



LA GACETA

Diario Oficial

CARLOS
ANDRES
TORRES
SALAS
(FIRMA)

Firmado digitalmente por
CARLOS ANDRES
TORRES SALAS
(FIRMA)
Fecha: 2019.06.20
15:54:17 -06'00'



Imprenta Nacional
Costa Rica

Año CXL I

San José, Costa Rica, viernes 21 de junio del 2019

348 páginas

ALCANCE N° 139

**PODER LEGISLATIVO
PROYECTOS**

**DOCUMENTOS VARIOS
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

**REGLAMENTOS
COMERCIO EXTERIOR**

**INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS
AUTORIDAD REGULADORA
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

PROYECTO DE LEY

LEY DE TRANSPARENCIA FISCAL. REFORMA DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY 4755, CÓDIGO DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS, DEL 3 DE MAYO DE 1971 Y SUS REFORMAS.

Expediente N.º 21.161

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

I. Antecedentes.

Recientemente la Sala Constitucional, mediante sentencia 2018-18694, se ha pronunciado respecto a la publicidad de listado de Grandes Contribuyentes que han reportado pérdidas o ganancias iguales a cero.

El día de octubre del 2018, la Sra. Lía Virginia de Guadalupe Sánchez Agüero y el Sr. Jorge Eduardo Vizcaino Porras, en un ejercicio legítimo de control ciudadano, solicitaron al Ministerio de Hacienda el listado antes indicado. Pero el día 16 de octubre, mediante oficio DGCN-474-2018, el Ministerio negó la información solicitada refiriendo a lo dispuesto en los Artículos 115 y 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Ante esa negativa las personas solicitantes de la información interpusieron un recurso de amparo contra el Ministerio de Hacienda, señalando que la respuesta del Ministerio, que impidió su acceso al listado solicitado, resultaba contraria al principio de transparencia y acceso a la información.

De forma contundente y unánime la Sala Constitucional declaró con lugar el recurso de amparo, exigiendo al Ministerio de Hacienda a brindar la información solicitada, al considerar que la negativa del Ministerio “es ilegítima y vulnera el acceso a la información administrativa”.

Para el análisis del recurso de amparo, la Sala Constitucional refiere a la sentencia 2015-15074 de la misma Sala Constitucional, donde se desarrolla con detalle el derecho de acceso a la información pública:

“El acceso a la información pública que se encuentra en manos de la Administración ha sido reconocido como derecho constitucional en reiterados fallos de este Tribunal. Su raigambre constitucional se encuentra en el artículo 30 de la Constitución, amén que también ha recibido reconocimiento en el derecho convencional. De esta forma, instrumentos

básicos del Derecho Internacional lo han reconocido como un componente del derecho de información que se encuentra a su vez asociado a la libertad de expresión. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala en su artículo 19 que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones (...)”. De la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica en el artículo 19 inciso 2): “2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...)”.

En preciso respecto a la publicidad de la lista de Grandes Contribuyentes que reportan utilidades nulas o pérdidas, el Magistrado Castillo Víquez, en nota adicionada a la sentencia 2018-18694, indica:

“No tengo la menor duda que, en la medida que los habitantes de la República tengan conocimiento de quiénes pagan los tributos, porqué monto y quiénes los cancelan o no oportunamente, ello permitiría no solo ejercer un control ciudadano de los funcionarios y empleados de la Administración Tributaria sobre el ejercicio de sus potestades de imperio con el fin de recaudar los tributos, sino que los habitantes también ejercerían un control ciudadano sobre los contribuyentes y responsables para que no solo paguen los tributos oportunamente, sino por el monto que jurídicamente corresponde.

En segundo término, el altísimo interés público en cuanto al pago oportuno y correcto de los impuestos, es un asunto que atañe a todos los habitantes de la República. Tal y como lo sostuve en el dictamen C-217-2000 de 13 de setiembre del 2000, que suscribí siendo procurador constitucional de la República, en lo referente a la contribución parafiscal de la seguridad social, pues hay razones por las cuales la lista de morosos de la CCSS es información pública. Entre los motivos que esbozó la Procuraduría General de la República, en ese momento, se encuentran la relevancia de la participación ciudadana en el control de los servicios públicos que presta la Administración Pública; participación que adquiere mayor relevancia cuando se trata de la seguridad social —agrego ahora sobre la oportuna y correcta recaudación de los tributos—. Se expresó que la participación ciudadana, en la etapa de control de la actividad administrativa, tiene varios propósitos. Por una parte, fiscalizar las decisiones de los gestores públicos, por la otra, que los servicios públicos respondan a una calidad óptima; amén que la participación ciudadana supone el ejercicio de derechos fundamentales y es una concretización de la democracia participativa. Finalmente, sobre el deber de entregar la lista de morosos, entre otras cosas, se afirmó lo siguiente:

“En primer lugar, porque el derecho constitucional de que goza el habitante de la República a la seguridad social, lo legitima para exigir de los

funcionarios públicos que prestan los servicios de seguridad social la máxima diligencia en el ejercicio de sus funciones. Además, al ser el asegurado el beneficiario directo del servicio, así como un elemento clave en su soporte económico, esas situaciones le otorgan el derecho de solicitar toda información que él juzgue oportuna, siempre y cuando no se refiera a un asunto de interés privado o tenga el carácter de confidencial. En el caso que nos ocupa, el fenómeno de la morosidad no cae ni uno ni en el otro supuesto.

Por otra parte, la información sobre la morosidad de las cuotas obrero patronales es un asunto de interés público, ya que la morosidad ha socavado un pilar fundamental del Estado social de Derecho, el sistema de seguridad social. Este solo hecho impregna a todo este fenómeno de un marcado interés público, frente al cual no se puede alegar que exista un asunto de interés privado. Además, no debemos olvidar de que estamos ante un deber que le impuso el Constituyente al privado (deber constitucional). En efecto, el artículo 73 constitucional establece la contribución forzosa a los seguros sociales, por lo cual no se puede invocar que en este asunto exista un interés privado; por el contrario, estamos ante un asunto que atañe a la colectividad. Así las cosas, al constituir la contribución forzosa un deber constitucional a cargo del individuo, podemos afirmar que el Constituyente lo sustrajo de la esfera privada y lo ubicó en la pública, por lo que se puede afirmar que todas las actividades relacionadas con la seguridad social están marcadas de un interés público, aunque pueden existir, por la vía de excepción, asuntos que correspondan exclusivamente a la esfera privada. Por último, tanto el Poder Ejecutivo (en la exposición de motivos del proyecto de ley de Protección al Trabajador), como el legislativo (al otorgar nuevos instrumentos a la CCSS para luchar en contra de esta patología social y al establecer el derecho del asegurado y de otros entes de naturaleza privada a la información sobre el asunto que se nos consulta) reconoce que la morosidad afecta la estabilidad financiera, la correcta prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de los fines que justifican la existencia de la CCSS, con lo que está plenamente demostrado y justificado, desde la óptica jurídica, el interés público. Este hecho es suficiente para disipar la mayoría de dudas que plantea la CCSS en su consulta”.

Lo razones anteriores, resultan plenamente aplicables para el caso de los impuestos, pues no cabe duda que la evasión fiscal, el no pago oportuno de los impuestos y otras prácticas indebidas desde el punto de vista ético y jurídico, socavan las bases del Estado social de Derecho, toda vez que con ello se impide que la Administración Pública financian con ingresos corrientes los gastos corrientes que conlleva la prestación servicios públicos de calidad; además, contribuye a agravar la situación fiscal del gobierno central. Por consiguiente, todo lo relativo al nombre de los contribuyentes y los responsables, al monto que pagan por concepto de tributos, así como a su morosidad, es asunto que tiene un marco interés

público y constituye información pública; información que en manos de los ciudadanos constituye una importante herramienta para el ejercicio de la democracia participativa en una materia que afecta a todo el colectivo social.”

Da tal forma, es claro el sustento constitucional de la publicidad del nombre de los contribuyentes grandes que reportan pérdidas o ganancias nulas. Y es justamente ese sustento constitucional el que impulsa y justifica la presente iniciativa de Ley.

II. Sobre los Grandes Contribuyentes y las Grandes Empresas Territoriales que reportan utilidades cero o pérdidas.

La Contraloría General de la República (CGR) ha analizado la contribución realizada por Grandes Empresas Territoriales (GETES) y Grandes Contribuyentes. Y los resultados que ha deparado ese análisis es altamente preocupante.

En el caso de los Grandes Contribuyentes, en Informe Nro. DFOE-SAF-IF-04-2015, la CGR encontró que *“[e]n promedio, 93 Grandes Contribuyentes (un 22% del total) declararon cero impuesto de utilidades (no pagaron impuesto en su oportunidad) [en periodo 2010-2013], a pesar de que mostraron una capacidad económica importante, ya que declararon en conjunto montos de ingresos brutos por \$3,0 billones y de activos totales por \$6,7 billones. Debe indicarse que 34 grandes contribuyentes declararon reiterativamente cero de impuesto en los cuatro periodos fiscales objeto de estudio. Se han identificado tipologías que causan que estos contribuyentes declaren cero: entre ellas la declaración de ingresos gravables como no gravables y deducciones de gastos improcedentes; operaciones con paraísos fiscales y con precios de transferencia que no proceden”*.

Mientras tanto, en el Informe Nro. DFOE-SAF-IF-00002-2018, publicado el 3 de abril del 2018, la CGR determinó que para el caso de las Grandes Empresas Territoriales *“[e]n el periodo 2010-2016, un 21% de las declaraciones presentó pérdidas, y un 6% declaró cero de impuesto, es decir un 27% de las Grandes Empresas Territoriales declararon pérdidas o cero impuesto de utilidades en el periodo 2010-2016. Adicionalmente se determinó una baja contribución del impuesto de utilidades de los GETES por actividad y sector económico e inconsistencias en las cifras de las declaraciones realizadas por las GETES.”*

Además, *“[s]e observó también, que en el periodo 2010-2014, 7, 25 y 14 contribuyentes [Grandes Empresas Territoriales] declararon pérdidas de manera consecutiva durante tres, cuatro e inclusive los cinco años”*.

Considerando el deber de contribuir a los gastos públicos establecido en el Artículo 18 de la Constitución Política, y el principio de capacidad económica que se desprende de la relación del citado Artículo 18 con los Artículos 33 (principio de igualdad), 45 (derecho de propiedad) y 50 (clausula básica del Estado Social de Derecho), todos de la Carta Magna, es evidente que este comportamiento de nula

tributación por una alta proporción de contribuyentes de alta capacidad económica, es un hecho de interés público, dados sus efectos sobre la hacienda pública.

III. Sobre el proyecto de Ley.

Con sustento en las resoluciones de la Sala Constitucional antes referidas, y en la problemática que ha revelado la CGR al demostrar que una alta proporción de Grandes Contribuyentes y Grandes Empresas Territoriales declaran utilidades nulas o pérdidas, el presente proyecto de Ley tiene por objetivo avanzar en materia de transparencia fiscal.

Se propone una reforma al Artículo 115 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios con dos objetivos específicos. En primer lugar, convertir en obligatoria la actual facultad que posee la Administración Tributaria para publicar “la lista de las personas deudoras con la Hacienda Pública y los montos adeudados, así como los nombres de las personas físicas o jurídicas que no han presentado sus declaraciones o que realizan actividades económicas sin haberse inscrito como contribuyentes”. Así como disponer expresamente la periodicidad de la actualización de dicha lista.

En segundo lugar, definir la obligación de la Administración Tributaria de publicar anualmente la lista actualizada de Grandes Contribuyentes y Grandes Empresas Territoriales que reportaron pérdidas o utilidades iguales a cero en el anterior año fiscal.

Es de primera importancia facilitar a la ciudadanía el acceso a esa información, pues tal y como ha señalado el Magistrado Castillo Víquez, esta información “*en manos de los ciudadanos constituye una importante herramienta para el ejercicio de la democracia participativa en una materia que afecta a todo el colectivo social*”.

En virtud de lo anterior, se somete al conocimiento y la aprobación de los señores y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY DE TRANSPARENCIA FISCAL. REFORMA DEL ARTÍCULO 115
DE LA LEY 4755, CÓDIGO DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS
TRIBUTARIOS, DEL 3 DE MAYO DE 1971 Y SUS REFORMAS.**

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el Artículo 115 de la Ley 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, del 3 de mayo de 1971 y sus reformas, que en adelante se leerá como sigue:

Artículo 115- Uso de la información

La información obtenida o recabada solo podrá usarse para fines tributarios de la propia Administración Tributaria, la cual está impedida para trasladarla o remitirla a otras oficinas, dependencias o instituciones públicas o privadas, salvo el traslado de información a la Caja Costarricense de Seguro Social, de conformidad con el artículo 20 de la Ley N.º 17, de 22 de octubre de 1943, y sus reformas.

La información y las pruebas generales obtenidas o recabadas como resultado de actos ilegales realizados por la Administración Tributaria no producirán ningún efecto jurídico contra el sujeto fiscalizado.

Sin embargo, será de acceso público la información sobre los nombres de las personas físicas y jurídicas que tienen deudas tributarias con la Hacienda Pública y el monto de dichas deudas.

La Administración Tributaria deberá publicar mensualmente la lista actualizada de las personas deudoras con la Hacienda Pública y los montos adeudados, así como los nombres de las personas físicas o jurídicas que no han presentado sus declaraciones o que realizan actividades económicas sin haberse inscrito como contribuyentes.

Además, una vez al año, la Administración Tributaria deberá publicar la lista actualizada de Grandes Contribuyentes y Grandes Empresas Territoriales que reportaron pérdidas o utilidades iguales a cero en el anterior año fiscal, indicando nombre y número de cédula. La lista deberá estar disponible en una página web de acceso público.

Sin perjuicio del deber de sigilo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, así como en el artículo 117 de este Código, cuando la Administración Tributaria, en el ejercicio de las potestades legales que tiene atribuidas para la aplicación del sistema tributario, llegue a conocer transacciones encaminadas a legitimar capitales está facultada a comunicarlo al Ministerio Público, para los fines que procedan.

TRANSITORIO ÚNICO- La publicación por primera vez de la lista de Grandes Contribuyentes y Grandes Empresas Territoriales que reportaron pérdidas o utilidades iguales a cero en el anterior año fiscal, deberá realizarse en plazo máximo de dos meses a partir de la entrada en vigencia de esta Ley.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.

1 vez.—Solicitud N° 151837.—(IN2019353133).