



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

## Investigación

Informe de actualización de base de datos: Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa 1 de diciembre 2023 a 1 agosto 2024

**Investigador:**  
José Mario Achoy Sánchez

San José | 2024



336.201.2  
AC179i

Achoy Sánchez, José Mario

Informe de actualización de base de datos: exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa 1 de diciembre 2023 a 1 agosto 2024 / José Mario Achoy Sánchez. -- Datos electrónicos. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024.

1 recurso en línea (16 páginas): archivos de texto PDF, 500 KB

ISBN 978-9930-636-26-8

Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

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



## Índice

Descargo de responsabilidad .....	4
Metodología.....	4
Fuente de la información .....	5
<i>Base de datos de legislación aprobada</i> .....	5
<i>Revisión de los registros incluidos en la base de datos</i> .....	5
Resumen del análisis y hallazgos sobre las exoneraciones fiscales aprobadas.....	6
Conclusiones y agenda de investigación a futuro .....	15
Referencias .....	16

## Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2024*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Metodología

Este proceso de investigación consiste en la actualización de datos correspondiente a la *Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios del Programa Estado de Nación y la Asamblea Legislativa*". La ruta metodológica inició a partir de la recopilación de información que proporciona la *Tabla de legislación aprobada*, la cual es facilitada por el Departamento de Servicios Parlamentarios (DSP) de la Asamblea Legislativa; a partir de ello, 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, así como el Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República.

Este primer avance de esta investigación comprende el periodo entre el 1 de diciembre de 2023 y el 1 de agosto de 2024, el cual será complementado con el reporte final de enero a diciembre al concluir este año.

El detalle a profundidad de los aspectos metodológicos para el proceso de recopilación, sistematización y análisis de los datos se encuentra disponible en el [Manual sobre base de datos pública sobre exoneraciones fiscales](#) del Programa Estado de la Nación (2020). En tal insumo se encuentra disponible y accesible la información relacionada con el detalle para cada una de las variables y los aspectos específicos vinculados con la codificación de los registros en la base de datos antes indicada.

A modo de validación y colaboración interinstitucional estratégica, el presente informe y la base de datos se somete a revisión y verificación del DSP de la Asamblea Legislativa, el cual procede a emitir un dossier en el que se plasman las principales revisiones y observaciones, cuando corresponden, acerca de la información sistematizada y los hallazgos obtenidos. Los insumos de esta revisión periódica se ponen a disposición de consulta pública por medios de los sitios oficiales del Programa Estado de la Nación.

## **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, la 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 1 de diciembre de 2023 y el 1 de agosto de 2024), 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, así como en el Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República.

## **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.

## **Revisión de los registros incluidos en la base de datos**

En esta ocasión, se ha iniciado el proceso para enlazar la base de datos de exoneraciones con la base de datos de impuestos, tasas y contribuciones especiales. En el marco de ello, se han creado nuevas variables en la base de datos de exoneraciones y se ha revisado nuevamente cada uno de los registros para adicionar la información correspondiente.

La base de datos ahora cuenta con 4 nuevas columnas. Se trata de la variable de duración, que cuenta la cantidad de meses transcurridos entre el mes y año de presentación de la iniciativa, con respecto al mes y año de publicación.

Un aspecto que es común en el caso de las exoneraciones es el hecho de que la redacción legislativa en ocasiones supedita la vigencia de esos beneficios fiscales a: a) un plazo específico; o, b) la realización de un acto o contrato determinado. En el primero de los casos, la exoneración pierde vigencia una vez transcurrido el plazo, como ocurre cuando de manera transitoria se aprueba alguna exoneración y, tiempo después, el sujeto que figura como obligado tributario pierde el beneficio porque se ha acabado el plazo o porque ha cesado la actividad.

En el segundo ejemplo se trata de exoneraciones aprobadas por la Asamblea Legislativa para actividades, actos o hechos específicos; los cuales, una vez concluidos, también generan la pérdida de vigencia de la exoneración. La práctica más común de este tipo de beneficios ocurre cuando se autoriza a que un determinado traspaso de bienes públicos se exonere de impuestos. Tal beneficio fiscal acaba una vez que se ha concluido el acto notarial del traspaso del bien. Tomando en cuenta estos aspectos, resultó necesario diferenciar en la base de datos aquellas exoneraciones de una vigencia indeterminada, respecto de las que fueron aprobadas para fines específicos o por un plazo determinado.

Además, en el proceso de investigación se identificó que leyes posteriores habían derogado exoneraciones registradas en la base de datos. Para eso, se creó una nueva variable denominada “vigencia de la ley”. En esta columna es posible encontrar cuáles exoneraciones han perdido vigencia porque una norma así lo dispuso. En aquellos casos en que una exoneración esté derogada por disposición posterior, se consignó también el número de ley que ocasionó esa derogatoria.

La creación de estas variables implicó una revisión manual de cada uno de los registros existentes en la base de datos. Para efectos de este informe y del proceso sistematizado en la base de datos, se tomó como principal insumo de información la tabla de legislación aprobada que proporciona el DSP. De acuerdo con la actualización efectuada, esta base de datos, cuyo formato es .xlsx y se trabaja en Microsoft Excel, está compuesta por 1493 registros, con la respectiva información para 40 variables, las cuales se podrían resumir bajo 3 ámbitos temáticos: a) aspectos de procedimientos legislativo; b) aspectos de contenido de la norma; y, c) aspectos contextuales.

El detalle correspondiente de cada uno de esos cada uno de esos ámbitos temáticos se ha resumido en los reportes anteriores sobre este tema de investigación, disponibles y accesibles en el repositorio institucional del Consejo Nacional de Rectores.

Finalmente, en el reporte del pasado mes de diciembre de 2023, se identificó que una buena parte de la legislación aprobada en el año 2023 se encontraba pendiente de publicación; y, por ende, no se ha podido considerar como unidad de registro para efectos de la base de datos. En este reporte se revisó nuevamente la publicación de esas leyes y se incorporaron los registros correspondientes.

## **Resumen del análisis y hallazgos sobre las exoneraciones fiscales aprobadas**

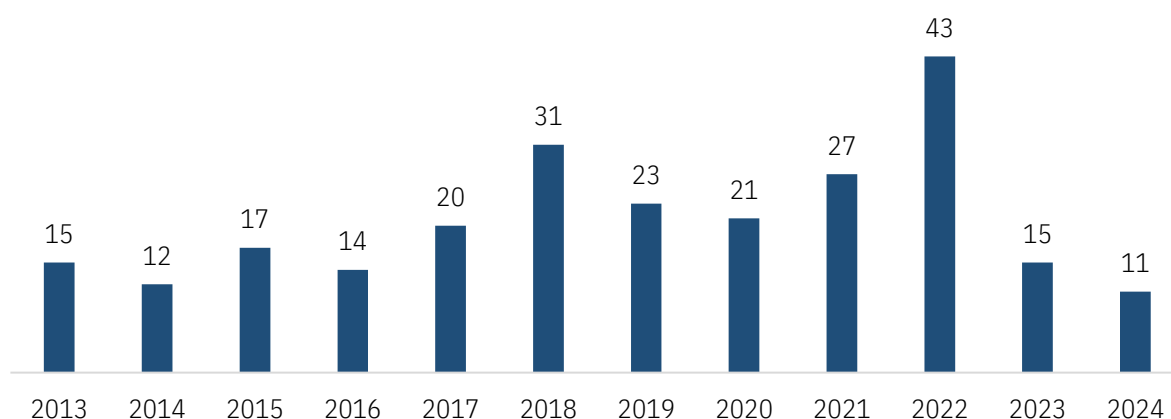
Este reporte consolida la información sistematizada con corte al mes de junio de 2023 y, adicionalmente, incorpora los resultados de la revisión efectuada hasta el 1 de diciembre del mismo año. Tal como se había señalado en el reporte anterior, la base de datos incorpora la información de exoneraciones fiscales para el periodo 1953-2023 con un total de 1229 registros.

Tomando en cuenta que se ha sistematizado la información anual del 2023, en este reporte se procederá a brindar un análisis a profundidad sobre este periodo y se brindarán algunos hallazgos complementarios que comparan aspectos relevantes en la serie de datos de la base.

Una vez efectuada la revisión de las leyes que han sido aprobadas por el Poder Legislativo, sancionadas por el Poder Ejecutivo y publicadas en el Diario Oficial La Gaceta, se identificó que entre el 1 de diciembre y el 1 de agosto de 2024, fueron aprobadas 10 exoneraciones fiscales, contenidas o distribuidas en 9 leyes distintas. Al poner en perspectiva anual los datos y al haber concluido el periodo de análisis del 2023, se identifica que persiste una tendencia a la baja en la cantidad de beneficios fiscales aprobados por la Asamblea Legislativa.

### Gráfico 1

Distribución anual de las exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa entre 2013 y 2024



Nota: Los datos de 2024 solo contemplan el periodo del 1 de enero al 1 de agosto.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación, 2024.

Según se señaló en el reporte del año 2023, ese periodo fue atípico en la dinámica de producción legislativa asociada a exoneraciones. También es lo cierto que, para el caso del año 2024, el primer semestre tampoco refleja un incremento significativo.

Una vez efectuada la revisión en perspectiva general de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa y su respectivo contenido de exoneraciones en el primer semestre 2023, se procederá en este apartado a detallar con mayor profundidad en qué consisten las exoneraciones de este periodo y a quiénes benefician específicamente.

**Cuadro 1**

**Nombre de la ley y texto de las exoneraciones aprobadas por la Asamblea Legislativa entre el 1 de enero y el 1 de diciembre 2023**

<b>Nombre de la ley</b>	<b>Texto de la exoneración</b>
Reforma del artículo 4, inciso k) de la ley 7509, impuesto sobre bienes inmuebles (...) - Exoneración de impuestos de bienes inmuebles y otros tributos para asociaciones de desarrollo.	ARTÍCULO 2- Se adiciona un párrafo final al artículo 38 de la Ley 3859, Ley sobre Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco), de 7 de abril de 1967. Artículo 38- En la misma forma quedan exentos del pago de impuestos nacionales y municipales, los bienes que las asociaciones adquieran para el normal desarrollo de sus actividades. Además, las asociaciones quedan exentas del pago del impuesto de bienes inmuebles, así como de cualquier tributo nacional o municipal.
Reforma del artículo 4, inciso k) de la ley 7509, impuesto sobre bienes inmuebles (...) - Exoneración de impuestos de bienes inmuebles y otros tributos para asociaciones de desarrollo.	ARTÍCULO 1- Se reforma el inciso k) del artículo 4 de la Ley 7509, Ley de Impuesto de Bienes Inmuebles, de 9 de mayo de 1995. El texto es el siguiente: Artículo 4- Inmuebles no afectos al impuesto. No están afectos a este impuesto: k) Los bienes propiedad de las personas jurídicas amparadas a la Ley 3859, Ley sobre Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco), de 7 de abril de 1967.
Aprobación del contrato de préstamo n.º 2317 que financiará el “Programa de emergencia para la reconstrucción integral y resiliente de infraestructura (PROERI)”, suscrito entre la República de Costa Rica y el 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.
Autorización a la Municipalidad de Pérez Zeledón para que done un inmueble de su propiedad al Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica.	ARTÍCULO 3- Se autoriza a la Notaría del Estado para que formalice todos los trámites necesarios mediante la elaboración de la escritura correspondiente, la cual estará exenta del pago de todo tipo de impuestos, tasas o contribuciones. Además, queda facultada, expresamente la Notaría del Estado, para que actualice y corrija la naturaleza, la situación, la medida, los linderos y cualquier error, diferencia u omisión relacionados con el inmueble a donar, así como gestionar cualquier otro dato registral, catastral o notarial, que sea necesario para la debida inscripción de los documentos pertinentes en el Registro Nacional.
Ley de vivienda productiva de interés social.	Artículo 79-Beneficios para el emprendimiento Los sujetos beneficiarios del Fondo para Vivienda Productiva (Fovipro) podrán beneficiarse con los alcances de esta ley por una única vez y hasta por un plazo de dos años tendrán derecho a la exoneración completa del aporte patronal, al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, al Instituto Mixto de Ayuda Social,

*Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa  
1 de diciembre 2023 a 1 agosto 2024*

Nombre de la ley	Texto de la exoneración
	<p>al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y al Instituto Nacional de Aprendizaje.</p> <p>Se autoriza a las municipalidades y a los concejos municipales de distrito para que apliquen y establezcan esquemas de pago diferenciados, escalonados o de exoneración total o parcial sobre el cobro de patentes, tasas e impuestos municipales para los sujetos beneficiarios de la presente ley.</p>
Autorización para que se done un bien inmueble del Instituto Costarricense sobre Drogas a la Caja Costarricense de seguro Social, para la ampliación de la clínica de Miramar de Puntarenas.	ARTÍCULO 5- Queda facultada expresamente la Notaría del Estado para que otorgue la escritura de donación correspondiente, así como cualquier acto notarial que sea necesario para la debida inscripción del documento en el Registro Nacional. Estos trámites estarán exentos del pago de impuestos nacionales.
Exención para la aplicación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) a la educación superior privada.	<p>ARTÍCULO ÚNICO- Modifíquese el subinciso b. del inciso 2 del artículo 11 de la Ley 6826, Ley de Impuesto al Valor Agregado, de 8 de noviembre de 1982. El texto es el siguiente:</p> <p>Artículo 11- Tarifa reducida. Se establecen las siguientes tarifas reducidas:</p> <p>2. Del dos por ciento (2%) para los siguientes bienes o servicios:</p> <p>b. Los servicios de educación privada, con excepción de los exentos según el inciso 31 del artículo 8 de la Ley 6826, Ley de Impuesto al Valor Agregado, de 8 de noviembre de 1982.</p>
Desafectación de camino de uso público ubicado en calle Tablón, Jiménez de Pococí.	ARTICULO 3- La Notaría del Estado formalizará todos los trámites necesarios mediante la elaboración de las escrituras correspondientes, las cuales estarán exentas del pago de todo tipo de impuestos, tasas o contribuciones. Además, queda facultada expresamente la Notaría del Estado para actualizar y corregir la naturaleza, situación, medida, linderos y cualquier error, diferencia u omisión relacionados con los datos del inmueble supracitado, ¡así como cualquier otro dato registra! o notarial que sea necesario para la debida inscripción o actualización de los documentos en el Registro Nacional.
Aprobación del acuerdo de asociación comercial entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República del Ecuador, suscrito en San José, Costa Rica.	<p>Artículo 2.3: Eliminación Arancelaria.</p> <p>2. Salvo que se disponga algo distinto en este Acuerdo, cada Parte eliminará sus aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias de la otra Parte, de conformidad con el Anexo 2.3.</p>
Reforma del artículo 4, inciso k) de la ley 7509, impuesto sobre bienes inmuebles, de 9 de mayo de 1995, y adición de un párrafo final al artículo 38 de la ley 3859, ley sobre desarrollo de la	<p>ARTÍCULO 2- Se adiciona un párrafo final al artículo 38 de la Ley 3859, Ley sobre Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco), de 7 de abril de 1967.</p> <p>Artículo 38- En la misma forma quedan exentos del pago de impuestos nacionales y municipales, los bienes que las asociaciones adquieran para el normal desarrollo de sus</p>

*Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa  
1 de diciembre 2023 a 1 agosto 2024*

<b>Nombre de la ley</b>	<b>Texto de la exoneración</b>
comunidad (DINADECO), de 7 de abril de 1967. Exoneración de impuestos de bienes inmuebles y otros tributos para asociaciones de desarrollo	actividades. Además, las asociaciones quedan exentas del pago del impuesto de bienes inmuebles, así como de cualquier tributo nacional o municipal.
Aprobación de la adhesión al convenio relativo a las exposiciones internacionales	ARTÍCULO 17. En una exposición general, la Administración no podrá percibir ningún impuesto por los lugares cubiertos y descubiertos previstos en el programa de la Exposición y atribuidos a cada país participante. ARTÍCULO 18. En toda exposición contemplada en el presente Convenio, los objetos extranjeros sujetos a derechos de aduana e impuestos serán admitidos en franquicia temporal a condición de ser reexportados (...).

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

En resumen, durante el periodo bajo estudio se aprobaron diversas exoneraciones fiscales dirigidas a asociaciones, emprendimientos, contratos específicos, y bienes inmuebles. En primer lugar, se adiciona un párrafo al artículo 38 de la Ley 3859 (DINADECO) que exime a las asociaciones de desarrollo del pago de impuestos nacionales y municipales sobre los bienes adquiridos para su funcionamiento, incluyendo el impuesto sobre bienes inmuebles. Esto se refuerza con la reforma al artículo 4 de la Ley de Impuesto de Bienes Inmuebles, que extiende la exoneración a bienes propiedad de personas jurídicas amparadas bajo la misma ley.

Sobre un tema similar, se otorgaron beneficios fiscales a los beneficiarios del Fondo para Vivienda Productiva (FOVIPRO), quienes podrán acceder de una exoneración completa de aportes patronales a varias instituciones por un plazo de dos años. Además, se faculta a las municipalidades para aplicar esquemas de pago diferenciados o exoneraciones sobre patentes, tasas e impuestos municipales a estos beneficiarios, lo cual tiene por objetivo el apoyo al emprendimiento con un enfoque local o territorial.

Por su parte, una modificación a la Ley de Impuesto al Valor Agregado permitió establecer una tarifa reducida del 2% en servicios de educación privada, excluyendo aquellos ya exentos según esta misma ley. En particular, el objeto de esta exoneración se asocia con la posibilidad de que estudiantes de educación superior privada tengan una disminución en el precio total de matrícula, al no tener que pagar el IVA al 13% sino sobre una tarifa del 2%. También se estableció que no se impondrán aranceles ni otras cargas sobre la importación o exportación de productos digitales transmitidos electrónicamente, promoviendo la libre circulación de estos bienes en un contexto global.

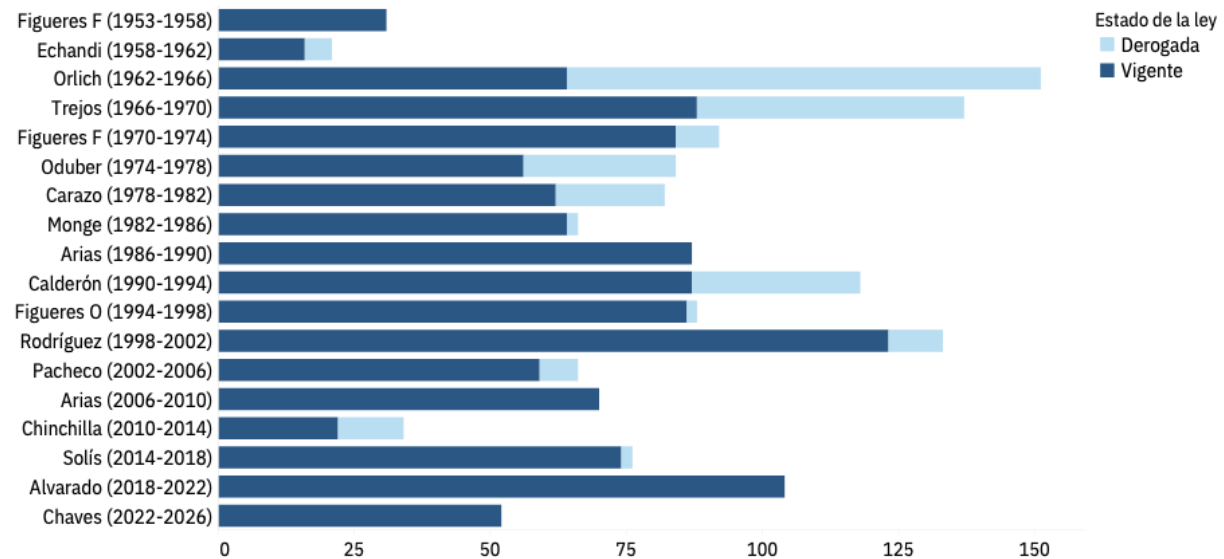
En cuanto a contratos específicos, se eximió de tributos el crédito otorgado por el BCIE para el Programa de emergencia para la reconstrucción integral y resiliente de infraestructura y, también de trascendencia internacional, se aprobó el tratado de libre comercio entre Costa Rica y Ecuador con exoneraciones sobre impuestos aduaneros a las mercancías de forma recíproca.

## La derogación de exoneraciones y su relación con la antigüedad del beneficio fiscal

Con la inclusión de los datos asociados a la vigencia de la ley en la que se encuentra cada exoneración, es posible cruzar esa información con otras variables de interés. A modo de ejemplo, podría pensarse que las exoneraciones derogadas serán siempre aquellas con más años de antigüedad. Sin embargo, los datos muestran que también existen leyes con exoneraciones que se han dejado sin efecto y que habían entrado en vigor en el decenio pasado.

Gráfico 2

Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa entre el año 1953 y 2023, según Administración de Gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación, 2024.

Con la inclusión de los datos asociados a la vigencia de la ley en la que se encuentra cada exoneración, es posible cruzar esa información con otras variables de interés. A modo de ejemplo, podría pensarse que las exoneraciones derogadas serán siempre aquellas con más años de antigüedad. Sin embargo, los datos muestran que también existen leyes con exoneraciones que se han dejado sin efecto pero con una vigencia reciente, como algunas de las aprobadas en el periodo de 2010-2014.

En reportes anteriores se ha señalado que uno de los aspectos que caracteriza el régimen de exoneraciones fiscales en Costa Rica es la ausencia de criterios específicos sobre la vigencia de estos beneficios tributarios. La literatura señala que eximir a sujetos de las responsabilidades tributarias debe llevar consigo la evaluación de esa exoneración o un mecanismo que permita al Estado conocer su pertinencia y viabilidad a lo largo del tiempo (Hackney, 2013; Lerch, 2004).

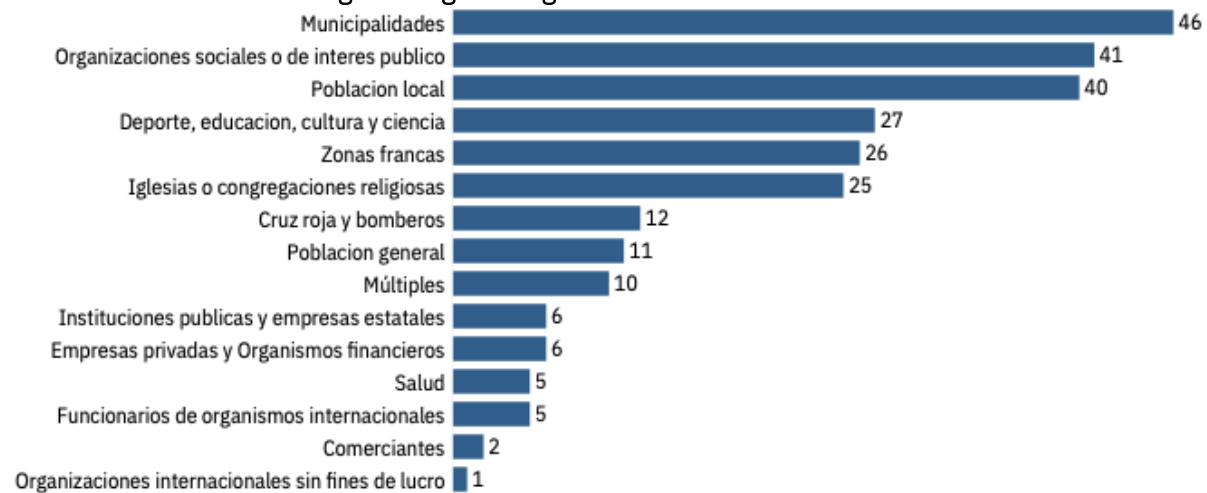
La falta de mecanismos de control, así como de la vigencia específica de estas exoneraciones impide conocer su vigencia tributaria, más allá de la efectiva validez y actualidad de la ley. Aunque la exoneración hubiese caído en desuso, ya sea porque la actividad tributaria objeto beneficio cesó o porque el sujeto beneficiado ya no la utiliza, lo cierto es que al permanecer vigente la ley, tal exoneración tiene plena validez.

### Las exoneraciones derogadas se asocian principalmente a beneficiarios locales y a leyes que habían sido propuestas por el Poder Legislativo

Tomando en cuenta que a partir de este reporte es posible identificar cuáles exoneraciones han sido derogadas, se procedió a cruzar ese dato con las principales características que registra la base. Uno de los principales hallazgos es que las exoneraciones que se han dejado sin efecto son beneficios fiscales que se habían aprobado a favor de las categorías de grupos locales y de organizaciones sociales:

Gráfico 3

#### Exoneraciones fiscales derogadas según categoría de beneficiario

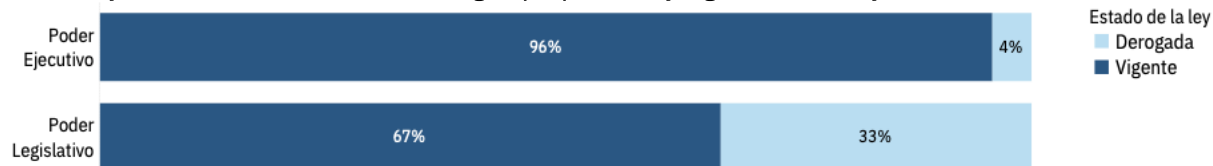


Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación, 2024.

Las zonas francas son el cuarto beneficiario más afectado por la derogatoria de exoneraciones, pero en los 3 primeros lugares se encuentran organizaciones de interés social, así como poblaciones locales y municipalidades. No se cuenta con información acerca de si la exoneración derogada fue posteriormente reformulada en alguna otra ley. En cuanto a las leyes en las cuales se encuentran esas exoneraciones derogadas, se trata de normas que habían sido propuestas por el Poder Legislativo. En síntesis, no se puede afirmar que la Asamblea Legislativa derogue principalmente las leyes con exoneraciones propuestas por el Poder Ejecutivo:

Gráfico 4

Porcentaje de exoneraciones fiscales según proponente y vigencia de la ley



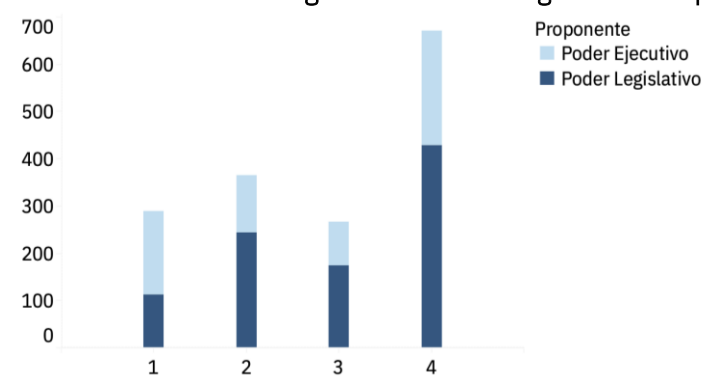
Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación, 2024.

### Existe concentración de exoneraciones en el último año de las legislaturas

La base de datos de exoneraciones registra las legislaturas en las que se han aprobado los beneficios fiscales. En ese sentido, precisando que para el actual periodo constitucional 2022-2026 aún no han transcurrido la tercera y cuarta legislatura, se identificó que existe una concentración de exoneraciones aprobadas en la cuarta legislatura de los periodos de gobierno. No existen diferencias sustanciales entre legislaturas con respecto a la entidad proponente, pues la distribución es similar en cada legislatura. Pero sí existe un incremento importante cuando se observa con detalle que, al llegar el cuarto año de gobierno, existe alta aprobación de exoneraciones.

Gráfico 5

Exoneraciones fiscales según el número de legislatura de aprobación y proponente

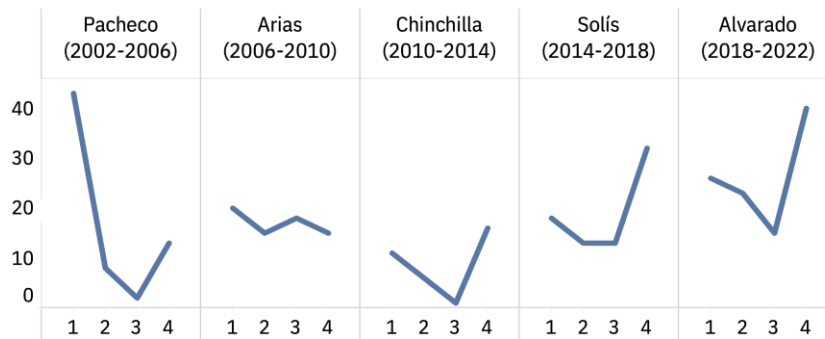


Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de Nación.

Al observar esta práctica en los últimos periodos de gobierno, fue posible identificar que ha ocurrido desde el año 2010. Los últimos 3 periodos constitucionales han tenido como coincidencia que siempre se aprueban más exoneraciones en la cuarta legislatura.

## Gráfico 6

Exoneraciones fiscales según el periodo de gobierno y la legislatura de aprobación



Nota: No se incluye el periodo de 2022-2026 debido a que aún no ha transcurrido la legislatura de interés que fue comparada en el gráfico.

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

Múltiples razones podrían explicar esta situación, como la posibilidad de que la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo vean la oportunidad en el último año de gobierno para aprobar los proyectos de ley con exoneraciones que fueron introducidos al inicio del periodo constitucional. Un detalle importante que también coincide en los últimos 3 ciclos de gobierno es que en todos ellos existió un descenso en la cantidad de exoneraciones aprobadas durante los primeros 3 años; y, posteriormente, se incrementa para coincidir también con el último y cuarto año.

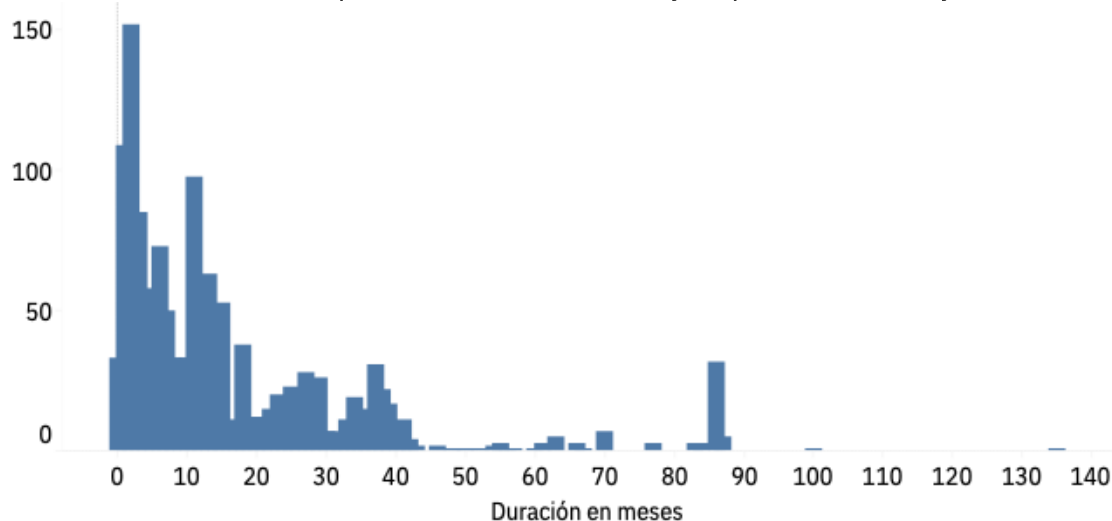
### La aprobación legislativa de una exoneración fiscal tarda en promedio 22 meses

En el estudio de las duraciones, fue posible incluir la cantidad de meses que transcurre entre la presentación de la iniciativa y la efectiva promulgación de la ley en la que se aprobó la exoneración.

Los tres principales valores en el siguiente gráfico muestran que existen 152 exoneraciones aprobadas con una duración en el proceso legislativo de 2 meses, 98 exoneraciones con una duración de 11 meses y 32 exoneraciones con 86 meses.

Gráfico 7

Duración en meses entre la presentación de la iniciativa y la aprobación de la ley



Nota: No se incluyen en este análisis las exoneraciones derogadas.

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

El valor promedio de duración para las exoneraciones registradas en la base es de 22 meses. Con respecto al valor máximo de duración, existe en la base un beneficio fiscal otorgado por medio de la Ley de hidrocarburos, cuya tramitación tardó 136 meses. Es importante tomar en consideración la posibilidad de contrastar estos datos con la duración promedio de las leyes en el país, a fin de identificar si el tiempo que tarda el proceso legislativo asociado a un beneficio fiscal es inferior o superior a los proyectos de ley de otras materias.

## Conclusiones y agenda de investigación a futuro

En resumen, la actualización de la base de datos y la inclusión de nuevas variables permiten ahora conocer con mayor detalle algunas de las implicaciones legislativas en esta materia. Específicamente, el proceso de depuración de la base de datos para identificar aquellas exoneraciones que se encuentran derogadas facilita un insumo más preciso para los estudios en materia de tributos en el país, así como para los procesos de toma de decisiones.

Aunque las unidades de análisis que se corresponden con exoneraciones derogadas ya no están vigentes, sí es particular el análisis y la caracterización de esas que fueron derogadas. Es decir, ¿por qué motivo existe un grupo específico de exoneraciones con determinados beneficiarios que han dejado de tener tales incentivos fiscales?

La técnica legislativa que se ha señalado en anteriores ocasiones, con respecto a la ausencia de criterios para la aprobación de exoneraciones y la ausencia de mecanismos de control y vigencia, podría también apuntarse ahora con la omisión de cuáles son los factores elementos sobre los que se han dispuesto las derogatorias de estos beneficios fiscales.

En el periodo bajo análisis destaca que la producción de exoneraciones se concentró en un alto impacto a sectores productivos específicos, como es el caso de las micro y pequeñas empresas, así como de la modalidad de vivienda productiva. El segundo aspecto de interés se trata de la exoneración al OIJ para atender la coyuntura específica de inseguridad ciudadana; y, por último, se puede mencionar el caso del acuerdo comercial aprobado entre Costa Rica y Ecuador para liberar los tributos arancelarios.

A futuro corresponderá analizar si la última legislatura del actual periodo constitucional se sumará también al patrón que ha desarrollado la Asamblea Legislativa con respecto a un incremento de exoneraciones en esa última fracción del cuatrienio.

## **Referencias**

Hackney, P.T. (2013). What We Talk About When We Talk About Tax Exemption. Journal Articles, (37). [https://digitalcommons.law.lsu.edu/faculty\\_scholarship/37](https://digitalcommons.law.lsu.edu/faculty_scholarship/37)

Lerch, S. (2024). Impacts of Tax Exemptions: An Overview. Washington State Institute for Public Policy. [https://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/858/Wsipp\\_Impacts-of-Tax-Exemptions-An-Overview\\_Full-Report.pdf](https://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/858/Wsipp_Impacts-of-Tax-Exemptions-An-Overview_Full-Report.pdf)