
Pedro Santana	Elías Piña	1,444,069.27	7,281
Postrer Río	Independencia	483,228.24	5,668
Duvergé	Independencia	12,067,479.97	12,029
La Descubierta	Independencia	166,823.64	8,310
Cristóbal	Independencia	5,324,153.82	6,431
San Fernando	Montecristi	63,446.55	24,644
Las Matas de Santa Cruz	Montecristi	1,898,068.62	10,559
Guayubín	Montecristi	606,484.89	35,923
Oviedo	Pedernales	4,696,049.72	7,296
Pedernales	Pedernales	3,514,919.62	24,291
Villa Los Almácigos	Santiago Rdgz	4,535,746.00	11,183

Elaborado con datos de la Cámara de Cuentas

## Referencias

Dirección General de Impuestos Internos, DGII (2016) Serie de Informes estadísticos territoriales (2012-2018), Gerencia de estudios económicos y tributarios.

Goñer, W. R. & Del Rosario, J. S. (2015). Identificación de los flujos comerciales en la zona fronteriza -Dajabón / Ouanaminthe, PNUD.

DIGEPRES, Ministerio de Hacienda (2014). Instructivo de Aplicación del Manual de Clasificadores Presupuestarios para los Ayuntamientos

PNUD & Cámara de Cuentas de la República Dominicana (2013). Evaluación preliminar a la luz del cumplimiento de las leyes 176-07 y 10-04; informe final.

PNUD & Cámara de Cuentas de la República Dominicana (2016). Informe diagnóstico sobre los municipios y distritos municipales y el cumplimiento de las leyes 176-07 y 10-04; informe final.

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2010). IX Censo Nacional de Población y Vivienda.