

REPÚBLICA DOMINICANA

CAPÍTULO 14



Iniciativas regulatorias y digitales para promover la inclusión financiera previsional en la República Dominicana

Diana Gratereaux¹

¹Consultora especialista en pensiones y seguridad social y ex directora de Estudios de la Asociación Dominicana de Administradoras Fondos de Pensiones y de la Dirección de Estudios Estratégicos de la Superintendencia de Pensiones de la República Dominicana.

INFORMALES E INDEPENDIENTES EN REPÚBLICA DOMINICANA EN CIFRAS

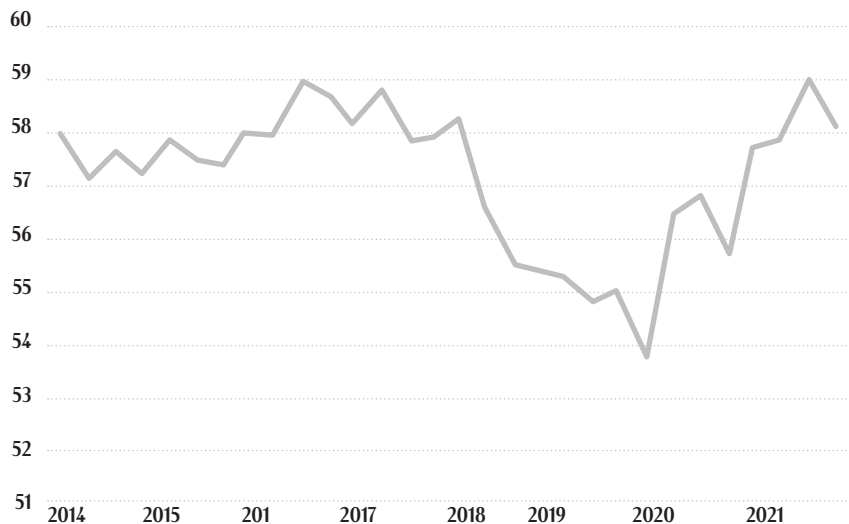
En las últimas décadas, en la República Dominicana se han presentado avances en materia de formalización laboral, fruto principalmente de las reformas institucionales que se han llevado a cabo con el objetivo de aumentar la protección social, y mejorar la competencia mediante la liberalización de los mercados y la apertura económica (Gómez, Cruz, Silvestre 2013).

Aun con los avances presentados, la informalidad laboral sigue siendo una realidad en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe que pone de manifiesto deficiencias y rigideces en los mercados de trabajo.

Según la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) del Banco Central de la República Dominicana, la informalidad total, es decir la proporción de los ocupados que no tienen acceso a la seguridad social vía su ocupación, mantuvo una tendencia estable y decreciente en el periodo comprendido entre mediados de 2014 hasta finales del año 2019, sin embargo, como podemos observar en la Gráfica 14.1, el comportamiento de este indicador se vio notablemente impactado por los efectos de la pandemia de la COVID-19; es así, como a inicios del año 2020 se presentan incrementos importantes de la cantidad de trabajadores del sector informal, tendencia que se mantiene en el año 2021, aunque se presentan señales de recuperación para el último trimestre de dicho año. Este fenómeno ocurre habitualmente en momentos de crisis, donde surgen presiones en el empleo formal y el sector informal juega un papel de amortiguador natural, proporcionando la oportunidad de generar ingresos y garantizar su sustento a aquellos trabajadores que pierden sus empleos formales (Banco Central de la República Dominicana, 2021).

Dada estas condiciones de amplia precariedad laboral que enfrenta Latinoamérica, y en particular la República Dominicana, se hace muy necesario identificar soluciones innovadoras para, mediante la protección social, reducir los riesgos de pobreza en la vejez de los trabajadores informales y profesionales independientes.

Gráfico 14.1
Informalidad Total (2014-2021)



FUENTE: Elaboración propia en base a las ECNFT del Banco Central de la República Dominicana

La evidencia empírica ha demostrado que los sistemas previsionales con enfoques tradicionales, basados en aportes obligatorios y en ingresos estables y pagos periódicos fueron pensados para empleos del sector formal y muchas veces no logran ajustarse a la realidad de los trabajadores informales y profesionales independientes. En este sentido, es de suma importancia conocer a fondo las características de los profesionales independientes y trabajadores informales y por cuenta propia del mercado laboral.

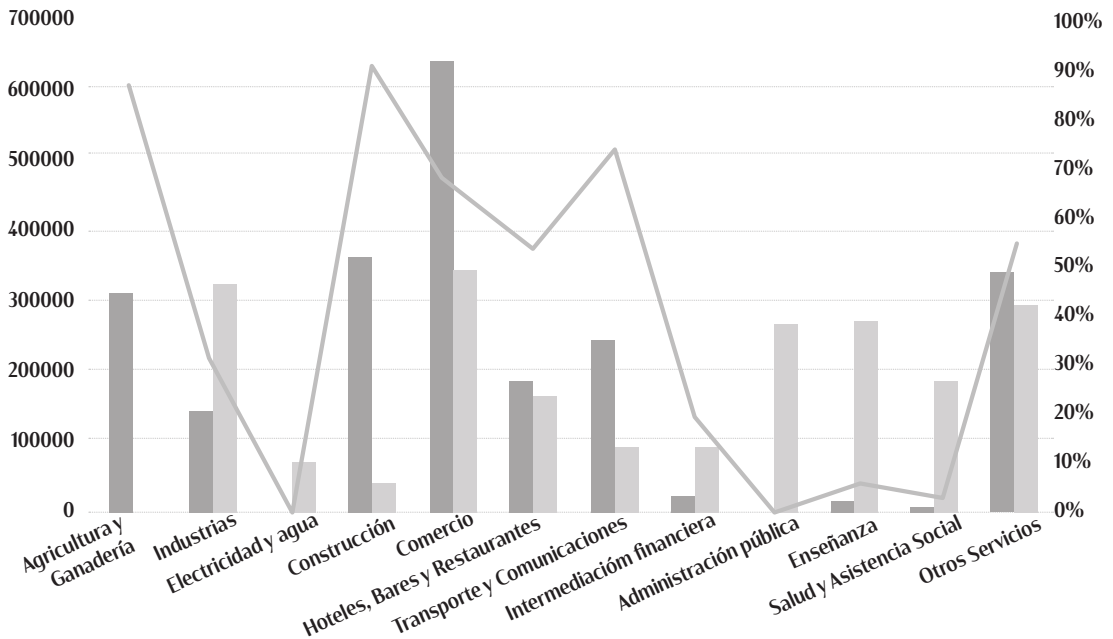
Trabajadores del Sector Informal

En el último trimestre del año 2021, los trabajadores que laboran en el sector informal, (aquellos trabajadores que respondieron a la encuesta continua de fuerza de trabajo, que por su vía laboral no tienen acceso a la seguridad social, esto incluye el empleo asalariado en trabajos no protegidos) representan el 58.1% de la población ocupada en la República Dominicana, alcanzando una de las cifras más altas de los últimos años (Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo [ENCFT], 2021).

Como se puede ver en la Gráfica 14.2, el sector de la construcción y el de la agricultura y ganadería son los sectores donde hay proporcionalmente mayor nivel de informalidad, seguidos por el sector transporte, el comercio, el sector de los hoteles, bares y restaurantes, y la categoría de otros servicios. El resto de sectores tiene un grado de informalidad muy por debajo del 50%. Sin embargo, se puede destacar que estos sectores tienen un peso importante en el empleo total. Esto trae como consecuencia que a diciembre de 2021, en el país existían 2.3 millones de trabajadores informales, representando más del 50% de la población en edad de trabajar (ENCFT, 2021).

Gráfico 14.2

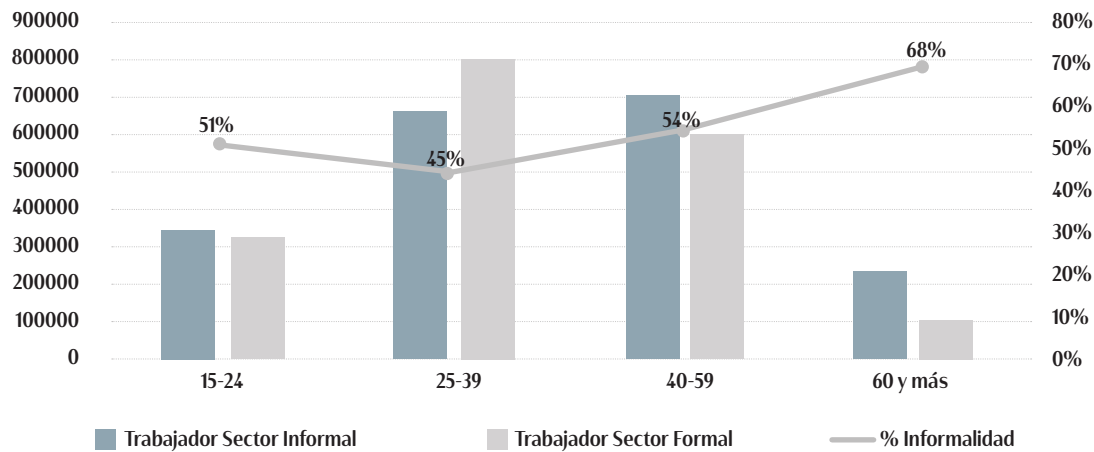
Incidencia de la informalidad por ramas de la economía a diciembre 2021



FUENTE: Elaboración propia en base a las ECNFT del Banco Central de la República Dominicana

En la Gráfica 14.3 se aprecia la incidencia de la informalidad según los diferentes tramos de edad, y en la misma, podemos observar que la mayor incidencia de empleados del sector informal se da en el intervalo de trabajadores mayores de 60 años. Esta situación nos habla de que el segmento de trabajadores del sector informal no se jubila de la misma forma como lo hacen los trabajadores formales, lo que pone de manifiesto la necesidad de contar con las bases para mitigar los riesgos tales como la enfermedad, discapacidad, fallecimiento o imposibilidad de continuar trabajando.

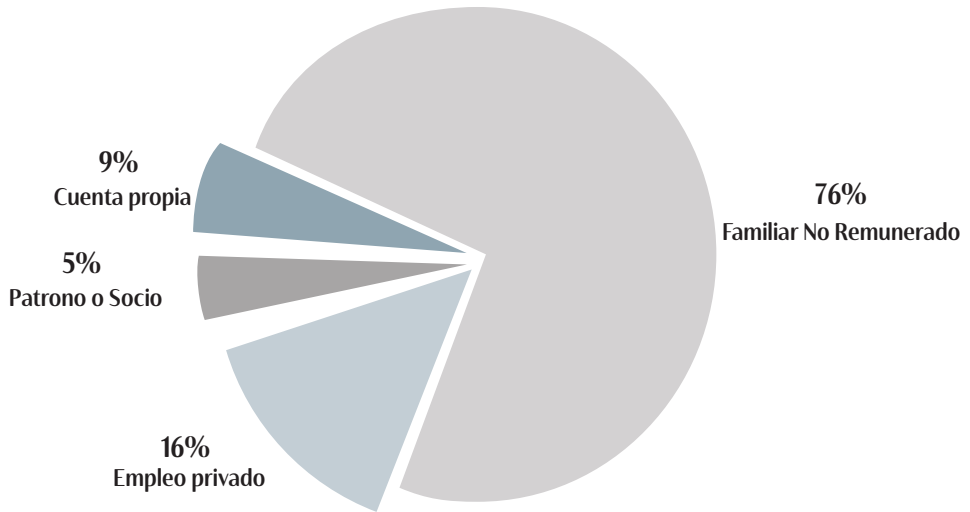
Gráfico 14.3
Incidencia de la informalidad por tramo de edad a diciembre de 2021



FUENTE: Elaboración propia en base a las ECNFT del Banco Central de la República Dominicana

Es importante destacar la dificultad que supone reinserirse en el mercado laboral formal en este tramo de edad y la problemática que representa perder la cobertura de seguridad social y limitar el ahorro previsional en los últimos años de la carrera laboral, ya que estos años son determinantes para calcular el monto de la pensión.

Por otra parte, si analizamos a los trabajadores del sector informal por categoría ocupacional en el último trimestre de 2021 (Gráfico 14.4), se aprecia que el 76% de estos son profesionales y técnicos por cuenta propia. Esto condiciona su comportamiento, con lo que en la mayoría de los casos, terminan cayendo en el incumplimiento de sus obligaciones formales tales como el pago de impuestos o contribuciones a la seguridad social, entre otros.

Gráfico 14.4**Sector informal por categoría ocupacional a diciembre de 2021**

FUENTE: Elaboración propia en base a las ECNFT del Banco Central de la República Dominicana

A nivel general, la realidad del mercado laboral siempre ha sido uno de los principales retos para el Sistema Dominicano de Pensiones, por su elevado desempleo estructural. Por ejemplo, en el último trimestre de 2021 la tasa de desocupación o tasa de desempleo fue de 7.3%, cuando históricamente ronda en 6.5%; y sumado a los altos niveles de informalidad que hemos analizado previamente, dificulta el otorgamiento de mejores pensiones en el futuro.

Desde una perspectiva del desarrollo social, una de las características más excluyentes de la informalidad es la carencia de acceso a los beneficios de protección social del Estado. Esto debido a que, tradicionalmente, los derechos a la protección social se obtenían a través de la estructura formal en los marcos normativos como el de la República Dominicana, es decir, el empleador es el ente de retención de las contribuciones directas e indirectas del trabajador a la protección social (Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2018).

Asimismo, en la República Dominicana, la pandemia por la COVID-19 puso de manifiesto las ventajas de la formalización laboral y de estar al día con el pago de la Seguridad Social, ya que las ayudas económicas estatales al empleo provenientes del Fondo de Asistencia Solidaria a Empleados (FASE) se realizaron a los trabajadores que habían realizado aportes a través de la Tesorería de la Seguridad Social, al Sistema de Pensiones, al Sistema de Salud y de Riesgos Laborales en los meses anteriores a la pandemia.

Se otorgaron ayudas económicas a hogares dominicanos identificados con una condición socioeconómica de pobreza y vulnerabilidad a través del programa denominado “Quédate en casa” dirigidos a hogares dominicanos identificados con una condición socioeconómica de pobreza y vulnerabilidad. Pero se dificultó el acceso a los trabajadores independientes o informales que no calificaban por su condición socioeconómica para la ayuda a hogares de bajos recursos y tampoco se encontraban cubiertos por la protección social. Y si bien, esto ha ido evolucionando, es sabido que no todos los trabajadores informales son pobres (Wiego, 2018) en nuestro caso, no todos los trabajadores independientes se encuentran en condición de informalidad.

Trabajadores independientes del sector formal

La Dirección General de Impuestos Internos tiene registro de conglomerados de profesionales liberales y trabajadores independientes que realizan la declaración jurada anual del Impuesto Sobre la Renta como personas físicas (IR-1).² Al 31 de diciembre de 2016 ascienden a 106,838 declaraciones juradas de personas físicas. En promedio desde el año 2008 al año 2016 han reportado utilidades netas en promedio de \$299 mil millones de pesos anuales por declaración (Dirección General de Impuestos Internos, DGII, 2021).

²Según la Dirección General de Impuestos Internos son personas físicas aquellas que desempeñan una actividad económica bajo el ejercicio independiente de una profesión u oficio.

Por otra parte, en el año 2019 las autoridades tributarias de la República Dominicana relanzaron un régimen simplificado para

facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes o Régimen Simplificado de Tributación (RST), ya sean estas personas físicas o personas jurídicas que cumplan con los requisitos establecidos.

Para el año 2021, aun con los efectos en el mercado laboral de la pandemia mundial por la COVID-19, se registraron un total de 20,475 contribuyentes acogidos al RST. La mayor proporción de contribuyentes acogidos al RST eran personas físicas, representando el 89.2% del total de acogidos. Asimismo, el 97.1% de los contribuyentes acogidos al RST en el año 2020, se encuentra clasificado como microempresa, mientras que el 2.9% está clasificado como pequeña empresa (DGII, 2021).

Finalmente, la DGII tiene instaurado un sistema de retención del impuesto sobre la renta (ISR) y del Impuestos a la Transferencia de Bienes y Servicios a las personas en calidad de proveedores informales, el proceso sólo se requiere la presentación de la Cédula de identidad del proveedor entre otros documentos contables. Con este proceso, la administración tributaria recauda impuestos del sector informal y por otro lado, quienes están formalizados pueden reportar los gastos en que incurren cuando pagan a un proveedor informal (Hernández Breton, 2016). Por su parte, las actividades económicas que se realicen entre trabajadores y empresas dentro del mismo sector informal exigen mayores costos de fiscalización por parte de la entidad reguladora.

Tanto para realizar la declaración jurada, como para acogerse al RST y hacer las aportaciones de lugar, los profesionales independientes acuden de manera directa y proactiva a la entidad tributaria a cumplir con los compromisos correspondientes, a fin de poder ofrecer sus servicios y tener relaciones comerciales con contribuyentes formalizados. En el caso de los proveedores informales, es el empleador del sector formal el agente de retención para el pago de los impuestos.

Es importante seguir fomentando la formalización de las empresas y de los trabajadores independientes, no solo con el objetivo de aumentar las aportaciones, sino para mejorar la calidad de la oferta del mercado laboral dominicano. Además, estos beneficios se extenderían a los demás miembros del hogar que serían incluidos como beneficiarios en los diferentes seguros que ofrece el Sistema Dominicano de Seguridad Social

RÉGIMEN CONTRIBUTIVO-SUBSIDIADO: EL PILAR QUE CONTEMPLA LA PROTECCIÓN A LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA.

A diferencias de otros sistemas previsionales de la región, en la República Dominicana los profesionales independientes y los trabajadores por cuenta propia fueron incorporados en el diseño original del Sistema Dominicano de Seguridad Social, en la ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Pensiones.

Sin embargo, aún se encuentra pendiente la universalización de la protección social, que es uno de los principios rectores de la seguridad social dominicana y, debido a la falta de la definición de los mecanismos para incorporar a los trabajadores independientes e informales, a 20 años de la creación del nuevo sistema de pensiones, este Régimen de protección aún no ha sido implementado.

El Sistema Dominicano de Seguridad Social contempla tres regímenes de financiamiento y cobertura:

- *Un **Régimen Contributivo**, que protege a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, y es financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador.*

Al 31 de diciembre de 2021, solo en el sistema de pensiones se encuentran afiliados 4.4 millones de afiliados, de los cuales,

en el mes de diciembre, realizaron aportes 1.97 millones, representando un 42% de los ocupados y un 90% de los trabajadores del sector formal.

La densidad de cotizantes en el sistema de pensiones es de 45% en el mes de diciembre, debido a que inicialmente fueron afiliados al sistema trabajadores y luego, debido a los traslados entre sector formal e informal, estos han pasado al sector informal de la economía como consecuencia de su condición de empleabilidad o de elusión.

- *Un **Régimen Subsidiado** que protege a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, personas con discapacidad sin empleos e indigentes. Es financiado exclusivamente por el Estado Dominicano.*

En el sistema de pensiones aún no ha iniciado formalmente el régimen subsidiado, aunque se han realizado algunos proyectos pilotos de protección. Mientras tanto, en materia de salud en el mes de diciembre del año 2021, se encuentran 5.8 millones de personas con cobertura en el régimen subsidiado del seguro de salud (Tesorería de la Seguridad Social, 2021).

- *Un **Régimen Contributivo- Subsidiado** que protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.*

Este subsidio será en proporción inversa al nivel de ingresos del trabajador, es decir que el aporte estatal será superior mientras menor sea el ingreso del afiliado, brindando así un mayor apoyo a los trabajadores por cuenta propia de menores ingresos. Este régimen comprenderá en el componente de pensiones las

siguientes prestaciones: (i) pensión por vejez, (ii) pensión por discapacidad y (iii) pensión de sobrevivencia.

De acuerdo con la Superintendencia de Pensiones, SIPEN (2018), el modelo hasta la fecha no ha sido posible implementar en el país, debido a diferentes factores, entre ellos:

- **Dificultad en el acceso a la población objetivo**, es decir los profesionales independientes y trabajadores del sector informal.
- **Complejidad para calcular los ingresos** promedio de los trabajadores independientes o por cuenta propia.
- **Alta carga fiscal para el Estado** por concepto de los costos de las aportaciones para trabajadores con capacidad contributiva.
- **Falta de definición del modelo** o esquema de afiliación.
- **Ausencia de incentivos** para que el sector se interese por afiliarse al Sistema, ya que los trabajadores independientes no están motivados a sacrificar consumo presente.
- **Falta de educación en materia de seguridad social**, sobre todo en el área previsional, atendiendo incluso a la visión cortoplacista de la población dominicana, que no ve con interés la necesidad de ahorrar para recibir una pensión en el futuro.

Otro reto que podemos identificar para la funcionalidad del régimen que protegerá a los trabajadores del sector informal y a los profesionales independientes es que **la regulación** establece que los fondos de pensiones de los regímenes subsidiado y del contributivo-subsidiado serán administrados por una AFP pública.³

Adicionalmente, un factor de peso que afecta a la puesta en vigencia de este régimen es la presencia de un mercado laboral caracterizado por altos niveles de informalidad, desempleo, movilidad del sector formal al informal y la alta incidencia de trabajos temporales, como los principales factores (Superintendencia de Pensiones, 2018).

³Artículo 76 de la ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Profesionales Independientes y trabajadores por cuenta propia afiliados al Régimen contributivo obligatorio

Las cotizaciones a la seguridad social en la República Dominicana se hacen mediante un solo aporte (a nombre de la Tesorería de la Seguridad Social) y posteriormente se distribuyen los montos correspondientes al Sistema de Pensiones, al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales. Esta relación crea una motivación **de corto plazo para el ahorro de largo plazo.**

Como hemos mencionado, existe una falta de incentivos para que el sector de los trabajadores independientes e informales se interese por afiliarse al Sistema de Pensiones, ya que este sector no está suficientemente motivado a sacrificar consumo presente por recibir un beneficio de largo plazo como lo son las pensiones. No obstante, el Seguro Familiar de Salud representa beneficios de corto plazo que hacen más atractiva la afiliación para dicho trabajador.

Empleadores virtuales

Cómo hemos indicado, todavía no existe ningún mecanismo oficial para incluir a los trabajadores por cuenta propia y del sector informal. Sin embargo, dado que este segmento de los trabajadores representan más del 50% de la población ocupada, se ha generado el espacio para que asociaciones mutuales surjan como una especie de empleadores virtuales, ofreciéndoles como servicio principal la afiliación al sistema de pensiones, al seguro familiar de salud y al seguro de riesgos laborales, cubriendo estos trabajadores el total del aporte con contribuciones mensuales al “empleador virtual” quien luego los deposita a la tesorería de la seguridad social, cobrando una comisión de gastos administrativos.

Si bien este no es un modelo que se encuentre formalmente definido y que tampoco los empleadores virtuales cuenten con la supervisión directa de las entidades del sistema, es importante tomarlo en cuenta a la hora de pensar en soluciones innovadoras

para incorporar a los trabajadores informales e independientes, ya que a la fecha, se encuentran afiliados al régimen contributivo más de 88 mil trabajadores del sector informal a través de esta modalidad (Asociación Mutual de Servicios Solidarios, 2020).

No obstante lo anterior, es importante analizar y mitigar los riesgos de selección adversa y riesgo moral que pudiera implicar este mecanismo de afiliación para trabajadores informales y profesionales independientes para el Seguro Familiar de Salud. En este sentido, se amerita determinar los costos per capita del aseguramiento en particular de estos conglomerados.

Aportes Voluntarios Extraordinarios una ventana al ahorro previsional de profesionales independientes e informales.

Los Aportes Voluntarios al Sistema Dominicano de Pensiones se consideran Ordinarios, cuando se efectúan periódicamente mediante descuentos de nómina a través del empleador. Por su parte, los Aportes Voluntarios se consideran Extraordinarios cuando se efectúan ocasionalmente a través de las entidades de la Red Financiera Nacional, de manera directa por el afiliado y que de manera complementaria se acredita a la Cuenta de Capitalización Individual de los afiliados.

Una de las barreras principales en la oferta del ahorro previsional voluntario la implicaba la falta de un mecanismo y la normativa que permitiera la realización de aportes voluntarios extraordinarios. No obstante, a finales del año 2021, la Superintendencia de Pensiones aprobó la reglamentación necesaria para que los trabajadores, que se hayan afiliado al Sistema de Pensiones de capitalización individual, puedan realizar directamente aportes voluntarios a su cuenta de capitalización individual.

Esta iniciativa, tiene como objetivo incentivar el ahorro previsional estableciendo un canal efectivo para que los afiliados del sector formal puedan incrementar el monto de su pensión a la edad de

retiro, sin tener que notificarlo vía su empleador, y manteniendo la confidencialidad de sus aportaciones (SIPEN 2021).

De la misma forma, esta normativa tiene la particularidad de que redefine el enfoque inicial del sistema donde las empresas funcionan como agentes de retención y solo podían realizar aportes a las cuentas de capitalización individual a través del registro del trabajador en una nómina de dicha empresa.

La habilitación de esta herramienta viabiliza una nueva forma de aportación y permite que, afiliados con cuentas de capitalización individual activas aunque no se encuentren cotizando a través de un empleador formal, también puedan realizar aportes voluntarios extraordinarios, a los fines de poder seguir capitalizando su fondo de pensiones y así buscar mejorar el monto de su pensión futura.

Asimismo, con esta plataforma, se crean las bases que le permiten a un afiliado al régimen contributivo de pensiones definir aportes voluntarios recurrentes a su cuenta de pensiones con un par de clicks sin necesidad de movilizarse de su hogar, independientemente si se encuentra, trabajando en el sector formal, si actualmente es un profesional independiente o incluso si se encuentra desempleado.

La única condición para que un trabajador independiente o del sector informal pueda realizar aportes voluntarios extraordinario es haber realizado al menos un aporte obligatorio al Régimen Contributivo del sistema de pensiones basado en capitalización individual.

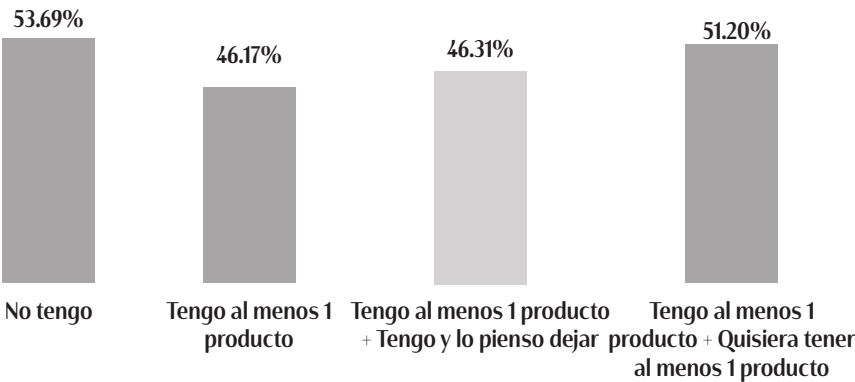
ANALIZANDO LA DEMANDA DEL AHORRO A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA, LA INCIDENCIA DE LA TECNOLOGÍA Y LA COMUNICACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y SU USO PARA PODER DEFINIR ESTRATEGIAS EN MATERIA PREVISIONAL.

La inclusión financiera se mantiene como uno de los grandes retos para el incentivo del ahorro en la República Dominicana. Según la Informe de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) del 2019, el 53.69 % de los consultados indicaron que no tenían cuenta bancaria o créditos con el sistema financiero (Ver Gráfico 14.5). Mientras tanto, el 46.31 % restante tiene al menos un producto financiero.

Gráfico 14.5

Tenencia de productos de ahorro o crédito de instituciones financieras privadas

¿Tiene algún producto de ahorro o de crédito de instituciones financieras privadas? Base: Total Encuestados



FUENTE: ENIF (2019)

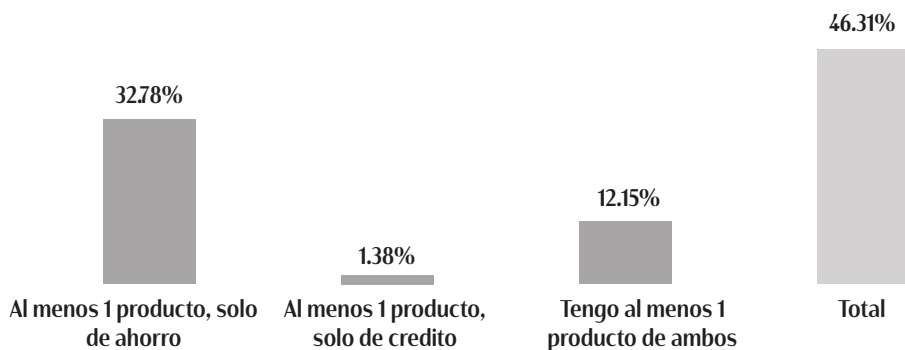
Contrario a lo que se podría pensar, en una población con alto grado de informalidad y de desempleo, existe una gran incidencia de productos de ahorros en relación a la tenencia de productos en el sector financiero. En la Gráfica 14.6, observamos que del 46.31% que posee un producto financiero, el 32.78% posee al menos un producto de ahorro.

Gráfico 14.6

Personas que tienen al menos un producto de ahorro

¿Tiene algún producto de ahorro o de crédito de instituciones financieras privadas?

Base: Total Encuestados

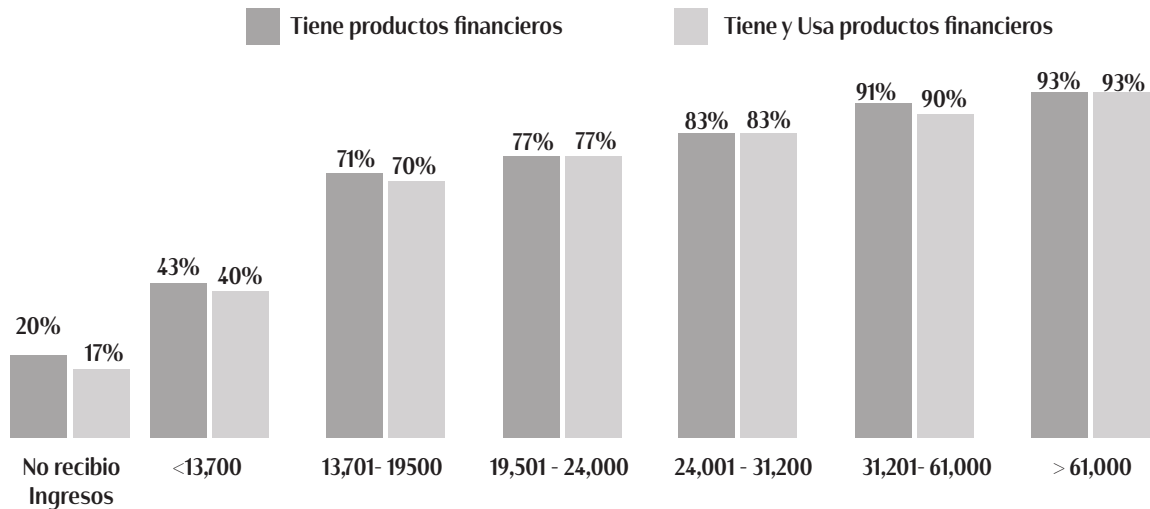


FUENTE: ENIF (2019)

Se puede constatar que el nivel de ingresos tiene incidencia en el acceso a instrumentos financieros. Menos de la mitad (un 43 %, de los encuestados) que devengaban ingresos menores \$13,700 pesos dominicanos, tenían cuentas bancarias o créditos con el sector financiero.

Asimismo, como vemos en la Gráfica 14.7, la inclusión mejora en la medida en que los ingresos de los encuestados mejoran y, de hecho, la inclusión financiera se elevó a niveles de 93% entre aquellos encuestados que ganaban más de 61,000 pesos al mes.

Gráfico 14.7
Tenencia y Uso por Niveles de Ingresos



FUENTE: ENIF (2019)

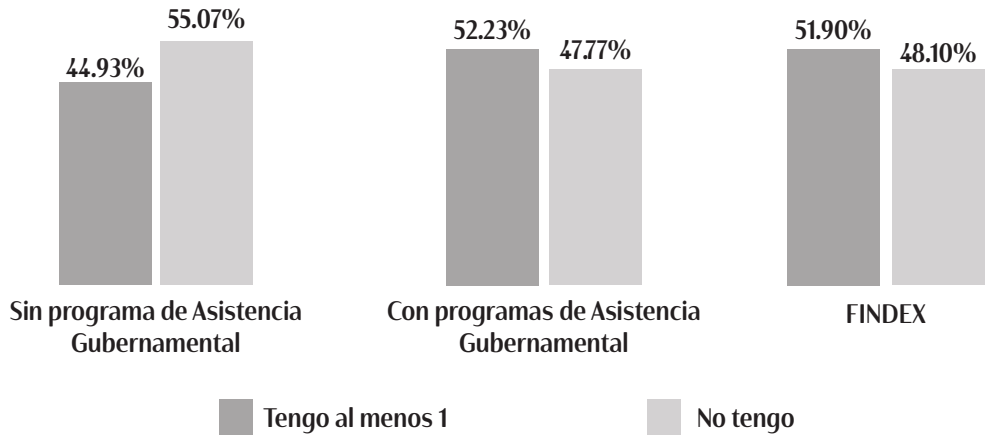
Las ayudas estatales, a través de subsidios sociales, resultan un factor determinante para elevar el nivel de bancarización de las personas de menores ingresos. Según la ENIF (2019), la inclusión financiera mejora en más de siete puntos porcentuales cuando se incluyen a quienes tenían cuentas bancarias solo para recibir subsidios sociales dirigidos a la población más vulnerable.

Del mismo modo, al considerar los instrumentos financieros, relacionados con la recepción de transferencias o subsidios gubernamentales, el nivel de bancarización aumenta de 44.93 % hasta un 52.23 %, como se observa en la Gráfica 14.8.4

⁴Global Findex (Banco Mundial, 2017)

Gráfico 14.8

Tenencia de productos de ahorros en instituciones financieras privadas ¿Tiene algún producto de ahorro de instituciones financieras privadas? Base: Total Encuestados



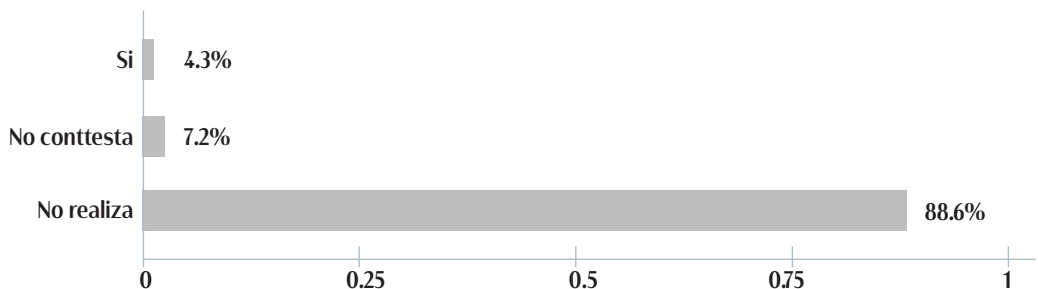
FUENTE: ENIF (2019)

Si observamos específicamente la demanda del ahorro previsional voluntario en la Gráfica 14.9, registramos que el 88.6% de los encuestados contestó no realizar aportaciones voluntarias a su fondo de pensiones. Esto muestra una baja profundidad de los aportes voluntarios en materia previsional.

Gráfico 14.9

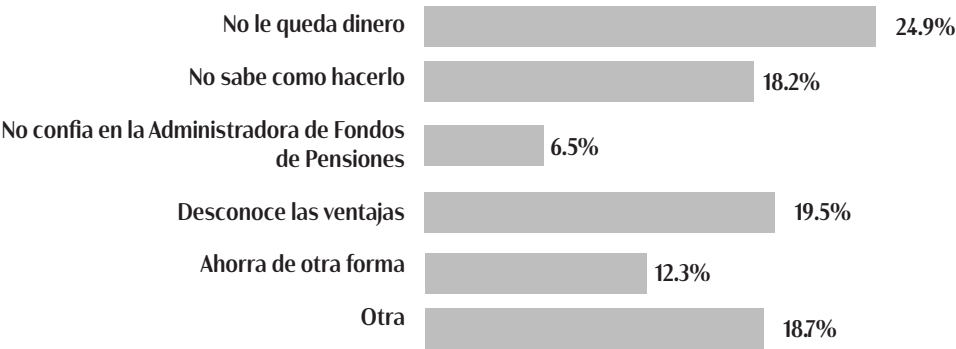
Realiza Aportaciones voluntarias al Fondo de Pensiones

Base: Todos los encuestados



Analizar las razones por las cuales no se realizan aportaciones previsionales voluntarias, nos puede ser de utilidad para crear soluciones innovadoras para incrementar dicho ahorro para la vejez. Así, como se aprecia en la Gráfica 14.10, principal razón indicada por los encuestados por la cual no realizan aportes previsionales voluntarios fue la **falta de recursos suficientes para ahorrar**. Otras de las razones mencionadas son el **no saber como realizar los aportes voluntarios** al sistema de pensiones o desconocer las ventajas de realizarlos, lo cual nos sugiere la falta de educación previsional dentro de la población.

Gráfico 14.10
Razones por las que no realiza aportaciones voluntarias a su fondo de pensiones. Base: Encuestados que no realizan aportes



FUENTE: ENIF (2019)

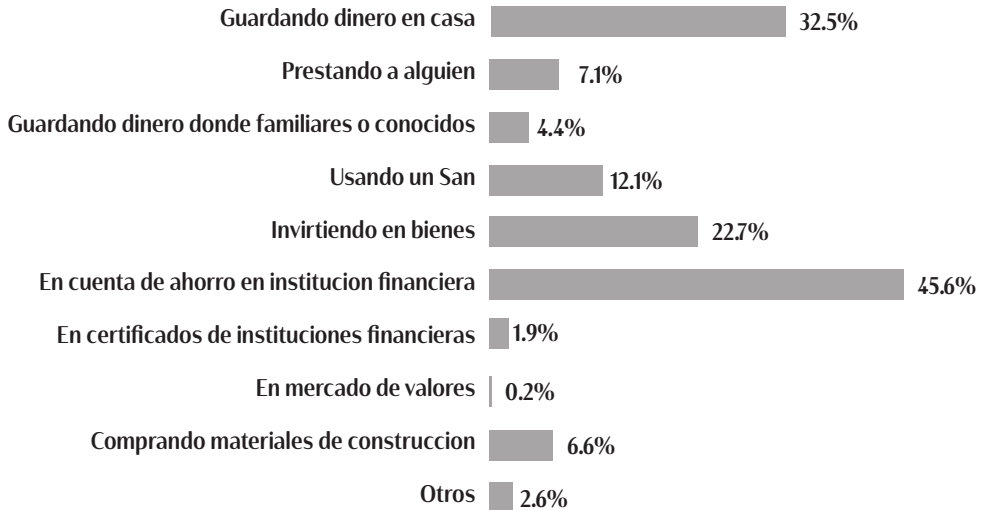
Es importante mencionar que la **falta de educación en materia previsional** es un fenómeno que debe ser abordado ampliamente y que implica grandes esfuerzos de parte de los entes públicos y privados que conforman el Sistema Previsional Dominicano (SIPEN, 2018).

Por otra parte, una de las razones para no realizar aportes previsionales voluntarios se debe a que las personas tienen **otras formas de ahorro**, como se aprecia en la Gráfica 14.11. Esto nos sugiere que debemos evaluar otras alternativas de ahorros, más simples y cercanas, emocional y adecuadas a la geografía, lo que

podría incluir los ahorros colectivos o estar asociadas a alguna red de apoyo que genere confianza en el trabajador.

Gráfico 14.11

En los últimos 12 meses, su forma de ahorro o inversión ha sido:



FUENTE: ENIF (2019)

Si bien es cierto que existe espacio para un potencial ahorro dentro de los encuestados, la Gráfica 14.12 nos muestra que dicho ahorro es destinado para fines muy específicos. En este sentido, consideramos que si existiese algún tipo de **liquidez para fines específicos en el ahorro previsional**, el mismo podría ser más atractivo para que los trabajadores se animen a participar.

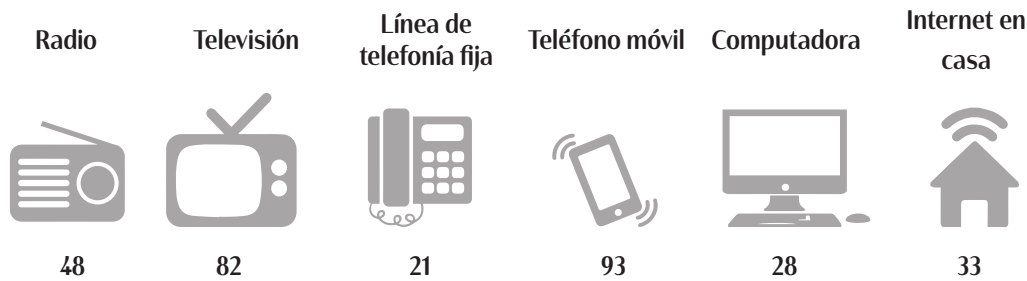
Uso de la tecnología y su impacto en el ahorro

El uso de la tecnología, conexión a internet, y uso de datos en aparatos celulares (móviles) dentro de la población y su aplicación en el sector financiero se convierte en una fuente de soporte relevante para diseñarse políticas públicas que incentiven el ahorro y, de manera especial, el ahorro previsional.

Según indica la Encuesta ENHOGAR MICS 2019, el teléfono móvil

y la televisión son los aparatos electrónicos más utilizados en la República Dominicana. De acuerdo a la Gráfica 14.13, el 93% de los hogares tienen acceso a un teléfono móvil, el 33% tiene acceso a internet en el hogar y el 28% tiene una computadora. Esta información es valiosa, ya que las nuevas tecnologías se constituyen en un apoyo para desarrollar acciones de expansión de la cobertura de los trabajadores independientes (realización de aportes a menor costo, afiliación en línea, envío de recordatorios y confirmación de balances, entre otros).

Gráfico 14.13
Tendencias de equipos de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) e Internet (% de hogares que tienen acceso)
Región de residencia: Nacional

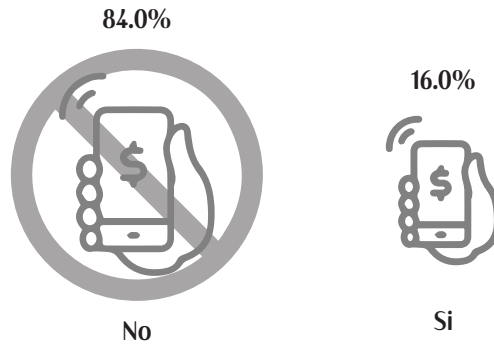


FUENTE: Encuesta ENHOGAR MIC 2019

Ahora bien, si evaluamos el uso de banca por internet, en la Gráfica 14.14 podemos observar el reducido uso de la tecnología para temas financieros, ya que más del 80% de los encuestados respondió que no tiene banca por internet asociado a alguna de sus cuentas bancarias. En ese sentido, es sumamente importante identificar las causas que generan esta brecha entre la penetración TIC y el uso en el sistema financiero.

Gráfico 14.14

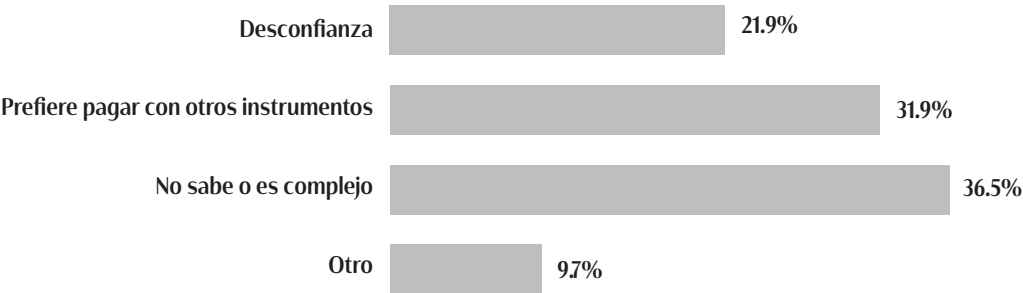
Tiene banca por internet en alguna de sus cuentas bancarias? (excluyendo no sabe o no contesta)



FUENTE: ENIF (2019)

La propia encuesta de la ENIF (2019), permite darnos luces sobre las razones detrás de la brecha. Como podemos observar en la Gráfica 14.15, el motivo principal, por el cual el 36.5% de los encuestados no usa este servicio es porque no sabe usarlo o es complejo. Nuevamente, estos resultados resaltan la importancia de fomentar la educación financiera en la población; no es suficiente con diseminar el uso de la tecnología, pues este acceso debe ser acompañado de una cultura financiera para potenciar la mejor utilización de la TIC. Además, es necesario mejorar la confianza de los segmentos poblacionales de menores ingresos sobre las entidades financieras y más específicamente, la confianza en los medios de pagos electrónicos de dichas entidades.

Gráfico 14.15
Razones por las cuales no usa Banca por internet



FUENTE: ENIF (2019)

Asesoría y simplificación de procesos a través de servicios digitales

De cara a dar respuesta a las necesidades de los afiliados, de la transformación digital, el Sistema Dominicano de Seguridad Social ofrece otros servicios digitales en materia previsional que simplifican los procesos, son de gran utilidad para motivar a los afiliados y representan una tendencia para reformas innovadoras:

- **Hub de Innovación Financiera**
Fue creado para impulsar el desarrollo de innovaciones tecnológicas para el sector financiero. A través del mismo se provee asistencia personalizada e información sobre el marco legal y de supervisión de los sistemas bancarios, de pagos, seguros, pensiones y mercado de valores.⁵
- **Solicitud y pagos de ciertos beneficios de manera totalmente digital.**
Fruto de la pandemia la COVID-19, se sentaron las bases para una mayor digitalización de servicios que, anterior a la pandemia, requerían de que los afiliados acudieran personalmente a formalizar sus solicitudes, en la actualidad pueden realizarse de manera virtual. Asimismo, se contempla la recepción de estados de cuentas y balances de cuentas

⁵<https://www.hubifrd.gob.do>

previsionales y composición de la cartera de inversiones a través de correos electrónicos o mensajes de textos informativos en su aparato celular son de las actividades que tradicionalmente se remitían.

- **Servicios online**

Consultar a qué Administradora de Fondos de Pensiones se encuentra afiliado, validar el estatus de su solicitud de beneficios, y hacer simulaciones de su futura pensión, son soluciones en línea interesantes que han sido incorporadas por las diferentes entidades del Sistema Dominicano de Pensiones, sobre todo por el ente regulador que es la SIPEN.⁶

- **Inteligencia artificial**

Recientemente una de las administradoras de fondos de pensiones presentó la primera asistente humanoide utilizando la inteligencia artificial, creada exclusivamente para responder las inquietudes acerca del sistema de pensiones de la República Dominicana. La misma, puede reconocer a cada afiliado por su nombre, entregar de forma transparente un resumen personalizado de su estado de cuenta, explicar la distribución del portafolio y comisión de la AFP, informar sobre los beneficios de pensiones, actualizar los datos de forma inmediata, entregar información general de la empresa y gestionar una solicitud de afiliación (El Dinero, 2022)

INICIATIVAS, PROPUESTAS Y DEBATE PARA OFRECER LA COBERTURA A LOS SEGMENTOS DE INFORMALES E INDEPENDIENTES.

Diversos sectores han planteado propuestas de mejoras para aumentar la cobertura de los trabajadores informales y profesionales independientes, ya sea para lograr la viabilidad operativa y financiera del Régimen Contributivo-Subsidiado o bien alternativas para incorporar a los trabajadores independientes e informales con capacidad de ahorro en el régimen contributivo y

⁶Estos servicios están disponibles en <https://www.sipen.gob.do/index.php>

los de muy bajos ingresos, incorporarlos en el régimen subsidiado o solidario.

La Superintendencia de Pensiones señala que, a fin de garantizar la protección social a los trabajadores independientes e informales, las autoridades competentes deben aunar esfuerzos para definir incentivos y modalidades de afiliación que se correspondan con la situación actual.

Con relación a los incentivos para los trabajadores independientes o por cuenta propia, indica que es de suma importancia evaluar cuidadosamente los incentivos a utilizar, ya que adoptar los que no sean adecuados pudiera derivar en repercusiones negativas no sólo para la economía o cuentas fiscales, sino para los propios beneficiarios de ellas.

Si bien desde las instancias que conforman el Sistema Dominicano de Seguridad Social se ha intentado definir el mecanismo de incorporación de los trabajadores independientes, el tema sigue en debate, por lo que, en la propuesta de modificación de la Ley 87-01 la SIPEN señala la eliminación del Régimen Contributivo Subsidiado, estableciendo su afiliación al régimen Contributivo de forma directa, así como la responsabilidad del trabajador de pagar sus cotizaciones sin aportaciones del Estado (SIPEN2018).

A inicios del año 2022, el Ministerio de Trabajo presentó en consulta pública un borrador de resolución con el objetivo de formalizar al sector de los trabajadores domésticos. En dicho documento se instruye al Consejo Nacional de la Seguridad Social a gestionar la inscripción de este sector en el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Por otra parte, dentro de las diversas propuestas de la industria para mejorar la cobertura previsional se encuentra la creación de un sistema general de pensiones mínimas, tanto contributivas

como universales, un sistema contributivo obligatorio en el que se integren todos los asalariados, los trabajadores independientes, y para los afiliados que no tengan capacidad contributiva, la definición de un sistema de pensiones mínimas solidarias, financiadas con impuestos extraordinarios (Barr et al., 2022).

RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE POLITICAS

Mejorar cobertura

En la República Dominicana es posible aprovechar las sinergias existentes entre las autoridades tributarias y el Sistema Dominicano de Seguridad Social a fin de incorporar a los trabajadores por cuenta propia y a los profesionales independientes formales desde el punto de vista tributario.

Estudios realizados en la región han presentado una relación positiva entre la afiliación obligatoria de trabajadores independientes y nivel de cobertura de los sistemas de pensiones (Mesa-Lago et al. 2017). Sin embargo, una alternativa que consideramos viable en la etapa inicial es definir **la afiliación de manera automática** a la Seguridad Social del trabajador independiente al registrarse al RST o al realizar la declaración jurada como persona física.

La realización del aporte requerido para tener la cobertura de pensiones, del Seguro Familiar de Salud y de Riesgos Laborales inicialmente podría no ser obligatoria, pero para evitar realizar dicho aporte, recomendamos requerirle al trabajador un **trámite adicional de manera personal**. Los sistemas de auto afiliación que permiten excluir voluntariamente a quien lo solicite, contribuyen a promover la participación de los trabajadores y a lograr un nivel de aportaciones adecuadas mantenidas durante largos periodos de tiempo. (Antolín P. 2020)

Un aspecto importante a la hora de incorporar a los profesionales independientes y trabajadores del sector informal, es la

estimación de sus ingresos para definir el aporte a la Seguridad Social. Una propuesta viable para determinar el monto del **aporte** a la Sistema Dominicano de Seguridad Social es hacerlo en base a las declaraciones juradas presentadas y a los ingresos reportados por las personas físicas, profesionales independientes acogidos al PST y los proveedores informales .

De la misma forma, se recomienda analizar el uso de los mismos **canales de pago** que utilizan actualmente estos grupos, para que, a través de una sola contribución, o mono tributo, se logre cumplir con los compromisos tributarios y el pago de la seguridad social.

El diseño de políticas para incentivar a los trabajadores independientes a aumentar su ahorro previsional puede contemplar darles la oportunidad de usar los recursos provenientes de las devoluciones de gastos educativos y otras **devoluciones de impuestos**, para tales fines.

En general, es relevante definir un sistema adecuado de incentivos en materia de liquidez y exenciones fiscales al aporte previsional voluntario, no solo de estos conglomerados de trabajadores independientes e informales sino para los afiliados al Sistema Dominicano de Pensiones.

Incentivar el ahorro en el corto plazo

Luego del análisis de la demanda realizado y en miras a incrementar el ahorro de los trabajadores por cuenta propia y profesionales independientes y del sector informal pudimos observar la importancia de identificar los incentivos de corto plazo para iniciar el ahorro para el retiro.

Uno de los mecanismos que generan incentivos de corto plazo al ahorro de largo plazo en la RD, es el acceso a la salud, ya que al tener sistemas integrados, existen incentivos para incorporarse de manera conjunta al sistema de pensiones y al seguro familiar de

salud y al sistema de riesgos laborales.

Si bien el obtener salud genera interés para formalizarse desde el punto de vista de la seguridad social, es necesario cuidar la calidad del sistema de salud ya que, como indican los resultados de un estudio encargado por la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Pensiones (AIOS), en países de Latinoamérica con sistemas integrados, las deficiencias en el sistema de salud perjudican la afiliación en pensiones (Valero D. 2018).

De la misma forma, otorgar algún tipo de liquidez al ahorro previsional voluntario para usos y condiciones específicas, también sirve de incentivo de corto plazo para el ahorro de largo plazo, este tema deben estar presente en las mesas de discusiones y de diseño de políticas.

La pandemia de la COVID-19 nos mostró que los subsidios o ayudas estatales condicionadas ya definidos, pueden generar incentivos en estos sectores, como vimos, una gran parte de las ayudas se canalizaron a través de la Tesorería de la Seguridad Social. Según el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, las ayudas económicas estatales destinadas a mitigar el impacto de la pandemia impidieron que cerca de 600 mil personas ingresarán al grupo de pobres monetarios (MEPYD, 2020).

Asimismo, al analizar los resultados de la Encuesta Nacional de Incisión Financiera podemos recomendar lo siguiente a fin de fomentar la inclusión financiera previsional:

- » Definir otras formas de ahorro más simples que generen cercanía, emocional y geográficamente, a estos sectores, estas alternativas pudieran incluir ahorros colectivos, estar asociadas a alguna red de apoyo que le genere confianza en los trabajadores.
- » Mejorar las brechas tecnológicas en estos sectores, a fin de que potencializando su buen uso, se puedan aprovechar las

bondades de la tecnología en cuanto a reducción de costos, romper las barreras de la distancia, y mayor y más rápido acceso a la información.

CONCLUSIONES

Al concluir el análisis realizado, pudimos conocer las principales características de los trabajadores del sector informal de la seguridad social y la de los profesionales independientes del sector formal desde una perspectiva tributaria, y presentamos las diferentes vías con las que cuentan dichos trabajadores para cumplir con sus compromisos fiscales.

Asimismo, presentamos dos pequeñas ventanas que de manera no formalizada le permiten al trabajador independiente o del sector informal realizar aportaciones al régimen contributivo de pensiones: el ahorro previsional voluntario y la afiliación a través de un empleador virtual.

Desde el punto de vista de la demanda, analizamos algunas características de la inclusión financiera en la población, las motivaciones para tomar decisiones de ahorro y los incentivos necesarios para realizar aportes previsionales voluntarios, la incidencia del uso de la tecnología y su impacto en el ahorro.

En sentido general, mejorar la educación financiera y previsional es un tema que debe ser abordado ampliamente y que debe implicar los mejores esfuerzos de parte de los entes públicos y privados en América Latina y el Caribe, a fin de lograr de que las soluciones innovadoras que podamos identificar sean eficaces, comprendidas y utilizadas por la población objetivo .

REFERENCIAS

Antolin P. (2020) “Las recomendaciones de la OCDE para el buen diseño de los planes de pensiones”. Disponible en: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/las-recomendaciones-de-la-ocde-para-el-buen-diseno-de-los-planes-de-pensiones.html>

Asociación Mutual de Servicios Solidarios (2020). Boletín Informativo.

Disponible en: <https://www.wsm.be/files/files/publicaties/es/WSM-brochure-Amusol-SP-8063.pdf>

Banco Central de la República Dominicana (2021). “El mercado laboral dominicano avanza hacia la recuperación”. Noticia del Banco Central 21 de julio de 2021.

Disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/5143-el-mercado-laboral-dominicano-avanza-hacia-la->

Banco Central de la República Dominicana (2021) “Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, (ENCFT). Disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>

Banco Central de la República Dominicana (2019) “Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)” Disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/5044>

Banco Mundial 2017. Global Findex Database. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>

Barr N.& García J. & Lozano M. & Robles E. & Tuesta D. & Valero D. (2022) “Prosperidad y Pensiones”.

Bosch M. & Caballero G. & Cofre F. & González S. & Hand A. & Keller L. & Silva-Portp M. (2019) “Cómo fomentar el ahorro para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos e independientes: Los casos de Chile, Colombia, México y Perú ”.

Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/como-fomentar-el-ahorro-para-el-retiro-entre-los-trabajadores-de-bajos-ingresos-e-independientes>

Dirección General del Impuestos internos (2020) Boletín Estadístico <https://dgii.gov.do/estadisticas/boletinesEstadisticos/Boletines%20Estadisticos/BoletinEstadistico2020.pdf>

Dirección General del Impuestos internos (2021) Informe sobre el RST <https://dgii.gov.do/estadisticas/Informes-RST/Documents/Informe%20RST%202021.pdf>

Oficina Nacional de Estadísticas, ONE, (2019). Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR MICS), 2019. Disponible en:

<https://www.one.gob.do/publicaciones/2021/enhogar-mics-2019-resumen-ejecutivo/?altTemplate=publicacionOnline>

Hernández Breton(2016) “El riesgo moral en las retenciones a proveedores informales”

Disponible en: <https://www.defensafiscalrd.com/artiacuteculos/el-riesgo-moral-en-las-retenciones-a-proveedores-informales>

Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, MEPYD. (2020). “Las ayudas estatales durante la pandemia”. Disponible en: <https://mepyd.gob.do/las-ayudas-estatales-durante-la-pandemia-impidieron-a-600-mil-personas-ingresar-al-grupo-de-pobres-monetarios/>

Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo (2018), “La informalidad laboral en el contexto del desarrollo social”.

Disponible en: <http://enfoquesocial.gob.do/media/21369/boletin-24-informalidad-laboral.pdf>

El Dinero (2022) “Primera inteligencia artificial “con corazón” del sistema de pensiones dominicano”

Noticia del 21 de abril de 2022.

<https://eldinero.com.do/192684/afp-crecer-presenta-lisa-primera-inteligencia-artificial-con-corazon-del-sistema-de-pensiones-dominicano/>

Superintendencia de Pensiones (2018). “El Sistema de Pensiones a 16 años de la Reforma”.

https://www.educacionprevisional.gob.do/doc/sipen_el_sistema_de_pensiones.pdf

Superintendencia de Pensiones (2021). “Aportes voluntarios extraordinarios disponibles en el sistema de capitalización individual”. Artículo Informativo Boletín Estadístico Trimestral No.74.

<https://www.sipen.gob.do/index.php/publicaciones/boletines-trimestrales>

Tesorería de la Seguridad Social (2021). “Informe estadístico sobre la cobertura de salud del Sistema Dominicano de Seguridad Social”.

https://www.tss.gob.do/transparencia/assets/inf_stats_cobsalud_sdss_dic2021.pdf

Valero D. (2018) Resultados del Estudio de Cobertura en Pensiones de los Trabajadores Independientes y Asalariados Informales en los países AIOS. Disponible en: https://www.consar.gob.mx/NewsLetter/Agenda_Internacional/2%20AIOS%20Abril2018/3%20Reunión%20técnica%20AIOS-BID/1%20Resultados%20de%20Estudio%20de%20Cobertura%20en%20Pensiones-Diego%20Valero.pdf

Women in Informal Employment Globalizing and Organizing, WIEGO. (2018) “Links with Poverty”.

Disponible en: <https://www.wiego.org/informal-economy/poverty-growth-linkages/links-poverty>