ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

LEY DE ATENCIÓN A LOS ARRENDATARIOS Y ARRENDADORES DE LOCALES COMERCIALES, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N.º 9830, LEY DE ALIVIO FISCAL ANTE EL COVID-19

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA
19 DE AGOSTO DE 2020

EXPEDIENTE N.º 22.045

DIPUTACIONES:
PAOLA VEGA
RAMÓN CARRANZA

TERCERA LEGISLATURA
(Del 1° de mayo de 2020 al 30 de abril de 2021)

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 1° de agosto de 2020 al 31 de agosto de 2020)

COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS ECONÓMICOS

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

LEY DE ATENCIÓN A LOS ARRENDATARIOS Y ARRENDADORES DE LOCALES COMERCIALES, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N.º 9830, LEY DE ALIVIO FISCAL ANTE EL COVID-19

Expediente N.º 22.045

La Diputada y el Diputado que suscriben, integrantes de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, rendimos un **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA** del Proyecto de Ley tramitado bajo el **EXPEDIENTE N.º 22.045**, **LEY DE ATENCIÓN A LOS ARRENDATARIOS Y ARRENDADORES DE LOCALES COMERCIALES, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N.º 9830, LEY DE ALIVIO FISCAL ANTE EL COVID-19,** presentado a la corriente legislativa por el diputado Roberto Thompson Chacón, el 18 de junio de 2020 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 157, Alcance 161 de 30 de junio de 2020, basados en las siguientes consideraciones:

I.- OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY:

El **EXPEDIENTE N.º 22.045**, **LEY DE ATENCIÓN A LOS ARRENDATARIOS Y ARRENDADORES DE LOCALES COMERCIALES, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N.º 9830, LEY DE ALIVIO FISCAL ANTE EL COVID-19**, tiene como objetivo según la exposición de motivos del texto base, extender la exoneración del Impuesto al Valor Agregado en arrendamientos comerciales aprobada en el Artículo 6 de la Ley de Alivio Fiscal ante el Covid-19, Ley N.º 9830 de 19 de marzo de 2020, **para los meses de julio, agosto y setiembre de 2020**, con el fin de permitirle a los arrendatarios y arrendadores posibilitar la recuperación económica.

Esta disposición de igual forma que la Ley N.° 9830 se podrá aplicar a quienes estén inscritos en el Registro Único Tributario de la Dirección General de Tributación, en el Régimen General o el Régimen Especial Agropecuario.

Posteriormente, durante la sesión del 11 de agosto del 2020 los diputados extendieron la aplicación del expediente 22045 hasta por el mes de diciembre del 2020. No obstante, no se precisan datos respecto a los efectos y sus consecuencias ni se realiza una valoración del costo marginal de la aplicación de esta propuesta de ley.

II.- TRÁMITE DEL PROYECTO

El expediente n° 22.045 se sometió al siguiente trámite legislativo:

- Se presentó el 18 de junio del 2020.
- Publicado en El Diario Oficial La Gaceta N.º 157, Alcance 161 de 30 de junio de 2020.
- Asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos el 14 de julio.
- Ingreso al Orden del Día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos el 24 de julio.
- Informe de Servicios Técnicos **AL-DEST- IJU -199-2020** presentado el 10 de agosto del 2020**.**
- En la sesión N°10 del 11 de agosto del 2020 se aprobó el Informe de Subcomisión, el cual recomendaba el dictamen afirmativo del proyecto de ley, una moción de fondo N.° 1 para corregir “Artículo 1” por “Artículo Único” y una moción de consulta del expediente. Presentaron y aprobaron una moción de fondo N.° 2 para ampliar la aplicación del proyecto se exoneren los meses de “setiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2020”.
- En la sesión N°10 del 11 de agosto del 2020 se Dictamina Afirmativamente por Mayoría.

- **Al 19 de agosto no se envían las consultas porque el dictamen no ha sido suscrito por los legisladores.**

III.- INFORME SERVICIOS TÉCNICOS AL-DEST- IJU -199-2020

El Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos presenta un Informe de Proyecto de Ley con el consecutivo **AL-DEST- IJU -199-2020.** El Informe tal y como consta en el Sistema Interno Legislativo (SIL) fue publicado el 10 de agosto del 2020. Tal informe resulta insípido de acuerdo con la importancia del contenido que amerita para la toma de decisiones y por la trascendencia del proyecto de ley.

El Informe carece de un análisis económico que resulta sustancial para valorar las consecuencias que generaría al Estado dejar de percibir ingresos por concepto del Impuesto de Valor Agregado en alquileres comerciales debido al tiempo de aplicación. Resulta vital para las y los diputados que suscriben este Dictamen, conocer el impacto de esta iniciativa y cuál es, en términos cuantitativos, el valor social del proyecto. El Legislador carece de datos e información suficiente para una responsable toma de decisiones.

Es necesario destacar que el Informe realiza una valoración jurídica sobre algunas implicaciones. Por ejemplo, de convertirse este proyecto en Ley de la República, existe la consideración de generarse un efecto retroactivo en favor de los obligados y en perjuicio del fisco, de acuerdo con la "prohibición de efecto retroactivo que contiene el artículo 34 de la Constitución Política[1], es una garantía de no afectación de derechos o situaciones jurídicas consolidadas, o sea, se prohíbe el efecto retroactivo solo en perjuicio, pero se permite si tiene un efecto favorecedor o más

[1] Constitución Política: *"Artículo 34.- A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas."*

beneficioso; por lo que nada obsta para otorgar un efecto retroactivo sobre los meses indicados en el texto del artículo."

Por otra parte, con respecto a elementos del procedimiento legislativo, el informe desataca lo siguiente:

1. La norma no tiene ningún problema jurídico y su aprobación o no es un asunto discrecional de política tributaria.
2. **Votación.** Este proyecto puede ser aprobado por la mayoría absoluta de los presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.
3. **Delegación.** Este proyecto NO puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena por contener materia tributaria, un tema expresamente excluido de la potestad de delegación según establece el artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política. En consecuencia, deberá ser conocido y votado necesariamente en el Plenario Legislativo.
4. **Consultas Preceptivas***.* No tiene consultas obligatorias
5. **Consultas Facultativas.** Se recomienda consultarlo con la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda.

IV. CONTEXTO

4.1 CONSIDERACIONES DE LA LEY NO 9830, DE 19 DE MARZO DE 2020, "LEY DE ALIVIO FISCAL ANTE EL COVID-19"

La Ley N.º 9830 se presentó en el marco del Decreto Ejecutivo No 42.227 - MP – S, del 16 de marzo 2020 "*Declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19*". Este instrumento de política fiscal pretendía amortiguar los efectos económicos que se presentaron por las diversas medidas de confinamiento, cierre de fronteras e incertidumbre generalizada para hacerle frente a la pandemia provocada por el COVID-19. La intención del Poder Ejecutivo era aplicarla de manera transitoria por tres meses, igual los legisladores

comprendieron y compartieron sus propósitos durante la discusión del proyecto en la Asamblea Legislativa.

El Expediente 21845 “Alivio Fiscal Ante el Covid-19” presentado por el Poder Ejecutivo el 16 de marzo del 2020, tuvo una vigencia de tres meses mediante un paquete de exoneraciones fiscales para responder a las condiciones extraordinarias provocadas por la pandemia y aliviar las presiones de la economía nacional. No obstante, este periodo enfrentó una serie de valoraciones críticas ampliamente conocidas por los riesgos fiscales que el país estaba tomando.

La propuesta del expediente 22045 ignora las condiciones endógenas y exógenas en las volatilidades de los factores económicos y, en consecuencia, las repercusiones fiscales de incrementar el gasto tributario reconociendo los riesgos marginales.

4.2 ELEVADO GASTO TRIBUTARIO

El Gasto Tributario según la Contraloría General de la República se refiere a “Las exenciones son instrumentos de política fiscal, establecidas por mandato de ley, que **dispensan del pago de tributos a algunas actividades** en las cuales se ha producido el hecho generador del tributo. **Constituyen en sí, un privilegio, establecido legalmente**, que goza el contribuyente y por el cual está autorizado para dejar de pagar parcial o completamente un determinado tributo. A través de ellas, el Estado interviene en la economía a efecto de estimular el desarrollo productivo y comercial de ciertos sectores sensibles para el crecimiento económico social”.

Es menester destacar que datos de la Contraloría General de la República y, paralelamente, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa desde el año 2012 y hasta la fecha ha venido impulsando un estudio

llamado “Exoneraciones: leyes actualizadas” sistematizando desde el año 1950. Han realizado diversas valoraciones sobre el impacto y cuantificación de las exoneraciones fiscales. Este esfuerzo se hace en conjunto con el Estado de la Nación y se publica en el vigésimo informe. Entre los hallazgos se distinguen los siguientes:

A) Para el 2018 las exoneraciones representaron 1.4 billones de colones, que beneficiaron en su mayoría el consumo interno, zonas francas, importaciones, combustibles y el salario escolar. (informe Contraloría General de la República)
B) 5.57% del Producto Interno Bruto (PIB) representaron las exoneraciones en el país. En una balanza se podría comparar con los datos suministrados por el Banco Mundial sobre las estimaciones de evasión y elusión fiscal en el país.
C) La mayoría de las exoneraciones surgen por iniciativas parlamentarias (61%), de acuerdo con un estudio base de junio 2014 del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.
D) Las leyes que exoneran son dispersas y aisladas.
E) Hay un mínimo control y seguimiento con que se ha legislado.
F) No existen estándares, ni mecanismos de compensación, cuando se aprueba una exoneración.
G) Durante muchas décadas Costa Rica ha venido generando un entramado de exoneraciones sobre el cual se han generado una serie de distorsiones. Por años nunca se logró poner foco o atención a las exoneraciones, lo cual había impedido dimensionar sus impactos negativos en sectores vulnerables (al no contar con esos recursos para programas esenciales), el beneficio generado en sectores con injerencias económicas y políticas y el debilitamiento a las finanzas públicas (incidencia en la recaudación y asumir vía endeudamiento recursos). Se contabilizan **un total de más de 1.200 disposiciones legales atípicas, de las cuales 378 corresponden a exoneraciones.** En este punto es importante anotar que estos datos (en el estudio de 2014 se señalaban 414 leyes).

Respecto este tema, el **MINISTRO DE HACIENDA, ELIÁN VILLEGAS COMPARECENCIA ASAMBLEA LEGISLATIVA lunes 3 de agosto 2020, afirmó lo siguiente:**

→ "En la medida que se aprueben exoneraciones y no se establezca la debida compensación del ingreso perdido por la exoneración, eso lo que hace es incrementar el déficit fiscal y las necesidades de financiamiento en el monto exacto que está otorgando la exoneración. Una exoneración sin compensación es un monto más que se suma de forma directa al déficit fiscal"

→ "Otorgar exoneraciones sin fuentes de financiamiento que cubran el faltante de los ingresos dejados de recibir, no puede ser una opción en ningún momento, mucho menos en el contexto fiscal que enfrentamos".

4.3 CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL

El Banco Central de Costa Rica publicó en el mes de julio la Revisión del Programa Macroeconómico 2020 – 2021, donde señala una serie de escenarios complejos y con perspectiva negativa para el año en curso. Algunos de los datos más relevantes son:

A. Reducción en demanda externa por bienes y servicios costarricenses, y los efectos de las medidas de contención adoptadas en el país, se tradujeron en una contracción económica **de 4,3% en el primer semestre del año y en un fuerte deterioro de los indicadores del mercado laboral. Se proyecta una contracción del 5% del PIB en 2020.**
B. Fuerte impacto en mercado laboral: ECE muestra que tasa de desempleo sube a 20,1% para trimestre MAM 2020 (11,3% en igual periodo 2019). Fuerte deterioro también en tasas de subempleo y desempleo ampliado.
C. Déficit de cuenta corriente se redujo 0,2 p.p. del PIB con respecto al mismo periodo del año anterior.
D. **Menor recaudación tributaria** (por contracción económica y moratoria tributaria) • Aumento en gasto social (Bono Proteger) para dar alivio a los sectores vulnerables afectados por COVID-19

E. Los ingresos tributarios de en el primer semestre proyectaron dos escenarios: Por una parte, la tasa de variación con moratoria fue de un -11.6% con respecto al año 2019 y la tasa sin moratoria se hubiese proyectado con una variación del 0.8% con respecto al año 2019. Es decir, los impactos en los ingresos fiscales presentan una correlación de acuerdo con las posiciones que se tomen en política fiscal.

F. A junio la deuda pública representaba un 62.8% del PIB.

V.CONCLUSIONES

Las diputaciones que suscribimos el **Dictamen Negativo de Minoría**, emitimos las siguientes conclusiones tomando en consideración que el **EXPEDIENTE N.º 22.045**, **LEY DE ATENCIÓN A LOS ARRENDATARIOS Y ARRENDADORES DE LOCALES COMERCIALES, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N.º 9830, LEY DE ALIVIO FISCAL ANTE EL COVID-19**, presentado a la corriente legislativa por el diputado Thompson Chacón que presenta las siguientes valoraciones:

1) Esta propuesta no presenta un estudio ni datos que determinen el impacto social y fiscal en el país, elementos sustanciales para la toma de decisiones.
2) El proyecto no presenta consultas a instituciones.
3) El Informe de Servicios Técnicos no realiza una valoración económica que permita una adecuada comprensión de las implicaciones del proyecto de ley.
4) Promover e impulsar exoneraciones durante la atención de los impactos sanitarios, sociales, económicos y financieros de la pandemia covid-19 seguiría agudizando distorsiones que afectan, de manera negativa, las finanzas públicas y la prestación de servicios esenciales a la ciudadanía.
5) Actualmente se tramitan iniciativas en la corriente legislativa para paliar los efectos en los ingresos tributarios, pero por otra parte diputados presentan propuestas para aumentar el gasto tributario, lo que resulta incompresible para el contexto actual.
6) Las exoneraciones (gasto tributario) representaron el 5.57% del PIB en el año 2018.

7) Hay que abordar el tema de las exoneraciones en tiempos de covid-19 con absoluta responsabilidad. No se puede seguir restando recursos a la hacienda pública, que afecten el proceso de recuperación sanitaria, social y económica de la población costarricense. Continuar exonerando sectores, sin proponer medidas de compensación para las finanzas públicas, pone a Costa Rica y a su población en una situación de peligro, ya que saldría muy costoso en el mediano y largo plazo.

V. RECOMENDACIÓN

Tomando en consideración los diferentes razonamientos, a nivel técnico, jurídico y político-administrativo, y de oportunidad y conveniencia planteados en el trámite de esta iniciativa y esbozados anteriormente, las diputaciones integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos el presente **Dictamen Negativo de Minoría** y, por tanto, respetuosamente recomendamos a los Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa:

1. Archivar el **EXPEDIENTE N.º 22.045**, **LEY DE ATENCIÓN A LOS ARRENDATARIOS Y ARRENDADORES DE LOCALES COMERCIALES, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N.º 9830, LEY DE ALIVIO FISCAL ANTE EL COVID-19**.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DEL ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V, EN SAN JOSÉ, A LOS DIECINUEVE DÍAS DEL MES DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL VEINTE.

Paola Viviana Vega Rodríguez Luis Ramón Carranza Cascante

DIPUTADA Y DIPUTADO