

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY DE CERO TOLERANCIA A LA EVASIÓN FISCAL

**GUSTAVO VIALES VILLEGAS
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 21.210

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

PROYECTO DE LEY

LEY DE CERO TOLERANCIA A LA EVASIÓN FISCAL

Expediente N.º 21.210

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Costa Rica presenta una situación fiscal apremiante, producto de una imposibilidad del Estado de tomar medidas concretas para solucionar la brecha entre los ingresos y los gastos del Estado costarricense. En las últimas 4 administraciones ha habido esfuerzos importantes por concretar un avance en la solución de esta importante disyuntiva nacional.

Un déficit fiscal del 7.2% del PIB donde por cada colón que ingresa al Estado se gastan ¢1.8 colones, con una deuda de alrededor del 52% del PIB, es insostenible en una economía en vías de desarrollo como la nuestra. Esta situación crítica y apremiante debe ser solucionada tanto por los ingresos tributarios del Estado, como por la vía del gasto y la lucha continua contra la corrupción y la evasión fiscal.

Desde el gobierno de la expresidenta Laura Chinchilla Miranda se buscó darle una solución integral al problema fiscal. Se tramitó un proyecto de Solidaridad Tributaria (exp.18.261) progresista donde se incorporaban conceptos modernos tributarios para controlar la evasión y elusión fiscal, así como los ingresos tributarios por el impuesto de renta y el impuesto de valor agregado.

Además, se implementó una serie de medidas administrativas, vía decreto, para evitar medidas alternas en los procedimientos penales por denuncias de delitos tributarios como la conciliación. De esta forma, mediante dos directrices del 2012¹ dadas por la Presidencia de la República, se establecieron los "*Lineamientos a seguir por el Ministerio de Hacienda y a la Procuraduría General de la República para la atención de medidas alternas que se tramitan en los procedimientos penales por denuncias de delitos tributarios*".

Estas directrices consideraron en su momento que el ataque a la evasión fiscal es del más alto interés nacional. Si no se combate con fortaleza y eficiencia se propicia y motiva el comportamiento laxo y disoluto de la mayoría de los contribuyentes que ven en la falta de interés estatal por combatir el fraude, una excusa para no cumplir ellos mismos.

Los delitos tributarios establecidos en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios son acciones u omisiones en los que ha mediado la voluntad de

¹ Directriz número 030-P de la Presidencia de la República de Costa Rica, de 12 de abril de 2012.

infringir el ordenamiento jurídico, con el propósito de obtener un beneficio patrimonial, una exención o una devolución en perjuicio de la Hacienda Pública.

Dentro de las políticas de control de la evasión es de interés del Estado que los contribuyentes comprendan que al incurrir en los delitos tributarios se están afectando las finanzas públicas, defraudando a la sociedad y no es solidario con el resto de la sociedad. Al evadir sus obligaciones tributarias el contribuyente da la espalda al desarrollo del país, obligando a los sectores de menores recursos a pagar con inflación su fraude al erario público, olvidando que sus ingresos se deben en parte a las condiciones de estabilidad económica y política de que gozamos en Costa Rica, a nuestro sistema educativo y a nuestras instituciones.

Además, la gravedad de sus acciones u omisiones debe ser sancionada por las penas y procesos cobratorios, que el ordenamiento jurídico establece.

Las condiciones para el desarrollo han sido construidas entre todas y todos los costarricenses a lo largo de nuestra historia, y este costo debe ser asumido solidariamente, pero especialmente por aquellos que obtienen mayores réditos de ellas.

El proceso penal contempla medidas alternas como la "conciliación", que tiene como fin acercar a las partes en litigio a efectos de resolver sus conflictos y llegar a un acuerdo, con lo cual se extingue la acción penal. Sin embargo, esta figura del proceso penal no es aplicable para todos los delitos y es el mismo legislador el que establece en qué condiciones se puede dar esta figura.

La investigación y represión del fraude tributario le corresponden a la Dirección General de Tributación que se especializará en el análisis, combate y detección del fraude fiscal y, en tal labor, entre otras actividades, deberá coordinar con las autoridades que tengan a su cargo la represión penal del delito tributario para lograr mayor eficacia en esa tarea. Mientras que la Procuraduría General de la República representa al Estado en los procesos penales por delitos tributarios, en su condición de actor civil. En esta labor la Procuraduría General de la República consulta al Ministerio de Hacienda, en calidad de asesor, el criterio técnico para llevar a cabo dichas conciliaciones.²

Estas consideraciones, llevaron a la emisión de directrices que buscaban:

*“Artículo 1- En caso de ilícitos tributarios derivados del incumplimiento al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, deberá la Procuraduría General de la República **procurar que la mayoría de ilícitos denunciados sean llevados a la etapa de juicio**, por cuanto resulta de relevancia en la política de control de la evasión fiscal, que no solo se dé el pago de la deuda, sino que además se cumpla el propósito del*

² Considerandos I-X, Directriz número 030-P de la Presidencia de la República de Costa Rica, del 12 de abril del 2012.

legislador de imponer penas privativas de libertad a quienes incurran en estas conductas reprochables.”

Dicha directriz, junto con otras normas permitían discernir en cuáles casos es más imperioso llegar a un acuerdo conciliatorio u otra medida alterna (establecidos en el artículo 2 de dicha directriz), estuvo vigente durante toda la segunda mitad de la administración Chinchilla Miranda.

Estas medidas para combatir la evasión fiscal o por lo menos para asegurar la llegada a la etapa de juicio de los casos de evasión tributaria generó molestia en grupos importantes que vieron sus intereses afectados. Al no poder únicamente pagar sus deudas y verse amenazados a ir a un juicio penal de naturaleza tributaria, estos grupos de poder dirigieron sus esfuerzos a buscar una eliminación de dichas directrices presidenciales.

Estos grupos, con la llegada del gobierno del expresidente Luis Guillermo Solís Rivera, encontraron un poderoso aliado que les permitiera derogar la directriz que les prohibía conciliar en casos de evasión fiscal. Por lo que, en unas de sus primeras directrices, a 20 días de empezar su gobierno, el expresidente Solís deroga la directriz 030-P de la expresidenta Chinchilla Miranda, permitiendo de nuevo la conciliación con grandes evasores fiscales. Por medio de la directriz número 002-P de la Presidencia de la República, de 28 de mayo del 2014, se reestablece la conciliación con grandes evasores fiscales, práctica eliminada en la administración Chinchilla Miranda, en procura del bienestar de la sociedad.

El presente proyecto de ley pretende la positivización de medidas administrativas que, en su momento, racionalizaron la posibilidad de conciliación o reparación integral del daño, con grandes evasores fiscales antes de la fase de juicio. Buscando que la mayor cantidad de ilícitos tributarios puedan llegar a fase de juicio, y así generar una medida de disuasión natural del derecho penal y dejar de ser un incentivo a la defraudación fiscal. Además, se pretende reducir el piso mínimo del delito de fraude contra la Hacienda Pública para que exista la oportunidad de aplicar ejecución condicional de la pena, cuando el imputado se someta al procedimiento abreviado donde admita su culpabilidad y repare el daño causado.

Creemos que, en las funciones propias del derecho punitivo, el Estado tiene la obligación de enviar señales claras de persecución penal en casos de evasión fiscal, que significan no un robo al Estado, sino a todos los costarricenses.

La naturaleza de las medidas alternativas del derecho penal es la reparación integral del daño, pero sin renunciar a la legitimación del Estado de castigar conductas desviadas que ha considerado punibles. Por lo que es imperioso normar a rango legal las directrices que limitan la conciliación con grandes evasores antes de la etapa de juicio.

En nuestra legislación penal la figura de la conciliación se encuentra en el artículo 36 del Código Procesal Penal, Ley N.º 7594. Dicha figura es una causante de la extinción penal, según lo dispuesto en el artículo 30 de la misma ley. La conciliación se da en la etapa intermedia del proceso penal, en tanto no haya sido elevada a juicio la acusación del Ministerio Público.

Asimismo, otra forma de extinguir la acción penal antes de la etapa de juicio es la reparación integral del daño, regulada en el artículo 30, inciso j), del Código Procesal Penal, el cual establece una serie de restricciones para los delitos patrimoniales y en delitos culposos, siempre y cuando la víctima o el Ministerio Público lo admitan.

En una consulta realizada al Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Tributación responde en su oficio DGT-609-2018 de 13 de junio de 2018, que:

“...el delito por fraude a la Hacienda Pública, tipificado en el artículo 92 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, al tener establecida una pena de prisión que va de los 5 a los 10 años, no existe posibilidad de aplicar medidas alternas de resolución alterna de conflictos, lo cual incluye acuerdos o arreglos conciliatorios.

En función de lo anterior, la única medida permitida para dar por concluida la causa penal, previo a la celebración del juicio oral, es la reparación integral del daño, la cual no es una “negociación o conciliación”.

Es nuestra consideración que el fraude contra la Hacienda Pública no cumple con las condiciones para aplicar criterios de oportunidad propios de la resolución alterna de conflictos. Primero por la naturaleza de las penas privativas de libertad superiores a los 5 años, pero sobre todo por el importante daño social que representa para las finanzas públicas y la imagen del Estado costarricense como un todo.

El presente proyecto de ley pretende normar con rango legal estas lagunas, positivizando la imposibilidad de conciliar o reparar integralmente el daño con grandes evasores.

En virtud de las consideraciones expuestas, sometemos a conocimiento de los señores y señoras diputadas el presente proyecto de ley para su estudio y pronta aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE CERO TOLERANCIA A LA EVASIÓN FISCAL

ARTÍCULO 1- Reformas de la Ley N.º 7594, Código Procesal Penal, de 10 de abril de 1996, y sus reformas.

Se reforman los artículos 30, inciso j), y 36 de la Ley N.º 7594, de 10 de abril de 1996, Código Procesal Penal, de 10 de abril de 1996, para que se lean de la siguiente manera:

Artículo 30- Causas de extinción de la acción penal

La acción penal se extinguirá por las causas siguientes:

(...)

j) La reparación integral a entera satisfacción de la víctima, del daño particular o social causado, realizada antes del juicio oral, en delitos de contenido patrimonial no tributarios, sin fuerza en las cosas ni violencia sobre las personas y en delitos culposos, siempre que la víctima o el Ministerio Público lo admitan, según el caso.

(...)

Artículo 36- Conciliación

(...)

El tribunal no aprobará la conciliación cuando tenga fundados motivos para estimar que alguno de los que intervienen no está en condiciones de igualdad para negociar o ha actuado bajo coacción o amenaza; tampoco, en los delitos cometidos en perjuicio de las personas menores de edad.

No procede la conciliación en los delitos de naturaleza tributaria.

En los delitos de carácter sexual, en las agresiones domésticas y en los delitos sancionados en la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, el tribunal no debe procurar la conciliación entre las partes ni debe convocar a una audiencia con ese propósito, salvo cuando lo soliciten, en forma expresa, la víctima o sus representantes legales.

(...)

ARTÍCULO 2- Agréguese un párrafo final en el artículo 90 de la Ley N.º 4755, de 3 de mayo, y sus reformas, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 90- Procedimiento para aplicar sanciones penales. En los supuestos en que la Administración Tributaria estime que las irregularidades detectadas pudieran ser constitutivas de delito podrá presentar la denuncia ante el Ministerio Público, en cuyo caso se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo sancionador y de determinación de la obligación tributaria, hasta que la autoridad judicial dicte sentencia firme o tenga lugar el sobreseimiento. Si transcurrido el plazo de cinco años al que se refiere el inciso g) del artículo 53, el Ministerio Público no presenta la acusación formal, o posterior a dicho plazo se dicta sobreseimiento definitivo, la Administración Tributaria perderá la competencia para retomar el conocimiento del caso en vía administrativa.

No procederá la conciliación o reparación integral del daño, según lo dispuesto en el Código Procesal Penal, Ley N.º 7594, de 10 de abril de 1996, en los delitos que se regulan en el presente capítulo.

ARTÍCULO 3- Para que se reforme el artículo 3 inciso l) de la Ley N.º 6815, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 27 de setiembre de 1982.

Artículo 3- ATRIBUCIONES:

Son atribuciones de la Procuraduría General de la República:

(...)

l) Proponer y acordar arreglos o convenios durante la tramitación de cualquier proceso, cuando valore su procedencia y oportunidad. En estos casos se requerirá autorización escrita del procurador general, del procurador general adjunto o del funcionario en quien estos deleguen.

Se exceptúan de estos casos la tramitación de los delitos de naturaleza tributaria.

(...)

Rige a partir de su publicación.

Gustavo Viales Villegas
Diputado

22 de enero de 2019

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

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.