



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DITEREL 320/2018.

A la : Comisión Permanente de **Hacienda.**

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood**
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

De : **Welnel D. Félix F.**
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Opinión sobre proyecto de Ley sobre la devolución del Impuesto a la transferencia de bienes industrializados y Servicios (ITBIS), al turista extranjero.

Ref. : Oficio **No. 002815** de fecha 10-09-2019,
Expediente **No. 00766 -2017-SLO-SE.**

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

PRIMERO: El presente proyecto de ley tiene como finalidad la devolución del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS), al turista extranjero.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el señor **José Ignacio Ramón Paliza Nouel**, senador por la provincia Puerto Plata.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral q), que establece: ***"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución"***.

Procedimiento de Aprobación

Por su naturaleza, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: ***"Las***



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara".

Desmonte Legal

El Proyecto de Ley tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015;

VISTO: El Código Tributario de la República Dominicana Ley No. 11-92, de fecha 16 De mayo de 1992 y sus modificaciones;

VISTO: El Reglamento No. 140-98 para la Aplicación del Título III del Código Tributario de la República Dominicana, relativo al Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), de fecha 13 de abril de 1998;

VISTA: La Ley No. 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible de fecha nueve (9) días Del mes de noviembre del año dos mil doce (2012);

VISTA: Ley No. 3319 del 08 de junio del 1952 que instituye la Ley de Turismo;

VISTA: La Ley No.1-12, sobre Estrategia Nacional de Desarrollo de fecha 25 De enero de 2012.

Impacto de la Vigencia.

La presente iniciativa busca estimular e incrementar el consumo los productos elaborados en la República Dominicana por partes de los turistas y no residentes, existen varios países en el mundo que poseen un sistema de devolución de este tipo de impuesto a turistas, el cual permite elevar el poder adquisitivo y aumentando el consumo de los visitantes en los comercios y productos elaborados localmente, lo cual crearía un impacto positivo en nuestra economía.

Análisis Legal

Después de analizar el Proyecto de Ley en el aspecto legal ENTENDEMOS pertinente hacer las siguientes observaciones:

1. **Los VISTOS** son "textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley", en cuanto a los vistos tenemos a bien señalar que hemos observado que el proyecto de ley en su vista primero establece lo siguiente: **La Constitución de la República**



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015; en este sentido, señalamos que tomando en consideración que se trata de la Constitución de la República esta no necesita especificación del año de su modificación, en el entendido que la Carta Magna ha recibido múltiples modificaciones las que contienen fecha, Los vistos no constituyen mera mención de la disposiciones relacionadas, sino que dan sustento a la norma, permitiendo conocer la coherencia con el sistema jurídico, los mismo serán redactados por su número, fecha y nombre correcto. En razón de lo antes dicho sugerimos readecuar los mismos ver redacción:

VISTA: La Constitución Dominicana;

VISTA: La Ley No. 3319 del 08 de junio del 1952 que instituye la Ley de Turismo;

VISTO: Ley No. 11-92, de fecha 16 de mayo de 1992 y sus modificaciones; Código Tributario de la República Dominicana;

VISTA: La Ley No.1-12, de fecha 25 De enero de 2012, sobre Estrategia Nacional de Desarrollo;

VISTA: La Ley No. 253-12, de fecha 9 de noviembre de 2012, sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible;

VISTO: El Reglamento No. 140-98 para la Aplicación del Título III del Código Tributario de la República Dominicana, relativo al Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), de fecha 13 de abril de 1998.

2. El artículo 4 del proyecto de ley establece: "*Requisitos para la devolución del impuesto. Para los efectos de la Devolución del impuesto es necesario cumplir con los siguientes requisitos:*

1. *El turista extranjero deberá acreditar su condición por medio de su pasaporte extranjero, demostrando su visado y el pago de la tarjeta de turista correspondiente.*
2. *Tener una estadía en el país menor de noventa (90) días calendario, retornando al extranjero por vía aérea o marítima.*
3. *Haber realizado sus compras en los establecimientos afiliados.*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

4. *El turista extranjero deberá salir del país por vía aérea o marítima dentro de los tres meses de su ingreso en el país.*

5. *Las compras realizadas deben tener un valor superior a Setenta y Cinco Dólares Estadounidenses (USD\$75.00)."*

2.1. En ese sentido, debemos señalar que los requisitos para la implementación de los beneficios de esta norma, en su numeral 1 se refiere que para ***acreditar su condición de turista debe presentar el pasaporte extranjero demostrando su visado y pago de la tarjeta de turista correspondiente.*** En ese orden, es oportuno señalar que la presente iniciativa tiene como fin incrementar el consumo por parte de los turistas de los productos elaborados en República Dominicana, debido a que el sector turístico constituye uno de los de mayor potencial en el país, el cual puede generar un impacto altamente positivo en el comercio local, sin embargo busca también proteger que el consumo sea efectuado por este sector, por lo que entendemos pertinente que la medida de presentación del pasaporte debe ser al comercio local que venda la mercancía, para señalar en la factura de consumidor final, a fin de garantizar que el consumo sea efectuado por el sector turístico, en virtud de que la presentación del pasaporte en el aeropuerto o puerto con la factura no garantizan que el consumo haya sido realizado por el turista.

3. El artículo 5 y 6 del proyecto de ley establecen: ***" - Procedimiento. Para que pueda ser efectiva la devolución del ITBIS, Se deberá seguir el siguiente procedimiento:***

1. Al momento de salir del país, el turista extranjero o turista no residente, deberá presentarse personalmente ante la oficina de la Dirección General de Aduanas o la entidad o establecimiento acreditado de la Administración Tributaria, que se encuentren ubicados en los aeropuertos y puertos de embarque del país y mostrar su pasaporte, conjuntamente con la tarjeta de Turista o los documentos que avalen su residencia en el exterior.

2. Llenar el formulario de solicitud de Devolución de ITBIS, disponible en dicho Establecimiento o en el portal de la DGII.

3. Presentar los recibos originales con comprobante fiscal especial de las compras realizadas durante la estadía en el país en los establecimientos afiliados. Los recibos originales que dan derecho a la devolución del ITBIS no deben excederlos noventa (90) días de haber sido expedidos.

4. Presentar el boleto de avión o documento de embarque que compruebe la Salida de República Dominicana.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

ARTÍCULO 6.- Verificación. - *Una vez el turista cumpla con los trámites establecidos en el artículo anterior, el funcionario competente dentro de la oficina correspondiente, verificará el cumplimiento de los requisitos de identificación, fechas, valores, conceptos, legibilidad y demás aspectos relacionados con los mismos.*

PÁRRAFO: *El funcionario competente tendrá derecho de revisar aleatoriamente los bienes que otorgan el derecho a la devolución del ITBIS para establecer que efectivamente saldrán del país. En estos casos, el funcionario deberá respetar las normativas vigentes que regulen la inspección física de equipaje y pasajeros."*

3.1 En ese sentido, debemos señalar que en los casos en los que ameritan procedimientos propios para el desarrollo de la dinámica del cumplimiento de la norma, no pueden ser establecido mediante ley, en virtud de que pone de una manera estática el proceso, y que es facultad del organismo que va a implementar la norma, el establecimiento del procedimiento más expedito para su ejecución, por lo que recomendamos que sean extraídos del contenido de esta norma los artículos y párrafos que tienen como objeto aclarar u ordenar el contenido de la ley, no así lo que puedan crear situaciones nuevas no previstas en los textos legales, ya que en virtud de la Sentencia del tribunal Constitucional TC/0032/12 del 15 de agosto del 2012 "El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo.." Por lo que recomendamos observar el análisis constitucional.

3.2 De lo antes expuesto, debemos señalar que deben ser eliminados los numerales 2,3, y 4 del artículo 5 y el artículo 6.

3.3 En ese mismo orden, hemos observado que existe una incongruencia en cuanto a su implementación y aplicación, la estafeta de la Dirección de Aduanas y la Dirección General de Impuestos Internos en el aeropuerto está dentro de emigración, y el proyecto establece que la verificación de los documentos para saber si la mercancía que se lleva es la que se está reportando la van a realizar en el momento que se presente la mercancía al inspector pero al respecto de esto el inspector está dentro del establecimiento y el counter fuera, lo que representa una inseguridad jurídica a la hora de la aplicación, por lo antes referido es que entendemos que el procedimiento a ejecutar por la Dirección General de Impuesto Interno debe ser elaborado por la misma tomando como base el beneficio de que va a gozar el turista, los requisitos establecidos por la ley para poder beneficiarse del mismo, el plazo que debe ser establecido y en donde debe ser ejecutado.

3.4 atendiendo a lo antes señalado recomendamos la siguiente redacción alterna del artículo 5:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

ARTÍCULO 5.- Procedimiento. Para que pueda ser efectiva la devolución del ITBIS, Se deberá seguir el siguiente procedimiento:

1. Al momento de salir del país, el turista extranjero o turista no residente, deberá presentar su factura de consumidor final que debe contener el número de pasaporte, en el aeropuerto o puerto donde se embarque para su salida.
2. Los pasos a desarrollar para ejecutar el procedimiento para la devolución del ITBIS serán establecido mediante reglamento de aplicación.

Análisis Constitucional

1. Luego del análisis y estudio del Proyecto de Ley sobre la devolución del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) al turista extranjero, entendemos que contraviene el **Artículo 237 de la Constitución**¹ al no disponer el referido proyecto en ninguno de sus articulados una disposición que establezca la debida provisión de fondos para su ejecución. Y más aún que en el artículo 11 señala que *"en los aeropuertos y puertos de embarque, la administración tributaria podrá tener oficinas de la DGA o DGII....."*, lo que evidencia claramente una obligación pecuniaria a cargo de estos órganos para la aplicación de esta ley.

Es así que el artículo 237 de la Constitución establece un requisito adicional de contenido que debe cumplir toda ley, tanto aquella que autoriza la erogación de fondos como la que ordena el pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado dominicano, de identificar de manera obligatoria de donde provendrán las fuentes pecuniarias para la ejecución de la norma y tal ausencia afecta la validez de la propia norma, en ese sentido, será suficiente con indicar los recursos disponibles a tales fines.

2. Otro punto importante lo constituye el hecho de que los artículos 5 y 6 de la iniciativa en estudio, establecen procedimientos administrativos para la ejecución de la ley, en ese sentido, debemos indicar que la función de los reglamento es la de aclarar u ordenar el contenido de las leyes, en el caso que nos ocupa, se trata de una ley que por su naturaleza amerita procedimiento particulares para la dinámica de su ejecución, pero tales procedimientos deben de ser desarrollados por la

¹ .- Obligación de identificar la fuente. *No tendrá efecto ni validez la ley que ordene, autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

administración pública, estableciendo procedimientos claros, precisos, secuenciales y coherentes, es así que, nuestro tribunal constitucional ha dejado por sentado, a través de sus sentencia, TC/0032/12 del 15 de agosto de 2012 que: "...el reglamento esta ordenado al campo de funciones atribuidas a la administración en el concierto público, razón por la cual a través de ellos no se puede intentar regular el orden procesal...".

En el análisis legal contenido en este informe, se abunda más sobre este punto, por sugerimos tomar en cuenta lo indicado en el mismo.

Análisis de la Técnica Legislativa

Luego de análisis y estudio del proyecto de ley. TENEMOS a bien hacer las siguientes observaciones en cuanto a los aspectos de técnica legislativa:

1- Hemos observado en relación al título del proyecto que dice de la siguiente manera: **PROYECTO DE LEY SOBRE LA DEVOLUCION DEL IMPUESTOS A LA TRANSFERENCIA DE BIENES INDUSTRIALIZADOS Y SERVICIOS (ITEBIS) AL TURISTA EXTRANJERO.**

1.1 Sugerimos en el título la eliminación de la frase "*Proyecto de*", en el entendido que la misma representa el estado de la iniciativa al momento de ser depositada en la cámaras legislativas para su estudio, no así el título que llevará la ley una vez sea aprobada, Al respecto el *Manual de Técnica Legislativa, en el punto 5.2* expresa: "**La norma debe de estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se la elabora y se aprueba**". De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción:

"LEY SOBRE LA DEVOLUCION DEL IMPUESTOS A LA TRANSFERENCIA DE BIENES INDUSTRIALIZADOS Y SERVICIOS (ITEBIS) AL TURISTA EXTRANJERO"

2- En cuanto a los considerandos que responden a las motivaciones que ha tenido el legislador para la creación de la norma, sugerimos que los mismos sean enumerados en números ordinales, al respecto el numeral 4.1.1.3, literal e), del Manual de Técnica Legislativa, establece: "**Los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos**". Del mismo modo sugerimos que los mismos sean sucedidos por el adverbio "**Que**", atendiendo al modo correcto como deben de iniciar las consideraciones. Por lo cual sugerimos la siguiente redacción alterna:

"CONSIDERANDO PRIMERO: Que.....
CONSIDERANDO SEGUNDO: Que....."

3. Observamos que el presente proyecto de ley presenta en su artículo 1 el objeto de la norma, el cual no se corresponde con la objetivos de dicho proyecto en el entendido de



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

que el objeto debe ser diferente al mandamiento principal, en cuanto a este aspecto, es preciso señalar que la técnica legislativa nos sugiere que los textos normativos deben contener en su parte inicial dos artículos cuyos contenido sea de tipo informativo, expresando el objeto central que procura regular, y otro donde se establezca el espacio territorial o las personas a las que se aplica, esto con la finalidad de dotar de claridad al proyecto de ley facilitar su comprensión. Sugerimos que el objeto sea readequado, así como también agregar un ámbito de aplicación y colocarlos al inicio del texto dentro del orden estructural presentado por el proyecto de ley. De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción alterna:

CAPITULO I
HA DADO LA SIGUIENTE LEY

Artículo: "Objeto. Esta ley tiene por objeto disponer la devolución del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) a los turistas extranjeros y no residentes en el país que realicen compras de bienes de producción nacional o importados, y establecer sanciones a las personas físicas que falseen informaciones para beneficiarse de dicha devolución".

Artículo "Ámbito de aplicación. Esta ley es aplicable en todo el territorio de la República Dominicana".

4- En relación al capítulo I, el cual presenta debajo de la frase **HA DADO LA SIGUIENTE LEY" DISPOSICIONES GENERALES"**, es preciso señalar que estas disposiciones no dependen directamente de ningún tema consignado en las demás estructuras superiores; el Manual de Técnica Legislativa en lo, referente a la Parte Normativa, establece que la ley debe contener en su **Capítulo I**, las disposiciones iniciales, que no son más que disposiciones de carácter informativo, a saber: el objeto, ámbito de aplicación y definiciones de la ley. Por lo antes señalado sugerimos la eliminación de esta disposición.

5- En relación a los artículos hemos observados que el proyecto de ley lo presenta todos en mayúsculas lo cual no es correcto en el entendido de que el artículo es cada una de las disposiciones, generalmente enumeradas de forma consecutiva, que conforman un cuerpo legal y no deben presentarse en forma de títulos. Por lo que sugerimos que todos sean readequado como el ejemplo siguiente: **"Artículo"**

6- Sugerimos cambios de literales a numerales, en el entendido de que los literales son divisiones menores del numeral, por lo que sugerimos el cambio en todo el proyecto de ley, haciéndolo de este modo: 1.....; 2.....; 3.....



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

7- Reestructuración de los capítulos II y III, los títulos de los capítulos deben iniciar con los artículos gramaticales "Del o De La" por lo que sugerimos agregarlos a cada capítulos según sea el caso. Ejemplo:

CAPÍTULO II
DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DEVOLUCIÓN DEL IMPUESTO

CAPÍTULO III
DE LA ACREDITACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS

8.- En cuanto al artículo 2 sobre las definiciones de la ley, observamos que el mismo contiene siglas y definiciones que forman parte de otras normas. Al respecto es preciso señalar que las definiciones son las partes de las leyes que atribuyen significado específico a "términos y nomenclaturas" utilizadas en el articulado que buscan brindar claridad a la ley en la medida de que el destinatario puede desconocer el significado de las palabras empleadas, por lo que no debe de colocarse términos ya definidos por otras normas, o siglas que responden a abreviaturas de nombres; por lo que sugerimos eliminarlas y dejar solo lo referente en cuanto al objeto del proyecto de ley los siguientes términos : **Bienes de origen nacional, establecimiento afiliado, turista extranjero, turista no residente.**

En cuanto a la definición sobre el establecimiento afiliado, la cual expresa: *"Se trata de los establecimientos comerciales que se encuentren acreditados para emitir las facturas con comprobante fiscal especial autorizado por la Dirección General de Impuestos Internos para fines de que se pueda aplicar al incentivo de devolución de ITBIS previsto en la presente Ley."* Debemos sugerir que sea eliminada la parte que establece el comprobante fiscal, en el entendido de que las facturas con comprobante fiscal se emiten personas físicas o morales las cuales son debidamente registradas como contribuyente, lo cual en el caso de la especie no es aplicable por su condición de turista, por lo que procede es le emisión de una factura de consumidor final en donde se haga constar su número de pasaporte.

8- En relación al artículo 14 que establece sanciones a las personas que falsee información, sugerimos que el mismo sea colocado dentro de la parte dispositiva del proyecto puesto que esta disposición no puede ir dentro de las disposiciones finales, en el entendido de que las disposiciones finales se deben diferenciar del resto de las estructuras, ya que esta cierran el cuerpo legal y están destinadas a las abrogaciones o derogación de las leyes y a la entrada en vigencia de la nueva ley.

9-El artículo 12 expresa: "la presente ley entrara en vigencia a los sesenta días de su promulgación", al respecto es preciso señalar que según la técnica legislativa estas deben de ser colocadas dentro del título de disposiciones finales. De igual manera establece en su artículo 15: la presente ley deroga y sustituye cualquier otra legislación o disposición que le sea contraria, "Las derogaciones de las leyes deben ser hechas con toda precisión,



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

indicando con certeza las leyes por su número y su nombre completo, evitándose las derogaciones genéricas e indeterminadas, pues las mismas generan incertidumbre y le restan calidad a la ley." Por antes señalado sugerimos su eliminación o la indicación de las normas a las cuales quedan modificadas en parte o total.

Del mismo modo la creación de los reglamentos pertenecen a las disposiciones transitorias por tener un tiempo determinado de vigencia y siguiendo las directrices del estilo presentado por la Constitución, estas son distinguidas, dentro del texto normativo, por números ordinales; y de la misma manera que las transitorias, tampoco van numeradas, en tal virtud y basándonos en criterios de técnica legislativa, proponemos que la parte final del proyecto diga como sigue:

Disposiciones Transitorias

Única. Creación del reglamento.

Disposiciones Finales

Única. Entrada en vigencia. La presente ley entrará en vigencia a los sesenta días de su promulgación.

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto técnico legislativo **ENTENDEMOS** que la Comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, tomando en cuenta los elementos antes indicados.

Atentamente,

Wenel D. Félix
Director

WF/l-c-tl