



VIGÉSIMO INFORME

ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO

HUMANO SOSTENIBLE (2013)

Informe Final

Exoneraciones ¿Quién se beneficia en Costa Rica?

Investigador:

Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Vigésimo Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Resumen	3
1. Introducción.....	4
Aspiraciones.....	4
Hechos relevantes del 2013.....	5
Valoración del Decimonoveno Informe	7
2. Presentación.....	8
3. Alcance y limitaciones de la investigación	9
4. Contextualización del eje temático.....	10
5. Resultados del estudio: “Exoneraciones: ¿quién se beneficia en Costa Rica?”	
12	
¿Cuál es el perfil de las exoneraciones en Costa Rica?	12
¿En qué grupos recaen las exoneraciones en los últimos 60 años en CR?.....	35
¿Cuáles perfiles se han visto beneficiados con exoneraciones de impuestos de peso fiscal?	42
6. Conclusiones finales:	46
Referencias bibliográficas	49
Anexo	50
Notas	71

Resumen

Las leyes en materia de exoneración son muy dispersas en esta materia, responden mayoritariamente a iniciativas parlamentarias (del PLN), se concentran en el periodo de consolidación del Estado benefactor, el Poder Ejecutivo recurre en pocas oportunidades al instrumento jurídico del veto y el sistema de representación política en el Parlamento refleja que durante el periodo de auge bipartidista se concentró un porcentaje alto de estas leyes.

Los datos globales de exoneraciones por ley identifican que los perfiles de beneficiarios de las exoneraciones con mayor cantidad de exoneraciones son: *Organismos internacionales; Empresas Privadas y Comerciantes y Organizaciones Sociales y de interés público*. Sin embargo, la prioridad en el conjunto de las iniciativas de origen parlamentario es para perfiles diferentes: *Organizaciones Sociales e interés social; Municipalidades y Población nacional y Múltiples*. La única coincidencia entre ambos grupos son las *Organizaciones Sociales y de interés público*.

Pese al mandato legal establecido Código de Normas Tributarias son pocos los casos en que se cumplen los requisitos mínimos para exoneraciones allí normados. El mínimo control con que se ha legislado no es está estandarizado.

Llama la atención la existencia de un grupo relevante de exoneraciones denominado aquí como *impuestos indefinidos* (45%); estos casos agrupan las exoneraciones en las que la norma no indica explícitamente el tipo y la cantidad de impuestos exonerados.

Respecto del impuesto de renta, este cuenta con un total de 101 casos en los que es exonerado, y el impuesto de ventas cuenta con 34 de las exoneraciones respecto del total.

Descriptorios

Exoneración; impuesto de renta; aduanas; impuesto de ventas; impuesto de estabilidad económica; timbres; impuesto municipal; impuesto al consumo; exoneraciones no derogadas; impuesto rojo; iniciativa de ley; fracciones parlamentarias; dispensa de trámite; diplomáticos; Cruz Roja; organización de interés social; vehículos; alumbrado eléctrico; acueductos rurales; zonas vulnerables; zonas franca; control y regulación; derogatorias.

1. Introducción

El presente documento desarrolla la investigación “Exoneraciones ¿Quién se beneficia en Costa Rica?” realizada por la funcionaria de la Dirección de Servicios Parlamentarios *Hannia Vega*. La investigación servirá de insumo en la elaboración del capítulo Oportunidades, Estabilidad, y Solvencia del Vigésimo Informe del Programa Estado de la Nación. El objetivo de la investigación es responder a la pregunta ¿quiénes son los beneficiarios de las exoneraciones en Costa Rica? El estudio analiza el perfil de las exoneraciones en Costa Rica, los principales grupos beneficiados y la tendencia de las exoneraciones en los últimos 60 años.

Programa Estado de la Nación

Aspiraciones

- **Crecimiento económico sostenible:** Crecimiento económico sostenible con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”¹, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base a la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad “auténtica”² y en el uso racional de los recursos naturales.
- **Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo:** Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³ aunque no a costas de inversiones básicas en servicios sociales y de infraestructura.
- **Estabilidad en el sector externo:** Estabilidad del sector externo sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, la necesidad de importaciones del país.
- **Generación de ahorro nacional sostenido:** Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.
- **Nivel prudente de deuda pública:** Deuda externa e interna del Gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.
- **Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todos y todas las ciudadanas:** Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todos y todas las ciudadanas, con especial consideración de las ubicadas en los quintiles más bajos de ingresos y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, lo que permita un acceso y uso más equitativo al ingreso y propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que genere menor desigualdad entre regiones (establecidas por MIDEPLAN del país) y sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

- **Políticas económicas articuladas, sustentables y efectivas:** Un mejor Estado con responsabilidades precisas de articular políticas económicas sectoriales, de protección social, ambiental y energética que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas y con una disciplina de manejo macroeconómico responsable" y, finalmente, con capacidad de establecer controles efectivos en los servicios concesionados por el Estado.
- **Estrategias de desarrollo incluyentes:** Elaboración más incluyente y equitativa de la estrategia de desarrollo y de las políticas económicas de manera que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, mediante la prospección ex ante, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada de las políticas.

Hechos relevantes del 2013

- El año 2013 se caracterizó por ser un año en el que, por una parte, el proceso de recuperación de la crisis continuó, pero sin dar muestras de una reactivación robusta y sostenida, aspecto que evidencia la fragilidad que muestra el proceso de recuperación económica. El PIB creció 3,5%, 1,6 puntos porcentuales menos que en años anteriores, en gran medida debido a un menor dinamismo de la demanda externa, experimentando una desaceleración en la primera mitad del año, seguida de una aceleración en la segunda mitad del año, insuficiente para contribuir a un crecimiento del PIB mayor al del año anterior. De hecho, las exportaciones mostraron en el año 2013 un crecimiento de solamente un 1%, frente a un incremento del 10% en el año anterior, siendo esa tasa de crecimiento de las exportaciones una de las más bajas que ha experimentado el sector externo en los últimos años. El crecimiento de la economía por sectores fue el siguiente: la industria manufacturera creció 4,1% en el 2013 (5,7% en el 2012); transporte, almacenamiento y comunicaciones 4,9% (5,9% en el 2012); comercio restaurantes y hoteles 3,1% (4,0% en el 2012); y los servicios financieros y empresariales, que crecieron 7,0% y 5,5% en el 2013 respectivamente. La industria de la construcción también mostró un crecimiento menor, debido al menor grado de ejecución de obras públicas. Finalmente, la actividad agropecuaria fue la única actividad productiva que mostró un decrecimiento en el año 2013, con una reducción del 0,1%, como resultado de condiciones desfavorables tanto de demanda como de oferta, principalmente para los cultivos de café, arroz y banano, condiciones que en parte fueron compensadas por la mayor producción de piña y de leche.
- El crecimiento económico del PIB no basta para incrementar el empleo, la tasa de desempleo abierto aumentó según la Encuesta de Hogares del 7,8% en el año 2012 al 8,5% en el año 2013, evidenciando la necesidad de impulsar el crecimiento económico y mejorar el alcance de las políticas públicas para reducir la tasa de desempleo absorbiendo al mismo tiempo la mayor oferta de empleo que ingresa en el mercado de trabajo. Dados los elevados niveles de desempleo,

es importante explorar medidas alternativas de “bienestar” como el Ingreso Nacional Disponible, en lugar del Producto Interno Bruto.

- Por otra parte, los indicadores sociales de pobreza y desigualdad se mantuvieron estancados. En materia de pobreza, ésta se mantuvo en alrededor de un 20% y la desigualdad, medida según el coeficiente de GINI, fue de 0,524, alcanzando el nivel más alto en la historia de Costa Rica.
- Pese al crecimiento económico experimentado, durante el año 2013 se mantuvo la tensión en materia fiscal y se evidenció cada vez más la necesidad de reducir el déficit fiscal, el cual llegó a ser de 5,8% del PIB en el 2013, 0,8 puntos porcentuales mayor que en el año 2012. El saldo de la deuda pública total alcanzó 55% del PIB, 3,9 puntos porcentuales más que en el año anterior, y sobrepasando el nivel máximo recomendados por organismos internacionales. A pesar de que la razón deuda a PIB del Gobierno Central fue 36,1% en el 2013, su financiamiento mostró una menor colocación neta de bonos de deuda interna, dado el uso de los 2.000 millones de dólares provenientes de la colocación de bonos en el mercado internacional. En todo caso, la carga de deuda del Gobierno pone de manifiesto la vulnerabilidad de la situación financiera para los próximos años, que de no resolverse en el corto y el mediano plazo, mantendrá su tendencia creciente hacia niveles insostenibles.
- Por su parte, la inflación fue de 3,7% en el año 2013, la más baja en los últimos 37 años. Ese resultado está relacionado con medidas de control monetario que propiciaron que los determinantes macroeconómicos de la inflación evolucionaran conforme el objetivo inflacionario, pero impactando los niveles de desempleo. El mantenimiento de ese bajo nivel de inflación se debió también a la persistencia de la presión del tipo de cambio hacia la baja, manteniéndose al filo de la banda inferior de 500 colones por dólar, haciendo necesario que el Banco Central interviniera en el mercado con una mayor demanda de dólares, inyectando liquidez en el sistema, que luego logró esterilizar, aunque ello también generó un incremento en el déficit financiero del Banco Central.
- La persistencia del tipo de cambio hacia una apreciación de la moneda se debió, principalmente, al continuado flujo de capitales del exterior que incrementó a niveles extraordinarios en el 2012. Los capitales externos ingresan al país buscando mayores rentabilidades que en los países desarrollados, pero ponen en riesgo la estabilidad del país. Como parte de la política del Banco Central de la defensa de la banda, las Reservas Monetarias Internacionales se incrementaron en 461 millones de dólares a lo largo del 2013, llegando a ser de las más altas en la historia del Banco Central. Dados los niveles de las Reservas Monetarias Internacionales, el Banco Central cuenta con capacidad de intervenir en el mercado de divisas en caso de una depreciación del colón, fenómeno que se ha estado observando en los primeros meses del 2014.
- Finalmente, la balanza de pagos registró un déficit en cuenta corriente en relación con el PIB de 5,1% en el 2013, muy similar al déficit registrado en el 2012 (5,2%) y menor a años anteriores. Ese déficit fue financiado por los flujos de capital de corto y de largo plazo, los que contribuyeron incluso a un

incremento de las Reservas Monetarias Internacionales. La cuenta comercial mostró un mayor déficit que el año anterior; las exportaciones crecieron menos que las importaciones, y el incremento del déficit fue parcialmente compensado por las exportaciones de servicios.

Valoración del Decimonoveno Informe

En el décimo noveno se presentó una vez más que el desempeño de Costa Rica en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas tuvo lugar en un contexto local e internacional de alta inestabilidad e incertidumbre durante el 2012. No se logró sostener el ritmo de expansión que registró el PIB a principios de año y persistió la erosión de las finanzas públicas, que se tradujo en niveles de endeudamiento crecientes y dificultades para mantener la inversión social y en infraestructura. En este escenario la economía enfrentó amenazas que demandaron intervenciones de la política económica, en especial la monetaria, para no poner en riesgo la estabilidad.

Las políticas de desarrollo productivo, en especial las que se dirigen a los sectores que tienen mayores rezagos de productividad y suplen el mercado interno, muestran avances lentos y dispares. El desempeño de esos sectores no está en línea con las características de las actividades más dinámicas y exitosas, en las que se observan círculos virtuosos entre orientación exportadora, tamaño, capacidades de gestión y formación del recurso humano.

Un contexto internacional inestable e incierto puso a prueba la capacidad de respuesta de la política fiscal y monetaria. Las medidas adoptadas para preservar la estabilidad resultaron en acciones que resuelven el problema en el corto plazo. Sin embargo, no sentaron las bases para fortalecer a futuro una política fiscal con mayor capacidad de inversión, ni una política monetaria que integre instrumentos para gestionar la realidad local y enfrentar los riesgos del entorno mundial, ambas necesarias para administrar las fases de contracción y expansión de la economía.

Persiste la ausencia de reformas fiscales tendientes a generar ingresos frescos para un Estado que ya de por sí muestra problemas de eficiencia, sostenibilidad y solvencia, y un escaso margen de maniobra de la política monetaria.

El desempeño económico poco inclusivo desde el punto de vista social y productivo en Costa Rica, sugiere la necesidad y posibilidad de realizar ajustes de fondo en las premisas y orientaciones de las estrategias nacionales.

Exoneraciones: ¿Quién se beneficia en Costa Rica?

2. Presentación

En nuestro país, por lo general, el trabajo que realiza el Parlamento costarricense es medido por la comunidad de forma cuantitativa, lo que oculta la dimensión verdadera de la construcción social que existe en cada ley, así como la evolución del pensamiento político jurídico del país.

Por ello, el Departamento de Servicios Parlamentarios (DSP) se ha planteado como una de sus metas divulgar la evolución de la construcción jurídico-social de algunos ejes temáticos considerados de interés.

Lo anterior es posible porque durante casi 15 años este Departamento ha recopilado y brindado información sobre el quehacer del Parlamento, no solo cuantitativa sino cualitativamente, a usuarios internos y externos; igualmente, ha cumplido la función de actualizar la normativa costarricense y, también, durante los últimos 10 años ha reforzado los vínculos con el Estado de la Nación (PEN), programa del cual somos fuente de información primaria sobre el acontecer legislativo.

A partir de la capacidad construida, en el último año el DSP cuenta con las siguientes investigaciones temáticas:

- 1.- Derecho al consumidor
- 2.- Exoneraciones: cuántas leyes y sobre qué materias?
- 3.- Espíritu del legislador detrás de las reformas constitucionales
- 4.- Energía: antecedentes, renovables y no renovables
- 5.- Reglamento de la Asamblea Legislativa
- 6.- La figura del veto

Como consecuencia del crecimiento institucional, se han compartido con el PEN las investigaciones señaladas; de particular interés es la relacionada con la legislación vigente en materia de exoneraciones, la cual coincide con uno de los ejes temáticos de investigación que el PEN está desarrollando.

La coincidencia temática, así como las condiciones profesionales y técnicas permiten dar un paso más y ampliar, en esta oportunidad, nuestra colaboración en el suministro de información primaria con la elaboración y entrega de una base de datos constituida con 410 leyes sobre la materia de exoneraciones y un informe temático descriptivo de la información preliminar de dicha base de datos.

Ambos aportes se enmarcan en el respeto por parte del PEN, de los créditos intelectuales a favor del Parlamento, representado por DSP, así como la inclusión de nuestra investigación en el sitio web, como parte de los insumos que se utilizarán para el informe del presente año.

Reconocemos el apoyo del equipo del PEN, Bach. Melissa Valera, Bach. Stephanie Araya, Bach. José Ventura y MSc. Pamela Jiménez, en la construcción de la base de datos y gráficos utilizados en la ponencia, y a la Msc. Hannia Vega, encargada de la investigación.

Lic. Ricardo Agüero, Director
Departamento de Servicios Parlamentarios

3. Alcance y limitaciones de la investigación

Como parte de los aportes que el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa realiza a la sociedad en general, se presenta a la comunidad interesada una serie de investigaciones temáticas eminentemente descriptivas, cuyo fin es democratizar la información, en este caso por medio de la compilación de todas las normas actualizadas que regulan un eje temático, definido previamente por el Departamento.

En esta investigación el abordaje es de carácter cuantitativo a partir del análisis de los datos estadísticos obtenidos del procesamiento de las 410 leyes que conforman una base de datos referente a la legislación en materia de exoneraciones.⁵

Se presenta, entonces, una ponencia descriptiva de los resultados obtenidos del procesamiento de las variables incluidas en dicha base de datos. Estas variables están enfocadas a responder las siguientes preguntas:

- 1.- ¿Cuál es el perfil de las exoneraciones en Costa Rica?
- 2.- ¿Quién se beneficia de las exoneraciones en Costa Rica?

La fuente primaria de información para esta investigación es el Sistema de Información Legislativa (SIL); como fuente secundaria se utilizó el acervo digital de la Unidad de Actualización Normativa del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa (unidad f/). También se tomaron en cuenta las investigaciones denominadas: “Exoneraciones: leyes actualizadas” y Exoneraciones: ¿una política fiscal para estimular el desarrollo productivo de sectores y zonas geográficas?. La categoría de investigación utilizada es “exoneraciones”.

El período de recolección de información en el SIL y en la Unidad F comprende de setiembre 2013 hasta marzo 2014. En total, el SIL identificó 410 leyes vinculadas con el eje temático de investigación, estas corresponden al período de 1950 a junio 2013; también, identificó 96 leyes vinculadas a la creación de impuestos que, además, contienen normas relativas a exoneraciones específicas.

Respecto de los convenios internacionales, en la base de datos se incluyen solamente los que han sido rastreados, es decir, no se incluyen los que por la complejidad de identificarlos en el SIL no se localizaron.

Debido a la dificultad material de identificar las exoneraciones en presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y en los certificados de abono tributario y

los tratados de libre comercio que pueden estar incluidas, se excluyen de la base de datos y del análisis.

Para agrupar los datos⁶ se utilizaron únicamente las leyes actualizadas, es decir, no se contabilizan las reformas o modificaciones posteriores a la ley original, por cuanto el texto actualizado ya las tiene incorporadas, de lo contrario se podría interpretar erróneamente la existencia de mayor número de leyes y por lo tanto de exoneraciones.

Como parámetro especial para la identificación de beneficiarios y tipo de impuesto exonerado se han considerado los artículos, incisos o acápite específicos que se refieren explícitamente a cada caso, con ello se pretende identificar uno a uno los datos.

De los expedientes analizados, en esta investigación se identificó que, en la mayoría de los casos, la práctica legislativa utilizada es la de distinguir los expedientes por el número de ley y la leyenda “Sin título y conocida como: exoneración...”; sin embargo, para facilitar la lectura de la base de datos se omite en todos los casos la frase “Sin título y conocida como” y se indica únicamente la referencia específica a la exoneración de que se trata.

Lic. Guillermo Vargas, Subdirector
Departamento de Servicios Parlamentarios

4. Contextualización del eje temático

Aproximadamente durante tres gobiernos, el Parlamento ha discutido de forma reiterada diversas propuestas de reforma fiscal, en las que en promedio el tema exoneración ha sido escasamente valorado; sin embargo, en otras instancias o instituciones públicas la necesidad de dimensionar esta materia ha sido reiterada.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ha contribuido con la temática con un estudio descriptivo denominado: “*Exoneraciones: leyes actualizadas (periodo 1950/2012)*”. Este documento presenta tanto la evolución de la construcción jurídico social del tema de exoneraciones como el permanente debate político entorno a este, particularmente por medio de los vetos; además, contiene una base de datos con más de doscientas cincuenta leyes, agrupadas por categorías de análisis.

En el marco de los hallazgos identificados en el XVIII Informe Estado, se planteó el reto de integrar en la discusión nacional una visión desde la perspectiva de la economía política para entender mejor el origen y las características que han justificado el uso de la exoneración.

En esa línea, dicho informe inició el serie de investigaciones que permitan responder la siguiente pregunta: ¿cuál es la economía política (quién, cuándo y cómo) del uso que el país ha hecho de las exenciones en el periodo 1950-2013?

La coincidencia de interés de diferentes actores nacionales, particularmente el Proyecto de Estado de la Nación y el Departamento de Servicios Parlamentarios provocó la unión de esfuerzos profesionales con el fin de ampliar el capítulo de Oportunidades,

Estabilidad y Solvencia Económicas utilizando la investigación señalada y producir la primera ponencia conjunta, a saber: “*Exoneraciones: ¿una política fiscal para estimular el desarrollo productivo de sectores y zonas geográficas?*”, la cual forma parte del Decimonoveno Informe del Programa Estado de la Nación (2013).⁷

Otro gran aporte en la discusión del tema lo ha generado la Contraloría General de la República, la que, al actuar como fiscalizadora de la Hacienda Pública, ha dedicado varias investigaciones y ha hecho recomendaciones sobre este particular.

A partir de ese contexto, la definición que sobre exoneraciones aplica el ente contralor es más oportuna para esta investigación:

“Las exenciones son instrumentos de política fiscal, establecidas por mandato de ley, que dispensan del pago de tributos a algunas actividades en las cuales se ha producido el hecho generador del tributo. Constituyen en sí, un privilegio, establecido legalmente, que goza el contribuyente y por el cual está autorizado para dejar de pagar parcial o completamente un determinado tributo. A través de ellas, el Estado interviene en la economía a efecto de estimular el desarrollo productivo y comercial de ciertos sectores sensibles para el crecimiento económico social”.⁸

Esta definición permite incluir la diversidad de exoneraciones identificadas en la base datos y con ello enriquecer el análisis, situación que difiere en el caso de aplicar los requisitos establecidos en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, última reforma en 1990 sobre esta materia.

En nuestro país el uso reiterado del instrumento o incentivo económico denominado exoneración ha motivado realizar el presente estudio, como tercera entrega sobre la materia, dimensionado el tema: “Exoneraciones: ¿quién se beneficia en Costa Rica?”

En esta ponencia se incluye una nueva versión de la base de datos ampliada con información sobre los tipos de beneficiarios, mercancías de las exoneraciones; también se pueden conocer y contabilizar las exoneraciones que incumplen esos requisitos, al fin y al cabo están vigentes.

Además, otro elemento en la investigación son los mecanismos de control de las exoneraciones, por ser una discusión a nivel nacional; sobre este punto se identifican los casos en que existe una norma y si esta función recae en el ministro rector del sector beneficiario, por ejemplo. Este quizás sea uno de los temas de mayor relevancia para investigaciones futuras.

Msc. Hannia Vega, Funcionaria/investigadora
Departamento de Servicios Parlamentarios

5. Resultados del estudio: “Exoneraciones: ¿quién se beneficia en Costa Rica?”

En materia de exoneraciones, en principio, el Estado como un todo interviene en la economía a efecto de estimular el desarrollo productivo y comercial de ciertos sectores sensibles para el crecimiento económico social.

Esta investigación se ha dividido en tres secciones, la primera se construye a partir de datos cuantitativos, el perfil de las exoneraciones en Costa Rica; para ello se utilizan categorías de análisis previamente construidas.⁹

En la segunda sección se identifican los grupos o sectores sociales en los que recaen las exoneraciones en los últimos 60 años en Costa Rica; en este caso también se construyó una agrupación temática por medio de la cual se identifican las 1228 exoneraciones.

En la tercera sección presenta un resumen de los principales hallazgos y se definen algunas líneas de investigación futura.

¿Cuál es el perfil de las exoneraciones en Costa Rica?

El primer paso para aproximarse a la descripción técnica sobre las exoneraciones vigentes en Costa Rica es identificar el perfil de estas. Para ello, seguidamente se responderá a algunas preguntas de investigación que en conjunto lograrán construir una imagen descriptiva de esta figura.

¿Cuántas exoneraciones están vigentes?

Después de identificar las leyes y los convenios internacionales que contienen una o más exoneraciones, en conjunto con los asistentes del PEN, se logró consolidar una base de datos de 404 leyes vigentes.

Esta base cuenta con un nivel de detalle informativo que comprende año, número de gaceta de publicación de cada ley y el texto de la norma, inciso o acápite en la que se identifica la exoneración, lo que permite identificar una a una las exoneraciones vigentes por ley.

En la base de datos conformada por legislación vigente, se identificaron 1228 exoneraciones vigentes. También se determinó que el 43% (175) de las leyes cuentan con un único impuesto exonerado en cada ley, el 24% (97) incluyen al menos dos impuestos exonerados en cada ley, el 11% (44) incluyen hasta tres impuestos exonerados en cada ley. Estos datos se presentan a continuación en la tabla N° 1.

Tabla N° 1

Exoneraciones por ley (absolutos)

Exoneraciones	Leyes
1	175
2	97
3	44
4	23
5	22
6	4
7	8
8	6
9	3
10	8
12	1
13	2
14	2
15	1
16	1
17	2
21	1
28	1
30	1
31	1
49	1
Total de exoneraciones	Total de leyes
1228	404

Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones

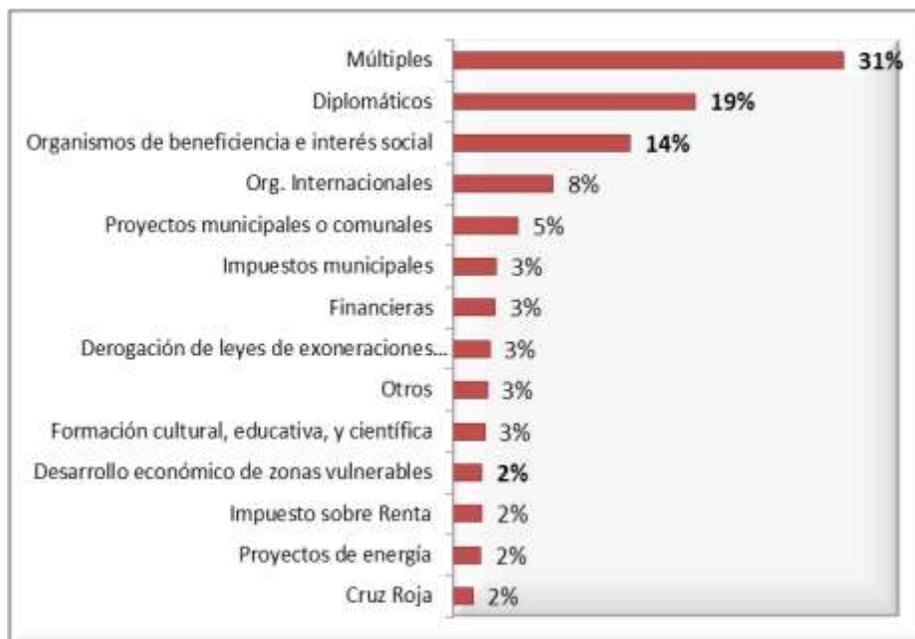
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa junio 2014

De la tabla N°1 se destacan, por la cantidad de exoneraciones con que cuentan, las siguientes leyes: Convenio de Acuerdo de Cooperación Técnica con Japón, Ley N° 7036 (21 exoneraciones); Ley del Régimen de Zonas Francas, Ley N° 7210 (28 exoneraciones); Aprobación del Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos América, Ley N° 7857 (30 exoneraciones); Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092 (31 exoneraciones) y la Ley Reguladora de todas las Exoneraciones Vigentes, su Derogatoria y sus Excepciones, Ley N° 7293 (49 exoneraciones).

¿Sobre qué temas se exonera en nuestro país?

Las exoneraciones vigentes en nuestro país se caracterizan por la dispersión de materias en que se legisló. Con el fin de contar con una aproximación técnica de análisis, las leyes fueron agrupadas en categorías temáticas, el gráfico N° 1 muestra esta información.

Gráfico N° 1
Leyes con exoneración por categoría temática



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

Del gráfico anterior se destaca, como primer que el 64% de las exoneraciones se encuentran agrupadas en tres categorías temáticas: 1) *múltiples* (31%), *diplomáticos* (19%) y *organismos de beneficencia e interés social* (14%).

En el caso de la categoría de exoneraciones múltiples (31%), esta categoría temática agrupa las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de actores y de impuestos exonerados en una misma ley. Esta categoría cuenta, a su vez, con diez subcategorías de múltiples tipos de exoneraciones a favor elemento común. Seguidamente se presentan algunos ejemplos de las subcategorías con su respectiva ley:

a.- Exoneraciones en favor de instituciones públicas, ej.: Ley de Creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, N° 7052.

b.- Exoneraciones a favor de infraestructura deportiva y exoneración a vehículos obsequiados por destacar en algún deporte, eej.: Exoneración de toda Clase de Impuestos a los Materiales que se Ocuparán en la Construcción del Estadio "Deportivo Saprissa", N° 4810.

c.- Exoneraciones a favor de empresas privadas o profesionales, ej.: Exoneración de Impuestos a los Títulos de Crédito del Sistema Bancario Nacional, N° 1814.

d.- Exoneraciones en favor de organizaciones relacionadas con la salud pública y privada, ej.: Exoneración de Impuestos de Importación de Material Didáctico y Aparatos Ortopédicos, N° 6180.

e.- Exoneraciones en favor de organizaciones sociales o de interés público, ej.: Exoneración al Instituto Nacional de Seguros del Pago de Impuestos de Aduana para la Importación de Equipo para Combatir el Fuego, N° 3347.¹⁰

El resto de subcategorías corresponde a exoneraciones a favor de ambiente, de la compra o importación de maquinaria pesada y de servicios públicos ofrecidos en el país.

El segundo dato destacable es que a las exoneraciones de impuestos a *diplomáticos* le corresponde un 19% de las leyes. Se trata de leyes y convenios internacionales que exoneran diferentes tipos de impuestos producto de una relación recíproca diplomática, ya sea al funcionario, a su familia o a la organización (ej.: Convenio entre el Gobierno de Costa Rica y el BID sobre Privilegios e Inmunidades Otorgadas por el Gobierno al Personal el Banco, N° 4550 y el Acuerdo entre la Secretaría General de la OEA y Costa Rica sobre el Funcionamiento de la Oficina Panamericana en Costa Rica, N° 4023).

Un tercer dato es que el 14% de las leyes se ubica en la categoría de exoneración para *organizaciones de beneficencia e interés social*; en este caso la información se agrupó en seis subcategorías, el elemento común, indistintamente de qué mercancía e impuesto sea exonerado quien lo recibe, es que se trata de una organización. Seguidamente se presentan algunos ejemplos de las subcategorías con su respectiva ley:

a.- Exoneración a automóviles para recoger fondos para ayuda social para una comunidad u organización sin fines de lucro, ej.: Exoneración del Pago de toda Clase de Impuestos a un Vehículo que Rificará la Junta Edificadora de la Parroquia de San Antonio de Belén, N° 5108.

b.- Exoneración a juguetes para donar a una comunidad u organización sin fines de lucro distribuirá a una población vulnerable, ej.: Autorización al Poder Ejecutivo para Conceder Exención de Derechos de Aduana a las Municipalidades del País para la Compra de Juguetes, N° 3075.

c.- Exoneración de material para construcción de infraestructura de organizaciones sociales, ej.: Exención de Derechos de Aduana para la Importación de Materiales para Varias Obras, Regentadas por los rrp. Salesianos, N° 3202.

También se encuentran leyes con exoneración a instrumentos musicales para donar para conformar la banda musical de la comunidad; exoneración diferentes pagos de impuesto a la Iglesia Católica u otras congregaciones religiosas; exoneraciones de diferentes impuestos para organizaciones de beneficencia e interés social de casos muy concretos.

Pese a que solamente hay un 3% las leyes en materia de *derogación de leyes de exoneraciones*, se llama la atención sobre estos casos por cuanto la ley en sus primeros artículos deroga todas las exoneraciones existentes y en los artículos siguientes inicia una serie de excepciones de la derogatoria y deja prácticamente vigentes todas las leyes.

Un ejemplo es la Ley Reguladora de todas las Exoneraciones Vigentes, su derogatoria y sus excepciones, Ley N° 7293, la cual señala:

“ARTÍCULO 1.- Derogatoria General.

Se derogan todas las exenciones tributarias objetivas y subjetivas previstas en las diferentes leyes, decretos y normas legales referentes, entre otros impuestos, a los derechos arancelarios, a las ventas, a la renta, al consumo, al territorial, a la propiedad de vehículos, con las excepciones que indique la presente Ley. En virtud de lo dispuesto, únicamente quedarán vigentes las exenciones tributarias que se mencionan en el artículo siguiente.

ARTÍCULO 2.- Excepciones.

Se exceptúan, de la derogatoria del artículo precedente, las exenciones tributarias establecidas en la presente Ley y aquellas que: (...)”

Apartir del artículo 2 el texto adiciona, mantiene o amplía 49 exoneraciones para diferentes tipos de beneficiarios y para diversos tipos de impuestos.

También, se observa que solamente el 2% de las leyes en materia de exoneración agrupa las denominadas explícitamente por los legisladores como exoneración del pago *impuestos para estimular el progreso económico de una comunidad*, por ejemplo, la Ley de Régimen de Zonas Francas, Ley N° 7210, y la Ley de Creación de un Depósito Libre Comercial en el Área Urbana de Golfito, Ley N° 7012.

Finalmente, el 33% restante se distribuye en rangos porcentualmente pequeños, los cuales se ubican en agrupaciones de un 8% a un 1% de las leyes de la base de datos en estudio.

¿De quién es la iniciativa?

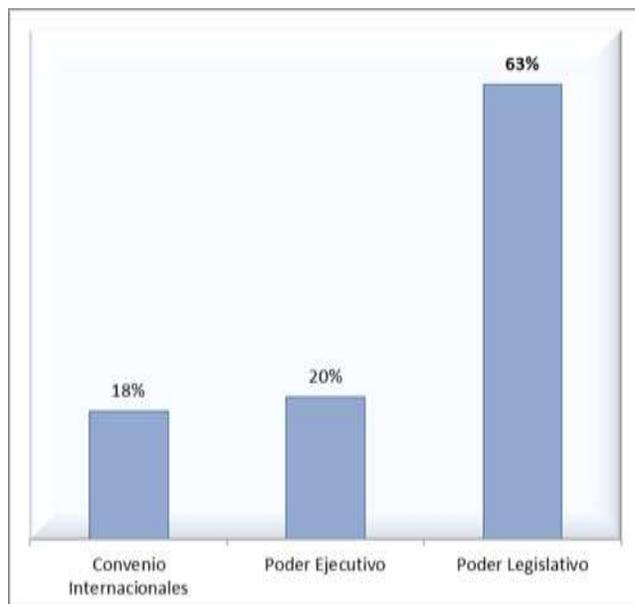
De conformidad con el artículo 123 de la Constitución Política, el derecho de iniciativa o ley se otorga a los legisladores de la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo por medio de los ministros de gobierno.

En la presente investigación se adiciona una categoría denominada convenios internacionales, la cual, si bien se deriva de las iniciativas del Poder Ejecutivo, se agrupa por separado pues corresponden a compromisos de orden internacional cuya variación o derogación implica un acuerdo supranacional.

Determinar a quién pertenece la iniciativa de las leyes en materia de exoneraciones permite explicar, al menos cuantitativamente, si la iniciativa responde a una política pública de incentivo emanada del Poder Ejecutivo.

A continuación se presentan los datos porcentuales sobre las leyes en materia de exoneraciones, según iniciativa de proyecto de ley.

Gráfico N° 2
Leyes por iniciativa



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

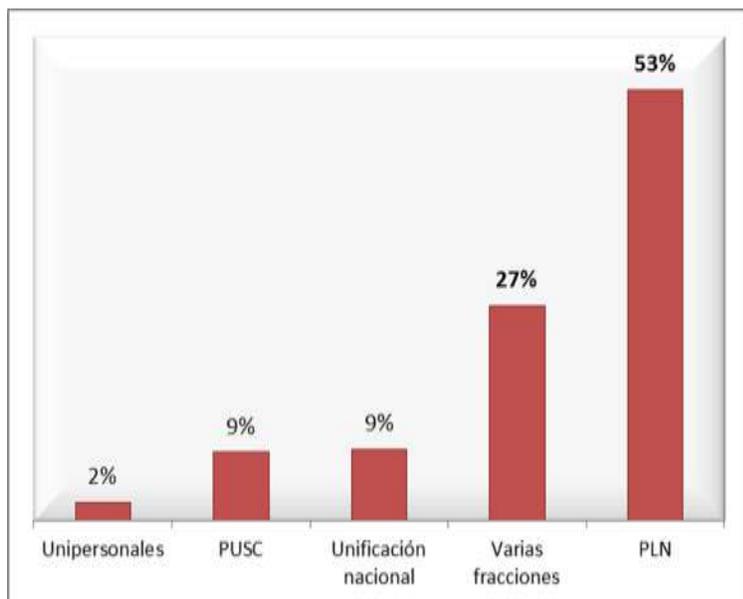
En este caso, se identifica que el 63% de las leyes corresponde a iniciativas de origen parlamentario, es decir, iniciativas presentadas al menos por un diputado.

Respecto de las iniciativas del Poder Ejecutivo, estas corresponden a un 20% (81), más el 18% (73), ya que para efectos de esta investigación se han agrupado por separado los convenios internacionales.¹¹

Lo anterior no parece reflejar que exista una política pública emanada desde este el Poder Ejecutivo. Entonces ¿las exoneraciones son el resultado de una estrategia?, de ser así ¿quién las impulsa?

El gráfico N° 3 aporta datos relevantes respecto de los proponentes de exoneraciones¹².

Gráfico N° 3
Proponente de la ley por fracción legislativa



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa junio 2014

Del total de leyes vigentes, en el primer grupo el 53% corresponden a iniciativas de la fracción del Partido Liberación Nacional (PLN), fracción con mayor cantidad de iniciativas aprobadas de 1950 a 2013. El segundo grupo corresponde a proyectos presentados al menos por dos diputados de diferentes fracciones parlamentarias.¹³ Se aclara que en el caso del PUSC, este es heredero de las fuerzas políticas que alguna vez se juntaron en Unificación Nacional; sin embargo, para efectos de esta investigación se respetó el origen de la iniciativa.

Existe al menos un 1% de los datos omitidos en el gráfico que corresponden a proyectos de ley que han sido clasificado como iniciativas parlamentaria, pero que en el registro no se cuenta con información del proponente, y a iniciativas que por materia (convenio internacional) deberían haber sido presentadas por el Poder Ejecutivo, se desconocen las razones por las que fueron presentados por diputados.

¿Cuál ha sido la tendencia de las leyes, cuándo se les ha dado más apoyo?

Los datos expuestos muestran que las iniciativas parlamentarias, específicamente las de la fracción parlamentaria del PLN, han aprobado mayor número de legislación que promueve algún tipo de exoneración; por ello surge la pregunta ¿cuál ha sido la tendencia en el pasar del tiempo?

Para responder a esa interrogante, para cada periodo constitucional o administración de gobierno se identifica el número de iniciativas de ley aprobadas, así como el tipo de trámite de aprobación que recibió esa legislación. Particular relevancia cobra el uso de los vetos por parte del Poder Ejecutivo y los resellos, dentro de esa dinámica.

En cuanto al año de presentación, destacan las Administraciones del presidente Orlich (1962-1966) y del presidente Trejos (1966-1970) con 77 y 69 leyes respectivamente; siguen las Administraciones Odúber (1974-1978) con 38 y Carazo (1978-1982) con 40. Estos periodos gubernamentales coinciden con la construcción y consolidación del Estado benefactor.

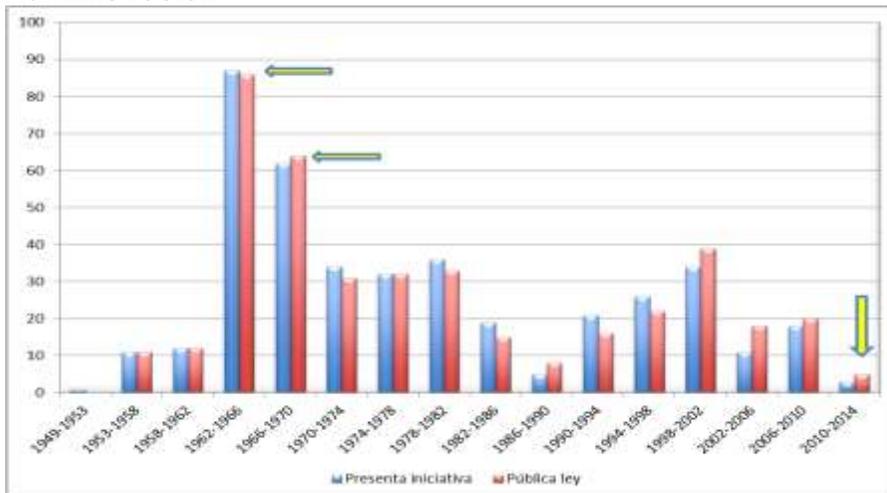
Es de interés señalar que las Administraciones Figueres F. (1953-1958), Arias Sánchez (1986-1990) y Pacheco de la Espirella (2002-2006) presentan menor número de iniciativas (7) en cada Administración; esto podría reflejar mayor control del uso de ese instrumento fiscal.

En el caso de la Administración Chinchilla Miranda, los datos corresponden únicamente a los dos primeros años. No obstante, al final de esta Administración se presentaron y aprobaron al menos 6 iniciativas en esta materia, tal es el caso de la Exoneración a las Asociaciones y las Fundaciones que Apoyan a las Unidades de cuidados Paliativos, Ley N° 9140, y la Exención de Impuestos y Organización para la Realización y Promoción de la copa Mundial Femenina de Fútbol Sub 17-2014, Ley N° 9163.

Seguidamente se presenta la distribución de los datos absolutos por administración de gobierno.¹⁴

Gráfico N° 4

Comparativo de cantidad de leyes de exoneraciones presentadas y aprobados por Administración



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa junio 2014

Cabe mencionar que a todo proyecto de ley se le aplica un procedimiento ordinario de trámite,¹⁵ razón por la que es usual que si bien el proyecto de ley se presenta en determinado año sea aprobado en años posteriores.

Según el gráfico N° 4, el mayor número de iniciativas que hoy son leyes, 28 se presentaron y 26 se aprobaron en el año 1962 y en el año 1966, 33 fueron presentadas y 25 aprobadas (en el gráfico N°4 se identifican con flechas).¹⁶

En estos datos destaca el año 1967, ya que en este se aprobó el mayor número de leyes en esta materia, 28 en total, pese a que en este año solamente se presentaron 20 iniciativas (dato identificado en el gráfico con flecha). Estos datos coinciden plenamente

con el gráfico N° 3, que otorga a la Administración Orlich (1962–1966) el primer lugar en legislación aprobada en materia de exoneración. Se aclara que no necesariamente se trata de los mismos expedientes o iniciativas de leyes, aquí lo que se compara son magnitudes.

¿Cuán utilizado ha sido el veto/ veto parcial y resello en leyes con exoneraciones?

Del gráfico N° 2 se infiere que en la iniciativa de origen parlamentaria predomina la legislación de exoneraciones; el gráfico N° 4 indica que de todo el periodo en estudio (1950/2013), durante la Administración Orlich se dio mayor énfasis al trámite de exoneraciones; este es el periodo de consolidación del Estado benefactor.

Lo anterior obliga a identificar el tipo de trámite de aprobación que se otorgó a las 412 (404 leyes vigente más 8 vetos identificadas), es decir, si existió algún tipo de oposición por parte del Poder Ejecutivo. Se debe recordar que de conformidad con los artículos 125, 126, 127 y 128 de la Constitución Política y 181 del Reglamento de la Asamblea Legislativa las iniciativas pueden concluir el trámite:

a.- En forma ordinaria, es decir, el proyecto es objeto de dos debates y obtiene la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo, sin ninguna objeción. Se aclara que por ser este tipo de materia, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa reitera en sus informes:

“1.- Votación

Este proyecto puede ser aprobado **con la mayoría absoluta de los presentes** que establece el artículo 119 de la Constitución Política. (Destacado no es del original)

2.- Delegación

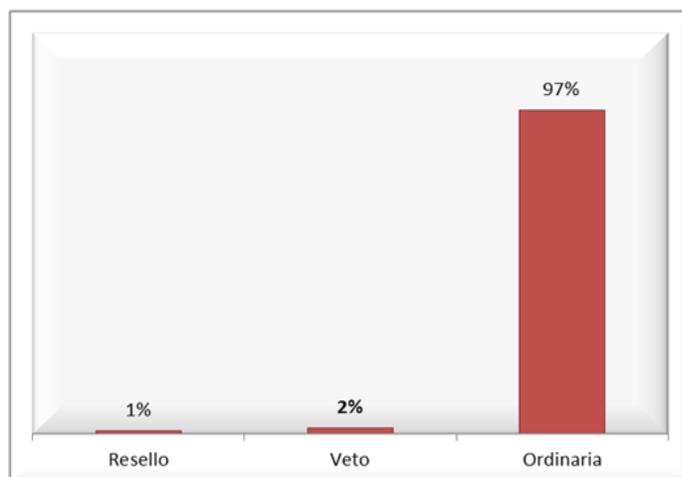
Por tratarse enteramente de materia tributaria, expresamente excluida de la posibilidad de ser delegada a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena, según lo dispone el artículo 124 párrafo 3° de la Constitución Política, **este proyecto NO puede ser delegado y en consecuencia debe ser conocido y votado en el Plenario Legislativo.** “(Destacado no es del original)

b.- El Poder Ejecutivo devuelve sin sanción (firma) y con las justificaciones del caso una iniciativa aprobada por el Plenario y este acepta archivando el texto, el denominado veto.

c.- Una vez analizado el veto, el Plenario legislativo decide confirmar por votación la aprobación del texto, es decir, rechaza el veto del Poder Ejecutivo y resella la ley.

Según el gráfico N° 5, el 97% de leyes en estudio corresponde a leyes cuyo trámite de aprobación se identifica como ordinario; a un 2% se le aplicó el veto, por lo tanto la iniciativa de ley se archivó, y a un 1% de los casos el Parlamento resella o rechaza la voluntad del Gobierno.

Gráfico N° 5
Exoneraciones por tipo de trámite de aprobación



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa junio 2014

Respecto del veto, la Constitución Política de Costa Rica establece la figura como parte del equilibrio entre Poderes.¹⁷ El procedimiento establecido constitucionalmente para tramitar un veto se establece en el artículo 125:

“Artículo 125.- Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes. No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el presupuesto ordinario de la República.”
(Constitución Política de Costa Rica, 1949)

De la norma constitucional se desprende la facultad del Poder Ejecutivo de devolver sin sanción (firma) un decreto de ley y con ello dar un espacio de discusión adicional para que los parlamentarios reconsideren el texto aprobado y modifiquen o resellen el texto.

Los datos del gráfico N° 5 indican que pese a contar con este instrumento jurídico el Poder Ejecutivo ha utilizado el veto en pocas oportunidades.

Ahora bien, si se analiza el 2% correspondiente a los 8 vetos o rechazos de las iniciativas de ley por parte del Gobierno, en la base de datos se identifica que la Administración que utilizó más esa herramienta jurídica es la Administración del presidente Trejos (ej.: Exoneración de pago de impuestos para 50 lámparas de mercurio a favor de la municipalidad de la Unión, Ley N° 4242); en segundo lugar la Administración del presidente Carazo y la Administración del presidente Monge Álvarez.

Respecto del uso del resello por parte del Parlamento, es decir, votar en contra del veto, por tanto mantener el interés de la vigencia de la ley, este recurso jurídico se ha utilizado en pocas oportunidades, en un 1% (4) de los vetos, es decir el 33% de los vetos fueron resellados, (ej.: Autorización al Consejo Nacional de Producción para traspasar la Arrocería los Ángeles Ubicada en Puntarenas al Municipalidad, Ley N° 6455).

A partir de esos datos se puede inferir que existe tolerancia por parte del Poder Ejecutivo en la legislación en materia de exoneraciones y en el caso del Poder Legislativo existe una sólida articulación que garantiza la mayoría absoluta de los legisladores presentes en la votación de aprobación de ley, es decir 29 votos, así como de resello del veto.¹⁸

¿Cuáles impuestos se exoneran? De estos ¿cómo se distribuyen a nivel de población general (impacto nacional) y cómo se distribuyen a nivel local (impacto comunal)?

Para responder estas preguntas se aprovecha la información de la base de datos y se combinan dos variables: tipo de impacto y tipo de impuesto (en adelante los datos corresponden al número de exoneraciones por ley y no al número de leyes, como en los datos anteriores).

Para la primera variable se agrupan las leyes según el tipo de impacto, a saber: a.- exoneraciones en leyes de enfoque comunal: en el contenido normativo se identifica que la exoneración se aplica a una población o comunidad específica, cuya delimitación geográfica es explícita, y b.- exoneraciones en leyes de enfoque nacional: en el contenido normativo se identifica que la exoneración se aplica a toda la población o a todo un sector, sin limitación geográfica. En el caso de los convenios internacionales, estos se identifican como no aplica.

Un análisis general de la tabla N° 2 permite interpretar que la visión parlamentaria detrás de esta legislación es mayoritariamente la de soluciones a demandas de índole nacional o general, para un total del 56% exoneraciones con este impacto.

Los datos de la columna denominada no aplica de la tabla N° 2 corresponden a legislación relativa a convenios internacionales o exoneraciones generales que solo con su aplicación se podría identificar el tipo de impacto.

Las filas de la tabla N° 2 identifican el tipo de impuestos que se exonera según el impacto.¹⁹

Tabla N° 2
Tipo de impuesto por impacto (porcentajes)

Impuesto	Comunal	Nacional	No aplica	Total
Aduanas	8	8	8	23
Consumo	1	3	0	4
Indefinido	11	19	15	45
Municipal	3	4	1	8
Otros	2	6	1	9
Renta	0	5	3	8
Ventas	0	2	1	3
Total	26	46	28	100

Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones. Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014. *N/A corresponde a convenios internacionales

De los datos se observa que los casos de impuestos *indefinidos*, es decir, en que las exoneraciones son a uno o más impuestos, pero no cuentan con una distinción explícita en la ley, acumulan un total de 45% de las exoneraciones; y solamente un 11% tienen un impacto comunal. Algunos ejemplos que ayudan a identificar esta situación son:

1.- Autorización a la Municipalidad de Cartago para que done un terreno de su propiedad al Ministerio de Salud con el fin de construir un Cen-Cinai para la comunidad de Cocorí, Ley N° 8854:

“Artículo 1.- Autorízase a la Municipalidad de Cartago, cédula de persona jurídica número tres-cero uno cuatro - cero cuatro dos cero ocho cero (N. ° 3-014-042080), para que done, libre de gravámenes y anotaciones, un inmueble al Ministerio de Salud (...). El propósito de la donación de este bien inmueble es la construcción de un Cen-Cinai en la comunidad de Cocorí de Cartago. (...).

Artículo 2.- La Notaría del Estado formalizará todos los trámites de esta donación; además, queda autorizada para actualizar los linderos y demás datos registrales, en caso de que sea necesario.

El traspaso estará exento de impuestos, tasas o contribuciones de todo tipo, tanto registrales como de cualquier otra índole.” (Destacado no es del original.)

2.- Exoneración de toda clase de impuestos a la Junta de Protección Social de Alajuela para importar materiales y equipo para el pensionado y lavandería del Hospital San Rafael, Ley N° 4223:

“Exonéranse del **pago de toda clase de impuestos**, el equipo y los materiales de construcción que adquiera en plaza o importe la Junta de Protección Social de Alajuela, con destino a la edificación y acondicionamiento de un pensionado y una lavandería para el Hospital San Rafael.”(Destacado no es del original.)

Respecto del 19% (233), este corresponde a un impacto nacional. Un ejemplo que ayuda a dimensionar estos casos en la Supresión de las exenciones de derechos de aduana, muellaje y bodegaje para las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado y las Municipalidades, Ley N° 2151:

“...No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los Departamentos del Ministerio de Salubridad a que se refiere el artículo 6° del Código Sanitario que se dedican a medicina Asistencial y Preventiva, las Juntas de Protección Social, la Caja Costarricense de Seguro Social y los Patronatos de Hospitales de beneficencia, **tendrán exención absoluta de toda clase de impuestos presentes y futuros, directos o indirectos,**

nacionales o municipales, sobre toda clase de artículos necesarios para el cumplimiento de sus funciones médico-asistenciales.” (Destacado no es del original)

El restante 19% (181) agrupa los convenios internacionales o exoneraciones generales que solamente con su aplicación se puede identificar el tipo de impacto. Un ejemplo de esta condición se encuentra en la Aprobación del Contrato de Préstamo con el Export-import Bank de la República de China para Financiar el proyecto Construcción Carretera Florencia – Naranjo, Ley N° 7624:

“Exonéranse del **pago de impuestos, tasas, sobretasas, contribuciones o derechos, los bienes y servicios que se adquieran con los recursos provenientes del préstamo aprobado en esta ley** y que queden incorporados en el proyecto. También se exonera el traspaso de los bienes inmuebles, que sean donados para la ejecución del proyecto. **Concluida la carretera, el Ministerio de Hacienda liquidará los impuestos exonerados**, con base en el valor de los bienes en ese momento.” (Destacado no es del original)

Ahora bien, en los casos en que la ley identifica explícitamente un impuesto, por ejemplo, aduanas alcanza el segundo lugar al agrupar 23% exoneraciones; un 8% corresponde a exoneraciones cuyo impacto beneficia a las comunidades (ej.: Autorización a la Municipalidad de Liberia para Importar Libre de Derechos de Aduana, una Vagoneta de Volteo, una Central Telefónica Automática y otros Materiales, Ley N° 312) y el 7% (96), a exoneraciones cuyo impacto es el país en general (ej.: Exoneración de Impuestos de Importación de material didáctico y aparatos ortopédicos, Ley N° 6180).

¿Cuántas leyes con exoneraciones cuentan con plazo de vigencia?

Generalmente las leyes no indican plazo de vigencia, por cuanto en principio se aspira a que tenga validez durante toda su historia jurídica.

Para el caso de la legislación en materia de exoneraciones, por su naturaleza, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, N° 4755, en el artículo 62 dispone:

“Artículo 62.- Condiciones y requisitos exigidos. La ley que contemple exenciones debe especificar las condiciones y los requisitos fijados para otorgarlas, los beneficiarios, las mercancías, los tributos que comprende, si es total o parcial, **el plazo de su duración**, y si al final o en el transcurso de dicho período se pueden liberar las mercancías o si deben liquidar los impuestos, o bien si se puede autorizar el traspaso a terceros y bajo qué condiciones.²⁰

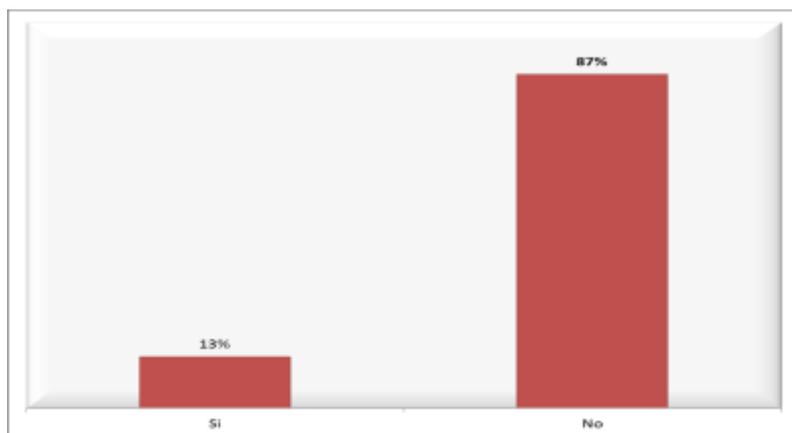
En todos los casos, las personas físicas o jurídicas que soliciten exenciones deberán estar al día en el pago de los impuestos que administre la Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda,

como condición para su otorgamiento.”²¹ (Destacado no es del original)

Si bien es cierto, el artículo 62 citado ha sufrido reiteradas modificaciones, lo referente al requisito del plazo de duración ha estado presente desde el texto original, es decir, desde el 3 de mayo de 1971.

En ese mismo orden de ideas, el gráfico N° 6 muestra que el 87% de las leyes en materia de exoneraciones no cumple el requisito sobre el plazo dispuesto desde 1971 o algún tipo de plazo para el caso de las leyes incluidas en la base de datos y que corresponden a años anteriores.²²

Gráfico N° 6



Leyes con plazo de vigencia (porcentaje)

Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones

Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

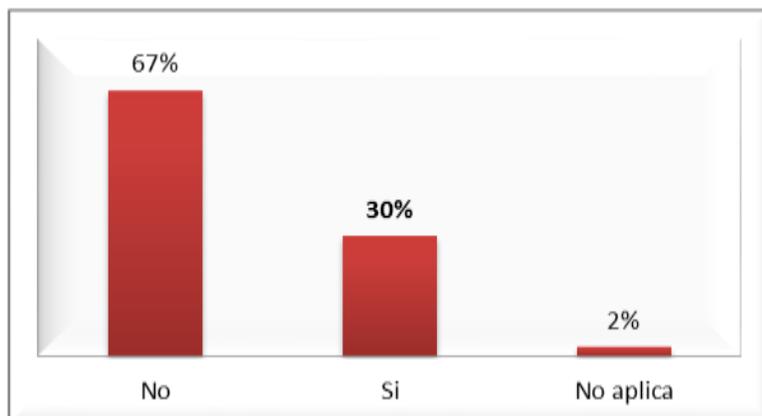
¿Las leyes prevén mecanismos de control, qué tipos hay?

Para responder la interrogante planteada, se agruparon todas las leyes de la base de datos en dos grupos, a saber: los casos en que se identifica en el contenido *cualquier mecanismo de control y seguimiento de la ejecución* de la exoneración y los casos en que *no contienen ningún tipo* de mecanismo de control o regulación.

Tal como se muestra en el gráfico N° 7, solamente el 30% de las leyes evidencian algún mecanismo de control o verificación de la ejecución de la exoneración.

Si bien es cierto, desde la perspectiva de madurez jurídica el amplio periodo de estudio podría explicar la carencia de mecanismos de control y regulación en la ejecución de estas leyes, en la década de los años 1950 y 1960 se comprueba la existencia de al menos la instrucción a alguna institución pública para que ejerza ese control (ejs.: Condonación por cuatro meses hasta en el tanto de un 50 % de las deudas de los comerciantes por motivo del depósito de mercaderías en las aduanas, Ley N° 2380, y Exoneración de impuestos señalados en el arancel de aduanas para el suministro del fluido eléctrico generado fuera del país, Ley N° 2374).

Gráfico N° 7
Leyes con mecanismos de control



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

Apartir de una lectura de los artículos dispuestos en las leyes que representan el 30% que *sí cuenta con algún tipo de control*, se registra una diversidad de filtros o controles, los cuales se agrupan así:

1.- La ley ordena el *levantamiento de listas* por parte de la institución rectora del beneficiario y la remisión de esta a otras entidades de control posterior como la Contraloría General de la República. Un ejemplo de este tipo de control es la Autorización para la condonación tributaria en el régimen municipal, Ley N° 8515, la cual dispone:

“Artículo 6°- Dentro de los primeros treinta días hábiles posteriores a la publicación de la presente Ley, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) deberá consultar, a todas las municipalidades del país y a los concejos municipales de distrito debidamente establecidos, respecto de su voluntad de acogerse o no a esta autorización de condonación y, mediante una adecuada campaña informativa, que recomendará al administrado acudir a la respectiva municipalidad o concejo municipal de distrito, en procura de una mayor información, hará del conocimiento público cuáles corporaciones municipales se acogerán a esta Ley.

En igual forma, el IFAM deberá realizar previamente un levantamiento de información respecto de la morosidad en cada municipalidad o concejo municipal de distrito debidamente establecido, con el propósito de poder evaluar los resultados de la presente autorización de condonación tributaria. Esta evaluación deberá ser remitida a la Contraloría General de la República y a la Asamblea Legislativa, a más tardar seis meses después de concluido el plazo previsto en el primer párrafo del artículo 2 de esta Ley.

El hecho de que alguna municipalidad o concejo municipal de distrito debidamente establecido no pueda o no desee responder, dentro de los plazos señalados, las solicitudes de información del IFAM, no será obstáculo para que se acoja la presente autorización de condonación tributaria. El IFAM velará por que se cumpla lo dispuesto

en el artículo 4 de esta Ley, e informará de su resultado a la Contraloría General de la República y a la Asamblea Legislativa, dentro del plazo referido en el párrafo anterior.”(Destacado no es del original).

2.- La *responsabilidad de verificación recae en al ente rector del grupo beneficiario* (eje.: Aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Instituto Internacional de Recursos Genéticos de Plantas (Ipgri) para el establecimiento y operación de una oficina Ipgri en Costa Rica, Ley N° 8145).

3.- La remisión por parte de los legisladores para *la elaboración de reglamentos*. Algunos ejemplos son:

a.- La Ley de desarrollo, Promoción y Fomento de la actividad Agropecuaria Orgánica, Ley N° 8591, en lo que interesa, señala:

“ARTÍCULO 26.- Exoneración de impuestos a los grupos de personas productoras orgánicas organizadas (GPO):

Los GPO, **debidamente registrados en el MAG**, gozarán de las siguientes exoneraciones de impuestos:

a) Del pago de todo tributo o impuesto que se aplique a la importación de equipo, maquinaria e insumos, **debidamente avalados por el reglamento de exoneración que confeccionará el MAG** y utilizados en las diferentes etapas de producción y agroindustrialización de productos agropecuarios orgánicos.”(Destacado no es del original).

b.- La Ley de Hidrocarburos, N° 7399, en lo que interesa, señala:

“ARTICULO 48.- Durante el período de explotación, el contratista entregará al Estado, por medio del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, una regalía en dinero o en especie, a voluntad del Estado, en las instalaciones del campo de producción donde se efectúe la fiscalización. Se calculará en forma escalonada sobre el volumen bruto de la producción, de la siguiente manera:

PRODUCCION DIARIA REGALIA (BARRILES/DIA)	(%)
De 0 hasta 20	no menos del 1%
De 21 hasta 100	no menos del 4%
De 101 hasta 300	no menos del 6%
De 301 hasta 500	no menos del 8%
De 501 hasta 1000	no menos del 10%
De 1001 en adelante	no menos del 15%

Después de que el contratista haga efectiva la regalía en dinero, o después de comercializados los hidrocarburos en especie, a un precio que no podrá ser menor al de los mercados internacionales para crudos equivalentes, la regalía se distribuirá así: hasta un seis por ciento para todas las municipalidades en cuya circunscripción territorial se encuentren campos comerciales en producción. Será proporcional a la extensión del territorio y a la población. Estos parámetros se valorarán de la siguiente forma: cincuenta por ciento (50%) para el territorio y cincuenta por ciento (50%) para la población de cada uno de los cantones. Para tal efecto, se atenderá a la clasificación de regiones, realizada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Los recursos que por este concepto recauden las municipalidades, deberán incorporarse en el presupuesto por ser aprobado por la Contraloría General de la República.

El excedente sobre el seis por ciento (6%) de regalía se destinará al Gobierno Central.

Quedan exentos del pago de esta regalía:

- a) El gas estrictamente necesario para la extracción de petróleo crudo, siempre y cuando el contratista presente un informe completo, demostrativo y aceptado explícitamente por la Dirección General de Hidrocarburos.
- b) El gas que se confine al yacimiento, de acuerdo con la técnica, previa autorización de la Dirección de Hidrocarburos.
- c) Los gases que se destinen al consumo interno dentro del área en explotación.

El procedimiento de la liquidación de las regalías, a que se refiere este artículo, se definirá en el Reglamento que emitirá el Poder Ejecutivo, por medio de los Ministerios de Hacienda y de Recursos Naturales, Energía y Minas.

ARTÍCULO 49.- Los contratistas gozarán de exoneración total de tributos, generales y locales, incluidas las sobretasas para la importación de equipos, la maquinaria, los vehículos para el trabajo de campo, los instrumentos, los repuestos, los materiales y otros bienes y servicios, estrictamente necesarios para ejecutar correctamente el contrato.

Esa exoneración regirá para el período de exploración y para los primeros diez años del período de explotación de los hidrocarburos; siempre y cuando los bienes por importar no se adquieran en el país, en condiciones similares de calidad,

cantidad y precio, en cuyo caso serán adquiridos localmente y gozarán de igual exención.

Cumplido el objetivo del contrato, los bienes importados con exoneración serán reexportados, salvo los que por su naturaleza sean fungibles o consumibles.

Los bienes y servicios a que se refiere este artículo serán definidos en el Reglamento que emitirá el Poder Ejecutivo, por medio de los Ministerios de Hacienda y de Recursos Naturales, Energía y Minas.”(Destacado no es del original)

4.- *La fiscalización del rector en materia hacendaria.* Algunos ejemplos son:

a.- La Ley del Patronato Nacional de Ciegos, Ley 2171, en lo que interesa, indica:

“... La Junta Directiva del Patronato Nacional de Ciegos elaborará anualmente, **al Ministerio de Hacienda, la lista de artículos** necesarios para la rehabilitación del invidente, así como los materiales indispensables para sus labores, los que estarán exentos de toda clase de impuestos, timbres y tasas...”
(Destacado no es del original)

b.- La Ley de Creación de un Depósito Libre Comercial en el área Urbana de Golfito, N° 7012, en lo que interesa, señala

“Artículo 4.- Dentro del área que ocupará el depósito libre comercial será aplicable, en lo que no se oponga a esta ley, la legislación vigente de orden hacendario, fiscal y aduanal. Asimismo, el Poder Ejecutivo, por medio del **Ministerio de Hacienda, fiscalizará y evaluará**, en cualquier momento, este depósito y en su caso, **recomendará las disposiciones que estime necesarias para llevar a cabo un eficiente control.**”
(Destacado no es del original)

Para conocer en forma detallada esta materia, se considera prudente focalizar los esfuerzos de investigación y desarrollar en el futuro al menos una sección que permita determinar si los escasos mecanismos han tenido algún grado de evolución jurídica o cambio en el patrón de formulación de exoneraciones.

¿Cumplen los mínimos establecidos en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios Código Tributario)?

El Código Tributario en los artículos 62 y 63 define los elementos mínimos que debe contener la legislación en materia de exoneraciones, al respecto dispone:

“Artículo 62.- Condiciones y requisitos exigidos. La ley que contemple exenciones debe **especificar las condiciones** y los

requisitos fijados para otorgarlas, **los beneficiarios, las mercancías, los tributos que comprende**, si es total o parcial, **el plazo de su duración**, y si al final o en el transcurso de dicho período se pueden liberar las mercancías o si deben liquidar los impuestos, o bien si se puede autorizar el traspaso a terceros y bajo qué condiciones.²³

En todos los casos, las personas físicas o jurídicas que soliciten exenciones deberán estar al día en el pago de los impuestos que administre la Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda, como condición para su otorgamiento.²⁴

Artículo 63.- Límite de aplicación. Aunque haya disposición expresa de la ley tributaria, la exención **no se extiende a los tributos establecidos posteriormente** a su creación.”²⁵
(Destacado no es del original)

Identificados los requisitos mínimos, se realizó una revisión en la cual se agruparon las exoneraciones que cumplen todos los requisitos establecidos en el Código. A continuación, en la tabla N° 3, se presentan las 33 leyes (58 exoneraciones) de casos identificados.

Tabla N° 3
Leyes que cumplen los requisitos definidos en el Código Tributario

LEY N°	TÍTULO
2380	CONDONACIÓN POR CUATRO MESES HASTA EN EL TANTO DE UN 50 % DE LAS DEUDAS DE LOS COMERCIANTES POR MOTIVO DEL DEPÓSITO DE MERCADERÍAS EN LAS ADUANAS
2555	EXONERACIÓN DE LOS DERECHOS DE BODEGAJE CONTEMPLADOS EN LOS ARTÍCULOS 104 Y 106 DEL CAPÍTULO FISCAL
2864	EXONERACIÓN DE LOS DERECHOS DE BODEGAJE ORIGINADOS POR DEPÓSITOS DE MERCADERÍAS EN LAS ADUANAS DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 104 Y 106 DEL CÓDIGO FISCAL
3075	AUTORIZACIÓN AL PODER EJECUTIVO PARA CONCEDER EXENCIÓN DE DERECHOS DE ADUANA A LAS MUNICIPALIDADES DEL PAÍS PARA LA COMPRA DE JUGUETES
3110	RATIFICACIÓN DEL ACUERDO REGIONAL PARA LA IMPORTACIÓN TEMPORAL DE VEHÍCULOS POR CARRETERA, FIRMADO EN SAN SALVADOR EN 1956
3249	AUTORIZACIÓN AL PODER EJECUTIVO PARA OTORGAR EXENCIONES PARCIALES DE LOS GRAVÁMENES A LA IMPORTACIÓN DEL PAPEL PARA PERIÓDICOS
3394	RATIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS Y EL PROTOCOLO FACULTATIVO SOBRE LA JURISDICCIÓN OBLIGATORIA PARA LA SOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS
3654	CONVENIO SOBRE COOPERACIÓN TÉCNICA CON LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA
3767	CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES (3 exoneraciones)
4023	ACUERDO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA Y COSTA RICA, SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA PANAMERICANA EN COSTA RICA (2 exoneraciones)
4481	ACUERDO DE COOPERACIÓN CULTURAL Y TÉCNICA ENTRE LOS GOBIERNOS DE FRANCIA Y COSTA RICA Y CREACIÓN DEL LICEO FRANCO COSTARRICENSE (2 exoneraciones)
4550	CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE COSTA RICA Y EL BID SOBRE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES OTORGADAS POR EL GOBIERNO AL PERSONAL DEL BANCO
4884	AUTORIZACIÓN A LAS MUNICIPALIDADES PARA EXONERAR DEL PAGO DE IMPUESTOS AQUELLOS LOTES VACÍOS Y CUYOS PROPIETARIOS

	CONVENGAN QUE SEAN TEMPORALMENTE OCUPADOS Y DESTINADOS A CAMPOS DE JUEGOS INFANTILES
5093	OTORGAMIENTO DE LOS BENEFICIOS DEL CONVENIO CENTROAMERICANO DE INCENTIVOS FISCALES AL DESARROLLO INDUSTRIAL A LA FIRMA "CALHIDRA S.A." PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA FÁBRICA DE CEMENTO (5 exoneraciones)
5420	APRUEBA EL D.E. 3026-MEIC, QUE OTORGA BENEFICIOS A LA FIRMA "CEMENTOS DEL PACÍFICO, S.A."
5767	ACUERDO CON EL "CIME" COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL PARA LAS MIGRACIONES EUROPEAS SOBRE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE ESTA ORGANIZACIÓN EN COSTA RICA (2 exoneraciones)
6135	ACUERDO ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y EL GOBIERNO DE COSTA RICA PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE NACIONES UNIDAS PARA PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE (ILANUD) (5 exoneraciones)
6556	CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE COSTA RICA Y LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA SEDE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES FLACSO (2 exoneraciones)
6712	APROBACIÓN DEL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE COSTA RICA Y EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, RELATIVO A LA OFICINA DEL REPRESENTANTE REGIONAL DEL ALTO COMISIONADO PARA EL NORTE DE AMÉRICA LATINA, SUSCRITO EN SAN JOSÉ
6889	CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, SUSCRITO EN SAN JOSÉ, A LOS 10 DE SETIEMBRE DE 1981
7017	RATIFICACIÓN DEL ANEXO A, AL CONVENIO SOBRE EL RÉGIMEN ARANCELARIO Y ADUANERO CENTROAMERICANO: "ARANCEL CENTROAMERICANO DE IMPORTACIÓN", APROBADO POR RESOLUCIÓN N° 2 DEL CONSEJO ARANCELARIO Y ADUANERO CENTROAMERICANO
7110	EXONERACIÓN DE TODA CLASE DE IMPUESTOS TASAS Y CONTRIBUCIONES FISCALES O MUNICIPALES A TECHNOSERVE INCORPORATED Y A TRES DE SU FUNCIONARIOS
7210	LEY DE RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS (11 exoneraciones)
7231	APROBACIÓN DEL CONVENIO SOBRE LA CONSTITUCIÓN DEL ORGANISMO INTERNACIONAL REGIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA (OIRSA), SUSCRITO EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL 15 DE MAYO DE 1987
7509	IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES

7541	APROBACIÓN DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL REINO DE PAÍSES BAJOS
8244	AMNISTÍA TRIBUTARIA EN LA MUNICIPALIDAD DE CAÑAS
8304	AMNISTÍA TRIBUTARIA EN LA MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
8515	AUTORIZACIÓN PARA LA CONDONACIÓN TRIBUTARIA EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL
8541	APROBACIÓN DEL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL INSTITUTO INTERNACIONAL DE RECURSOS GENÉTICOS DE PLANTAS (IPGRI) PARA EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACIÓN DE UNA OFICINA IPGRI EN COSTA RICA (4 exoneraciones)
8591	DESARROLLO, PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA ORGÁNICA
8606	LEY PARA CONFERIR EL RANGO DE MISIÓN INTERNACIONAL PARA HABITAT FOR HUMANITY INTERNACIONAL, INC.
9058	LEY PARA LA EXONERACIÓN DE IMPUESTOS Y CONDONACIÓN DE DEUDAS PARA LOS HABITANTES DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS POR EL TERREMOTO DEL 8 DE ENERO DE 2009

Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

Se llama la atención de los elementos de eventual incumplimiento de la norma: “especificar las condiciones y los requisitos fijados para otorgarlas, los beneficiarios, las mercancías, los tributos que comprende, si es total o parcial, el plazo de su duración”, los datos expuestos evidencian: a.- existe un 45% de leyes con impuestos indefinidos; el 87 % de las leyes no establece plazo de vigencia del tributo, el 45% de las leyes han sido identificadas como potencialmente derogables por caducidad en objeto, y tan solo el 2% de la leyes recibieron el veto de las autoridades del Poder Ejecutivo.

¿Cuántas exoneraciones corresponden a leyes derogables?

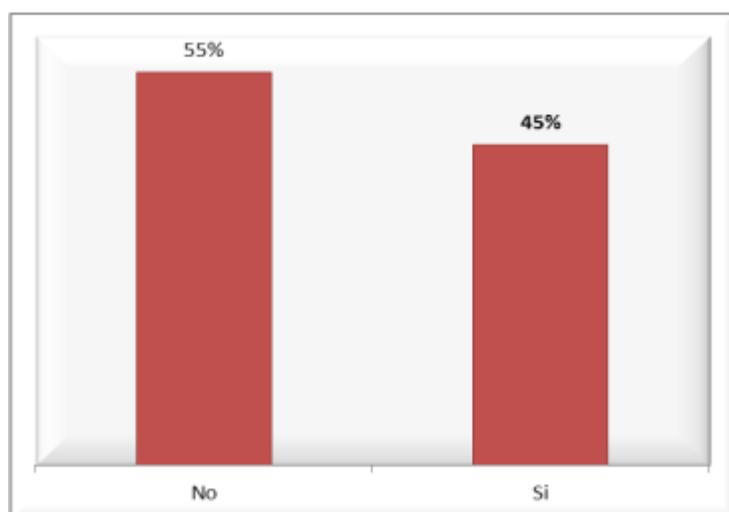
Durante el periodo constitucional 2010-2014, a solicitud de la diputada Gloria Bejarano Almada, el Directorio legislativo, en la sesión ordinaria N° 076-2011 de 22 de setiembre de 2011, tomó el acuerdo de autorizar la creación de una comisión para analizar la legislación vigente y así poder detectar leyes desactualizadas, obsoletas, en desuso y en situación de duplicidad, que pudieran ser derogadas.

Como parte de ese esfuerzo de coordinación entre los Poderes del Estado, organizaciones sectoriales y entes especializados, la Asamblea Legislativa firmó un convenio de cooperación con el Colegio de Abogados y la Procuraduría General de la República para coadyuvar en el estudio de más de 8 mil leyes, con el fin de preparar proyectos de ley que liberen el ordenamiento jurídico de tales normas por la vía de la derogación.

Producto de ese trabajo, a la fecha se han tramitado en el Parlamento nueve proyectos de ley, entre ellos; Derogatoria de Leyes Caducas o Históricamente Obsoletas para la Depuración del Ordenamiento Jurídico (II parte-exoneraciones), expediente N° 18.983. Actualmente cuenta con un texto sustitutivo y espera el trámite respectivo en la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa.

Esa iniciativa es parte de la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios con la Comisión Interdisciplinaria para Promover la Depuración del Ordenamiento Jurídico. En esta iniciativa se identifican leyes vigentes que por su contenido son obsoletas, están en desuso, o bien, han sido afectadas mediante modificaciones, elementos que dificultan el acceso, la interpretación y la aplicación de nuestro ordenamiento. Este proyecto de ley corresponde al 45% de las leyes indicadas en el gráfico N° 8.

Gráfico N° 8
Leyes en exoneraciones con perfil derogable



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

¿En qué grupos recaen las exoneraciones en los últimos 60 años en CR?

Durante el año 2013, en el Departamento de Servicios Parlamentarios (DSP) se realizaron dos investigaciones en materia de exoneraciones; en estas se logró responder las interrogantes: *Cuántas leyes en materia de exoneraciones están vigentes y sobre qué temas se legisló en materia de exoneraciones*. Ambos estudios, aunque tienen énfasis diferentes, permiten contar con una introducción descriptiva en la materia.

En la presente investigación se pretende identificar a *los beneficiarios* de la legislación *por exoneración*. Para ello, y guiados por el título de la ley, se adicionó a la base de datos original la información referente a los siguientes perfiles de beneficiarios: organizaciones sociales o de interés social; instituciones públicas; empresas estatales o de interés público; infraestructura, energía y acueductos; iglesias o congregaciones religiosas; Cruz Roja y bomberos; empresas privadas; comerciantes; zonas francas; municipalidades; diplomáticos y/o sus familiares; organizaciones internacionales sin fines de lucro; funcionarios de organismos internacionales; onu; educación, cultura y ciencia; salud (pública o privada); deporte; múltiples; población general; población local; entidades financieras (públicas o privadas); organizaciones internacionales; profesionales; servicios públicos; personas específicas.²⁶

Estos perfiles de exoneraciones, quizás un tanto fraccionados, permiten indentificar una a una las exoneraciones, información que se requiere en este apartado. En los casos en que se requiere visualizar el comportamiento o las variaciones en el tiempo, se opta por una agrupación temática de los perfiles, así como una agrupación por periodos de gobierno.²⁷

Seguidamente se presentan los principales resultados.

¿Cuáles son los tipos de beneficiarios?

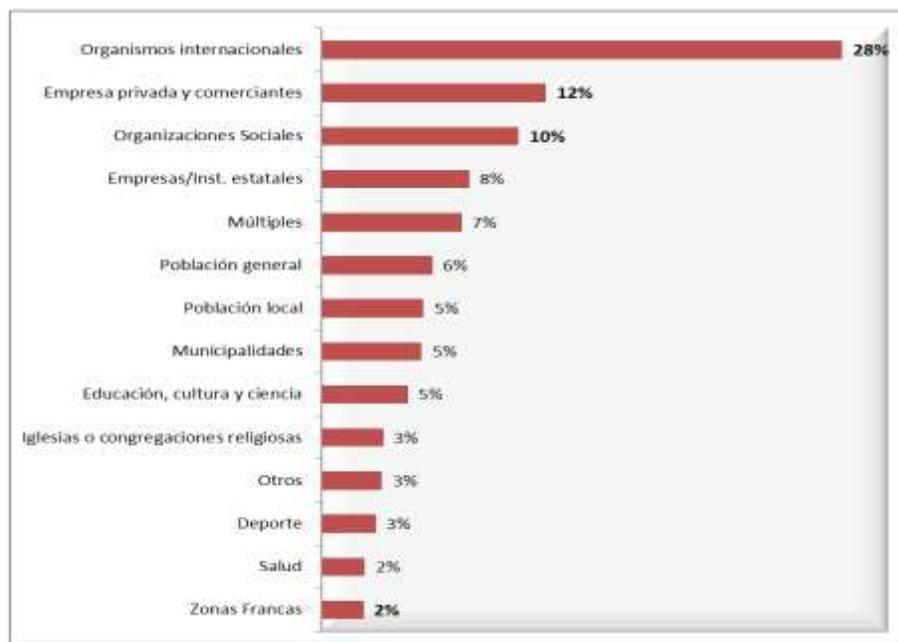
Según la agrupación de perfiles del gráfico N° 9, en primer lugar se encuentran los *organismos internacionales* como los mayores beneficiarios de las exoneraciones aprobadas, alcanzan el 28%.

Ese porcentaje lo conforman las exoneraciones que benefician a organismos sin fines de lucro (ej.: Ley Reguladora de todas las Exoneraciones Vigentes, su Derogatoria y sus Excepciones. Ley N° 7293), las exoneraciones para diplomáticos y sus familiares (ej.: Aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Instituto Internacional de Recursos Genéticos de Plantas (IPGRI) para el Establecimiento y Operación de una Oficina IPGRI en Costa Rica) y las organizaciones multilaterales como la ONU (ej.: Aprobación del Acuerdo Básico de Cooperación entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Ley N° 8254).

En segundo lugar se identifica como grupo beneficiario *las empresas privadas y comerciantes*, las cuales alcanzan el 12% del total de las exoneraciones (ejs.: Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario, Ley N° 8724, y Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica, Ley N° 8591).

En el tercer lugar se destacan como sectores beneficiados las *organizaciones sociales y de interés público*, con el 9% de las exoneraciones (ej.: Exoneración a las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales, Ley N° 8776).

Gráfico N° 9
Grupos de beneficiarios de las exoneraciones



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

En el extremo inferior del gráfico N° 9 se identifican, con el 2%, *las zonas francas*, en las que la Ley de Zonas Francas es el marco jurídico por excelencias, Ley N° 7210, con un total de 26 exoneraciones.

¿El perfil varía en el tiempo?

Una vez agrupadas las exoneraciones en perfiles, se pueden identificar en cuáles grupos beneficiados se concentran las exoneraciones, a saber: *organismos internacionales, empresas privadas o comerciales y organizaciones sociales e interés social*.

Ahora bien, si se avanza en el análisis y se identifica si la composición varía en el tiempo, esto permite conocer, al menos cuantitativamente, cuáles beneficiarios se logran sostener en el transcurso del tiempo y si estos corresponden a los primeros datos generales presentados en el gráfico N° 9.

Para determinar la variación en el tiempo se agruparon en tres bloques cada uno de veinte años y para cada caso se clasificaron las exoneraciones por perfil de beneficiario. La tabla N° 4 presenta el porcentaje de exoneraciones aprobadas para cada categoría de beneficiarios respecto del total de exoneraciones de dicho periodo.

Tabla N° 4
Composición del perfil de beneficiarios por periodo (porcentaje)

Beneficiario	1953-1974	1974-1994	1994-2013
Organismos internacionales	21	39	25
Empresa privada y comerciantes	14	9	8
Salud	12	1	2
Organizaciones Sociales	9	10	18
Municipalidades	9	7	9
Educación, cultura y ciencia	9	4	3
Empresas/Inst. estatales	7	5	6
Otros	7	2	1
Iglesias o congregaciones religiosas	5	12	6
Población general	2	6	6
Múltiples	2	2	5
Población local	1	2	7
Deporte	1	2	4
	100	100	100

Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
 Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

La tabla N° 4 confirma que los *organismos internacionales* son el sector más beneficiado durante todo el periodo de estudio y que, a su vez, por bloque de 20 años mantuvo un importante porcentaje del total de exoneraciones aprobadas en el periodo. Se destaca que durante el periodo de 1953 a 1994 este sector obtuvo un repunte, alcanzó el 39% de las exoneraciones y en el periodo de 1953 a 1974 obtuvo el mayor nivel alcanzado, con el 21% y con una leve disminución al 25% de las exoneraciones.²⁸

Situación similar se encuentra en los perfiles de beneficiarios identificados como *empresa privada y comerciantes*, los cuales, al igual que en el punto anterior, ocupan el segundo lugar del total de las exoneraciones. En este caso las agrupaciones por periodo para los beneficiarios *empresa privada* evidencian que si bien mantiene un segundo puesto hay una leve tendencia a la disminución conforme avanzan los periodos de gobiernos, pasan del 14% al 9% y finalizan con un 8%; disminuyen así el beneficio conforme pasan los años.

También, se destaca que si bien el cuarto lugar, ocupado por las *organizaciones sociales e interés social*, disminuye en un lugar la tendencia respecto de los datos generales expuestos en el gráfico N° 9 (de 3 pasa a 4), cuando se analiza cada periodo se identifica claramente una variación positiva en el tiempo, por lo que se convierte en uno de los sectores que han mantenido y aumentado el apoyo en el transcurso del

tiempo, pasa de ser beneficiado del 10% de las exoneraciones en el primer periodo a alcanzar el 18% en el último; este aumento se da respecto a cada periodo.

Finalmente, en el extemo superior de la tabla N° 4 se destaca la situación de los beneficiarios de exoneraciones en *salud*, esta categoría de beneficiario evidencia la drástica reducción en el número de exoneraciones aprobadas por periodo, de 12% en el primer periodo a 1% en el segundo y 2% en el tercero (eje: Regulación de la compensación de derechos de aduana, muellaje y bodegaje que la Caja Costarricense de Seguro Social había de pagar al Estado por los pedidos al exterior, Ley N° 322).

¿El apoyo parlamentario varía en el tiempo?

Una vez identificado la composición de beneficiarios por periodos (tabla N° 4), así como que la iniciativa parlamentaria es la de mayor recurrencia (gráfico N° 2), se puede hacer un segunda estimación para distinguir el *apoyo del parlamento* según el tipo de beneficiario.

En este caso se recurre a la agrupación por periodos utilizada en la tabla N° 4 y se analizan únicamente las iniciativas *de origen parlamentario*, de manera que se cuente con una visión del apoyo y de la composición en el tiempo. El resultado se presenta en la tabla N° 5.

Tabla N° 5
Exoneraciones por beneficiario de iniciativas parlamentaria por periodo (absolutos)

Beneficiario	1953-1974	1974-1994	1994-2013
Organizaciones Sociales	54	30	23
Municipalidades	44	0	9
Población local	32	14	7
Iglesias o congregaciones religiosas	29	8	2
Empresas/instituciones estatales	14	7	13
Población general	12	7	13
Deporte	10	8	15
Múltiples	6	37	12
Educación, cultura y ciencia	3	23	16
Empresa privada y comerciantes	2	2	17
Salud	2	8	4
Organismos internacionales	0	15	6
Otros	0	1	2
Zonas Francas	0	26	0

Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

La tabla N° 5 evidencia que el primer lugar de prioridad en el apoyo a beneficiarios de exoneraciones por parte de los legisladores difiere de los datos totales expuestos en el gráfico N° 98 (donde se incluyen todas las exoneraciones del Poder Ejecutivo y de convenios internacionales) y la tabla N° 4

Mientras que los datos totales generales priorizan a las *organizaciones internacionales*, para los parlamentarios las *organizaciones sociales e interés social* son las que cuentan con un apoyo permanente y prioritario en cada periodo y en el conjunto de sus iniciativas, así lo respaldan las 54, 30 y 23 exoneraciones identificadas en la tabla N° 5.

El segundo lugar de prioridad tiene el mismo valor entre los beneficiarios *municipalidades y población nacional* y en tercer lugar se ubican a los beneficiarios *múltiples*.

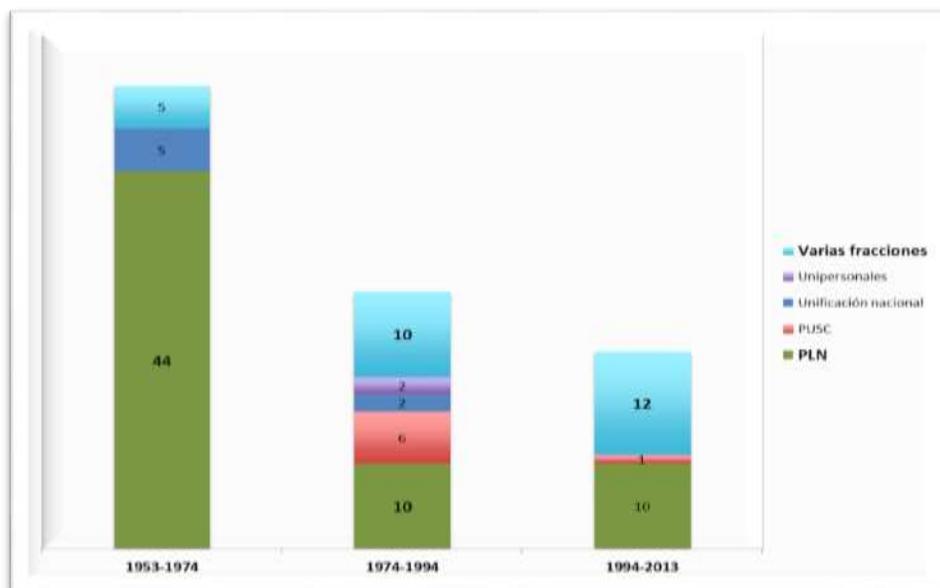
Se aclara que es absolutamente lógica la sustitución de prioridad de este perfil, en el tanto las iniciativas de ley del perfil *organismos internacionales* corresponden jurídicamente a una iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo. La novedad de los datos corresponde al giro respecto a los beneficiarios del segundo y tercer lugar de prioridad de los diputados.

Ahora bien, ¿cuál fracción genera ese apoyo, varía en el tiempo?. En el gráfico N° 3 se indica que la fracción del PLN es la fracción que mayor número de exoneraciones logró aprobar, indistintamente del tipo o perfil de beneficiario. Para contar con mayor detalle se decidió utilizar como ejemplo los tres perfiles de beneficiarios que cuentan mayor número de exoneraciones de prioridad parlamentaria identificadas en la tabla N° 5; esto con el fin de identificar si esta fracción es la que dicta la pauta de apoyo político en el tiempo. Seguidamente se presenta el análisis de cada caso.

Caso de perfil de beneficiarios de iniciativa parlamentaria: “organizaciones sociales o de interés social”

En el caso de las *organizaciones sociales o de interés social*, estas agrupan las exoneraciones que por su contenido benefician a cualquier tipo de *organizaciones sociales costarricenses sin fines de lucro*, por ejemplo: juntas comunales y asociaciones de desarrollo, entre otros.²⁹ La distribución de los datos absolutos de exoneraciones para este perfil de beneficiario según *fracción proponente* por periodo, se presenta a continuación:

Gráfico N° 10
Exoneraciones de iniciativa parlamentaria para
organizaciones sociales por fracción y periodo (absolutos)



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
 Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

En el análisis del gráfico N° 10 se indentifica la fracción del PLN únicamente para el periodo 1953 a 1974 con una mayoría abrumadora de exoneraciones convertidas en ley (44).

Durante el segundo periodo de estudio (1974 a 1994) se identifica el mismo número exoneraciones entre la fracción del PLN y las exoneraciones presentadas por representantes de varias fracciones (10), es decir, que para este perfil de beneficiario el comportamiento PLN demuestra una importante disminución en el número de iniciativas respecto al primer periodo, mientras que las iniciativas de varias fracciones parlamentarias evidencian una tendencia al aumento.

Finalmente, en el periodo 1994 a 2013 se evidencia un leve repunte en el número de exoneraciones propuestas por los legisladores de varias fracciones, pero como fracción el PLN mantiene el segundo lugar de iniciativas de exoneraciones convertidas en ley.

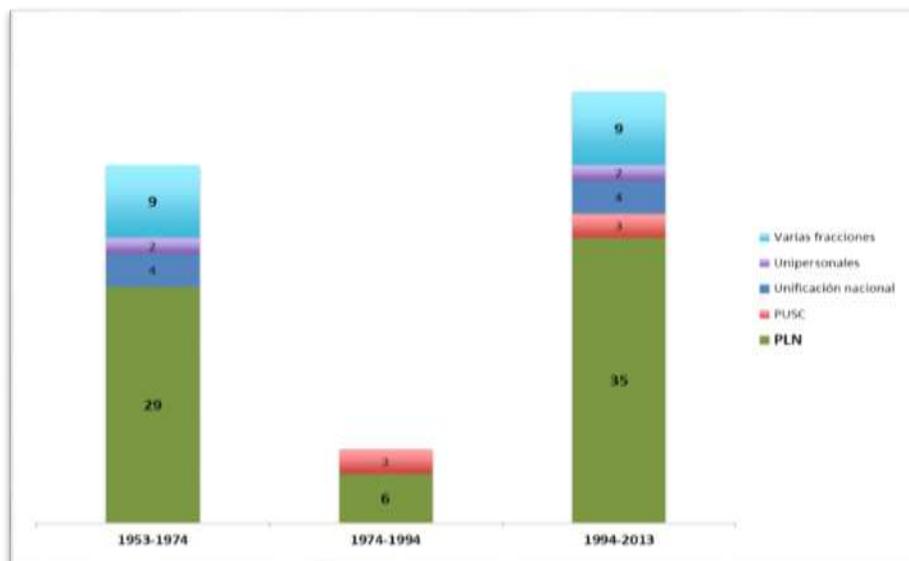
En resumen, para este perfil de beneficiarios el comportamiento de apoyo de la fracción del PLN es relevante; sin embargo, se destaca el uso de la figura de apoyo de estas iniciativas a *varias fracciones* (donde el PLN también participa).

Caso de perfil de beneficiarios de iniciativa parlamentaria: “municipalidades”

Respecto de las *municipalidades* como beneficiarias, estos datos corresponden a las exoneraciones de impuestos que benefician a una municipalidad o a los proyectos de una municipalidad, es decir, no se trata de la exoneración del impuesto municipal propiamente dicho.

El gráfico N° 11 presenta datos son coincidentes con la premisa nacional o general, es decir, la fracción del PLN es la proponente, por excelencia, de estas exoneraciones en cada período y en el acumulado.

Gráfico N° 11
Exoneraciones de iniciativa parlamentaria para municipalidades por fracción y periodo (absolutos)



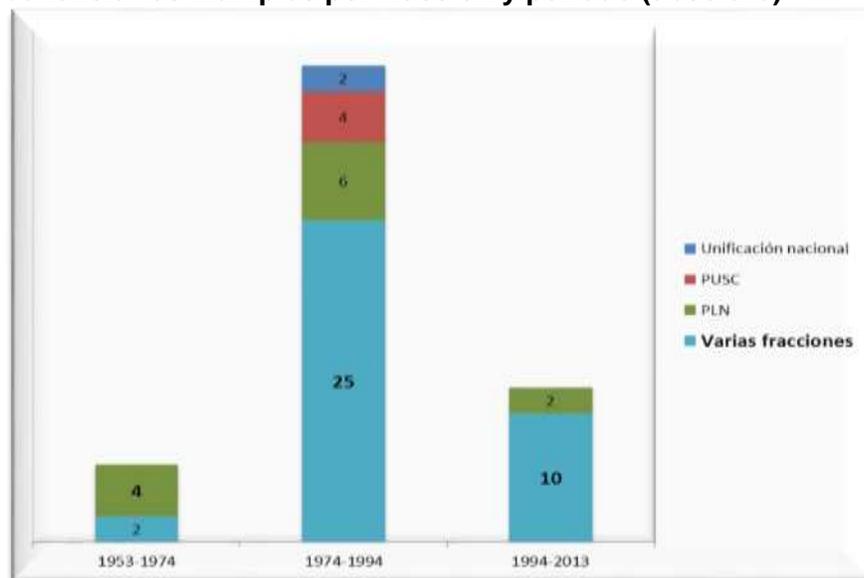
Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
 Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

Algunos ejemplos sobre esta legislación son: Exoneración a la Municipalidad de San Carlos del pago de derechos de aduana para la compra de una central telefónica automática, Ley N° 3102, 1963; Exoneración del pago de impuestos de aduana a la importación de un tractor para la Municipalidad de Montes de Oro, Ley N° 3115, 1963; Código Municipal, Ley N° 7794, 1998.

Caso de perfil de beneficiarios de iniciativa parlamentaria: “Múltiples”

Los datos para beneficiarios *múltiples* agrupan las exoneraciones que por su contenido benefician a más de un grupo o institución. En este caso, el gráfico N° 12 muestra una variación de la tendencia del primer periodo en relación con el segundo y tercero. Las exoneraciones propuestas por *varias fracciones* son las mayoritarias en el segundo y tercer periodo de estudio, pasando a ocupar el segundo lugar las iniciativas de *la fracción del PLN*.

Gráfico N° 12
Exoneraciones de iniciativa parlamentaria para beneficiarios Múltiples por fracción y periodo (absoluto)



Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
 Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

¿Cuáles perfiles se han visto beneficiados con exoneraciones de impuestos de peso fiscal?

Desde 1994, por lo menos en dos oportunidades, el Poder Ejecutivo ha argumentado que el bajo financiamiento y la tendencia al estancamiento del ingreso tributario como porcentaje del PIB son las causas estructurales que hacen necesaria una reforma tributaria.

Para ello han propuesto diversas modificaciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, y la modificación de la Ley del Impuesto General sobre las Ventas, Ley N° 6826, de 8 de noviembre de 1982, y sus reformas y leyes conexas, así como reformas a otros impuestos menores.

De la información con que se cuenta en los proyectos de ley presentados al Parlamento sobre exoneraciones, lo que se promueve, en terminos generales, es la formulación de requisitos para su aplicación. Esto conlleva a preguntarse sobre la cantidad de exoneraciones de estos impuestos, que se pueden identificar en los perfiles de beneficiarios. Seguidamente el resultado de este tercer ejercicio.

¿Cuántas exoneraciones corresponden a impuesto de renta, venta y consumo, y cómo varía su cantidad en el tiempo?

Utilizando la agrupación por periodos utilizada en la tabla N° 4 y las exoneraciones por tipo de impuestos establecidas en la tabla N° 2, se identifica la cantidad de impuestos por periodo y la variación en el tiempo. Los resultados se presentan en la tabla N° 6.

Tabla N° 6
Cantidad de impuesto por periodos (absoluto)

Tipo de impuesto	1953/1974	1974/1994	1994/2013	Total
Indefinido	154	231	164	549
Aduanas	165	63	58	286
Otros	26	37	47	110
Renta	19	59	23	101
Municipal	30	22	40	92
Consumo	31	9	16	56
Ventas	7	14	13	34
Total por periodo	432	435	361	1228

Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
 Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

Antes de concentrar el estudio de impuestos de renta y venta, se llama la atención del caso de la agrupación realizada para los *impuestos denominados indefinidos*, es decir, en los que las exoneraciones son a uno o más impuestos, pero la norma *no cuenta* con una distinción explícita de a cuál impuesto se refieren; estos acumulan un 45% (549) del total de exoneraciones. Se destaca que en todos los periodos la variable indefinidos es la mayor acumulación de exoneraciones, pero sobresale el caso del período 1974 a 1994, que alcanza un total de 231 exoneraciones. Lo anterior obliga a que en futuras investigaciones se analice en detalle este perfil de exoneración y tipo de “impuesto”.

Retomando el ejercicio, se encuentra que para el caso del impuesto de *renta* la posición en la tabla es el cuarto lugar, con un total de 101 exoneraciones. Ahora bien, el comportamiento en el tiempo evidencia un pico alto para el periodo 1974 a 1994, en que se agrupan 59 de estas exoneraciones.

En cuanto a las exoneraciones al impuesto de *consumo*, estas tienen un comportamiento variante de periodo a periodo, inician con 31, disminuyen a 9 exoneraciones y aumentan a 16, acumulan un total de 56 exoneraciones. En el caso del *impuestos de ventas exonerados*, este ocupa el último lugar de la tabla, agrupa el 3% (34) de las exoneraciones respecto del total.

De los datos se concluye que la cantidad de estos impuestos exonerados es baja por lo que la focalización parece ser una ruta de estudio apropiada. Particularmente, un estudio de peso económico de estas exoneraciones podrá mostrar con claridad la existencia o no de un vacío fiscal.

Del total de exoneraciones ¿cuántas son derogables, para organismos internacionales, para instituciones públicas (no empresas públicas) o municipales?

Existen diversas formas de focalizar el interés de los temas en materia de exoneraciones. Seguidamente se presenta una propuesta de exclusiones de exoneraciones, con el fin de identificar las de mayor interés en esta investigación:

1.- Se agrupan las 291 exoneraciones (24% del total de exoneraciones indicadas en gráfico N° 8) que al día de hoy conforman el proyecto de ley Derogatoria de Leyes Caducas o Históricamente Obsoletas para la Depuración del Ordenamiento Jurídico (II parte- exoneraciones), expediente N° 18.705.

2.- Del restante 76% de exoneraciones vigentes se identifican:

a.- Las 338 exoneraciones vinculadas a beneficiarios relativos a organismos internacionales;³⁰ esto por cuanto cualquier modificación implica una acción bilateral o multilateral.

b.- Las 71 exoneraciones que benefician a instituciones públicas, se excluyen los casos de exoneraciones a empresas públicas.

c.- Las 9 exoneraciones de impuesto municipal, porque su impacto no es a nivel nacional.

El resultado de esta focalización identifica 709 exoneraciones del total, que podrían ya sea derogarse si se apoya el proyecto de ley 18.963 o dejarse para un segundo momento de análisis por las materias que impacta. La tabla N° 9 resume las exoneraciones indicadas.

Tabla N° 9
Exoneraciones incluidas en el ejercicio

Tema	N° exoneraciones
Exoneraciones que pertenecen a leyes derogables	291
Organismos internacionales	338
Instituciones públicas	71
Municipalidades	9
Total	709

Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

El resultado de la selección primaria permite identificar las exoneraciones en los grupos de beneficiarios que podrían generar algún interés para ser analizado en forma más detallada, particular utilidad tiene conocer qué perfil de beneficiarios quedan, así como cuántas exoneraciones tienen por tipo de impuesto. La tabla N° 8 resume la información señalada.

Tabla N° 8
Exoneraciones por sector beneficiado y tipo de impuesto ³¹

Beneficiarios	Aduanas	Consumo	Indefinido	Renta	Ventas
Empresa privada y comercial	30	12	38	15	9
Múltiples	13	5	33	7	4
Organizaciones Social	8	4	24	7	2
Población general	8	1	18	10	3
Educación, cultura y	4	1	25	1	1
Otros	4	0	25	1	0
Zonas Francas	4	1	9	10	1
Salud	2	1	14	0	0
Deporte	4	0	7	3	1
Población local	1	0	7	0	1
Iglesias o congregaciones religiosas	3	0	1	0	0

Fuente: base de datos de leyes en materia de exoneraciones
 Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2014

Se destacan de la tabla N° 8 dos elementos cuantitativamente llamativos:

1.- Los impuestos indefinidos, es decir, los que agrupan las exoneraciones de uno o más impuestos sin distinguirlos explícitamente en la ley continúan siendo un tema relevante, por cuanto no solo se logran identificar en todos los tipos de beneficiarios, sino que cuentan con los valores absolutos más altos (van desde 38 exoneraciones para el grupo beneficiario *empresas privadas y comerciantes*, pasando por 25 y 24 exoneraciones para grupos beneficiarios como educación y organizaciones sociales, hasta, incluso, 1 exoneración para congregaciones religiosas).

2.- Se reitera la coincidencia de valores de otras secciones en las que se identifica el sector mayoritariamente beneficiado de ser exonerado de los impuestos como *los empresarios y comerciantes*. Adicionalmente, se evidencia que este sector beneficiado cuenta con 15 exoneraciones del pago de impuestos de renta y 9 exoneraciones del pago del impuesto de ventas. Ambos impuestos tradicionalmente se consideran en las diferentes propuestas fiscales como urgentes de discusión.

6. Conclusiones finales:

1. Después de identificar las leyes y los convenios internacionales que contienen una o más exoneraciones, consolidar una base de datos de 404 leyes vigentes. Esta base cuenta con un nivel de detalle informativo que comprende 30 variables (el año, número de gaceta de publicación de cada ley y el texto de la norma, inciso o acápite en la que se identifica la exoneración), lo que permite identificar el perfil de una a una las exoneraciones vigentes por ley.

2. Las exoneraciones se caracterizan por la dispersión de materias en que se legisló. Con el fin de contar con una aproximación técnica de análisis, las leyes fueron agrupadas en categorías temáticas, las cuales evidencian que el 64% de las exoneraciones se encuentran agrupadas en tres categorías temáticas: 1) múltiples (31%) donde se combinan múltiples tipos de actores y de impuestos exonerados en una misma ley, diplomáticos (19%) se agrupan leyes y convenios internacionales que exoneran diferentes tipos de impuestos producto de una relación recíproca diplomática, ya sea al funcionario, a su familia o a la organización, y organismos de beneficencia e interés social (14%), agrupa en seis subcategorías, que tiene como elemento común indistintamente de que mercancía e impuesto sea exonerado quien lo recibe, es una organización de beneficencia. Por otra parte se destaca que solamente el 2% de las leyes en materia de exoneración agrupa las denominadas explícitamente por los legisladores como exoneración del pago impuestos para estimular el progreso económico de una comunidad.

3. Se identifica que el 63% de las leyes corresponde a iniciativas de origen parlamentario, es decir, iniciativas presentadas al menos por un diputado. Del total de leyes vigentes de iniciativa parlamentaria el 53% corresponden a iniciativa de la fracción del Partido Liberación Nacional (PLN), y el 27 % a diputados de varias fracciones parlamentarias.

4. En cuanto a la administración en que se presentan las iniciativas, destacan las Administraciones del presidente Orlich (1962-1966) y del presidente Trejos (1966-1970) con 77 y 69 leyes respectivamente.

5. El 97% de leyes en estudio corresponde a leyes cuyo trámite de aprobación se es ordinario; el 2% es con la aplicación del veto, y a un 1% de los casos el Parlamento resella o rechaza la voluntad del Gobierno. Los datos indican que existe tolerancia por parte del Poder Ejecutivo en la legislación en materia de exoneraciones y en el caso del Poder Legislativo existe una sólida articulación que garantiza la mayoría absoluta de los legisladores presentes necesaria para la aprobación de estas iniciativas y de mayoría calificada para resello.

6. Surge la figura de legislación denominada con *impuestos indefinidos*, es decir, en que las exoneraciones son a uno o más impuestos, pero no cuentan con una distinción explícita en la ley, acumulan un total de 45% exoneraciones.

7. El Código de Normas y Procedimientos Tributarios, N° 4755, en el artículo 62 y 63 define los elementos mínimos que debe contener la legislación en materia de exoneraciones, el principal hallazgo identificado es que tan solo 33 leyes (58

exoneraciones) cumplen con estos. Mientras que los elementos de eventual incumplimiento evidencian: a.- existen un 45% de leyes con impuestos indefinidos; el 87 % de las leyes no establece plazo de vigencia del tributo, el 45% de las leyes han sido identificadas como potencialmente derogables por caducidad en objeto.

8. El 30% de las leyes evidencian algún mecanismo de control o verificación de la ejecución de la exoneración. Sin embargo estos son heterogeneos, por ejemplo: levantamiento de listas por parte de la institución rectora del beneficiario y la remisión de esta a otras entidades de control posterior; responsabilidad de verificación recae en al ente rector del grupo beneficiario; remisión por parte de los legisladores para la elaboración de reglamentos; fiscalización del rector en materia hacendaria. Por lo anterior, se considera prudente focalizar los esfuerzo de investigación y desarrollar en el futuro al menos una sección que permita determinar si los escasos mecanismos han tenido algún grado de evolución jurídica o cambio en el patrón de formulación de exoneraciones.

9. A la fecha se han tramitado en el Parlamento nueve proyectos de ley, entre ellos la Derogatoria de Leyes Caducas o Históricamente Obsoletas para la Depuración del Ordenamiento Jurídico (II parte-exoneraciones), expediente N° 18.983, la cual contiene el 45% de leyes identificadas en la investigación. Actualmente el expediente cuenta con un texto sustitutivo y espera el trámite respectivo en la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa.

10. Los mayores beneficiarios de las exoneraciones aprobadas son los organismos internacionales (diplomáticos; funcionarios diplomáticos, organismos y la ONU), alcanzan el 28%. Las empresas privadas y los comerciantes, alcanzan el 12% del total de las exoneraciones, y su comportamiento se caracteriza por una leve tendencia a la disminución conforme avanzan los periodos de gobiernos. Las organizaciones sociales y de interés público, cuentan con el 9% de las exoneraciones, sin embargo cuando se analiza por periodo de 20 años su comportamiento se identifica claramente una variación positiva en el tiempo, por lo que se convierte en uno de los sectores que han mantenido y aumentado el apoyo en el transcurso del tiempo.

11. Las iniciativas de origen parlamentario, privilegian al perfil de beneficiarios denominado organizaciones sociales e interés social y es impulsada inicialmente por el PLN y en los ultimos periodos de gobierno por legisladores de varias fracciones. Para el caso de los beneficiarios municipalidades los datos son coincidentes con la premisa general, es decir, la fracción del PLN es la proponente. Los beneficiarios denominados múltiples se vieron favorecidos por el apoyo de representantes de varias fracciones, pasando a ocupar el segundo lugar las iniciativas de la fracción del PLN .

12. Desde 1994, los diferentes gobiernos han propuesto diversas modificaciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta y la modificación de la Ley del Impuesto General sobre las Ventas, así como reformas a otros impuestos menores, con el fin de enfrentar problemas fiscales.

13. Si se focalizan los datos para el caso del impuesto de renta tenemos un total de 101 exoneraciones y que su comportamiento en el tiempo evidencia un aumento para el periodo 1974 a 1994, en que se agrupan 59 de estas exoneraciones.

14. Las exoneraciones al impuesto de consumo tienen un comportamiento variante de periodo a periodo, acumula un total de 56 exoneraciones. En el caso del impuestos de ventas exonerados, este agrupa el 3% (34) de las exoneraciones respecto del total.

15. Los datos inducen a concluir que cantidad de estos impuestos exonerados es baja por lo que la focalización parece ser una ruta de estudio apropiada, particularmente un estudio de peso económico de estas exoneraciones podrá mostrar con claridad la existencia o no de un vacío fiscal producto de la exoneración.

16. Existen diversas formas de focalizar el interés de los temas en materia de exoneraciones. La propuesta hecha en documento permite identificar las exoneraciones en los grupos de beneficiarios que podrían generar algún interés para ser analizado en forma más detallada, tal es el caso de *perfiles de beneficiarios*, donde el denominado empresarios y comerciantes, cuenta con el mayor numero de exoneraciones del pago de impuestos de renta (15) y exoneraciones del pago del impuesto de ventas (9).

Referencias bibliográficas

- Chaves E. y Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa: “Recopilación de vetos y resellos tramitados en la Asamblea Legislativa (1944 a 2014)”, 2014.
- Contraloría General de la República. 23 de diciembre, 2010. “Informe No. DFOE-SAF-IF-14-2010”.
- Contraloría General de la República. 26 de Junio 2009. “Informe N° DFOE-SAF-07-2009”.
- Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Marzo 2014. “Base de datos de leyes en materia de exoneraciones”
- Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. marzo 2014. “Manual de uso de términos de Base de Datos de leyes en materia de Exoneración”.
- Montero Traibel, J. P. 1977. “Derecho tributario moderno”; Tomo I, Derecho tributario material, Volumen primero, Fundación de Cultura Universitaria; Montevideo; Uruguay.
- Piñeros Perdomo Mauricio. 2010. “Incentivos Tributarios, en Memorias de las Vigésimo Segundas Jornadas Colombianas de Derecho Tributario”; Tomo I; Cartagena de Indias; ICDT; pp. 68 -69.
- Procuraduría General de la República. 1999. “Opinión Jurídica: 76 –J del 23 de junio 1999”.
- Queralt, Juan Martín y otros. 2001. “Curso de derecho financiero y tributario”. Duodécima Edición, Editorial Técnos, Madrid, España.
- Vega H. y Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Febrero 2013. “Exoneraciones: leyes actualizadas 2013.”
- Vega H. y Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa. Junio 2013. “Exoneraciones: ¿una política fiscal para estimular el desarrollo productivo de sectores y zonas geográficas?”
- Vega H. y Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa: “El espíritu del legislador detrás de las reformas constitucionales: La figura del Veto”. Serie N° 3.

Anexo

Anexo N° 1: Manual de Base de Datos

Exoneraciones 2014

Manual de Base de Datos de leyes en materia de Exoneración

Seguidamente se presenta la explicación técnica del contenido de cada columna de la base de datos en materia de exoneraciones.³²

Columna 1.- Número de Ley (ley)

Identifica la ley por su número y a partir de este orden ascendente se ordena la base de datos. La mayoría de las fuentes jurídicas son ordenadas por N° de ley lo que facilita su ubicación en otras bases de datos.

Columna 2: número de artículo (art); Columna 3: número de inciso (inciso); Columna 4: número de acápite (acap)

Identifica el número de artículo, inciso, acápite en que se encuentra la norma relativa a exoneración.

Columna 5.-Título de Ley (titulo)

La práctica legislativa utilizada en la mayoría de los casos es la de distinguir los expedientes con la leyenda “Sin título y conocida como: Exoneración...”; sin embargo, para facilitar la lectura del documento se omite en todos los casos esa leyenda y se indica únicamente la referencia específica a la exoneración de que se trate.

Columna 6.- Año de presentación de iniciativa (anio_presenta) y Columna 7.- Mes de presentación de iniciativa (mes presenta)

De conformidad con el artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el procedimiento de todo proyecto inicia con su presentación ante la Secretaria del Directorio.

Para efectos de esta investigación se utiliza la fecha en que el Sistema de Información Legislativa (SIL) identifica como fecha de presentación para inicio de trámite Legislativo.

Columna 8.- Administración en que fue presentada (admin_presenta)

- 1.- Ulate (1949/1953)
- 2.- Figueres F (1953/1958)
- 3.- Echandi (1958/1962)
- 4.- Orlich (1962/1966)
- 5.-Trejos (1966/1970)
- 6.- Figueres F (1970/1974)
- 7.- Oduber (1974/1978)
- 8.- Carazo (1978/1982)
- 9.- Monge (1982/1986)
- 10.- Arias (1986/1990)
- 11.- Calderón (1990/1994)
- 12.- Figueres O (1994/1998)
- 13.- Rodríguez (1998/2002)
- 14.- Pacheco (2002/2006)
- 15.- Arias (2006/2010)
- 16.- Chinchilla (2010/2014)

Agrupar por periodo constitucional las leyes, es decir de 1 mayo de la primer legislatura al 30 de abril de la cuarta legislatura. Se aclara que en caso de la Administración Ulate y Figueres F, estas no coinciden con el periodo de 4 años y que en el caso de la administración Chinchilla el periodo de estudio únicamente cubre los 2 primeros años.

Columna 9.- Año de Publicación (anio_publica) y Columna y 10.- Mes de Publicación (mes_publica)

Por certeza jurídica se identifica la fecha de publicación por ser esta la fecha en que generalmente entra a regir la norma (129 de Constitución Política).

Columna 11.- N° de Gaceta (ngaceta)

Por certeza jurídica se identifica el número de publicación en el Diario Oficial La Gaceta (129 de Constitución Política)

Columna 12- Administración en que fue aprobada (admin_aproba)

- 1.- Ulate (1949/1953)
- 2.- Figueres F (1953/1958)
- 3.- Echandi (1958/1962)
- 4.- Orlich (1962/1966)
- 5.-Trejos (1966/1970)
- 6.- Figueres F (1970/1974)
- 7.- Oduber (1974/1978)
- 8.- Carazo (1978/1982)
- 9.- Monge (1982/1986)
- 10.- Arias (1986/1990)
- 11.- Calderón (1990/1994)
- 12.- Figueres O (1994/1998)
- 13.- Rodríguez (1998/2002)
- 14.- Pacheco (2002/2006)
- 15.- Arias (2006/2010)
- 16.- Chinchilla (2010/2014)

Agrupar por periodo constitucional las leyes, es decir de 1 mayo de primer legislatura al 30 de abril de la cuarta legislatura. Se aclara que en caso de Administración Ulate y Figueres F, estas no coinciden con el periodo de 4 años y que en el caso de la administración Chinchilla el periodo de estudio únicamente cubre los 2 primeros años.

Columna 13.- Proponente (proponente)

1.- Poder Legislativo

Agrupar las leyes que identifican como proponente al Poder Legislativo. De conformidad con artículo 123 de la Constitución Política el cual otorga el derecho de iniciativa o ley a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa.

2.- Poder Ejecutivo

Agrupar las leyes que identifican como proponente al Poder Ejecutivo. De conformidad con artículo 123 de la Constitución Política el cual otorga el derecho de iniciativa al Poder Ejecutivo (por medio de los ministros de Gobierno).

3.- Convenios Internacionales

Agrupar las Leyes, Convenios Internacionales que si bien es cierto se identifican como iniciativas formalmente del Poder Ejecutivo, estas corresponden a compromisos de orden internacional y cuya variación o derogación implica un acuerdo supranacional.

Columna 14.- Fracciones parlamentarias (fraccion)

Agrupar las leyes de iniciativa legislativa según el Partido Político por el cual resultaron electos los diputados (as). La definición de fracción aplicada corresponde al artículo 7 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa. A saber:

0.- PE y CI (Iniciativas de Poder Ejecutivo y Convenios Internacionales)

PLN (Fracción del Partido Liberación Nacional)

PUSC (Fracción del Partido Unidad Social Cristiana)

PAC (Fracción del Partido Acción Ciudadana)

Unificación Nacional

Unipersonales (Unificación Nacional, Republicano y Demócrata Cristiano/ Fuerza Democrática/ Frente Amplio/ Unión Agrícola Cartaginés/ Renovación Costarricense / Restauración Nacional/ PASE)

Varias Fracciones (incluye proyectos cuya iniciativa es firmada por diputados de diferentes fracciones)

9. No identificado corresponden a los expedientes que no se identifica al proponente

COLUMNA 14 A. Fracción fusionada (fraccion_fus):

Para la sección III se fusionan algunos casos por su bajo porcentaje. A saber:

1.-PLN

2.- PUSC

- 3.- Unificación
- 4.- Unipersonales
- 5.- Varias: PE y CI + Varias fracciones + No identificado

Columna 15.- Sistema de representación parlamentaria (SistRepParla)

1.- Bipartidismo

Agrupar las Leyes según sistema de representación, para ello se aplica la distribución de Liphart, con base en el número efectivo de partidos, para el caso de esta investigación se aplicará bipartidismo de 2 a 2,5 (de 1950 a 2002)

2.- Multipartidismo

Agrupar las Leyes según sistema de representación, para ello se aplica la distribución de Liphart, con base en el número efectivo de partidos, para el caso de esta investigación se aplicará multipartidismos de 3.5 a 4.4 (2002 a 2013)

Columna 16 (textExon)

Se indica el texto de la Exoneración según se establece en la norma (artículo// inciso// acápite)

Columna 17 Categorías (qCategoria) y Columna 17.1.- Subcategorías (qSubcatego)

Estas columnas responden a la pregunta: ¿Qué se Exoneró? Para ello se han creado las siguientes agrupaciones temáticas:

1.- Exoneración para organizaciones de beneficencia e interés social

1.1 Automóviles:

Agrupar las leyes que exoneran del pago de impuestos a vehículos que serán rifados para recoger fondos para ayuda social para una comunidad u organización sin fines de lucro.

1.2 Juguetes:

Agrupar las leyes que exoneran del pago de impuestos para el caso de juguetes navideños que una comunidad u organización sin fines de lucro distribuirá a población vulnerable

1.3 Instrumentos musicales para bandas municipales:

Agrupar las leyes que exoneran del pago de impuestos para el caso de Instrumentos musicales que una Municipalidad, comunidad u organización sin fines de lucro adquieren para conformar la Banda Musical de la comunidad

1.4 Construcción de infraestructura:

Agrupar las leyes que exoneran del pago de impuestos para la construcción de proyectos de infraestructura de organizaciones sociales

Proyectos de interés de agrupación religiosa:

Agrupar las leyes que exoneran diferentes pagos de impuesto a la Iglesia Católica, u otras instituciones religiosas.

Otros

Agrupar las leyes que exoneren diferentes impuestos para organizaciones de beneficencia e interés social de casos muy concretos y no coincida con las subcategorías de la 1.1 a la 1.5.

2.- Exoneración de impuestos para vagonetas, tractores, maquinaria y materiales para proyectos municipales o comunales

2.1 Vagonetas, tractores, maquinaria:

Agrupar las leyes que exoneran del pago impuestos a maquinaria servirá para construcción de proyectos.

2.2 Materiales para construcción:

Agrupar las leyes que exoneran del pago impuestos de materiales que servirá para construcción de proyectos.

3.- Exoneración de deuda de comerciantes

Agrupar las leyes que exoneran del pago de impuestos el caso comerciantes.

4.- Exoneración de impuestos proyectos de energía

Agrupar las leyes que exoneran el pago de impuestos a materiales para la construcción, renovación y ampliación de proyectos de energía.

5. Exoneración de impuestos para materiales de proyectos acueductos

Agrupar las leyes que exoneran el pago impuestos para la construcción o instalación de sistemas para acueductos, el tratamiento de aguas residuales y sus componentes.

6.- Exoneración de impuestos a favor de la Cruz Roja

Agrupar las leyes que se caracterizan por exonerar diferentes tipos de impuestos a bienes a favor de la Cruz Roja

7- Exoneración para desarrollo económico de zonas vulnerables

Agrupar las leyes denominadas explícitamente por los legisladores como exoneración del pago impuestos para estimular el progreso económico de una comunidad

8.- Exoneración de impuestos a Diplomáticos

Agrupar las leyes, Convenios Internacionales, exoneran diferentes tipos de impuestos producto de una relación recíproca diplomática, sea esta al funcionario, a su familia o a la organización

9.- Exoneración impuesto para la formación cultural, educativa y científica

Agrupar las leyes que exonera de impuestos para estímulo de Cultura educación y ciencia

10. Exoneraciones de Impuestos municipales

Agrupar las leyes que se caracterizan por exonerar impuestos municipales a diferentes entidades.

11.- Derogación de Leyes de exoneraciones específicas

Agrupar las leyes que se caracterizan por derogar, en forma general, bloques completos de exoneraciones vigentes y por adicionar o ampliar nuevas exoneraciones

12.- Exoneraciones Múltiples

12.1.- Instituciones públicas

Agrupar las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de exoneraciones a favor de las instituciones públicas.

12.2.- Deporte:

Agrupar las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de exoneraciones a infraestructura deportiva y los casos exoneración a los vehículos obsequiados por destacar en algún deporte.

12.3.- General

Agrupar las leyes que por su contenido combinan tipos de exoneración, con beneficiarios y no coinciden con ninguna de las categorías dispuestas.

12.4.- Empresas Privadas

Agrupar las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de exoneraciones a favor de empresas privadas.

12.5.- Profesionales

Agrupar las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de exoneraciones a favor de las instituciones públicas

12.6.- Salud

Agrupar las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de exoneraciones a favor de organizaciones relacionadas con la salud tanto pública como privada.

12.7.- Organizaciones Sociales

Agrupar las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de exoneraciones a favor de las organizaciones sociales.

12.8.- Ambiente

Agrupar las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de exoneraciones a favor del medio ambiente.

12.9.- Maquinaria

Agrupar las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de exoneraciones a favor de la compra o importación de maquinaria pesada.

12.10.-Servicios Públicos

Agrupar las leyes que por su contenido combinan múltiples tipos de exoneraciones a favor de servicios públicos ofrecidos en el país.

13 Exoneración de entidades financieras o países vía préstamos o convenios de cooperación

Agrupar los Préstamos o empréstitos que exoneran diferentes tipos de impuestos producto de una relación financiera o convenio de cooperación con un Organismo internacional o un país y una institución pública.

14.- Exoneración en Ley del Impuesto sobre la Renta

14.1.-Instituciones

Agrupar las leyes que exoneran en la Ley del Impuesto de Ventas el impuesto de renta a instituciones públicas.

14.2.-Empresas Privadas

Agrupar las leyes que exoneran en la Ley del Impuesto de Ventas el impuesto de renta a empresas privadas.

14.3.-General

Agrupar las leyes que exoneran en la Ley del Impuesto de Ventas el impuesto de renta a beneficiarios que no coinciden con ninguna de las categorías dispuestas.

14.4.-Organizaciones Sociales

Agrupar las leyes que exoneran en la Ley del Impuesto de Ventas el impuesto de renta a organizaciones sociales.

14.5.-Cultura y Educación

Agrupar las leyes que exoneran en la Ley del Impuesto de Ventas el impuesto de renta a favor de entidades o disposiciones que beneficien o laboren en el ámbito de cultura y/o educación.

15.- Exoneración de Impuestos a Organismos Internacionales

Agrupar las leyes que exoneran de impuestos a Organismos Internacionales.

16.- Exoneración del Impuesto de Salida

16.1.-Diplomáticos

Agrupar las leyes que exoneran del impuesto de salida a diplomáticos.

16.2.-Otros

Agrupar las leyes que exoneran del impuesto de salida a beneficiarios distintos de los diplomáticos.

17.- Exoneración en Ley del Impuesto de Ventas

Agrupar las leyes que exoneran en la Ley del Impuesto de Ventas el impuesto de ventas.

18.- Exoneración del Impuesto Rojo

Agrupar las leyes que exoneran el impuesto rojo.

COLUMNA 18: ¿PARA QUE? (textparaQue):

Contiene el texto de la ley donde se especifica para qué se exoneran.

Columna 19.- Beneficiarios de las Exoneraciones (benefcat_orig)

Esta columna responde a la pregunta: Quiénes se han beneficiado de las Exoneraciones? Para ello se han creado las siguientes agrupaciones temáticas:

1.- Organizaciones Sociales o de interés social

Agrupan las exoneraciones que por su contenido benefician a cualquier tipo de organizaciones sociales costarricenses sin fines de lucro, como por ejemplo: juntas comunales, asociaciones de desarrollo, entre otros

2- Instituciones públicas:

Agrupar exoneraciones que por su contenido benefician a instituciones públicas del gobierno central y autónomo, excepto Municipalidades de Costa Rica (no incluye empresas del estado ni prestamos)

3.- Empresas estatales o de interés público

Agrupar exoneraciones que por su contenido benefician a empresas estatales (ICE, RACSA, INS, cooperativas)

4.- Infraestructura Energía y Acueductos

Agrupar exoneraciones que por su contenido impulsan el desarrollo de proyectos de acueductos (nacionales o locales) y proyecto de energía (local o nacional), excluye los casos de exoneraciones a las empresas estatales para su quehacer.

5.- Iglesias o congregaciones religiosas

Agrupar exoneraciones que por su contenido benefician a organizaciones religiosas (incluye temporalidades de la Iglesia, misiones religiosas, entre otros, y programas sociales liderados por alguna entidad religiosa pero no sean patrocinado por municipalidad)

6.- Cruz Roja y Bomberos:

Agrupar exoneraciones que por su contenido beneficien a la Cruz Roja y los Bomberos.

7.- Empresas privadas:

Agrupar exoneraciones que por su contenido benefician empresas privadas con fines de lucro (excepto las Zonas Francas y comerciantes).

8.- Comerciantes

Agrupar exoneraciones que por su contenido benefician comercio con fines de lucro (excepto las Zonas Francas).

9.- Zonas Francas:

Agrupación exoneraciones dirigida a empresas extranjeras establecidas en los regímenes:

9.1 Zona Franca en Costa Rica sin especificación

9.2 Zonas Francas (maquinaria y automóvil)

9.3 Zonas Francas (combustible)

9.4 Zonas Francas (muestras comerciales o industriales)

9.5 Zonas Francas (bienes y servicios)

9.6 Zonas Francas (remesas)

9.7 Zonas Francas (utilidades)

9.8 Zonas Francas (operaciones financieras)

9.9 Zonas Francas (patentes o tributos municipales)

10.- Municipalidades:

Agrupación exoneraciones que por su contenido benefician a la municipalidad o sus proyectos.

11.- Diplomáticos y/o sus Familiares:

Agrupación exoneraciones que por su contenido benefician los diplomáticos extranjeros que residan en el país o diplomáticos costarricenses que vivan fuera del país, familiares de los diplomáticos, empleados extranjeros de los diplomáticos en Costa Rica.

12.- Organizaciones Internacionales sin fines de lucro:

Agrupación exoneraciones que por su contenido benefician a organizaciones no gubernamental sin fines de lucro radicada en Costa Rica, incluyendo como beneficiarios a sus funcionarios y familiares. Esta categoría excluye a organismos de Naciones Unidas.

13. Funcionarios de Organismos internacionales:

En esta categoría se agrupan exoneraciones que por su contenido benefician a empleados. Esta categoría excluye a organismos de Naciones Unidas.

14.- ONU.

Agrupación exoneraciones que por su contenido esta beneficia a organizaciones de Naciones Unidas establecidas en Costa Rica, sus funcionarios y familiares.

15.- Educación, Cultura y Ciencia

Agrupar exoneraciones que por su contenido benefician a organizaciones educativas y de ciencia.

16.- Salud

Agrupar exoneraciones que por su contenido benefician a salud (pública o privada).

17.- Deporte:

Agrupar exoneraciones que por su contenido benefician a personas, organizaciones o asociaciones deportivas públicas o privadas.

18.- Múltiples:

Agrupar exoneraciones que por su contenido benefician a más de un grupo o institución.

19.- Población General:

Agrupar exoneraciones dirigidas a la población en general.

20.- Población Local:

Agrupar exoneraciones dirigidas a una población local específica.

21.- Entidades Financieras (Públicas o Privadas):

Agrupar exoneraciones dirigidas a entidades financieras sean estas públicas o privadas.

22.- Organizaciones Internacionales:

Agrupar exoneraciones dirigidas a organismos u organización internacional distinta a los adscritos a la ONU.

23.- Profesionales:

Agrupar exoneraciones dirigidas a la población profesional del país, independientemente de si es a un grupo particular de profesionales.

24.- Servicios Públicos:

Agrupar exoneraciones dirigidas a los servicios públicos que se otorgan en el país.

25.- Personas Específicas exentas del pago del impuesto de salida:

Agrupar exoneraciones dirigidas a personas específicas que están exentas del pago del impuesto de salida.

Columna 19.a: Beneficiario fusionadas (benefcat_fus)

Agrupar perfiles de beneficiarios para sección III de la ponencia

Columna 19.b: texto del beneficiario (textBenef)

Incluye el texto

Columna 20. Tipo de impuesto Exonerado (TI)

1 aduanas

Agrupar las leyes que en su contenido se exoneran del pago de derechos de aduana los cuales están definidos en el artículo 53 de la Ley General de Aduanas, el cual dice: "Obligación tributaria aduanera y obligación no tributaria. La obligación aduanera está constituida por el conjunto de obligaciones tributarias y no tributarias que surgen entre el Estado y los particulares, como consecuencia del ingreso o la salida de mercancías del territorio aduanero."

2 ventas

Agrupar las leyes que en su contenido se exoneran del impuesto de ventas el cual se define de la siguiente forma según el artículo 1 de la Ley #6826: impuesto sobre el valor agregado en la venta de mercancías y en la prestación de los servicios siguientes: a) restaurante; b) cantinas; c) centros nocturnos, sociales, de recreo y similares; ch) hoteles, moteles, pensiones y casa de estancia transitoria o no; d) talleres de reparación y pintura de toda clase de vehículos; e) talleres de reparación y refracción de toda clase de mercancías; f) aparcamientos de vehículos; g) teléfonos, cables y telex;); h) servicios de revelado y copias fotográficas, incluso fotocopias; i) almacenes generales de depósito, establecidos de acuerdo con lo previsto en el título IX, capítulo XXV del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), incluso los constituidos con base en la Ley de Almacenes Fiscales, N. 2722 del 20 de febrero de 1961; j) servicios de lavandería y aplanchado de ropa de toda clase; k) espectáculos públicos en general, excepto los deportivos, teatros y cines, estos últimos cuando exhiban películas para niños; l) servicios públicos prestados a través de la radio, la prensa y la televisión. Estarán exentas de esta disposición las emisoras de radio y los periódicos rurales, emisoras de radio y los periódicos rurales. ll) transmisión de programas de televisión por cable, satélite u otros sistemas similares, así como la

grabación de videos y pistas, y su arrendamiento; m) servicios de agencias aduanales; n) servicios de correduría de bienes raíces, y ñ) servicios de mudanzas internacionales.”

3 renta

Agrupar las leyes que en su contenido se exoneran del impuesto de renta el cual se define en el artículo 1 de la Ley #7092 que dice: “Impuesto que comprende la ley, hecho generador y materia imponible.

Se establece un impuesto sobre las utilidades de las empresas y de las personas físicas que desarrollen actividades lucrativas.

El hecho generador del impuesto sobre las utilidades referidas en el párrafo anterior, es la percepción de rentas en dinero o en especie, continuas u ocasionales, provenientes de cualquier fuente costarricense.

Este impuesto también grava los ingresos, continuos o eventuales, de fuente costarricense, percibidos o devengados por personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país; así como cualquier otro ingreso o beneficio de fuente costarricense no exceptuado por ley, entre ellos los ingresos que perciban los beneficiarios de contratos de exportación por certificados de abono tributario. La condición de domiciliados en el país se determinará conforme al reglamento. Lo dispuesto en esta ley no será aplicable a los mecanismos de fomento y compensación ambiental establecidos en la Ley Forestal, N° 7575, del 13 de febrero de 1996.”

4 estabili_econo

Agrupar las leyes que en su contenido se exoneran del impuesto de estabilización económica creado en el artículo 2 de la ley #4635 que dice lo siguiente. “créase un impuesto de carácter general sobre las mercancías procedentes de terceros países distinto de los establecidos por medio del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y sus protocolos, del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y sus protocolos o de cualquier otra disposición de índole arancelaria y que se denominará impuesto de Estabilización Económica.”

5 timbres

Agrupar las leyes que en su contenido se exoneran del pago de timbres fiscales, impuesto establecido en el Código Fiscal, artículos 270 y 271, los cuales dicen lo siguiente: “Artículo 270.- El timbre consistirá en un sello de figura cuadrangular, de tres centímetros de largo por dos y medio centímetros de ancho; llevará las leyendas “Timbre” y “Costa Rica,” y expresará claramente su valor. Los diseños y motivos de los diferentes valores de timbres, así como sus correspondientes colones se fijarán y modificarán por decretos del Ministerio de Economía y Hacienda.”, y “Artículo 271.-

Habrán timbres de las denominaciones que determina la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, los cuales se adecuarán a las disposiciones de este Código.

Asimismo, esta categoría también se refiere a los timbres que se pagan como derechos de registro, tasa establecida propiamente en el artículo 1 de la Ley de Aranceles del Registro Nacional que dice lo siguiente: “ARTÍCULO 1.- Pago del arancel: Todos los documentos presentados para su inscripción en el Registro Nacional y las certificaciones expedidas por él, pagarán de acuerdo con el arancel registral aquí estipulado. Para la eliminación y creación de tributos presentes o futuros, deberá considerarse lo aquí dispuesto en cuanto al presente arancel y la simplificación de trámites notariales y registrales. Deberá adecuarse el porcentaje mencionado en el artículo 2 y 3 de esta ley.

6 municipal

Agrupar las leyes que en su contenido exoneran impuestos municipales los cuales son principalmente el impuesto sobre bienes inmuebles, patentes municipales, entre los que definen las municipalidades mediante leyes especiales. El impuesto sobre bienes inmuebles está definido en los artículos 1 y 2 de la Ley #7509, los cuales dicen lo siguiente: “ARTÍCULO 1.- Establecimiento del impuesto. Se establece, en favor de las municipalidades, un impuesto sobre los bienes inmuebles, que se regirá por las disposiciones de la presente Ley.”, y “ARTÍCULO 2.- Objeto del impuesto. Son objeto de este impuesto los terrenos, las instalaciones o las construcciones fijas y permanentes que allí existan.”

Por otro lado, en la Ley #7794, artículos 79, 83 y 84 se definen y establecen los otros impuestos municipales: “ARTÍCULO 79.- Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. Dicho impuesto se pagará durante todo el tiempo en que se haya ejercido la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado.”, ARTÍCULO 83.- El impuesto de patentes y la licencia para la venta de licores al menudeo, se regularán por una ley especial.”, y “ARTÍCULO 84.- En todo traspaso de inmuebles, constitución de sociedad, hipoteca y cédulas hipotecarias, se pagarán timbres municipales en favor de la municipalidad del cantón o, proporcionalmente, de los cantones donde esté situada la finca. Estos timbres se agregarán al respectivo testimonio de la escritura y sin su pago el Registro Público no podrá inscribir la operación. Para traspaso de inmuebles, el impuesto será de dos colones por cada mil (¢2,00 X 1000) del valor del inmueble, según la estimación de las partes o el mayor valor fijado en la municipalidad, salvo si el traspaso se hiciera en virtud de remates judiciales o adjudicaciones en juicios universales, en cuyo caso el impuesto se pagará sobre el monto del bien adjudicado cuando resulte mayor que el fijado en el avalúo pericial que conste en los autos. En los casos restantes, será de dos colones por cada mil (¢2,00 X 1000) del valor de la operación.

7 indefinido

Agrupar las leyes que en su contenido exoneran uno o más impuestos sin distinguirlos propiamente.

8 consumo

Agrupar las leyes que en su contenido exoneran del impuesto selectivo de consumo, el cual está determinado en el artículo 4 de la Ley #4961, y que dice lo siguiente: “Se establece un impuesto sobre el valor de las transferencias de las mercancías comprendidas en los anexos 1, 2 y 3 de esta ley.”

9 no_deroga

Agrupar las leyes que en su contenido no fueron derogadas por la ley #7293: Ley Reguladora de todas las Exoneraciones Vigentes, su Derogatoria y sus Excepciones.

10 específico

Agrupar las leyes que en su contenido exoneran un impuesto específico creado en la misma ley, así como los siguientes impuestos creados en la ley número 7088: “ARTICULO 9.- Establécese un impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, que se regirá por las siguientes disposiciones:”, y “ARTICULO 13.- Establécese un impuesto sobre la transferencia de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones usadas, que se regirá por las siguientes disposiciones:”.

11 salida

Agrupar las leyes que en su contenido se exoneran del impuesto de salida el cual se define en la Ley #8316, artículo 1, el cual dice: “Tributo, hecho generador y contribuyente

Créase un tributo único y definitivo por concepto del derecho de salida del territorio costarricense, que será cancelado por todas las personas que salgan del territorio nacional por vía aérea.

El hecho generador del tributo creado en esta Ley ocurre en el momento en que cualquier persona salga del territorio nacional por vía aérea.

Para estos efectos, se entenderá por salida del territorio nacional el momento en que las personas pasen los puestos oficiales de la Dirección General de Migración y Extranjería, en cada aeropuerto nacional, con el fin de salir del país por vía aérea.”

12 rojo

Agrupar las leyes que en su contenido se exoneran del impuesto rojo al servicio de telefonía móvil y convencional, destinado al financiamiento de la Cruz Roja Costarricense, creado en el artículo 1 de la Ley #8690, el cual indica: “ Créase el impuesto rojo específico, por un monto, pagadero mensualmente, de manera permanente, por toda persona propietaria de una línea telefónica convencional o móvil; será recaudado por el Instituto Costarricense de Electricidad o por cualquier otro ente que preste servicios de telecomunicaciones y trasladado a la Tesorería Nacional, el cual será del uno por ciento (1%) sobre la facturación mensual a partir de cinco mil colones (¢5.000) del servicio de telefonía móvil y convencional de personas físicas y jurídicas; dicho monto no podrá exceder de quinientos colones (¢500) por línea telefónica.

Columna 21.- Mecanismos de regulación y control (control)

1.- Si

Agrupar las Leyes que en su contenido se identifican mecanismos de control y seguimiento de ejecución, sean estas instituciones o normas.

En estos casos se adiciona si el mecanismo coincide con los parámetros dispuestos en ley.

2.- No

Agrupar las Leyes que en su contenido no se identifican mecanismos de control y seguimiento de ejecución, sean estas instituciones o normas.

3.- No Aplica

Agrupar los convenios internacionales

Columna 22.- Impacto (impacto)

1.- impacto comunal

Agrupar las Leyes que en su contenido se identifica que la exoneración se aplica a una población o comunidad específica y cuya delimitación geográfica es explícita

2.- impacto nacional

Agrupar las Leyes que en su contenido se identifican que la exoneración se aplica a toda la población o todo un sector sin limitación geográfica

3.- No Aplica

Columna 23.- Afectación por otras leyes (afec_otras)

1.- Si

Identifica la Leyes que contengan derogaciones o reformas otras leyes vinculadas al tema de exoneraciones lo anterior de conformidad con el artículo 159 del Reglamento de la Asamblea Legislativa

2.- No

Identifica la Leyes que NO contengan derogaciones o reformas otras leyes vinculadas al tema de exoneraciones lo anterior de conformidad con el artículo 159 del Reglamento de la Asamblea Legislativa

Columna 24.- Tipo de aprobación (tipo_aproba)

1.- Ordinaria

Agrupar las Leyes de trámite ordinario es decir que aquellas cuyo proyecto fue objeto de dos debates y obtuvo la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo, sin aplicar procedimiento de veto y resello.

2.- Veto

Agrupar las leyes que el Poder Ejecutivo ha devuelto sin sanción (firma) y con las justificaciones del caso y el Parlamento las acepta ya sea modificando parcialmente el texto o archivándolo. De conformidad con el artículos 125, 126, 127 y 128 de la Constitución Política y 181 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

3.- Resello

Agrupar las leyes que el Plenario legislativo una vez analizado el veto interpuesto por Poder Ejecutivo decide por votación rechazarlo. De conformidad con el art. 126 y 127 de la Constitución Política y 182 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Columna 25.- Proyectos dispensados de trámites (dispensado)

1.- Si

Agrupar las leyes a las que en el momento de presentación el plenario dispensó de algún trámite, de conformidad con los artículos 134 y 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

0.- No

Agrupar las leyes a las que no se dispensó de ningún trámite.

Columna 26.- número de impuestos exonerados por ley (NumImpuesLey)

Agrupar el número de líneas de exoneraciones por ley en la base

Columna 27.- Derogación (derogación)

Agrupar las Leyes que por razones de caducidad en objetivo y temporalidad, debería formar parte la legislación que la Comisión Interdisciplinaria para promover la depuración del ordenamiento jurídico, analice para determinar su eventual derogatoria

1.-No

2.- Si

Columna 28.- Plazo de Vigencia (plazo_vig)

1 Si

Agrupar las leyes que definen un plazo específico de vigencia de la exoneración

2.- No

Columna 29.- Texto Plazo de Vigencia (textPlazoV)

Se indica el texto del plazo de vigencia según se establece en la norma (artículo// inciso// acápite)

COLUMNA 29 a: periodo bloque (periodobloque)

Para efectos de algunos datos se identifican tres bloques:

- 1.- 1953-1974
- 2.- 1974-1994
- 3.- 1994-2013

COLUMNA 30: Indentificador (identificador)

Indica el número de identificación única para cada exoneración de la base.

Anexo N° 2

Base de datos Exoneraciones en Costa Rica

Notas

¹ Ver OIT, http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/rct/35rct/doc_ref/doc1/i.htm. El uso apropiado y completo de este término hace que se deba buscar paulatinamente una aproximación a la definición de la OIT.

² Ver http://www.mideplan.go.cr/sinades/Proyecto_SINADES/EI%20concepto%20de%20DS/index-5.htm. También puede consultarse <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/cenes/Documentos%20de%20trabajo/DT%20CENES%2015%20-%20EI%20concepto%20de%20competitividad%5B1%5D.pdf>.

³ También debe estar fundamentada en la remoción de los actores estructurales que causan inflación inercial.

⁴ Es importante señalar que contar con un clima de negocios adecuados tanto para la empresa local como extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro

⁵ La base de datos se adjunta en formato digital, en el anexo N° 2.

⁶ En el anexo N° 1: Manual de base de datos de leyes en materia de exoneración, 2014, se presentan las variables que conforman la base de datos y la definición de estos.

⁷ La ponencia se puede acceder en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Servicios_Parlamentarios/Investigaciones/Forms/AllItems.aspx

⁸ Ver informe N° DFOE-SAF-IF-14-2010, 23 de diciembre 2010 e Informe N° DFOE-SAF-07-2009 26 de junio 2009.

⁹ Se recomienda ver el Anexo 1: Manual de base de datos de leyes en materia de Exoneración, 2014.

¹⁰ El detalle y la definición de las categorías y sus respectivas subcategorías se amplía en el anexo 1: Manual de base de datos de leyes en materia de exoneración, 2014.

¹¹ El artículo 123 de la Constitución Política de Costa Rica otorga el derecho de iniciativa al Poder Ejecutivo (por medio de ministros de Gobierno). En el caso de los convenios internacionales, si bien, se identifican como iniciativas formalmente del Poder Ejecutivo, corresponden a compromisos de orden internacional y la variación o derogación implica un acuerdo supranacional.

¹² Se aclara al lector que se incluyen los vetos.

¹³ Según el Reglamento de la Asamblea Legislativa, la definición de fracción corresponde al artículo 7 bis. Para efectos de esta investigación se excluyen las fracciones que según la base de datos no tienen identificadas leyes cuya iniciativa sea exclusiva; en estos casos la legislación queda agrupada en la categoría de varias fracciones o fracciones unipersonales.

¹⁴ Ulate (1949/1953), Figueres F. (1953/1958), Echandi (1958/1962), Orlich (1962/1966), Trejos (1966/1970), Figueres F. (1970/1974), Oduber (1974/1978), Carazo (1978/1982), Monge (1982/1986), Arias (1986/1990), Calderón (1990/1994), Figueres O (1994/1998), Rodríguez (1998/2002), Pacheco (2002/2006), Arias (2006/2010), Chinchilla (2010/2014). Los periodos constitucionales rigen del 1 mayo de la primera legislatura al 30 de abril de la cuarta legislatura. En el caso de las Administraciones Ulate y Figueres F., estas no coinciden con el periodo de 4 años; asimismo, del gráfico se excluye la Administración Chinchilla Miranda.

¹⁵ Dentro del tipo de trámite ordinario se agrupan las leyes cuyo proyecto fue objeto de dos debates y obtuvo la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo, sin aplicar procedimiento de veto y resello. Ampliar en el anexo 1: Manual de base de datos de leyes en materia de exoneración, 2014.

¹⁶ Por tratarse de un período de estudio tan amplio, los años indicados en el eje horizontal corresponden a años guía.

¹⁷ Se recomiendan las investigaciones temáticas sobre la figura del veto: “Recopilación de vetos y resellos tramitados en la Asamblea Legislativa (1944 a 2014)” y “El espíritu del legislador detrás de las reformas constitucionales: La figura del veto. Serie N° 3”. Ambas pueden solicitarse al Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

¹⁸ Sobre los tipos de votación ver: Informe ST.218-2012. Departamento de Servicios Técnicos Asamblea Legislativa.

¹⁹ El resumen de las agrupaciones por impuesto según orden de tabla es el siguiente:

1. Aduanas: agrupa las exoneraciones del pago de derechos de aduana los cuales están definidos en el artículo 53 de la Ley General de Aduanas.
2. Consumo: agrupa las exoneraciones del impuesto selectivo de consumo, definido en el artículo 4 de la Ley N° 4961.
3. Exoneraciones no derogadas (exoneraciones que no fueron derogadas por la Ley Reguladora de todas las Exoneraciones Vigentes, su Derogatoria y sus Excepciones. N° 7293).
4. Indefinido: agrupa las exoneraciones de uno o más impuestos sin distinguirlos explícitamente en la ley.
5. Municipal: agrupa exoneraciones de impuestos municipales definidos en los artículos 79, 83 y 84 de la Ley N° 7794 y los de bienes inmuebles definido en los artículos 1 y 2 de la Ley N°7509
6. Otros: agrupa 1.-estabilidad económica (exoneraciones del impuesto de estabilización económica creado en el artículo 2 de la Ley N° 4635); 2.-timbres (exoneraciones del pago de timbres fiscales establecido en el Código Fiscal, artículos 270 y 271 y derechos de registro establecido en artículo 1 de la Ley de Aranceles del Registro Nacional); específico (exoneraciones al impuesto específico creados en la Ley N° 7088); salida: (exoneraciones del impuesto de salida definidos en la Ley N° 8316); rojo (agrupa las exoneraciones del impuesto Cruz Roja creado en el artículo 1 de la Ley N° 8690).
7. Renta: agrupa las exoneraciones del impuesto de renta el cual se define en el artículo 1 de la Ley N° 7092.
8. Ventas: agrupa las exoneraciones del impuesto de ventas definido en la Ley N° 6826. Impuesto sobre el valor agregado en la venta de mercancías y en la prestación de los servicios.

En el anexo 1: Manual de base de datos de leyes en materia de exoneración, 2014, en el punto 20, se encuentra la definición completa de cada caso.

²⁰ Reformado por el artículo 1 de la Ley N° 9069, de 10 de setiembre de 2012.

²¹ Reformado por el artículo 1 de la Ley N° 7900, de 3 de agosto de 1999.

²² Se aclara al lector que el porcentaje es sobre la base de 412 iniciativas identificadas

²³ Artículo reformado por el artículo 1 de la Ley N° 7900, de 3 de agosto de 1999

²⁴ Párrafo reformado por el artículo 1 de la Ley N° 9069, de 10 de setiembre de 2012, publicada en el Alcance Digital N° 143 de La Gaceta N° 188, de 28 de setiembre de 2012.

²⁵ Reformado por el artículo 50 de la Ley N° 7293, de 26 de marzo de 1992.

²⁶ En el anexo 1: Manual de base de datos de leyes en materia de exoneración 2014, se podrá identificar, en el punto 21, la definición completa de cada categoría.

²⁷ Las agrupaciones temáticas son: organismos internacionales se incluyen diplomáticos; funcionarios diplomáticos, ONU; empresas privadas, incluyen los comerciantes; otros, incluyen salud, deporte, congregaciones religiosas, educación, cultura y ciencia. Las agrupaciones por impuestos serían para la categoría de otros, se incluyen todos los impuestos excepto renta, venta, aduanas y consumo. Las agrupaciones por periodo son de cada 20 años, es decir, de mayo 1953 a abril 1974; de mayo 1974 a abril 1994 y de mayo 1994 a abril 2013.

²⁸ Se aclara que si bien desde el punto de vista de beneficiario el 25% corresponde a una disminución porcentual respecto del periodo anterior, este corresponde al porcentaje más alto en el periodo 1994 a 2013.

²⁹ Para ampliar el detalle de los perfiles de beneficiarios, ver el anexo 1: manual de base de datos de leyes en materia de exoneración. 2014.

³⁰ En este caso se suman en una misma categoría las correspondientes a los siguientes perfiles de beneficiarios: organismos internacionales, diplomáticos y sus familias, funcionarios de diplomáticos.

³¹ Se aclara que en esta tabla se reagruparon algunos beneficiarios, a saber: en *Zona Franca* (zona francas en general; zonas francas para maquinaria y automóvil; zona franca para muestras comerciales o industriales, zona franca para combustible, zonas francas para bienes y servicios, zonas francas para remesas, zonas francas para utilidades; zona franca para operaciones financieras; zona franca para patentes o tributos municipales; *Organismos Internacionales* (Diplomáticos y sus familiares, organizaciones internacionales sin fines de lucro, funcionarios de organismos internacionales, organismos internacionales y ONU); *Otros* (Infraestructura energía y acueductos, personas específicas y salidas, Organismos financieros, profesionales, servicios públicos) *Organizaciones sociales* (Cruz Roja, Organizaciones Sociales e interés público); *Empresa privada y comerciantes* (empresa privada y comerciantes).

³² Se aclara la base de datos refleja únicamente las leyes originales o madre ya que el texto utilizado cuenta con la versión actualizada donde cambios posteriores vía reforma o modificación de leyes están incorporados, evitando así la doble contabilidad de leyes. Se aclara que entre paréntesis se indica la nominación de la etiqueta de la versión Excel.