



17 de diciembre de 2024
AL-DEST-IJU-424-2024

Señores:
Comisión Permanente de Asuntos Económicos
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24696

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME INTEGRADO JURÍDICO- ECONÓMICO** del expediente **N.º 24696** proyecto ley, **“RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA OFICINA REGIONAL DE LA ALIANZA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA (AFI)”**.

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Georgina García Rojas
Subgerente Departamental
Firmado digitalmente

*/cgb// 17-12-2024
C. Archivo





DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-424-2024

PROYECTO DE LEY

**RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA OFICINA REGIONAL
DE LA ALIANZA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA (AFI)**

EXPEDIENTE N.º 24.696

INFORME JURÍDICO-ECONÓMICO

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
GEORGINA GARCÍA ROJAS
SUBGERENTE DEPARTAMENTAL**

17 DICIEMBRE 2024



TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	4
II.- SOBRE LA ALIANZA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA (AFI).....	5
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	10
IV.- CONSIDERACIONES FINALES DE INDOLE JURÍDICA	15
V.- ANALISIS ECONÓMICO	15
1.- Sobre la Inclusión financiera	15
2.- Análisis de la iniciativa	17
3.- Valoración de la Iniciativa	18
4.- Recuadro 1 Algunos impuestos que se exonerarían a la AFI y sus funcionarios.....	19
5.- Efecto en las Finanzas Públicas y Municipales	20
6.- Sobre la Inclusión Financiera	21
7.- Sobre SUGEF	21
8.- Consideraciones finales de carácter económico.....	22
VI.- IMPACTO DEL PROYECTO DE MATERIA DE GÉNERO.	23
VII.- PROCEDIMIENTO	24
VIII.- TÉCNICA LEGISLATIVA	24
IX.- ANTECEDENTES.....	24
X.- FUENTES.....	25



AL-DEST-IJU-424-2024

INFORME JURÍDICO-ECONÓMICO¹

**RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA OFICINA REGIONAL
DE LA ALIANZA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA (AFI)**

EXPEDIENTE N° 24.696

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley según lo establece su exposición de motivos pretende:

“Otorgar un régimen especial en la República de Costa Rica a la “Alianza para la Inclusión Financiera” (AFI por sus siglas en inglés), entidad sin fines de lucro constituida y organizada de conformidad con las leyes de Malasia, inscrita en la Sección de Personas del Registro Nacional de Costa Rica...”.

Con el otorgamiento de un régimen especial se pretende buscar el apoyo estatal para que:

- a) Se brinden facilidades migratorias de las personas miembros de la Junta Directiva, a los consultores y a cualquier otra persona que por labores oficiales bajo el patrocinio de AFI deban ingresar al país.*
- b) Aspectos impositivos en relación con los bienes inmuebles que se adquieran para la AFI y el cumplimiento de su función, derechos de importación de materiales para la ejecución de sus programas, equipos de oficina y el máximo de tres vehículos, que podrán importar libre de impuestos, un vehículo motorizado, equipos y enseres para su hogar.*

Los beneficios que se pretenden otorgar en este Régimen Especial son en atención a la labor de la relevancia de la Alianza con nuestro país, al punto que incluso se autoriza a la SUGEF a suscribir un convenio y dotarla espacio físico dentro de sus instalaciones.

El Expediente 24 696, se propone con la finalidad de otorgar un régimen especial en la República de Costa Rica a la “Alianza para la Inclusión

¹ Elaborado por: Daisy Guerrero y Ovidio Valerio C. Supervisado por Gustavo Rivera Sibaja, jefe de Área Internacional y Comercio Exterior y Mauricio Porras L., jefe Área Económica.



Financiera" (AFI por sus siglas en inglés), para que establezca una sede en Costa Rica la cual es una organización internacional de naturaleza privada. Esta constituye una alianza de reguladores financieros con el objetivo común de promover la inclusión financiera a nivel país, regional e internacional por medio de la emisión de políticas y regulación en la materia.

Dicho régimen especial consiste en una serie de facilidades migratorias, fiscales y contratación de expertos extranjeros otorgadas a la Oficina Regional de AFI para Latinoamérica y el Caribe establecida en San José, Costa Rica, con el fin de garantizar el desempeño eficaz de sus funciones y de sus representantes en el país.

Por lo que se propone exonerar del pago de todo tributo y derechos de importación a vehículos y bienes que importen las personas que contrate dicho ente y la propia oficina, igualmente el Estado costarricense deberá regularizar la condición migratoria de dichas personas.

II.- SOBRE LA ALIANZA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA (AFI).

"La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés *Alliance for Financial Inclusion*) es una red global de formuladores de políticas y reguladores financieros de países en desarrollo que promueven la inclusión financiera. Su objetivo es crear condiciones para que las personas excluidas o con acceso limitado a servicios financieros puedan integrarse en el sistema financiero formal, contribuyendo así al desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

La AFI está conformada por 104 instituciones que representan a un total de 87 países de distintos continentes del mundo. En particular, el 36% de los miembros provienen de África Subsahariana, el 30% de Asia, el 19% de América Latina, y el restante 15% de África del Norte, Medio Oriente y Oceanía.

Las instituciones que forman parte de AFI son aquellas encargadas de formular políticas para propiciar la Inclusión Financiera, entre tales políticas destacan *aquellas iniciativas de normativa para regular la actividad del sistema financiero, razón por la cual gran parte de los miembros de AFI son bancos centrales, superintendencias de bancos y otras instituciones encargadas de supervisión y regulación financiera. Asimismo, también son acogidas aquellas instituciones que formulan políticas encaminadas a medir la situación y avances en inclusión financiera.*



AFI fue fundada en el 2008 con el propósito de apoyar a países en desarrollo y a países emergentes en la tarea de desarrollar y ejecutar políticas de inclusión financiera. Para cumplir esta misión AFI aborda a los encargados de las políticas más relevantes en la materia y recoge sus experiencias, las cuales son compartidas entre los miembros de la alianza procurando aprovechar el aprendizaje obtenido por aquellos miembros que han avanzado logrando sistemas financieros más incluyentes. AFI es también considerada entonces como una red de intercambio de conocimientos entre los principales responsables de la elaboración de políticas de inclusión financiera en las regiones del mundo donde se ubica la mayor parte de la población mundial no bancarizada, usualmente población pobre o aquella que se encuentra localizada en un área rural. Sus esfuerzos tienen el objetivo de buscar acelerar la implementación de políticas innovadoras que efectivamente puedan coadyuvar a que los servicios financieros sean accesibles a los 2.5 miles de millones de personas que a nivel mundial todavía no tienen acceso a servicios financieros, según el último estudio efectuado por el Banco Mundial.²

La dirección de AFI está a cargo de un Comité Directivo integrado por las máximas autoridades de seis instituciones miembro.

Una pequeña unidad radicada en Bangkok, Tailandia, lleva a cabo el trabajo administrativo de la red global y se encarga de la coordinación de todos los servicios prestados a los miembros.

Entre estos servicios cabe destacar la concesión de subvenciones que son otorgadas para realizar visitas de intercambio de conocimientos, realizar seminarios y eventos internacionales, conducir estudios de diagnóstico, apoyar el desarrollo e implementación de proyectos de normativa, así como proyectos de estimación del estado de la inclusión financiera en los respectivos países. Al día de hoy, AFI ha sido financiada primordialmente por la Fundación Bill & Melinda Gates pero *pretende convertirse en el mediano plazo en un organismo internacional completamente independiente.*

Con el propósito de impulsar el trabajo técnico en determinadas áreas que son de relevancia para lograr sistemas financieros más incluyentes, AFI ha establecido grupos de trabajo con enfoques temáticos específicos. De esta cuenta, en la actualidad se encuentran funcionando los grupos de trabajo siguientes:

- Empoderamiento del Consumidor y Conducta del Mercado.

² Ricardo Axuán Estrada Villalta La, Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), Revista Visión Financiera, Edición No. 8, Junio 2013 (AFI) https://www.afi-global.org/sites/default/files/news/revista_edicion_08_alta.pdf



- Medición de la Inclusión Financiera,
- Islas del Pacífico (único grupo de trabajo regional),
- Integridad Financiera,
- Estrategias de Inclusión Financiera,
- Financiamiento para PYMES y Servicios Financieros Móviles.

Estos grupos de trabajo están conformados por representantes de las instituciones miembro de la red y reúnen a expertos en los distintos campos para tratar, mediante discusiones e intercambio de impresiones y perspectivas, los temas técnicos de su competencia y trabajar buscando establecer lineamientos concretos que sirvan para orientar los esfuerzos emprendidos por incrementar la inclusión financiera en los distintos países participantes.

Desde mayo de 2010, con el interés de contribuir con la inclusión financiera para Guatemala, la Superintendencia de Bancos pasó a formar parte de AFI. Derivado de su incorporación ha participado en diversas actividades internacionales como foros y visitas de intercambio de conocimientos, asimismo, ha designado a funcionarios a formar parte de dos grupos de trabajo específicos, los cuales son: el Grupo de Trabajo de Empoderamiento del Consumidor y Conducta del Mercado y el Grupo de Trabajo de Servicios Financieros Móviles. Los conocimientos adquiridos mediante dichas participaciones han tenido un efecto directo en el fortalecimiento del rigor técnico y la perspectiva internacional en los procesos de desarrollo de normativa, así como de formulación de iniciativas para fomentar la inclusión financiera en el país.

Tal ha sido el involucramiento de la Superintendencia de Bancos en los grupos de trabajo de AFI, que recientemente en la Séptima Reunión del Grupo de Trabajo de Servicios Financieros Móviles que se realizó en abril de 2013, participaron representantes de 21 países provenientes principalmente de Asia, África y Latinoamérica. Como algo muy significativo, destacó el hecho de que la subregión de Centroamérica contara con representación de cada uno de los países que la integran, los cuales asistieron y tuvieron una participación activa en todas las disertaciones técnicas. Durante la reunión se discutieron los últimos resultados del trabajo técnico del grupo de trabajo, tales como el conjunto básico de indicadores de medición de acceso y utilización, protección del consumidor, remesas transfronterizas, así como supervisión y vigilancia, todos estos enfocados en el contexto de la materia de servicios financieros móviles. Se abordaron temas novedosos relacionados con servicios financieros móviles, con especialistas conocedores de la materia provenientes del sector privado y con socios



externos sobre las nuevas tendencias en cuanto a tecnologías, productos e iniciativas.”³

Naturaleza Jurídica de la AFI en Costa Rica: Según se indica en la exposición de motivos, es una entidad sin fines de lucro constituida y organizada de conformidad con las leyes de Malasia. Su Oficina Regional en Costa Rica se encuentra inscrita en la Sección de Personas del Registro Nacional de Costa Rica, al Tomo 2022, Asiento: 652012, con cedula jurídico número tres guion cero trece guion ochocientos sesenta y dos mil trescientos veinticuatro (3-013-862324). En la exposición de motivos se menciona que, con esta oficina pretenden dar atención a toda la región de América Latina y el Caribe y dicha ubicación en Costa Rica respondió, por una parte, a la existencia del sistema político de fundamentada tradición democrática y manifiesta vocación pacifista, coincidentes con la filosofía de AFI, y, por la otra, las buenas condiciones de infraestructura (comunicaciones, sobre todo) que ofrece el país para el funcionamiento de la Oficina Regional.

Se destaca, además, que AFI escogió a Costa Rica para su sede regional por razones estratégicas incluyendo su tradición de paz, democracia y su tradición nacional de respeto a la naturaleza y los derechos humanos.

Es importante destacar que la AFI no es un organismo internacional, ni tampoco se encuentra amparada a ningún convenio internacional suscrito con nuestro país, sin embargo, no existe ningún impedimento constitucional para otorgar algunos privilegios, que podrían ser semejantes a algunos de los establecidos en algunos convenios internacionales, como son los privilegios tributarios, y migratorios, el otorgamiento de dichos beneficios quedará a los criterios de conveniencia y oportunidad de las Señoras y los Señores Diputados, si así lo creen conveniente por el interés público que reviste y desempeña en nuestro país dicha organización.

Esta organización por estar inscrita en Costa Rica tiene por sí misma personalidad jurídica para ser acreedora de los beneficios establecidos en esta ley.

“La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés Alliance for Financial Inclusion) es considerada por muchos como el equivalente de la ONU en materia de inclusión financiera. Tal analogía no parece ser descabellada si se pondera que actualmente AFI está conformada por 104 instituciones que representan a un total de 87 países

³ Revista Visión Financiera, Edición No. 8 • junio 2013 Por: Lic. Ricardo Axuán Estrada Villalta Magíster en Finanzas



de distintos continentes del mundo. En particular, el 36% de los miembros provienen de África Subsahariana, el 30% de Asia, el 19% de América Latina, y el restante 15% de África del Norte, Medio Oriente y Oceanía. Las instituciones que forman parte de AFI son aquellas encargadas de formular políticas para propiciar la Inclusión Financiera, entre tales políticas destacan aquellas iniciativas de normativa para regular la actividad del sistema financiero, razón por la cual gran parte de los miembros de AFI son bancos centrales, superintendencias de bancos y otras instituciones encargadas de supervisión y regulación financiera. Asimismo, también son acogidas aquellas instituciones que formulan políticas encaminadas a medir la situación y avances en inclusión financiera.

*"La AFI es la principal organización mundial en materia de política y regulación de la inclusión financiera. En la actualidad, la red de la AFI está formada por 100 instituciones miembros, entre las que se encuentran bancos centrales, ministerios de finanzas y otras instituciones reguladoras o de formulación de políticas financieras de 88 países en desarrollo y mercados emergentes. La AFI capacita a los responsables políticos para aumentar el acceso y el uso de servicios financieros de calidad para los más desfavorecidos mediante políticas sostenibles e inclusivas y un uso eficaz de las tecnologías digitales."*⁴

Finalmente se destacan proyectos para el desarrollo del país que AFI ha destacado en su pagina oficial:

- En Costa Rica, la inclusión financiera y la autonomía económica de las mujeres van de la mano <https://www.afi-global.org/newsroom/news/in-costa-rica-womens-financial-inclusion-and-economic-autonomy-go-hand-in-hand/> 22 de noviembre de 2024
- La Superintendencia General de Entidades Financieras de Costa Rica se convierte en miembro número 104 de la AFI <https://www.afi-global.org/newsroom/news/costa-ricas-superintendencia-general-de-entidades-financieras-become-104th-afi-member/> 22 de abril de 2013
- SUGEF y AFI coorganizan la tercera reunión del EGFI el 12 y 13 de marzo de 2018 en San José, Costa Rica <https://www.afi-global.org/newsroom/news/sugef-and-afi-co-host-3rd-egfi-meeting-on-12-13-march-2018-in-san-jose-costa-rica/> 12 de marzo 2018
- Mesas de trabajo en Costa Rica discuten protección al consumidor, datos y proporcionalidad <https://www.afi-global.org/newsroom/news/consumer->

⁴ <https://ada-microfinance.lu/es/acerca-de-ada/socios-de-ada/afi-alliance-financial-inclusion>



[protection-data-and-proportionality-at-the-core-of-working-groups-discussions-in-costa-rica/](#) 24 de mayo de 2022

- Con el objetivo de no dejar a nadie atrás: la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Costa Rica toma forma <https://www.afi-global.org/newsroom/news/aiming-to-leave-no-one-behind-costa-ricas-national-financial-inclusion-strategy-takes-shape/>, 5 de noviembre de 2024.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1- Definiciones

Mediante este artículo se define una serie de conceptos necesarios para la aplicación e interpretación de esta ley.

Con respecto a la definición contenida en el **inciso b)** al tratarse de "expertos" y de acuerdo con la RAE, se trata de una persona especializada o con grandes conocimientos en una materia, por lo que el calificarlos solo como "funcionarios" podrían poner en riesgo los beneficios o exenciones derivadas de dichas condiciones.

Se recomienda replantear su redacción y en lugar de definirlos como "funcionarios", utilizar una terminología más general y flexible, como: "Expertos técnicos contratados bajo un régimen especial de consultoría" o "profesionales internacionales bajo contrato de servicios".

Con respecto al **inciso c)** se recomienda agregar posterior al número de cedula jurídica lo siguiente: "*inscrita en la Sección de Personas del Registro Nacional de Costa Rica (...)*"

Finalmente, en el **inciso d)** en lugar de definir el régimen especial como "*una serie de facilidades*", de forma ambigua, lo correcto para garantizar seguridad jurídica y evitar interpretaciones ambiguas es indicar "es un conjunto de disposiciones que otorgan condiciones específicas y diferenciadas a determinadas personas, actividades o entidades, con el fin de atender necesidades particulares de la Oficina Regional AFI.

Queda claro que la creación de un régimen especial busca fomentar actividades estratégicas para el desarrollo económico o social del país, ofreciendo beneficios específicos como exoneraciones, tarifas diferenciadas o simplificaciones de procesos migratorios.

Artículo 2 - Facilidades migratorias

Mediante este artículo se pretende que se regularice la situación migratoria de las personas miembros de la Junta Directiva, los consultores y a cualquier otra persona que por labores oficiales deban ingresar al país bajo el



patrocinio de la Oficina Regional de AFI. Si bien en el título del artículo se establece que se brindarán facilidades migratorias, en el desarrollo de la norma no queda claro cuáles serán esas facilidades que mediante esta ley se otorgarán.

Sería importante se considere, que dichas personas que se encuentren operando o vayan a iniciar operaciones bajo el régimen especial deban demostrar el cumplimiento de los requisitos y condiciones que al efecto sean establecidos por reglamento.

Lo anterior se menciona dado que la redacción "*cualquier otra persona*" carece de especificidad, es decir, no se define quiénes serán estas, lo que puede abarcar desde empleados administrativos hasta consultores o familiares, ello que genera incertidumbre sobre el alcance.

Aunado a lo anterior no queda claro qué implica el "patrocinio" de la Oficina Regional de AFI, podría ser apoyo financiero, logístico entre otros. Esto aseguraría una interpretación más uniforme y reduciría el riesgo de abuso de las condiciones tanto migratorias como tributarias que se conceden mediante esta ley.

Es la Dirección General de Migración y Extranjería y no el Estado la competente de autorizar el ingreso de extranjeros al país, según la Ley N° 8764 Ley General de Migración y Extranjería, del 19 de agosto de 2009.

Artículo 3 - Exención de impuesto

Este artículo pretende exonerar⁵ de todos los impuestos, los bienes inmuebles que adquiera la Oficina Regional de AFI "en el futuro".

Además, podrán ser vendidos o donados a instituciones públicas que cumplan con principios y fines similares a los de la Oficina Regional de AFI, o ser transferidos a empresas privadas o individuos luego de cuatro años de

⁵ Sainz de Bujanda (Fernando), Hacienda y Derecho, Madrid, editorial Instituto de Estudios Políticos, 1963, PP 459. **El concepto jurídico de la exención:** (...) La doctrina distingue entre exención temporal y permanente; entre total o parcial; en principio, toda exención es temporal, en el sentido de que no puede prolongar sus efectos en el tiempo más allá de la vigencia de la norma jurídica en que la exención se concede, dado que toda norma jurídica puede ser derogada por el legislador, es claro que la vida de la exención tributaria es, por naturaleza susceptible de supresión en cualquier instante y que, en tal sentido, toda exención es temporal. Por ello, el concepto de exención permanente alude a aquel tipo de exoneración fiscal cuyo período de vigencia no aparece de antemano, al ser establecidas por ley. (...) Por otra parte, son exenciones totales aquellas que impiden que surja la obligación tributaria, para cualquier clase de persona o para unos determinados sujetos. Son exenciones parciales aquellas que no impiden el nacimiento de la obligación, pero restringen la cuantía de la deuda por razón del objeto gravado, ya sea exenciones objetivas parciales o exenciones subjetivas parciales."



permanecer inscritos en el “Registro Público de la Propiedad”, previo pago de los impuestos correspondientes.

Una de las condiciones y requisitos exigidos por la Ley N° 4755 Código de Normas y Procedimientos Tributarios⁶, cuando se contempla exenciones, es señalar el plazo de duración de dichas exenciones y si al final o en el transcurso de dicho periodo se pueden liberar las mercancías o si deben liquidar los impuestos y en qué condiciones se pueden autorizar el traspaso a terceros. Algunos de estos aspectos fueron omitidos en este artículo, por lo que se recomienda su incorporación en esta iniciativa.

En relación con la utilización del término “individuos” lo correcto es hacer referencia a personas físicas, para diferenciarlo de las personas jurídicas.

Artículo 4 - Exoneración de derechos de importación

Señala este artículo que se concede a la Oficina Regional de AFI la libre importación y exportación, con exención de impuestos, de materiales para la ejecución de sus programas, equipos de oficina y el máximo de tres vehículos.

Tal y como se ha indicado la concesión de beneficios tributarios como la exención de impuestos en importación y exportación debe ajustarse y justificarse bajo el principio de interés público, con el fin de facilitar el cumplimiento de objetivos que beneficien al país, como en este caso el desarrollo económico, la inclusión financiera o la atracción de organismos internacionales.

⁶ “**Artículo 62.-Condiciones y requisitos exigidos.** La ley que contemple exenciones debe especificar las condiciones y los requisitos fijados para otorgarlas, los beneficiarios, las mercancías, los tributos que comprende, si es total o parcial, el plazo de su duración y si al final o en el transcurso de dicho período se pueden liberar las mercancías o si deben liquidar los impuestos, o bien, si se puede autorizar el traspaso a terceros y bajo qué condiciones. Serán nulos los contratos, las resoluciones o los acuerdos emitidos por las instituciones públicas a favor de las personas físicas o jurídicas, que les concedan beneficios fiscales o exenciones tributarias sin especificar que estas quedan sujetas a lo dispuesto en el artículo 64 de la presente ley.

En todos los casos, las personas físicas o jurídicas que soliciten exenciones deberán estar al día con todas las obligaciones tributarias administradas por el Ministerio de Hacienda y deberán estar al día con las obligaciones ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), de conformidad con lo establecido en el artículo 74 de la Ley N.º 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, de 22 de octubre de 1943, como condición para su otorgamiento.

El incumplimiento, determinado dentro de un debido proceso seguido al efecto, de cualquier obligación tributaria administrada por el Ministerio de Hacienda o de cualquier obligación con la Caja Costarricense de Seguro Social será causa de pérdida de cualquier exención que haya sido otorgada.”



La exoneración del pago de impuestos implica una excepción al principio de igualdad tributaria, lo cual debe justificarse para evitar conflictos legales.

En este sentido, el legislador debe valorar si el proyecto justifica las exenciones que propone en atención al interés de contar con los aportes o las funciones que desarrolla la Alianza.

Con respecto a la inclusión de un límite de tres vehículos refleja un intento de mantener proporcionalidad en el beneficio, evitando abusos y garantizando que la exención esté alineada con las necesidades operativas reales de la Oficina Regional de AFI.

Este tipo de disposiciones requiere equilibrio entre incentivar la cooperación internacional y proteger los intereses fiscales del Estado, por lo que una adecuada supervisión legal es esencial para asegurar su correcta implementación dentro de la exención de impuestos un máximo de tres vehículos.

Artículo 5 - Beneficios a los expertos extranjeros

Este artículo pretende que los funcionarios extranjeros que contrate la Oficina Regional de AFI se les exonere de impuestos, un vehículo motorizado, equipos y enseres para su hogar.

Estas facilidades deben interpretarse que son para las personas funcionarias extranjeras que se contraten, para laborar en la Oficina Regional AFI y están más orientadas al beneficio de la importación libre de impuestos que es una práctica común para funcionarios de organismos internacionales, siempre y cuando esté debidamente regulado. Dicha exoneración estaría respaldada por una ley específica que contemple este beneficio.

Además, hay otros aspectos de mera conveniencia y oportunidad que corresponde considerar a las señoras y señores Diputados, y es lo que dejaría de percibir el fisco, ya que la exención será para los funcionarios extranjeros y no para la Oficina Regional.

Artículo 6 - Obligaciones de la Oficina Regional

Este artículo pretende que los beneficios que se conceden a la Oficina Regional de AFI mediante esta ley estén sujetos al debido cumplimiento del marco legal aplicable.

Al respecto, recomendamos modificar el título del artículo, ya que lo que allí se establece no es una obligación, sino únicamente la sujeción al marco legal nacional. Recomendamos se lea: "Artículo 6.- Sujeción de la Oficina Regional de AFI".



Artículo 7 - Cancelación de los beneficios

Se establece que el país podrá suspender o cancelar definitivamente los beneficios conferidos por esta ley a la Oficina Regional de AFI cuando, se demuestre que la Oficina Regional de AFI no ha respetado el marco de legalidad del país, por medio de los procedimientos administrativos aplicables que garanticen el debido proceso.

El concepto de "marco de legalidad" es amplio, por lo que es recomendable especificar qué tipos de infracciones pueden generar la suspensión de los beneficios, como: Incumplimiento de obligaciones tributarias, violación de leyes migratorias o aduaneras e incumplimiento de los términos del acuerdo de establecimiento.

Esta disposición es jurídicamente viable siempre que se defina claramente el procedimiento, las causas específicas de suspensión, y se respete el debido proceso.

Es claro que la ley puede ser modificada o derogada para suspender o dejar sin efecto esos beneficios.

Artículo 8 - Disposiciones aplicables

Señala este artículo que el régimen conferido a la Oficina Regional se regirá también, en lo que resulte compatible con esta ley.

Los beneficios o privilegios que el Gobierno de Costa Rica quiera otorgar a la Oficina Regional AFI inscrita en nuestro país lo hacen de conformidad con el derecho interno y dentro de la potestad de legislar que le otorga la Constitución Política a la Asamblea Legislativa.

Artículo 9 - Institución Nacional Ejecutora

Tal y como se desarrolla en la motivación que fundamenta el proyecto de ley, la Superintendencia General de Entidades Financieras de Costa Rica es miembro principal y participa en siete grupos de trabajo de la AFI. Esta Se unió a la red en abril de 2013 y ha establecido ocho objetivos de la Declaración Maya, entre ellos, desarrollar e implementar una estrategia nacional de inclusión financiera y acelerar el desarrollo de una encuesta a nivel nacional para avanzar en la inclusión financiera. Por lo que sería conveniente consultar a la Sugef su criterio en relación con que ésta albergue las instalaciones de la Oficina Regional de AFI en Costa Rica.

Esta asesoría sugiere que además de los costos que cubra cada parte es necesario que el acuerdo para que Sugef en sus instalaciones albergue a la Oficina Regional de dicha entidad en Costa Rica esté documentado de



forma clara indicando con precisión las obligaciones y responsabilidades de cada parte, incluyendo los costos asociados.

El título de este artículo no parece apropiado porque la SUGEF no sería la ejecutora de los beneficios que concede esta ley. Sería más bien, la Institución Nacional que se involucra en el convenio sustantivo de actividades, o incluso con el contenido de la norma, la que autoriza el convenio de sede o de instalaciones.

IV.- CONSIDERACIONES FINALES DE INDOLE JURÍDICA

El proyecto de ley pretende otorgar una serie de facilidades y condiciones, migratorias, aduaneras y tributarias en beneficio de la Oficina Regional de AFI establecida en San José, Costa Rica, cédula jurídica 3-013-862324, inscrita en la Sección de Personas del Registro Nacional de Costa Rica, al tomo 2022, asiento 652012 y de las personas miembros de la Junta Directiva, a los consultores y a cualquier otra persona que por labores oficiales deban ingresar al país bajo el patrocinio de la Oficina Regional de AFI.

Es similar a los tradicionales acuerdos de beneficios e inmunidades que se confieren a las sedes de Organismos Internacionales, o en el ámbito diplomático, con la diferencia de que la Alianza no tiene personalidad jurídica internacional, y por tanto, existe como persona jurídica, ya sea bajo las leyes de Malasia, o su Oficina Regional, inscrita como persona jurídica nacional sin fines de lucro.

Su aprobación queda a criterios de conveniencia y oportunidad de las Señoras y los Señores Diputados, respetuosamente se solicita sean observadas las recomendaciones que mediante este informe se emiten.

V.- ANALISIS ECONÓMICO⁷

1.- Sobre la Inclusión financiera

Se incluye una referencia de dicha concepción a partir de la perspectiva del Banco Mundial y otros organismos:

"La inclusión financiera se refiere al acceso que tienen las personas y las empresas a diversos productos y servicios financieros útiles y asequibles

⁷ Elaborado por Lic. José Ovidio Valerio Colomer, Asesor Parlamentario, supervisado por M.Sc Mauricio Porras León, Jefe Área Económica.



que atienden sus necesidades —transacciones, pagos, ahorro, crédito y seguros— y que se prestan de manera responsable y sostenible.

Se considera que la inclusión financiera es un elemento que facilita la consecución de 7 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Grupo de los Veinte (G20) se comprometió a promover la inclusión financiera en todo el mundo (i) y reafirmó su compromiso de implementar los Principios de alto nivel del G20 para la inclusión financiera digital (i).

El Grupo Banco Mundial considera que la inclusión financiera es un elemento facilitador clave para reducir la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida.

Tener acceso a una cuenta de transacciones es un primer paso hacia una mayor inclusión financiera, ya que permite a las personas guardar dinero, y enviar y recibir pagos. Una cuenta de transacciones también sirve como vía de acceso a otros servicios financieros. ...

El acceso a servicios financieros facilita la vida diaria y ayuda a las familias y las empresas a planificar desde objetivos a largo plazo hasta emergencias inesperadas. Como titulares de cuentas, es más probable que las personas usen otros servicios financieros, como el crédito y los seguros, para iniciar y ampliar negocios, invertir en educación o salud, administrar riesgos y superar conmociones financieras, lo que puede mejorar la calidad general de sus vidas.”⁸

“La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés) ha impulsado varios esfuerzos para medir la inclusión financiera en varios países, donde ha destacado su naturaleza multidimensional. En particular, afirma que la inclusión financiera debe definirse a partir de cuatro dimensiones: el acceso, el uso, la calidad y el bienestar. Consideran el acceso como “las capacidades para poder usar los servicios financieros formales disponibles” y el uso como “permanencia y profundidad del uso de servicios y productos financieros”. La calidad mostraría si los atributos de los productos y servicios se ajustan a las necesidades de los clientes y si el desarrollo de productos tiene en

⁸ <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>



cuenta estas necesidades: “esta medición de la calidad sería entonces utilizada para evaluar las características y profundidad de la relación entre consumidores y prestadores de servicios financieros, así como también las alternativas disponibles y los niveles de comprensión de esas alternativas y sus implicaciones”. Por último, el bienestar es entendido como “el impacto positivo que un dispositivo o servicio financiero ha tenido en la vida de los consumidores”⁹

2.- Análisis de la iniciativa

La finalidad de la iniciativa es brindar un régimen especial a la “Alianza para la Inclusión Financiera” (AFI), para que establezca una sede en Costa Rica, que funcionaría como la Oficina Regional de AFI para Latinoamérica y el Caribe.

Mediante esta oficina la AFI brindaría sus servicios mediante la participación de personas expertas por ella contratados, quienes podrían conformar un equipo permanente o temporal.

Dado la finalidad señalada de este ente, así como su condición de ser sin fines de lucro se hace necesario que el país ofrezca ciertas condiciones que le permita desarrollar sus acciones sin limitaciones para el ingreso al país de su personal, así como establecer condiciones para evitar el pago de impuestos.

Para el análisis económico de este proyecto de ley interesa señalar los siguientes beneficios incorporados en la iniciativa:

a) Tratamiento de la Sede de la AFI en Costa Rica

- Exención de todos los impuestos de los bienes inmuebles que adquiriera a futuro, estos podrán ser vendidos o donados en cualquier momento, libres de impuestos, a instituciones públicas que cumplan con principios y fines similares a los de la Oficina Regional de AFI o, en su defecto, podrán ser transferidos a empresas privadas o individuos luego de cuatro años de inscritos en el “Registro Público de la Propiedad”, previo pago de los impuestos correspondientes.

⁹ María José Roa, Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad, Boletín del CEMLA | Julio-septiembre de 2013
https://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB_BOL_LIX03-01.pdf



- Exoneración de impuestos a la importación y exportación de materiales para la ejecución de sus programas, equipos de oficina y como máximo de tres vehículos con intervalos de cuatro años.
- Si estos bienes inmuebles se traspasan, a cualquier título, antes de cuatro años de su inscripción en el Registro de Bienes Muebles, se deberán pagar los impuestos respectivos, excepto si se tratara de donaciones al Estado o a sus instituciones.
- El Gobierno de la República de Costa Rica podrá suspender o cancelar los beneficios si AFI no ha respetado el marco de legalidad del país.

b) Régimen impositivo por aplicar a las personas contratadas por la AFI

- El Estado deberá regularizarles su situación migratoria,
- Podrán importar libre de impuestos, un vehículo motorizado, y los equipos y enseres para su hogar, que podrán ser renovados después de que el funcionario respectivo tenga dos años de residencia en el país como mínimo. Además, no podrán ser vendidos en el país y se los puede llevar cuando sea trasladado a otro país, o se rescinda su contrato de trabajo.

c) Autorización a SUGEF

- Se autoriza a dicha superintendencia a suscribir un contrato para que la oficina de AFI opere en sus instalaciones, dentro del cual se debe señalar los costos que cubriría cada ente.

3.- Valoración de la Iniciativa

En lo fundamental la iniciativa estaría ofreciendo la exoneración a la AFI de todo impuesto existente que se le aplica a la importación de bienes y servicios, así como del impuesto sobre los bienes inmuebles que llegue a poseer, mientras que a las personas que sean contratados por este ente se les exoneraría del pago de impuestos sobre los bienes que importe.



Lo anterior plantea que el monto que se le llegue a exonerar a AFI como a las personas dependería del tipo de bien importado, y del valor de los bienes inmuebles que llegue a poseer esta Agencia.

En la siguiente tabla se incluyen algunos de los impuestos más usuales que recaen sobre la importación de bienes:

4.- Recuadro 1 Algunos impuestos que se exonerarían a la AFI y sus funcionarios

- Derechos Arancelarios a la Importación (DAI): se calcula sobre el valor aduanero en colones, (Valor del bien * Tipo de cambio) por el % establecido de DAI para el bien específico.
- Selectivo de Consumo SC: se aplica tasa específica del impuesto sobre consumo del bien importado sobre la suma del valor aduanero en colones más el DAI.
- Ley de Emergencia Nacional: 1% del valor aduanero.
- Impuesto a las bebidas alcohólicas, excepto vino: se obtiene al sumar el valor aduanero en colones todos los montos de impuestos anteriores y eso se multiplica por la tasa del impuesto establecida para el bien respectivo.
- Impuesto Específico: se aplican a ciertos productos y depende del tipo de producto, a continuación, se incluyen algunos ejemplos y su fórmula de cálculo según la siguiente formula:
 - Bebidas no alcohólicas: Impuesto específico por cada 250 ml: $(((\text{Total de cajas} \times \text{botellas por caja}) \times \text{capacidad por botella}) \times \text{porcentaje de impuesto})]$
 - Bebidas alcohólicas: $(((\text{Total de cajas} \times \text{botellas por caja}) \times \text{capacidad por botella}) \times \text{porcentaje de alcohol por volumen})]$.
 - Jabones: $[(\text{Total de cajas} \times \text{unidades por caja}) \times \text{gramos por unidad}] \times \text{impuesto específico}]$.
- Margen de Valor Agregado (Conocido como Ganancia Estimada - G/E-): $[(\text{VA} \times \text{TC}) + \text{Monto DAI} + \text{Monto SC} + \text{Monto Ley 6946}] \times \% \text{G/E}$
Es un margen de valor agregado presuntivo para calcular el Impuesto sobre el Valor Agregado, que se establece por resolución de la Dirección General de Tributación en los casos en que se dificulta la percepción del Impuesto sobre el Valor Agregado. Se toma el valor para efectos de calcular el IVA, pero no se suma al calcular la totalidad de impuestos a pagar.
- Impuesto Sobre El Valor Agregado (IVA)



Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda.

A continuación, se presenta el posible efecto que generaría la implementación de este trato especial para que la AFI se instale en el país.

5.- Efecto en las Finanzas Públicas y Municipales

Por lo antes señalado sobre la cobertura de la aplicación de las exoneraciones, resulta difícil calcular el valor monetario de la iniciativa, pues también dependería de la cantidad de personas que se contraten y los plazos de duración de sus contratos.

Es importante señalar que las finanzas actuales de la Administración Central no se perjudicarían, pues no se estarían rebajando los impuestos a actividades que generan ingresos ciertos.

Sin embargo, en el caso del impuesto sobre los bienes inmuebles (IBI), que son recursos de las municipalidades, se debe considerar que dado que el objeto de este impuesto son los terrenos, las instalaciones o las construcciones fijas y permanentes que allí existan, la exoneración propuesta afectaría el flujo de ingresos que recaudan estas entidades, en alguno de los siguientes supuestos:

- ✓ En el caso que la AFI adquiriera bienes inmuebles que pagan dicho tributo, por ejemplo, cualquier construcción o instalación o terrenos, y que por la exoneración la AFI dejarían de pagar el IBI, por lo que los ingresos que se recaudan se verían disminuidos.
- ✓ En el caso de que la AFI adquiriera un terreno y construya una nueva instalación entonces la municipalidad respectiva dejaría de percibir el IBI del valor del terreno, que como se explicó afectaría la recaudación actual, y no podría cobrar el IBI sobre el valor de la instalación, pero en este caso no habría un impacto real pues al exonerarse sería como si nunca hubiera existido.

Por otra parte, con la permanencia fija de la AFI en Costa Rica sería de esperar que se genere ciertos flujos de consumo, tanto del ente como de los funcionarios, y de aquellas personas que ingresen al país para participar en las actividades que realice la AFI, que impactaría las variables económicas que se deriven de dicho consumo, generándose un efecto positivo sobre la demanda y producción de esos bienes y servicios, que, aunque sea a nivel



micro, puede ayudar a la generación de ingresos para las personas y empresas que los ofrecen, quienes si están sujetas al pago de los impuestos respectivos.

6.- Sobre la Inclusión Financiera

Dado que los objetivos y programas de este ente se relacionan con lograr mejorar los parámetros de la inclusión financiera en el mundo, el hecho de que el mismo se instale en el país permitirá que la comunidad en general se enfrente a mejores oportunidades de capacitación, así como otros tipos de soporte, material o cognoscitivo.

También, es posible que el sistema financiero, obtenga acceso a otros instrumentos que le faciliten la puesta en marcha de mecanismos que mejoren los parámetros de inclusión financiera.

También, se podría impactar a las personas que por diversas razones hayan sido excluidas del mercado financiero.

7.- Sobre SUGEF

En el Proyecto de Ley se autoriza a esta superintendencia a que permita que la oficina de la AFI se ubique dentro de sus instalaciones, siendo que se deberá establecer los costos que cada parte deberá cubrir.

De tal manera que sería de esperar que esta disposición facilite a la AFI su establecimiento, y no debería afectar los gastos de la SUGEF, y es posible que más bien reciba algún tipo de ingresos por esa cesión de espacio.

Sin embargo, al ser SUGEF el ente que ha venido velando por la inclusión financiera y forma parte de la AFI, es posible que salga beneficiada con este tipo de asociación pues tendría un recursos especializado a mano, para mejorar sus planes.

Dado que la AFI es reconocida mundialmente por sus acciones a favor de la inclusión financiera, es posible que sus programas impacten de un amanner más directa el accionar del sistema financiero nacional y con ello se favorezca a sectores poblacionales que han sido excluidos de la prestación de los servicios y bienes financieros.



8.- Consideraciones finales de carácter económico.

El expediente 24 696 propone un régimen especial para que la Alianza para la Inclusión Financiera instale en Costa Rica la Oficina Regional de AFI para Latinoamérica y el Caribe.

De la valoración efectuada en este informe, se puede deducir que en lo fundamental se plantea un tratamiento relacionado con la exoneración de cualquier impuesto que se genere por la realización de importaciones de bienes y servicios que realice la AFI en el desarrollo de sus operaciones y para las personas que contrate este ente que provengan del extranjero. Entre otros beneficios se les permite la importación de vehículos los cuales no pueden vender y si lo hacen se deben pagar los impuestos respectivos, pero se podrían donar a entes públicos y privados siempre que realicen actividades similares a la AFI.

Del análisis precedente se puede observar que no se presentaría algún impacto sobre el flujo actual de ingresos del Gobierno Central, por cuanto se estaría ante la exoneración a una actividad que es nueva y que en la actualidad no existe, aunque se afectaría el posible incremento que podrían generar el cobro de impuestos a las importaciones señaladas.

Por otra parte, la iniciativa exonera del pago del impuesto sobre los bienes inmuebles los bienes de esta naturaleza que llegue a adquirir la AFI los cuales vendrían a ser recursos que corresponden a las municipalidades, es por ello que esta propuesta generaría un efecto negativo para las municipalidad respectiva, en el caso de los terrenos y las instalaciones o construcciones existentes que pagan dicho tributo, pero si la AFI adquiere un terreno y construye sobre el mismo, entonces la municipalidad respectiva únicamente se afectaría por lo que deja de cobrar sobre el terreno, pero el posible ingreso que recaudaría por el nueva instalación sería, para efectos presupuestarios, inexistentes en la actualidad o al momento de aprobarse la ley, por lo que en este caso no se afectarían las finanzas municipales.

Además, es posible que tanto la AFI como las personas contratadas y todas aquellas que ingresen al país para participar en congresos o actividades que brinde la AFI, generen cierto impacto, aunque poco significativo, en el



consumo de bienes básicos que favorece al sector comercial y podría impactar la recaudación tributaria en algún valor monetario, lo cual beneficiaría el flujo de ingresos del Gobierno Central.

En lo relativo a la vinculación de esta iniciativa con los ODS de la Agenda 20-30, aunque el texto del proyecto de ley no impacta directamente a los ODS, las acciones que se puedan generar al tener la AFI operando directamente en Costa Rica podría generar el impacto sobre los ODS que se relacionan con el acceso de consumidores financieros a mejores productos de dicha actividad económica y favorecer a los individuos de menores recursos y otros sectores económicos.

En general la iniciativa generaría las condiciones favorables para que este ente especializado en los temas de la inclusión financiera pueda instalarse en el país, siendo que sus servicios se expandirían por la zona Latinoamérica.

VI.- IMPACTO DEL PROYECTO DE MATERIA DE GÉNERO.

Se han señalado como beneficios de la inclusión financiera para las mujeres en Costa Rica: el que contribuye a cerrar las brechas de género, permite a las mujeres tener acceso a servicios financieros como crédito, ahorro y pago de servicios, favorece la inversión en actividades económicas, educación y salud, permite a las mujeres tener un uso adecuado del financiamiento, mejora la gestión de las empresas por parte de las mujeres, facilita el acceso a los mercados¹⁰.

En cuanto al impacto del proyecto en materia de género en Costa Rica, dependerá, en última instancia, de las políticas de inclusión financiera que las instituciones pongan en práctica; el objetivo de la red Alianza para la Inclusión Financiera, es precisamente, promover la aplicación de esas políticas.

¹⁰ Lineamientos para el cierre de las brechas financieras entre hombres y mujeres en Costa Rica INAMU, Editorial EUNED, marzo 2020.-



VII.- PROCEDIMIENTO

Votación

Este proyecto de ley requiere para su aprobación, de la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, el proyecto de ley no es delegable en una Comisión Legislativa con Potestad Plena, por tratar de la exención de una serie de tributos.

Consultas Preceptivas

- Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)

VIII.- TÉCNICA LEGISLATIVA

- Se recomienda utilizar el lenguaje inclusivo: personas funcionarias, personas extranjeras, personas expertas.

IX.- ANTECEDENTES

En el Sistema de Información Legislativa (SIL) se ubicaron varias iniciativas de ley con el fin de otorgar una serie de beneficios para brindarles facilidades operativas e impositivas a organizaciones, organismos internacionales entre otros para que operen y se instalen en el país: ¹¹

- EXPEDIENTE N°15.537 APROBACIÓN DEL CONVENIO ENTRE COSTA RICA, LA CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE Y LA UNIVERSIDAD PARA LA PAZ, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA SEDE LATINOAMERICANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA SOLUCIÓN DE DISPUTAS MEDIANTE LOS MECANISMOS DE LA CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE. **Convertido en Ley N° 8425 del 27 de octubre de 2004.**
- EXPEDIENTE N°16.911 EXONERACIÓN DE IMPUESTOS A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y AL INSTITUTO

¹¹ Lic. Tonatiuh Solano Herrera, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.



INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Convertido en Ley N° 8695, del 11 de diciembre de 2008.**

- EXPEDIENTE N°16678 RANGO DE MISIÓN INTERNACIONAL PARA LA FUNDACIÓN HUMANISTA PARA LA COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO (HIVOS). **Convertido en Ley N° 9031, del 9 de abril del 2012.**
- EXPEDIENTE N°19.189 APROBACIÓN DEL CONVENIO DE SEDE ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO AGROPECUARIO CENTROAMERICANO. **Convertido en Ley N° 9322 del 25 de agosto de 2015.**
- EXPEDIENTE N°20.882 APROBACIÓN DEL CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA COORDINACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL CENTROAMERICANA (CECC) RELATIVO A LA SEDE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COORDINACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL CENTROAMERICANA. **Convertido en Ley N° 9721 del 14 de agosto de 2019.**

X.- FUENTES

- Constitución Política
- Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 del 3 de mayo de 1971.
- Ley General de Migración y Extranjería, Ley N° 8487, del 22 de noviembre del 2005.
- Ley 30, de 19 de abril de 1885, Código Civil
- Revista Visión Financiera, Edición No. 8, junio 2013 Por: Lic. Ricardo Axuán Estrada Villalta Magíster en Finanzas
- Medición de la inclusión financiera Conjunto Principal de Indicadores de Inclusión Financiera, marzo 2013
- Declaración Maya. El compromiso con la inclusión financiera por parte de la red de la AFI, del 28 al 30 de septiembre de 2011, con motivo del Tercer Foro Mundial sobre Políticas de Inclusión Financiera de la AFI.
- (Brenes Córdoba, Alberto. Tratado de las Personas. San José, Editorial Costa Rica, 1974, pág. 51).
- <https://www.afi-global.org/> Alianza para la Inclusión Financiera home page.