



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 28 de setiembre de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-1404-2020

Señor
Bladimir Marín Sandí
Área de Comisiones Legislativas IV
Departamento de Comisiones Legislativas
Asamblea Legislativa
República de Costa Rica

Estimado señor:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio N°HAC-483-20 de 15 de setiembre de 2020, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de Ley denominado: “*LEY DE JUSTICIA FISCAL FRENTE A LA EMERGENCIA DEL COVID-19*”, expediente N°22.034.

Con ocasión de la oportunidad brindada, se estima conveniente señalar que del análisis efectuado al Proyecto de Ley venido en consulta, en concordancia con lo establecido en la Ley de Planificación Nacional, N°5525 de 2 de mayo de 1974; en el Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Decreto Ejecutivo N°23323-PLAN de 17 de mayo de 1994 y en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N°37735-PLAN de 6 de mayo de 2013, no se observan incidencias que adicionen, modifiquen o deroguen las competencias y atribuciones de MIDEPLAN.

Sin embargo, al tenor de las facultades y competencias de MIDEPLAN como rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y de la suscrita como Ministra Coordinadora del Equipo Económico, de conformidad con los artículos 2 inciso f), 3 y 4 inciso f) del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, N°41187-MP-MIDEPLAN de 20 de junio de 2018, en la dirección, articulación y seguimiento de las políticas, prácticas y posiciones públicas en relación con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP), sus intervenciones estratégicas y el logro de los objetivos establecidos por mandato presidencial, así como considerando las prioridades presupuestarias del Gobierno de la República, en el contexto de la Emergencia Nacional a raíz del virus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad COVID-19 y los impactos positivos que podría revestir el proyecto de ley:



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1404-2020
Pág. 2

- En la revitalización de la economía nacional y amortización de la deuda pública, que podría coadyuvar en el remozamiento de las finanzas públicas.
- Con la inyección de recursos a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) -al amortizar la deuda del Estado-, para que puedan continuar brindando atención de calidad, oportuna y efectiva a los habitantes de la República y;
- Como soporte al sector turístico de Costa Rica, el cual ha sufrido uno de los mayores impactos;

Es menester señalar lo siguiente:

- I.- En lo que respecta a la exposición de motivos, comparte este Despacho Ministerial, las preocupaciones que expresa la señora Diputada proponente, así como se reitera el compromiso del Gobierno de la República en la búsqueda constante de medidas que mitiguen el deterioro en las condiciones de vida de los ciudadanos, precipitado por la Emergencia Nacional a raíz del virus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad COVID-19, así como de atender los mandatos constitucionales relativos a la igualdad, la búsqueda del bienestar general y el interés público, la estimulación de la producción, el empleo de calidad y debidamente remunerado y el adecuado reparto de la riqueza.
- II.- En ese sentido, conviene retomar el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP), el cual plantea como objetivo nacional *“Generar un crecimiento económico inclusivo a nivel nacional y regional en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, disminución de la pobreza y la desigualdad”*. Este objetivo contempla metas específicas relacionadas con el crecimiento de la producción, reducción del desempleo y de la pobreza multidimensional.
- III.- En concordancia con lo anterior, el PNDIP contempla el Área Estratégica de Articulación Presidencial denominada *“Economía para la Estabilidad y Crecimiento”*, entre cuyos objetivos se encuentra mantener la inflación cercana a la de los principales socios comerciales del país y promover el saneamiento de las finanzas públicas, facilitando la reducción del costo de vida, atenuar la trayectoria de la deuda pública y la toma de decisiones por parte del sector productivo nacional.
- IV.- Este último está intrínsecamente asociado con las metas del porcentaje del déficit financiero del Gobierno Central respecto del Producto Interno Bruto (PIB) y al porcentaje máximo de deuda pública del Gobierno Central con respecto al PIB. De acuerdo con lo anterior, el Sector Hacienda Pública, Monetaria y Supervisión





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1404-2020
Pág. 3

Financiera, bajo la rectoría del Ministro de Hacienda, tiene programadas intervenciones estratégicas en el PNDIP, referidas a Gestión Hacienda Pública y Gestión del Gasto y de la Deuda del Gobierno Central, las cuales están vinculadas a indicadores relacionados con el resultado primario del Gobierno Central, ingresos tributarios y gasto. Lo anterior evidencia que la temática del proyecto es atinente a las prioridades estratégicas del PNDIP 2019-2022.

- V.- En cuanto a propuesta, podría valorarse que las normas de este proyecto de ley, al tratarse de medidas excepcionales y temporales, constituyan normas transitorias propiamente dichas de la Ley del Impuesto sobre la Renta, N°7092 de 21 de abril de 1988, toda vez que por el fondo responden a tal naturaleza jurídica, según lo ha descrito la PGR, como sigue:

"A- EN CUANTO A LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Las disposiciones transitorias forman parte del Derecho Intertemporal en cuanto tienden a solucionar conflictos de leyes. Ante los problemas de transitoriedad que la ley nueva produce, el legislador establece un régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas pendientes. **En ese sentido, la función de las llamadas disposiciones transitorias es la de regular en forma temporal determinadas situaciones, con el fin de ajustar o acomodar la normativa nueva o la de dar un tratamiento jurídico distinto y temporal, de carácter excepcional, a ciertas situaciones.** Hechos que no se pretende comprender dentro de esas nuevas regulaciones generales. Interesa resaltar que en la base de la norma transitoria se encuentra esa necesidad de responder a problemas planteados por la entrada en vigencia de la nueva ley; esa es su esencia. Se ha dicho que el contenido de las disposiciones transitorias consiste en:*

"a) Las reglas que regulan el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas a la ley, bien declarando la aplicación de la nueva, bien declarando la pervivencia de la ley antigua, bien estableciendo un régimen transitorio distinto del establecido en ambas leyes.

b) Los preceptos que regulan en forma provisional situaciones jurídicas nuevas cuando su finalidad sea la de facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva..." F, SAINS M.-J.C, DA SILVA, citado por C.M, VALVERDE ACOSTA, Manual de Técnica Legislativa, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, San José, Asamblea Legislativa, 1991, p. 211".

*Regulación del régimen jurídico aplicable a situaciones jurídicas previas **o bien, regulación con carácter provisional de situaciones jurídicas nuevas.** En el mismo sentido, Luis Díez-Picazo expresa:*



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1404-2020

Pág. 4

"En efecto, una disposición transitoria puede solucionar el conflicto de leyes estableciendo cuál de las dos -la antigua o la nueva ley - es la llamada a regular cada tipo de situación jurídica. Así, por ejemplo, puede ordenarse que las situaciones nacidas al amparo de la ley antigua continuarán rigiéndose en todo caso por ella. Esta clase de disposiciones transitorias contiene normas de conflicto en sentido estricto; es decir, no regulan directamente situación alguna, sino que a través de un punto de conexión determinan cuál de las leyes en conflicto es la aplicable. Junto a esta posibilidad, cabe asimismo que el legislador dicte otra clase de disposiciones transitorias, en virtud de las cuales se da una regulación específica -diferente, por tanto, de las recogidas en la ley antigua y en la ley nueva- a las situaciones pendientes en el momento del cambio legislativo, o a las situaciones que se produzcan en tanto entra plenamente en vigor la nueva ley en los casos de eficacia diferida. Este segundo tipo de disposiciones transitorias no contiene ya normas de conflicto en sentido técnico, sino por emplear de nuevo la terminología del Derecho internacional privado, normas materiales, que imputan directamente a un supuesto de hecho una consecuencia jurídica. Lo que hace a estas disposiciones poseer naturaleza intertemporal no es ya su estructura, sino que su supuesto de hecho contempla precisamente un problema de conflicto de leyes.

De ahí, que se trate de **normas con vigencia temporal limitada o leyes ad tempus, pues por definición se refieren a un número de posibles situaciones no indefinido;** y de ahí también, que al contener normas materiales, puedan suscitar a su vez nuevos conflictos temporales con otras leyes". L, DIEZ-PICAZO: La derogación de las leyes, Civitas, Madrid, 1990, pp. 193-194.

En el caso del **Derecho transitorio material** existe una regulación material autónoma de situaciones jurídicas pendientes al momento de vigencia de la ley. Su particularidad reside en que el régimen se diferencia del establecido en la ley vieja y del que regirá con la ley nueva. Se suspende así la aplicación de la ley derogada pero se impide la aplicación inmediata de la ley nueva. De él se ha dicho que:

"...el legislador debe tener en cuenta que, al tratarse de un régimen excepcional, resulta vetada su aplicación extensiva por vía analógica a supuestos no especificados en la ley. Esta constatación abunda sin duda en la necesidad de que el legislador precise de forma explícita el ámbito de aplicación del derecho transitorio material; en los casos en los que exista duda acerca de su voluntad no se aplicará el derecho



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1404-2020

Pág. 5

transitorio material". C, VIVER i Pi-SUNYER: "La parte final de las leyes". La forma de las leyes. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1986, p. 145.

Se habla, además, de **disposiciones transitorias impropias cuando el legislador llama como transitorias a disposiciones cuyo objeto es el regular en forma autónoma y provisional situaciones jurídicas nuevas. Esa regulación diferente pero provisional se funda en la necesidad de evitar problemas o de facilitar la solución a los que se presentan.** En ese sentido, el "transitorio" facilita la aplicación definitiva de la ley nueva. De allí su carácter provisional (C, VIVER i Pi-SUNYER, p.152). Su ámbito es normalmente lo relativo a procedimientos: se establecen procedimientos especiales o provisionales que deberán ser sustituidos por las regulaciones generales contenidas en la ley, o bien disposiciones específicas en orden a la primera integración de un organismo que surge a la vida jurídica.

(...)

Es de advertir, por demás, que **la vigencia de los transitorios, propios o impropios, está en función del objeto del derecho intertemporal. De modo que, salvo disposición expresa en orden a su temporalidad, el derecho transitorio se mantiene en tanto sea necesario dar respuesta a esas situaciones pendientes.** En ese sentido, la pervivencia de éstas determina muchas veces la vigencia y la eficacia del derecho transitorio. **Se sigue de ello que desaparecida la razón que justifica la norma, el transitorio pierde su vigencia y eficacia.** Ello justifica que algunos autores califiquen el derecho transitorio como un derecho temporal e incluso provisional, rechazando la posibilidad de que tenga carácter permanente (así, F, MESSINEO: Manual de Derecho civil y Comercial, I, Editorial Jurídica Europa-América, Buenos Aires, 1954, p. 92).¹ (Los destacados son suplidos)

Supletoriamente, en el caso particular, de los artículos 3 y 5, éstas a su vez podrían constituir normas transitorias del presente proyecto de ley. Asimismo, en lo que se refiere a vigencia prevista hasta el 31 de diciembre del año 2022 y a la autorización al Poder Ejecutivo para extender su aplicación hasta por un año fiscal adicional, en

¹ Dictamen N°C-060-1999 de 24 de marzo de 1999, reiterado en Dictámenes N° C-226-2010 de 15 de noviembre de 2010 y N°C-223-2012 de 21 de setiembre de 2012 y en Opinión Jurídica N° OJ-052-2015 de 9 de junio de 2015. En sentido análogo, véanse Dictámenes N°C-210-2008 de 19 de junio de 2008 y C-023-2014 de 24 de enero de 2014.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1404-2020
Pág. 6

atención a lo transcrito líneas atrás, podrían adicionarse sendas normas a fin de que los supuestos de prórroga queden debidamente especificados, así como el medio que debe emplear el Poder Ejecutivo para tales fines.

VI.- Con respecto a la asignación de gasto propuesta en el artículo 4, se estima necesario sugerir lo siguiente:

- 1.- Realizar la consulta al Ministerio de Hacienda, con la finalidad de no afectar el orden o planificación de las finanzas públicas y la orientación estratégica para reducir las rigideces presupuestarias derivadas del gasto obligatorio y la asignación para destinos específicos de los ingresos públicos, lo cual limita la capacidad del Gobierno para asignar sus recursos con base en sus necesidades y prioridades cambiantes. Al respecto, existen teorías económicas modernas, expresadas por economistas como Joseph Stiglitz, que desaconsejan la determinación de destinos de gasto para los montos recaudados por impuestos, pues esto le resta flexibilidad al presupuesto, lo cual es contraproducente cuando se quiere dinamizar la economía y utilizar la figura de gasto público para mitigar el efecto que la Emergencia Nacional a raíz del virus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad COVID-19, ha tenido sobre la pérdida de empleo y contracción del poder económico en la población. Citando al economista Joseph Stiglitz:

“Los Gobiernos, pensando en la mejor manera de recaudar los ingresos que necesitan, han buscado principios generales. Se acepta que un “buen” sistema tributario debe tener cinco propiedades: 1. Eficiencia económica: no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos. 2. Sencillez administrativa: debe ser fácil y relativamente barato de administrar. 3. Flexibilidad: debe ser capaz de responder fácilmente (en algunos casos automáticamente) a los cambios de las circunstancias económicas. (...)”².

Así al establecer destinos específicos de gasto, se afectaría el principio de la asignación eficiente de recursos y flexibilidad del gasto, pues se limitan las opciones de gasto, en una economía que ya se ha contraído por los efectos de la pandemia y que espera una disminución en su recaudación. Asimismo, no se aprecia una priorización del gasto de acuerdo con los montos totales que representa el espectro de gasto en estos rubros, ni el impacto económico

² Stiglitz, Joseph E. (1986). **“La Economía del Sector Público”**, (3ª. Edición). Traducción de María Esther Rabasco y Luis Toharia. Madrid: Antoni Bosch, editor, S.A. p. 483.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1404-2020
Pág. 7

esperado de las medidas temporales descritas en el proyecto de ley. Por tal motivo, la distribución igualitaria en cada uno de estos rubros, podría no ser la vía más idónea de asignación.

- 2.- En complemento de lo anterior, las medidas pragmáticas de la nueva normalidad requieren la mejora de aspectos relacionados con la normativa, políticas públicas que contribuyan con la ejecución y priorización de los recursos públicos, articulación y unificación de los diferentes instrumentos de planificación, mejora en la gobernanza pública, se incentiven consensos nacionales entre los diferentes partidos políticos y poderes de la República de manera que se propicie la credibilidad y la legitimidad del quehacer público. Aunado a ello, se deben favorecer medidas que faciliten la generación de riqueza y empleo, como son: la simplificación de trámites, reducción de costos de inversión para los sectores dinamizadores de la economía nacional y no solo del régimen especial, entre otros. De tal manera que el proyecto de ley logre aceptación de las diferentes partes siempre y cuando haya acciones que generen confianza, cooperación y complementariedad.
 - 3.- Por otra parte, respecto a la asignación de los recursos percibidos para el pago de la deuda del Estado a la CCSS, debe valorarse que la situación actual ha agudizado la problemática social y económica que ha venido afectando a la población que habita el territorio nacional, entre ellos, el aumento del desempleo y de la informalidad y por ende, su impacto negativo en el Sistema Nacional de Salud (SNS). Un efecto visible en este último, ha sido la afectación directa a las contribuciones a la CCSS, lo que se traduce en una reducción de la capacidad del Estado para garantizar la universalidad del acceso, cobertura y prestación de los servicios de salud. Esta situación ha puesto en evidencia la importancia de fortalecer el SNS, su rectoría y la capacidad financiera, equipamiento, infraestructura y servicios complementarios de las instituciones que lo componen, principalmente la CCSS, la cual se ha visto en la necesidad de gestionar recursos para el proveerse de equipos, acondicionar, mejorar y ampliar su infraestructura.
- VII.-** En el caso particular de las medidas relacionadas con las tarifas por concepto de impuesto extraordinario sobre la renta a salarios, jubilación o pensión u otras remuneraciones por otros servicios personales (artículos 6 y 7), se propone exonerar los ingresos menores de ₡840.000 colones y cobrar un 2,5% adicional a los ingresos mayores de ₡840.000, un 5% extra para ingresos superiores a ₡1.233.000 colones y un 10% adicional a los ingresos superiores a los ₡4.325.000 colones. Estas medidas, podrían en alguna medida mitigar posteriores acciones en sede constitucional, como ha ocurrido con anteriores leyes que han gravado los ingresos.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1404-2020

Pág. 8

De igual forma, se recomienda considerar lo establecido en los artículos 44 ter a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N°7472 de 20 de diciembre de 1994 y 172 del Código de Trabajo, Ley N°2 de 27 de agosto de 1943, respecto a la imposibilidad de realizar deducciones que afecten el salario mínimo intangible e inembargable.

VIII.- Además, es de valorar que por el fondo, el presente proyecto de ley, persigue fines similares, a los del plan que el Gobierno de la República ha anunciado para atender el impacto fiscal de la pandemia y en el contexto de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), dentro del cual se contempla la devolución del cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de la canasta básica al 20% más pobre de la población y otras nueve medidas fiscales temporales y excepcionales, entre ellas una sobretasa extraordinaria sobre la renta y el tributo a las transacciones financieras; por lo que se podría resultar positivo que hayan varias opciones en la corriente legislativa, pues enriquece la discusión y aumenta las posibilidades de mejora de los textos propuestos, lo que a su vez garantiza que la norma definitiva goce de robustez, coherencia y cohesión fáctica y normativa y realice de una mejor manera los fines perseguidos. Por lo anterior, se recomienda valorar gravar utilidades y remesas al exterior, como sigue:

En cuanto a las **utilidades**:

- 1.- No aplicaría para aquellas personas o empresas que no perciban utilidades.
- 2.- En el caso de las personas físicas con actividades lucrativas, a aquellas que tengan rentas netas mayores a los ₡3.638.000 colones, se les cobraría una tarifa adicional que irá aumentando progresivamente de 2,5 puntos porcentuales a 10 puntos porcentuales en el último tramo.
- 3.- A las personas jurídicas con una renta bruta superior a los ₡109.228.000, se les aplicaría una tarifa adicional de 6 puntos porcentuales sobre su utilidad neta. Para aquellas personas jurídicas con ingresos brutos inferiores a ₡109.228.000, por los primeros ₡5.143.000 de utilidad neta se les cobraría una tarifa adicional que irá aumentando progresivamente de 2,5 puntos porcentuales en el primer tramo, a 10 puntos porcentuales adicional en el último tramo.

En cuanto a las **remesas**:

- 1.- Cobrar un 5% para remesas al exterior, a todas las rentas de fuente costarricense de personas físicas y jurídicas no domiciliadas en Costa Rica.

IX.- Finamente, este Despacho Ministerial como rector del SNP, respetuosamente recomienda a las y los señores Diputados, avalar el curso de aprobación de este proyecto de ley, en tanto que se consideren los aspectos antes señalados. En





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-1404-2020

Pág. 9

particular los referidos al artículo 4, pues la situación actual de la Emergencia Nacional a raíz del virus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad COVID-19, exige un uso eficiente de recursos públicos, así como flexibilidad del gasto y justicia en la asignación de recursos.

En los términos indicados, dejo rendido el criterio solicitado.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C: Sra. Ivania García Vindas. Jefa de Despacho Ministerial, MIDEPLAN.
Sr. Rolando Hidalgo Ramírez. Asesor, Despacho Ministerial, MIDEPLAN.
Sra. María José Zamora Ramírez. Jefa. Asesoría Jurídica, MIDEPLAN.
Sr. Olegario Sáenz Batalla. Gerente a.i. Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN.
Archivo

