

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo D.N.

DETEREL 0216/16.

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

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

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreú**
Secretaria General Legislativa Interina

De : **Wenel D. Félix F.**
Director Depto. Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : **Opinión Proyecto de Ley de Evaluación de la Efectividad De los Incentivos Fiscales, Económicos y Exenciones Impositivas.**

Ref. : **Exp. No. 00028-16, Oficio No. 000014 d/f 30/08/16.**

En atención a la 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: Esta iniciativa legislativa tiene por objeto adoptar políticas públicas con la finalidad de evaluar, medir y fiscalizar de manera periódica los incentivos fiscales y/o exenciones impositivas existentes y de toda legislación que otorgue nuevos incentivos y/o exenciones tributarias, a los fines de promover la más eficaz utilización de los recursos del Estado Dominicano, así como, otros fines de utilidad para el Estado.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del Senador Tommy Galán, y depositado el 19 de agosto del 2016.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia esta sustentada en el artículo 93, literal q), que establece:

“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea 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 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

Vista: La Constitución de la República Dominicana;

Visto: El Reglamento del Senado de la República.

Visto: El Reglamento de la Cámara de Diputados.

Vista: La Ley 11-92, que establece el Código Tributario de la República Dominicana y sus modificaciones.

Vista: Ley No. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010- 2030.

Vista: La Ley No. 423-06, que establece la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público;

Vista: Las leyes de incentivos y exenciones fiscales de la República Dominicana.

Análisis Legal.

1. En relación a los **Vistos** que son los *“textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley”*, para su elaboración se precisa ordenar la norma jurídica en el siguiente orden: número, fecha y nombre correcto, respetando la jerarquía jurídica de la categoría normativa-

Constitución, Pactos, Convenciones, Tratados, Leyes, decreto, resolución reglamento-.

2. En relación al último visto “*Las leyes de incentivos y exenciones fiscales de la República Dominicana*”, es un visto muy genérico, el legislador debe establecer de manera expresa, clara y precisa los antecedentes legales, por lo que recomendamos realizar un estudio sobre cuáles son las leyes en nuestro país que establecen incentivos y exenciones fiscales, en ese sentido observamos que los vistos no cumplen con lo más arriba señalado. Aquí presentamos el siguiente ejemplo:

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Ley 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana;

Vista: La Ley No. 423-06, del 17 de noviembre de 2006, Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público;

Vista: Ley No. 1-12, del 25 de enero de 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;

Visto: El Reglamento del Senado de la República.

Visto: El Reglamento de la Cámara de Diputados.

IMPACTO DE LA VIGENCIA.

Es conocido por todos, que las finanzas públicas de la República Dominicana, se encuentran afectadas a consecuencia del déficit fiscal, por eso se requiere racionalización del gasto tributario, con el fin de lograr la más eficaz utilización de los recursos del Estado Dominicano, esta iniciativa precisamente, va en ese tenor a la adopción de una política pública de evaluación, medición y fiscalización a toda legislación que otorgue incentivos fiscales, económicos y/o exenciones de impuestos, es decir, dotar a los órganos y entes que conforman la administración pública del Estado, encargadas de la ejecución de esta ley, de contar con las herramientas necesarias para medir el rendimiento de los fondos públicos invertidos en las actividades incentivadas y/o exencionadas. En tal sentido, la presente iniciativa es pertinente y de vital importancia.

Análisis Constitucional

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley de evaluación de la efectividad de los incentivos fiscales, económicos y extensiones impositivas, debemos indicar, que aunque el Congreso Nacional goza de una libertad de configuración legislativa en materia tributaria para imponer tributos o establecer exenciones impositivas, modificar las políticas tributarias que estime conveniente para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, como también para determinar el modo más eficiente de recaudación de impuestos, facultad ésta que le es conferida por el artículo 93, numeral 1), literal a) de la Constitución.

En una democracia, el Congreso no está atado a sus propias leyes porque sería insostenible que una mayoría política coyuntural pudiera impedir que en el futuro, cuando el pueblo soberano elija a otros representantes, la nueva mayoría ejerza las competencias que la Constitución le ha conferido al legislador¹.

A partir de las argumentaciones más arriba vertidas, al tenor de lo establecido en el artículo 244 de la Constitución: “*Sobre exenciones de impuestos y transferencias de derechos*”, y partiendo del criterio de que no se trata de una ley orgánica, o mandataria de la constitución, le señalamos a la comisión que en el futuro esta ley no necesariamente obliga al legislador, por tanto, podría aprobar otra ley sin observar los parámetros establecidos en la presente.

Y por último observamos que el artículo 1 del proyecto de ley establece: “*Se adopta la política pública de evaluación, medición y fiscalización periódica de los incentivos fiscales y/o exenciones impositivas existentes.....*” al respecto señalamos tener sumo cuidado con el principio de irretroactividad de la ley (artículo 110 de la Constitución de la República), ya que el Congreso en el ejercicio de sus competencias, no puede vulnerar derechos adquiridos.

Análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa

1. Sugerimos eliminar del título el término “**PROYECTO DE**”, en virtud de que el mismo responde al estado del expediente, y no al nombre que llevara el mismo una vez curse los tramites legislativos y sea convertido en ley. Al respecto el Manual de Técnica Legislativa recomienda que los textos normativos deben ser redactados como quedarán los mismos una vez sean convertidos en ley.

¹ Sentencia TC/0148/13. Y Jurisprudencia constitucional comparada de Colombia, ver Sent. C-007/02).

2. Sugerimos la creación de dos artículos de tipo informativo sobre el “*objeto*” y el “*ámbito de aplicación de la ley*”, y que sean colocados dentro de un primer capítulo denominado “**DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN**”, esto con la finalidad de asegurar la comprensión y la correcta aplicación de la ley.
3. Sugerimos que los artículos sean reestructurado y que los mismos expresen mandatos directos de forma imperativa.
4. Observamos derogaciones genérica e indeterminada al establecer que “*La presente ley deroga o sustituye cualquier otra ley, decreto o reglamentación que le sea contraria*”. Al respecto es preciso señalar que el Manual de Técnica Legislativa en su punto 6.3 sobre derogaciones, establece “*Las derogaciones de las leyes deben ser hechas con toda precisión, 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.
5. Sugerimos la creación de un artículo que establezca la entrada en vigencia de la ley, que exprese:

“Entrada en Vigencia. Esta Ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la Republica, y una vez transcurrido los plazos señalado en el Código Civil de la Republica Dominicana”.

Después de lo analizado y señalado, **SOMOS DE OPINION**, de que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

Atentamente,

Wenel D. Feliz F.
Director