

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORIA
LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Expediente N° 20.580

En cumplimiento de lo estipulado en los incisos b) y c) del apartado I “Disposiciones Generales” contenido en la moción de orden aprobada al amparado del Artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, los firmantes rinden el presente **Dictamen Negativo de Minoría**, al proyecto de ley N° 20.580 Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, presentado por el Poder Ejecutivo el 09 de noviembre del 2017.

INTRODUCCION

El proyecto de ley en análisis tiene por objetivo concretar medidas que mitiguen el creciente déficit financiero del Gobierno Central. En particular, el texto base se divide en cuatro apartados o títulos: Título I “Ley del Impuesto al Valor Agregado”, Título II “Ley de Impuesto a los ingresos y utilidades”, Título III “Adición a la Ley de Salarios Públicos” y Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”.

CONTENIDO DEL TEXTO BASE

A continuación se desglosa una tabla resumen del contenido del texto base y la estimación de ahorro/recaudación (como porcentaje del PIB) señalada por el Ministerio de Hacienda para cada título¹:

Tabla 1. Contenido del texto base y ahorro/recaudación como porcentaje del PIB

CONTENIDO DEL TEXTO BASE	% PIB
RECAUDACIÓN EN INGRESOS NUEVOS	1.4 %
Título I “Ley del Impuesto al Valor Agregado”	0.9 %
Transforma el Impuesto de Ventas en un Impuesto al Valor Agregado, es decir, amplía la base tributaria e incluye los servicios. El texto base establece una tarifa general del 13%, sin mecanismo de devolución a los deciles de menores ingresos y con <u>tarifa diferenciada del 4%</u> a: libros, empaque-embalaje-materia prima, servicios en la producción de productos agropecuarios, comisiones pagadas por las operadoras de pensiones, boletos o pasajes aéreos, servicios de salud privados y servicios de educación privados. Se <u>exonera</u> del pago del impuesto: la canasta básica (que se establecerá mediante decreto), productos veterinarios, insumos agropecuarios y de pesca, exportaciones de bienes del Régimen de Zona Franca, comisiones por los servicios y los intereses que se originen en las operaciones de préstamos y créditos, arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda, suministro de energía eléctrica residencial (consumo igual o inferior a 250 kw/h), venta o entrega de agua residencial (consumo igual o inferior a 30 mts cúbicos), autoconsumo de bienes o servicios, sillas de ruedas y similares, materias primas (trigo, frijol de soya, sorgo, fruta y almendra de palma aceitera, maíz), bienes y servicios (ByS) de la Cruz Roja, ByS del CONARE- instituciones estatales parauniversitarias – SINAES-, ByS de juntas de educación, compra de ambulancias y otros que requieran la Cruz Roja – CCSS – Cuerpo de bomberos, uso de espacio publicitario o promocional para fines propios realizado por las televisoras y emisoras de radio, loterías nacionales, servicios de transporte terrestre de pasajeros y servicios de cabotaje.	
Título II “Ley del Impuesto a los Ingresos y Utilidades”	0.50 %
Se gravan las ganancias de capital con una tarifa del 15% y se incluye una norma anti paraísos fiscales que establece como gastos fiscales no reconocibles todos aquellos gastos correspondientes a operaciones realizadas, directa o indirectamente, con personas o entidades residentes en países o territorios calificados por la Administración Tributaria como paraísos fiscales o jurisdicciones no cooperantes.	
AHORRO EN GASTOS	0.51 %
TÍTULO III “ADICIÓN A LA LEY DE SALARIOS PÚBLICOS”	0.01 %
Establece un tope a las anualidades o “incentivos a la excelencia” de 2.54% y reordena los porcentajes de compensación por pago de prohibición y dedicación exclusiva. Se establece un límite a las remuneraciones totales de los altos jerarcas de la administración pública.	
Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República”	0.50 %
Establece límites al crecimiento del gasto corriente de cada uno de los Sectores del Sector Público No Financiero según los niveles de deuda del Gobierno Central. Incluye la posibilidad de incumplir con destinos específicos legales si la deuda del Gobierno Central supera el 50% del PIB. A su vez, establece las siguientes medidas extraordinarias cuando la deuda sea igual o superior al 60% del PIB: a) No se ajustarán por ningún concepto las pensiones, b) El Gobierno Central no suscribirá préstamos o créditos, c) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, d) El Poder Ejecutivo no podrá efectuar rescates financieros, otorgar subsidios de ningún tipo, así como realizar cualquier otro movimiento que implique una erogación de recursos públicos, a los sectores productivos, salvo en aquellos casos en que la Asamblea Legislativa, mediante ley, declare la procedencia del rescate financiero, ayuda o subsidio a favor de los mismos.	
TOTAL AHORRO/RECAUDACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB	1.91%

¹ La Jefatura de Fracción del Partido Frente Amplio solicitó en oficio JFCL-JFFA-027-2018 del 20 de marzo del 2018, dirigido al Ministerio de Hacienda, la documentación oficial que respalda las estimaciones expresadas verbalmente por el Ministerio, sin embargo, a la fecha de presentación de este Dictamen, no se recibió respuesta.

CAMBIOS APROBADOS AL TEXTO BASE

▪ Texto Sustitutivo

El 19 de marzo del 2018 en sesión ordinaria número 3 de la “COMISIÓN ESPECIAL QUE SERÁ LA ENCARGADA DE DICTAMINAR EL EXPEDIENTE N° 20580, “LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS”, EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 20730”, fue aprobado el texto sustitutivo propuesto varios Señores y Señoras Diputadas de la Comisión (exceptuando el Frente Amplio y el Movimiento Libertario). Este texto contiene los siguientes cambios principales con respecto al texto base: 1) Se incluyen los libros como bien exento del Impuesto al Valor Agregado; y 2) Se adicionan reformas al Impuesto sobre la Renta necesarios para asegurar la efectiva aplicación del impuesto a las ganancias de capital.

El Diputado Guevara Guth también presenta un texto sustitutivo (el cual propone, entre otras cosas, disminuir la tarifa del impuesto a las ganancias de capital que contiene el texto base –reducirla del 15% al 5%). Este texto fue rechazado.

▪ Mociones de fondo aprobadas

En total la Comisión dictaminadora aprobó 11 mociones de fondo. No obstante se revirtió la moción número 30 vía revisión, por lo que finalmente, se aprobaron los siguientes 10 cambios de fondo al texto en discusión (texto sustitutivo):

Tabla 2. Mociones Aprobadas en la Comisión Dictaminadora

#	FIRMANTES	SESIÓN DE APROBACIÓN	CONTENIDO
7	Dip Sandra Pisk Dip Paulina Madrigal	Sesión Ordinaria #9, Lunes 2 de Abril del 2018	Para que se exonere a las empresas en Zona Franca tanto del pago del IVA sobre el bien exportado como del pago del IVA de los materiales, el transporte, el embalaje, etc.
28	Dip Ottón Solís	Sesión Ordinaria #10, Martes 3 de Abril del 2018	Para modificar el pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) en el caso de los salarios, agregando dos escalas tarifarias.
30 (*)	Dip Ottón Solís	Sesión Ordinaria #10, Martes 3 de Abril del 2018. Rechazada vía revisión.	Para que la cesantía que supere los 8 años sea sujeto del ISR. Incluye el cobro del 15% sobre los aportes del patrono en asociaciones solidaristas (sobre exceso de 8 años).
31	Dip Edgardo Araya	Sesión Ordinaria #10, Martes 3 de Abril del 2018.	Para evitar que se evada el pago de impuestos con compras o ventas simulados a precios que no son de mercado (propuesta sobre precios de transferencia).
49	Dip Ottón Solís	Sesión Ordinaria #10, Martes 3 de Abril del 2018	Para establecer un tope de 20 años al auxilio de cesantía.
51	Dip Ottón Solís Dip Sandra Pisk	Sesión Ordinaria #10, Martes 3 de Abril del 2018	Para que no se pague “discrecionalidad ni confidencialidad” en ninguna institución pública.
52	Dip Ottón Solís Dip Sandra Pisk	Sesión Ordinaria #10, Martes 3 de Abril del 2018	Para establecer un límite a todos los funcionarios de instituciones públicas que Sí operen en competencia.
54	Dip Ottón Solís Dip Sandra Pisk	Sesión Ordinaria #10, Martes 3 de Abril del 2018	Para regular el pago de dietas en Juntas Directivas de instituciones públicas y colocar un límite a este pago.
59	Dip Ottón Solís	Sesión Ordinaria #10, Martes 3 de Abril del 2018	Para establecer como techo al pago de anualidades el 1.94% en todas las instituciones públicas.
60	Dip Ottón Solís	Sesión Ordinaria #10, Martes 3 de Abril del 2018	Para establecer una contribución solidaria sobre las pensiones de los Expresidentes de la República.
81	Dip Ottón Solís Dip Sandra Pisk	Sesión Ordinaria #12, Miércoles 4 de Abril del 2018	Para que todo proyecto de ley deba contener una certificación de fuente de financiamiento.

MOCIONES PRESENTADAS POR LOS FIRMANTES DEL DICTAMEN

El Partido Frente Amplio presentó un total de 105 mociones de fondo con el propósito de realizar correcciones técnicas al proyecto, incorporar iniciativas progresivas o eliminar propuestas regresivas. Estas 105 mociones pueden agruparse en 48 grandes temas. A continuación se desglosan los temas abordados:

1. **Posibilitar a la Administración Tributaria levantar el secreto bancario a personas investigadas por posible defraudación al fisco.** Actualmente, si la información cubierta por secreto bancario la solicita una Administración foránea, en el marco de un Convenio de Intercambio de Información, el secreto bancario se levanta sin necesidad de autorización judicial. Mientras tanto, si la información la requiere nuestra propia Administración Tributaria, entonces se hace necesaria una autorización judicial, que implica perder valioso tiempo para evitar que se esconda riqueza producto de evasión. Nuestra propuesta consiste en igualar el procedimiento de levantamiento para nuestra Administración, igualándolo al procedimiento seguido ante solicitudes foráneas (es decir, se elimina necesidad de autorización judicial).
2. **Hacer más justa la retención que se aplica sobre ventas con tarjeta, por impuesto sobre ventas.** Actualmente, empresas con pocas ventas gravadas se ven obligadas a retener de más, y eso afecta su liquidez para funcionar. Propuesta mantiene el mecanismo de retención, pero establece más % diferenciados de retención, dependiendo de nivel de ventas gravadas del contribuyente. Actualmente solo hay tres % de retención (0%, 3% y 6%). Nuestra propuesta consiste en crear 9 % de retención diferenciando por proporción de ventas gravadas por parte del contribuyente.
3. **Crear un impuesto sobre ganancias extraordinarias obtenidas por los bancos con altas tasas de interés.** Proponemos que los bancos que obtengan ganancias por encima de la media y que ofrezcan tasas de interés superiores a la media, paguen una tarifa de impuesto sobre utilidades mayor (7,5 p.p. mayor).
4. **Bajar el monto de defraudación por el que aplican penas de cárcel a evasores.** Actualmente para que exista delito de defraudación fiscal, penado con cárcel, el defraudador debe evadir por un monto de 500 salarios base o más (213 millones). Además, el monto debe ser evadido en un solo año. Así, si un evasor incumple 200 millones un año y 200 más en el siguiente, no puede ser denunciado por defraudación fiscal en vía penal. Proponemos: a) que el umbral baje a 200 salarios base (85 millones); b) que el delito sea continuado, es decir, que se sume lo defraudado en varios años. En síntesis, proponemos que los grandes evasores vayan a la cárcel.
5. **Obligar a que todo pago de bienes inscritos ante el registro se haga por medio de transacción en alguna entidad financiera para que quede rastro.** Con la introducción en este Proyecto del impuesto a las ganancias de capital (medida positiva) urge evitar portillos a la evasión de este impuesto. La forma más eficiente de evitarlo es obligar a que toda compra-venta de bienes muebles o inmuebles inscritos ante el Registro Público deba realizarse por medio de transacción bancaria. Prohibiendo el pago con efectivo, se reduce la posibilidad de que se reporten montos falsos para pagar menos de impuestos, pues queda el comprobante de la transacción bancaria.

6. **Hacer que los bancos asuman el costo de la supervisión.** Actualmente los bancos, públicos y privados, solo pagan el 20% del costo total de la supervisión que se les ejerce para reducir riesgos. Esto genera al BCCR un costo que supera los 20 mil millones anuales. Y se convierte, básicamente, en un subsidio a la banca. Lo más común es que el costo de la supervisión lo paguen los supervisados, siendo que esa supervisión genera un beneficio para ellos, al reducir riesgos en el sistema. Ante esto, proponemos que la totalidad del costo de la supervisión sea pagado por los propios bancos.
7. **Aumentar el impuesto sobre propiedad de vehículos con valores superiores a 10 millones de colones.** Se mantienen las mismas tarifas de impuesto sobre la propiedad de vehículos de valores menores a 10 millones de colones, y se crean nuevas tarifas superiores y progresivas solamente para vehículos de valores superiores a los 10 millones de colones.
8. **Crear impuesto extraordinario de 12 colones sobre bebidas alcohólicas.** Se propone crear un impuesto semejante al creado en 2002 de forma temporal en la Ley de Contingencia Fiscal.
9. **Aumentar, temporalmente, la tarifa de impuesto sobre utilidades,** de 30% a 36%, solamente a los grandes contribuyentes (empresas que tributan 250 millones o más, o con renta bruta de 40 mil millones o más, o con activos de 40 mil millones o más, que corresponde aproximadamente las 400 empresas más grandes del país). La tarifa se reduciría a partir del tercer año de vigencia de la ley, un punto porcentual por año, hasta alcanzar una tarifa de 32%. En primer año, esta medida aumentaría los ingresos en más de 172 mil millones de colones. En 2002, con Ley de Contingencia Fiscal, se aplicó una medida semejante, aunque en nuestra propuesta se limita el aumento impositivo a solamente grandes contribuyentes (mega empresas).
10. **Eliminar los privilegios tributarios para los rendimientos de los fondos de inversión.** Se eliminan tarifas "especiales" asignadas a rendimientos de fondos de inversión. Se aumenta impuesto sobre rendimientos de fondos de inversión de un 5% a un 12%.
11. **Prohibir a todos los altos jerarcas tener negocios en paraísos fiscales.** Proponemos prohibir a toda la alta jerarquía del Sector Público tener inversiones, cuentas en bancos, participaciones o acciones, en sociedades domiciliadas en paraísos fiscales (jurisdicciones con bajo impuesto sobre la renta o sin acuerdo de intercambio de información con nuestro país).
12. **Congelar los salarios de toda la alta jerarquía del Sector Público y de funcionarios con remuneraciones superiores a 5 millones, por dos años.** Congelamiento se aplica sobre remuneración total.
13. **Congelar los montos de las dietas pagadas a miembros de juntas directivas de entidades públicas, por dos años.**
14. **Se aumenta temporalmente (2 años) impuesto selectivo sobre cigarrillos.** Aumento temporal de tarifa actual de 95% a un 100%.
15. **Aumentar temporalmente (2 años) impuesto sobre dividendos** en 1,5 p.p. Proponemos replicar medida semejante a la tomada en 2002 con Ley de Contingencia Fiscal.
16. **Aumentar temporalmente impuestos sobre remesas.** Aumento por dos años. Incluye varias tarifas distintas, que se aumentan cada una en un 10%: de 15% a 16,5%; de 8,5% a 9,25%; de 20% a 22%, de 50% a 55%.

17. **Crear contribución especial sobre pensiones de lujo del Poder Judicial.** Proponemos crear un tributo sobre las pensiones de lujo del PJ, para así recortar esas pensiones y aportar a estabilizar el fondo, fondo que de entrar en crisis recaería sobre Gobierno Central la obligación de cumplir con pensionados.
18. **Prohibir que se otorguen y mantengan exoneraciones** a personas físicas o jurídicas que no están al día con el fisco o con la CCSS.
19. **Gravar las grandes herencias de lujo** (herencias de más de 319 millones). Proponemos que donaciones o herencias de lujo paguen impuesto sobre la renta.
20. **Obligar a bancos a exigir declaración de impuesto sobre la renta a clientes que solicitan crédito, y reportar a SUGEF si cliente presenta documentos que demuestran ingresos diferentes a los declarados ante Hacienda.** Para obtener créditos los clientes están interesados en demostrar la fortaleza económica de sus empresas. Ante esto, un cliente que evade impuestos podría presentar ante banco datos que demuestran fortaleza, mientras declara ingresos bajos a Hacienda para evadir impuestos. Proponemos que los bancos soliciten la información y la crucen para alertar si hay diferencias.
21. **Establecer posibilidad de levantar velo corporativo ante usos fraudulentos de ese velo.** Evasores utilizan el velo para dejar sociedades cascarón, sin patrimonio, y no hay forma de hacer responsables a las personas físicas que están detrás de esas sociedades. Proponemos que ese velo se levante cuando sociedades sean utilizadas en fraude de ley, como un recurso para violar la ley o el orden público o para frustrar derechos de terceros.
22. **Bajar impuesto sobre salarios pequeños y subirlo para altos salarios.** Proponemos una nueva escala tarifaria para el impuesto sobre salarios, reduciendo el impuestos sobre salarios bajos (se mantiene mínimo exento actual, y se baja de 10% a 8% imp. a salarios de entre 792 mil y 1,1 millones). Además, se proponen tarifas mayores (escalonadas) para salarios por encima de 2,1 millones.
23. **Bajar el impuesto sobre la renta de micro-empresas.** Proponemos que se establezca una tarifa menor a la actual (pasar de 10% a 5%) en el impuesto sobre utilidades de micro-empresas (ingresos anuales brutos menores a 24 millones).
24. Proponemos eliminar el impuesto a los libros que propone el proyecto, e ir más allá: **eliminar todos los impuestos sobre los libros.** Actualmente sobre los libros pesa solo un impuesto sobre libros importados (derecho arancelario de importación, con tarifa de 1%). Proponemos eliminar el impuesto de 4% sobre libros que propone el Proyecto 20.580 y, además, eliminar el DAI que grava libros importados.
25. **Proponemos que los bancos paguen una contribución especial temporal para financiar la educación pública.** Proponemos que los bancos paguen un 5% de sus utilidades netas (después de impuestos), para financiar la educación pública. Ya antes los bancos pagaron una contribución semejante para alimentar el FIDAGRO.
26. **Subir impuesto pagado por bancos extranjeros que prestan dinero a bancos nacionales.** Con la reforma en 2014 al SBD se creó el impuesto a la banca de maletín. EN general la tarifa se estableció en un 15%, pero en la discusión y en medio de presiones, se terminó definiendo una tarifa reducida (5,5%) para los intereses que ganan bancos foráneos por préstamos que hacen a nuestra banca. Proponemos que esa tarifa se suba igualándola a la tarifa estándar.
27. **Hacer que el BCCR tenga que interesarse en la generación de empleo.** Actualmente la Ley Orgánica del BCCR dispone como objetivo subsidiario del Banco el velar por la plena ocupación de los recursos productivos, es decir, el

- empleo. Esto provoca que las decisiones del BCCR solo se orienten a bajar la inflación tanto como le es posible, mientras deja de lado poner metas de empleo para su política monetaria. Una reforma fiscal sin reactivación económica es infértil, y más bien puede generar una profundización de la crisis fiscal. Por esa razón proponemos que la plena ocupación de los recursos pase a ocupar importancia central en los objetivos del BCCR, sin eliminar de esos objetivos centrales el cuidado de la estabilidad de la moneda (inflación).
28. **Hacer que las declaraciones patrimoniales y los intereses empresariales de todos los altos jerarcas del Sector Público se hagan absolutamente públicos.** Proponemos que del “registro de accionistas” se tome la información respectiva a altos jerarcas y familiares (hasta tercer grado), y que para estas personas se haga público en cuáles sociedades tienen control. Esto es importante para evitar conflictos de interés y combatir la corrupción del uso de puestos de jerarquía para beneficiar negocios privados. Además, proponemos que las declaraciones patrimoniales que ya hacen anualmente todos los altos mandos del Sector Público se hagan públicas (actualmente son confidenciales).
 29. **Quitar la exoneración al alquiler por parte de organizaciones religiosas y, al mismo tiempo, crear exoneración para alquiler de locales comerciales por parte de micro, pequeñas y medianas empresas.** Con el paso al IVA se gravan los alquileres. El texto del proyecto exonera viviendas (para alquileres de menos de 426 mil colones mensuales), y alquileres pagados por organizaciones religiosas. Proponemos: a) eliminar la exoneración para organizaciones religiosas; y b) que los alquileres de locales o tierras productivas por parte de Pymes o Pympas, por menos de 640 mil colones mensuales, queden exonerados.
 30. **Medicinas sin impuestos.** El Proyecto de Ley elimina la exención que existe actualmente del impuesto de ventas sobre medicinas. Proponemos mantener esa exención.
 31. **Salud privada sin impuestos.** El Proyecto de Ley propone gravar con un 4% los servicios de salud privada. Proponemos eliminar ese impuesto.
 32. **Educación privada sin impuestos.** El Proyecto de Ley propone gravar con un 4% los servicios de educación privada. Proponemos eliminar ese impuesto.
 33. **No aumentar impuesto sobre excedentes distribuidos por Asociaciones Solidaristas o Cooperativas.** El Proyecto pretende subir de 5% a 8% el impuesto sobre excedentes distribuidos por Solidaristas o Cooperativas. Nos oponemos a ese aumento que pesaría sobre los ingresos de miles de personas trabajadoras. Proponemos mantener la tarifa.
 34. **Congelar pensiones de lujo y salarios de lujo** si la deuda supera el 60% del PIB, pero no congelar salarios y pensiones pequeñas. El Proyecto propone que si la deuda supera el 60% se congelen nominalmente todos los salarios y las pensiones, incluidos los salarios y las pensiones bajas. Proponemos que congelamiento solo aplique a grandes salarios y pensiones del Sector Público (salarios y pensiones de más 2,5 millones aproximadamente).
 35. **Suspender la aplicación de la regla fiscal si el desempleo es alto.** Hacer que el Estado tenga que aplicar grandes recortes mientras la economía nacional va mal solo produce una espiral de desaceleración económica. Proponemos que la regla fiscal se suspenda si el desempleo sube por encima del promedio de los últimos 10 años.

36. **Impedir que la regla fiscal sirva de justificación para debilitar a inversión social.** Proponemos que la regla fiscal no aplique para menoscabar derechos fundamentales restringir su alcance o negar su protección efectiva, o para erosionar el alcance y efectividad de los programas sociales.
37. **Parar las pensiones de lujo de Ex Presidentes de la República.** Proponemos la creación de un tributo sobre las pensiones de lujo de Ex Presidentes, para recortar las otorgadas y, además, reducir las pensiones que se otorguen en el futuro y que solo se otorguen a Ex Presidentes que no posean ingresos de otras fuentes.
38. **Crear un impuesto verde a envases plásticos no retornables y envases tetrabrick.** Proponemos crear un impuesto de c10 sobre envases tetrabrick y de c7 sobre envases de plástico. Los recursos recaudados por este impuesto se destinarán a financiar nuestro Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
39. **Hacer que las empresas en Zona Franca paguen una contribución anual para financiar emprendimientos rurales mediante el Sistema de Banca para el Desarrollo.** La contribución sería de aproximadamente 9 millones de colones anuales. Permitiría financiar más de 500 emprendimientos por año.
40. **Reducir el financiamiento de los Partidos para las próximas elecciones municipales y nacionales.** Proponemos que el gasto en las campañas políticas de 2022 y 2024 se reduzca de un 0,19% del PIB a un 0,09% del PIB. Para las municipales de 2020 ya se aplicó reducción.
41. **Eliminar las sociedades de mera tenencia.** Proponemos que en adelante todas las sociedades mercantiles estén obligadas a inscribirse ante el Ministerio de Hacienda. En la actualidad hay cientos de miles de sociedades de papel, que no están obligadas a inscribirse ante Hacienda, lo que posibilita generar entramados para evadir impuestos y ocultar patrimonios.
42. **Cerrar el portillo a quienes eluden el impuesto sobre dividendos usando sociedades de papel.** Existe una exoneración del impuesto sobre dividendos cuando los dividendos son trasladados a una sociedad de capital costarricense. Esta es una exoneración que busca que los dividendos se re-inviertan para generar crecimiento económico. El problema es que hay personas que crean una sociedad de papel (sin actividad comercial) para pasar los dividendos a esa sociedad y “saltarse” el pago del impuesto sobre dividendos. Proponemos que las sociedades que perciben los dividendos exonerados deban demostrar que son una empresa real.
43. Incluir una **norma de subcapitalización** de acuerdo con los estándares internacionales, para evitar la evasión a través de la declaración de gastos por intereses ficticios.
44. Incluir en nuestro Impuesto sobre la Renta el **principio de libre competencia** para evitar que entre empresas del mismo Grupo Económico se realicen ventas a precios que no corresponden a los de mercado para inflar gastos o reducir ingresos.
45. **Hacer ilegal la elusión fiscal.** Proponemos incluir una norma anti-elusiva general en nuestra legislación, siguiendo la propuesta del Código Modelo del CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). Esta norma establecerá que toda acción artificiosa que simplemente persiga reducir el pago de impuestos, se considera ilegal.
46. **Crear un impuesto sobre comida chatarra (alimentos ultraprocesados) para financiar el IVM.** Utilizando definiciones de la FAO se determinan los alimentos

- ultraprocesados (que tienen negativas consecuencias sobre la salud humana) y se gravan con un impuesto de c1,5 por cada 5 gramos.
47. **Apoyamos poner un tope a las remuneraciones de altos jerarcas.** Proponemos varias mejoras técnicas para la determinación del tope.
 48. **Hacer que el IVA se devuelva a todas las personas en condición de pobreza.** Proponemos utilizar el mecanismo de IVA personalizado que ha generado el apoyo del BID, para que el IVA promedio pagado por personas en condición de pobreza les sea devuelto mensualmente como un transferencia. Esto permitirá reducir el carácter regresivo del IVA.

PROCEDIMIENTO 208 bis Y GUILLOTINA

El 28 de Febrero del 2018 se aprobó en el Plenario la Moción de Orden para establecer un procedimiento de vía rápida al proyecto en análisis (en apego al artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa). Según el inciso b del apartado “I Disposiciones Generales” de esta moción:

“Esta Comisión tendrá un plazo de hasta tres semanas calendario a partir de su instalación, excluyendo los periodos de receso autorizados por el Plenario Legislativo para rendir los respectivos dictámenes. Vencido el plazo de la comisión, se tendrán por desechadas todas las mociones pendientes, y en la sesión inmediata siguiente, se someterá a votación el texto actualizado sin discusión.”²

Por lo tanto, el lunes 09 de Abril le fue aplicada la “guillotina” a las mociones que aún no habían sido votadas, es decir, fueron desechadas sin que las Diputaciones proponentes pudieran defenderlas o votarlas. De esta forma, las mociones 1 a 120 fueron votadas durante las sesiones de la Comisión mientras que las mociones 121 a 1283 fueron desechadas sin ser sometidas a votación.

Tal y como se ha señalado en apartados previos, los firmantes presentaron un total de 105 mociones de fondo, de las que fueron rechazadas 104 (que constituyen las propuestas del Frente Amplio en materia fiscal y sobre las cuales se insistirá). De las 105 mociones, 56 fueron discutidas y votadas en la Comisión mientras que 49 fueron desechadas sin ni siquiera ser sometidas a votación.

El siguiente cuadro muestra las mociones presentadas por el Frente Amplio que sí fueron sometidas a votación en la Comisión.

² Consultar en:
<http://www.asamblea.go.cr/glcp/Mociones%20208%20bis/MOCI%C3%93N%20208%20BIS%20EXP.%2020.580%20APROBADA%2028-2-2018.pdf>

Tabla 3. Mociones del Frente Amplio sometidas a votación en la Comisión

#	CONTENIDO	Estado
6	Excluye a los libros, con independencia de su formato, del pago del IVA.	Rechazada
11	Incluye el mecanismo de devolución del IVA a los hogares más pobres. Para evitar que el sistema sea caro y al final gaste más de lo que se recauda, limitamos la devolución exclusivamente a los hogares que se encuentren en condición de pobreza.	Rechazada
15	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.327) para la transparencia de las sociedades inactiva ya que para efectos tributarios es necesario considerar que toda persona jurídica de este tipo tiene actividad lucrativa y por lo tanto debe cumplir con los deberes formales y materiales que la normativa costarricense establece.	Rechazada
19	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.436) con el fin de incluir una norma de subcapitalización, mediante el establecimiento de un monto máximo a deducir por concepto de intereses, que se define en función de variables como el patrimonio empresarial o el ingreso antes de impuestos, depreciaciones, amortizaciones y gastos. Esta regla deberá seguir plenamente las recomendaciones incorporadas en BEPS.	Rechazada
22	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.436) con el objetivo de cerrar portillos para la elusión vía dividendos trasladados a sociedades de papel.	
31	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.436) con el fin de reformar el Artículo 18 bis de la Ley vigente del Impuesto Sobre la Renta, de tal forma que el beneficio tributario de la exoneración del impuesto sobre dividendos que se aplica cuando se trasladan dividendos a sociedades de capital costarricense, solo pueda percibirse en el tanto se cumpla con el requisito de demostrar que el perceptor de los dividendos es una persona jurídica que realmente desarrolle una actividad económica en el país y utilice los recursos percibidos en su desarrollo o en la generación de una nueva actividad.	Aprobada
38	Se establece la definición de “operar en competencia”, “remuneración total” y “jerarcas” con el fin de evitar ambigüedades en la interpretación.	Rechazada
45	Esta moción propone que el límite establecido sea resultado de la proporción existente entre el salario máximo establecido en la escala de sueldos que emite la Dirección General del Servicio Civil y el salario base de la categoría “Oficinista de Servicio Civil 1”, extrapolándose a la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República. Es decir, proponemos que el criterio sea extrapolar la proporción existente en el Poder Ejecutivo al resto del Gobierno Central.	Rechazada
46	El límite a la remuneración de los altos jerarcas de las instituciones, órganos y entes que sí operen en competencia no define lo que entiende por “operar en competencia” por lo que se incluye una referencia a la definición propuesta con el fin de evitar ambigüedades.	Rechazada
47	Exige que las instituciones que sí operan en competencia presenten estudio técnico exclusivamente para la remuneración de sus jerarcas.	Rechazada
64	El texto en discusión exime del ámbito de cobertura de la regla fiscal “toda empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia”. Esto tiene sentido pues el proyecto tiene por objetivo disminuir el déficit fiscal del Gobierno Central y las empresas públicas abiertas a competencia no forman parte del Gobierno Central. No obstante, el artículo propone que esta excepción deje de aplicar cuando la empresa “solicite un rescate financiero al Poder Ejecutivo o cuando su coeficiente deuda sobre activos sea superior al 50%.” Esto no ayuda a solventar el déficit fiscal, más aún, puede implicar consecuencias profundamente negativas para nuestras empresas públicas. La moción elimina esta deficiencia.	Rechazada
65	Modifica el inciso d) del Artículo 12 de la Reforma fiscal. Esto es, modifica el cuarto escenario de la regla para que el recorte aplique exclusivamente al gasto corriente y no al gasto total (el cual incluiría gasto en capital).	Rechazada
66	Elimina un límite que carece de sentido. El objetivo del proyecto de ley es disminuir el déficit fiscal y por lo tanto, no tiene sentido limitar el crecimiento del gasto en los períodos de prosperidad medidos vía crecimiento del PIB real.	Rechazada
67	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de este artículo implique de alguna forma erosionar los programas sociales o servir de excusa para menoscabar derechos fundamentales.	Rechazada
68	Se modifican las medidas extraordinarias de la regla fiscal contenida en el texto en discusión para que en vez de congelar salarios y pensiones de los sectores populares, se congelen los salarios y las pensiones DE LUJO de todos aquellos jerarcas y funcionarios que superen el	Rechazada

	monto de pensión de 10 veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública.	
69	Elimina las medidas transitorias de la regla fiscal por constituir medidas regresivas que afectan a las clases populares.	Rechazada
70	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas sociales y la inversión pública.	Rechazada
71	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia de apoyo al sector productivo nacional.	Rechazada
72	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia de infraestructura.	Rechazada
73	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia de seguridad ciudadana.	Rechazada
74	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia de deporte y recreación.	Rechazada
75	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia de erradicación de la pobreza	Rechazada
76	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia de vivienda.	Rechazada
77	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia de salud pública.	Rechazada
78	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia ambiental.	Rechazada
79	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia educativa.	Rechazada
80	Esta moción propone un párrafo cláusula en el artículo de medidas extraordinarias de la regla fiscal con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de los programas en materia educativa, ambiental, salud pública, vivienda, erradicación de la pobreza, deporte y recreación, seguridad ciudadana, infraestructura, apoyo al sector productivo nacional o cualquier programa social.	Rechazada
82	Se incluye como cláusula de escape en la Regla Fiscal el caso en el cual la tasa de desempleo abierto supera el promedio de los últimos 10 años y se modifica la definición de recesión para que se aplique como cláusula de escape los casos en los que las proyecciones de crecimiento económico sean inferiores al 3%. Se adiciona la restitución gradual de la regla se hará durante un plazo de al menos 3 años.	Rechazada
83	Se incluye como cláusula de escape en la Regla Fiscal el caso en el cual la tasa de desempleo abierto supera el promedio de los últimos 10 años. Se adiciona la restitución gradual de la regla se hará durante un plazo de al menos 3 años.	Rechazada
84	Se incluye como cláusula de escape en la Regla Fiscal el caso en el cual la tasa de desempleo abierto supera el promedio de los últimos 10 años.	Rechazada
85	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma erosionar los programas sociales o servir de excusa para menoscabar derechos fundamentales.	Rechazada
86	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia educativa, ambiental, salud pública, vivienda, erradicación de la pobreza, deporte y recreación, seguridad ciudadana, infraestructura, apoyo al sector productivo nacional o cualquier programa social.	Rechazada
87	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley	Rechazada

	implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia educativa.	
88	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia ambiental.	Rechazada
89	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia de salud pública.	Rechazada
90	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia vivienda.	Rechazada
91	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia de erradicación de la pobreza.	Rechazada
92	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia de deporte y recreación.	Rechazada
93	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia de seguridad ciudadana.	Rechazada
94	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia de infraestructura.	Rechazada
95	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de programas en materia de apoyo al sector productivo nacional.	Rechazada
96	Incorpora un artículo nuevo (artículo 22 bis) con el fin de evitar que la aplicación de esta ley implique de alguna forma eliminar, recortar o erosionar el presupuesto de cualquier programa social.	Rechazada
97	Se reforma el Sistema de Banca para el Desarrollo para asegurar que las entidades financieras que colocan directamente los recursos del SBD en el mercado deban destinar no menos del 30% de los fondos con los que dispongan del SBD, al apoyo directo de iniciativas de jóvenes y mujeres.	Rechazada
98	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.268) para generar una nueva fuente de ingresos en el Sistema de Banca de Desarrollo que puedan ser destinados en fomentar, promocionar e incentivar la creación, la reactivación y el desarrollo de emprendimientos rurales, mediante modelos de capital semilla y capital de riesgo.	Rechazada
99	Unión de las iniciativas contempladas en mociones del FA previas: - Se reforma el Sistema de Banca para el Desarrollo para asegurar que las entidades financieras que colocan directamente los recursos del SBD en el mercado deban destinar no menos del 30% de los fondos con los que dispongan del SBD, al apoyo directo de iniciativas de jóvenes y mujeres. - Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.268) para generar una nueva fuente de ingresos en el Sistema de Banca de Desarrollo que puedan ser destinados en fomentar, promocionar e incentivar la creación, la reactivación y el desarrollo de emprendimientos rurales, mediante modelos de capital semilla y capital de riesgo.	Rechazada
100	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.365) para desincentivar el consumo de alimentos ultraprocesados y fortalecer el IVM de la CCSS.	Rechazada
101	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.150) para crear una contribución especial sobre el Régimen de Pensiones de los Expresidentes de la República. Las pensiones de lujo de este régimen cuyas prestaciones mensuales superen el monto equivalente a 2 veces el ingreso mensual total promedio de los hogares costarricenses en el año anterior, contribuirán con un 75% sobre el exceso del monto equivalente a dos veces el ingreso mensual total promedio de los hogares costarricenses en el año anterior.	Rechazada
102	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.078) de Impuesto Verde. Este impuesto busca incentivar al reciclaje de envases plásticos no retornables y empaques de	Rechazada

	bebida tetrabrik para la protección de la vida silvestre. Incluye una tarifa menor para MIPYMES, se exonera del pago del impuesto a productos lácteos y medicamentos y para aquellas empresas que reciclen podrán acreditar un monto equivalente al impuesto, es decir, su carga tributaria neta disminuirá.	
103	Es la misma iniciativa de la moción 102 pero estableciendo como destino específico el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Financiar estos programas con recursos frescos aliviana la carga del Gobierno Central. La iniciativa es el Impuesto Verde presentado por el FA (Expediente 20.078). Este impuesto busca incentivar al reciclaje de envases plásticos no retornables y empaques de bebida tetrabrik para la protección de la vida silvestre. Incluye una tarifa menor para MIPYMES, se exonera del pago del impuesto a productos lácteos y medicamentos y para aquellas empresas que reciclen podrán acreditar un monto equivalente al impuesto, es decir, su carga tributaria neta disminuirá.	Rechazada
104	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.326) de cláusula anti elusiva en general Desincentiva los incumplimientos de obligaciones tributarias causados por la ejecución de actos o negocios con una finalidad distinta a la prevista, o sin otra justificación que la de conseguir rebajar la tributación de quien los realiza.	Rechazada
105	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.437) para desincentivar la participación de los servidores públicos en paraísos fiscales. Es urgente que nuestra legislación garantice que ningún funcionario público de alto rango realice negocios con estructuras jurídicas residentes en paraísos fiscales, pues el uso de estas jurisdicciones está íntimamente relacionado con la defraudación fiscal, la legitimación de capitales y otros ilícitos según lo ha indicado el Grupo de Acción Financiera Internacional.	Rechazada
106	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.150) para que los montos de pensión otorgados en el Régimen de Pensiones de los Expresidentes de la República no sean pensiones abusivas y de lujo. Así los expresidentes de la República que hubiesen sido electos constitucionalmente, tendrán derecho a disfrutar de una pensión mensual igual a 2 veces el ingreso mensual total promedio de los hogares costarricenses en el año anterior, a partir del mes inmediato siguiente a la finalización del período presidencial correspondiente.	Rechazada
107	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.150) para evitar que los sujetos acogidos al Régimen de Pensiones de los Expresidentes de la República gocen de una pensión por ex presidencia si ya recibe otros ingresos suficientes.	Rechazada
108	Se adiciona al proyecto una iniciativa del Frente Amplio (Expediente 20.478) para limitar el gasto estatal en las campañas políticas.	Rechazada
109	El Rige del texto base y del texto sustitutivo tiene una deficiencia técnica: no se hace un rige para una disposición transitoria, es confuso y no recomendable. Por lo que la moción aquí presentada elimina esta confusión.	Rechazada

RECOMENDACIONES

El déficit fiscal en Costa Rica es un problema que ciertamente debe ser resuelto. Las proyecciones del Ministerio de Hacienda anuncian una deuda creciente y un déficit insostenible en el mediano plazo. La pregunta es, ¿sobre quienes debe recaer el pago de este déficit fiscal? Para los firmantes del presente dictamen el déficit fiscal debe ser pagado por los evasores fiscales que defraudan al Estado y por las grandes riquezas según su capacidad contributiva. Una reforma fiscal responsable en nuestro país debe ser progresiva y solidaria.

El texto en análisis del proyecto de ley en discusión tiene grandes carencias en materia de progresividad tributaria. Habiendo tantas iniciativas recomendadas en el Informe Final de la Comisión que investigó los casos de los “Papeles de Panamá” y con tantas propuestas progresistas sobre la mesa de discusión (ver tabla de mociones presentadas por el Frente Amplio en esta Comisión), ¿Por qué esta reforma fiscal focaliza sus esfuerzos en recortar mayoritariamente el gasto público y no en combatir de manera integral el fraude fiscal? La propuesta contenida en el texto en discusión es principalmente regresiva.

Por las razones anteriores, **los firmantes de este informe recomendamos modificar el contenido del texto base de la LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, Expediente 20.580, incorporando los cambios sugeridos en este Dictamen.**

DADO A LOS DOCE DIAS DEL MES DE ABRIL DEL DOS MIL DIECIOCHO, FIRMAN LOS DIPUTADOS

***EDGARDO ARAYA SIBAJA
DIPUTADO***