ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, IMAS, LEY N.° 4760, DE 30 DE ABRIL DE 1971

EXPEDIENTE N.º 21.668

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

08 de marzo de 2022

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

CUARTA LEGISLATURA

(DEL 01 MAYO DE 2021 AL 30 DE ABRIL DE 2022)

AREA LEGISLATIVA VII

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

Las suscritas diputadas y diputados, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos, encargada del análisis del Proyecto de ley "**MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, IMAS, LEY N.° 4760, DE 30 DE ABRIL DE 1971**", expediente legislativo N°21.668; iniciativa de la diputada Franggi Nicolás Solano y publicado en la Gaceta N°214, de fecha 11 de noviembre de 2019, rendimos el presente DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA una vez estudiado el texto de la iniciativa, las respuestas a las consultas institucionales realizadas y el respectivo informe jurídico económico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, y en virtud de las siguientes consideraciones:

1. OBJETO Y RESUMEN DEL PROYECTO:

El fin de la presente iniciativa es modificar el artículo 31 de la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ley N.° 4760, de 30 de abril de 1971, para incluir una exoneración adicional a favor del IMAS, relacionada con el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), con el propósito de restituir la situación en que se encontraba esa institución con respecto a ese tributo, antes de la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635.

La situación anterior en que se encontraba el IMAS era de no tributación, pero debido a la reciente creación del Impuesto al Valor Agregado, mediante la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, de 4 de diciembre de 2018, que vino a substituir el anterior Impuesto de Ventas, desapareció el beneficio que la ley expresamente le otorgaba. Producto de lo anterior, la institución quedo, en principio, privada del régimen excepcional que le acarreaba la norma contenida en el artículo 31 de la Ley de Creación de Instituto Mixto de Ayuda Social en su versión original, en cuanto a la adquisición de bienes y por el contrario se le amplió el espectro tributario a la adquisición de servicios.

Se entiende que corresponde al Poder Legislativo la facultad de determinar cuándo se extingue un tributo y si el que lo viene a substituir afecta o no a quien previamente se encontraba exento de la incidencia del impuesto. Por lo tanto, en el ánimo de restablecer el *status quo* previo y consideradas las razones supra señaladas, se considera completamente pertinente el impulsar el presente proyecto de ley para que el IMAS, que nunca tuvo que pagar el Impuesto de Ventas, tampoco tenga que hacerlo con el Impuesto al Valor Agregado.

Lo anterior es necesario en salvaguarda de los intereses institucionales, pues el nuevo impuesto no contempló la exención, y los criterios del Ministerio de Hacienda han resultado confusos en esta materia de exoneraciones, y podrían variar en el tiempo, en caso de no existir una norma legal clara al respecto.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY:

a) Este proyecto de ley fue presentado a la corriente legislativa el 24 de octubre de 2019, por la diputada Franggi Nicolás Solano. Publicado en el Diario Oficial la Gaceta número 214, del 11 de noviembre del 2019. Fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales y posteriormente trasladado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.

b) Ingresó al orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos el 26 de mayo de 2020.

c) Cuenta con el Informe Jurídico-Económico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-037-2020, con fecha 28 de abril de 2020.

c) Según el informe integrado Jurídico - Económico del Departamento Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, con fecha 20 de abril de 2020, es obligatorio consultarle al Instituto Mixto de Ayuda Social. Y de forma facultativa a las siguientes instituciones: Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.

d) En la sesión ordinaria número once, del 17 de agosto de 2021, se aprobó una moción de consulta para las siguientes instituciones:
Procuraduría General de la República.
Contraloría General de la República.
Ministerio de Hacienda.
Grupo Mutual.
Banco Hipotecario de la Vivienda.
Municipalidades de todo el país.
Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).
Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

3. CONSULTAS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES:

Del proceso de consulta de la iniciativa de ley en estudio, se recibieron las siguientes respuestas que se resumen a continuación:

INSTITUCIÓN	CRITERIO
Municipalidad de Tibás MT-SJ-113-2021 23 agosto 2021	El coordinador de Servicios Jurídicos de la Municipalidad finaliza el presente oficio indicando que siendo que la finalidad del IMAS es una de las más importantes, resulta necesario dotarla de los recursos suficientes y no en detrimento de los mismos. Con el pago de los tributos que tal institución destinaría al pago del IVA, se podrían atender a más personas y más familias, además tomando en consideración que la finalidad de la

	presente iniciativa es la restitución de la institución a los parámetros de funcionamiento bajo los cuales operó desde un inicio, considera acertado el enfoque y nuevo alcance jurídico con que este proyecto se pretende.
Municipalidad de Santa Ana Acuerdo 1217-2021 01 setiembre 2021	La Municipalidad de Santa Ana, transcribió el acuerdo adoptado por el Concejo Municipal en el que indicó se aprobó por unanimidad el criterio jurídico del asesor legal del Concejo Municipal. Este criterio indicaba que, la asesoría recomienda que, al no afectar ninguna normativa ni presupuesto municipal, se recomienda dar visto bueno a dicha reforma y así comunicarlo a la comisión respectiva de la asamblea legislativa para lo que corresponda.
Municipalidad de Belén Ref. 5311/2021 22 setiembre 2021	La secretaría del Concejo Municipal indicó en el apartado III “Conclusiones y Recomendaciones” que de acuerdo con el análisis hecho de la Dirección Jurídica, es un proyecto loable, que pretende restablecer el statuo quo previo, para que el IMAS, que nunca tuvo que pagar el impuesto de Ventas, tampoco tenga que hacerlo con el impuesto al Valor Agregado, por lo que si a bien lo tienen pueden apoyar el proyecto dictando el acuerdo municipal correspondiente. Se acordó por unanimidad apoyar el proyecto.
Municipalidad de Atenas MAT-GJ-932021-02 20 agosto 2021	La Gestión Jurídica de la Municipalidad de Atenas indicó: *El proyecto de Ley no afecta la autonomía, funcionalidad, hacienda o finanzas de la Municipalidad.*

Municipalidad de Atenas MAT-CM-00805-2021 30 Agosto del 2021	En el presente oficio se indica que: *"Se acuerda que, una vez revisados los criterios emitidos por las dependencias administrativas y las comisiones pertinentes, conviene comunicar a la Asamblea Legislativa que la posición del Concejo Municipal de Atenas respecto al proyecto de ley N.º 21.668: "Modificación del artículo 31 de la ley de creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, Ley 4760, de 30 de abril de 1971", es la siguiente: no tenemos objeción alguna al proyecto, pues no afecta la operación, autonomía, finanzas y capacidades de la municipalidad de Atenas. Aprobado 5 votos a favor en firme con dispensa de trámite de comisión".*
Municipalidad de Corredores MC-SCM-627 9 setiembre 2021	Por unanimidad el Concejo Municipal acuerda pronunciarse a favor de la aprobación del proyecto de ley, expediente 21.668.
Municipalidad de San José DSM-1135-2021 19 Octubre 2021	En el Por tanto del presente oficio se indica que: *"A la luz del criterio externado por la Dirección de Asuntos Jurídicos mediante oficio DAJ-2991-2021, plasmado en dictamen 050-CAJ-2021 de la Comisión de Asuntos Jurídicos, el Concejo Municipal de San José manifiesta:* *PRIMERO: En mérito de lo expuesto, valorado y estudiado, con base en las normas y principios rectores de nuestro ordenamiento jurídico examinados y transcritos, esta Corporación Municipal apoya el presente Proyecto de Ley, siendo que se busca la exoneración del IVA para el Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, para lo cual no se tiene objeción alguna".*
Instituto Nacional de las Mujeres INAMU-PE-0624-2021 03 setiembre 2021	El INAMU indica que: "*aún cuando la realidad económica del país, obliga al fortalecimiento de las finanzas públicas, resulta un contrasentido pretender el fortalecimiento de la Hacienda Pública en detrimento del presupuesto de las instituciones de bien social"*.

	Finaliza el presente oficio, indicando que esta iniciativa resuelve la omisión que impacta sensiblemente en el presupuesto de una institución que tiene la difícil misión de brindar soluciones a las personas en condición de pobreza a través de programas, para contribuir con el desarrollo social del país, y que consideran deben respaldar para continuar aportando a las necesidades de las poblaciones más vulnerables.
Municipalidad de San Pablo de Heredia MSPH-CM-ACUER-521-21 05 octubre 2021	El Concejo Municipal de la Municipalidad de San Pablo de Heredia acordó dispensar del trámite de comisión y declararse a favor del Expediente N° 21.668 " Modificación del artículo 31 de la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ley 4760 de 30 de abril de 1971", tomando en cuenta lo citado en el oficio de marras.
Municipalidad de San Pablo de Heredia Departamento Social Inclusivo MSPH-AM-NI-175-2021 24 setiembre 2021	El presente oficio por parte del Alcalde Municipal adjunta el oficio del Departamento Social Inclusivo en el que se indica que apoya la propuesta presentada. En cuanto a las consideraciones indicadas por parte del Departamento Social, en el número cuatro puntualiza que la Ley de Fortalecimientos de las Finanzas Públicas, ha perjudicado a esta institución gravando el Impuesto de Valor Agregado a las transacciones que realiza, generando así una reducción, un recorte presupuestario a los proyectos que pretenda realizar, pues parte de ese presupuesto debe destinarse al pago de impuestos, lo que genera una desatención de los sectores sociales más vulnerabilizados, impidiendo que el

	IMAS cumpla con sus funciones para las cuales fue originada.
Contraloría General de la República DFOE-BIS-0302 22 de setiembre 2021	*"El Órgano Contralor, considera que si bien es cierto el proyecto que se analiza tiene un objetivo loable, en pro de que el IMAS cuente con mayores recursos para cumplir con sus finalidades, se considera que generar exoneraciones de esta naturaleza, no va en línea con lo plasmado en el Transitorio XIV de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, y tendrían una incidencia directa en las ya deterioradas finanzas públicas".* La Contraloría estima de vital importancia que se consulte el proyecto de marras, a las autoridades del Ministerio de Hacienda, a fin de valorar su impacto en la recaudación de dicho impuesto, y considerar los aspectos aquí señalados.
Municipalidad de Cartago 17 setiembre 2021	En el presente oficio se indica "La Secretaría del Concejo Municipal indicó que la propuesta de ley en análisis No afecta la autonomía municipal, ni perjudica los intereses de la Municipalidad de Cartago y permite un mayor financiamiento de los programas sociales del IMAS". Finaliza el presente oficio indicando que el presidente propone aprobar el informe AL-OF-270-2021, y se comunique a la Asamblea Legislativa para lo correspondiente, se acuerda por unanimidad de nueve votos afirmativos.
Municipalidad de Alajuela MA-SCM-1994-2021 Jueves 21 octubre 2021	En el presente oficio se indica que el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) es un impuesto indirecto que recae sobre el consumo, lo que significa que cuando una persona (cliente) realiza la compra de un bien o servicio, está pagando este impuesto a una tarifa

	general del 13% o en alguna de las tarifas reducidas del 4%, 2% o 1% y se regula por la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA), No. 6826. La ley señalada anteriormente fue reformada parcialmente y reproducido su texto en forma íntegra, por el título I de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No. 9635 del 3 de diciembre de 2018, y en cuanto a las exenciones, se encuentra en el Capítulo III "Exenciones y tasa del impuesto". El Concejo Municipal de la Municipalidad de Alajuela finalizó el presente oficio indicando que: *"Se resuelve acoger el oficio MA-SCAJ-98-2021 y aprobar el criterio incorporado en el dictamen que se aporta e indicar que la única objeción sobre el proyecto de ley bajo el expediente No. 21.668 sobre modificación al artículo 31 original, de la Ley No. 4760, del 30 de abril de 1971, es la razón por la que se propone la modificación a la ley de Creación del Instituto de Ayuda Social y no se modifica también el acápite de exenciones de la Ley de Impuesto al Valor agregado (IVA), No. 6826, de manera que esta comisión propone que sea integrada esta modificación en el artículo 8, inciso 18 de la ley No. 6826 para que sea cubierta por la Ley Especial, en razón de la jerarquía de normas".*
Municipalidad de Curridabat MC-CM 341-09-2021 2 septiembre 2021	El Concejo Municipal acordó por unanimidad lo siguiente: *"Evacuar POSITIVAMENTE el proyecto denominado "MODIFICACION AL ARTICULO 31 DE LA LEY DE CREACTION DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, IMAS, LEY 4760 DEL 30 DE ABRIL DE 1971", expediente legislativo N.º 21.668; dado, que la Municipalidad de Curridabat considera importante*

	devolver al IMAS la exención previa que tenía en la ley, y que se omitió, con la promulgación de la Ley N.º 9635, sobre todo tomando en consideración que el objetivo de dicha institución es, resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a ese fin; por lo que se instruye a la Secretaría Municipal para que proceda a hacerlo de conocimiento de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa".
Municipalidad de Orotina MO-CM-0645-2021 22 Setiembre 2021	Se aprobó por unanimidad de los regidores, la recomendación de la Comisión de Asuntos Jurídicos que indica aprobar el dictamen de Comisión aquí conocido y brindar voto de apoyo al proyecto de Ley en mención.
Municipalidad de Jiménez Nº SC-727-2021 15 de setiembre de 2021	El Concejo Municipal acuerda por unanimidad exteriorizar el apoyo al proyecto de ley.
Municipalidad de Río Cuarto OF-CM-236-2021 31 agosto 2021	El Concejo Municipal acordó dar voto de apoyo al proyecto.
Municipalidad de Oreamuno MUOR-SCM-0815-2021 01 setiembre 2021	Brindan el apoyo a este proyecto de ley.
Municipalidad de Siquirres SC-0621-2021	Los miembros de la Comisión de Asuntos Jurídicos recomendaron al Concejo Municipal, tome un

10 septiembre 2021	acuerdo definitivamente aprobado y de voto positivo al proyecto de ley Expediente Nº 21.668. ACUERDO N° 1772-07-09-2021: El Concejo Municipal de Siquirres acuerda dar por conocido el oficio: ALCJ-21.668-OFIC-0218-2021, da un voto positivo al proyecto de ley Expediente N°21.668.
Municipalidad de Hojancha SCMH-327-2021 31 Agosto 2021	El Concejo Municipal de Hojancha, acordó apoyar el expediente N° 21.668, se apoya ya que es una modificación del artículo 31 de la Ley de creación del IMAS, del pago del impuesto sobre bienes, el impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, tasas, peajes, así como del impuesto selectivo de consumo para todas las importaciones y compras locales de bienes y servicios que realice en el cumplimiento de sus fines.
Municipalidad de Turrialba **SM-879-2021** **09 setiembre 2021**	El Concejo Municipal de Turrialba aprobó por unanimidad el dictamen presentado por la Regidora Mirania Díaz Sojo. El dictamen de la Regidora Díaz Sojo indica que: *"Una vez analizado el documento, el proyecto cuenta con el visto bueno de esta regidora, ya que la presente ley, según Artículo 2: el IMAS se fundamenta en la finalidad de resolver el problema de la pobreza extrema en el país, por lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Esta regidora está de acuerdo en concebir el proyecto de ley para introducir la reforma del artículo 31 de la ley, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, ley N° 4760, de 30 de abril de 1971, con el propósito de que el IMAS sea excluido de tributar el nuevo Impuesto al Valor Agregado en razón de que, previamente se encontraban excluidas de tributar el Impuesto de Ventas. Esto se establece con el fin de salvaguardar los intereses institucionales, pues el nuevo impuesto*

	no contempló la exención y los criterios del Ministerio de Hacienda".
Municipalidad San Isidro de Heredia MSIH-CM-SCM-500-2021 26 de agosto 2021	El Concejo Municipal de San Isidro acordó comunicar a la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos que no tienen observaciones al proyecto de ley N° 21.668.
Municipalidad de Nandayure SCM.LC 06-69-2021 25 agosto 2021	Aprobado por unanimidad con cinco votos positivos de los regidores propietarios.
Municipalidad de Grecia **SEC-2494-2022** **01 setiembre 2021**	El Concejo Municipal de Grecia, acordó apoyar el proyecto de ley 21.668.
Municipalidad de Acosta OFICIO NO. SM-396-2021 15 setiembre 2021	El acuerdo del Concejo Municipal es el siguiente: "*Acuerdo número 15 por unanimidad: vista la consulta realizada por parte de la Asamblea Legislativa, referente al proyecto de ley 21.668 "Modificación del artículo 31 de la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS". Este Concejo Municipal apoya el mismo".*
Municipalidad de Los Chiles **SM-0655-08-2021** **25 agosto 2021**	*"El Concejo Municipal por decisión unánime acuerda:* *1)-. Brindar apoyo al Proyecto de Ley con Expediente N°21.668, ya que le permitiría al Instituto Mixto de Ayuda Social ser libre de exoneración para los pagos de impuestos, mismos recursos que pueden ser de ayuda para los proyectos de bien social y que beneficiará a las personas en condición de pobreza extrema.* *2)-. Conforme a lo dispuesto en el artículo 44 del Código Municipal, se dispensa el presente acuerdo de trámite y dictamen de comisión".*
Municipalidad de Esparza SM-0827-2021 14 octubre 2021	El Concejo Municipal de Esparza acordó por unanimidad aprobar el informe GJCME-142-2021 presentado por el Lic. Olivier López Agüero, Gestor

	Jurídico del Concejo Municipal y trasladar a la Asamblea Legislativa para lo que corresponda. En el oficio de la Gestión Jurídica del Concejo Municipal se indica que: "*la iniciativa es oportuna y viene a devolverle al IMAS el estado de exención que tenía desde antes de la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, de 4 de diciembre de 2018. En cuanto al régimen municipal no se encuentra ninguna afectación o beneficio." HASTA AQUÍ LA TRANSCRIPCIÓN".*
Municipalidad de Santa Cruz SM-1316-Extr.15-2021 Jueves 26 Agosto 2021	El Concejo Municipal de Santa Cruz por unanimidad acordó no emitir observaciones al expediente legislativo 21.668.
Municipalidad de Naranjo SM-CONCEJO-657-2021 31 agosto 2021	*El Concejo Municipal de la Municipalidad de Naranjo, previa declaratoria de urgencia y dispensa de trámite de comisión, por unanimidad en firme y definitivamente aprobado acuerda: emitir un criterio favorable al Expediente N°21.668 "Modificación del Artículo 31 de la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, Ley 4760, de 30 de Abril de1971".*
Municipalidad de Pococí SMP-1494-2021 03 setiembre 2021	El Concejo Municipal por unanimidad acordó acogerse a las recomendaciones del departamento de Servicios Jurídicos, por tanto, no tienen oposición al Expediente N°21.668, para la Modificación del Artículo 31 de la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS, Ley 4760 de 30 de abril de 1971.

4. INFORME INTEGRADO JURÍDICO-ECONÓMICO DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS:

Sobre las consideraciones de fondo en el presente informe jurídico - económico se indica:

El inciso 13) del artículo 121 constitucional, determina como atribución de la Asamblea Legislativa la de: “establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales”.

Debe tomarse en cuenta que dicha norma de la Constitución Política le da la atribución a la Asamblea Legislativa de crear, modificar y extinguir tributos nacionales, así como autorizar la creación, modificación y extinción de los tributos municipales.

De acuerdo con el artículo 61 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la exención tributaria es la dispensa legal de la obligación tributaria. En este marco constitucional y legal es que se aprueban, modifican o derogan tributos y se exoneran de los mismos, creándose los supuestos para hacerlo.

Con respeto al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) el informe indica que:
“El IMAS es una Institución autónoma con personería jurídica, creada según la Ley 4760 del 30 de abril de 1971, vigente a partir del 8 de mayo de ese mismo año. La finalidad de la entidad es resolver el problema de la pobreza y pobreza extrema en el país, para lo cual debe planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado para tal fin. Para cumplir con ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que se han puesto a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el plan nacional de lucha contra la pobreza”.

Las finanzas del Gobierno Central durante el año del 2019 reflejaron el efecto de las medidas de ajuste fiscal contempladas en la Ley 9635, sobre todo mayor eficacia en la recaudación tributaria. Sin embargo, la atención en diciembre de compromisos presupuestarios con Japdeva y Juntas de Educación e incremento de transferencias de capital al CONAVI ubicaron el déficit primario del Gobierno Central en 2,8% del PIB. Estos gastos explican la desviación en relación con el déficit primario para el 2019 proyectado en julio, de 2,1% del PIB. Lo anterior, aunado al mayor gasto por intereses, llevó el déficit financiero a 7,0% del PIB, 1,2 p.p. por encima de lo observado el año previo. La recaudación tributaria mejoró y el gasto primario corriente se contuvo.

Los ingresos fueron determinados por la aceleración en la recaudación del impuesto sobre la renta y ventas internas, mientras los ingresos por aduanas mostraron una caída. La recuperación de los ingresos totales puso de manifiesto el efecto de la amnistía tributaria, la aplicación del IVA, la transferencia del 25% de las utilidades del Instituto Nacional de Seguros (según el artículo 52 de la Ley 8653) y la recuperación de los recursos que el Ministerio de Hacienda facilitó en el proceso de absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago por parte del Banco de Costa Rica. En términos del PIB, los ingresos totales representaron 14,8% (14,2% un año atrás), y en particular los ingresos tributarios alcanzaron el equivalente a 13,5% del PIB, desde 13,1% en el 2018. Sin embargo, el creciente déficit fiscal, el saldo de la deuda del sector público global y del Gobierno Central alcanzó en diciembre de 2019 un 73,9% y 58,5% del PIB, respectivamente.

El inicio de la regla fiscal inició en el 2020 y se hizo explícita en la formulación del Presupuesto Nacional. Las estimaciones del Ministerio de Hacienda, la aplicación estricta de la regla permitiría una caída en el déficit primario del Gobierno Central a 1,3% del PIB en el 2020 y a 0,8% en el 2021, desde 2,8% en el 2019, a pesar del aumento proyectado en los gastos de capital.

En los últimos 10 años sólo tres grandes rubros: el “Servicio de la Deuda”, las “Transferencias” (corrientes y de capital) y las “Remuneraciones”, han acaparado en promedio el 95,1% del total del presupuesto, lo que resta flexibilidad al manejo en el gasto del Gobierno Central. Esta rigidez, imposibilita financiar nuevos gastos que no tengan su propia fuente de financiamiento, en virtud de que, los recursos del Presupuesto Nacional ya se encuentran comprometidos en gran medida, para atender las múltiples obligaciones impuestas para el Estado por la Constitución Política y las leyes; las cuales de acuerdo con el Ministerio de Hacienda ya se financian en un porcentaje bastante alto con deuda.

Los persistentes déficits fiscales y el aumento de la deuda pública, hacen a la economía costarricense vulnerable a cambios bruscos en las condiciones del

mercado financiero y a la confianza de los inversionistas, reflejado así en las agencias especializadas y en la rebaja de la calificación de la deuda pública del país por parte de éstas; la última degradación la emitió la agencia internacional Moody´s en febrero de este año al rebajar la calificación de B1 perspectiva negativa a B2 con perspectiva estable.

Sobre el Gasto Tributario se menciona que este, es el reflejo de los ingresos que el Gobierno deja de tener. Por lo general tiene como fin beneficiar o promover a determinadas actividades, sectores, regiones o grupos de contribuyentes.

Con respecto al período 2010-2018 en Costa Rica, se tiene que la estimación del Gasto Tributario total para el año 2018 es del 5,57% del PIB, de los cuales:
el 2,88% corresponde al Impuesto General sobre las Ventas,
el 2,44% al Impuesto sobre la Renta y,
un 0,25% a Otros tributos.
Se reitera que el Impuesto General sobre las Ventas fue reformulado por la Ley N°9635 en un impuesto al Valor Agregado, el cual entró en aplicación a partir de julio del 2019.

El Gasto Tributario del IGV (2,88% del PIB), el 2,56% es por consumo local y de éstos el 1,19% corresponde a servicios (aspecto que se corrige en parte con la aprobación de la Ley N°9635 el 3 de diciembre del 2018) y el 1,37% restante a mercancías. En el caso del ISR (2,44% del PIB), un 1,38 % corresponde al impuesto de las utilidades, y a las “Otras Rentas Cedulares” el 1,06% del PIB, de éstas últimas las Rentas del Trabajo representan el 0,37%, la Renta disponible y participaciones un 0,05%, Renta de no residentes un 0,06%, las Rentas pasivas del mercado financiero un 0,36%, y en Otras rentas varias el 0,22% del PIB.

En Otros Tributos, el Gasto Tributario se estimó en un 0,25% del PIB 2018, del cual el Impuesto Único a los Combustibles (IUSC), aporta el 0,12%, otros impuestos a la

importación el 0,09% y sobre las ventas del Depósito Libre Comercial de Golfito el 0,04% del PIB 2018.

En relación con el impuesto al Valor Agregado se indica en el presente informe lo siguiente:
Una de las reformas que hace la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, es a la Ley Nº 6826, Ley General de Impuesto sobre las Ventas, del 08 de noviembre de 1982 y sus reformas, para adoptar el concepto y aplicación del impuesto sobre el valor agregado (IVA).

Esto con el fin de incluir un impuesto sobre el valor agregado en la venta de bienes y en la prestación de servicios. Este impuesto amplía la base tributaria, incluyendo los servicios que antes no tributaban.

Con respecto a la Carga Tributaria y la importancia relativa del IVA, se menciona que el 90,5% de la recaudación se concentra en cinco impuestos, destacándose el impuesto sobre los ingresos y utilidades que representa un 38,2% de la recaudación y el impuesto sobre el valor agregado (anteriormente impuesto sobre las ventas) con un 34,8% del total de la recaudación.

El apartado de análisis de la propuesta este informe indica que:
El artículo único del proyecto de ley en estudio propone incluir dentro del artículo 31 de la Ley N° 4760 una exoneración adicional a favor del IMAS, relacionada con el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), con el propósito de restituir la situación en que se encontraba esa institución con respecto a ese tributo, antes de la promulgación de la Ley N° 9635.

La Ley N° 4760 de 4 de mayo de 1971 y sus reformas, concedía al IMAS, entre otros beneficios, la exención del Impuesto General sobre las Ventas (ahora IVA) para las adquisiciones de bienes y servicios en el mercado nacional, además de exoneraciones al impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre la renta, las tasas y los peajes, y del impuesto selectivo de consumo para todas las importaciones y compras locales de bienes y servicios. Esto permitió a la institución, contar con una mayor cantidad de sus recursos para invertirlos en los programas sociales de conformidad con sus fines.

Con la entrada en vigencia de la nueva ley, se interpreta que la exoneración deja de ser efectiva considerando lo establecido en el Transitorio XII del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado, que en lo de interesa indica: "…las autorizaciones especiales para la compra sin el pago previo del Impuesto General Sobre las Ventas, finalizarán el 30 de junio de 2019. A partir del 1 de julio de 2019, la Dirección General de Tributación no tramitará ni otorgará más autorizaciones especiales para la compra sin el pago previo del Impuesto General Sobre las Ventas".

Además, por ser una institución pública le aplica el TRANSITORIO XIV de la Ley N° 9635 por lo que a partir del plazo estipulado no estaría exento del IVA en la adquisición de bienes y servicios.

***TRANSITORIO XIV**: "Las instituciones públicas, que a la entrada en vigencia del título I de la presente ley se encontraban exoneradas del impuesto sobre las ventas, mantendrán dicha exoneración durante el ejercicio presupuestario vigente y deberán incorporar dentro de sus presupuestos, para el ejercicio económico inmediato posterior, los montos por impuesto al valor agregado que correspondan por la adquisición de bienes y servicios a su cargo. En el caso de las universidades públicas, el Ministerio de Hacienda incorporará los recursos correspondientes, vía transferencia, en el presupuesto de la República."*

En ese sentido, se tendría que la institución debió cancelar el IVA a partir del 01 de julio 2019, sin embargo, con base en la Resolución N° RES-DGH-038-2019 emitida por la Dirección General de Hacienda el 21 de junio del 2019, se le concede al IMAS el beneficio de una nueva autorización de exoneración genérica para la adquisición de bienes y/o servicios, por medio de la inscripción en el sistema EXONET, la cual es válida hasta el 31 de diciembre 2019.

De acuerdo con la información suministrada por el IMAS la exoneración formal para la institución fue emitida el 29 de agosto 2019, por lo cual no se presentó un gran impacto financiero en el 2019, ya que entre julio a octubre de ese año se canceló a proveedores un aproximado total de ¢6,258,546,450, de los cuales por concepto de IVA corresponde el monto de ¢14,107,425, sin la exoneración el monto a cancelar se estima en ¢813,611,000.

En ese sentido, la pretensión del proyecto para modificar el artículo 31 de la Ley N° 4760 tiene como objetivo proteger los intereses institucionales, ya que la Ley 9635 no contempló la exención y los criterios del Ministerio de Hacienda en la materia de

exoneraciones podrían variar en el tiempo, en caso de no existir una norma legal que respalde ese interés".

Con respecto a los Ingresos y Egresos Presupuestados por el IMAS para el Periodo Económico 2020, el presente informe indica de acuerdo con la información suministrada por el IMAS, esa institución prevé ingresos por un monto de ¢277,942.35 millones para el año 2020. Y los más representativos lo constituyen los recursos provenientes del Gobierno Central (41%) y FODESAF (35%), los cuales se consideran recursos específicos (76%), seguidos de los recursos propios (16%) y los generados por las Empresas Comerciales (8%).

Los recursos propios o libres son los provenientes de la Ley de Creación del IMAS y demás leyes conexas, las cuales le permiten a la institución destinar parte de estos fondos a la atención de las necesidades propias del quehacer institucional.

"La composición de los egresos presupuestarios de la institución para el año 2020. Como se observa el 79% (¢220,322.88 millones) de los recursos se destinarán a la Inversión Social y como se mencionó un 13% para el gasto administrativo y operativo que apoya la actividad sustantiva del IMAS. De acuerdo con la información suministrada por esa institución, precisamente parte de ese monto se estaría gravado con el ***13% del IVA*** *para ese año, recursos que provienen o tienen su sustento en la Ley de Creación de IMAS y demás leyes conexas como se mencionó anteriormente".*

"Por su parte, de aprobarse el proyecto de ley, el IMAS podría contar con recursos adicionales por un monto que asciende ¢3,144.21 millones, lo que le permitiría destinar una mayor cantidad de recursos a la atención de las necesidades sociales.

De acuerdo con la información suministrada por la institución a esta asesoría y para dimensionar la suma en cuestión, con los recursos que la institución destinaría al pago del IVA, se podrían atender un total de 5,240 personas o familias con un beneficio promedio de ₡75,000.00, en un período de ocho meses.

Tomando en cuenta lo esbozado la viabilidad de la iniciativa recae sobre las valoraciones de conveniencia y oportunidad política que realicen los y las legisladoras".

5. CONCLUSIONES

Esta propuesta de ley viene a solucionar un problema, tal como se indica en la exposición de motivos:

"*Hemos concebido este proyecto de ley para introducir una reforma al artículo 31 de la ley, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, Ley N.° 4760, de 30 de abril de 1971, con el propósito de restituir la situación anterior en que se encontraba el IMAS de no tributación, pues, merced a la recientemente creación del Impuesto al Valor Agregado, mediante la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, de 4 de diciembre de 2018, que vino a substituir el anterior Impuesto de Ventas, desapareció el beneficio que la ley expresamente le otorgaba. Producto de lo anterior, la institución quedo, en principio, privada del régimen excepcional que le acarreaba la norma contenida en el artículo 31 de la Ley de Creación de Instituto Mixto de Ayuda Social en su versión original, en cuanto a la adquisición de bienes y por el contrario se le amplió el espectro tributario a la adquisición de servicios*".

Se analizaron cada una de las respuestas de las instituciones consultadas y se concluye que esta iniciativa cuenta con los criterios favorables por parte de éstas. Entre ellas, el Instituto Nacional de las Mujeres indica que debe garantizarse que el Instituto Mixto de Ayuda Social cuente con un presupuesto que le permita cumplir con el objetivo para el que fue creada:

"Si bien es cierto que en el círculo de fortalecimiento se ha justificado la necesidad de aprobar proyectos como la creación del impuesto al valor agregado (IVA), mediante la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, de 4 de diciembre de 2018, so pena de perder ingresos importantes que podrían destinarse a programas sociales en diferentes áreas, también es cierto que debe garantizarse y mantenerse en su totalidad las exoneraciones a las instituciones con programas de bien social como el IMAS, que ya contaban con dicho régimen de excepción y que requieren asegurar un presupuesto que les permita cumplir con el objetivo que va más allá de atender necesidades de quienes menos tienen, procurando el desarrollo social brindando a las personas en pobreza extrema servicios que permita mejorar las condiciones de vida de las personas".

Cabe indicar lo mencionado por el Concejo Municipal de Alajuela, y en concordancia con la presente iniciativa, la importancia de la modificación también al acápite de

exenciones de la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA), No. 6826, propiamente en el artículo 8, inciso 18, para que sea agregado el IMAS como exenta del pago de este impuesto. Actualmente el inciso se indica así:

"18. La adquisición de bienes y servicios realizada por la Fundación Ayúdenos a Ayudar y la Asociación Pro-Hospital Nacional de Niños, de conformidad con la Ley N.° 8095, Exoneración para la Fundación para el Rescate y Protección del Patrimonio de la Casa Presidencial, la Fundación Ayúdenos para Ayudar y la Asociación Pro-Hospital Nacional de Niños, de 15 de marzo de 2001, la Asociación Obras del Espíritu Santo, cédula de persona jurídica número tres-cero cero dos trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos sesenta y dos (N.° 3-002-344 562).
Estarán igualmente exentas la venta de bienes y la prestación de servicios que hagan dichas entidades, así como las adquisiciones y las ventas de bienes y servicios que realice la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (Fecrunapa)".

Finalmente, el Departamento de Servicios Técnicos en el informe integrado jurídico económico con fecha 21 de abril de 2020, se refirió al otorgamiento entre los beneficios, de la exención del Impuesto General sobre las Ventas (ahora IVA) con la que gozaba el IMAS, para la adquisición de bienes y servicios en el mercado nacional, además de las exoneraciones al impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre la renta, las tasas y los peajes, y del impuesto selectivo de consumo para todas las importaciones y compras locales de bienes y servicios. Esto permitió a la institución, contar con una mayor cantidad de sus recursos para invertirlos en los programas sociales de conformidad con sus fines. Y la modificación sufrida con la entrada en vigencia de la Ley Nº 9635. Indicando así:

"En ese sentido, la pretensión del proyecto para modificar el artículo 31 de la Ley N° 4760 tiene como objetivo proteger los intereses institucionales, ya que la Ley 9635 no contempló la exención y los criterios del Ministerio de Hacienda en la materia de exoneraciones podrían variar en el tiempo, en caso de no existir una norma legal que respalde ese interés".

6. RECOMENDACIÓN

De conformidad con lo expuesto anteriormente, atendiendo las razones jurídicas de oportunidad y conveniencia, así como al análisis del texto base, los criterios

rendidos por las instituciones consultadas y el respectivo Informe del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, las diputadas y diputados de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos rendimos el presente DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA del proyecto de ley **"MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, IMAS, LEY N.° 4760, DE 30 DE ABRIL DE 1971"** tramitado bajo el Expediente N°**21.668** y recomendamos al Plenario Legislativo su aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA COSTA RICA
DECRETA:

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, IMAS, LEY N.° 4760, DE 30 DE ABRIL DE 1971

ARTÍCULO 1- Modifícase el artículo 31 de la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ley N.° 4760, de 30 de abril de 1971, para que se lean de la siguiente manera:

Artículo 31- Exonérase al IMAS del pago del impuesto sobre bienes inmuebles, **el impuesto al valor agregado**, el impuesto sobre la renta, las tasas y los peajes, así como del impuesto selectivo de consumo para todas las importaciones y compras locales de bienes y servicios que realice, en el cumplimiento de sus fines.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA VII DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VII, A LOS OCHO DÍAS DEL MES DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

FRANGGI NICOLÁS SOLANO
Presidenta

MILEIDY ALVARADO ARIAS
Secretaria

CAROLINA HIDALGO HERRERA
Diputada

WAGNER JIMÉNEZ ZÚÑIGA
Diputado

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
Diputado

PAOLA VIVIANA VEGA RODRÍGUEZ
Diputada

JORGE FONSECA FONSECA
Diputado

WALTER MUÑOZ CÉSPEDES
Diputado

PEDRO MUÑOZ FONSECA
Diputado