

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

PROYECTO DE LEY

**LEY QUE OTORGA COMPETENCIAS A SUTEL PARA ADMINISTRAR,
FISCALIZAR, COBRAR E IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS
SOBRE EL CANON DE RESERVA DEL ESPECTRO
RADIOELÉCTRICO Y LA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL**

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.º 18.901

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

LEY QUE OTORGA COMPETENCIAS A SUTEL PARA ADMINISTRAR, FISCALIZAR, COBRAR E IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE EL CANON DE RESERVA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y LA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL

Expediente N.º 18.901

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley, con el fin de otorgar competencias a la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) para administrar, fiscalizar, cobrar e imponer sanciones administrativas sobre sus fuentes de financiamiento.

La Ley General de Telecomunicaciones (LGT) N.º 8642, publicada en La Gaceta N.º 125, de 30 de junio de 2008, le autoriza a Sutel tres fuentes de financiamiento, a saber:

- Canon de regulación
- Canon de reserva de espectro radioeléctrico
- Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a Fonatel.

A cada uno de estos instrumentos el legislador le definió: destino y objetivos específicos, también le diferenció la forma de cálculo, la fecha de cobro y hasta le fijó autoridades de administración distintas.

En el proceso de implementación de esta normativa, se han identificado dificultades e ineficiencias que exponen al ente regulador y a la Dirección General de Tributación (DGT), lo que ha llevado a la misma Contraloría General de la República, recomendar al ministro de Hacienda, en su informe N.º DFOE-IFR-IF-02-2013, de fecha 1 de abril de 2013, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura Informe de Auditoría de Carácter Especial, sobre la Estructura de Control y la Gestión del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel):

“4.13 Promover las reformas legales que han propuesto ambas instituciones con la finalidad de centralizar los procesos de estimación y cobro de la contribución especial parafiscal en la SUTEL.” (el subrayado es nuestro)

Con el propósito de garantizar el financiamiento a la Sutel, es imperativo adicionar la reforma al canon de reserva de espectro radioeléctrico, de esta

manera la institución tendrá las competencias y capacidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones y el Ministerio de Hacienda, a través de la DGT libera costos y recursos por el cumplimiento de funciones ajenas a su especialidad.

Producto de la experiencia en la implementación de este marco jurídico, se procede a analizar del estado y la afectación identificada en ambas instituciones sobre la gestión de la Administración Tributaria y la reforma de ley propuesta.

Análisis del estado y afectación a la gestión de la Administración Tributaria de la DGT y Sutel

➤ Dirección General de Tributación (DGT)

La administración, fiscalización y cobro del canon de reserva del espectro radioeléctrico y de la contribución especial parafiscal corresponden actualmente a la DGT, razón por la cual, se utiliza la plataforma existente, tanto para la presentación de declaraciones, como para la recaudación de los tributos. Sin embargo, el destinatario de los fondos es un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), como es la Sutel, que no pertenece al Gobierno Central.

El legislador mediante ley especial, le asignó a la DGT la función de administración de esos fondos, como si se tratara de impuestos, materia sobre la que esta Dirección si tiene especialidad y que administra bajo el principio de Caja Única del Estado.

Además existe el inconveniente del gasto administrativo en que incurre la DGT, que no es compensado con la recaudación de estos tributos destinado a Sutel, y que deben ser cubiertos con recursos de Caja Única. Tales como:

- El pago de comisiones de recaudación a las entidades colaboradoras.
- El costo de tener a disposición declaraciones en papel, por mandato de la Sala Constitucional que se indicará más adelante.
- Salarios del personal y demás gastos administrativos.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que tanto el canon de reserva del espectro radioeléctrico como la contribución parafiscal, son fijados por la Sutel, y es esta la que tiene la capacidad y especialidad para aplicar, interpretar y definir aspectos técnicos y específicos de telecomunicaciones, tales como: la cantidad de espectro reservado, la reserva exclusiva y excluyente del espectro, el plazo de la concesión, la potencia de los equipos de transmisión, las frecuencias adjudicadas, la cantidad de servicios brindados con el espectro concesionado y el ancho de banda, entre otros.

Ambas instituciones coincidimos, en que el conocimiento técnico para fiscalizar estos tributos adecuadamente lo tiene Sutel y no la DGT, siendo esta la que la ley le faculta para determinar dichos tributos, conforme a los artículos 39 y 63 de la LGT. También, en materia de contribución parafiscal, esta es fijada de acuerdo con el artículo 39 de la LGT, sobre los ingresos brutos obtenidos directamente por la operación de redes públicas, dentro de una banda con un mínimo de 1,5% y un máximo de 3%; dicha fijación se basará en las metas estimadas de los costos de los proyectos a desarrollar por Fonatel.

Como puede apreciarse, en cada caso hay consideraciones técnicas, datos de registro e identificación del mercado muy especializado necesario para su cálculo y debida fiscalización que no tiene la DGT y que si tiene la Sutel.

La DGT ha identificado que estos inconvenientes afectan las diferentes áreas de recaudación, control extensivo y fiscalización de la DGT, tales como:

- El Registro Único de Contribuyentes dado que se debe validar una base de datos y al haber un incremento de contribuyentes que carecen de otro interés para la DGT porque no lo son de los demás impuestos que administra la DGT.
- En la cuenta integral tributaria, implica el desarrollo de la cuenta corriente de contribuyentes de estos tributos, en el caso de desarrollar una cuenta auxiliar, requerirá mucho tiempo y trabajo en validación de la misma.
- En materia de devoluciones, como los dineros no entran a la caja única, sino a una cuenta que la Tesorería dispone para Sutel, no es posible la emisión automatizada de las resoluciones, tal y como se dispone para el resto de impuestos que administra la DGT, sino que debe hacerse manualmente, y debitarse contra esa cuenta.
- En declaraciones, pagos y entidades colaboradoras: se incrementa el proceso de validación de control de calidad, y de los formularios. Debe desarrollarse aplicativo porque en el software de captura que utiliza la DGT con los bancos, no puede incluirse, sino que hay que adaptar otro aplicativo.
- Las declaraciones en papel incrementan el trabajo manual y no se dispondría de datos certeros con la celeridad que se requiere. Afectará el tema de digitación por parte de las entidades recaudadoras, la cual ha tendido en los últimos meses a la baja por la automatización que ha sido posible aplicar en el resto de los impuestos que administra la DGT, no así en cuanto al canon de reserva del espectro radiológico, respecto al cual la Sala

Constitucional ha ordenado que se disponga de papel para hacer las declaraciones.

- El no contar con la información digital oportuna afecta la generación de estadísticas.
- En cuanto al cobro, la corrida de la cartera morosa debe ser aparte e implica procesos manuales.

Según registros de la DGT y como se puede apreciar en la información (ver cuadro), la recaudación por concepto de canon de espectro asciende a ¢681,319,807.48 y el gasto en comisiones a ¢1,737,699.52 y para el recaudo de la tasa parafiscal que asciende a ¢3,662,657,512.10, y el gasto en comisiones asciende a ¢9,319,843.78.

Dirección de Recaudación
Subdirección de Declaraciones, Pagos y Entidades Colaboradoras
Canon de Reserva del Espectro Radioeléctrico y Contribución
Parafiscal*

	Canon Espectro	C. Parafiscal
Recaudación efectiva	¢681,319,807.48	¢3,662,657,512.10
Comisión x recaudación	¢1,703,299.52	¢9,156,643.78
Comisión x digitación (promedio ¢200 x formulario)	¢34,400.00	¢163,200.00
Total pagado en comisiones	¢1,737,699.52	¢9,319,843.78

Fuente: ILI- y aplicativos de digitación

* No se toman en consideración todos los costos en que se ha incurrido para el desarrollo de los sistemas informáticos para que las entidades recaudadoras puedan digitar, así como la extracción de la información estadística.

Como puede apreciarse, un total de ¢11.057.543,30 ha corrido por cuenta de la caja única para el recaudo de estos tributos. Dineros que ingresan por la recaudación de otros impuestos, tales como el impuesto sobre la renta y el impuesto general sobre las ventas, están siendo erogados para la recaudación de estos tributos, en tanto que el 100% de su recaudación se destina a Sutel, sin que esta tenga que incurrir en costo alguno.

La administración se dificulta cuando la Sala Constitucional acoge un recurso de un concesionario radioaficionado y deja sin efecto la Resolución N.º DGT-R-007-201, del veinticinco de febrero del dos mil once, que permitía de

manera electrónica efectuar la declaración y pago por medio del Sistema Tribunet, y obligó a la DGT a implementar y ofrecer a los contribuyentes los medios físicos y tradicionales para presentar cualquier declaración tributaria.

De esta manera se dejó a DGT sin los medios tecnológicos para lograr mayor eficiencia y eficacia en la recaudación de los tributos, mejorando los sistemas de control e identificación automática de incumplimientos, y ahorrando en comisiones de recaudación y digitación que se pagan a las entidades que colaboran en la recaudación de tributos, que permitía no solo estandarizar, simplificar, agilizar e integrar la información contenida en las bases de datos, sino que reviste especial interés para el Fisco porque resulta menos oneroso.

En adelante, se estableció la obligación de cancelar mediante el formulario normalizado de pago, D.110, y establecer internamente los mecanismos de liquidación, verificación y control por parte de la Sutel.

Como se ha demostrado ampliamente, utilizar un formulario en papel para declarar y pagar dicho canon financiado con fondos de la Caja Única del Estado, afecta directa y negativamente los ingresos provenientes de la declaración de los demás tributos que corresponden a la DGT.

Para mejor criterio incorporamos ejemplos de otras administraciones tributarias cuyo objetivo corresponde con el desarrollo de actividades propias y que tienen a cargo tributos cuya recaudación se destina a sus propios fines, por considerar el legislador ser las competentes técnicamente para determinar quiénes son los sujetos pasivos, ejercer el control, fiscalización, y recaudación de los tributos, junto con la planificación de sus gastos, dado que el destino de la financiación se dirige a las actividades que les corresponde desarrollar.

Lista de administraciones tributarias que tienen a cargo tributos cuya recaudación se destina a sus propios fines

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	LEY	TRIBUTO	PARA QUÉ?
Municipalidades	Código Municipal	-Impuesto a bienes inmuebles, -Patentes comerciales, -Tasas y tarifas por servicios	Brindar servicios de recolección de basura, aseo de vías, mantenimiento de parques y zonas verdes, parquímetros, cementerios, etc.
Instituto de Desarrollo Agrario	Ley del Instituto de Desarrollo Agrario	-Timbre agrario -Impuesto sobre el consumo de cigarrillos -impuesto sobre el consumo de refrescos	Administración de las reservas nacionales y las tierras que se traspasen para el cumplimiento de sus fines, y efectuar en

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	LEY	TRIBUTO	PARA QUÉ?
		gaseosos y bebidas carbonatadas	ellas planes de desarrollo integral, asentamientos campesinos, colonización, parcelación y adjudicación
Instituto Costarricense de Turismo	Ley de Industria Turística y su Reglamento	Impuesto del 3% sobre la suma cobrada por habitación en todos los hoteles, pensiones y similares	Promoción de la actividad turística
Registro Nacional	Ley de creación del Registro Nacional	Arancel de derechos del registro público	Agilizar labores y mejorar técnicas de inscripción
Dirección General de Migración y Extranjería	Ley General de Migración y Extranjería	Timbre para el pago de derechos de migración	Gastos de la Dirección de Migración y Extranjería
Colegios de Abogados	Ley de Creación del Timbre del Colegio de Abogados	Timbre del Colegio	Fondos del Colegio
Colegios de Contadores	Ley de Creación del Timbre del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica	Timbre del Colegio	Fondos del Colegio
SUTEL	Artículo 62 de Ley General de Telecomunicaciones	Canon de regulación	Dotar de recursos para una administración eficiente.

Nótese que ya Sutel es Administración Tributaria del canon de regulación establecido en el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones, por lo que no es lógico que no administre además, los dos tributos en cuestión.

➤ **SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES (SUTEL)**

Por ley, a la Sutel le corresponde regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, por lo que toda persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que operen redes o presten servicios de telecomunicaciones que se originen, terminen o transiten por el territorio nacional reguladas por esta. En este sentido, la actividad regulatoria de la Superintendencia es amplia e involucra funciones fundamentales tales como los que se mencionan en el artículo 60 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593, y sus reformas:

Aplicar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, la Ley General de Telecomunicaciones y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

Cubiertos por este marco normativo, los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones están obligados a pagar ante Sutel lo correspondiente al canon de regulación y ante la Dirección General de Tributación el canon de reserva de espectro y la contribución parafiscal a Fonatel. Poder contar con un solo centro de presentación y cancelación de estos pagos representaría una ventaja para los contribuyentes, así como para la misma Sutel.

La experiencia en la recaudación del canon de regulación por parte de Sutel ha sido muy positiva, pues existe un bajísimo nivel de morosidad, de apenas el 0.6% para el año 2011, lo que revela que se ha obtenido una recaudación de casi el 100%. Lo anterior, aunado al alto nivel de compromiso con el uso racional de los recursos. Esta experiencia se considera necesaria replicar con el canon de reserva del espectro y la contribución parafiscal a Fonatel

En el caso de la administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones se traduce en funciones y potestades específicas que van desde la propuesta de elaboración de reglamentos, cálculo de obligaciones, asignación de los recursos a los proyectos y programas, constitución de fideicomisos, definición de metodologías para determinar el déficit de los proyectos, realizar concursos, etc. Y no menos importante, rendir cuentas ante otros entes.

Por otra parte la contribución especial parafiscal, lleva el objetivo de acceso universal, servicio y solidaridad, referidos en el artículo 32 de la ley N.º 8642 y se justifica en el beneficio individualizable que para los operadores y proveedores representa la maximización del uso de las redes de telecomunicaciones.

De ahí la conveniencia de que Sutel sea la Administración Tributaria del canon y de la contribución, ya que cuenta con el respaldo técnico y se complementa con las labores de administración del espectro radiológico y de las redes de telecomunicaciones.

Cumplir con estas funciones, cuando se tienen competencias limitadas y se depende de los resultados de otro ente, aumenta el grado de dificultad de cumplimiento por parte de Sutel.

En cuanto al Canon de reserva de espectro, la recaudación de dicho tributo está destinada a la administración y el control del uso del espectro radioeléctrico y debe garantizar el cumplimiento de estas labores por parte de la Sutel. Por lo anterior, la Superintendencia debe contar con la infraestructura y el equipamiento requerido para cumplir con su labor de monitoreo de las emisiones radioeléctricas en todo el territorio nacional.

El cobro de este canon y los montos que se recauden serán utilizados para la adquisición de las estaciones de monitoreo de las emisiones radioeléctricas, adquisición de los equipos complementarios, el pago de los funcionarios a cargo de esta labor, la generación de estudios para la emisión de los dictámenes técnicos para el otorgamiento de concesiones y permisos, la identificación de interferencias y emisores no autorizados, así como los demás cargos administrativos de la Sutel.

De acuerdo con lo establecido en la Ley N.º 7593, específicamente en lo que referente a las obligaciones de la Sutel y funciones de su Consejo, según artículos 60 y 73 respectivamente, este órgano regulador debe administrar, controlar y comprobar el uso eficiente del espectro radioeléctrico y le corresponde la inspección, detección y eliminación de interferencias perjudiciales.

Estos aspectos son considerados en el canon, incluyendo la fase de inicio y desarrollo de los sistemas de administración del espectro, así como su mantenimiento y la implementación y puesta en marcha de los elementos requeridos para el control y monitoreo del espectro y los gastos administrativos asociados. De lo establecido en los artículos antes citados se desprende que es función de la Sutel la administración, comprobar y controlar el uso eficiente del espectro radioeléctrico. Volvemos a insistir, es Sutel el órgano competente para mejor administrar lo que es materia de su especialidad.

➤ **Propuesta de reforma de ley**

Congruente con lo que se plantea, se propone:

1. Facultar a la Sutel de competencia para fungir como Administración Tributaria, al amparo del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.
2. Ajustar a la nueva modalidad de administración el canon del espectro radioeléctrico y la contribución parafiscal.
3. Facultar a la Sutel a fijar mediante resolución motivada el canon de reserva del espectro, hacer la recaudación en forma trimestral, y simplificar la base de cálculo.

De esta manera, se plantea mejorar la redacción del articulado, de manera que se distinga claramente el hecho generador, el modo de cálculo, la fecha de pago, el sujeto pasivo, y el período del tributo, todos elementos esenciales que deben ser claramente distinguidos por la ley.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se somete al conocimiento de los señores diputados y las señoras diputadas el presente proyecto de ley para el manejo eficiente de las finanzas públicas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY QUE OTORGA COMPETENCIAS A SUTEL PARA ADMINISTRAR,
FISCALIZAR, COBRAR E IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS
SOBRE EL CANON DE RESERVA DEL ESPECTRO
RADIOELÉCTRICO Y LA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL**

ARTÍCULO 1.- Agréguese un párrafo final al artículo 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593 y sus reformas y se lea:

“Artículo 59.- Superintendencia de Telecomunicaciones

[...]

La Sutel fungirá como Administración Tributaria únicamente para efectos del Canon de Reserva del Espectro y Contribución Especial Parafiscal que se establecen en la presente ley. Asimismo, tendrá las competencias que otorga el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N.º 4755, de 29 de abril de 1971, y sus reformas, a la Administración Tributaria para administrar, fiscalizar, y cobrar únicamente los cánones y contribución parafiscal y establecer la forma y mecanismo para presentar declaraciones y efectuar pagos y para imponer y cobrar sanciones administrativas conforme al título III de dicho Código.”

ARTÍCULO 2.- Para que se eliminen los párrafos 2, 4 y 8, y se adicionen dos nuevos párrafos al artículo 39 de la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642, y se lea:

“Artículo 39.- Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a Fonatel

[...]

El contribuyente por medio de una declaración jurada, deberá liquidar el impuesto aplicando el porcentaje fijado por la Sutel al monto correspondiente a ingresos brutos obtenidos durante el período fiscal.

El plazo para presentar la declaración de la contribución parafiscal vence el 15 de marzo siguiente al cierre del respectivo período fiscal. El pago de la contribución parafiscal se distribuirá en cuatro tractos equivalentes, pagaderos al día quince de los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre del año posterior al cierre del período fiscal que corresponda. Sin necesidad de actuación alguna de la Administración

Tributaria, el pago efectuado fuera de término produce la obligación de pagar un interés junto con la contribución parafiscal adeudada conforme al artículo 57 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. La recaudación de esta contribución parafiscal no tendrá un destino ajeno a la financiación de los proyectos de acceso, servicio universal y solidaridad que se ejecuten con cargo a Fonatel, que contribuyen la razón de ser de esta contribución parafiscal”.

ARTÍCULO 3.- Para que se modifique el artículo 63 de la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642, y se lea:

“Artículo 63.- Canon de reserva del espectro radioeléctrico

Los operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones, a los cuales se haya asignado bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, deberán cancelar anualmente un canon de reserva del espectro radioeléctrico, independientemente de que hagan uso de dichas bandas o no.

El objeto del canon es para la planificación, la administración y el control del uso del espectro radioeléctrico y no para el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal. La recaudación de esta contribución no tendrá un destino ajeno a la financiación de las actividades que le corresponde desarrollar a la Sutel, conforme a los artículos 7 y 8 de esta ley.

El monto a cancelar por los operadores y proveedores será calculado por la Sutel tomando como base los siguientes parámetros:

- a) Cantidad de espectro reservado
- b) La reserva exclusiva y excluyente del espectro
- c) El plazo de la concesión
- d) Las frecuencias adjudicadas
- e) El ancho de banda otorgado

El objeto del canon es para la planificación, la administración y el control del uso del espectro radioeléctrico y no para el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal. La recaudación de esta contribución no tendrá un destino ajeno a la financiación del costo de las actividades que le corresponde desarrollar a la Sutel, conforme a los artículos 7 y 8 de esta ley.

Mediante resolución motivada que se publicará en el diario oficial La Gaceta a más tardar el 31 de agosto de cada año, la Sutel deberá ajustar el presente canon, realizando de previo el procedimiento participativo de consulta señalado en esta ley.

En el evento de que la Sutel no fije el canon al vencimiento del plazo señalado, se aplicará la tarifa fijada para el año anterior.

El pago de este canon se distribuirá en cuatro tractos equivalentes, pagaderos al día quince de los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre del año posterior al cierre del período fiscal que corresponda. Sin necesidad de actuación alguna de la Administración Tributaria, el pago efectuado fuera de término produce la obligación de pagar un interés junto con el canon adeudado conforme, al artículo 57 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios”.

TRANSITORIO I.

A partir de la publicación de la presente ley, todos los casos por concepto de la contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a Fonatel y del canon de reserva del espectro radioeléctrico se trasladarán, en el estado que estén, por parte de la Dirección General de Tributación a la Sutel, la cual tendrá las facultades otorgadas por la presente ley para la gestión, fiscalización, administración y cobro de los referidos tributos.

Rige a partir del 1º de enero del año siguiente a la aprobación de esta ley

Dado en la Presidencia de la República, a los trece días del mes de agosto del año dos mil trece.

Laura Chinchilla Miranda
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

Edgar Ayales
MINISTRO DE HACIENDA

9 de setiembre de 2013

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos.