



14 de septiembre de 2024
FCS-656-2024

Dr. Jaime Alonso Caravaca Morera
Director
Consejo Universitario

Asunto: Remisión de criterio sobre el proyecto de ley bajo el expediente 24.206

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Me permito informarle que la suscrita ha solicitado dictámenes a las unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales, en respuesta al oficio CU-1633-2024, fechado el 22 de agosto de 2024, respecto al proyecto: *“Ley para ampliar el financiamiento del programa Avancemos mediante la reintroducción del impuesto sobre las rentas pasivas extraterritoriales”* (expediente: 24.206).

Merece indicar que somos conscientes de que la discusión y aprobación de proyectos de ley como el que se presenta en esta ocasión son competencia de nuestra Universidad y atinentes al proceso formativo de la Facultad de Ciencias Sociales. Emitir un criterio sobre los fundamentos de la propuesta asociada al Expediente N.º 24.206 tiene resonancia sobre la misión y los objetivos que nuestra institución persigue, en consonancia con lo dispuesto por nuestra Constitución Política.

Reitero que el esfuerzo dedicado a la elaboración de dictámenes en los últimos años, así como su variedad temática y cantidad, motivó a la presente Decanatura a publicarlos en el sitio web de la Facultad (<https://www.fcs.ucr.ac.cr/>), con el fin de facilitar su acceso y difusión masiva. Estos documentos, además de responder a las consultas realizadas, representan una toma de posición institucional. Reflejan un esfuerzo colectivo que encarna la perspectiva académica en proyectos de política pública a nivel nacional, y destacan la diversidad de habilidades y conocimientos interdisciplinarios de la Facultad de Ciencias Sociales.

Con base en las coincidentes y profundas valoraciones realizadas por las personas especialistas consultadas, esta Decanatura **recomienda** la aprobación de este proyecto de Ley. Además, se reitera en la necesidad de tomar en cuenta las anotaciones subrayadas de los dictámenes. Retomo lo expresado por el politólogo y docente de la Escuela de Ciencias Políticas, M. Sc. Harold Villegas Román:





[...] A partir de este Artículo el Proyecto de Ley es coherente con la visión y la misión de la Universidad de Costa Rica debido a que el proyecto tiene como objetivo principal combatir la exclusión social y la pobreza generando oportunidades a nuestras niñas, niños y jóvenes de acceso a la educación estatal.

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Antropología, la Dra. Claudia Palma Campos, en el oficio EAT-471-2024 del 2 de septiembre de 2024. Este dictamen fue elaborado por la docente, Dra. Keilyn Rodríguez Sánchez.

“Después de revisar detenidamente el proyecto de ley para ampliar el financiamiento del Programa Avancemos mediante la reintroducción del impuesto sobre las rentas pasivas extraterritoriales, se concluye que el documento está muy bien sustentado y documentado y que si se justifica la necesidad de proveer de recursos a este programa social de contención socioeconómica para la niñez costarricense y migrante radicada en el país. Se explica a continuación algunos de los aspectos centrales del apoyo a la iniciativa.

Sobre la necesidad de fondos para el Programa Avancemos

En primer lugar, es importante no dejar de lado el papel central del Estado en la provisión de las condiciones básicas como la salud, educación y crianza afectiva para una población vulnerable como lo es la niñez y población adolescente.

Entre los criterios que se establecen en el documento para consolidar las becas de ayuda socioeconómica a familias vulnerables para que sus hijos e hijas puedan estudiar, está: la disminución anual de fondos asignados para este fondo, lo cual ha limitado de manera alarmante la cobertura; otro aspecto es la existencia del criterio de que FODESAF debe dedicar el 8% de su presupuesto a este fondo, lo cual no ha sucedido por falta de recursos y por último se señala la relación entre la educación formal de calidad y la criminalidad, lo cual resulta pertinente a nuestro país debido al incremento desmesurado de los índices de narcotráfico, femicidios y otros asesinatos.

Aunado a lo anterior y que no refiere el documento, están dos aspectos centrales e importantes para aprobar la ley referida: el primero, consiste en la disminución del trabajo infantil remunerado mediante el apoyo económico para que las personas menores de edad de familias de bajos recursos, puedan en lugar de apoyar a la economía familiar, acceder a procesos de educación formal. En segundo lugar, es importante resaltar la importancia de apoyar a la educación de maneras complementarias como sería mediante esta ley, ya que el mismo fondo para la educación establecido por ley no se cumple tal cual.



Esto último, nos compromete como Universidad a aportar a la educación de calidad y mantener la lucha sobre el presupuesto reglado para la educación costarricense. Por lo tanto, esta ley es armoniosa con las luchas y metas de la Universidad de Costa Rica y resulta coherente su aprobación.

Sobre los criterios para el planteamiento de la reintroducción del impuesto sobre las rentas

Como se indicó en el documento del proyecto de ley, el presidente de la República de Costa Rica vetó el impuesto sobre las rentas pasivas extraterritoriales y la Asamblea Legislativa reselló el veto, favoreciendo un sector de la sociedad costarricense que no está en riesgo, los empresarios exportadores que no tributan por sus ganancias fuera de Costa Rica.

Ahora bien, los productos exportados son producidos en Costa Rica; con recursos nacionales, por lo que, se justifica el impuesto sobre su venta.

Por último y de gran importancia, la ley debe garantizar y obligar al Estado a destinar los dineros recolectados mediante este impuesto al Programa Avancemos, y que este fondo no se desvíe con fines políticos ni similares."

Criterio suscrito por la Dra. Tania Rodríguez Echavarría, directora de la Escuela de Ciencias Políticas mediante el oficio ECP-1165-2024 fechado el 2 de septiembre de 2024. Este dictamen fue elaborado por el docente de esta unidad académica, el M. Sc. Harold Villegas Román.

"[...]

1. Sobre el proyecto de Ley

En el momento de emitir esta respuesta el Expediente no cuenta con una Comisión asignada ni Informes de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

Proponente: *Diputado Jonathan Acuña y varias y varios señores diputados del partido Frente Amplio.*

Objetivo del proyecto:

Este proyecto pretende 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.



En resumen, dada la evidente necesidad de proteger la inversión social, y en específico la inversión del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, denominado Avancemos, se propone 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.

2. Justificación (tomado del Proyecto 24.206)

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 los 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.

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.

Para 2022, las becas otorgadas fueron de 387.739, para 2023 fue de 289.874, lo que refleja una disminución de 97.865 becas³.

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.

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.



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, 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.

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 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.**”*

3. Criterios recibidos

-No existen al momento de este análisis.

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.



4. Análisis

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 igualdad**⁵ en el trato de las personas beneficiarias, favoreciendo el acceso y la equidad en la educación”⁶.*

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

- 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.*

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



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.

*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.

[...]”

En este contexto, 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.



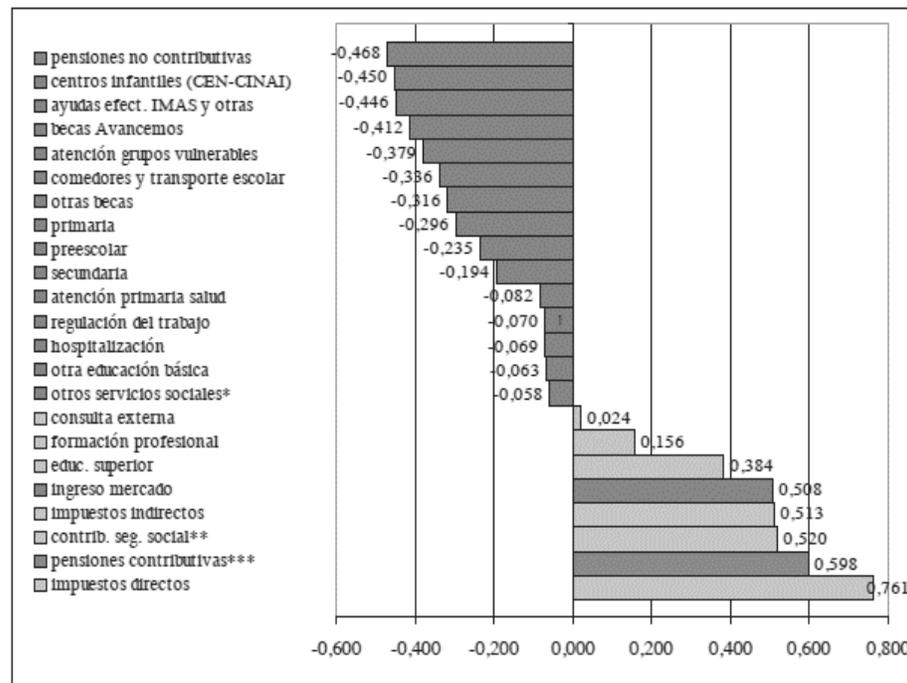
4.1. La progresividad del gasto social

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.

Nota. Sauma y Trejos (2014, p. 86)⁸.



* 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.

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:

⁸ 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>



“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”.

4.2. Análisis a la luz del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica

El Artículo 3 del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica establece lo siguiente:

ARTÍCULO 3.- La Universidad de Costa Rica debe contribuir con las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, mediante una política dirigida a la consecución de una justicia social, de equidad, del desarrollo integral, de la libertad plena y de la total independencia de nuestro pueblo”.⁹

*A partir de este Artículo **el Proyecto de Ley es coherente con la visión y la misión de la Universidad de Costa Rica debido a que el proyecto tiene como objetivo principal combatir la exclusión social y la pobreza generando oportunidades a nuestras niñas, niños y jóvenes de acceso a la educación estatal.***

4.3. Análisis a la luz de la Constitución Política de Costa Rica

La Constitución Política de Costa Rica establece el derecho a la educación como un derecho fundamental principalmente para nuestras niñas, niños y jóvenes.

“ARTÍCULO 77.- La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la pre-escolar hasta la universitaria.

ARTÍCULO 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.

(...)”

Este proyecto de Ley es coherente con lo establecido en la Constitución Política del país.

5. Conclusiones

Se recomienda aprobar el proyecto en estudio por las siguientes razones:

- 1. El proyecto de Ley 24.206 es coherente con el derecho a la educación de las niñas, niños y jóvenes de la sociedad costarricense, y su acceso efectivo.*

⁹ Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica. Artículo 3.



2. *El proyecto además establece una fuente de financiamiento progresiva como es la tributación sobre las rentas pasivas extraterritoriales, que lamentablemente las y los señores diputados eliminaron a través de la Ley 10.381. Revertir esa Ley contribuye a los principios de transparencias fiscal, equidad impositiva y justicia tributaria al evitar que grandes capitales salgan del país y no sean gravados como se recomienda para los sistemas tributarios modernos.*
3. *Los estudios más recientes sobre política social establecen que el gasto público social en transferencias monetarias condicionadas como el programa Avancemos es un gasto progresivo que combate la exclusión educativa y por tanto la pobreza y la desigualdad.*

*Finalmente, creemos que el programa Avancemos es fundamental para garantizar el derecho constitucional y humano a la educación. Por tanto, si no hay acuerdo sobre la fuente de financiamiento que propone este proyecto, hay que lograr un acuerdo sobre otras fuentes que garantice el financiamiento y presupuesto necesario para el programa Avancemos. En síntesis, estoy **de acuerdo** con el proyecto 24.206 y recomiendo su aprobación.”*

Atentamente,

UCR | Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario
Archivo