



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Programa Regional de USAID
de Comercio para CAFTA-DR

Programa Regional de USAID de Comercio para CAFTA-DR

**PROPUESTA DE REFORMAS LEGALES PARA IMPLEMENTAR EL
REEMBOLSO DE ARANCELES EN EL MARCO DEL CAPÍTULO
CUATRO DEL CAFTA-DR EN REPÚBLICA DOMINICANA.**

Contract No. AFP-I-00-04-00002-00

Task Order No. 7

Abril de 2009

Este documento ha sido elaborado por Juan Luis Zúñiga para Chemonics International Inc., para la revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	3
1.1. Ámbito de la consultoría	4
II. ENTORNO NORMATIVO EN MATERIA DE REEMBOLSOS	5
2.1. Procedimiento establecido en el Código Tributario	7
2.2. Anteproyecto de Ley de Aduanas	8
III. PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 4.15.5 (REEMBOLSO DE ARANCELES) EN EL MARCO DEL CAFTA-DR	10

I. INTRODUCCIÓN

La República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América firmaron el CAFTA-DR el 5 de agosto del 2004. Este Tratado ha sido ratificado por las Cámaras Legislativas de Estados Unidos, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Costa Rica. El mismo entró en vigencia para El Salvador el 1º de marzo del 2006; para Honduras y Nicaragua, el 1º de abril del 2006; para Guatemala, el 1º de julio del 2006; y para República Dominicana, el 1º de marzo del 2007. En Costa Rica, el CAFTA-DR fue aprobado vía referéndum el 7 de octubre del 2007 y puesto en vigencia el 1º de enero del 2009.

La oficina regional de la USAID/San Salvador firmó un contrato con Chemonics International el 1º de diciembre del 2006 para ejecutar el Programa Regional de Comercio CAFTA-DR (CRT), el cual tiene como objetivo apoyar a los gobiernos firmantes del tratado CAFTA-DR a implementar los requerimientos del mismo, particularmente aquellos relacionados con:

- **Capítulo 4:** Reglas de Origen y Procedimientos de Origen
- **Capítulo 5:** Administración Aduanera
- **Capítulo 19:** Creación de Capacidades relacionadas con el Comercio
- **Acuerdos y convenciones internacionales de facilitación de comercio**

En los ejercicios de evaluación de cumplimiento que se han realizado, se ha detectado, en general, que en todos los países Parte existen algunas diferencias en los niveles de cumplimiento en lo que respecta al reembolso de cualquier derecho pagado en exceso debido a que el importador no hizo la solicitud de trato arancelario preferencial al momento de la importación. Esto está especificado en el tratado en el siguiente Artículo que a la letra dispone:

“Artículo 4.15.5 Cada Parte dispondrá que, cuando una mercancía era originaria cuando fue importada a su territorio, pero el importador de la mercancía no hizo una solicitud de trato arancelario preferencial a la fecha de su importación, el importador podrá, a más tardar un año después de la fecha de importación, hacer la solicitud de trato arancelario preferencial y solicitar el reembolso de cualquier derecho pagado en exceso como consecuencia de que a la mercancía no se le haya otorgado trato arancelario preferencial, debiendo presentar a su autoridad aduanera:

- (a) una declaración por escrito, manifestando que la mercancía era originaria al momento de la importación;*
- (b) a solicitud de su autoridad aduanera, una copia escrita o electrónica de la certificación, si una certificación es la base de la solicitud, u otra información que demuestre que la mercancía era originaria; y*
- (c) otra documentación relacionada con la importación de las mercancías, según lo requiera su autoridad aduanera.”*

El Artículo anterior obliga a que los países parte tengan instrumentados marcos normativos y procedimientos que le permitan al usuario ejercer su derecho. La actividad propuesta bajo esta consultoría busca trabajar en coordinación y de forma conjunta con las autoridades de aduanas de la República Dominicana, con el objetivo de realizar una propuesta de marco normativo sobre las disposiciones relativas a reembolso antes citadas, a fin de buscar su implementación para garantizar el cumplimiento fiel de las obligaciones del Tratado.

1.1. **Ámbito de la consultoría**

La consultoría se focalizará en el desarrollo de una propuesta de marco normativo necesario para la implementar el Artículo 4.15.5 relativo al reembolso de cualquier derecho pagado en exceso debido a que el importador no hizo la solicitud de trato arancelario preferencial al momento de la importación de la mercancía a territorio de la República Dominicana. El Artículo citado establece lo siguiente:

“Artículo 4.15.5 Cada Parte dispondrá que, cuando una mercancía era originaria cuando fue importada a su territorio, pero el importador de la mercancía no hizo una solicitud de trato arancelario preferencial a la fecha de su importación, el importador podrá, a más tardar un año después de la fecha de importación, hacer la solicitud de trato arancelario preferencial y solicitar el reembolso de cualquier derecho pagado en exceso como consecuencia de que a la mercancía no se le haya otorgado trato arancelario preferencial, debiendo presentar a su autoridad aduanera:

- (a) una declaración por escrito, manifestando que la mercancía era originaria al momento de la importación;*
- (b) a solicitud de su autoridad aduanera, una copia escrita o electrónica de la certificación, si una certificación es la base de la solicitud, u otra información que demuestre que la mercancía era originaria; y*
- (c) otra documentación relacionada con la importación de las mercancías, según lo requiera su autoridad aduanera”*

II. ENTORNO NORMATIVO EN MATERIA DE REEMBOLSOS

La Dirección General de Aduanas (DGA) se ha regido fundamentalmente por la Ley No. 3489, del 14 de febrero de 1953, “Ley para el Régimen de las Aduanas”, la que pone a cargo de esa Dirección la liquidación y recaudación de las rentas aduaneras. Además, mediante Ley No. 226-06 se le otorgó personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Aduanas (DGA). Esa Ley consideró que la Dirección General de Aduanas (DGA) se encontraba ante la necesidad de reorientar en términos institucionales su organización jurídica y su inserción en la administración estatal. Lo anterior se debió al hecho de que la República Dominicana se encontraba inmersa en un proceso de apertura global y de integración comercial, destacándose el Tratado de Libre Comercio firmado con los Estados Unidos de América y los países de Centroamérica, por lo que se pretendía que esa Dirección gozara de la necesaria flexibilidad para la administración y recaudo de los tributos que le competen, como lo sería un órgano autónomo.

El Artículo 1 de esa Ley No. 226-06 dispuso otorgar *“a la Dirección General de Aduanas (DGA), la calidad de ente de derecho público con personalidad jurídica propia, autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica, y patrimonio propio. Regula, asimismo, su estructura y funcionamiento. Tendrá capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. Realizará los actos y ejercerá los mandatos previstos en la presente ley y sus reglamentos”*.

El párrafo III de ese Artículo 1 dispuso que las aduanas se regirán también:

1. por las disposiciones de la Ley No. 3489, del 14 de febrero de 1953, para el Régimen de las Aduanas, y sus modificaciones, siempre que no sean contrarias a las disposiciones contenidas en esa ley;
2. por la Ley No.11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana, **en lo que se refiere exclusivamente a los recursos y procedimientos jurisdiccionales**; así como
3. por los demás reglamentos y disposiciones legales para su funcionamiento.

Esa Ley modificó el Artículo 30 del Código Tributario para disponer, sobre los Órganos de la Administración Tributaria que:

“La administración de los tributos y la aplicación de este Código y demás normas tributarias, compete a las Direcciones Generales de Impuestos Internos y de Aduanas, quienes, para los fines de este Código, se denominarán en común la Administración Tributaria”.

En materia de reembolsos, es importante tener en cuenta que sobre ese tema existen disposiciones diversas en el Código Tributario y que, en razón del Artículo primero de ese Código, se interpreta que esas disposiciones no son aplicables en el ámbito aduanero y a los aranceles.

Ese Artículo Primero dispone lo siguiente:

“Artículo 1.- El presente Título I establece las disposiciones generales aplicables a todos los tributos internos nacionales y a las relaciones jurídicas emergentes de ellos. Los Títulos II, III, y IV corresponden al Impuesto sobre la Renta, al Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios y al Impuesto Selectivo de Consumo, respectivamente. Cada Título subsiguiente corresponderá, a cada uno de los impuestos que serán incorporados a este código en la medida que avance el proceso de la Reforma Tributaria”.

El Título I del Capítulo X es denominado “Procedimientos administrativos especiales”, la SECCIÓN II es denominada “Procedimiento de repetición o reembolso del pago indebido o en exceso”, cuyo único Artículo 68 prescribe lo siguiente:

“Artículo 68.- El pago indebido o en exceso de tributos, recargos, intereses o sanciones pecuniarias dará lugar al procedimiento administrativo de reembolso por parte de la Administración Tributaria. En caso de que el contribuyente no se sintiere satisfecho en sus pretensiones, podrá incoar la acción de repetición o reembolso del mismo”.

Es de resaltar las regulaciones introducidas por la Ley No. 226-06 sobre las competencias de la Dirección General de Aduanas y sus atribuciones:

“Art. 3.- Competencias. *La Dirección General de Aduanas será la entidad encargada de la recaudación y administración de todos los tributos y derechos relacionados con el comercio exterior, debiendo asegurar y velar en todo momento por la correcta aplicación de las leyes que incidan en el ámbito de su competencia, así como velar por el cumplimiento de todas las disposiciones que le estén atribuidas por las convenciones internacionales, leyes y reglamentos especiales”.* (El subrayado no es propio del original)

Art. 4.- Atribuciones. *Sin desmedro de las facultades y atribuciones previstas en ésta y otras leyes, la Dirección General de Aduanas tendrá las siguientes atribuciones:*

a) *Recaudar los tributos de conformidad con las leyes y políticas tributarias definidas por el Poder Ejecutivo;*

b) *Cumplir y hacer cumplir las disposiciones tributarias que puedan surgir de la aplicación de la Constitución de la República, los tratados internacionales ratificados por el Congreso Nacional, las leyes, decretos, resoluciones y demás normas tributarias;*

c) . . .d) ...e) ...f) ...g) ... h)... i) ... j) ... k) ... l) ...

m) *Conocer y decidir las solicitudes y reclamaciones presentadas por los interesados, de acuerdo con las previsiones del ordenamiento jurídico;*

n) ... ñ) ...o) ... p) ...q) ...

r) *Tramitar y aprobar los **reembolsos** y compensaciones establecidos en la normativa tributaria;*

s) . . .t) ...u) ...v) ...w) ...x) ...”

De este modo, por Derecho interno de la República Dominicana, se podría pensar que existe la normativa necesaria para, con base en el Código Tributario, proceder a reembolsar aranceles que no debieron pagarse en la importación de mercancías por determinada circunstancia. Sin embargo, no existe norma que expresamente así lo disponga, ni en términos generales ni en relación con la circunstancia que prevé el CAFTA-DR.

Actualmente la DGA otorga créditos que pueden ser utilizados para el pago de impuestos en cualquier administración. Esto se hace con fundamento en una norma general de la Ley 3489, a saber, el Artículo 119, el cual establece que: *“También se reembolsarán dentro de un plazo que no excederá de dos años, a contar de la fecha en que se efectuó su pago definitivo, los derechos e impuestos que hayan sido cobrados de más, por error de aforo, de cálculo, o de cualquier otra naturaleza, que sea debidamente comprobado”*.

Como se puede apreciar, dicho Artículo permite el reembolso únicamente cuando la causa es el “error”. Para efectos de esta Consultoría y en relación con el Artículo 4.15.5 del CAFTA-DR, es procedente señalar que el Tratado no prejuzga sobre la causa por la cual no se aplicó el trato arancelario preferencial al momento de la importación de las mercancías. Ello pudo haber obedecido a un error, también pudo ser un acto voluntario del importador, o deberse a cualquier otra causa no prevista en el Artículo 119 de la Ley 3489.

Efectuadas entrevistas con autoridades de la DGA, se determinó que la práctica administrativa consiste en otorgar los reembolsos con base en ese Artículo 119 ya mencionado, a través de un “crédito” que debe ser utilizado para el pago de impuestos en cualquier administración, bajo la condición de ser validado previamente por la Gerencia Financiera de la DGA. También se constató, durante las entrevistas realizadas, que la DGA otorga a los importadores este tipo de crédito en aquellos casos en que al momento de la importación no solicitaron trato arancelario preferencial en el marco del CAFTA-DR. Aunque esta práctica es positiva, lo cierto es que la base legal es endeble, ya que como se mencionó precedentemente el Artículo 119 fue concebido para situaciones distintas a la causal de reembolso del CAFTA-DR. Además, el CAFTA-DR, a criterio de este consultor, presupone un reembolso en efectivo o en líquido, y no necesariamente un reembolso vía crédito.

La propuesta que se efectúa más adelante en este documento dispone que el reembolso sea, primordialmente, mediante devolución de los impuestos en efectivo o en líquido, sin perjuicio de que también se deja como última alternativa la figura del crédito, tal y como se otorga en la actualidad.

2.1. Procedimiento establecido en el Código Tributario

El Código Tributario prevé un procedimiento para proceder al reembolso de tributos, en general. Ese procedimiento está contenido en el capítulo CAPÍTULO XIV, denominado “Disposiciones especiales”.

El Artículo 265 crea un FONDO ESPECIAL DE REEMBOLSOS TRIBUTARIOS. Esa disposición fue modificada por la Ley 227-06, de fecha del 19 de junio 2006. De acuerdo con ese Artículo, el Poder Ejecutivo establecerá un Fondo de Reembolsos para atender con celeridad y eficacia a las solicitudes de reembolsos de los contribuyentes de todos los impuestos. El fondo se alimenta con 0.50% de la recaudación tributaria de cada mes, con la finalidad de que, en todo momento, disponga de los recursos necesarios para atender dichas solicitudes.

También se dispone que, para el reembolso de los saldos o créditos a favor de los contribuyentes por cualquiera de los impuestos que administrara la Dirección General de Impuestos Internos, la Administración Tributaria tendrá un plazo de dos (2) meses contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud de reembolso, a los fines de decidir sobre la misma. Si en ese plazo de dos (2) meses, la Administración Tributaria no ha emitido su decisión sobre el reembolso solicitado, **el silencio de la Administración surtirá los mismos efectos que la autorización y el contribuyente podrá aplicar el reembolso solicitado como compensación contra cualquier impuesto**, según el procedimiento que más adelante se indica.

La solicitud de reembolso debe hacerse primero en el órgano de la Administración donde se originó el crédito.

Para efectos de la compensación, el sujeto pasivo la realiza presentando a la Administración Tributaria la declaración jurada y/o liquidación del impuesto contra el cual se compensa, especificando el saldo a favor y anexándole copia recibida de la solicitud de reembolso o información fehaciente sobre el plazo transcurrido desde la fecha de recepción de la solicitud.

Además, debe adjuntarse copia o información fehaciente sobre la declaración jurada donde se generó el saldo y copia o información fehaciente sobre la declaración jurada del período posterior a la presentación de solicitud de compensación.

El sujeto pasivo no puede compensar el crédito contra un impuesto retenido, excepto en el caso de los dividendos, por cuenta de otro contribuyente. La Dirección General de Impuestos Internos puede reglamentar el procedimiento de compensación anteriormente descrito, a fin de simplificarlo, siempre respetando los plazos señalados en ese Artículo, el carácter automático del uso del reembolso solicitado como compensación ante el silencio administrativo, el requisito de solicitar inicialmente ante el órgano en el cual se originó el crédito y la facultad de compensar contra cualquier otra obligación tributaria, incluyendo las de ITBIS e impuestos selectivos al consumo, impuestos al activo IVSS, con la excepción de impuestos retenidos por cuenta de terceros.

2.2. Anteproyecto de Ley de Aduanas

El Anteproyecto no contiene un apartado dedicado expresamente al tema de la devolución de tributos por parte de la institución Aduana. Sin embargo, el Artículo 165 de ese Anteproyecto tiene alguna referencia al regular la “revisión posterior” de la obligación tributaria aduanera.

“Artículo 165.- Revisión posterior.

Si después de realizado el pago, la compensación o la aplicación de cualquier modo de extinción de la Obligación Tributaria Aduanera, la Aduana detectare como consecuencia de una revisión, que se pagaron impuestos y derechos menores a los que correspondería pagar, se formulará un cargo por la diferencia, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que sean procedentes de acuerdo a la naturaleza del caso”.

En los casos en los que se pagaron impuestos y derechos mayores a los que correspondía pagar, la Aduana procederá a rembolsar (sic) la cantidad pagada de más, mediante la modalidad de crédito aduanero dentro de un plazo que no excederá de dos años a contar de la fecha en que se efectuó su pago definitivo”. (Subrayado no es propio del original)

También el Artículo 10 del Anteproyecto contiene la disposición actualmente vigente de la Ley aplicable. Ese Artículo 10 establece que “*sin perjuicio de las facultades previstas en ésta y otras*

Leyes, la Dirección General de Aduanas tendrá las siguientes atribuciones: ...r) Tramitar y aprobar los reembolsos y compensaciones establecidas en la normativa tributaria ...”

El Anteproyecto también regula aspectos de reembolsos originados en la aplicación de regímenes dedicados específicamente a esos fines. Esto lo hace en el Artículo 357, definiendo que “*son regímenes aduaneros devolutivos aquellos que permiten el reembolso total o parcial de los impuestos y derechos aduaneros efectivamente pagados, como consecuencia de la importación definitiva de insumos, envases o embalajes incorporados a productos de exportación, siempre que la exportación se realice dentro del plazo de doce (12) meses contado a partir de la importación de esas mercancías, y siempre que se cumplan los requisitos y procedimientos establecidos en esta Ley, su reglamento o Leyes especiales.*”

III. PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 4.15.5 (REEMBOLSO DE ARANCELES) EN EL MARCO DEL CAFTA-DR

Visto el vacío legal en materia de reembolsos y la falta de acceso a los reembolsos en líquido por parte de los importadores, en los términos del Artículo 4.15.5 del CAFTA-DR, se recomienda proceder a plasmar un proyecto de ley que directamente aborde el tema de la implementación de ese Artículo del Tratado. Lo que se vislumbra como más conveniente es incluir las disposiciones necesarias en el actual Anteproyecto de Ley de Aduanas que actualmente está en discusión.

En razón también de que existe un procedimiento de reembolso regulado en el Código Tributario, parece conveniente que las regulaciones que se creen sean equivalentes. De esa forma se lograría alcanzar uniformidad en un procedimiento que básicamente tendría la misma naturaleza aunque las causas y circunstancias sean distintas.

Siendo que el reembolso de aranceles y demás tributos a la importación es una etapa posterior al pago de la obligación tributaria aduanera, es posible encontrar como más adecuado incluir las modificaciones pertinentes en el CAPÍTULO VI denominado “MODOS DE EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ADUANERA”. Dentro de ese capítulo se podrían seguir varias vías.

Una de ellas es incluir las nuevas disposiciones en la SECCIÓN 1, “DEL PAGO Y MODOS DE PAGO”, o bien en la SECCIÓN 2, denominada “LA COMPENSACIÓN, CONDICIONES Y PROCEDIMIENTOS PARA OBTENERLA”.

PROPUESTA DE DISPOSICIÓN A SER INCORPORADA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ADUANAS

Artículo X. Del reembolso de aranceles aduaneros y otros tributos a la importación con fundamento en obligaciones asumidas por República Dominicana en el marco de los Tratados de Libre Comercio.

Un importador puede solicitar el reembolso de cualquier arancel pagado en exceso u otro tributo a la importación pagado en exceso, cuando un Tratado de Libre Comercio así lo disponga, para mercancías consideradas originarias de acuerdo con las reglas de origen comprendidas en ese Tratado si en el momento de la importación de esas mercancías, no se realizó la solicitud de trato arancelario preferencial.

Para esos efectos, el importador deberá:

- 1. Realizar la solicitud de aplicación del trato arancelario preferencial y del correspondiente reembolso, ante la Dirección General de Aduanas u otra autoridad competente que esta designe, con posterioridad a la importación de las mercancías.*
- 2. Declarar por escrito que la mercancía era originaria al momento de la importación.*
- 3. Realizar la solicitud de trato arancelario preferencial y reembolso a más tardar dentro del siguiente año a partir de la fecha de importación de las mercancías, salvo que sea aplicable otro plazo en razón de las disposiciones del Tratado aplicable.*

4. *Aportar, si le es solicitada por la autoridad aduanera, una copia escrita o electrónica de la certificación de origen, si una certificación es la base de la solicitud, u otra información que demuestre que la mercancía era originaria; y*
5. *Aportar, si lo requiere la autoridad aduanera, otra documentación relacionada con la importación de las mercancías.*

*Lo aquí dispuesto no debe interpretarse en perjuicio del derecho del importador a solicitar el reembolso **con base en otras disposiciones legales.***

Fondo Especial de Reembolsos Tributarios/Aduaneros. *El Poder Ejecutivo establecerá un Fondo de Reembolsos para atender con celeridad y eficacia las solicitudes de reembolsos de los importadores, incluyendo las originadas en la aplicación del trato arancelario preferencial con posterioridad a la importación de las mercancías en el marco de los Tratados de Libre Comercio vigentes en la República Dominicana. El fondo se constituirá con **(0.50%)**¹ de la recaudación de los tributos a la importación de cada mes, con la finalidad de que en todo momento se disponga de los recursos necesarios para atender dichas solicitudes.*

Plazo. *Para decidir sobre la solicitud de reembolso de cualquier arancel pagado en exceso u otro tributo a la importación pagado en exceso, la autoridad competente tendrá un plazo de dos (2) meses contados a partir de la fecha la recepción de esa solicitud.*

Silencio positivo y compensación. *Si en ese plazo de dos (2) meses la autoridad aduanera no ha emitido su decisión sobre el reembolso solicitado, el silencio de la Administración surtirá los mismos efectos que la autorización, y el contribuyente podrá aplicar el reembolso solicitado como compensación contra cualquier impuesto.*

Para efectos de aplicar la compensación, serán aplicables las disposiciones de los Artículos (161) a (163) de la presente Ley.

¹ En el Artículo 265 del Código Tributario se establece un FONDO ESPECIAL DE REEMBOLSOS TRIBUTARIOS, disposición modificada por la Ley 227-06 de fecha 19 de junio 2006, que fija un porcentaje de la recaudación mensual del 0,50%. En esta propuesta se ha repetido el mismo porcentaje; sin embargo, el porcentaje que finalmente se incluya debería ser decidido por la DGA.