

Al contestar refiérase
al oficio n.º **18624**

31 de octubre, 2024
DFOE-CIU-0438

Señora
Ericka Ugalde Camacho
Jefe de Área
Área de Comisiones Legislativas III
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Reforma de los artículos 18, 20, 21 y 22 de la Ley N.º 1758 Ley de Radio, del 19 de junio de 1954 y adición de un subinciso H) al artículo 22 inciso 1 de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones, de 30 de junio de 2008”, tramitado bajo el expediente n.º 24.461.

En atención a su oficio n.º AL-CP-GOB-0974-2024 del 26 de setiembre de 2024, mediante el cual solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto “Reforma de los artículos 18, 20, 21 y 22 de la Ley N.º 1758 Ley de Radio, de 19 de junio de 1954 y adición de un subinciso H) al artículo 22 inciso 1 de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones, de 30 de junio de 2008”, tramitado bajo el expediente n.º 24.461, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El proyecto pretende modificar los artículos 18, 20, 21 y 22 de la Ley de Radio para actualizar la obligación que tienen los concesionarios de este servicio de cancelar un impuesto por el uso anual del espectro radioeléctrico a partir del ancho de banda utilizado por cada servicio; ya que éste se estableció como un monto fijo, que desde 1954 se mantiene invariable. Se busca pasar de un impuesto anual de radiodifusión a un canon de radiodifusión de carácter no tributario, con el fin de que exista una imposición acorde a la actividad económica sobre la cual se aplica. En esta actualización de impuesto a canon, se considerarán los ingresos particulares de cada concesionario, que deriven de su actividad; valorando únicamente la imposición del canon en virtud del aprovechamiento del espectro radioeléctrico.

DFOE-CIU-0438

2

31 de octubre, 2024

La propuesta fija como monto a cancelar un 7.73% de los ingresos brutos para los concesionarios de radiodifusión televisiva y un 3,13% de los ingresos brutos para los concesionarios de radiodifusión sonora, en ambos casos referidos a los ingresos derivados del aprovechamiento de las frecuencias concesionadas. El monto definitivo de pago se determinará mediante una declaración jurada de ingresos, la cual debe ser presentada por el concesionario ante la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda, a más tardar el 15 de marzo de cada año posterior al cierre del respectivo período anual. El pago del canon por parte del concesionario se distribuiría en cuatro tractos equivalentes, pagaderos los días 15 de marzo, junio, setiembre y diciembre del año posterior al cierre del periodo anual que corresponda. Se recalca en el proyecto que en caso de incumplimiento se aplicarán intereses fijados en el artículo 57 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

La recaudación de este canon busca como único destino dotar de recursos al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones para cumplir la función de Rectoría del Sector Telecomunicaciones en relación a la planificación, administración del espectro radioeléctrico, y del régimen concesional del servicio de radiodifusión de acceso libre y gratuito.

De igual manera, se propone exonerar del pago de dicho canon a las estaciones culturales que el Ministerio de Cultura y Juventud califique como tales, siempre y cuando no generen ingresos brutos anuales derivados de alguna actividad de índole comercial originados del aprovechamiento de las frecuencias concesionadas.

Asimismo, la propuesta de reforma busca incluir un sub inciso h) al inciso 1 del artículo 22 de la Ley General de Telecomunicaciones creando como motivo de revocación y extinción de las concesiones el incumplimiento de pagar en tiempo este canon de radiodifusión, así como incumplir con la presentación de la declaración jurada de ingresos brutos para el pago del canon, o presentar datos falsos o incompletos cuando se derive un saldo menor a pagar.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones en relación con los temas anteriormente identificados. Estas observaciones buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

DFOE-CIU-0438

3

31 de octubre, 2024

Aspectos generales

El tema principal de la reforma se considera de relevancia y ha sido abordado en los productos de fiscalización que ha realizado la Contraloría General de la República con el objetivo que la tarifa del impuesto anual de radiodifusión pueda ser actualizada, de manera proporcional y que en efecto, exista una retribución justa para el Estado considerando el alto valor que tienen actualmente las frecuencias concesionadas a dicha actividad, así como que se procure eliminar la desproporción entre las tarifas que se cancelan por ese rubro y los beneficios que obtienen los concesionarios por la explotación de dichas frecuencias.

En la actualidad, el impuesto mantiene las mismas condiciones establecidas desde 1954, año en que se emitió la Ley de Radio, lo cual podría ir en contra de los objetivos mismos para los cuales fue creado dicho tributo, particularmente lo establecido en el artículo 21 de la Ley citada referente a que el impuesto anual de radiodifusión será destinado a la organización del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y a la ampliación de los servicios de Radios Nacionales.

Dicha temática ha sido abordada en procesos de fiscalización, por ejemplo, en el “Informe sobre la Gestión del espectro radioeléctrico ante la apertura de las telecomunicaciones” DFOE-IFR-IF-6-2012 del 30 de julio de 2012, se evidenció que el impuesto anual de radiodifusión implicaba como una contraprestación por el derecho de uso y explotación del espectro electromagnético estaba desactualizado completamente en relación con el propio valor de las frecuencias concesionadas y los beneficios que el concesionario podía obtener en el ejercicio del título otorgado por el Estado.

Más recientemente, en el “Informe de Auditoría de Carácter especial sobre la gestión del espectro radioeléctrico en Costa Rica” DFOE-CIU-IF-00008-2022 de fecha 12 de octubre de 2022 la Contraloría General de la República insistió en la necesidad de actualizar el impuesto anual de radiodifusión, el cual, por su fijación (monto nominal a pagar en colones sujeto a las características de las radiodifusoras) en la Ley de Radio desde 1954, ya no era coherente con la aplicación de los principios tributarios de generalidad, neutralidad, proporcionalidad y eficacia derivados del artículo 167 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política. A partir de lo anterior, se dispuso al Ministro del MICITT “Revisar en conjunto con el Ministerio de Hacienda los parámetros por concepto del impuesto de radiodifusión, considerando entre otros, las características del tributo, los principios en gestión tributaria, la realidad nacional y el contexto macroeconómico...”.

Por la actual naturaleza tributaria de la temática bajo análisis, es también oportuno reiterar para su consideración lo establecido en la Opinión y sugerencia denominada “Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente DFOE-FIP-OS-00002-2022”, donde se analiza la operación de los principios en el sistema tributario costarricense desde las perspectivas del contribuyente, de las administraciones tributarias y del diseño del sistema, haciendo mención de las brechas

DFOE-CIU-0438

4

31 de octubre, 2024

que existen entre las buenas prácticas internacionales y la realidad del sistema actual, además propone una serie de sugerencias con miras a enrumbar al país hacia un sistema tributario simple y eficiente que sirva como medio para el financiamiento de una provisión sostenible de servicios y actividades públicas de calidad en favor de la ciudadanía, como tarea fundamental del Estado en procura del mayor bienestar posible de los habitantes; es decir, se plantea que la recaudación tributaria no es un fin en sí mismo, sino el medio para generar los resultados esperados del contrato social.

Bajo el anterior contexto se estima positivo el cambio de fijación de esta fuente de financiamiento estatal de una cifra nominal a un porcentaje, ya que permitiría la actualización más oportuna de los montos que se recauda para financiar las funciones del MICITT en materia de administración y planificación del espectro radioeléctrico y el servicio de radiodifusión.

Ahora bien, a partir del cambio de naturaleza de la fuente de financiamiento de impuesto a canon es necesario hacer la observación sobre sus diferencias, siendo que el impuesto ha sido considerado¹ como una obligación que tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente, mientras que el canon se ha visto como una prestación pecuniaria periódica que grava una concesión gubernativa o un disfrute en el dominio público. De esta manera, si bien es cierto el cambio propuesto mantiene destinar los recursos recaudados a financiar la función de Rectoría del Sector Telecomunicaciones del MICITT, en relación a la planificación, administración del espectro radioeléctrico así como del régimen concesional del servicio de radiodifusión de acceso libre y gratuito, al ser considerado como un canon, es indispensable tomar en cuenta que dicha finalidad en el uso de los recursos requiere ser coherente con los principios de eficacia, eficiencia y economía por parte del sujeto público que tendría la habilitación de ejecutarlos.

En ese sentido, se recomienda valorar que en el hecho generador de la obligación pecuniaria no sólo se tengan como parámetros de fijación los ingresos brutos de los obligados, sino también la real necesidad de los recursos financieros por parte de la Administración, para lo cual se deben tener en cuenta los principios de servicio al costo que rige para toda actividad estatal, el de eficiencia en la gestión de las actividades a financiar, así como la transparencia que se impone a nivel constitucional.

Es importante hacer notar que el mecanismo de fijación y cobro propuesto no contempla per se ni garantiza que los recursos pretendidos sean debidamente calculados y ejecutados bajo los principios supracitados, esto hace necesario que se justifique técnicamente que los recursos cubrirán de forma debida los costos y gastos de las actividades particulares que por Ley debe cubrir el MICITT en cada periodo anual.

De igual manera, se aconseja que existan los mecanismos de control por parte de la Administración para que, de acuerdo a su planificación anual, el MICITT contemple únicamente los costos y gastos reales en el ejercicio de las funciones a desarrollar y a

¹ Ver Dictamen 281 del 14 de agosto de 2008 de la Procuraduría General de la República.

DFOE-CIU-0438

5

31 de octubre, 2024

financiar con esta fuente, esto con el objetivo de que la recaudación no sea el fin último de estos recursos, sino que sea razonable y acorde a la finalidad del financiamiento de un ejercicio eficiente de las actividades propias establecidas a ejecutar a nivel legal.

Conforme a lo anterior, es pertinente que se valore la posibilidad de considerar el ingreso anual autodeclarado por los obligados como parte de los parámetros a considerar en la temporalidad de cobro pretendida (los días 15 de marzo, junio, setiembre y diciembre del año posterior al cierre del periodo anual que corresponda) pero que este se pueda precisar conforme la ejecución efectiva de las funciones financiadas por parte del MICITT, según la planificación anual prevista. Lo anterior, con el objetivo de evitar, de acuerdo a la naturaleza del canon anual pretendido, que dicha fuente de financiamiento sea el origen de sumas remanentes que se generen a partir, ya sea, de que no se ejerzan los cometidos legales o por el cálculo excesivo de la fuente de financiamiento, toda vez que ello se contrapondría a los principios de servicio al costo y a un eficiente uso de recursos públicos, aunado a que el MICITT como Administración Central al formar parte del Presupuesto de la República, el destino de tales recursos remanentes tendrían un impedido para orientarse a otras finalidades distintas a las que les dieron origen.

En línea con lo anterior, es necesario recalcar que los mecanismos de fijación de canon, teniendo en cuenta únicamente los ingresos anuales del obligado, no demuestran ser consistentes con los principios de servicio al costo y eficiente administración, ya que se tiene el riesgo de que la fuente de financiamiento sea excesiva en relación a los costos y gastos que se ejecuten en el periodo². Así, se recomienda valorar efectivamente que la actualización del recurso proveniente de las concesiones de radiodifusión cumplan con financiar debidamente las actividades administrativas del Estado en esta materia y que no se conviertan en generador de recursos que no se ejecuten debidamente durante cada año.

Por otra parte, se sugiere indicar claramente la obligación de parte de la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda de trasladar al MICITT los recursos una vez sean recaudados o fijar plazos máximos para que se verifique dicho traslado.

² En sentido similar a las problemáticas que se exponen en esta opinión, se puede considerar la situación que actualmente provoca el denominado “canon de reserva de espectro” establecido en el artículo 63 de la Ley N.º 8642 para el financiamiento de labores de la SUTEL y que dada la fórmula que se establece legalmente para su cobro, genera un excedente que se ha venido acumulando a través de los años, dado que la fuente de financiamiento resulta excesiva en relación a los costos y gastos que se ejecutan en el periodo por parte de la SUTEL; esto aun cuando la Superintendencia como administración descentralizada, tiene la posibilidad legal de emplear el superávit que genera ese canon como primera fuente de financiamiento, sin embargo el canon recibido en cada periodo se convierte en superávit, lo cual repercute en la ejecución anual de la institución, que siempre termina con un monto sin ejecutar durante el año, repitiéndose en cada periodo el mismo ciclo (puede verse el “Informe de auditoría sobre la capacidad de gestión financiera en la Superintendencia de telecomunicaciones en las dimensiones de tesorería y transversal N.º DFOE-CIU-IA-00007-2024”).

DFOE-CIU-0438

6

31 de octubre, 2024

Asimismo, se considera oportuno tener en cuenta las observaciones que al respecto tengan tanto el Ministerio de Hacienda, el MICITT, así como otros actores públicos que participan del sector telecomunicaciones y los sujetos obligados a cubrir este canon.

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que la propuesta de reforma legal es pertinente en cuanto refleja la necesidad de actualizar el parámetro de cálculo del actual impuesto de radiodifusión dispuesto en la Ley de Radio vigente. Es importante imponer una base de fijación que de acuerdo a los principios que rigen la materia tributaria logren demostrar un ingreso proporcional, progresivo, eficaz y eficiente al erario para así financiar en materia específica las competencias delegadas al MICITT.

Ahora bien se observa la necesidad de valorar por el cambio de la naturaleza jurídica de la fuente de financiamiento, que el eventual canon de radiodifusión mantenga la coherencia de la figura no tributaria propuesta y que se asegure no sólo cubrir única y debidamente los costos y gastos necesarios para ejecutar las funciones impuestas al MICITT, sino que sobre todo se garantice por parte de la Administración una planificación, ejecución y cobro de acuerdo al ejercicio eficaz y eficiente de las funciones públicas financiadas con esta figura.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Jose Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AASA/AMCH/vas

Ce: Despacho Contralor-CGR

G: 2024001107

NI: 20707