



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2020

Informe de actualización de base de datos

Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa. Mayo 2019-abril 2020

Investigador

José Mario Achoy Sánchez

San José | mayo 2020



330.728.6
AC179e

Achoy Sánchez, José Mario

Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa : mayo 2019 - abril 2020 : investigación de base / José Mario Achoy Sánchez. -- Datos electrónicos (1 archivo : 600 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

ISBN 978-9930-540-74-9
Formato pdf (9 páginas)

1. EXONERACIONES FISCALES. 2. ASAMBLEA LEGISLATIVA. 3. COSTA RICA.
I. Título.

EBV



Indice

Presentación	4
Metodología	4
Fuentes de información.....	5
Principales hallazgos sobre las exoneraciones fiscales del periodo analizado	5
Conclusiones	9

Presentación

Esta investigación se realizó para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia del *Informe Estado de la Nación 2020*.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Metodología

Con base en la información de la legislatura 2019-2020, proporcionada por el Departamento de Servicios Parlamentarios (DSP) 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. Esta 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 fueron concordados con la publicación de La Gaceta respectiva.

Una vez obtenidas las leyes que fueron promulgadas entre el periodo de mayo de 2019 a abril de 2020, se filtraron aquellas cuyo contenido se refiere a materia fiscal, presupuestaria, económica, tributaria, arancelaria, etc. Lo anterior, a fin de adquirir un conjunto de información delimitado únicamente por aquellas normas relacionadas al descriptor económico de las exoneraciones fiscales en Costa Rica.

En el caso de las imposiciones tributarias, fiscales o parafiscales, las personas 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.

Para el periodo de estudio en este informe, sobre un total de **159** leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa entre mayo del 2019 y abril del 2020, la desagregación de los datos es la siguiente:

- **128** leyes no eximían ni establecían alguna exoneración relacionada con el pago de tributos, tasas, aranceles o impuestos. Es decir, quedaron fuera del objeto de estudio en razón de que su contenido no estaba vinculado a la exoneración de un componente económico.
- **22** de estas normas contenían al menos 1 exoneración respecto de alguna obligación tributaria en su texto legislativo

- **9** leyes se encuentran aprobadas, pero pendientes de ser sancionadas por el Poder Ejecutivo y publicadas en el Diario Oficial La Gaceta. Esto quiere decir que, al no haberse publicado hasta la fecha final de la legislatura (30 de abril de 2019), no fueron incluidas en el estudio.

Fuentes de 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 1389 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.

Principales hallazgos sobre las exoneraciones fiscales del periodo analizado

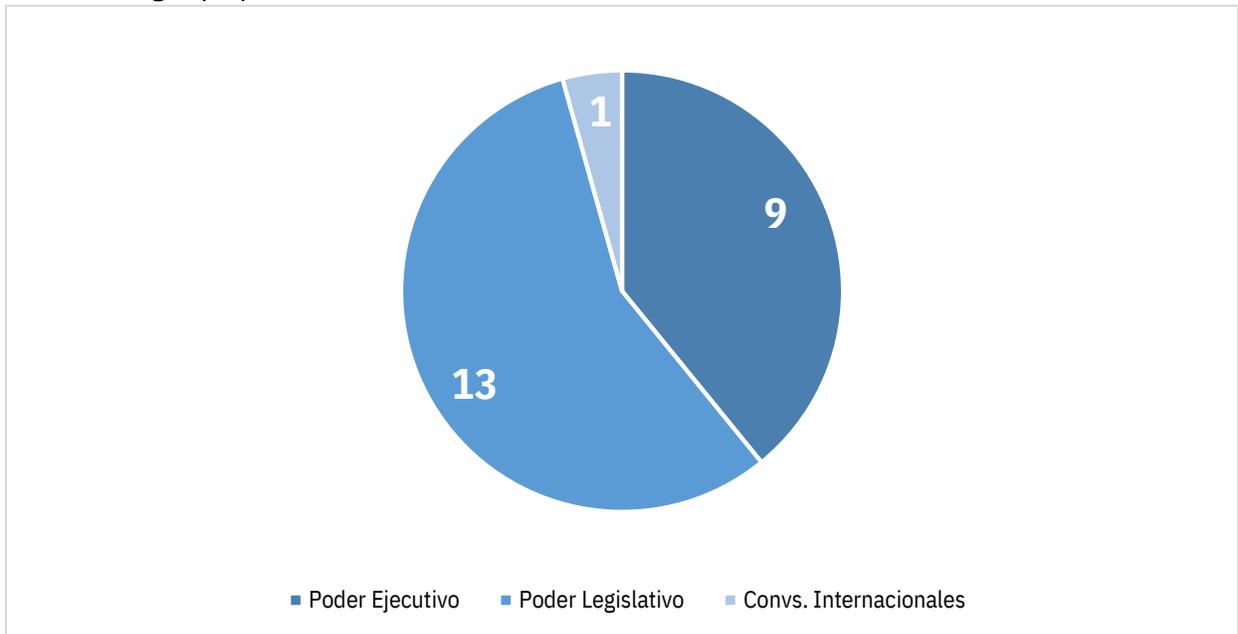
En la II legislatura comprendida entre el 1 de mayo de 2019 y el 30 de abril de 2020, se aprobaron 22 leyes cuyo contenido incorporó, al menos, 1 exoneración a favor de personas físicas, personas jurídicas o entidades estatales; empero, este número se desdobra en 23 exoneraciones por la siguiente explicación:

- 21 leyes aprobaron 1 exoneración en el texto de la norma, por lo que se cuentan individualmente una única vez en la base de datos de exoneraciones; es decir, le aportan 1 unidad de medida cada una a la base.
- 1 misma ley aprobó 2 exoneraciones en el contenido de su texto normativo; por ello, individualmente aporta 2 unidades a la base de datos. Específicamente, se trata de la *Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución solidaria (pensiones de lujo)*.

La distribución de las exoneraciones fiscales, según el proponente de la iniciativa de ley o la instancia que presentó el proyecto ante la corriente legislativa, se desglosa de la siguiente manera:

Gráfico 1

Cantidad de exoneraciones aprobadas por la Asamblea Legislativa de Costa Rica entre mayo del 2019 y abril del 2020, según proponente



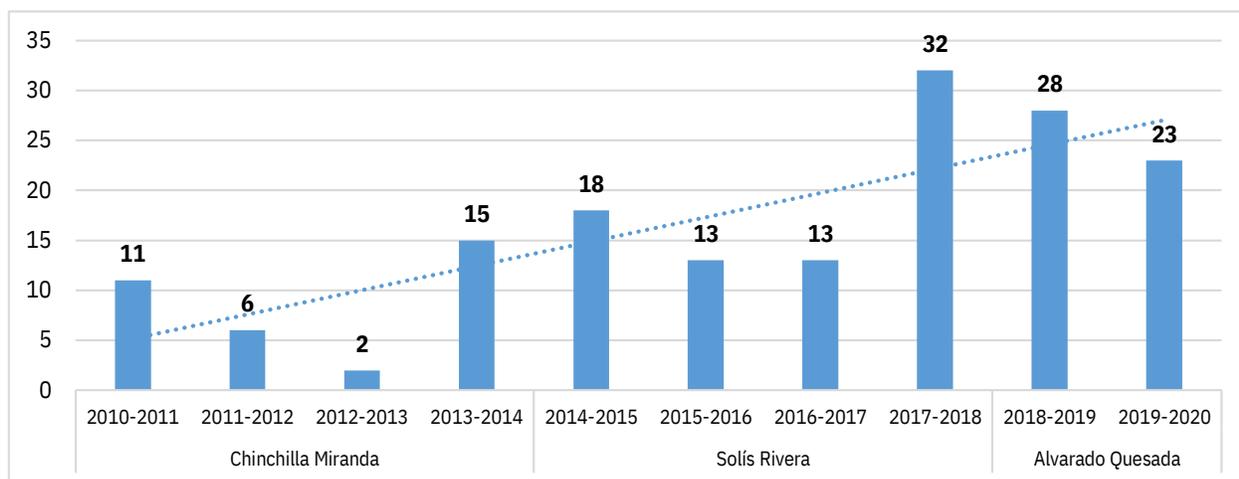
N = 23 exoneraciones aprobadas entre mayo del 2019 y abril del 2020

Fuente: elaboración propia a partir de la *Base de datos sobre exoneraciones en Costa Rica del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación.*

Asimismo, se sistematizó la cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa durante la década 2010-2020, que contiene un total de 161 exoneraciones, con el fin de analizar en perspectiva las dinámicas temporales sobre el desempeño del congreso en este tema específico. En tal sentido, se preparó el gráfico n° 2 que se detalla a continuación:

Gráfico 2

Cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa de Costa Rica para el periodo comprendido entre mayo-2010 y abril-2020



ⁱ El periodo de análisis por legislatura comprende desde el mes de mayo y hasta el mes de abril del año siguiente, según el periodo constitucional respectivo.

Fuente: elaboración propia a partir de la Base de datos sobre exoneraciones en Costa Rica del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación.

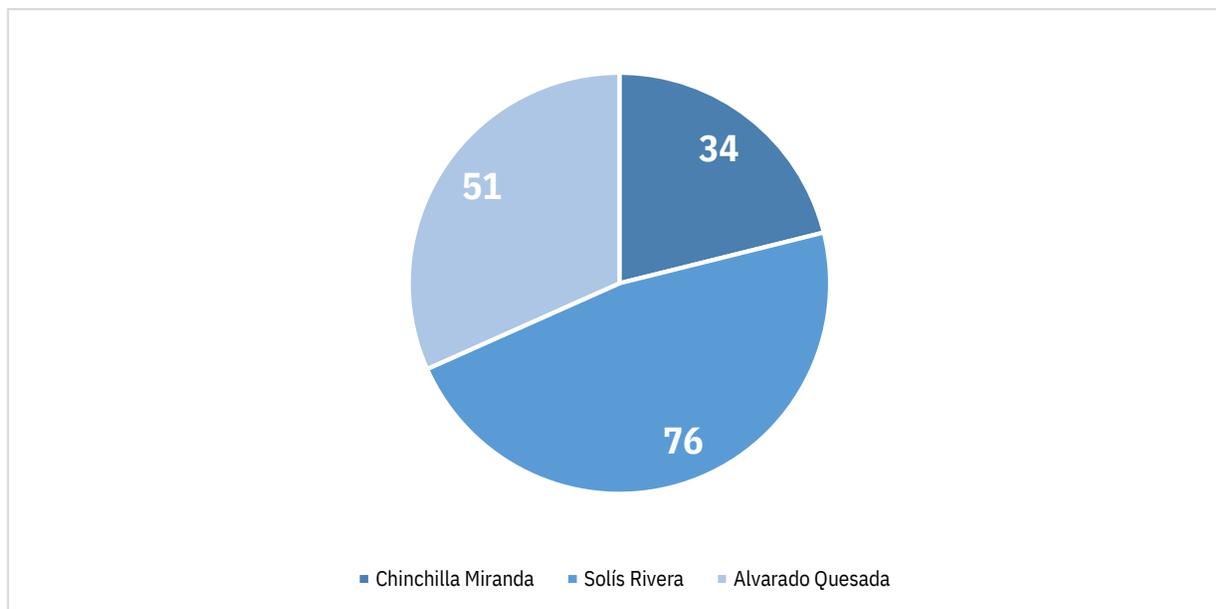
Existen varios comportamientos que sobresalen significativamente, respecto de la tendencia en el periodo decenal bajo análisis, que corresponden a las 3 últimas legislaturas y explican los incrementos mostrados en el gráfico:

- Para la legislatura 2017-2018 de la Administración Solís Rivera, se aprobaron 9 exoneraciones específicas que provenían únicamente de la *Ley sobre incentivos y promoción del transporte eléctrico*; ello incrementó la cantidad total para ese periodo de manera significativa, por encima de la tendencia sobre las 7 legislaturas previas.
- Durante el periodo 2018-2019 en la Administración Alvarado Quesada, el incremento se explica por la aprobación de la *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*, la cual creó un total de 12 exoneraciones específicas.
- En el periodo 2019-2020 hay un leve descenso con respecto a la legislatura anterior, pero sigue siendo más alto que las primeras 7 legislaturas de la década, lo cual se explica por: 3 exoneraciones específicas que obedecen a la aprobación de contratos de préstamo entre Costa Rica y entidades financieras internacionales y 2 exoneraciones específicas a la contribución solidaria impuesta sobre las pensiones de lujo.

La totalidad de exoneraciones en las legislaturas de la última década corresponde a 161. De seguido se muestra la distribución de exoneraciones distribuidas por periodo de gobierno:

Gráfico 3

Cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, según periodo constitucional de Gobierno entre mayo del 2010 y abril del 2020



N = 161 exoneraciones aprobadas entre mayo del 2010 y abril del 2020.

Fuente: elaboración propia a partir de la *Base de datos sobre exoneraciones en Costa Rica del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación.*

Según los datos sistematizados, en la mitad del periodo avanzado por la Administración Alvarado Quesada (2018-2020), se han aprobado aproximadamente un tercio de las exoneraciones fiscales del total correspondiente a toda la década y en perspectiva con las últimas 2 Administraciones. El sostenimiento o el incremento de esta particularidad, dependerá de la dinámica legislativa y la política fiscal que se emprenda durante los 2 años restantes del periodo constitucional.

Entre las 23 exoneraciones que fueron aprobadas durante la última legislatura, sobresalen algunas que, por su impacto social, representan un beneficio significativo para ciertas poblaciones específicas:

- La ley nº 9710 habilitó una exoneración fiscal sobre todo tipo de tasas e impuestos para aquellos trámites que realicen las personas indígenas transfronterizas en la regularización de su estatus migratorio en cualquier parte del país; este beneficio es parte de una armonización de las obligaciones internacionales de la República en materia de derechos humanos.
- En la ley nº 9774 se estableció una exoneración a favor de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Comunes (ASADAS), con el fin de que estas entidades locales no estén sujetas al Impuesto sobre la Renta y evitar el traslado de costos al consumo de agua potable.

- En materia de deporte y recreación, la ley n° 9739 reformó la exoneración establecida a favor del Comité Olímpico Nacional, con el fin de extenderla en los mismos términos y aplicaciones al Comité Paralímpico Nacional, en la adquisición de artículos o implementos deportivos necesarios en la práctica y participación de los equipos en competencias nacionales e internacionales. Esto implicó dejar sin efecto el artículo 30 de la ley 7800, lo cual se reflejó en la base de datos mediante la supresión de tal registro.

Por otra parte, la ley n° 9799 habilitó la exoneración del Impuesto sobre el Valor Agregado a favor de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación. Es importante mencionar que esta autorización se realizó por medio de una interpretación auténtica, ya que en la redacción de la ley n° 9635 (*Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*) la Asamblea Legislativa únicamente señaló la exoneración a favor de las “corporaciones municipales” en general. Por ello, fue necesario precisar por vía de interpretación auténtica, la exoneración del mismo impuesto a favor de estos comités.

Conclusiones

En la segunda legislatura de la Administración Alvarado Quesada (2019-2020), se disminuyó la cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas por el Congreso, con respecto al año anterior; sin embargo, la cifra se mantiene por encima de la tendencia en relación con los últimos 10 años. Sobre el activismo vinculado a la iniciativa legislativa, existió un balance relativamente equilibrado, pues de las 23 exoneraciones aprobadas, 13 fueron propuestas por el Poder Legislativo, 9 por el Poder Ejecutivo y 1 correspondió a ratificación de Convenio Internacional, insertado a través de las potestades del mismo Poder Ejecutivo.

Para la actual Administración Alvarado Quesada (2018-2022), existe una tendencia más recurrente a la aprobación legislativa de exoneraciones fiscales; ya que, pese a que aún no finaliza el periodo, lo cierto es que se ha promulgado casi una tercera parte de las exoneraciones correspondientes al acumulado de toda la década.

Con motivo de la emergencia nacional sanitaria por COVID-19, la Asamblea Legislativa incorporó 1 exoneración vinculada a la exclusión del Impuesto sobre el Valor Agregado para los arrendamientos de locales comerciales. Es importante considerar que esta coyuntura podría proyectar la aprobación de más exoneraciones con el fin de aliviar el impacto económico sobre las dinámicas productivas del país; sin embargo, esta variable solo podrá considerarse según el avance de la legislatura y de las condiciones sanitarias de la pandemia.