

DEPARTAMENTO DE TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA
"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 287/2017.

A la : Comisión Permanente de Hacienda

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

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

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

Asunto : **Proyecto de Ley de Evaluación de la efectividad de los incentivos fiscales , económicos y exenciones impositivas**

Ref. : **Oficio No. 01134 de fecha, 28 de agosto de 2017 (Expediente No. 00400-2017-SLO-SE)**

En atención a su comunicación de referencia, remitida por el Departamento de Comisiones, 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: Se trata del proyecto de Ley objeto regular y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de participación ciudadana y los mecanismos de control social establecidos por la Constitución de la República.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del senador Félix Ramón Bautista Rosario, y depositado en fecha 18 de agosto del 2017.

Facultad Legislativa Congresual

La Facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1) 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”.***

Desmante Legal

El Proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

- 1) La Constitución de la República Dominicana;
- 2) El Reglamento del Senado de la República.
- 3) El Reglamento de la Cámara de Diputados.
- 4) La Ley 11-92, que establece el Código Tributario de la República Dominicana y sus modificaciones.
- 5) Ley No. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030.
- 6) La Ley No. 423-06, que establece la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público;
- 7) Las leyes de incentivos y exenciones fiscales de la República Dominicana

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal hemos observado lo siguiente:

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-.

1.2 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

En ese mismo orden el artículo 13 y 14 del proyecto de ley establecen:
Artículo 13.- A más tarde del 15 de enero de 2016, el Ministro de Hacienda deberá presentar ante las Comisiones de Hacienda de cada Cámara Legislativa, y radicar electrónicamente ante las Direcciones de Comisiones, un inventario desglosado en formato de Excel de los incentivos y/o exenciones de mayor impacto en el erario público.

Artículo 14.- El primer informe de Gasto Tributario del Ejecutivo sobre los incentivos y/o exenciones de mayor impacto al erario público que hayan sido evaluados bajo esta Ley, será presentado en el Presupuesto General del Estado correspondiente al año fiscal 2016-2017, y deberá ser utilizado como parte de la evaluación del Presupuesto General del Estado para el año fiscal indicado.

En ese sentido, tenemos que señalar que el proyecto de ley establece que antes del 15 de enero del 2016 el Ministro Hacienda deberá presentar ante la comisión de cada cámara legislativa un inventario desglosado de los incentivos y exenciones, sin embargo la fecha establecida debe ser modificada en virtud de que ya ha pasado por lo que su permanencia en el proyecto puede crear confusión para su implementación e inseguridad jurídica, por lo que sugerimos le sea cambiado el año por el 2018.

En ese mismo orden, debemos observar que el establecimiento de los impuestos, tributos o contribuciones generales son atribuciones del poder ejecutivo, por lo que trazar como procedimiento que el Ministerio de hacienda deberá presentar ante las Comisiones de Hacienda de cada Cámara Legislativa, y radicar electrónicamente ante las Direcciones de Comisiones, un inventario desglosado en formato de Excel de los incentivos y/o exenciones de mayor impacto en el erario público, nos parece debe ser observado en virtud de la separación e independencia de los poderes públicos.

En ese mismo tenor el artículo 14 habla del presupuesto General del Estado correspondiente al año fiscal 2016-2017, el cual recomendamos sea cambiado por el correspondiente al año 2017-2018.

Impacto de la vigencia

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 busca establecer 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.

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.

Es así que, en un sistema democrático 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 legislador. (Sentencia TC/0148/13. Y Jurisprudencia constitucional comparada de Colombia, ver Sent. C-007/02).

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 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 trámites 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.

"LEY DE EVALUACION DE LA EFECTIVIDAD DE LOS INCENTIVOS FISCALES, ECONOMICOS Y EXENCIONES IMPOSITIVAS"

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.

CAPÍTULO I DEL OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

***Artículo 1. Objeto.** Esta ley tiene por objeto promover la eficaz utilización de los recursos del Estado, a través de la evaluación, medición y fiscalización periódica de los incentivos fiscales y/o exenciones impositivas existentes y de toda legislación que otorgue nuevos incentivos y/o exenciones tributarias.*

***Artículo 2. Ámbito de Aplicación.** Esta ley es de aplicación general para todo el territorio nacional.*

3. Observamos que el proyecto de ley carece de *“epígrafes”*; al respecto es preciso señalar que el epígrafe es un pequeño título que expresa el contenido del artículo y se coloca al inicio del mismo, debiendo todos los artículos de una ley contenerlos; su importancia radica en que permiten conocer con facilidad agilizan además la búsqueda y localización en el texto. Como ejemplo observemos el artículo 4

Artículo 4. Todo proyecto de ley que proponga la creación de un incentivo y/o exención tributaria o una nueva Ley de Incentivos, deberá indicar una o más de las siguientes categorías como el propósito legislativo general del mismo.

***Artículo 4. Categorías.** Todo proyecto de ley que proponga la creación de un incentivo y/o exención tributaria o una nueva Ley de Incentivos, deberá indicar una o más de las siguientes categorías como el propósito legislativo general del mismo*

4.- Observamos que el proyecto de ley utiliza en la división de incisos literales y/o numerales de manera indistinta (ver artículos 2 y 4), al respecto es preciso señalar que la división en incisos debe de ser realizada en numerales y si es necesario éstas a su vez subdividirse en literales, ya que el literal es una estructura menor que el numeral. En tal sentido sugerimos sustituir en numerales (1., 2, 3...)

3.- Sugerimos que los artículos sean reestructurado y que los mismos expresen mandatos directos de forma imperativa; del mismo modo sugerimos que solo expresen un solo mandato o norma, debiendo ser separados en párrafos en caso de que lo expresado en el segundo mandato

exprese disposiciones que se desprendan y complementen al mandato principal, o en un nuevo artículo si el mandato es distinto. Como ejemplo de lo antes mencionado observemos al artículo 10:

Artículo 10.- Se crea el "Informe de Gasto Tributario", significa el informe realizado por la Dirección de Política y Legislación Tributaria del Ministerio de Hacienda, en consulta con la Dirección General de Impuestos Internos y la Oficina Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Este informe estudia la eficiencia económica y fiscal de los incentivos y exenciones tributarias y presenta recomendaciones al Congreso Nacional para extender la vigencia de los mismos, mantenerlos, eliminarlos o modificarlos.

La recomendación de redacción:

Artículo 10. Informe gasto tributario. *La Dirección de Política y Legislación Tributaria del Ministerio de Hacienda, en consulta con la Dirección General de Impuestos Internos, la Oficina Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo elaborará el Informe de Gasto Tributario.*

Párrafo I. *El Informe de Gasto Tributario, contendrá un estudio sobre la eficiencia económica y fiscal de los incentivos y exenciones tributarias, y presentará recomendaciones al Congreso Nacional para extender la vigencia de los mismos, mantenerlos, eliminarlos o modificarlos.*

Párrafo II.....

(Sugerimos hacer lo mismo en el artículo 11)

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. Sugerimos la creación de un artículo que establezca la entrada en vigencia de la ley, que es el mecanismo constitucional propio del procedimiento legislativo que indica cuando estas pueden ser aplicadas, demandadas o exigidas. Debiendo establecerse en caso ordinario, según el procedimiento constitucional y legal fijado en los artículos 101 de la Constitución y 1 del Código Civil. Sugerimos del mismo modo que sean colocadas diferenciándose del resto de la estructura, obviando el uso de títulos o capítulos, sin secuencia numérica y

bajo el epígrafe de "Disposiciones Finales", debiendo enumerarse en números ordinales, adaptándose la cláusula:

DISPOSICIÓN FINAL

Única.- Vigencia. Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y trascurrido los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.

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,

Welnel D. Feliz.
Director.

WF/l-c-tl