

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE ASUNTOS MUNICIPALES
Y DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO**

**LEY DE APOYO A LAS UNIONES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES
DE ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL**

Expediente N.º 22.356

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA
21 de setiembre de 2022

PRIMERA LEGISLATURA
Del 1º de mayo de 2021 al 30 de abril de 2022

PRIMER PERÍODO SESIONES ORDINARIAS
Del 1º de agosto de 2022 al 31 de octubre de 2022

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

Los suscritos Diputados, miembros de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, presentamos el presente **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA** sobre el expediente N.º 22.356, “**LEY DE APOYO A LAS UNIONES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES DE ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL**”, presentado a la corriente legislativa por la ex Diputada María José Corrales Chacón, publicado en el Alcance 337 a La Gaceta N° 300, del 24 de diciembre de 2020, con base en los siguientes aspectos:

A. Resumen del Proyecto

La iniciativa tiene como finalidad reformar al artículo 8 inciso 32) de la Ley N°6826, Ley de Impuestos al Valor Agregado (IVA), reformada integralmente mediante el título I de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635, a fin de que se contemple la exención de pago del Impuesto al Valor Agregado para la adquisición de bienes y servicios que hagan las Uniones, Federaciones y Confederaciones de Asociaciones de Desarrollo Comunal Reguladas en el artículo 41 de la Ley N°3859.

B. Del proceso de consulta

De acuerdo con el oficio AL-DEST-CO-170-2022, Servicios Técnicos indica que el expediente 22.56 no tiene consultas obligatorias; sin embargo, mediante moción, la iniciativa de ley se consultó al Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República y Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

C. Respuestas recibidas

En el expediente legislativo constan las siguientes respuestas:

a) **Contraloría General de la República**

Mediante oficio DFOE-LOC-0860 de 29 de setiembre de 2021, la Contraloría General de la República se refirió al fondo del proyecto de ley, manifestando que:

“Lo primero que se debe indicar es que ya en diferentes iniciativas, la CGR ha expresado (...) que **las exoneraciones son parte de la problemática fiscal del país, por cuanto constituyen una carga para las finanzas estatales, en términos de costo fiscal, administrativo y de control, e inciden en la transparencia y la equidad del sistema tributario** (...)”¹ ; por lo que es importante tener en consideración el carácter excepcional que debe revestir este tipo de iniciativas, y en el caso particular del IVA.

¹ Ver los oficios n.os 17986 (DFOE-SAF-0642) de 20 de noviembre de 2019 y 19974 (DFOE-SAF-0557) de 16 de diciembre de 2020, entre otros, emitidos por la CGR.

Ahora bien, corresponde también retomar para el análisis de los legisladores, el marco normativo vigente que regula las asociaciones de desarrollo comunal, pues se está dejando de lado en la propuesta, que existen diferencias relevantes entre ambas figuras involucradas, por lo que se estima que la iniciativa debe ser reconsiderada.

La primera y más importante diferencia, es el régimen jurídico que las regula; lo cual está plasmado incluso dentro de los mismos argumentos justificantes del proyecto de ley, cuando se cita e introduce el oficio n.º DVMI-0205-2020 de 01 de julio de 2020, emitido por el Ministerio de Hacienda, al indicar:

“(...) del análisis de la normativa aplicable, así como de la jurisprudencia administrativa existente, se desprende que no es posible confundir las asociaciones de desarrollo comunal con las demás agrupaciones que permite crear la misma Ley N° 3859 y su reglamento, pues se trata de personas jurídicas diferentes entre sí (...) por expresa voluntad legislativa, el artículo 8 inciso 32 de la Ley N° 9635 otorga exenciones en forma exclusiva a las asociaciones de desarrollo comunal pero no extiende el beneficio fiscal a las uniones, federaciones y confederaciones que puedan llegar a conformar (...)”

De igual forma, si se analiza detenidamente, ya las asociaciones de desarrollo comunal reciben el beneficio de no pagar el IVA de conformidad con lo establecido en el inciso 32) del artículo 8 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas², es una consecuencia de carácter fiscal, un privilegio que se encuentra regulado, junto a otros establecidos en la misma Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Ley de DINADECO)³ y su Reglamento⁴. Pero las uniones, federaciones y confederaciones de este tipo de asociaciones de desarrollo comunal, no necesariamente pueden, ni deben, entonces esperar prerrogativas iguales, puesto que ya se les está otorgando a las asociaciones que las conforman, la posibilidad de la exoneración junto con tantos otros beneficios.

Asimismo, se debe considerar que no solo la Ley de DINADECO y su Reglamento, rigen a las asociaciones de desarrollo, ya que cada una de ellas tiene estatutos propios que regulan desde su conformación, hasta su alcance y condiciones para conseguir sus fines, y estos, indudablemente difieren de la regulación que normaría a una posible unión, federación o confederación, principalmente en lo referente a su constitución, funcionamiento y disolución, esencia que vuelve a las dos figuras totalmente diferentes; y si bien en algún momento pueden tener puntos en apariencia de convergencia, lo cierto es que no podrían equipararse de forma plena. También, debe considerarse la

² Ley n.º 9635 de 03 de diciembre de 2018 y sus reformas.

³ Ley n.º 3859, de 07 de abril de 1967 y sus reformas.

⁴ Decreto Ejecutivo n.º 18998 de 15 de marzo de 1989 y sus reformas.

flexibilidad que otorgan estos instrumentos para ser modificados, sea variando alguna disposición contenida en ellos, aumentando o eliminando parte de su articulado.

Por lo que, el Órgano Contralor considera, que subsumir estas características intrínsecas de estas agrupaciones, y adecuarlas a las de las asociaciones de desarrollo comunal, tergiversaría el concepto para el cual esta figura fue diseñada por el legislador⁵; ya que con esa propuesta se estaría ampliando el alcance que se le da a este tipo de agrupaciones desde la misma Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

La CGR considera, que el **proyecto de ley propuesto tampoco cuenta con una justificación que permita afirmar la conveniencia de exonerar a las uniones, federaciones y confederaciones de asociaciones de desarrollo comunal, del pago del IVA, pues no se cuenta con estudios técnicos que respalden la propuesta**; más bien se figura como la búsqueda de un mero beneficio para las agrupaciones, que se constituiría en un doble privilegio para las asociaciones que las conforman, y se deja de lado las verdaderas necesidades que puedan tener las comunidades, **planteándose incluso como una exoneración indefinida en el tiempo, cuando en realidad debería delimitarse.**

Además, se exhorta a los legisladores, para que toda propuesta legislativa, comprenda la responsabilidad de vigilar los recursos públicos, pues en estos tiempos de crisis, donde hay escasez de recursos públicos y su uso eficiente es fundamental, el objetivo es evitar eventuales perjuicios económicos que le generen un menoscabo a la Hacienda Pública.

Por último, se insta a que se le preste especial atención, al hecho de que bajo la coyuntura actual, **el Órgano Legislativo, debe valorar los privilegios y exenciones fiscales, que se han otorgado a lo largo del tiempo, de cara a un presupuesto nacional que cada vez, se torna más inflexible; este tipo de medidas, ahora más que nunca, deben ser analizadas con miras a un beneficio general, donde la viabilidad y la sostenibilidad financiera, juegan un papel preponderante, para evitar un deterioro mayor en las finanzas del país.**

b) ***Ministerio de Hacienda:***

Mediante oficios DGH-252-2021 del 17 setiembre 2021 y el DM-2305-2022 del 08 de setiembre de 2022, el Ministerio se refirió al fondo del proyecto de ley, manifestando lo siguiente:

“Sobre el Artículo Único de la norma propuesta:

⁵ El mismo artículo 41 de la Ley de DINADECO

Es de suma importancia antes de entrar en materia de la norma propuesta, analizar y conceptualizar algunos aspectos fundamentales en cuanto a las condiciones fiscales vigentes en el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), el cual grava cada una de las etapas de producción de bienes o de la prestación de servicios, de forma tal que el integrante de una cadena de valor -como en este caso sería la adquisición de bienes y servicios que hagan tanto las ADC, como las uniones, federaciones y confederaciones de asociaciones de desarrollo comunal- pueden deducir el impuesto pagado en cada una de las etapas anteriores a la suya y en donde se ha añadido valor a los bienes o servicios que producen, distribuyen o comercializan, hasta llegar al consumidor final.

Con la forma de operar el tributo, se introduce un sistema de deducción financiera plena en el IVA soportado o pagado el cual se puede acreditar, o en términos más simples, el crédito fiscal a deducir en sus declaraciones respectivas, es el IVA soportado o pagado por las compras de bienes y servicios, necesarios para el desarrollo de la actividad del contribuyente, gravada con dicho tributo.

Por otra parte, es importante tener en consideración, que en relación a los impuestos pagados o repercutidos en la compra de bienes y servicios, conocidos como créditos fiscales, como regla general en materia de aplicación, es que todos son deducibles siempre que proceda de operaciones que estén vinculadas directa y exclusivamente a la actividad habitual, la cual se da como consecuencia del paso de un esquema de deducción limitado a otro de deducción financiera plena, tanto en operaciones que se realicen con bienes, como la prestación de servicios.

En la génesis de la norma, el legislador le concedió facultades al Poder Ejecutivo, para que vía reglamento precisara la aplicación del crédito fiscal, en virtud de esto la Administración Tributaria creó los mecanismos para establecer el porcentaje de impuesto a pagar en el caso que se realicen operaciones con derecho a crédito, estandarizando el tratamiento de los créditos fiscales.

Ahora bien, el proyecto en cuestión, pretende reformar el inciso 32) del artículo 8 de la Ley N°6826, otorgando una exención del IVA, a los bienes y servicios, que adquieran las uniones, las federaciones y las confederaciones de asociaciones de desarrollo comunal y si bien, el artículo 65 del reglamento, establece que los fines y propósitos de las uniones cantonales o zonales, las federaciones provinciales o regionales y la Confederación, serán los mismos que los expresados en el reglamento para las asociaciones de desarrollo integral (artículo 12 inciso a) de la norma de cita en concordancia

con el artículo 41 de la Ley №3859), **esto resulta contradictorio al espíritu de la reforma introducida a la LIVA por la Ley № 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, dado que con su aprobación lo que se pretende, es llevar a cabo la contención del gasto público y dotar de recursos al Estado, aplicando varias medidas restrictivas a diferentes sectores del Estado con el fin de lograrlo, así como de permitir la trazabilidad del impuesto y coadyuvar en el control tributario y fiscalización.**

Por último, el Estado ya sacrifica bastantes recursos por medio de las exenciones otorgadas a las Asociaciones, por lo que **un proyecto como el propuesto vendría a deteriorar más el estado actual de las finanzas públicas, especialmente en este momento que el Gobierno Central impulsa una política fiscal de contención del gasto público y buscar nuevas fuentes de financiamiento.**

Por tanto, **no es viable reducir los ingresos del Estado mediante la aprobación de leyes que permitan nuevas exoneraciones de impuestos y por el contrario deben anteponerse la sostenibilidad financiera y la disponibilidad de recursos económicos del Estado en procura de mantener el equilibrio presupuestario.** Siendo incluso que de conformidad al artículo 19 de la Ley №3859 el Presupuesto Nacional se incluye una partida equivalente al 2% de lo estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período que se gira al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las asociaciones de desarrollo de la comunidad, debidamente constituidas y legalizadas.

Por ello, se recomienda tomar en cuenta las observaciones técnicas y jurídicas aquí expuestas, a los efectos de que **se considere que este tipo de iniciativas en un contexto de crisis fiscal, tienen un impacto en las finanzas públicas, ya que la propuesta no establece otras vías para solventar los tributos que se dejan de percibir si se aprueba la exoneración planteada. Y ante la imposibilidad de reducir estos gastos esenciales, el Gobierno deberá recurrir para la búsqueda de recursos, al financiamiento interno o externo, mediante la venta de títulos valores, captando recursos del mercado, para poder solventar la disminución en los ingresos tributarios, producto de esta exoneración sugerida en el proyecto de ley 22.356, incrementando el costo financiero, presionando las tasas de interés domésticas al alza, lo que implicaría también un incremento del déficit fiscal y la razón deuda/PIB.**

Además, de aprobar la iniciativa de exención de impuesto sobre el valor agregado a las uniones cantonales o zonales, **las federaciones**

provinciales o regionales y la Confederación, no solo se pierde trazabilidad fiscal, sino que también se verán afectados los consumidores finales, debido a la imposibilidad legal de aplicar el IVA pagado en las compras de bienes y servicios, cuando estas asociaciones, vendan sus servicios o bienes comercializables e inclusive cuando arrienden sus bienes a la Administración Pública los cuales deberán trasladar hacia adelante, vía precio de venta.

Por otro lado, la disminución en la recaudación del IVA que representó para el año 2020 a pesar de la crisis de la pandemia, un 37% de los ingresos tributarios, **debido a esta exoneración sugerida en la iniciativa que se analiza, afectará las transferencias a los beneficiarios de este tributo, que en su mayoría se dirigen a atender programas sociales.**

Por último, respetuosamente se recomienda a los señores diputados y señoras diputadas, considerar todo el esfuerzo que se ha venido implementando en sanar las finanzas públicas ante el incesante crecimiento de la deuda; ya que el Estado debe ser respetuoso de la realidad económica que está atravesando el país y así evitar eventuales perjuicios financieros.”

D. Informe de Servicios Técnicos

El expediente N°22.356 no cuenta con informe jurídico del Departamento de Servicios Técnicos respecto al texto base.

E. Conclusión

Con fundamento en lo analizado, y tomando en consideración lo expresado en las consultas recibidas en la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo local, así como aspectos técnicos, jurídicos, de oportunidad y conveniencia, los suscritos diputados recomiendan al Plenario Legislativo votar de manera **NEGATIVA** el expediente **22.356 “LEY DE APOYO A LAS UNIONES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES DE ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL”**, de conformidad con el artículo 81 bis del Reglamento Legislativo y que se proceda con el traslado del expediente al Departamento de Archivo para lo que en derecho procede.

DADO EN LA EN LA SALA DE SESIONES DEL ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III, EN SAN JOSÉ A LOS VEINTIUN DÍAS DEL MES DE SETIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTIDOS.

Waldo Agüero Sanabria

Diego Vargas Rodríguez

DIPUTADOS

Parte expositiva: Nancy Castro Jiménez