

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA RECUPERACIÓN TRIBUTARIA EN EL PROYECTO TURÍSTICO DE PAPAGAYO. REFORMA DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY N.º 6758, DE 4 DE JUNIO DE 1982, LEY REGULADORA DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO TURÍSTICO DE PAPAGAYO

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
RODOLFO RODRIGO PEÑA FLORES
DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º 21.253

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud de los proponentes, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA RECUPERACIÓN TRIBUTARIA EN EL PROYECTO TURÍSTICO DE PAPAGAYO. REFORMA DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY N.º 6758, DE 4 DE JUNIO DE 1982, LEY REGULADORA DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO TURÍSTICO DE PAPAGAYO

Expediente N.º 21.253

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Ley N.º 6758 creó el Proyecto Turístico Papagayo, quitando a las municipalidades de Liberia y Carrillo (Guanacaste) la administración de valiosas tierras costeras ubicadas en su territorio y otorgando dicha administración al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) para el desarrollo de grandes proyectos turísticos e inmobiliarios.

Como compensación para estos gobiernos locales se mantuvo el pago del canon por concepto de uso de la Zona Marítimo-Terrestre, a favor de las municipalidades indicadas. Es decir, a los pueblos de Liberia y de Carrillo se les prometió que, a pesar de la pérdida de control sobre parte esencial de su territorio, continuarían percibiendo los beneficios de la explotación de esta zona costera, a través del pago íntegro del canon. No obstante, treinta y siete años después, la realidad es muy distinta.

El Decreto Ejecutivo N.º 35962-MP-TUR (Reforma al Reglamento a la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo), firmado el 12 de abril de 2010 y publicado en La Gaceta de 25 de mayo de 2010, cambió la base de cálculo del canon costero para los concesionarios del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, establecido en los artículos 18 de la Ley N.º 6758 y 48 de la Ley N.º 6043.

La norma reglamentaria vigente antes de dicha reforma establecía que la tarifa del canon anual a pagar por los concesionarios de este proyecto turístico se calculaba con base en el valor de la concesión, determinado mediante los avalúos que realizaba la Dirección General de Tributación Directa.

Sin embargo, el decreto en cuestión modificó la base imponible de este canon, estableciendo un monto fijo de un dólar (US\$1.00) por metro cuadrado, indexado a la tasa LIBOR acumulada a seis meses y anualizada con el promedio de los últimos doce meses (\$3,04 según última actualización del canon, realizada mediante Decreto Ejecutivo N° 37219 del 25 de julio de 2012), en lugar del canon fijado con sustento en el valor estimado según los avalúos del Ministerio de

Hacienda. Además se eliminó el requisito de realizar avalúos por parte de este órgano técnico especializado (artículo 14).

Lo anterior significa que el citado decreto cambió el sistema de cálculo de la base imponible del impuesto, pasando de un sistema basado en el valor real a precios de mercado de las propiedades concesionadas (como rige para el resto de propiedades en el país) a uno de base fija, que no toma en cuenta el valor real, la plusvalía, de dichas propiedades. Tal cambio tiene como consecuencia reducciones millonarias de los montos que los concesionarios debían pagar por concepto del canon.

En su momento, la fracción legislativa del Frente Amplio realizó un estudio sobre el impacto fiscal de esta modificación, con el apoyo del Centro de Investigación Legislativa (CEDIL) de la Asamblea Legislativa (Oficio CEDIL 003-2011, de 20 de enero, 2011). Se analizaron los avalúos realizados por la Administración Tributaria de Puntarenas sobre el monto que deberían pagar los concesionarios de Papagayo de acuerdo con la normativa anterior, y se compararon los resultados obtenidos con los derivados de la aplicación de la fórmula establecida en la reforma de 2010. Como resultado, se pudo comprobar que hay una seria afectación a los ingresos de las municipalidades de Carrillo y Liberia debido a la reducción del monto de los valores de las concesiones otorgadas.

Según este estudio, la nueva reglamentación del canon de Papagayo causaba, en ese momento, una pérdida de más de seiscientos dos millones de colones (¢602.749.654.78) anuales a las municipalidades de Liberia y Carrillo (solo en los casos analizados con avalúos disponibles del Ministerio de Hacienda), al variarse el canon a pagar por los beneficiarios de las concesiones en esa Zona Marítimo-Terrestre, pues el valor de las concesiones, con la nueva forma de tasarlas para establecer el monto a pagar por cada concesionario, disminuye entre un ochenta y tres por ciento (83%) y un noventa y nueve por ciento (99%).

Así las cosas, mientras las finanzas públicas muestran una situación de vulnerabilidad y el Gobierno ha impulsado una reforma fiscal que limita la evolución presupuestaria de los Gobiernos Locales y que ha aumentará significativamente la carga tributaria sobre hogares de ingresos medios y bajos, a los grandes hoteleros y concesionarios de Papagayo se les ha beneficiado por años con reducciones tributarias amplias. Esto último, a pesar de que en dicha región de Costa Rica están algunas de las tierras más valiosas de nuestro país, tierras públicas que están siendo explotadas por grandes empresas.

Otro aspecto sumamente preocupante es la constatación de que el decreto ejecutivo N.º 35962-MP-TUR estableció un trato privilegiado a favor de los concesionarios de Papagayo que no tiene ningún otro concesionario de la Zona Marítimo-Terrestre ni el resto de las y los habitantes de Costa Rica que son propietarios de bienes inmuebles.

Según la Ley N.º 6043, en las zonas costeras el canon por uso de la Zona Marítimo-Terrestre sustituye el impuesto de bienes inmuebles que las y los ciudadanos deben pagar a sus respectivas municipalidades por las propiedades inscritas a su nombre. Pero en ambos casos, la fijación del monto a pagar se hace tomando en cuenta el valor de las propiedades y no un monto fijo. Así, en el caso de canon por concesión en Zona Marítimo Terrestre, en el Artículo 50 del Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (Decreto Ejecutivo 7841 y sus reformas) se indica que la determinación del canon se realiza con sustento en el valor resultante del avalúo de los terrenos.

Así, el citado decreto N.º 35962-MP-TUR otorga a los concesionarios de Papagayo el privilegio de ser los únicos titulares de propiedades en Costa Rica a quienes el impuesto territorial se les calcula a partir de una base fija, sin considerar el valor real de mercado de sus propiedades. Mientras la gran mayoría de las y los costarricenses sufren aumentos del canon costero y del impuesto de bienes inmuebles, dicho decreto impone un trato discriminatorio que reduce casi en su totalidad los impuestos que deben pagar algunos de los grupos más ricos y poderosos de este país.

La situación descrita ha ocasionado gran malestar en la población de los cantones de Liberia y Carrillo que siente que este decreto no es más que un nuevo capítulo del saqueo histórico que ha sufrido el pueblo guanacasteco. De hecho, el 9 de febrero de 2011, el Concejo Municipal de Liberia acordó solicitar al Poder Ejecutivo su inmediata derogatoria (acuerdo sexto, sesión ordinaria N.º 06-2011)

En aras de alcanzar una solución definitiva a esta problemática y garantizar ingresos tributarios justos para los cantones de Liberia y Carrillo, mediante el presente proyecto de ley proponemos reformar el artículo 18 de la Ley N.º 6758, para definir con total claridad la fórmula de cálculo del canon que deben pagar los concesionarios del Proyecto Turístico Papagayo. En este sentido, se propone especificar que dicho tributo se calculará con base en el valor de la concesión, que será el valor de mercado del terreno, previo avalúo realizado por la Dirección de Tributación del Ministerio de Hacienda.

De esta forma se pretende cerrar cualquier posibilidad de que por la vía reglamentaria se modifique la base de cálculo del canon, recortando de forma injusta y discriminatoria los ingresos de los gobiernos locales, tal y como ocurrió con el decreto ejecutivo N.º 35962-MP-TUR. No cabe duda de que la falta de claridad en la ley sobre la definición de los elementos básicos de este importante tributo, es un factor que facilitó la aplicación de una reforma tan cuestionable a través de un simple decreto.

Además de esta variación en la base imponible que afecta a las municipalidades, los traspasos de concesiones dentro del Proyecto Turístico (ya sea directamente o a través de la cesión del capital de la persona jurídica concesionaria) se dan sin ganancia alguna para los municipios y por consiguiente para las y los habitantes de estos cantones guanacastecos. Por lo que proponemos un impuesto del cinco

por ciento (5%) del valor de la concesión, para cualquier tipo de traspaso de concesión, incluyendo el traspaso de acciones si el concesionario es una persona jurídica.

Por las razones expuestas, sometemos a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley para su estudio y pronta aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA LA RECUPERACIÓN TRIBUTARIA EN EL PROYECTO TURÍSTICO
DE PAPAGAYO. REFORMA DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY N.º 6758,
DE 4 DE JUNIO DE 1982, LEY REGULADORA DE LA EJECUCIÓN
DEL PROYECTO TURÍSTICO DE PAPAGAYO**

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el artículo 18 de la Ley N.º 6758, de 4 de junio de 1982, Ley Reguladora de la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 18- Esta ley es de orden público y deroga cualquier norma que se le oponga, excepto en cuanto otorgue derechos o autorice a entes de Derecho público para percibir cánones y tarifas, o que en cualquier forma les conceda beneficios económicos.

Las municipalidades de Liberia y de Carrillo cobrarán y percibirán un canon anual sobre cada una de las concesiones otorgadas o que se otorguen para disfrute de las áreas que ocupen esos desarrollos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley N.º 6043, Ley de Zona Marítimo-Terrestre.

El monto a pagar por concepto de este canon se calculará con base en el valor de la concesión otorgada a cada concesionario, aplicando las siguientes tarifas:

- a) Por uso habitacional será de tres por ciento (3%) del valor de la concesión.
- b) Por uso hotelero turístico, condohotel o recreativo será de cuatro por ciento (4%) del valor de la concesión.
- c) Por uso comercial o industrial será de cinco por ciento (5%) del valor de la concesión.

Asimismo, se establece un impuesto a favor de las municipalidades respectivas del cinco por ciento (5%) sobre el valor de la concesión, que deberá pagarse por cada traspaso de las concesiones establecidas en esta ley o de las acciones, cuotas o participaciones de la persona jurídica concesionaria.

Para efectos de lo establecido en este artículo se entenderá por valor de la concesión el valor que tenga el área concesionada, determinado de conformidad con el avalúo de los terrenos realizado por las municipalidades respectivas. Para la realización de estos avalúos las municipalidades deberán contar con los servicios profesionales para que se realicen conforme a la metodología de valoración del Órgano de Normalización Técnica (ONT) basados en las

plataformas de valores por zonas homogéneas. Estos avalúos deberán actualizarse al menos cada cinco años.

En caso de las municipalidades no cuenten con la actualización anterior, llevará los avalúos de acuerdo con los siguientes acuerdos:

a) A fin de determinar el valor del derecho de uso y explotación del área considerada, el perito tomará como base el valor de mercado del terreno se incluirán las construcciones e instalaciones fijas o permanentes existentes en dichas áreas y para lo cual se establecerá al valor de mercado un coeficiente de relación de 0.60 indicándolo explícitamente en el citado avalúo.

Se entenderá por valor de mercado el valor de un bien inmueble estimando el precio que se pagaría por el mismo en una hipotética venta, de no ser posible establece el valor, el perito determinará el valor de mercado del terreno caracterizado por las siguientes condiciones:

- i) El comprador y vendedor presentan un interés normal.
 - ii) La compraventa se entiende producida en un mercado existente y abierto. Si el bien no fuere transmitido a este comprador, el mercado siempre proveerá otro igualmente motivado. Tanto uno como otro se consideran bien informados y aconsejados.
 - iii) Ni el comprador ni el vendedor presentan urgencias de tiempo en el comprar o vender, si no se transmite en una fecha se hará en otra.
 - iv) El bien se considera libre de cargas especiales.
 - v) Se entiende que para la concesión del bien se realiza para destinarlo a su uso más completo y apropiado.
- b) En el referido avalúo no deberán incluirse los terrenos comprendidos dentro de la zona de cincuenta metros inmediata a la línea de la pleamar ordinaria destinada al uso común, ni las áreas de reserva tales como: humedales, esteros, riscos y demás áreas que, por disposición legal o por sus condiciones naturales, no puedan ser objeto de utilización por los titulares; salvo en los casos de instalaciones autorizadas conforme a lo dispuesto en el art. 21 de la Ley N° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.

Para tal efecto, el concesionario aportará a la Municipalidad un plano de agrimensura que indique el área sobre la cual la Municipalidad deberá, previa verificación y estudios, realizar el avalúo correspondiente. Los avalúos mencionados tendrán una vigencia de cinco años contados a partir del período siguiente a su firmeza. Los cánones vigentes deberán ajustarse de conformidad con el nuevo avalúo, para lo cual los contratos respectivos deberán contener

estipulación expresa en este sentido. Estos avalúos deberán actualizarse al menos cada cinco años.

No podrá variarse tampoco el concepto de zona pública, a que se refiere el artículo 20 de la Ley N.º 6043, de 2 de marzo de 1977.

El Instituto Costarricense de Turismo deberá informar en forma inmediata a la Municipalidad del lugar, los otorgamientos de concesiones que apruebe en la zona de Papagayo, junto con la documentación y los datos necesarios para el cobro de los cánones municipales”.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada

Rodolfo Rodrigo Peña Flores

Diputados

12 de febrero de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Turismo.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.