

San José, jueves 2 de enero de 2025
OFICIO N° 00002-2025-DHR

Para: Señor (a):
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
area-comisiones-v@asamblea.go.cr

De: **Licda. Angie Cruickshank Lambert**
Defensora de los Habitantes

ANGIE
CRUICKSHANK
LAMBERT
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por ANGIE
CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)
Fecha: 2025.01.02
17:41:24 -06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto de LEY DE REDUCCIÓN DEL COSTO DE LAS MERCANCIAS IMPORTADAS, (24093)

Estimados señores y estimadas señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre reducción del costo de las mercancías importadas, N° 24 093, el cual fue analizado por la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, que se presenta a continuación:

1. Resumen Ejecutivo

En primera instancia, la Defensoría de los Habitantes considera que el Proyecto de Ley N° 24 093, si bien persigue un objetivo loable con respecto a reducir el costo de vida, no muestra un análisis que identifique los beneficios concretos e impacto al excedente del consumidor con su aprobación.

El proyecto propone modificaciones en los cálculos del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Selectivo de Consumo, pero carece de un análisis costo-beneficio en las finanzas públicas, y su efecto especialmente en la inversión en los programas sociales. Para la Defensoría de los Habitantes al no contarse con información respecto de los efectos que puede tener el proyecto de ley en las finanzas públicas podría, eventualmente, profundizar el actual desequilibrio financiero, y por ende disminuir los recursos presupuestarios para los sectores más vulnerables y en condición de pobreza.

Adicionalmente, la derogación del artículo 12 de la Ley N° 4961, que otorga facultades al Ministerio de Hacienda para ajustar tarifas, tampoco está acompañada de una justificación clara o un análisis de los efectos que esto podría tener.

2015-2024 Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes

Bo. México, Calle 22 Avenidas 7 y 11 - Teléfono: 4000-8500 Facsímil: 4000-8700

Apdo. Postal: 686-1005 San José - Correo electrónico: correspondencia@dhr.go.cr

San José, Costa Rica

Esto genera preocupación sobre una posible inseguridad jurídica y la falta de mecanismos para asegurar que la reducción de impuestos realmente beneficie a los consumidores finales, especialmente a los de menores ingresos.

En resumen, la Defensoría concluye que el proyecto necesita un análisis más profundo desde el punto de vista fiscal, así como del efecto en la canasta básica antes de ser aprobado. En ese sentido, coincide con otras instituciones en la necesidad no sólo de consultar al Ministerio de Hacienda, sino al INEC y al Banco Central para esclarecer estos puntos, con el fin de determinar los efectos concretos en los sectores de menores ingresos y en situación de vulnerabilidad, así como en el Índice de Precios al Consumidor y por ende en el comportamiento de la inflación.

2. Comparativa entre la norma actual y el proyecto de ley

En primera instancia, se procede a resumir en la tabla 1 la norma actual en relación con la propuesta del proyecto de ley.

Tabla 1: Comparación de normas actuales versus el Proyecto de Ley N° 24 093

Ley N° 4961 Reforma Tributaria y Ley de Consolidación de Impuestos Selectivos de Consumo	Propuesta de Proyecto de Ley N° 24 093
Artículo 10.- Norma general. La base sobre la cual se debe aplicar la tasa del impuesto que corresponda, de conformidad con la presente ley, se determina de la siguiente manera: a) En la importación o internación de mercancías, ~~adicionando al valor CIF aduana de ingreso, los derechos de importación y el Impuesto de Estabilización Económica efectivamente pagados; y (...)~~	En el artículo 1 establece la reforma del artículo 10 inciso a). Artículo 10- Norma general. La base sobre la cual se debe aplicar la tasa del impuesto que corresponda, de conformidad con la presente ley, se determina de la siguiente manera: a) En la importación o internación de mercancías, el valor CIF aduana de ingreso. (...)
~~Artículo 12.- Flexibilidad.~~ ~~El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, está facultado solo para reducir total o parcialmente, las~~	En el artículo 3 se establece la derogación del artículo 12

tarifas ad valorem a las mercancías indicadas en el artículo 4 de esta Ley. Solamente podrá aumentar de manera temporal las tarifas referidas en el anexo a esta Ley, en situaciones de extrema urgencia fiscal, y con la salvedad de que el aumento no podrá superar en 20 puntos porcentuales la tarifa correspondiente a cada mercancía descrita en el anexo indicado; tampoco ninguna tarifa podrá superar, en ningún momento, el cien por ciento (100%). Para los efectos de la validez de este aumento temporal, se denomina "extrema urgencia fiscal" la disminución proyectada al cierre del ejercicio económico de más de un cinco por ciento (5%) de los ingresos probables estimados en el presupuesto de la República vigente en el momento de la emisión del decreto ejecutivo correspondiente. La metodología para demostrar la proyección de disminución de ingresos, será definida en el Reglamento de esta Ley, como requisito de validez de la discrecionalidad tarifaria aquí contemplada. No podrá usarse este ajuste tarifario temporal más de una vez dentro del mismo año calendario. El incremento en las tarifas será aplicable por un plazo máximo de seis meses y requerirá la ratificación, por parte de la Asamblea Legislativa, del decreto ejecutivo en que se establece el aumento. La Asamblea dispondrá de un plazo de un mes para pronunciarse sobre el respectivo decreto en una sola sesión plenaria, plazo que empezará a contar desde que ese decreto sea leído por el Directorio de la Asamblea Legislativa. El Directorio tendrá un plazo de seis días hábiles desde la recepción del decreto para leerlo, como requisito de validez. El silencio de la Asamblea Legislativa sobre el decreto en el término indicado, deberá entenderse como consentimiento. Dicho decreto entrará en vigencia a partir del primer día hábil del mes siguiente a la fecha de la aprobación, expresa o tácita, de la Asamblea Legislativa. Salvo lo indicado en los párrafos anteriores, para restituir o aumentar las tarifas referidas

2015-2024 Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes

Bo. México, Calle 22 Avenidas 7 y 11 - Teléfono: 4000-8500 Facsímil: 4000-8700

Apdo. Postal: 686-1005 San José - Correo electrónico: correspondencia@dhr.go.cr

San José, Costa Rica

en el Anexo a esta Ley, se requerirá la aprobación legislativa.	
Ley N° Fortalecimiento de las Finanzas Públicas	Propuesta de Proyecto de Ley N° 24 093
Artículo 14- Base imponible en importaciones. En la importación o la internación de mercancías, el valor sobre el cual se determina el impuesto se establece adicionando al valor CIF, aduana de Costa Rica, lo pagado efectivamente por concepto de derechos de importación, impuesto selectivo de consumo o específicos y cualquier otro tributo que incida sobre la importación o la internación, así como los demás cargos que figuren en la póliza o en el formulario aduanero, según corresponda. El impuesto así determinado debe liquidarse separadamente en esos documentos y el pago deberá probarse antes de desalmacenar las mercancías respectivas. No formará parte de la base imponible el impuesto específico al tabaco, establecido en el artículo 22 de la Ley N.º 9028, Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud, de 22 de marzo de 2012.	Mediante el artículo 2 se presenta la modificación: Artículo 14- Base imponible en importaciones. En la importación o la internación de mercancías, el valor sobre el cual se determina el impuesto será el valor CIF, aduana de Costa Rica. No formará parte de la base imponible ningún impuesto, tasa o cobro adicional al valor CIF, aduana de Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Ley N° 24 093.

3. Análisis del contenido del proyecto:

La Defensoría de los Habitantes analizó el proyecto de Ley N° 24 093, cuyo objetivo es la reducción del costo de vida de las personas habitantes del país, por medio del cálculo de los impuestos al valor agregado (IVA) y el impuesto selectivo de consumo. Lo anterior, según en el artículo 1 y 2 del proyecto de ley, que propone que el cálculo del impuesto se realice únicamente sobre el valor del costo, seguro y flete (CIF por sus siglas en inglés). Así, estaría eliminando lo que actualmente la norma vigente indica en relación con la tasa de impuesto, la cual debe contener toda referencia a otros impuestos que se adicionan a ese valor a efecto de establecer la su base imponible.

Además, en su artículo 3, expone que se deroga el artículo 12 de la Ley Reforma Tributaria y Ley de Consolidación de Impuestos Selectivos de Consumo, N° 4961. En síntesis, dicho artículo le da la potestad al Ministerio de Hacienda para que pueda modificar las tarifas de los impuestos.

Si bien el proyecto de ley, tiene como objetivo la reducción del costo de vida de las personas habitantes del país; al carecer de un análisis profundo del efecto que puede tener en las finanzas públicas país y su impacto en el costo de vida, no permite determinar el efecto neto de dicha propuesta.

En línea con lo anterior, otro aspecto es el impacto en la estructura tributaria del país, ya que al aplicarse a todos los bienes que el país importa, no discrimina entre los productos de consumo del primer quintil con respecto a los del último quintil, lo cual, ante la ausencia del análisis, se podría estar en presencia de un impuesto que no sea progresivo y que podría beneficiar predominantemente al segmento de mayores niveles de ingreso del país.

También, el proyecto supone que los precios tenderían a la baja a la hora de modificar la metodología, sin embargo, en la teoría económica existe el estudio de la economía positiva la cual corresponde a cómo se comportan los agentes económicos, por lo que no existe una seguridad que este cambio se traduzca en la disminución en los precios para las personas más vulnerables, al estar en presencia de una economía donde los precios no son flexibles a la baja.

Es decir, aunque el proyecto plantea un beneficio de reducción del costo de vida, la Defensoría de los Habitantes desea señalar que no existe garantía de que esta reducción de costos se traslade directamente al consumidor.¹ Además, el proyecto no incluye mecanismos de seguimiento o evaluación para asegurar que este alivio fiscal se refleje en una baja en los precios, especialmente en productos esenciales que afectan a los sectores más vulnerables, o bienes y servicios con baja elasticidad. Por lo tanto, el beneficio al consumidor depende de cómo se implementen y supervisen las medidas propuestas, lo cual genera cierta incertidumbre.

Por otro lado, según la exposición de motivo del proyecto de ley, establece que existe una doble imposición, sin embargo, la Contraloría General de la República en su oficio DFOE-FIP-0801 del 18 de setiembre del 2024 comenta que:

«Por lo que técnicamente no existiría una doble imposición a nivel interno. Adicionalmente, en cuanto al impuesto selectivo incluido en la base del IVA, normalmente este impuesto, en las diferentes jurisdicciones, es el último que cobra en la cadena mercantil, como impuesto al consumo final, y a efectos del control cruzado sobre las etapas anteriores de la cadena. Por lo cual tampoco se presenta una doble imposición, por cuanto el cobro es únicamente sobre el valor agregado».

¹ Según Mankiw (2017) el beneficio al consumidor se refiere a las ventajas o mejoras que recibe una persona cuando adquiere un bien o servicio en condiciones más favorables. Estos beneficios pueden manifestarse de varias maneras, como una reducción en el precio, una mejor calidad del producto o servicio, mayor variedad de opciones, o un aumento en el acceso a bienes y servicios esenciales. En términos económicos, cuando se habla de beneficio al consumidor, a menudo se está refiriendo al excedente del consumidor, que es la diferencia entre lo que un consumidor está dispuesto a pagar y lo que realmente paga por un bien o servicio.

Recapitulando y de acuerdo con lo anterior, esta Defensoría considera que la reducción de la base imponible en los impuestos, y ante la falta de análisis del efecto en la recaudación tributaria proveniente de las importaciones, y de que no se determina el resultado en el comportamiento del índice de precios al consumidor, no se cuenta con elementos suficientes para determinar los beneficios perseguidos por el proyecto de ley a las personas más vulnerables. De la misma manera, el proyecto no incluye una evaluación detallada sobre el costo fiscal de la medida, por lo que para esta Defensoría genera incertidumbre sobre su sostenibilidad desde el punto de vista de la estabilidad financiera del Estado.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 176 de la Constitución Política de Costa Rica establece que los recursos públicos deben gestionarse con prudencia, responsabilidad y de continuidad de los servicios que presta el Estado.² En consecuencia, sin un análisis del impacto en las finanzas públicas, la viabilidad económica de la propuesta es incierta.

En términos de política tributaria, cualquier modificación significativa en la recaudación debe ser acompañada por estudios que contemplen los efectos sobre el déficit fiscal, deuda pública y la sostenibilidad del gasto público. La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635³ subraya la necesidad de equilibrar los ingresos y los gastos. Sin este análisis, la Defensoría considera necesario que el proyecto contenga un análisis económico de los resultados en un escenario de eventual aprobación.

Por último, el proyecto propone la derogación del artículo 12 de la Ley N° 4961 que le autoriza al Ministerio de Hacienda la posibilidad de reducir parcial o totalmente las tarifas, aspecto que carece de un análisis detallado del impacto de dicha eliminación.

La Defensoría considera que, cualquier modificación normativa debe estar acompañada de un diagnóstico claro y una exposición de motivos donde las personas habitantes tengan conocimiento de los resultados y efectos de cualquier proyecto de ley. Para este Órgano Defensor, es relevante que las diputaciones, la población y las instituciones puedan evaluar la necesidad y eficacia de las propuestas.

² Constitución Política de Costa Rica: «Artículo 176- La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta».

³ Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (s.f). «En el Alcance 202 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en su Título IV denominado Responsabilidad Fiscal de la República" tiene por objetivo establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal». Consultado el 11 de oct. de 24 <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-9635-de-fortalecimiento-de-las-finanzas-publicas-de-costa-rica#:~:text=En%20el%20Alcance%20202%20de,presupuestaria%20garantice%20la%20sostenibilidad%20fiscal.>

4. Conclusión

En virtud de lo expuesto por la Defensoría de los Habitantes, en términos de políticas públicas, el proyecto de Ley N° 24 093, considera:

- La reducción de impuesto, tal y como es el objetivo de este proyecto de ley, no identifica el efecto en el costo de vida de las personas habitantes ya que no establece una estrategia fiscal complementaria sobre cómo el Estado administraría la reducción en la recaudación sin afectar sus programas sociales, por lo que no existe claridad del impacto final en la población en situación de pobreza y en condición de vulnerabilidad.
- Tampoco existe claridad acerca de cómo la reducción de impuestos incidirá en el Índice de Precios al Consumidor, y menos del impacto desagregado por quintiles de ingreso. Esta ausencia podría provocar que este proyecto sea regresivo, ya que al no analizar los impactos diferenciados los bienes, sean estos de consumo básico o bienes de lujo, no permite identificar sus beneficios en términos de costo de vida.
- La derogación del artículo 12 de la Ley N° 4961 no cuenta con un análisis y justificación sobre los efectos esperados, lo que podría generar una inseguridad jurídica.

Finalmente, la Defensoría de los Habitantes coincide con la Procuraduría General de la República mediante el oficio PGR-OJ-112-2024 del 30 de setiembre del 2024 y la Contraloría General de la República mediante el oficio N° DFOE-FIP-0801 del 18 de setiembre del 2024, donde se concluye que es necesario hacer una consulta al Ministerio de Hacienda sobre una evaluación fiscal de la eliminación de impuestos. Además, en el caso de la Defensoría, sería trascendental, conocer el efecto fiscal y en el caso del impacto que puede tener en los programas sociales de los sectores más vulnerables del país, ante una posible disminución de los ingresos.

En conclusión, para este Órgano Defensor no se cuenta con los elementos suficientes para emitir un criterio acerca del proyecto de maras; por tal motivo queda a disposición de las diputaciones para brindar su criterio, una vez se haya realizado, de parte del Ministerio de Hacienda un análisis del efecto en los ingresos tributarios y su incidencia en el financiamiento de los programas sociales; así como de las consultas respectivas al Banco Central sobre el impacto de la eliminación del impuesto en el índice de Precios al Consumidor. Una vez se cuente con esta información, esta Defensoría estaría analizando y generando el criterio respectivo.

Agradecida por la deferencia consultiva.