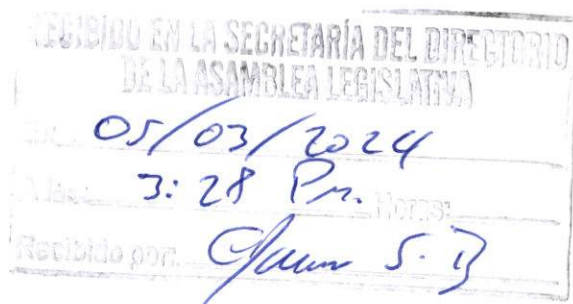


ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Nº 24206

PROYECTO DE LEY

LEY PARA AMPLIAR EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA AVANCEMOS
MEDIANTE LA REINTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS RENTAS
PASIVAS EXTRATERRITORIALES.



DIPUTADO JONATHAN ACUÑA SOTO Y
DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA FRACCIÓN
DEL FRENTE AMPLIO

ASAMBLEA LEGISLATIVA
SECRETARIA DEL DIRECTORIO

ESTA COMUNICACIÓN FUE CONOCIDA. EL PRESIDENTE(A)
ORDENÓ PASARLA A ESTUDIO E INFORME DE LA COMISIÓN.

DE: _____

FECHA: _____

FIRMA: _____

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA AMPLIAR EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA AVANCEMOS
MEDIANTE LA REINTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS RENTAS
PASIVAS EXTRATERRITORIALES.**Expediente N^o 24206

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El Programa Avancemos, es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigidas a estudiantes de escasos recursos que debido a su condición socioeconómica requieren de apoyo por parte del Estado para poder permanecer en un centro educativo y obtener los útiles que se requieren. Estas becas actualmente oscilan entre “¢18.000 y ¢40.000 al mes, dependiendo del grado académico que curse el alumno”¹ y dadas la carencia de recursos suficiente solo es otorgada a solo aproximadamente la mitad de alumnos que se encuentran en condición de pobreza.

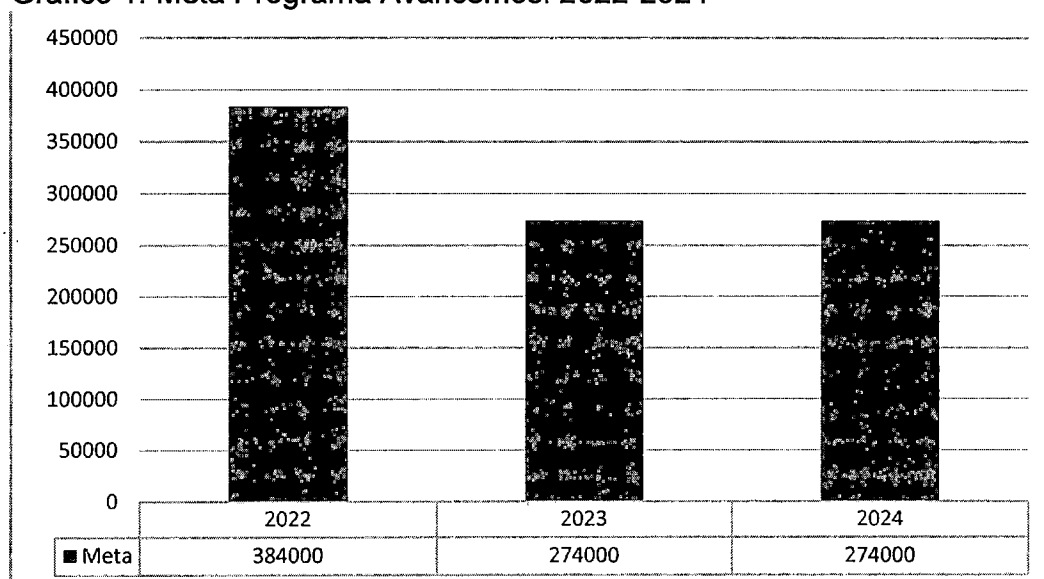
Desde 2019 se identificó la necesidad de incrementar “entre 0,5% y 1% del PIB los recursos asignados a la atención de necesidades básicas para cubrir, en ese momento, a unos 50.000 hogares pobres que no recibían transferencias de ningún tipo por parte de las instituciones del Estado”², según indicó Juan Luis Bermúdez, expresidente del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y exministro de Desarrollo Social. A pesar de lo anterior, la administración actual, por el contrario, ha disminuido los recursos dirigidos a inversión social y específicamente al Programa Avancemos, afectando a miles de estudiantes que requieren estos recursos. Esta reducción se observa en el gráfico 1, considerando en primer lugar, la meta que se establece por parte de la institución.

¹ Martínez, V. (22 de febrero de 2024). Mitad de alumnos pobres quedan excluidos de becas “Avancemos”. La Nación. <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/becas-avancemos-dejan-por-fuera-a-mitad-de/BFRBFVS7D5FWNBL5TVGZZ4NIGU/story/>

² Idem.

Se visualiza que en el 2022 la meta fue de 384.000 becas, esta cifra se reduce a 274.000 para 2023 y se mantiene en la misma cantidad para 2024, esto demuestra un recorte de 110.000 becas entre 2022 con respecto a los dos años siguientes.

Gráfico 1. Meta Programa Avancemos. 2022-2024



Nota. La meta de 2022 la indicó la Presidenta Ejecutiva del IMAS Yorleny León en Acta N.º 6, 11 de octubre de 2022 de la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia. Las metas de 2023 y 2024 se obtienen del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026.

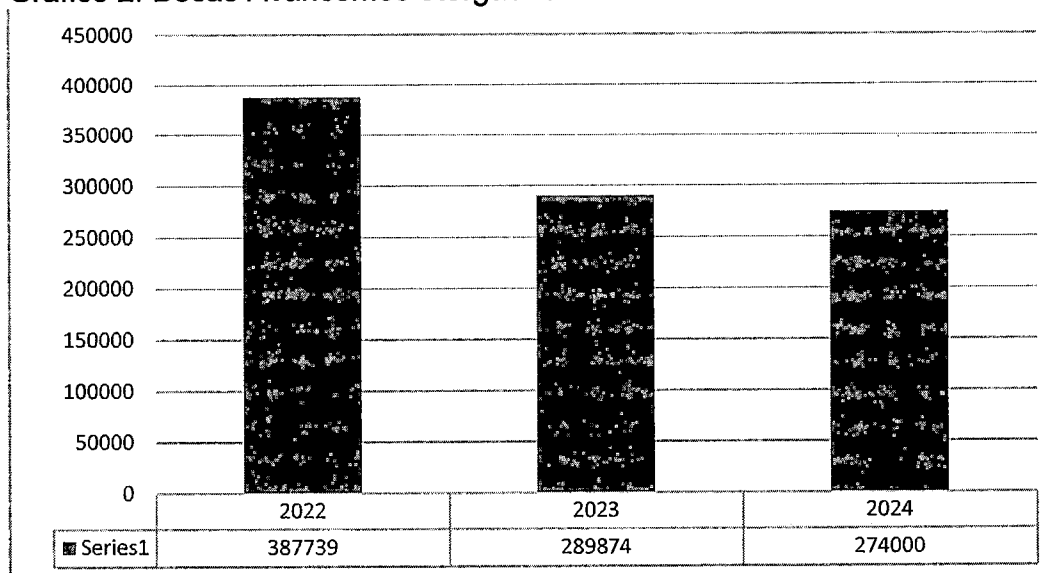
Por su parte, en el gráfico 2, se muestran las becas otorgadas, lo cual evidencia nuevamente, la disminución ocurrida. Para 2022, las becas otorgadas fueron de 387.739, para 2023 fue de 289.874, lo que refleja una disminución de 97.865 becas³.

Para 2024, como se indicó con anterioridad la meta es de 274.000, debido a que el año se encuentra en curso, no es posible señalar aún las becas otorgadas y de esta forma revisar si existe una reducción o incremento con respecto al año anterior. No obstante, para el 2023 el IMAS contó con un presupuesto de ¢85.373 millones,

³ Dato de 2022 en "Informe sobre la ejecución del Programa Avancemos, tanto en Primaria como Secundaria, de los últimos cuatro años" ACUERDO N.º 27-02-2023 de JD del IMAS. Dato de 2023 dado por el IMAS al periodista Josué Vargas de Repretel.

mientras que para 2024 el presupuesto disponible es de ¢76.272 millones⁴. Lo anterior, dificulta el escenario para un aumento en la cantidad de becas otorgadas en comparación al año 2023.

Gráfico 2. Becas Avancemos otorgadas. 2022-2024



Nota. Dato de 2022 se indica en el "Informe sobre la ejecución del Programa Avancemos, tanto en Primaria como Secundaria, de los últimos cuatro años" ACUERDO N° 27-02-2023 de JD del IMAS. Dato de 2023 fue indicado por el IMAS ante consultas del periodista Josué Vargas.

La afectación al Programa Avancemos, producto de los recortes presupuestarios, fue reconocido por la Presidenta Ejecutiva del IMAS. Esto consta en el Acta de la Sesión Ordinaria N°. 5 de la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia, del 12 de setiembre de 2023:

"Diputado Jonathan Acuña Soto:

Gracias, presidente. Sí, a mí me quedaba una consulta más. Visto lo que ya está ocurriendo para este año 2023, que me parece gravísimo. Tengo una consulta sobre qué va a ocurrir en el año 2024. Acaba de hacer un chequeo, pero quiero confirmar respecto a los recursos que se incorporan en el título que corresponde al MEP para las becas Avancemos. Y observo—ustedes me

⁴ El dato presentado por la Presidenta Ejecutiva del IMAS en Sesión Ordinaria N°. 5 de la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia, del 12 de setiembre de 2023 fue de ¢74.272 millones, pero posteriormente la Asamblea Legislativa adicionó ¢2.000 millones en el proceso de tramitación del Presupuesto Ordinario 2024.

corrían si no es así—, que para este año 2023 en lo que es Ministerio de Educación, nada más vienen setenta y seis mil ochocientos dieciséis millones. Y que para el año 2024, según estoy viendo en el presupuesto que tenemos en discusión en Hacendarios, vienen sólo setenta y tres mil doscientos cuatro. Aquí estoy excluyendo la parte de recursos para lo administrativo, que les están pasando exactamente lo mismo. ¿Eso es así? ¿Viene menos plata aún para el año 2024?

Señora Yorleni León Marchena:

Efectivamente, hemos hecho los ejercicios a nivel de la institución y para el próximo año hay una disminución de doce mil millones de colones. **Esto significa menos becas de las que hoy estamos otorgando en el 2023.**

La Ley N° 9617, Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa Avancemos, indica lo siguiente:

“Las transferencias monetarias condicionadas (TMC), como política social, deben promover la permanencia en el sistema educativo, cuyo propósito se encuentra orientado a reducir la exclusión y el bajo logro escolar, así como prevenir el trabajo infantil, especialmente entre las poblaciones más vulnerables y excluidas.

Estas transferencias **deben estar sujetas a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, eficiencia y la igualdad⁵ en el trato de las personas beneficiarias, favoreciendo el acceso y la equidad en la educación⁶.**

En la ley, se establece de forma clara el financiamiento del programa, señalando lo que sigue⁷:

⁵ El subrayado no es del original.

⁶ Ley 9617 de 2019. (2019, 8 de enero). Asamblea Legislativa. Diario Oficial No 5. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87978&nValor3=0&strTipM=TC

⁷ Idem

- i. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), que destinará un porcentaje no menor al ocho por ciento (8%) de su presupuesto.
- ii. Los recursos económicos provenientes de programas de responsabilidad social empresarial, así como de organizaciones privadas nacionales o extranjeras de cualquier naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en el fortalecimiento de este Programa.
- iii. Los recursos, las transferencias, los aportes, los legados, los convenios y las donaciones provenientes de instituciones del sector público, nacionales o internacionales, para el fortalecimiento de este Programa y que le sean asignados mediante convenio, directriz presidencial, decreto o ley de la República para fortalecer este Programa.
- iv. Las partidas que se le asignen en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Para tal efecto, los Poderes del Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades, los bancos estatales y las empresas públicas quedan autorizados para que efectúen donaciones, mediante su inclusión en los respectivos presupuestos, para que su aprobación quede sujeta a la Asamblea Legislativa o a la Contraloría General de la República, según corresponda.

Anterior a la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, existía un destino específico para Fodesaf que provenía del impuesto sobre las ventas, el cual fue derogado. Debido a esto, en la misma Ley 9635, se estableció que el Ministerio de Hacienda y el Poder Ejecutivo debían asignar a Fodesaf un monto no menor al asignado en el presupuesto del 2019, el cual fue de ¢255.583.000.000 millones. Ahora bien, para 2024 se incumplió esta obligación legal, dado que se asignaron solo ¢193.452.212.645 millones, es decir, ¢62.130.787.355 millones menos. Por ende, es posible indicar, que considerando el 8% que debe destinar Fodesaf al Programa Avancemos, este incumplimiento del Poder Ejecutivo provoca que no se están otorgando para el año en curso aproximadamente ¢4.970.462.988 millones.

El gobierno ha optado por una política fiscal contractiva, sin equilibrio en lo que corresponde a la protección de la inversión social. Esto ha llevado a una austeridad que ya muestra sus efectos negativos sobre las personas con menos ingresos, como los beneficiarios de las becas Avancemos. La literatura permite revelar, además, otras consecuencias que tiene la austeridad sobre la política y la economía; la seguridad; la distribución del ingreso y la pobreza.

En primer lugar, a nivel político y económico, un estudio de investigadores de la Universidad de Bonn, Alemania, encontraron evidencia sobre cómo las reducciones del gasto público afectan los resultados electorales, llevando a la elección de partidos extremistas, pero impactando también el PIB, el empleo, entre otras variables. Duque, Klein y Pessoa (2023) anotan:

“Utilizando un novedoso conjunto de datos regionales sobre los resultados electorales de varios países europeos, encontramos que las consolidaciones fiscales conducen a un aumento significativo en la proporción de votos de los partidos extremos, aumentan la fragmentación y reducen la participación electoral.

Una reducción del gasto público regional del 1% provoca un aumento del porcentaje de votos de los partidos extremos de alrededor de 3 puntos porcentuales. Destacamos la estrecha relación entre la evolución económica y el apoyo de los votantes a los partidos extremos al mostrar que la austeridad induce graves costos económicos al reducir el PIB, el empleo y la participación laboral. Es importante destacar que mostramos que las recesiones que aplican medidas de austeridad amplifican significativamente los costos políticos de las crisis económicas en comparación con las recesiones sin medidas de austeridad”⁸.

En segundo lugar, también es posible encontrar evidencia del vínculo entre la educación y la criminalidad. Jaitman (2015) indica que “la educación aumenta las

⁸ Duque et al (2023). The Political Costs of Austerity. University of Bonn. <https://ssrn.com/abstract=4160971> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4160971>

oportunidades de acceder a trabajos legales e incrementa sus salarios, lo cual reduce el atractivo financiero de las actividades delictivas”⁹.

Más allá de las evidencias teóricas, otros estudios han aplicado técnicas econométricas para revisar esa causalidad, obteniendo resultados similares, Jaitman (2015)¹⁰ menciona cuatro en específico:

- i. Lochner y Moretti, (2004) utiliza los cambios en las leyes de asistencia escolar obligatoria por estado en el tiempo en EEUU (cambios que se cree no fueron producidos por aumentos en el crimen) y encuentra que la mayor educación reduce la tasa de criminalidad: un año extra de asistencia a la escuela secundaria reduce significativamente la probabilidad de arresto y encarcelamiento. Además, un incremento de 1 por ciento en la tasa de graduación de la escuela secundaria en los hombres conduce a un ahorro de US\$1.400 millones por año por gastos no incurridos relacionados a los costos sociales de la delincuencia.
- ii. Resultados similares se obtuvieron estudiando cambios en las leyes de asistencia obligatoria a la escuela en el Reino Unido (Machin, Marie y Vujic, 2012).
- iii. Sin embargo, no solo parece relevante el mayor nivel de educación, sino también la calidad de educación que se recibe. Deming (2011) estima el impacto de ir a diferentes tipos de escuela (asignadas por una lotería) en el crimen en el distrito escolar de Charlotte-Mecklenburg (EEUU). Siete años después del sorteo, los beneficiados asignados a las mejores escuelas fueron arrestados en menor frecuencia y por menos días. El efecto es mayor en los jóvenes de mayor riesgo, que cometieron un 50 por ciento menos crímenes en comparación con aquellos no beneficiados por la lotería.

⁹ Jaitman, L. (2015). ¿Qué tan claro es el vínculo entre educación y crimen? BID. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/que-tan-claro-es-el-vinculo-entre-educacion-y-crimen/>

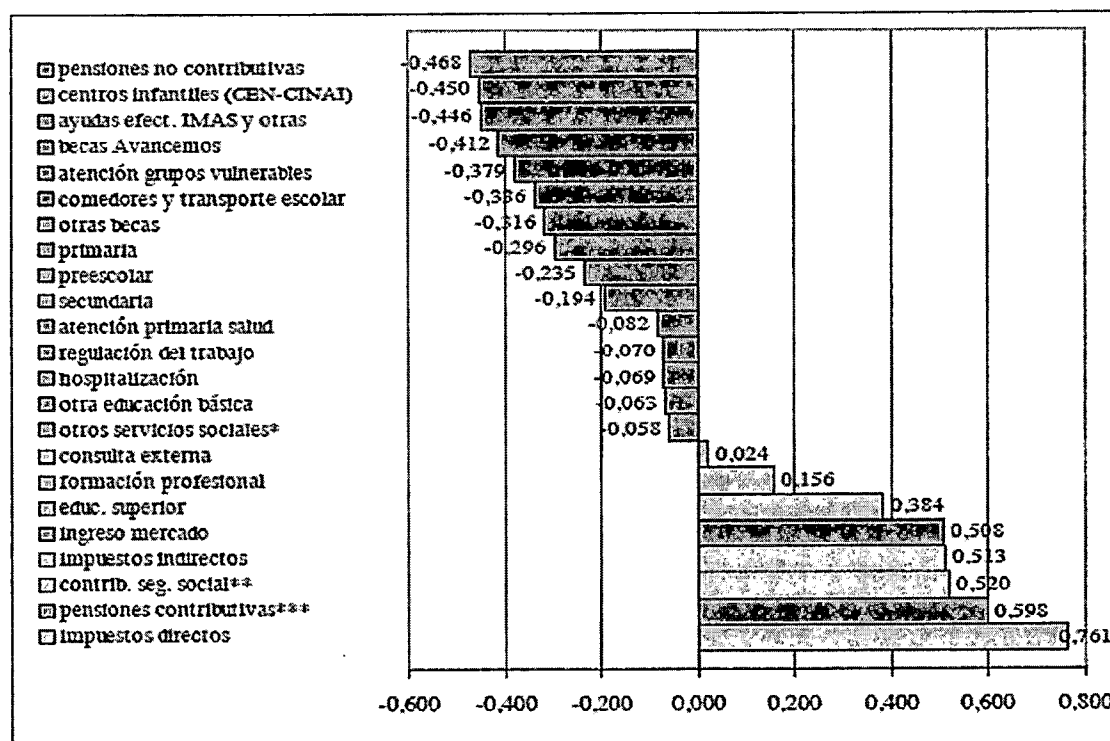
¹⁰ Idem

La escuela también puede producir un efecto de incapacitación. Es decir, al mantener a la juventud fuera de la calle y ocupada durante el día, la asistencia escolar puede tener efectos sobre la participación criminal. Jacob y Lefgren (2003) encuentran evidencia en este sentido para crímenes contra la propiedad comparando días de asistencia escolar con la tasa de criminalidad cuando la escuela no abre sus puertas (por capacitación de maestros, vacaciones o feriados).

Los datos anteriores resultan de gran importancia considerando la coyuntura de inseguridad que enfrenta actualmente el país. La austeridad, en el caso de la educación, no tiene solo un efecto focalizado, sino, que a mediano y largo plazo afecta a toda la sociedad.

En tercer lugar, el gasto social puede ser en algunos casos más progresivos que en otros, sin embargo, en el caso que nos compete en este proyecto de ley, un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas (IICE), demuestra que una serie de programas sociales existentes en el país son altamente progresivos, entre ellos las becas Avancemos. En el gráfico 3, se observa lo anteriormente descrito.

Gráfico 3. Costa Rica: coeficientes de concentración por programa y de los impuestos, contribuciones a la seguridad social e ingreso de mercado, corrida básica 2010.



* Incluye Bono Familiar de Vivienda, acueductos rurales, servicios municipales y servicios culturales y recreativos.

** Incluye pensiones, salud y otros.

*** Aunque en la corrida básica forman parte del ingreso de mercado, se incluye aquí con fines ilustrativos.

Nota. Sauma y Trejos (2014, p. 86)¹¹.

El estudio indica que el gasto público social, en este caso las transferencias monetarias y en especie, se valora progresivo en términos absolutos si su valor per cápita es menor cuando aumente el ingreso per cápita, por ende, los coeficientes de concentración son negativos. Las reflexiones finales concluyen que:

“La mayor parte de los programas sociales son progresivos, y algunos de ellos muy progresivos -especialmente los de transferencias monetarias, que son altamente focalizados-, lo cual resulta en reducciones en la pobreza y la desigualdad tanto cuando se compara la situación del ingreso disponible respecto al ingreso de mercado, como al comparar los demás conceptos de ingreso respecto al de mercado”.

¹¹ Sauma, P y Trejos, J. (2014). Impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso y la pobreza en Costa Rica. IICE. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/17259/16960>

El análisis anterior, evidencia que la austeridad que está implementando la actual administración, puede tener graves consecuencias en distintos ámbitos, afectando a la sociedad a nivel general, pero sobre todo a aquellos con menos recursos.

Por último, con el fin de buscar ingresos alternativos para el gobierno que permitan continuar con el financiamiento de los programas sociales, mediante este proyecto se retoma la discusión sobre la tributación de las rentas pasivas extraterritoriales.

Meses atrás, por mayoría, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 10.381. Mediante esta nueva legislación, se eliminó la tributación generalizada sobre las rentas pasivas extraterritoriales. Estas son rentas obtenidas por empresas domiciliadas en Costa Rica, por invertir en el extranjero recursos que son capitales costarricenses. **Siendo así que estas son rentas obtenidas por grandes empresas, con capacidades financieras altas y con niveles de sofisticación tales que les permiten realizar este tipo de operaciones.**

Antes de la aprobación de la Ley 10.381, estas rentas pasivas extraterritoriales se encontraban gravadas de manera generalizada. Siendo lo anterior confirmado incluso por la Sala Constitucional, cuando en el Voto 2022-023955, indicó lo siguiente:

“Es evidente, entonces, que si la empresa accionante es una empresa domiciliada en Costa Rica, su fuente productora de renta es costarricense y el capital invertido en el extranjero es costarricense, los rendimientos obtenidos forman parte de los ingresos gravables de la empresa en Costa Rica, pues existe una vinculación económica entre los ingresos producidos en el extranjero y la fuente productora de empresa domiciliada en Costa Rica [...]”.

Tras la aprobación de la Ley 10.381 este gravamen fue eliminado, siendo limitado a “rentas pasivas de fuente extranjera que provengan de bienes situados o derechos utilizados económicamente fuera del territorio nacional, en tanto y únicamente sean obtenidos por una entidad integrante de un grupo multinacional y que, además, sea

considerada como una entidad no calificada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 bis" de la Ley 7092 (entidades sin adecuada sustancia económica).

Dada la discusión que se sostuvo en el marco del proyecto de ley 23.581 (proyecto del cuál surge la Ley 10.381 que eliminó el impuesto generalizado sobre las rentas pasivas extraterritoriales), incluso el Presidente de la República vetó la iniciativa indicando por las siguientes razones:

"a) Limitar el gravamen y restringir el impuesto sobre las utilidades a los ingresos o beneficios generados exclusivamente en el territorio nacional es un retroceso legislativo que debilita el sistema tributario nacional, que no considera la realidad económica actual, basada en una apertura transaccional internacional donde se mueven los capitales, bienes y servicios de forma irrestricta.

b) Limitar el gravamen y restringir el impuesto sobre las utilidades a los ingresos o beneficios generados exclusivamente en el territorio nacional fomentará las planificaciones fiscales agresivas y estrategias de evasión fiscal, orientadas a trasladar el patrimonio en otras jurisdicciones con mejores condiciones fiscales.

c) Limitar el gravamen y restringir el impuesto sobre las utilidades a los ingresos o beneficios generados exclusivamente en el territorio nacional solo beneficiará a los contribuyentes con mayor capacidad económica, lo que traería mayor regresividad al sistema impositivo nacional.

d) Limitar el gravamen y restringir el impuesto sobre las utilidades a los ingresos o beneficios generados exclusivamente en el territorio nacional debilita las facultades de la Administración Tributaria e incentiva la evasión fiscal, que este Gobierno ha procurado combatir.

e) Limitar el gravamen y restringir el impuesto sobre las utilidades a los ingresos o beneficios generados exclusivamente en el territorio nacional

propicia una potencial reducción de ingresos al Estado, lo que perjudica de forma importante las finanzas del Gobierno.

[...]"

La Fracción del Frente Amplio coincidió con las razones expuestas por el Poder Ejecutivo, y en su momento emitió un voto en favor de acoger el veto parcial, por razones de oportunidad y conveniencias emitido por el Presidente de la República. Pero finalmente una mayoría suficiente de Diputadas y Diputados de otras fracciones decidió resellar la iniciativa de ley, llevando así a la definitiva aprobación de la citada Ley 10.381.

Este proyecto pretende, por ende, cobrar nuevamente el impuesto sobre la renta sobre esos recursos de rentas pasivas extraterritoriales que hasta hace pocos meses estuvieron gravados, para que estos puedan financiar programas sociales que son primordiales para el desarrollo del país, como el Programa Avancemos.

Resaltamos que la propuesta toma en consideración la redacción propuesta en el veto parcial formulado por el Poder Ejecutivo, para efectos de incorporar la tributación sobre las rentas pasivas extraterritoriales. No obstante, sería posible introducir otras formulaciones semejantes, pero con el mismo objetivo, como por ejemplo las que fueron conocidas durante la tramitación del proyecto 23.581.

En resumen, dada la evidente necesidad de proteger la inversión social, y en específico la inversión del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, denominado Avancemos, proponemos que las rentas pasivas extraterritoriales que estuvieron gravadas hasta hace pocos meses vuelvan a quedar gravadas y que los recursos generados se destinen a fortalecer el Programa Avancemos.

Por lo anterior se presenta el siguiente proyecto de ley a conocimiento de las señoras y señores diputados.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**LEY PARA AMPLIAR EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA AVANCEMOS
MEDIANTE LA REINTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS RENTAS
PASIVAS EXTRATERRITORIALES.**

ARTÍCULO 1- Para que se reforme el tercer párrafo del Artículo 1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092 del 21 de abril de 1988, para que diga lo siguiente:

“Artículo 1- Impuesto que comprende la ley, hecho generador y materia imponible.

[...]

Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por rentas, ingresos o beneficios procedentes de actividades lucrativas de fuente costarricense, la obtención de toda renta cuyo origen tenga una vinculación económica con el territorio nacional. Existirá vinculación económica con el territorio nacional cuando las rentas se originan de servicios prestados, bienes situados o capitales utilizados en el país, que se obtengan durante el periodo fiscal; asimismo, si de tales elementos se derivan otras rentas, en el territorio nacional o fuera de este, las mismas se entenderán vinculadas económicamente a la actividad lucrativa de fuente costarricense y, en consecuencia, resultará gravables con este impuesto.

[...]”

ARTÍCULO 2- Los recursos provenientes del impuesto sobre las rentas pasivas extraterritoriales que corresponde a lo dispuesto en párrafo tercero del Artículo 1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092, serán destinados al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para atender el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, denominado Avancemos, creado mediante Ley de Fortalecimiento

de las transferencias monetarias condicionadas del programa avancemos, Ley 9617.

La Dirección General de Presupuesto Nacional deberá certificar anualmente el cumplimiento de la presupuestación de los recursos indicados en el párrafo anterior. Dicha certificación deberá ser remitida a la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa a más tardar el 15 de febrero de cada año.

ARTÍCULO 3- Se adiciona un nuevo inciso al artículo 10 de la Ley de Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa avancemos, Ley 9617 del 2 de Octubre de 2018 y sus reformas, que se leerá como sigue:

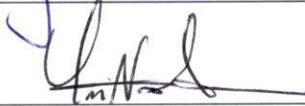
“Artículo 10- Financiamiento del Programa Avancemos

El Programa Avancemos será financiado por:

[...]

Inciso nuevo) Los recursos económicos provenientes de la recaudación del impuesto sobre la renta correspondiente a la tributación que recae sobre las rentas pasivas extraterritoriales según lo dispuesto en el párrafo tercero del Artículo 1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092

Rige a partir de su publicación

Juanther Acuña Soto	
Priscilla Vindas Salazar	
Rocco Alfaro Molina	
Ariel Robles Bt's	
Antonio Argueta	
	