



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022

Contribución especial

Exoneraciones fiscales aprobadas
por la Asamblea Legislativa.

15 de enero al 15 de agosto 2022

Reporte de actualización de base de datos

Investigador:

José Mario Achoy Sánchez

San José | 2022



Tabla de contenido

Descarga de responsabilidad	3
Presentación	3
Metodología.....	3
Fuente de la información	4
Base de datos de legislación aprobada.....	4
Sistematización de la información.....	4
Contextualización legislativa sobre exoneraciones fiscales.....	5
Legislación aprobada en el periodo bajo estudio.....	5
Análisis en perspectiva del periodo constitucional 2018-2022.....	9
Conclusiones.....	11

Descarga de responsabilidad

Esta contribución especial se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2022*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2022* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Presentación

El presente documento es el avance del reporte: “Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa en el periodo Enero - Agosto 2022”, como resultado de la actualización de la base de datos realizada por José M. Achoy Sánchez. Este trabajo se desarrolla con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios y el Centro de Investigación Legislativa de la Asamblea Legislativa. La base de datos y este reporte servirán de insumo en la elaboración del Balance Económico del Informe Estado de la Nación 2022.

Programa Estado de la Nación

Metodología

Con base en la información de la cuarta legislatura del periodo constitucional 2018-2022, la cual se obtiene a partir de la *Tabla de legislación aprobada* correspondiente al periodo del 1 de enero y hasta el 15 de agosto de 2022, la cual es facilitada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el Programa Estado de la Nación (PEN) extrajo todos los proyectos de ley que fueron aprobados en segundo debate por el parlamento y que, posteriormente, fueron sancionados por el Poder Ejecutivo y publicados en el Diario Oficial La Gaceta. Además de lo anterior, de forma manual, el investigador responsable de este insumo realizó la extracción de información correspondiente mediante una revisión detallada de cada una de las publicaciones de ley hechas en el Diario Oficial La Gaceta.

Posteriormente, toda la información fue sistematizada en la “*Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación*”, bajo los criterios establecidos en el “*Manual de base de datos: exoneraciones ¿quién se beneficia en Costa Rica?*” y el “*Protocolo para la actualización de la base de datos de exoneraciones fiscales*”. Asimismo, con el fin de verificar y contrastar los datos, se analizaron las emisiones del Diario Oficial La Gaceta para todo el rango temporal que fue objeto de estudio, de manera que los datos aportados por el DSP también fueron concordados con la publicación de La Gaceta respectiva y el Sistema Costarricense de Información Jurídica.

En el caso de las imposiciones tributarias, fiscales o parafiscales, las personas físicas o jurídicas obligadas a pagar este tipo de aranceles, solo pueden ser eximidas por una ley que expresamente así lo disponga, a esto se le llama reserva legal. En ese sentido, de toda la legislación aprobada durante el periodo de análisis, se extrajeron aquellas normas que habilitaron la exoneración a favor de grupos o personas (físicas o jurídicas) que se encontraban en la obligación de pagar tales impuestos. Cada una de esas leyes, fue incluida en la base de datos de exoneraciones, en la cual se pueden encontrar los aspectos más importantes en el proceso de su promulgación y su contenido.

Fuente de la información

Para el proceso de recolección de los datos y de la información que sirve como plataforma en esta investigación, el Departamento de Servicios Parlamentarios facilitó al Programa Estado de la Nación la *Tabla de legislación aprobada*, la cual consiste en un control cronológico de todas las leyes que aprueba en segundo debate la Asamblea Legislativa, con la inclusión de algunos detalles específicos como las diputaciones proponentes, le fecha de inicio de la iniciativa de ley y la fecha de aprobación en segundo debate. Las leyes adicionales que están fuera del ámbito temporal de esos insumos, pero señaladas dentro del rango de este informe (periodo entre el 15 de enero y 15 de agosto de 2022), fueron recopiladas por el investigador a través de la revisión a detalle de las versiones diarias del Diario Oficial La Gaceta correspondientes a esas fechas.

Base de datos de legislación aprobada

Este insumo corresponde a un archivo en formato Excel/.xlsx en el cual se encuentra la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa, delimitada por el rango temporal bajo estudio en cada ocasión de referencia. La tabla facilitada por el Departamento de Servicios Parlamentarios es un importante insumo en virtud de que recopila y sistematiza información clave de esta legislación en aspectos como: a) proponentes; b) fechas de presentación, publicación y aprobación; c) el número de Gaceta donde se encuentra; d) legislatura de aprobación; entre otros.

La información facilitada por medio de este útil insumo, es posteriormente validada con la publicación correspondiente de cada ley en el Diario Oficial La Gaceta, así como con la información que consta en el sitio web de consulta de la Asamblea Legislativa y en el sitio digital del Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República.

Sistematización de la información

A partir de información suministrada por el DSP, la sistematización es desarrollada en una base de datos cuya unidad de medida es cada exoneración fiscal aprobada las legislaturas de los periodos constitucionales; su título es *Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación*. Esta base de datos, cuyo formato es .xlsx y se trabaja en Microsoft Excel, está compuesta por 1457

registros, con la respectiva información para 40 variables, las cuales se podrían resumir bajo 3 ámbitos temáticos:

Aspectos de procedimiento: en este grupo se incluyen las variables relacionadas con la tramitación del proyecto en la corriente legislativa, como la fecha de inicio, la fecha de aprobación, el tipo de aprobación, la existencia de dispensas de trámite, el número de ley y su artículo específico de exoneración, entre otros.

Aspectos de contenido: incluye variables asociadas al fondo de la ley, específicamente sobre la norma aprobada y sus alcances. Ejemplos de este grupo son el texto específico de la exoneración, el beneficiario de ella, el tipo de impuesto u obligación tributaria exonerada, el impacto geográfico entre comunal y nacional, así como otros detalles intrínsecos al contenido de la ley.

Aspectos contextuales: se agrupan aquí las particularidades de la coyuntura política que pueden ser reflejadas a través de variables como la Administración de Gobierno para el cuatrienio constitucional en el que se publica el proyecto de ley y en el que se aprueba, el sistema de representación parlamentaria, el bloque o periodo según la fase del Estado benefactor, regulador o de reestructuración, así como el detalle de las fracciones parlamentarias que presentaron la iniciativa de ley.

Contextualización legislativa sobre exoneraciones fiscales.

Legislación aprobada en el periodo bajo estudio

Desde el último informe de investigación que fue presentado en el pasado mes de enero de 2022 con el estudio de la legislación tramitada por la Asamblea Legislativa en el periodo de 2021, para el rango comprendido entre enero y agosto de 2022 fueron aprobadas un total de 184 leyes. En forma acumulada, durante todo el periodo correspondiente al año 2021, este órgano parlamentario aprobó 176 leyes en segundo debate; esto quiere decir que, solo en el primer semestre del año 2022, la Asamblea Legislativa aprobó más leyes que las tramitadas durante todo el año 2021.

De las 184 leyes tramitadas durante la primera mitad del 2022, 21 de ellas fueron aprobadas en segundo debate, pero no han sido publicadas en el Diario Oficial La Gaceta y tampoco se han registrado en el Sistema Costarricense de Información Jurídica; razón por la cual se encuentran fuera del análisis del presente reporte, pero quedan pendientes para la próxima revisión del estudio.

Exoneraciones fiscales aprobadas

Una vez efectuada la revisión de las **184** leyes que han sido aprobadas por el Poder Legislativo, sancionadas por el Poder Ejecutivo y publicadas en el Diario Oficial La Gaceta, se evidenció que entre el 15 de enero y el 15 de agosto de 2022, fueron aprobadas **29** exoneraciones fiscales, contenidas o distribuidas en **19** leyes distintas.

Al hacer un análisis exhaustivo de las leyes bajo estudio, se identificó particularmente la *Ley de Vivienda Municipal* n.º 10199. En esta norma fueron aprobadas **5** exoneraciones fiscales distintas, como se desglosa a continuación:

Cuadro 1

Desglose de exoneraciones fiscales aprobadas en la ley n.º 10199. Asamblea Legislativa.

Texto de la norma:	Tributo exonerado
ARTÍCULO 21- Exoneración de impuestos. Los proyectos de vivienda municipal estarán exentos del pago de: a) Del cien por ciento (100%) de los derechos de registro.	Derechos de registro
ARTÍCULO 21- Exoneración de impuestos. Los proyectos de vivienda municipal estarán exentos del pago de: b) De las especies fiscales.	Especies fiscales
ARTÍCULO 21- Exoneración de impuestos. Los proyectos de vivienda municipal estarán exentos del pago de: c) De las cargas de los colegios profesionales.	Colegios profesionales
ARTÍCULO 21- Exoneración de impuestos. Los proyectos de vivienda municipal estarán exentos del pago de: d) Del impuesto de transferencia de bienes inmuebles.	Derechos de registro
ARTÍCULO 21- Exoneración de impuestos. Los proyectos de vivienda municipal estarán exentos del pago de: Todas aquellas escrituras que solicitan las inscripciones de principales y adicionales, en las que se formalicen contratos con apego a la presente ley.	Derechos de registro

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de vivienda municipal n.º 10199.

El objeto de esta ley es establecer un marco jurídico para que las municipalidades estén habilitadas a participar en el desarrollo y la gestión de proyectos de vivienda municipal, que permita a los habitantes del cantón respectivo acceder a alternativas de vivienda digna.

Adicionalmente, la ley n.º 10.234 *Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana*, aprobó en igual sentido una cantidad de **5** exoneraciones fiscales; pero, en esta ocasión, con un único sujeto como beneficiario: las empresas que se establezcan en zonas francas fuera del Gran Área Metropolitana (GAM). Concretamente, esta norma consiste en una adición de disposiciones a la Ley de Zonas Francas, la Ley del Impuesto sobre la Renta y otras disposiciones de obligación patronal al FODESAF e IMAS; sin embargo, tiene un tratamiento diferenciado en los beneficios aplicables para empresas en este régimen si se establecen fuera del GAM:

Cuadro 2

Desglose de exoneraciones fiscales adicionadas por la ley n.º 10234. Asamblea Legislativa

Texto de la norma	Tributo exonerado
Para efectos del impuesto sobre la renta les serán aplicables las exenciones y los beneficios dispuestos en esta ley, sin supeditación de hecho ni de derecho a resultados de exportación o restricciones de ventas en el mercado local.	Impuesto sobre la Renta
Los patronos públicos y privados deberán pagar al Fondo (FODESAF) un cinco por ciento (5%) sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores. Se exceptúan de este recargo a (...) las empresas de zonas francas nuevas que se instalen fuera de la Gran Área Metropolitana, durante los primeros cinco años de operación.	Aporte patronal al FODESAF
Las empresas podrán introducir en el territorio aduanero nacional hasta un veinticinco por ciento (25%) de sus ventas totales, previo cumplimiento de los requisitos señalados en el reglamento de esta ley. En el caso de las empresas indicadas en los incisos c) y g) del artículo 17 de esta ley, podrán introducir en el mercado local la totalidad de sus ventas de servicios y les serán aplicables las disposiciones establecidas en el artículo 3 de esta ley.	Derechos de Aduanas
Se exceptúan del aporte patronal al IMAS las empresas de zonas francas nuevas que se instalen fuera de la Gran Área Metropolitana; durante los primeros cinco años de operación.	Aporte patronal al IMAS
Si se trata de empresas ubicadas fuera del Gran Área Metropolitana GAM, pagarán la tarifa de un cero por ciento (0%) de sus utilidades para efectos de la Ley del impuesto sobre la renta durante los primeros seis años, un cinco por ciento (5%) durante los segundos seis años y de un quince por ciento (15%) durante los seis años siguientes.	Impuesto sobre las Utilidades

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana n.º 10234.

Según se detalla, la norma no solo incorpora a las empresas establecidas en régimen de zona franca fuera del GAM, a los beneficios e incentivos fiscales que son propios de esta modalidad; sino, además, les dimensiona e incorpora particularidades específicas sobre esos incentivos.

Otro de los elementos de trascendencia en el periodo bajo estudio, debido al impacto coyuntural de la política económica del país, lo constituyen las exoneraciones aprobadas con motivo de 3 acuerdos o contratos internacionales: se trata de los contratos de préstamos suscritos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Según se muestra en el detalle siguiente, el texto de las exoneraciones establece la habilitación para que los procesos de formalizar estos contratos y acuerdos internacionales, no esté sujeto al pago de contribuciones fiscales o tributos de ninguna índole.

Cuadro 3

Desglose de exoneraciones fiscales derivadas de la aprobación de contratos y convenios internacionales durante el periodo del 1 de setiembre 2021 al 15 de enero 2022. Asamblea Legislativa

Ley aprobada	Texto de la exoneración:
Aprobación del contrato de préstamo n° 9279-cr segundo préstamo para políticas de desarrollo para la gestión fiscal y descarbonización suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).	ARTÍCULO 5- Exención de pago de impuestos para la formalización del financiamiento: No estarán sujetos al pago de ninguna clase de impuestos, timbres, tasas, contribuciones o derechos, los documentos que se requieran para formalizar el financiamiento autorizado en esta ley.
Aprobación del contrato de préstamo n° 2220 que financiará el “Proyecto de abastecimiento de agua para la cuenca media del río Tempisque y comunidades costeras (PAACUME)”, suscrito entre la República de Costa Rica y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).	Sección 14.06 Exención de Impuestos. Este Contrato y el acto que contiene, están exentos del pago de toda clase de impuestos, en virtud del Convenio Constitutivo del BCIE. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier impuesto o derecho que se exigiere en relación con este Contrato, será a cargo del Prestatario.
Aprobación del contrato de préstamo n° CCR 1025 01l que financiará el “Programa de apoyo presupuestario basado en políticas para implementar la trayectoria sostenible e inclusiva de costa rica”, suscrito entre la República de Costa Rica y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).	ARTÍCULO 5- Exención de pago de impuestos para la formalización del financiamiento. No estarán sujetos al pago de ninguna clase de impuestos, timbres, tasas, contribuciones o derechos, los documentos que se requieran para formalizar el financiamiento autorizado en esta ley, así como su inscripción en los registros correspondientes queda exonerada de todo tipo de pago.

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación, 2022.

Según se observa, la práctica institucional demuestra que los contratos de préstamo con entidades financieras internacionales traen consigo la exoneración de los tributos a los que están sujetas estas operaciones presupuestarias; pues, tal como se indicó en el reporte de enero 2022 sobre este mismo estudio, para el periodo de setiembre-diciembre 2021 también fueron aprobadas otras 3 leyes en igual sentido.

Adicionalmente, en el año 2022 se produjo una reestructuración al esquema de exoneraciones vigente para los vehículos de energías limpias. En la ley n.º 9518 sobre incentivos y promoción para el transporte eléctrico, se habían incluido varias exoneraciones fiscales; sin embargo, en el pasado mes de junio la Asamblea Legislativa aprobó una serie de disposiciones con vigencia temporal en materia de tributos que recaen sobre este tipo de automotores:

- a. **Impuesto sobre el valor agregado (IVA).** Durante el primer período fiscal siguiente a la publicación de esta ley, estarán gravados con una tarifa de un uno por ciento (1%) de este impuesto, aumentando un punto porcentual por período fiscal hasta alcanzar la tarifa general prevista en la Ley 9635, Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.
- b. **Impuesto selectivo de consumo y sobre el valor aduanero.** Durante treinta y seis meses estarán exentos de la tarifa vigente; luego tendrán una tarifa exonerada en un setenta y cinco por ciento (75%) durante treinta y seis meses; otros treinta y seis meses con exoneración del cincuenta por ciento (50%) y otros treinta y seis meses con tarifa del veinticinco por ciento (25%); a partir de los doce años pagará el impuesto de consumo y sobre el valor aduanero que corresponda.
- c. **Exoneración temporal del impuesto a la propiedad de vehículos para los vehículos eléctricos.** Los vehículos eléctricos estarán exentos del pago del impuesto a la propiedad de vehículos, luego de la vigencia de la publicación de la presente ley. A partir del segundo período fiscal, la exoneración será del veinte por ciento (20%) por año, hasta alcanzar la tarifa general del impuesto

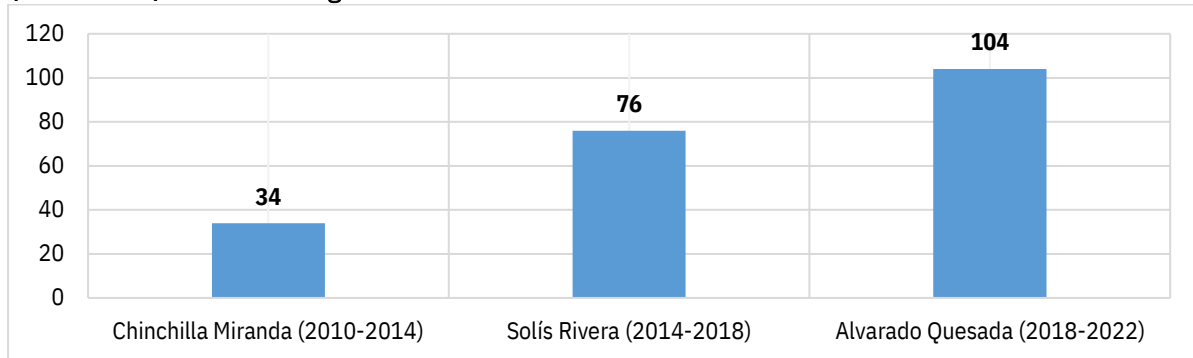
Finalmente, entre la legislación de exoneraciones también se encuentra la ley n.º 10126, correspondiente a la autorización normativa del comercio al aire libre. Esta norma estableció en forma transitoria o temporal que, durante los primeros seis meses, una vez reglamentada esta ley en el cantón respectivo, las municipalidades podrán exonerar del cobro del pago del derecho de autorización de comercio al aire a patentados por hasta seis meses.

Análisis en perspectiva del periodo constitucional 2018-2022

Una vez concluido el periodo constitucional 2018-2022 correspondiente a la Administración Alvarado Quesada, es posible realizar el estudio en perspectiva sobre el comportamiento legislativo en materia de exoneraciones tributarias, respecto de otras administraciones y periodos.

Gráfico 1

Distribución de exoneraciones fiscales aprobadas durante las últimas 3 Administraciones de Gobierno (2010-2022). Asamblea Legislativa



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios

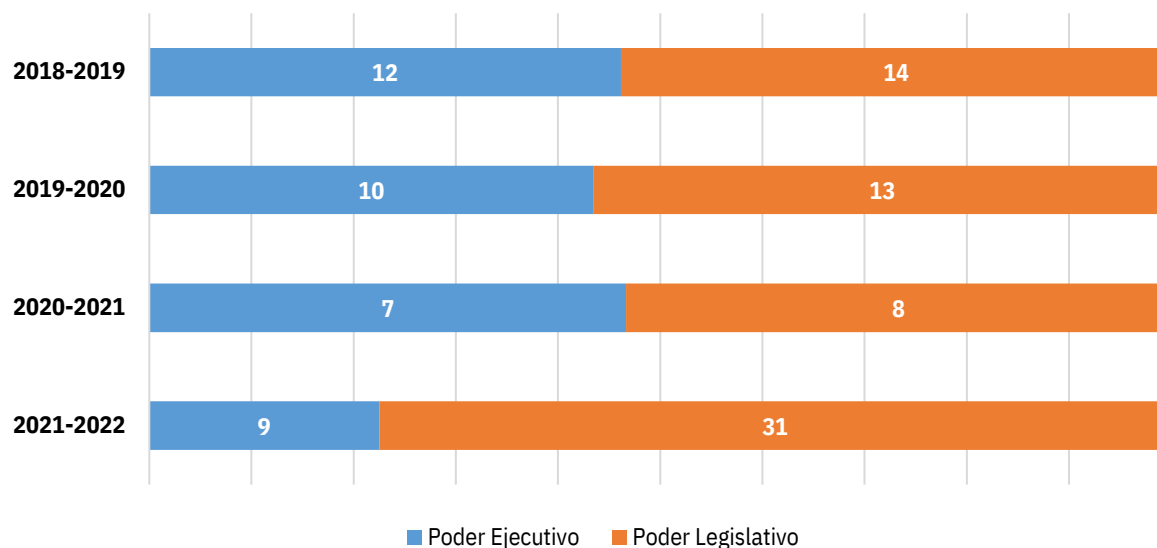
Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación (2022).

Según se muestra en el gráfico anterior, la tendencia durante los últimos 12 años se orienta al incremento progresivo de exoneraciones; pues, tal como se expone, el periodo constitucional de la Administración Alvarado Quesada (2018-2022) dejó como producto 3 veces más exoneraciones que las aprobadas en el periodo de Chinchilla Miranda (2010-2014). Este incremento puede explicarse parcialmente por la entrada en vigencia de la Ley para el fortalecimiento de las finanzas públicas n.º 9635, la cual reformó estructuralmente el Impuesto sobre el Valor Agregado y, necesariamente, implicó una reestructuración tributaria de las exoneraciones vinculadas a ese impuesto; esta ley trajo consigo la aprobación de 10 exoneraciones. En el avance que ha tenido el periodo constitucional para la Administración de Gobierno Chaves Robles (2022-2026), se han promulgado **21** exoneraciones fiscales en el país para el periodo de mayo a agosto 2022.

Posteriormente, al realizar una segregación de los datos según la instancia proponente de las iniciativas legislativas cuyo contenido correspondía a exoneraciones fiscales durante el periodo de Gobierno 2018-2022, se obtiene la siguiente información:

Gráfico 2

Exoneraciones fiscales aprobadas por año durante la Administración Alvarado Quesada (2018-2022), según proponente y legislatura. Asamblea Legislativa



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación. N=104.

Conclusiones

El estudio de la información que sustenta el presente reporte da como resultado que, en el primer semestre del año 2022 se aprobaron más exoneraciones que todas las promulgadas en el periodo anual del 2021. Además, que esto se corresponde con un incremento progresivo durante los últimos 12 años para las más recientes administraciones de gobierno; en el sentido de que el cuatrienio del periodo constitucional 2014-2018 duplicó la cantidad de exoneraciones respecto del periodo 2010-2013 y que el periodo 2018-2022 las triplicó respecto de ese mismo punto partida.

El comportamiento según proponente durante el periodo constitucional 2018-2022, deja como resultado que el Ejecutivo y el Legislativo mantuvieron un promedio relativamente similar de iniciativas de ley cuyo contenido implica alguna exoneración tributaria; sin embargo, se produjo una relación asimétrica en el último año de gobierno, pues el Poder Legislativo triplicó las propuestas legislativas de exoneraciones aprobadas, respecto del Poder Ejecutivo, durante la última legislatura (2021-2022) y mantuvo la tendencia señalada en informes anteriores en cuanto a que la población de mayor impacto es de carácter comunal cuando se trata de las exoneraciones cuya iniciativa es del Legislativo.

Se mantiene una tendencia del Poder Ejecutivo en cuanto a exonerar de todo tipo de tributos los procesos de formalización de deuda externa del país que se concretan en créditos con entidades financieras internacionales; y, adicionalmente, en el periodo bajo estudio se promulgaron

exoneraciones con impacto comunal: específicamente aquellas relacionadas con la ley de vivienda municipal y con la habilitación del comercio al aire libre.

A la fecha, se mantiene la tendencia de que ha sido el Poder Legislativo el principal proponente de iniciativas de ley con contenido de exoneraciones fiscales y, a partir de los registros sobre el periodo que ha transcurrido la Administración Alvarado Quesada, las principales beneficiarias de estas exoneraciones han sido las instituciones públicas.

Según se ha señalado en reportes anteriores, las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa que se encuentran pendientes de publicación a la fecha de corte del presente estudio, serán analizadas en el próximo reporte. Esto con el fin de procurar una precisa actualización de la base de datos, tomando en cuenta que existe una brecha temporal entre el momento de la aprobación en el congreso y la respectiva promulgación de la ley por parte del Poder Ejecutivo.