

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**COMISIÓN ESPECIAL QUE SERÁ LA ENCARGADA DE DICTAMINAR EL
EXPEDIENTE N.º 20580, "LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS", EXPEDIENTE LEGISLATIVO N.º 20730**

"LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS"

EXPEDIENTE N° 20580

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORIA

CUARTA LEGISLATURA

1° de mayo de 2017 - 30 de abril de 2018

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS

1° de diciembre de 2017 al 30 de abril de 2018

Abril 2018

**COMISIÓN ESPECIAL QUE SERÁ LA ENCARGADA DE DICTAMINAR EL
EXPEDIENTE N.º 20580, "LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS", EXPEDIENTE LEGISLATIVO N.º 20730**

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

"LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS"

Expediente N° 20580

Asamblea Legislativa:

El suscrito diputado miembro de la Comisión Especial que será la encargada de dictaminar el expediente N.º 20580, "LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS", expediente legislativo N.º 20730, rindo **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORIA** sobre el expediente legislativo: "LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS"

I. TRÁMITE EN COMISIÓN DE HACENDARIOS Y EN COMISIÓN ESPECIAL CREADA VÍA MOCIÓN 208 bis

La iniciativa se presentó a la Asamblea Legislativa el 08 de noviembre del 2017 y se publicó en la Gaceta número 262 del 14 de noviembre del 2017, ingresa en el orden del día de la Comisión de Asuntos Hacendarios el 27 de noviembre del 2017.

El 28 de febrero del 2018 se aprobó en plenario una moción vía artículo 208 bis para aplicar el procedimiento especial al expediente N.º 20.580, Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas.

El 11 de marzo del 2018 se integró e instaló la comisión especial y desde esa fecha corre el plazo de tres semanas calendario estipulado en la moción 208 bis, para el trámite en comisión.

Según el informe AL-DEST-CJU-024-2018 del Departamento de estudios, referencias y servicios técnicos, el plazo de las tres semanas se cumplió el 9 de abril del 2018 y el 10 de abril de 2018 se dictaminó el texto actualizado sin discusión.

Se presentaron un total de 1285 mociones de fondo y se votaron 92 mociones, desechando de forma automática (sin discusión, votación, ni revisión) 1193 mociones.

El importante recalcar, que el 19 de marzo se aprobó un texto sustitutivo que se convirtió en texto base de discusión, dicho texto no fue publicado en un Diario Oficial. Y sobre la publicidad, es importante recalcar lo que se ha resuelto en varias consultas realizadas al Departamento de Servicios Técnicos:

*“... el cumplimiento efectivo del principio de publicidad impone la obligación para todo órgano legislativo de ordenar la publicación del texto sustitutivo aprobado (a lo interno de su seno) en el conocimiento de una iniciativa, porque ese texto modifica de manera sustancial el contenido del proyecto de ley original. El incumplimiento de esa obligación acarrea un vicio de nulidad en el procedimiento (...)./ Por lo tanto, los textos sustitutivos (que contienen cambios sustanciales) que son aprobados por las diversas Comisiones Legislativas o por el Plenario deben ser nuevamente publicados en el Diario Oficial La Gaceta. Lo contrario supone la violación del principio democrático en el ámbito que tutela de forma concreta el principio de publicidad.” **CON-035-2013 J.***

“...la Asamblea Legislativa es, por definición, un órgano representativo nacional. Es por ello que la publicidad de sus procedimientos resulta esencial, pues la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes. Por lo anterior, su actividad debe, necesariamente, trascender a toda la comunidad, a tal punto que se podría decir que el Parlamento se constituye en un órgano de publicidad./ La proyección de la actividad parlamentaria hacia el exterior es una garantía

constitucional, que va más allá del libre acceso a las dependencias públicas que regula el artículo 30 CPol. De allí que su instrumentalización y los mecanismos para hacerla efectiva deban calificarse como un derecho constitucional aplicado y su desconocimiento como la violación de un trámite esencial.” CON009-2013 J.

En la siguiente tabla se resumen los acontecimientos principales del proyecto 20.580.

| FECHA | ACONTECIMIENTOS |
|----------------------------|---|
| 08-11-17 | El proyecto es presentado por el Poder Ejecutivo |
| 14-11-17 | El texto base es publicado en la Gaceta 262 |
| 27-11-17 | El proyecto entra en el orden del día de la comisión de Hacendarios |
| 27-11-17 al 27-02-17 | Se recibieron en la Comisión de Hacendarios mociones del fondo del proyecto. |
| 28-02-18 | Se aprobó en Plenario la moción vía artículo 208 bis |
| 11-03-18 | Se integró e instaló la comisión especial 20730 que dictará el proyecto 20580 |
| 14-03-18 | <ul style="list-style-type: none"> - Se recibió en audiencia al Sr. Leonardo Salas Quirós, Viceministro de Ingresos, Sra. Priscilla Piedra Campos, Directora General de Hacienda, Sr. Carlos Vargas Durán, Director General, Dirección General de Tributación y a la Sra. Ivannia García Cascante, Asesora Económica, Despacho Viceministro de Ingresos, todos representantes del Ministerio de Hacienda. - El Diputado Otto Guevara Guth, les solicita a los representantes del Ministerio de Hacienda, que le hagan llegar la exposición de motivos del proyecto con las correcciones del caso, puesto que la misma hace referencia a gráficos y cifras inexactas. A la fecha, 12 de marzo del 2018, los representantes del Ministerio de Hacienda no han entregado dicha información. - Se aprueba una moción de orden para que se convoque en audiencia a las siguientes organizaciones, personas e |

| | |
|-----------------|--|
| | <p>instituciones: UCCAEP, BUSSCO, Alberto Daniel Borreix, Patria Justa, Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, Asociación Bancaria Costarricense (ABC), Cámara de Bancos, Ministerio de Hacienda, Rafael Sayaguez de Ernest Young y Alan Saborío de Deloitte para que se refieran al texto vigente al momento de la comparecencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se contabilizó la primera sesión para presentar mociones de fondo. |
| 15-03-18 | <ul style="list-style-type: none"> - Se contabilizó la segunda y última sesión para entregar mociones de fondo. |
| 19-03-18 | <ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba un texto sustitutivo, que se convierte desde esta fecha en el texto base de discusión. - Se aprueba la moción de consulta a: <ul style="list-style-type: none"> o Asamblea Legislativa de Costa Rica o Contraloría General de la República o Defensoría de los Habitantes de la República o Corte Suprema de Justicia o Tribunal Supremo de Elecciones o Presidencia de la República o Dirección General de Servicio Civil o Procuraduría General de la República o Ministerio de la Presidencia o Ministerio de Gobernación y Policía o Ministerio de Educación Pública o Ministerio de Hacienda o Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto o Ministerio de Obras Públicas y Transportes o Ministerio de Cultura y Juventud o Ministerio de Salud o Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica o Ministerio de Economía, Industria y Comercio o Ministerio de Justicia y Paz o Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos o Ministerio de Agricultura y Ganadería o Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones o Ministerio de Ambiente y Energía o Ministerio de Comercio Exterior o Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) |

- Banco Central de Costa Rica (BCCR)
- Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)
- Banco de Costa Rica (BCR)
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Colegio San Luis Gonzaga
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A)
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)
- Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
- Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
- Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
- Junta de Protección Social (JPS)
- Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
- Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA)
- Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)
- Universidad de Costa Rica (UCR)
- Universidad Estatal a Distancia (UNED)
- Universidad Nacional (UNA)
- Universidad Técnica Nacional (UTN)
- Comisión de Energía Atómica (CEA)
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)
- Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)
- Programa Integral de Mercadeo Agropecuario

(PIMA)

- Colegio Universitario de Cartago (CUC)
- Junta de Desarrollo de la Zona Sur (JUDESUR)
- Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)
- Colegio Universitario de Limón (CUNLIMÓN)
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)
- Editorial Costa Rica (ECR)
- Radiográfica de Costa Rica (RACSA)
- Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A.
- Correos de Costa Rica
- Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART)
- Confederación de Trabajadores RERUM NOVARUM
- Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos RERUM NOVARUM (CCTDRN)
- Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC)
- Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT)
- Central General de Trabajadores (CGT)
- Central Social Juanito Mora Porras (CSJMP)
- Municipalidades

- Se reciben en audiencia de la mañana a los señores Sr. Allan Saborío Soto, Asesor, **Deloitte**, a Sr. Mario Gómez Pacheco y a Sr. Rafael González, **Asociación Bancaria Costarricense (ABC)**. Entre las observaciones que hacen los comparecientes están:

- El proyecto no incluye ninguna consideración sobre la reactivación económica.
- No propone una solución real al problema fiscal.
- La regla fiscal está mal redactada y no incluye sanción.
- Falta hacer cambios reales al Empleo público
- No logra avanzar hacia la eficiencia en el gasto de los recursos público.
- IVA: Persiste el problema de no conectar IVA con impuesto a utilidades. Es decir, no se rebaja lo usado para generar la riqueza, entonces, no existen incentivo

para ayudar a la administración.

- RENTA: Rendimientos de capital, es muy grande. Distribución de excedentes. En materia de perdidas, se deben poder amortizar perdidas.
 - No incluye un capítulo de impuestos verdes, lo que nos mantiene en el oscurantismo en cuanto a legislaciones tributarias
 - Compras en el extranjero por internet se gravarán el 13% más el 13% que ya se. Además, se grava con un 13% las compras de bienes y servicios en el extranjero, adicional al impuesto que ya se paga al adquirir el bien o servicio.
 - No incluye un capítulo que incentive fiscalmente la innovación y desarrollo de tecnologías.
 - No incluye una amnistía donde se deje claro plazo para formalizarse y que permita adecuar las condiciones de pagos.
 - Propone una renta global, del 30% y no deja que los gastos para generar esas utilidades sean gastos deducibles.
- Se recibieron en audiencia de la sesión de la noche a Sr. Fernando Llorca, Presidente Ejecutivo, **Caja Costarricense de Seguro Social**, Sr. Andrés Castillo Saborío, Presidente, **Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica**, Sr. Efraín Monge Quesada, Presidente, **Cámara Costarricense de Salud**, Sra. Carolina Morales Rincón, **Representante de Asociación de Pacientes**. Entre las observaciones que hacen los comparecientes están:
- No deben de gravarse los servicios de salud, ni con tarifa reducida, ni con devolución.

| | |
|------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ En Costa Rica 1 de cada 3 cirugías se hace en centros privados, por lo tanto todo lo que se haga en el sector privado de forma complementaria, que reduzca listas de espera es importante. ○ Lo que sucede en el sector privado repercute en la CCSS, los seguros privado de salud bien regulados son buenos para la salud global y descongestiona los servicios públicos. ○ No se consideró la afectación que estos impuestos tendrán en el turismo médico. |
| <p>20-03-18</p> | <p>- Se recibieron en la audiencia de la sesión de la mañana, al Sr. Franco Arturo Pacheco, Sr. Juan Carlos Chavarría Pozuelo Arce, Sr. Elías Soley Gutiérrez, Sr. Fabio Masís Fallas y al Sr. Frank Cerdas de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) y al Señor Rafael Sayagués Arguello, Asesor de Ernest & Young. Entre las observaciones que hacen los comparecientes están:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ El recorte al gasto es mínimo. ○ Gravar intereses comisiones y transacciones, encarece el acceso al crédito, es atípico que el sistema financiero, sugieren mantener la exención generalizada. ○ Renta, en general, está mal redactado, tiene incongruencias y se insertó mal. Y el efecto recaudatorio es casi que nulo. De hecho, lo que se pretende gravar en renta no se menciona en la exposición de motivos, por lo que la reforma pareciera ser inconexa. ○ En general, el proyecto pareciera tener una Visión recaudatoria y no una visión de desarrollo, lo que dice mucho del tipo de legislación que se quiere (infierno |

| | |
|------------------------|--|
| | <p>fiscal).</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Es muy abierto el término “habitualidad” <p>- Se recibieron en la audiencia de la sesión de la tarde a los señores Sr. Gilberto Cascante Montero, Coordinador y al Sr. Luis Chavarría Vega, de BUSSCO. Entre las observaciones que hacen los comparecientes están:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La forma en que se esta discutiendo el proyecto de espaldas al pueblo y de forma atropellada. ○ Hacen un llamado a detener la discusión del proyecto e iniciar una mesa de diálogo sobre una solución integral al problema fiscal. |
| <p>21-03-18</p> | <p>- Se recibieron en la audiencia de la sesión de la mañana al Señor Juan Rafael Lizano Sáenz, Cámara Nacional de Agricultura, Señor Martín Calderón Chaves, Director Ejecutivo, Señor Luis Román Chacón Cerdas, Señor Guido Vargas Artavia, Upanacional, Alianza Nacional Agropecuaria, Señor Alvaro Camacho Mejía, Presidente, Señora Susana Vásquez Álvarez, Directora de Asuntos Corporativos, Asociación Industria Farmacéutica Nacional (ASIFAN), Señor Rodolfo Navas Alvarado, Presidente, CENECOOP, Señor Carlos Montero Jiménez, Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOOPSE), Señora Grace Badilla López, Señor Manuel Bolaños Sandoval, Señor Rodolfo Camacho Sandoval, Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEDEAC), Señor Luis Corella Víquez, Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP), Señor Johnny Mejía Ávila, Copejudicial, Señor Raúl Espinoza Guido, Presidente, Confederación Nacional del Movimiento de Asociaciones Solidaristas y al Señor Guido Alberto Monge, Presidente, Movimiento Solidarista Costarricense. Entre las observaciones que hicieron los comparecientes están:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ No están de acuerdo con el IVA en servicios y |

| | |
|-----------------|--|
| | <p>productos esenciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ “El IVA, como está planteado, es un IVA perverso para el pequeño agricultor. ¿Por qué? Porque un pequeño agricultor normalmente no tiene un pick-up ni un camión para jalar sus cosechas, no tiene un tractor para arar sus terrenos y todo eso quedo gravado, lo que no le va a pasar al agricultor más grande.” Juan Rafael Lizano. |
| 22-03-18 | <ul style="list-style-type: none"> - Se reciben en audiencia a la Sra. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General, Sra. Silvia Solís Mora, Subcontralora, Sra. Julissa Sáenz Leiva, Contraloría General de la República, al Sr. Juan Ricardo Fernández Ramírez, Presidente, Asociación Consumidores Libres de Costa Rica y al Sr. Erick Ulate Quesada, Presidente, Asociación de Consumidores de Costa Rica. - Los representantes de los consumidores pidieron archivar el expediente por el imparto negativo que su aprobación tendría en la economía de las familias costarricenses, indican que es un mito que la carga tributaria de Costa Rica sea baja, ya que es 58.3% y el promedio de los países de la OCDE es de 40.9% |
| 02-04-18 | <ul style="list-style-type: none"> - Inicia la discusión y votación de las mociones número 5 a la 24. |
| 03-04-18 | <ul style="list-style-type: none"> - En la sesión de la mañana inicia la discusión y votación de las mociones número 25 a la 62. - En la sesión de la noche se da la discusión y votación de las mociones 64 a la 76. - Se revisa la votación de la moción 30 que había sido aprobada en la mañana y se rechaza. |
| 04-04-18 | <ul style="list-style-type: none"> - En la sesión de la mañana inicia la discusión y votación de las mociones número 77 a la 90. - En la sesión de la tarde inicia la discusión y votación de las mociones número 91 a la 101. |

| | |
|-----------------|--|
| 05-04-18 | - Discusión y votación de las mociones número 102 a la 110. |
| 06-04-18 | <ul style="list-style-type: none"> - La SUGESE envía a los diputados su disconformidad con la intención de gravar los siguientes seguros: <ul style="list-style-type: none"> ○ El seguro de riesgos del trabajo, afectando con ello la competitividad de todos los sectores productivos del país, ○ El seguro de cosechas afectando doblemente esta actividad vía seguro de riesgos del trabajo y seguro de cosechas que es un insumo trascendente para la producción agrícola, sobre todo en épocas en la que los fenómenos hidrometeorológicos resultan más frecuentes y con mayor impacto. ○ Seguros personales en particular los seguros sobre la vida, rentas vitalicias del régimen complementario de pensiones, u otros sistemas alternativos a planes y fondos de pensiones y operaciones de capitalización de seguros que generan un aporte social y económico fundamental e inclusive se han calificado como el cuarto pilar de la seguridad social. ○ Seguros personales, como seguros de accidentes y salud, incluidos los seguros de incapacidad, cuyo aporte social y económico a la ciudadanía es trascendental e incluso liberan a la Caja Costarricense del Seguro Social de gran cantidad de requerimientos de servicios. ○ Seguros de viviendas de interés social, lo cual afecta directamente a los sectores más vulnerables desincentivando su cultura de prevención y ahorro y generando un pasivo contingente al Estado ante la eventual pérdida de esas viviendas por siniestros no asegurados. ○ Servicios de intermediación de seguros, que implicarían encarecer la adquisición de todos los seguros y con ello desincentivar conductas de ahorro |

| | |
|-----------------|---|
| | <p>y previsión de la población.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las observaciones de SUGESE toman por sorpresa a varios diputados, que no sabían lo que el proyecto pretende gravar. - Dada la rigidez del trámite de este proyecto no se pudieron hacer las correcciones que el proyecto necesita y que fueron señaladas por la SUGESE. |
| 09-04-18 | <ul style="list-style-type: none"> - En la mañana se da la discusión y votación de las mociones 111 a la 120. - En la tarde, se discute y se votan dos mociones de orden. Se procede a desechar sin votación, discusión, ni revisión todas las mociones a partir de la 121. |
| 10-04-18 | <ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba el texto actualizado sin discusión y se aprueba enviar a publicarlo. |

II. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA POR EL FONDO

El único insumo con que se provee a los diputados por parte de la Asamblea Legislativa se trata de los informes especializados elaborados por el Departamento de estudios, referencias y servicios técnicos, para este proyecto se contaba con los informes:

- Informe jurídico, AL-DEST- IJU -110 -2018, con fecha del 21 de marzo del 2018.
- Informe económico, AL-DEST- IEC-114-2018, con fecha del 2 de marzo del 2018.

Ambos informes son claros al indicar que este proyecto de ley, necesita cambios mayores. Señalan entre otras cosas, que conserva los errores que ellos ya han señalado en proyectos anterior y que enuncia las resoluciones de la sala constitucional sobre los artículos similares, y que a todas luces son contradictorios a nuestra Constitución Política.

Cabe resaltar que dichos informes son un insumo objetivo, que los diputados deberían de considerar a la hora de tomar una decisión de forma razonada y responsable.

III. CONCLUSIONES

- Solamente las primeras dos sesiones fueron habilitadas para recibir mociones de fondo (14 y 15 de marzo del 2018) y en la tercera sesión (19 de abril del 2018) se aprobó un texto sustitutivo que convirtió, en ese momento, en el texto base de discusión. De esta manera, se hizo imposible presentar mociones al nuevo texto, lo cual impidió a los diputados ejercer el derecho a enmienda.
- Una vez aprobado el texto sustitutivo y convertido este en el texto base de discusión, no fue publicado en el Diario Oficial, lo cual significa una violación al principio de publicidad consagrado en la Constitución Política y en Reglamento de la Asamblea Legislativa. Este asunto es de vital importancia, al ser la Asamblea Legislativa un órgano que representa a los ciudadanos, es esencial la publicidad de los textos sustitutivos.
- Todas las personas que fueron convocadas a audiencia estuvieron en contra de esta iniciativa de proyecto de ley y la forma en la que se está tramitando, excepto el Ministerio de Hacienda y la Contralora.
- No se discutieron, ni votaron, ni revisaron las mociones de la 121 en adelante. Lo cual significa una violación al derecho a enmienda de los diputados.
- Al acomodarse las mociones no se siguió el orden establecido por el trámite de la moción 208 y no se presentó una resolución razonada que justificara dicho acomodo.
- El proyecto tiene serios vicios de constitucionalidad, que han sido apuntados en forma amplia y clara en los informes rendidos por el Departamento de estudios, referencias y servicios técnicos.
- Dar solamente tres semanas para el trámite en comisión para un proyecto de tal envergadura es inconveniente, porque no estamos hablando de un proyecto de ley cualquiera, estamos hablando de un proyecto de ley que por su extensión, complejidad e impacto nacional merecen una discusión y retroalimentación de forma responsable y reposada.

IV. RECOMENDACIÓN

Una vez analizado el texto del presente proyecto y con fundamento en las consideraciones finales antes indicadas y el detalle de los acontecimientos en la comisión especial, el suscrito diputado rindo Dictamen Negativo de Minoría sobre este proyecto, y recomiendo al Plenario Legislativo su archivo.

OTTO GUEVARA GUTH
DIPUTADO