

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES**

**LEY PARA FORTALECER EL COMBATE A LA POBREZA
EXPEDIENTE 21.221**

**DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO
13 DE NOVIEMBRE DE 2019**

SEGUNDA LEGISLATURA
Del 1º de mayo del 2019 al 30 de abril del 2020

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
Del 1º de septiembre al 30 de noviembre de 2019

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS II
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

Los (as) suscritos (as) diputados (as) integrantes de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, rendimos DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO del Expediente N.º 21221, LEY PARA PARA FORTALECER EL COMBATE A LA POBREZA, iniciativa de los diputados Carlos Avendaño Calvo, Melvin Núñez Piña y la diputada Mileidy Alvarado Arias. Se publicó en el Alcance N.º 144 al Diario Oficial La Gaceta N.º 119 del 26 de junio del 2019.

1. OBJETO DEL PROYECTO:

La iniciativa propone dotar de herramientas al IMAS para que pueda hacer efectivo el cobro del tributo fijado en la Ley 9326 y así fortalecer los programas sociales para combatir la pobreza.

Aunque el numeral 9 de esa Ley ya faculta a la administración a exigir el pago del impuesto, junto con los intereses y sanciones previstos en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios aun cuando el IMAS no esté adscrito al Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la reforma planteada busca incluir, expresamente, la facultad de cerrar los negocios que se encuentran en mora, esto por cuanto en caso de duda por parte del operador, o bien cuando se trata de ejercer potestades de imperio, la administración pública cuenta con el principio de legalidad y seguridad jurídica para ordenar y delimitar su actuación, más cuando se trata de ejercer medidas hacia el administrado, en busca de asegurar el cumplimiento de normas tributarias.

Asimismo, se modifican los artículos 18 bis y 65 de la Ley N.º 4755 Código de Normas y Procedimientos Tributarios, con el objetivo de incluir la obligación de estar al día en el pago del impuesto a los moteles y lugares afines como requisito para realizar trámites ante la Administración Central o los entes descentralizados y para autorizar expresamente al IMAS a sancionar a los sujetos morosos con el cierre de su negocio.

Cabe mencionar que el artículo 18 bis del Código de Normas y Procedimientos Tributarios fue adicionado por el artículo 16 de la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, N.º 9416 del 14 de diciembre de 2016, aprobada con posterioridad a la Ley de impuesto a moteles, N.º9326 del 19 de octubre de 2015.

Con esta iniciativa, el IMAS tendrá la capacidad real de exigir el pago del tributo y, con ello, garantizar el financiamiento de los programas sociales que tiene a su cargo y que van dirigidos a ayudar a las personas más necesitadas de nuestro país, específicamente, el Programa Bienestar y Promoción Familiar, que es el encargado de atender las necesidades básicas de las familias, especialmente las alimentarias de familias en pobreza extrema, atención de niños de 0 a 12 años, en el programa Avancemos de lo recaudado en este tributo se destinan fondos para priorizar atención en centros educativos con mayor exclusión e indicadores sociales bajos,

hogares en pobreza extrema y además en situaciones de discapacidad y jefatura femenina y ubicados en territorios prioritarios.

2. CONSULTAS REALIZADAS:

El proyecto fue consultado a las siguientes instituciones:

- Instituto Mixto de Ayuda Social
- Dirección General de Tributación Directa
- Procuraduría General de la República
- Ministerio de Hacienda
- Corte Suprema de Justicia

3. RESPUESTAS RECIBIDAS A LAS CONSULTAS:

- Instituto Mixto de Ayuda Social (Oficios: IMAS-PE-0768-2019 / IMAS / IMAS-PE-1059-2019 folios 54 al 73 y 117 al127):

La institución manifiesta estar de acuerdo con el proyecto de Ley, ya que su finalidad es facultar al IMAS para que pueda realizar el cierre de negocios ante los casos de incumplimiento o pago tardío del impuesto a los moteles y lugares a fines y además incluye estar al día con ese tributo cómo un requisito para realizar trámites ante la Administración Central y los entes descentralizados.

Además, solicitan se incorporen aportes que importantes para mejorar la normativa vigente y que van a contribuir de manera significativa para la recaudación de recursos para el combate a la pobreza, dichas acotaciones fueron elaboradas por la Unidad de Administración Tributaria y la Subgerencia de Gestión de recursos.

- Corte Suprema de Justicia (Oficio: N° SP-173-19 folio 35):

En cuanto al proyecto de Ley de Fortalecimiento al Combate a la Pobreza, la Corte Suprema de Justicia en el oficio referido, solicita el 19 de julio una prórroga de 30 días más para emitir un criterio al respecto, sin embargo, a la hora de elaborar éste informe no se cuenta con un nuevo oficio de dicha institución.

- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación (Oficio DGT-1638-2019 folio 113):

La Dirección General de Tributación refiere que siendo que la comprobación, fiscalización, recaudación y demás aspectos de ese impuesto le corresponden al Instituto Mixto de Ayuda Social, no se encuentran facultados para emitir un pronunciamiento acerca del accionar legislativo, toda vez que no es de su competencia.

4. INFORME DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS (AL-DEST-IJU-199-2019):

Al momento de la elaboración de éste documento no se cuenta con el informe de servicios técnicos, toda vez que se solicitó vía moción-10 aprobada en la sesión ordinaria N° 23 del 17 de setiembre del 2019 (folio 83).

5. AUDIENCIAS REALIZADAS:

En la sesión ordinaria N°23 del 17 de setiembre del 2019 se aprobó la moción -9 para que se convoque en audiencia a la Dirección de Tributación Directa e IMAS (folio 82); los cuales se reciben en audiencia el martes 22 de octubre en la sesión ordinaria N°32.

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) El Ministro Juan Luis Bermúdez Madriz manifiesta lo siguiente (folios 142-143):

... “vale la pena aprovechar esta oportunidad que nos da este proyecto, a efectos de extender esos instrumentos que se le busca dar a la institución, no sólo a una de sus fuentes de financiamiento, uno de los tributos que se pagan a la institución, si no, al otro. Me refiero a que, no sólo sea aplicable ese tipo de herramientas a las deudas de moteles, sino también aquellas que derivan del 0.5% que patronos instituciones autónomas pagan sobre los montos de sus planillas. Y por eso están importante que el objeto de este proyecto tenga una trascendencia más allá de la mera recaudación de los tributos de moteles.

Y aquí recordar entonces, que esas dos fuentes de financiamiento, una deriva de la ley 9326, y la otra del artículo 14 de la Ley de Creación del Imas.

Un poco para que ustedes entiendan porque esta posición institucional, lo cierto es que, el 97% de los ingresos de estas dos fuentes son brindadas por el 0.5 que se carga a las planillas, en tanto, sólo un 3% por el impuesto de los moteles.” ...

... “A qué pueden ver ustedes la comparación de la morosidad tributaria entre el 2018 y el 2019. Obviamente 2019 con datos de setiembre de este año. El 22% corresponde a moteles, mientras, el 78% de las deudas que tiene instituciones autónomas y demás con la institución, corresponde a ese 0.5% que se carga sobre planillas, de ahí la importancia, además, para tener un sistema recaudatorio estandarizado, que las herramientas se apliquen para ambos tipos de fuentes.

Aquí quisiera destacar, estoy entregando en esta audiencia por escrito, el criterio de la institución, el cual, además, me atrevo a decir aquí ante ustedes, que sumo, y su escribo todo lo que ha dicho Don Carlos en cuanto a las mejoras que pueden darse en el texto del proyecto. Pero quiero destacar

estos cuatro puntos. Uno, que la modificación del artículo 18 bis al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se nos permita, establecer como obligación de todo contribuyente, el estar al día con la contribución patronal, de manera que, para trámites varios dentro de la red institucional de nuestro país, se le exija este contribuyente, que así como tiene que estar al día por ejemplo, con la Caja Costarricense de Seguro Social, este al día no con el Imas, sino con sus obligaciones con las familias que más lo requieren.

pp.20 A los efectos también, nosotros en la modificación del artículo 65 al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, como lo mencionaba don Carlos, estamos solicitándole la posibilidad de contar con ese mecanismo coercitivo que es el cierre de los negocios, al cual nosotros honestamente no esperaríamos utilizar, pero que no deja de ser necesario en razón de deudas históricas que ya en el pasado hemos tenido que cobrar, pero que no hemos tenido con que lograr al final, lograr concretar el ejercicio responsable de quienes nos adeudan los recursos.

Por último, modificar el recargo del aporte patronal con un tope de 24% para transformarlo en intereses. Eso también, en la lógica de alinearnos un poco más al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, y establecer un plazo adicional para la prescripción de estas deudas, dando así, pasando de cuatro años que tenemos actualmente, a 10 años conforme el resto de adeudos de estas personas jurídicas tienen ante otras instituciones.

Básicamente ese es nuestro llamado. Insisto, y quizás aprovecho resultemos 30 segundos de mi intervención para decirles que, lo que estamos diciendo aquí es que celebramos el que se puedan brindar a la institución este tipo de normas que al final generan poder recaudatorio para recuperar los recursos que deben financiar los programas sociales dirigidos poblaciones en pobreza y pobreza extrema...” ...

- Dirección General de Tributación Directa, Director señor Carlos Vargas Durán manifiesta lo siguiente (folios 139-140-141):

... “Tal vez puedo dividir las observaciones en observaciones de forma, y observaciones más de fondo.

La primera observación de forma sería en el artículo 2. Habla del encabezado, habla de adiciones en un nuevo artículo 11 bis, y en realidad se está modificando el artículo 11.

Cuando se desarrolla se pone nada más artículos 11, y se está sustituyendo el artículo. Entonces, habría que tener esa previsión en este caso.

En la modificación del artículo 18 bis, habría que prever que es el párrafo primero del artículo 18 bis. Porque dice que se modifica el artículo 18 bis, pero sólo transcribe el primer párrafo, con lo cual, estaríamos perdiendo todo el resto de

disposiciones que están contenidas en este artículo y que es importante que se mantengan vigentes. Eso para hacer más eficiente la intervención nuestra de forma.

En cuanto a temas de fondo, me parece que coma mucho de lo que se trata de regular en el proyecto de ley, al menos en relación con este impuesto que va muy enfocado en el tema de la posibilidad de que el Imas pueda aplicar las disposiciones del título tercero, en cuanto a infracciones administrativas y delitos tributarios, pues me parece que, lo más adecuado sería establecer la posibilidad de que el Imas pueda aplicar el título tercero; dado que, hoy en día ese título sólo lo puede aplicar la Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda. En lugar de hacer remisiones, porque en realidad ese tipo de remisiones lo que pueden dar lugar es, primero algún tipo en blanco; en segundo lugar, dejar por fuera alguna normativa que podría ser de utilidad, y en tercer lugar, por ejemplo en el párrafo segundo del artículo 9, habla de que les están aplicables a la sanciones, las producciones consideradas en el artículo 88. El artículo 88 lo que hace es promover el cumplimiento voluntario de los contribuyentes en las diferentes etapas, en función de, la cantidad de actuaciones que ya haya realizado la administración para gestionar algún cobro, de manera que, si no ha realizado ninguna actuación, le va a dar la posibilidad de que la sanción se reduzca hasta en un 80%.

Pero, ese artículo 88 está previsto para varios artículos, lo señala específicamente el artículo 88, y aquí se está incluyendo el 80 y el 80 bis, que es la sanción de morosidad, y no están consideradas en la disposición original de este artículo.

Entonces, si me parece importante que se haga ese tipo de disposición, en el sentido de que le serán aplicables las disposiciones del título tercero al Instituto Mixto de Ayuda Social, en administración de este impuesto, a efecto de habilitar eso.

Dicho esto, pues habría que hacer una acotación adicional, porque lo que se visualizando es que en el artículo 9, en el incumplimiento o pago tardío, se está configurando una especie de sanción de cierre de negocio por el no pago. Entonces, lo que apuntaría es que se configure como un tipo, con la estructura de un tipo, "quien no pague en tiempo una vez prevenido por la administración bajo ciertas condiciones incurrirá en la infracción de cierre de negocio." Para que quede más claramente esa disposición y no decir simplemente, que incluyendo el cierre de negocio; porque entonces quedaría como un tipo abierto, un tipo en blanco, no se configura bien, no se tipifica bien la conducta a la cual se le estaría aplicando.

Adicionalmente habría que considerar la posibilidad de si está establecido hasta el cierre de negocio por esa causal, la sanción de cierre de negocio que está en el Código Tributario pues no aplicaría en este caso, porque hablado de la infracción de cierre de negocio considera en el artículo 85 y 86 del Código Tributario, tiene algunos presupuestos diferentes, como no emisión de factura, reiteración en la no emisión de factura, que serían, me parece que quedarían fuera del alcance. Entonces, en la remisión a la aplicación del título tercero, podría excluirse la aplicación de las sanciones consideradas en esos dos artículos.

En el artículo 13, cuando habla de, le da la condición al Imas de Administración Tributaria para efecto de que aplique todo el contenido del artículo del Código Tributario, agregaría tal vez, su respetuosamente en el primer párrafo, donde dice “la comprobación, fiscalización, recaudación, y demás aspectos...”; Yo diría, “relacionados con la gestión de este impuesto.” Como un agregado para ese párrafo primero.

Y al final, si ustedes consideraran la posibilidad de que se habilite la posibilidad de aplicación del título tercero en lugar de hacer las remisiones concretas, pues se eliminaría la frase final que dice “las acciones propias de hechos ilícitos, sanciones e infracciones administrativas”. Por qué iría incluyendo las disposiciones contenidas en el título tercero del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

En el párrafo tercero de ese mismo artículo, se establece una delegación de parte del Presidente Ejecutivo del Imas, a favor de apoderados generalísimos; y al final dice que le será aplicable para este procedimiento, para ese procedimiento le será aplicable el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Lo que pasa es que, el Código eliminó esa delegación desde la reforma del 2012, y lo que hizo fue asignada la competencia directamente en las unidades que están ejecutando las actuaciones.

Entonces, hacer una remisión a un procedimiento que no existe, pues lo que podría crear es algún tipo de confusión en cuanto a que es el procedimiento que aplicaría, y en consecuencia, me parece que debería eliminarse esa remisión en ese aspecto en específico.

En el párrafo siguiente dice “serán objeto de certificación las obligaciones tributarias líquidas”, yo lo agregaría “exigibles”, verdad, porque yo certifico una deuda que ya es exigible, no puedo certificar una deuda que aún no es exigible. Entonces, me parece que, ahí podría mejorarse la redacción de este artículo.

En el artículo 11 que establece el cierre de, así se titula “cierre de establecimiento”, no establece plazo para la sanción; me parece que por un tema constitucional deberíamos prever la posibilidad de un plazo que los legisladores estimen razonable a efectos de, aplicar este tipo de sanciones sin perjuicio de que se habilite la posibilidad de que el Imas vuelva a hacer el requerimiento las veces que sea necesario para gestionar el cobro, y en cada gestión, se pueda aplicar la sanción de cierre por el incumplimiento en el cumplimiento del deber tributario.

Y finalmente, si hacemos la remisión al título tercero, pues, la reforma del artículo 65 del Código Tributario, pues, también quedaría insubsistente, lo que no sería necesaria porque ya se habilitaría al Instituto Mixto de Ayuda Social la posibilidad de aplicar esa reforma.

He corrido un poco, pero en aras de cumplir con el plazo que me concedieron, estas serían como las observaciones más puntuales que yo tendría. Quedo a su disposición.” ...

6. ANÁLISIS DE FONDO:

Una vez analizadas las respuestas recibidas y lo indicado en las diferentes audiencias realizadas, es importante destacar que las instituciones hacen señalamientos sobre la necesidad de generar mecanismos que ayuden a mejorar la recaudación de éste impuesto.

La significancia de fortalecer las capacidades cobratorias y de recaudación del IMAS relacionadas con la Ley de impuesto a moteles, N°9326 del 19 de octubre de 2015 en la importancia que representan los ingresos para los programas de Combate a la Pobreza, al mes de agosto la cuenta por cobrar tributaria originados por esa Ley asciende a ¢2.605,3 millones y representa un 22% de la cuenta por cobrar tributaria.

Uno de los aspectos importantes con la aprobación de ésta iniciativa es sin duda alguna el beneficio de los programas que están relacionados con la pobreza en nuestro país, específicamente, el Programa Bienestar y Promoción Familiar, que es el encargado de atender las necesidades básicas de las familias, especialmente las alimentarias de familias en pobreza extrema, atención de niños de 0 a 12 años, en el programa Avancemos de lo recaudado en este tributo se destinan fondos para priorizar atención en centros educativos con mayor exclusión e indicadores sociales bajos, hogares en pobreza extrema y además en situaciones de discapacidad y jefatura femenina y ubicados en territorios prioritarios.

Con las observaciones acogidas se modificaron una serie de aspectos que tanto el IMAS cómo la Dirección de Tributación Directa realizaron en los criterios cómo en la audiencia celebrada en la Comisión de Asuntos Sociales, por lo que se integran puntos que generarán un texto más integrado.

En síntesis, la propuesta modificada en esos detalles logra cumplir con los fines dispuestos en el proyecto de ley de aportarle mecanismos eficientes al IMAS, para la aplicación de la Ley N°9326, la cual busca incluir, expresamente, la facultad de cerrar los negocios que se encuentran en mora brindando a la administración pública legalidad y seguridad jurídica para ordenar y delimitar su actuación, con el fin de asegurar el cumplimiento de normas tributarias.

7. DE LA VOTACIÓN POR EL FONDO EN COMISIÓN:

En la sesión ordinaria N° 37 del 13 de noviembre del 2019, de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, por votación unánime aprobó por el fondo el EXPEDIENTE N° 21.221 LEY PARA FORTALECER EL COMBATE A LA POBREZA.

8. RECOMENDACIONES:

De conformidad con lo expuesto y tomando en cuenta aspectos técnicos, de oportunidad y conveniencia, los suscritos Diputados y Diputadas integrantes de la de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales rendimos el siguiente

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO del Expediente N° 21221, LEY PARA PARA FORTALECER EL COMBATE A LA POBREZA. Por tanto, respetuosamente recomendamos al Plenario Legislativo la aprobación de esta iniciativa para convertirla en Ley de la República.

ASAMBLEA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**DECRETA****LEY PARA FORTALECER EL COMBATE A LA POBREZA**

ARTÍCULO 1.- Refórmense los artículos 4, 9 y 13 de la Ley de Impuesto a los moteles y lugares afines, Ley N° 9326 del 19 de octubre de 2015, para que se lean así:

ARTÍCULO 4. -Base Imponible

La base imponible estará constituida por un porcentaje mensual del salario base establecido en el artículo 2 de la Ley N° 7337, de 5 de mayo de 1993, dependiendo de la categorización que se les dé a los sujetos pasivos conforme al reglamento de esta Ley, siguiendo la escala establecida en el artículo 5.

ARTÍCULO 9.- Incumplimiento o pago tardío

El sujeto pasivo que no pague en tiempo el impuesto establecido en esta Ley, una vez prevenido por la administración, incurrirá en una infracción que derivará en el cierre temporal del negocio, para lo cual queda autorizado el IMAS a aplicar las disposiciones del Título III del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N.°4755 de 3 de mayo de 1971 y sus reformas, en cuanto a los hechos ilícitos, sanciones, infracciones administrativas y procedimientos allí previstos, con excepción de lo establecido en los artículos 85 y 85 bis así como en lo referente a la emisión de facturas señalado en el numeral 86, todos de ese cuerpo normativo.

El cobro de interés a cargo del sujeto pasivo se aplicará de conformidad con el artículo 57 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

“ARTÍCULO 13.- Administración.

La comprobación, fiscalización, recaudación y administración de este impuesto le corresponderán al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Para esos efectos, tendrá la función de administración tributaria y podrá actuar con todas las facultades, prerrogativas y obligaciones que establece el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 de 3 de mayo de 1971 y sus reformas.

Para esos efectos, las certificaciones emitidas por el IMAS en las que consten obligaciones a cargo de personas naturales o jurídicas que deban pagar este impuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de esta ley, así como los intereses respectivos a favor del IMAS, tendrán carácter de título ejecutivo.

Serán objeto de certificación las obligaciones tributarias líquidas exigibles y las autoliquidadas no pagadas y los actos administrativos que hayan adquirido firmeza.

Las deudas a favor del IMAS tendrán privilegio de pago con relación a los acreedores comunes, sin perjuicio de los privilegios mayores conferidos por otras normas. Este privilegio es aplicable a los juicios universales y en todo proceso o procedimiento que se tramite contra el patrimonio del deudor.”

ARTÍCULO 2.- Adiciónase un nuevo artículo 11 bis a la Ley de Impuestos a los Moteles y lugares afines, Ley N° 9326 del 19 de octubre de 2015, para que se lea de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 11 bis.- Cierre del establecimiento.

Cuando el sujeto pasivo obligado a inscribirse no se encuentre inscrito como contribuyente del impuesto establecido en esta Ley, o se atrase por más de tres meses en el pago del referido tributo, el IMAS estará facultado para cerrar el establecimiento en los términos dispuestos por el artículo 86 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 de 3 de mayo de 1971 y sus reformas, con observancia del debido proceso. Intimará al presunto infractor del incumplimiento detectado y le concederá un plazo improrrogable de diez días hábiles para cumplir con el deber omitido. Vencido este plazo, de inmediato se procederá con el cierre del establecimiento, el cual durará hasta que el infractor cumpla con el deber de inscribirse o pagar, o convenga un arreglo de pago con la Administración Tributaria, según sea el caso. El trámite y forma de aplicación del cierre de los negocios se regulará mediante reglamento”.

ARTÍCULO 3.- Modifícanse el primer párrafo del artículo 18 bis del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 del 3 de mayo de 1971 y sus reformas, para que se lean así:

“Artículo 18 bis.- Gestión de trámites estatales

Toda persona física o jurídica que desee obtener o tramitar cualquier régimen de exoneración o incentivo fiscal, cualquier proceso de contratación pública, cualquier concesión, permiso o autorización para explotar bienes o servicios públicos, así como ejercer cualquier actividad lucrativa que deba contar con la licencia municipal respectiva, ante la Administración central o entes descentralizados, deberá encontrarse al día en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias materiales y formales, así como en la presentación de las declaraciones tributarias a las que estuviera obligada ante las dependencias

del Ministerio de Hacienda. La misma obligación aplica para los sujetos pasivos señalados en el artículo 3 de la Ley de Impuesto a los moteles y lugares afines, Ley N.º 9326 del 19 de octubre de 2015 y sus reformas.

(...)"

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Sala de sesiones, del Área de Comisiones Legislativas II, a los trece días del mes de noviembre de dos mil diecinueve.

Yorleni León Marchena

Ivonne Acuña Cabrera

Silvia Patricia Villegas Álvarez

Catalina Montero Gómez

Luis Antonio Aiza Campos

Nidia Céspedes Cisneros

Shirley Díaz Mejía

Maria José Corrales Chacón

Xiomara Rodríguez Hernández

Diputados y diputadas