

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

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

EXPEDIENTE N.º 24.206

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA
4 de agosto de 2026

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 1º de agosto de 2026 al 31 de octubre de 2026)

PRIMERA LEGISLATURA
(Del 1º de mayo de 2026 al 30 de abril de 2027)



COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

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

Expediente 24.206

Los suscritos diputados y diputadas, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rendimos **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA** sobre el expediente 24.206 **LEY PARA AMPLIAR EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA AVANCEMOS MEDIANTE LA REINTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS RENTAS PASIVAS EXTRATERRITORIALES**.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta propuesta de ley busca reestablecer la tributación sobre las rentas pasivas obtenidas en el extranjero por empresas domiciliadas en Costa Rica, impuesto eliminado recientemente a través de la ley 10.381, y destinar la totalidad de esa recaudación al Programa de Becas Avancemos.

Según la exposición de motivos, la iniciativa pretende compensar los recortes presupuestarios que han reducido la cantidad de becas otorgadas, fortalecer la permanencia de estudiantes en condición de pobreza dentro del sistema educativo y garantizar una fuente permanente de financiamiento para una de las principales políticas de transferencia social del país.

El proyecto se sustenta en la premisa de que el gravamen recae sobre contribuyentes con alta capacidad económica y que su restitución permitiría proteger la inversión social sin afectar a los sectores más vulnerables.

Desde el punto de vista técnico-tributario, la reforma incide sobre el criterio de vinculación de la renta con el territorio costarricense. El Impuesto sobre la Renta grava, como regla general, las rentas de fuente costarricense; la ley 10.381 excluyó del hecho generador determinadas rentas pasivas -típicamente dividendos, intereses, cánones y ganancias de capital- obtenidas en el extranjero por contribuyentes domiciliados en el país. El expediente 24.206 revierte esa exclusión y reincorpora dichas rentas al ámbito de sujeción del impuesto, ampliando el criterio de vinculación económica más allá de la fuente territorial estricta hacia un esquema de renta mundial parcial, limitado a las categorías pasivas señaladas.

La iniciativa no se agota en esa reforma al hecho generador: crea, además, un destino específico que afecta la totalidad de la recaudación resultante al financiamiento del Programa de Becas Avancemos. Esta afectación presupuestaria sustrae el producto del tributo de la caja única del Presupuesto Nacional y lo somete al régimen de destinos específicos previsto en la legislación de administración financiera.

El proyecto combina, en consecuencia, dos decisiones de naturaleza distinta: una ampliación del ámbito objetivo del Impuesto sobre la Renta y la creación de una fuente de financiamiento cerrada para una política social determinada, cuya suerte queda ligada a la del tributo que la origina.

2. CONSULTAS INSTITUCIONALES

Se presenta a continuación un resumen de los criterios más importantes brindados por las instituciones consultadas:

El **Ministerio de Hacienda**, mediante oficio MH-DM-OF-1069-2024, con fecha 08 de agosto del 2024, no apoya el proyecto por las siguientes consideraciones:

- Reconoce que el proyecto busca fortalecer el Programa Avancemos mediante la reintroducción de la tributación sobre las rentas pasivas extraterritoriales, pero considera que la propuesta no surge de un análisis tributario de fondo, sino de la intención de crear una nueva fuente de financiamiento para un programa específico.

- Advierte que los ingresos provenientes del Impuesto sobre la Renta ya tienen destinos específicos establecidos por ley, por lo que redirigir recursos hacia Avancemos podría generar faltantes en otros programas o compromisos presupuestarios del Estado. El proyecto no indica cómo se sustituirían esos recursos.
- Señala que la propuesta podría entrar en tensión con las disposiciones de la Ley N° 9635 sobre destinos específicos y regla fiscal, especialmente porque el financiamiento efectivo dependería de la disponibilidad de ingresos y de la situación fiscal del Gobierno Central.
- Cuestiona la viabilidad operativa de identificar y aislar la recaudación proveniente exclusivamente de rentas pasivas extraterritoriales, ya que el impuesto sobre utilidades se liquida sobre una renta neta global y no mediante pagos individualizados por cada tipo de ingreso.

La **Universidad de Costa Rica** (UCR), mediante Comunicado R-350-2024, de fecha 15 de noviembre de 2024, respalda la aprobación del expediente 24.206 y considera lo siguiente:

- La iniciativa constituye una medida positiva para fortalecer el financiamiento del Programa Avancemos mediante la reintroducción del impuesto sobre las rentas pasivas extraterritoriales.
- Sostiene que Avancemos ha demostrado efectos favorables en la reducción de la pobreza, el aumento de la permanencia estudiantil en el sistema educativo y la disminución del trabajo infantil. Además, estima que la fuente de financiamiento propuesta tiene un carácter progresivo, contribuye a evitar prácticas de elusión fiscal y es consistente con estándares aplicados en países de la OCDE.
- La UCR también destaca que el proyecto es coherente con el derecho a la educación, la reducción de la exclusión social y la garantía de oportunidades para poblaciones vulnerables.
- Asimismo, considera que el financiamiento de Avancemos debe asegurarse mediante esta u otra fuente permanente de recursos, por tratarse de un programa estratégico para la movilidad social y la equidad.

- Como observación, recomienda valorar mecanismos que permitan blindar estos recursos frente a las restricciones derivadas de la regla fiscal para garantizar su ejecución efectiva.

3. INFORME JURÍDICO DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

El Departamento de Servicios Técnicos, mediante oficio AL-DEST-IJU-265-2025, de fecha 6 de agosto de 2025, aporta informe jurídico en el que realiza las siguientes observaciones:

- El proyecto es jurídicamente viable y la decisión de volver a gravar las rentas pasivas extraterritoriales constituye una materia de conveniencia y oportunidad legislativa. El informe considera que la ampliación de los supuestos gravados del Impuesto sobre la Renta no presenta, en principio, conflictos con los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad o equilibrio fiscal.
- No obstante, el informe identifica una serie de observaciones relevantes para el análisis del expediente. En primer lugar, advierte que el proyecto crea un nuevo destino específico para financiar el Programa Avancemos, pero recuerda que, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 9635, cuando la deuda pública supera el 50% del PIB, la asignación efectiva de esos recursos queda sujeta a la disponibilidad presupuestaria, los niveles de ejecución y los superávits institucionales. En consecuencia, la aprobación de la iniciativa no garantiza que Avancemos reciba automáticamente la totalidad de los recursos que se pretende asignar.
- Asimismo, Servicios Técnicos señala que los destinos específicos, aunque son jurídicamente válidos, no siempre constituyen el mecanismo más eficiente de distribución de recursos públicos, ya que podrían generar asignaciones superiores o inferiores a las necesidades reales del programa dependiendo de la evolución de la demanda y de la recaudación.
- En cuanto a la reforma tributaria propuesta, el informe considera que gravar nuevamente las rentas pasivas extraterritoriales es una decisión que se encuentra dentro de la potestad tributaria del legislador. Sin embargo, aclara que la iniciativa implica una modificación relevante del concepto de vinculación económica de las rentas con el territorio nacional y que los

efectos prácticos de esa reforma serán una materia de valoración política y fiscal por parte de la Asamblea Legislativa.

- Finalmente, el informe formula observaciones de técnica legislativa relacionadas con la correcta identificación de las normas reformadas, la precisión de las referencias legales y la redacción de algunos artículos, recomendando ajustes para mejorar la claridad y seguridad jurídica del texto.

Desde la perspectiva de Servicios Técnicos, el principal riesgo del expediente no radica en su constitucionalidad, sino en la efectividad del mecanismo de financiamiento propuesto. El informe advierte que los recursos destinados a Avancemos seguirían sujetos a las limitaciones establecidas por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y que la creación de un destino específico no garantiza por sí sola un incremento real y permanente de los recursos disponibles para el programa.

4. INFORME ECONÓMICO DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

El Departamento de Servicios Técnicos, mediante oficio AL-DEST-IEC-013-2026, de fecha 04 de mayo de 2026, presenta informe económico en el que realiza las siguientes observaciones:

- El informe no cuestiona la constitucionalidad ni la legalidad de la iniciativa, pero identifica varios aspectos técnicos y operativos que deben ser considerados durante el trámite legislativo.
- En primer lugar, advierte que existe una posible inconsistencia normativa entre la reforma propuesta y la regulación vigente sobre rentas pasivas extraterritoriales contenida en la Ley del Impuesto sobre la Renta. Señala que actualmente ciertas rentas pasivas extranjeras ya están gravadas bajo condiciones específicas, por lo que recomienda valorar si ambas regulaciones pudieran generar contradicciones o requerir armonización legislativa.
- Asimismo, destaca que el proyecto no contiene estimaciones sobre la recaudación esperada ni sobre el monto efectivo de recursos que recibiría Avancemos, lo que dificulta valorar el impacto financiero real de la medida. El informe recuerda que incluso el Ministerio de Hacienda ha señalado la ausencia de cálculos precisos respecto de esta fuente de ingresos.

- El informe también llama la atención sobre los riesgos asociados a la creación de un destino específico, indicando que este tipo de mecanismos puede generar complejidades administrativas, dificultades para identificar y separar la recaudación correspondiente y eventuales problemas si en el futuro se producen nuevas reformas tributarias.
- Adicionalmente, Servicios Técnicos señala que un aumento en el financiamiento no garantiza por sí mismo mejores resultados del Programa Avancemos. Con base en hallazgos recientes de la Contraloría General de la República, indica que persisten problemas de eficacia y eficiencia relacionados con coordinación institucional, cobertura, subejecución presupuestaria, filtraciones de beneficiarios y tiempos de espera, los cuales también deberían abordarse para mejorar el desempeño del programa.

En conclusión, Servicios Técnicos considera que la propuesta puede contribuir al financiamiento de Avancemos, pero advierte que persisten incertidumbres relevantes sobre la recaudación efectiva, la compatibilidad con la normativa vigente y la eficiencia del mecanismo propuesto como fuente de financiamiento.

5. CONCLUSIONES GENERALES

Compartimos plenamente el objetivo de fortalecer el Programa Avancemos y de ampliar las oportunidades educativas para miles de jóvenes en condición de vulnerabilidad. Nadie puede cuestionar la importancia de invertir en educación y en movilidad social. Sin embargo, nuestro deber como legisladoras y legisladores no es solo respaldar buenas intenciones, sino aprobar mecanismos financieramente responsables, técnicamente sólidos y sostenibles en el tiempo.

En este caso, el proyecto pretende reintroducir la tributación sobre las rentas pasivas extraterritoriales y destinar esos recursos al Programa Avancemos. El problema es que no existe una estimación clara sobre cuánto dinero generaría realmente esta medida ni cuánto recibiría efectivamente el programa. Estaríamos legislando sobre una fuente de financiamiento cuya recaudación es incierta y cuyos resultados no han sido debidamente cuantificados.

Además, tanto el Ministerio de Hacienda como Servicios Técnicos advierten que estos recursos estarían sujetos a las limitaciones de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y a la regla fiscal. En efecto, los criterios técnicos coinciden en identificar el mismo defecto estructural: el artículo 15 de la Ley N° 9635 subordina la ejecución de cualquier destino específico a la disponibilidad presupuestaria y al

cumplimiento de la regla fiscal cuando la deuda pública supera el 50% del PIB. Bajo ese régimen, la aprobación del expediente 24.206 no crea un derecho de cobro a favor de Avancemos, sino una autorización legal cuya materialización queda sujeta a variables ajenas al texto del proyecto.

Advertimos que a esa debilidad se suma un problema de trazabilidad que el propio Ministerio de Hacienda señala: el Impuesto sobre la Renta se liquida sobre una renta neta global, no mediante pagos individualizados por tipo de ingreso. En consecuencia, no existe un mecanismo operativo para aislar, dentro de la recaudación total del impuesto, la porción atribuible específicamente a rentas pasivas extraterritoriales. El destino específico que el proyecto pretende crear carece así de una base de cálculo verificable, lo que compromete no solo la previsibilidad de los recursos, sino la posibilidad misma de fiscalizar su cumplimiento.

El informe económico de Servicios Técnicos añade dos elementos que refuerzan esta conclusión. Primero, advierte una posible inconsistencia normativa entre la reforma propuesta y la regulación vigente, que ya grava bajo condiciones específicas ciertas rentas pasivas extranjeras; el proyecto no resuelve esa superposición ni prevé una norma de armonización, lo que abre un margen de conflicto interpretativo desde su entrada en vigencia. Segundo, en el expediente no se aporta una estimación de la recaudación esperada. La ausencia de esa cifra nos impide ponderar con criterio técnico si el mecanismo propuesto es siquiera capaz de cubrir el faltante de becas que motiva el proyecto.

Por su parte, el propio informe jurídico de Servicios Técnicos confirma que el proyecto no presenta, en principio, conflictos con los principios constitucionales de razonabilidad o proporcionalidad, sin embargo, consideramos que la viabilidad jurídica de un tributo no equivale a la idoneidad financiera de un mecanismo de financiamiento: un destino específico sin base de cálculo verificable, sin estimación de recaudación y condicionado por la regla fiscal no ofrece al Programa Avancemos una fuente de recursos más sólida que la que ya tiene, por más legítimo que sea el fin que persigue.

Por todo lo anteriormente expuesto, los suscritos diputados y suscritas diputadas rendimos el presente **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA** sobre el expediente 24.206 **LEY PARA AMPLIAR EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA AVANCEMOS MEDIANTE LA REINTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS RENTAS PASIVAS EXTRATERRITORIALES.**

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS, A LOS CUATRO DÍAS DEL MES DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTISÉIS.



Nogui Acosta Jaen
PRESIDENTE

Gréthel María Ávila Vargas
SECRETARIA



Kattia María Ulate Alvarado



Cindy Dayana Murillo Artavia



Gerald Bogantes Rivera



Daniel Sierzar Cárdenas



Diana Murillo Murillo

Salvador Padilla Villanueva

Antonio Trejos Mazariegos



Ángela Ileana Aguilar Vargas

María Eugenia Román Mora
DIPUTADOS