

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES

**LEY PARA FORTALECER EL REGISTRO DE
TRANSPARENCIA Y BENEFICIARIOS FINALES**

EXPEDIENTE N° 22.357

**DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORIA
27 DE SETIEMBRE DE 2022**

**PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS
PRIMERA LEGISLATURA**

**AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS II
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los diputados y diputadas que suscriben, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales rendimos el presente dictamen Negativo de mayoría del expediente 22.357: "LEY PARA FORTALECER EL REGISTRO DE TRANSPARENCIA Y BENEFICIARIOS FINALES", iniciativa del diputado José María Villalta Florez-Estrada, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°300, del 24 de diciembre del 2020. Lo anterior con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone la reforma al artículo 5 de la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, Ley N° 9416, del 14 de diciembre de 2016 y sus reformas, para que la declaración de personas jurídicas y otras estructuras jurídicas y sus beneficiarios finales, además de darse anualmente de forma ordinaria, se dé de forma extraordinaria cada vez que se dé alguna variación de cualquier tipo de la información declarada, incluyendo la que modifique la determinación del beneficiario final en cualquier proporción porcentual, ya sea por control directo o indirecto, u otros medios, la cual se efectuaría dentro de los 15 días naturales contados desde la fecha en que se conoció el cambio que se debe declarar.

También propone una reforma al artículo 84 bis de la Ley N° 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios de 03 de mayo de 1971 y sus reformas, para modificar las sanciones por incumplimiento de suministrar la información al Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales.

Propone establecer la posibilidad de aplicar las reducciones de sanciones previstas en el artículo 88 de esa misma ley.

2. CONSULTAS A INSTITUCIONES:

Alguno de los criterios recibidos se expone en el siguiente cuadro:

SUGESE	El texto sometido a consulta, se observa que resulta acertado brindar a las cuatro superintendencias que supervisan a los diversos participantes del sistema financiero, acceso al Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales. Aparte de lo anterior, no se tiene ningún otro comentario u observación sobre el alcance y contenido del citado proyecto de ley.
INSTITUTO COSTARRICENSE CONTRA DROGAS	En el párrafo primero se propone eliminar la frase "domiciliadas en el país" de forma que se amplíe el alcance de la norma con relación a los sujetos obligados y no se discrimine entre los tipos de personas jurídicas existentes, por otra parte se propone aclarar que se debe proporcionar

	<p>la información de la “totalidad de los accionistas”, porque la redacción actual se presta a la posible interpretación errónea de que sólo deben reportar a los accionistas que posean una participación sustantiva, dejando de lado otros accionistas minoritarios pero que a través de control indirecto pueden llegar a tener una participación sustantiva. Sugieren también eliminar la referencia a “domiciliadas en Costa Rica”, en el párrafo segundo.</p>
<p>PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</p>	<p>Entre otros aspectos, la Procuraduría recomienda revisar la redacción del texto, al detectar ciertos errores gramaticales (verbigracia, se lee “cumplirse anualmente años “y en otra parte, “cualquier proporción porcentual participación”). Recomienda mejorar aspectos de técnica legislativa.</p> <p>Identifican un posible inconveniente de compatibilidad constitucional en la propuesta de reforma que el artículo 3 de la iniciativa hace del artículo 9 de la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal para permitir el acceso a la información del RTBF a la SUGEFA, SUPEN, SUGEVAL y SUGESE, así como al BCCR –para que pueda producir estadísticas macroeconómicas consolidadas, cifras de producción, estadísticas de inversión extranjera y datos de la balanza de pagos–y a los Jueces de la República en las investigaciones que derive el Ministerio Público, cuando se requiera la información en el marco de una causa penal por los delitos previstos en la misma Ley n.º9416 o relacionados con la defraudación a la Hacienda Pública.</p> <p>Como lo señalan en el reciente pronunciamiento PGR-OJ-086-2022, del 27 de junio, a la luz de lo que dispone el artículo 24 de la Constitución Política, el legislador puede emitir leyes especiales que autoricen el acceso a la información confidencial de los habitantes de nuestro país, bajo el requisito de que la legislación sea aprobada por mayoría calificada, lo cierto es que esa competencia debe ser ejercida de manera razonable y proporcional a los fines que busca, tomando como límite el derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa de las personas.</p> <p>La genérica habilitación a favor de los órganos de supervisión financiera para acceder a la información del RTBF sin mayor justificación que para cumplir con sus funciones de fiscalización y control, en nuestra opinión, no satisface los estándares de constitucionalidad como para entender que no se vulnera el derecho fundamental a la autodeterminación informativa de las personas titulares de</p>

	<p>esos datos. Por lo que se recomienda precisar con claridad los objetivos que se persiguen con esa medida.</p> <p>Sugieren mejorar la redacción del precepto en cuestión de forma que no se entienda que los jueces tendrían un acceso irrestricto a esta base de datos. En definitiva, que se precise que tendría que estar conociendo de un delito tributario o bien, de uno relacionado con la legitimación de capitales.</p>
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	La introducción de reformas en las disposiciones que lo regulan, se enmarca dentro de las atribuciones constitucionales de la Asamblea Legislativa, para lo cual deberán valorarse las razones señaladas en la exposición de motivos, examen que permitirá determinar si los cambios propuestos resultan necesarios, idóneos y convenientes.
CÁMARA COMERCIO COSTA RICA	<p>DE DE</p> <p>El proyecto de ley expediente legislativo No. 22.357, en síntesis, propone eliminar el parámetro que indica que se debe de declarar los accionistas que superen un porcentaje del 15% al 25%, vía reglamentaria se estableció el 15%. Este criterio está basado en lo que establece el propio estándar de la OCDE y además las normas vigentes en la Unión Europea y que tiene sentido porque sobre todo cuando las empresas son grandes tienen una gran cantidad de capital accionario que en muchos casos no superan ni el 1%, y que para efectos de conocer quiénes son los beneficiarios finales ni siquiera tiene injerencia alguna.</p> <p>La otra parte es aumentar las sanciones, teniendo en consideración que actualmente, ni la propia Dirección General de Tributación ha podido aplicar una sanción, por lo que menos sentido tiene el aumentar las mismas.</p>
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	<p>Emiten dictamen positivo sobre las reformas al artículo 5 y sobre la adición de los incisos c), d) y e) al artículo 9 de la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, Ley 9416, denominado Ley para fortalecer el Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales, expediente 22.357, condicionado ese dictamen positivo a varios ajustes entre ellos:</p> <p>Modificar el párrafo segundo central del artículo 5 y eliminar la frase “domiciliadas en Costa Rica” y hacer referencia a los obligados al suministro de información.</p> <p>Solicitar respetuosamente a los señores diputados y señoras diputadas que cualquier iniciativa legal destinada a la creación de nuevos accesos al Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales, establezca claramente que el</p>

	<p>Ministerio de Hacienda, como responsable final del registro, asumirá todos los costos que ello implica, y que no se carguen al presupuesto del Banco Central de Costa Rica.</p>
CÁMARA COSTARRICENSE DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA	<p>Respecto a las sanciones pecuniarias ampliadas en la reforma propuesta al artículo 84 bis del CNPT, creen que estas desproporcionadas y no se indica cuál es el perjuicio que se causa al Estado, para compensar la falta con una sanción confiscatoria.</p> <p>Se está incorporando a través de los incisos a) y b) el incumplimiento parcial y el deber de actualización, los cuales grava con la misma sanción de un incumplimiento total, sin contemplar una banda que valore el tipo de incumplimiento, tal y como lo tiene el artículo 81 del CNPT para las infracciones por inexactitud, lo cual hace que sea desproporcionada la sanción por incumplimiento parcial.</p> <p>En cuanto al manejo de la información, aducen que el texto no propone un régimen sancionatorio similar al que en la actualidad el artículo 14 contempla para los funcionarios del Ministerio de Hacienda, del Banco Central de Costa Rica o del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), no conciben que una norma de esta naturaleza, ni siquiera contenga disposiciones claras y concretas sobre el manejo y custodia de la información.</p> <p>La reforma pretendida, aparte de carecer de conexidad con el propósito que impulsó la aprobación de la ley 9416, no garantiza el resguardo y confidencialidad de la información que le es requerida a los administrados y que sería de acceso para SUGEF, SUGEVAL, SUPEN, SUGESE.</p> <p>Así las cosas, sin una propuesta clara y concreta en el sentido expuesto, se coloca al contribuyente en un estado de desprotección absoluta, violándose así el artículo 24 de la Constitución Política.</p> <p>Como resultado de lo anterior, concluimos que el proyecto de ley no es una norma necesaria. Tal y como se indicó líneas atrás, la CACIA no discute la potestad de la Administración Tributaria para solicitar información, pero pretender extender esa atribución a un conjunto de instituciones sin mayores formalidades y controles es una que desborda los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad, que transgrede arbitraría a las normas legales que contemplan derechos en favor de los administrados.</p>

3. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

El informe del Departamento de Servicios Técnicos hace ver que en el caso de las funciones de SUGEF, SUGEVAL, SUPEN y SUGESE, debería como parte de la garantía a la confidencialidad, delimitarse con mayor precisión para qué área de la supervisión y control, la información del Registro es indispensable, esto para evitar un abuso en el acceso a esa información.

Sugieren también delimitarse para qué sirve, para efectos de generar las estadísticas del BCCR información tan concreta como participaciones en personas jurídicas y estructuras jurídicas, ya que no parece razonable y proporcionado, pues la información sobre quiénes conforman una persona jurídica o una estructura jurídica, es muy específica, para datos desagregados como son los estadísticos.

Servicios Técnicos sugiere que podría explorarse otras formas de suministrar información desagregada para estos efectos, pues esto incluso podría ser inconstitucional.

Respecto a que el BCCR para efectos de suministro de información, desarrolle una funcionalidad que facilite la precarga automática de la última declaración.

Llaman la atención, de que esta norma por su especificidad pareciera desde su perspectiva, más reglamentaria que de naturaleza legal, pero se comprende, que lo que se pretende es que sea una obligación de la Administración.

La razonabilidad y proporcionalidad y por ende, la constitucionalidad de la norma dependerá de la capacidad instalada y recursos que el BCCR tenga para desarrollarla, aspecto que se recomienda consultar con el BCCR.

En cuanto a la multa del 2% de la cifra de ingresos brutos de la persona jurídica o estructura jurídica, es sobre los ingresos reportados “a efectos” (sic) del período del impuesto a las utilidades anterior al período en que se produjo la infracción. Sobre lo señalado por el artículo se debe indicar que la redacción es confusa en el sentido, de que la sanción sería sobre los ingresos brutos de la empresa del período anterior al momento en que se produjo la infracción y no como está consignado, de lo que no se deduce con claridad lo propuesto. Además, se llama la atención que la norma hace referencia a los ingresos brutos “reportados”, lo cual excluye del cálculo de la sanción, cualquier diferencia mayor que la Administración Tributaria, encuentre de los ingresos brutos, en un debido proceso que audite la empresa.

Consideran que debe de precisarse si la aplicación de las mismas multas por presentación extemporánea de la información extemporánea o incompleta, es de acuerdo al caso, sea aplicando lo referente a la posibilidad de la multa de 2% de los ingresos brutos, o si es la multa de los diez salarios base, pues no se comprende, en el contexto, para este supuesto.

Plantean dudas respecto a para qué apercibe la Administración Tributaria el incumplimiento de suministrar la información o actualizar, si eso elimina o no la o las sanciones, o qué efectos tiene.

Consideran que podría ser desproporcionado e irrazonable que se establezca una sanción de medio salario base por cada registro incorrecto que se declare, pues puede ser muy alto para personas jurídicas inactivas o con bajos ingresos y muy bajo para personas jurídicas o estructuras con grandes ingresos. Asimismo, los errores de digitación o aritméticos, podrían ser solo errores materiales.

Respecto a la aplicación del artículo 88 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se recuerda que esto implica, eventualmente, que inicie o exista un debido proceso, salvo la corrección espontanea.

4. VALORACIONES DE FONDO

El proyecto de ley tiene una mala técnica legislativa en cuanto a la redacción, pues presenta errores gramaticales que resultan confusos e incoherentes para entender lo que se pretende con el proyecto.

En cuanto a aumentar las sanciones, teniendo en consideración que actualmente, ni la propia Dirección General de Tributación ha podido aplicar una sanción, por lo que menos sentido tiene el aumentar las mismas.

El proyecto no precisa con claridad los objetivos que persiguen con la medida de darle acceso a la información del Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales a varios entes fiscalizadores. La habilitación a favor de los órganos de supervisión financiera para acceder a la información del RTBF sin mayor justificación que para cumplir con sus funciones de fiscalización y control, no satisface los estándares de constitucionalidad como para entender que no se vulnera el derecho fundamental a la autodeterminación informativa de las personas titulares de esos datos.

En este sentido, la Procuraduría General de la República ha señalado en un reciente pronunciamiento(PGR-OJ-086-2022, del 27 de junio), a la luz de lo que dispone el artículo 24 de la Constitución Política, el legislador puede emitir leyes especiales que autoricen el acceso a la información confidencial de los habitantes de nuestro país, bajo el requisito de que la legislación sea aprobada por mayoría calificada, sin embargo, esa competencia debe ser ejercida de manera razonable y proporcional a los fines que busca, tomando como límite el derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa de las personas.

Se identifica un posible inconveniente de compatibilidad constitucional en la propuesta de reforma que el artículo 3 de la iniciativa hace del artículo 9 de la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal para permitir el acceso a la información del RTBF a la SUGEFA, SUPEN, SUGEVAL y SUGESE, así como al BCCR –para que pueda producir estadísticas macroeconómicas consolidadas, cifras de producción, estadísticas de inversión extranjera y datos de la balanza de pagos–y a los Jueces de la República en las investigaciones que derive el Ministerio Público, cuando se requiera la información en el marco de una causa penal por los delitos previstos en la misma Ley n.º9416 o relacionados con la defraudación a la Hacienda Pública.

La redacción del precepto en cuestión no es clara, y puede tender a confusiones al creer que los jueces tendrían un acceso irrestricto a esta base de datos ya que no se precisa que tendría que estar conociendo de un delito tributario o bien, de uno relacionado con la legitimación de capitales.

En lo referente a las sanciones, el proyecto de ley establece un mínimo de 3 salarios base, superior a un millón de colones, podría resultar irrazonable y desproporcional en ciertos casos, de acuerdo con los parámetros que ha establecido la Sala Constitucional en relación con la posibilidad real del infractor de satisfacer la multa sin que esta resulte confiscatoria de acuerdo con su situación particular. Esto puede ocurrir en el caso de pequeñas empresas, por ejemplo.

Lo mismo cabe decir del cálculo “a priori” en el caso de que no haya presentado la declaración de impuesto a las utilidades, con el agravante de que en tal caso podría recibir doble sanción por un mismo hecho: las aplicables al atraso en la declaración de impuesto y el posible aumento que podría significar para la sanción referida al RTBF. Más aún, para quienes no desarrollen la actividad lucrativa tal hecho les puede resultar aún peor, sin que exista ilicitud alguna por esa circunstancia, pues se les impondría una sanción de casi cinco millones de colones, lo que es susceptible de generar trato desigual entre obligados.

Por otra parte, en nuestro país, existen miles de sociedades inactivas, muchas dedicadas solo a guardar bienes y si se toma en cuenta la situación actual del país y que para las personas jurídicas o estructuras jurídicas activas es un 2% sobre sus ingresos brutos.

Asimismo, se plantea la duda, de si podría ser irrazonable y desproporcionado y por ende, inconstitucional, una multa de diez salarios base, para quién no presentó declaración del impuesto a las utilidades, teniendo actividad, pues eventualmente esto podría ser bajo, si la empresa es muy exitosa económica y muy alta, si no lo es.

También acotamos que la sanción de errores, sobre todo de errores materiales, debería ser abordada con especial cuidado, pues lo ideal, jurídicamente hablando, sería sancionar los errores intencionales o con negligencia inexcusable. Sin embargo, ante la realidad humana de cometer errores involuntarios, se puede pensar en mecanismos que prevengan la comisión de errores o que atenúen la sanción.

5. RECOMENDACIONES

Se recomienda al pleno rechazar el expediente.

Dado en la sala de sesiones del área de Comisiones legislativas II, el día 27 de setiembre de dos mil veintidós.

Andrea Álvarez Marín

Rosalía Brown Young

Priscilla Vindas Salazar

Johana Obando Bonilla

Melina Ajoy Palma

Luz Mary Alpízar Loaiza

David Lorenzo Segura Gamboa

Luis Fernando Mendoza Jiménez

Dinorah Barquero Barquero

Diputados y diputadas.