

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

**LEY PARA HACER TRANSPARENTES LAS AMNISTÍAS FISCALES**

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA  
DIPUTADO**

**EXPEDIENTE N.º 21.188**

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

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

## PROYECTO DE LEY

### LEY PARA HACER TRANSPARENTES LAS AMNISTÍAS FISCALES

Expediente N.º 21.188

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

#### I. ANTECEDENTES

Los Transitorios VI y XXIV de la Ley N°9635, *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, del 3 de diciembre del 2018, establecieron dos amnistías tributarias que condonan el monto total por intereses y una amplia proporción de lo adeudado por sanciones generadas por obligaciones tributarias incumplidas, respecto a tributos administrados por Dirección General de Tributación, la Dirección General de Aduanas, el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), incluyendo casos pendientes del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

En preciso, los dos Transitorios supracitados indican:

#### **“TRANSITORIO VI-**

*Los sujetos pasivos de tributos administrados por la Dirección General de Tributación, la Dirección General de Aduanas, el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), incluyendo casos pendientes del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) podrán cancelar, a partir de la publicación de esta ley y hasta por un plazo de tres meses, con exoneración total de intereses, las deudas correspondientes a las obligaciones tributarias devengadas en los periodos antes del 1 de octubre de 2017.*

*De igual manera, podrán acogerse a una reducción de las sanciones asociadas a sus obligaciones tributarias hasta en un ochenta por ciento (80%) si realizan el pago del monto adeudado durante el primer mes. La reducción en el pago de la sanción será de un setenta por ciento (70%), si el pago se realiza durante el segundo mes y de un sesenta por ciento (60%), si se realiza durante el tercer mes, o de un cuarenta por ciento (40%), en caso de que acogiéndose a la amnistía durante los tres meses de cita se formalice un fraccionamiento de pago, cuyo plazo para la cancelación de los montos no podrá superar los seis meses, y en cuyo caso el fraccionamiento deberá respaldarse con aval o garantía bancaria.*

*La amnistía establecida en este artículo será aplicable siempre que:*

*a) En cumplimiento de la legislación aplicable se hayan autoliquidado mediante las respectivas declaraciones, sin que hayan ingresado las cuotas tributarias correspondientes.*

*b) Voluntariamente se autoliquiden mediante la presentación de las declaraciones que se hayan omitido en su oportunidad y que se presenten dentro del periodo establecido en este artículo.*

*c) Como producto de las declaraciones rectificativas que se hayan presentado o que se presenten dentro del plazo establecido en este artículo, originen cuotas tributarias adicionales a las declaradas originalmente. Las declaraciones rectificativas podrán presentarse por el sujeto pasivo, sin necesidad de autorización, por parte de la Administración Tributaria correspondiente, aunque exista un proceso de fiscalización abierto, o se encuentre en fase recursiva en sede administrativa. Para tales efectos, los procesos de fiscalización corresponderán a tributos devengados en los periodos anteriores al 1 de octubre del año 2017.*

*d) Haya liquidado, según corresponda, ante la Administración Tributaria respectiva, en cumplimiento de la legislación aplicable, o aquellas que se encuentren firmes en vía administrativa, o adquieran esa condición dentro del plazo establecido en este artículo, así como las que hayan surgido por el desistimiento expreso de los sujetos pasivos ante los órganos que las tengan para resolución, en cualquiera de las instancias de revisión administrativa definidas legalmente, incluyendo al Tribunal Fiscal Administrativo.*

*e) Las obligaciones que se deriven de la aceptación del sujeto pasivo de la regularización que formulen las administraciones tributarias indicadas en el párrafo primero.*

*f) Las deudas originadas en procesos administrativos, por tributos administrados por las administraciones tributarias, definidas en el párrafo primero, y que se encuentren en discusión ante la sede contencioso administrativa y que no hayan sido pagadas por el sujeto pasivo, pese a su firmeza en sede administrativa. En este caso, se requerirá la aceptación de los cargos por parte del contribuyente.*

*g) Los contribuyentes que tomen la decisión de registrarse ante la Administración Tributaria podrían declarar y registrar incrementos no justificados de patrimonio, con lo cual deberán reconocer una tarifa única del quince por ciento (15%), cuya base imponible será el valor de mercado del patrimonio, pudiendo la Administración Tributaria verificar el valor de los bienes que se están regularizando. No podrán regularizar incrementos*

*injustificados de patrimonio provenientes de actividades ilícitas, en todo caso dichos incrementos podrán ser fiscalizados y denunciados ante las autoridades correspondientes.*

*h) Las que habiéndose trasladado al Departamento de Cobro Judicial, no tengan demanda presentada.*

*Una vez que el sujeto pasivo se acoja a la amnistía y cancele el monto adeudado por el tributo en cuestión, se dará por extinta cualquier obligación en cuanto a ese tributo, sus intereses, sanciones y multas.*

*Lo dispuesto en este transitorio no se aplicará cuando se haya denunciado el caso o sean denunciables ante el Ministerio Público.”*

#### **“TRANSITORIO XXIV-**

*Se declara una amnistía tributaria por motivos de interés público, para condonar los intereses asociados a las sumas determinadas en el impuesto sobre la renta por la Dirección General de Tributación en los procedimientos de fiscalización iniciados para los periodos fiscales 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, a las instituciones del Sistema Bancario Nacional, de conformidad con la definición establecida en el artículo 1 de la Ley N.º1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 26 de setiembre de 1953. En lugar de ello, dichas instituciones pagarán el principal reconociendo expresamente para su cálculo todos los cargos correspondientes.*

*En caso de hacer tal reconocimiento, se acogerán a una reducción de la sanción en los siguientes términos:*

*a) En el primer mes de entrada en vigencia de esta ley, la sanción será rebajada en un ochenta por ciento (80%).*

*b) En el segundo mes de entrada en vigencia, la sanción será rebajada en un setenta por ciento (70%).*

*c) En el tercer mes, la sanción será rebajada en un sesenta por ciento (60%).*

*Dicha amnistía rige únicamente para los procesos tributarios iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, y se podrán acoger a ella únicamente durante los tres meses siguientes a la publicación de esta ley.*

*Las instituciones del Sistema Bancario Nacional se comprometen a pagar dichos montos de manera inmediata; sin embargo, se les autoriza a diferir tal gasto en sesenta meses, todo a partir de la promulgación de la*

*presente ley. Alternativamente, se autoriza a las instituciones que no opten por este diferimiento, para que reconozcan el efecto acumulado de dichos montos, por una única vez, y al momento de promulgación de la presente ley, como un ajuste al saldo de las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores.”*

Siendo que las amnistías implican el perdón de sumas adeudas al Estado, en beneficio de personas físicas o jurídicas, en medio del proceso de formación de la ley, el suscrito Diputado solicitó que de previo a su aprobación se hiciera de conocimiento público el listado de los contribuyentes que potencialmente se beneficiarían de estas amnistías. Lo anterior, con el objeto de evitar potenciales conflictos de interés, y para que la decisión se tomara con total transparencia y con conocimiento suficiente de sus implicaciones potenciales.

Así, en Sesión Plenaria Extraordinaria N.º 18 del Viernes 5 de octubre de 2018, se conoció la siguiente moción presentada por el Diputado que suscribe el presente proyecto de Ley:

*“ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA*

*PLENARIO*

*MOCIÓN DE ORDEN*

*ASUNTO: EXPEDIENTE 20.580 “LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS”*

*DEL DIPUTADO VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA*

*HACEN LA SIGUIENTE MOCIÓN:*

*Considerando que:*

- 1. El derecho de enmienda y el derecho a una legislación de calidad conlleva a la obligación de las personas legisladoras de informarse y tener al alcance todos los criterios necesarios que les permita tomar una decisión pausada e informada.*
- 2. Para poder realizar estimaciones sobre los efectos de una ley hacia el futuro, resulta indispensable poder apreciar la información completa que nos permita fundamentar la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas incorporadas a los proyectos de ley.*
- 3. Aprobar amnistías tributarias sin el conocimiento de cuánto representan y a quiénes se beneficia, resulta desproporcionado e irrazonable, al desconocer los impactos que puedan representar sobre las finanzas públicas.*

4. *No procede para este caso lo establecido en el artículo 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, al constituir el derecho de enmienda y el derecho a una legislación de calidad, derechos constitucionales que resultan fundamentales para que las personas legisladoras tomemos una decisión informada y que traerá consecuencias decisivas para la estabilidad económica de nuestro país.*

*Por tanto, el plenario de la Asamblea Legislativa acuerda:*

*Consultar al Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Tributación, la Dirección General de Aduanas, el Instituto de Desarrollo Rural, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, sobre los siguientes extremos del proyecto de ley en discusión, según corresponda:*

1. *Lista de contribuyentes que serían potenciales beneficiarios de las amnistías dispuestas en los Transitorios XXIII y XXVIII del texto actual del proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Expte. 20.580), identificando si esos contribuyentes se clasifican o no como grandes contribuyentes, según la clasificación de la DGT.*

2. *El monto total que potencialmente se dejaría de percibir, por sanciones e intereses perdonados por las amnistías antes citadas, indicando además cuánto de ese total corresponde a intereses y sanciones que serían perdonados a grandes contribuyentes.*

3. *La metodología detallada que sustenta la estimación realizada por el Ministerio de Hacienda sobre recaudación esperada por las amnistías, indicada en La República, en nota titulada “Perdonando intereses a deudores Hacienda espera recaudar el 1% del PIB”.*

Esta moción fue rechazada. Ante esta situación, y con el claro objetivo de dotar de transparencia la decisión respecto al otorgamiento de las amnistías en cuestión, el Diputado que suscribe, mediante oficio JMVFE-JFA-147-2018, procedió a solicitar directamente al Ministerio de Hacienda la *“lista de Contribuyentes que serían potenciales beneficiarios de las amnistías dispuestas en los transitorios XXIII y XXVII [posteriormente Transitorios VI y XXIV] del texto actual del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Expediente 20580) identificando si esos contribuyentes se clasifican o no en Grandes Contribuyentes”*.

Mediante oficio DGH-548-2018, el Ministerio de Hacienda se niega a facilitar esa información solicitada, indicando que *“[s]egún las disposiciones que establecen en el artículo 117 del Código Tributario las informaciones que la Administración Tributaria obtenga de los contribuyentes tienen carácter confidencial por lo que no es posible suministrar la información solicitada”*.

Siendo que el Ministerio de Hacienda se negó a aportar esta información, el suscrito procedió a interponer un recurso de amparo que actualmente se encuentra en curso en Expediente 18-018623-0007-CO.

### **III. SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

El derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido y desarrollado por la Sala Constitucional como un derecho constitucional. En sentencia 2015-15074 la Sala desarrolla el sustento que tiene este derecho en nuestro marco constitucional:

*“El acceso a la información pública que se encuentra en manos de la Administración ha sido reconocido como derecho constitucional en reiterados fallos de este Tribunal. Su raigambre constitucional se encuentra en el artículo 30 de la Constitución, amén que también ha recibido reconocimiento en el derecho convencional. De esta forma, instrumentos básicos del Derecho Internacional lo han reconocido como un componente del derecho de información que se encuentra a su vez asociado a la libertad de expresión. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala en su artículo 19 que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones (...)”. De la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica en el artículo 19 inciso 2): “2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...)”.*

El acceso a la información deviene en una herramienta de primera importancia para que las personas administradas puedan conocer y ejercer control sobre aquellos que ejercen poder político por mandato democrático.

La presente iniciativa de ley pretende profundizar y proteger ese derecho constitucional de acceso a la información. Se trata, en preciso, de posibilitar el control ciudadano de potenciales conflictos de interés de quienes ejercen el poder político y de posibilitar la discusión ciudadana informada respecto a medidas que en beneficio de particulares pueden conllevar el beneficio general o hasta perjuicio al interés general.

### **IV. SOBRE EL DERECHO A UNA LEGISLACIÓN DE CALIDAD.**

Tal y como señalé en el recurso de amparo interpuesto contra el Ministerio de Hacienda “[u]no de los principales deberes que tenemos los diputados y diputadas, consiste en la emisión de una legislación de calidad, que consiste en la obligación de informarse y tener a disposición y alcance todos los criterios necesarios que nos permitan tomar una decisión pausada e informada. Para poder realizar estimaciones y debatir sobre los efectos de una ley hacia el futuro,

*resulta indispensable tener acceso a la información completa que nos permita fundamentar la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas incorporadas a las leyes. Esa discusión pausada e informada, nos debe llevar a tomar decisiones fundamentales para el país y que afectarán la vida de millones de costarricenses”.*

Se trata de un deber -emitir legislación de calidad- ligado a un derecho -acceder a la información necesaria para que el cumplimiento pleno del deber sea posible-

La Sala Constitucional, en sentencia 2003-5374 ha reconocido ese derecho a la legislación de calidad, indicando que el *“derecho a una legislación de calidad, ha sido objeto de atención en otros medios, llegándose a la conclusión de que lo que puede y debe esperarse del legislador, es que a la hora de hacer estimaciones acerca del futuro y del efecto de la norma que aprueba, se haya guiado una apreciación objetivamente aceptable de la información a su alcance.”*

La aprobación de amnistías tributarias o condonaciones requiere, para que su aprobación se realice atendiendo al derecho a una legislación de calidad, que quienes deben decidir sobre su aprobación posean información respecto a potenciales beneficiarios y los montos potenciales que dejaría de percibir la Administración por la condonación en discusión.

Asegurar que esa información esté al alcance de quienes deben decidir sobre la aprobación o rechazo de una amnistía posibilita el alcance efectivo del derecho a una legislación de calidad. Y este es uno de los objetivos perseguidos por la iniciativa de Ley que aquí se presenta.

## V. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

En razón de lo anterior, resulta claro que previo a la aprobación de estas amnistías no fue posible conocer la lista de los potenciales beneficiarios de las amnistías finalmente aprobadas en la Ley N° 9635. Eso ha implicado, por una parte, que las personas legisladoras tomen una decisión sin contar con las *“estimaciones acerca del futuro y del efecto de la norma”* que fue aprobada, limitando, por tanto, la posibilidad de guiarse plenamente por *“una apreciación objetivamente aceptable”*.

Y por otra parte, ha implicado negar el acceso a información requerida para el cumplimiento efectivo del principio de participación ciudadana, consagrado en el Artículo 9 de nuestra Constitución Política que indica que “[e]l Gobierno de la República es popular, representativo, **participativo**, alternativo y responsable. Lo ejercen **el pueblo** y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial” (resaltado no corresponde al original).

Para lograr la total transparencia de las amnistías creadas mediante la Ley N° 9635, para asegurar a futuro que toda amnistía tributaria se apruebe con previo acceso a información requerida para una decisión y un debate público de calidad, y para



hacer totalmente transparentes los beneficiarios de amnistías o condonaciones, el presente proyecto de Ley propone:

- a) que una vez terminado el plazo de tres meses otorgado para acogerse a las amnistías incorporadas en la Ley N°9635, el Ministerio de Hacienda, INDER, IFAM e IMAS, deban hacer público un listado que revele los nombres de todas los contribuyentes que se acogieron a dichas amnistías, indicando los montos que fueron condonados a cada contribuyente por intereses y sanciones.
- b) que en adelante, de previo a la aprobación de nuevas amnistías tributarias o condonaciones, sea requisito que la ciudadanía, y la Asamblea Legislativa cuando corresponda, conozcan la lista completa de los potenciales beneficiarios de las amnistías, incluyendo los montos que serían potencialmente condonados.
- c) que en adelante se haga de conocimiento público el nombre y cédula de todo contribuyente que se acoja a una amnistía tributaria o condonación, incluyendo el monto condonado.

Considerando lo expuesto, y con el objetivo de generar un avance en materia de transparencia, legislación de calidad y participación ciudadana efectiva, se somete al conocimiento y la aprobación de los señores y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**LEY PARA HACER TRANSPARENTES LAS AMNISTÍAS FISCALES**

ARTÍCULO 1- Se adiciona un Artículo 50 bis y un Artículo 50 ter en la “Sección Quinta: Condonación o remisión” del “Capítulo V Extinción” del “Título II Obligación Tributaria” del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N.º 4755, de 3 de mayo de 1971 y sus reformas, que se leerán como sigue:

Artículo 50 bis- Requisitos previos a la aprobación de condonaciones

Para el caso de obligaciones accesorias que pueden condonar las Administraciones Tributarias mediante resolución administrativa, al menos 30 días hábiles antes de autorizar la condonación la respectiva Administración Tributaria deberá publicar en su página web la lista completa de los contribuyentes que son potenciales beneficiarios de la condonación, identificando nombre, cédula y el monto que potencialmente les sería condonado.

Para el caso de obligaciones que solo pueden ser condonadas mediante ley dictada con alcance general, de previo a la aprobación de dicha ley las respectivas Administraciones Tributarias deberán remitir a la Asamblea Legislativa la lista completa de los contribuyentes que son potenciales beneficiarios de la condonación, identificando nombre, cédula y el monto que potencialmente les sería condonado. Para estos efectos la Asamblea Legislativa solicitará esta información de oficio en plazo máximo de 8 días hábiles contados a partir de la presentación del proyecto de ley y las respectivas Administraciones Tributarias tendrán que remitir la información en plazo máximo de 8 días hábiles. Esta información será de acceso público y deberá publicarse en la web de la Asamblea Legislativa.

Artículo 50 ter- Publicidad de beneficiarios de condonaciones

Para el caso de obligaciones accesorias que pueden condonar las Administraciones Tributarias mediante resolución administrativa, en plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la emisión de la respectiva resolución administrativa que autoriza la condonación, la Administración Tributaria correspondiente deberá publicar y mantener en su web el o los nombres de los contribuyentes que se acogieron a la condonación, incluyendo cédula y monto condonado. Cuando se trate de condonaciones de intereses, recargos y multas que proceden por demostración fehaciente de error imputable a la Administración Tributaria se deberá indicar expresamente en la lista publicada la causa de la condonación.

Para el caso de obligaciones que solo pueden ser condonadas mediante ley dictada con alcance general, en plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la finalización del plazo para acogerse a cualquier condonación de obligaciones tributarias o accesorias, las Administraciones Tributarias respectivas deberán publicar y mantener en su web la lista completa de los contribuyentes que se acogieron a la condonación, identificando nombre, cédula y el monto que les fue condonado.”

ARTÍCULO 2- Se adiciona un Transitorio Nuevo a la Ley N° 9635, *Ley de Fortalecimiento de Las Finanzas Públicas*, del 3 de diciembre del 2018 y sus reformas, que se leerá como sigue:

Transitorio Nuevo-

En un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir de la finalización del periodo para acogerse a las amnistías establecidas en los Transitorios VI y XXIV de esta ley, el Ministerio de Hacienda, el Instituto de Desarrollo Rural, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), deberán publicar en su web la lista de contribuyentes que se acogieron a estas amnistías, indicando nombre, cédula, y el monto condonado por intereses y sanciones para cada uno.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada  
**Diputado**

7 de enero de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.

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