

San José, miércoles 3 de diciembre de 2025
OFICIO N° 14033-2025-DHR

Para: Sra. Monserrat Ruiz Guevara
Diputada
Asamblea Legislativa
montserrat.ruiz@asamblea.go.cr, jostin.nunez@asamblea.go.cr, proyectosdeley@dhr.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS PEREIRA
JIMENEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.12.03 16:05:00 -06'00'

Asunto: Criterio al proyecto de ley de Reforma para un IVA justo y un catastro moderno. Expediente Legislativo N° 25239

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de ley de "REFORMA PARA UN IVA JUSTO Y UN CATASTRO MODERNO, Expediente Legislativo N° 25239, de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, se procede a presentar las siguientes observaciones.

Resumen Ejecutivo

La Defensoría de los Habitantes subraya la importancia de que toda iniciativa legislativa en materia fiscal y tributaria se oriente bajo los principios de equidad, proporcionalidad, transparencia, sostenibilidad y no regresividad, garantizando que las cargas impositivas se distribuyan según la capacidad económica de las personas contribuyentes. Toda reforma debe preservar el equilibrio entre la suficiencia recaudatoria del Estado y la protección de los derechos económicos y sociales, evitando retrocesos en el acceso a servicios esenciales.

La institución reconoce la relevancia del Proyecto de Ley N° 25.239 "*Reforma para un IVA Justo y un Catastro Moderno*", el cual plantea una revisión estructural de la política tributaria mediante la reducción del impuesto al valor agregado (IVA) y el fortalecimiento del impuesto sobre bienes inmuebles.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



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

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes considera fundamental que la discusión legislativa se encuentre orientada por estudios técnicos integrales sobre los efectos fiscales, sociales e institucionales de la propuesta, elaborados con la participación de las entidades vinculadas, a fin de asegurar que la redistribución tributaria planteada se traduzca en un sistema justo, coherente y sostenible, sin afectar la estabilidad financiera ni la gobernanza territorial.

La propuesta de crear una Agencia Catastral Nacional adscrita al Ministerio de Hacienda introduce un cambio estructural significativo en la gestión del impuesto sobre bienes inmuebles y del catastro nacional. Al establecer una entidad desconcentrada bajo la jerarquía de Hacienda, el proyecto concentra en el nivel central funciones que hoy ejercen las municipalidades de manera autónoma, lo que genera interrogantes sobre la compatibilidad de esta medida con el modelo de descentralización fiscal vigente en el país.

Se considera oportuna la coordinación técnica o de consulta con las municipalidades, Ministerio de Hacienda, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y Registro Nacional, para perfilar de mejor manera su viabilidad jurídica y administrativa. Una reforma de esta naturaleza requiere la participación de las entidades que administran el tributo y gestionan la información territorial, para evitar superposición de competencias o debilidades en la gobernanza multiactor y multinivel.

Adicionalmente, las experiencias internacionales utilizadas como referencia en el proyecto corresponden a situaciones atípicas y transitorias, aplicadas por los países en contextos extraordinarios, para mitigar crisis económicas específicas. En Alemania la rebaja del IVA de 2020 fue temporal y limitada a seis meses durante la pandemia, en España las reducciones en 2023 se aplicaron solo a alimentos básicos para contener la inflación y en Portugal la medida de 0% en productos esenciales se mantuvo menos de un año y luego fue revertida.

La propuesta analizada plantea una disminución general sin temporalidad definida, aun cuando establece que, transcurridos dos años de vigencia, la Asamblea Legislativa deberá revisar los resultados y podrá restablecer la tarifa al 13% si el traslado efectivo del beneficio a la persona consumidora es inferior al 80%. Esta disposición, aunque incorpora una cláusula de revisión, no convierte la medida en temporal ni asegura por el momento la disponibilidad de criterios técnicos y metodológicos para evaluar su efecto/impacto, transformando una acción excepcional en una modificación estructural del sistema tributario, con eventuales riesgos fiscales y de sostenibilidad a mediano plazo.

En el siguiente cuadro se presentan algunas consideraciones en relación con el proyecto de ley:

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



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

Cuadro 1: Comentarios de la Defensoría de los Habitantes sobre algunos artículos del Proyecto de N° 25.239, "REFORMA PARA UN IVA JUSTO Y UN CATASTRO MODERNO"

Artículo	Comentario
Capítulo I	
ARTÍCULO 1- Reforma del artículo 10 de la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 3 de diciembre de 2018: Artículo 10- Tarifa del impuesto La tarifa general del impuesto al valor agregado será del diez por ciento (10%) para todas las operaciones sujetas al pago del impuesto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de esta ley.	Positivo: La propuesta de reducir la tarifa general del IVA es positiva, debido a que busca aliviar la carga tributaria sobre el consumo, particularmente en los hogares de situación de pobreza extrema y pobreza no extrema, que destinan una mayor proporción de sus recursos a bienes esenciales. Este cambio puede generar mejoras a nivel de regresividad del actual sistema tributario, que depende en un gran porcentaje del IVA como fuente de ingresos. Negativo: La aprobación del proyecto puede generar una reducción general significativa del IVA, dado que el impuesto representa aproximadamente un 40% de la recaudación tributaria del país. Una disminución del 13% al 10%, sin que exista un mecanismo compensatorio plenamente implementado y operativo, podría significar una pérdida inmediata de ingresos tributarios, afectando la sostenibilidad de programas sociales, educativos y de salud.
Capítulo II	
Artículo 2- Artículo 36 quinquies- Traslado de beneficios tributarios Toda reducción en la tarifa del impuesto al valor agregado (IVA) deberá trasladarse de manera proporcional a los precios finales de bienes y servicios gravados. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) establecerá un observatorio de precios, encargado de publicar semanalmente comparativos de precios antes y después de la rebaja, desagregados por sector económico.	Negativo: La creación de este observatorio podría duplicar funciones institucionales ya existentes en el MEIC o la Dirección General de Tributación, generando un aparato administrativo con posibles conflictos de competencia. No se especifica cómo se financiará, el tipo de personal técnico requerido ni los mecanismos para garantizar la independencia de sus reportes frente a presiones comerciales o políticas.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



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

Artículo	Comentario
ARTÍCULO 3- Artículo 42 bis- Transparencia de precios Con el fin de garantizar la trazabilidad de la reducción de la tarifa del impuesto al valor agregado (IVA) y su efectivo traslado al consumidor final, los proveedores estarán obligados a exhibir en góndolas, etiquetas, plataformas electrónicas y demás medios de venta: a) El precio final con la tarifa del IVA al trece por ciento (13%). b) El precio final con la tarifa reducida del IVA. c) El precio neto sin IVA. El plazo máximo para implementar estas obligaciones será de un mes contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.	Positivo: Obligar a los comercios a exhibir los precios desagregados (precio sin IVA, con IVA reducido y con IVA anterior) fortalece la transparencia y permite a los consumidores tomar decisiones más informadas. En un mercado competitivo, la transparencia es un incentivo natural para que los precios se ajusten y se traslade efectivamente la rebaja. La disposición también contribuye a reducir la posibilidad de publicidad engañosa o manipulación de precios, ya que obliga a las empresas a detallar claramente los componentes del costo final.
Artículo 4 -Artículo 45 bis- Transparencia en facturación Obligaciones de transparencia en facturación y precios Todo proveedor de bienes y servicios deberá incluir en toda factura, comprobante o ticket: a) El desglose del precio neto sin impuesto. b) El monto del impuesto al valor agregado (IVA) aplicado. c) El precio final de venta al consumidor. En la facturación electrónica será obligatorio desagregar la tarifa aplicada, el monto del IVA y el precio neto, de manera que se permita el cruce automático de información entre el Ministerio de Hacienda, el MEIC y el observatorio de precios. El incumplimiento será sancionado conforme al régimen previsto en esta ley y la normativa tributaria aplicable.	Positivo: Fortalece la trazabilidad de las operaciones económicas, al exigir que las facturas incluyan el desglose del precio sin impuesto, el monto del IVA y el precio final. Esta información no solo beneficia a la persona consumidora, sino que también facilita el control fiscal por parte de Hacienda y la detección de irregularidades en la aplicación del IVA.

Artículo	Comentario
ARTÍCULO 5-Artículo 46 bis- Derecho del consumidor Todo consumidor tendrá derecho a reclamar la aplicación de la rebaja derivada de la reducción del IVA cuando esta no haya sido trasladada en el precio final según lo dispuesto en la presente ley. El MEIC y la Defensoría de los Habitantes deberán habilitar mecanismos expeditos de denuncia y resolución de estas reclamaciones, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondan.	Negativo: El artículo reconoce el derecho de las personas consumidoras a reclamar cuando no se aplique la reducción del IVA, pero presenta potenciales debilidades que limitarían su efectividad. 1. No define un procedimiento uniforme ni plazos claros para la atención de los reclamos, lo que podría generar una sobrecarga administrativa en el MEIC, además de inseguridad jurídica por la ausencia de criterios homogéneos. 2. Tampoco se articula con los sistemas de facturación electrónica, dificultando la verificación objetiva del traslado del beneficio y restando trazabilidad al proceso. 3. La falta de un régimen sancionatorio específico y de medidas correctivas inmediatas reduce el efecto disuasivo de la norma, mientras que el alto volumen potencial de denuncias podría exceder la capacidad institucional existente, transformando este derecho en un mecanismo formal sin impacto real para el consumidor. 4. Adicionalmente, con relación a que la Defensoría de los Habitantes deba "habilitar mecanismos expeditos de denuncia y resolución de estas reclamaciones...", para atender las rebajas correspondientes a la reducción del IVA, es necesario indicar que establecer esa responsabilidad en los términos propuestos, es incompatible con la función de control de legalidad de la Administración Pública y la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes establecidos en la Ley N° 7319, toda vez que las

Artículo	Comentario
	reclamaciones sobre aspectos tributarios deben ser responsabilidad de la Administración Activa y deben presentarse ante las instituciones competentes y especializadas en la materia. Es importante recordar que la competencia de la Defensoría de los Habitantes se dirige al control de legalidad sobre la Administración Pública y la de defensa de derechos, no de ejecución ni sanción. El control de precios y el traslado de la rebaja del IVA corresponde al MEIC, que posee los mecanismos normativos para tal labor.
ARTÍCULO 6-Artículo 63 bis- Régimen sancionatorio especial El incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 36 quinquies, 42 bis, 45 bis y 46 bis será sancionado con: a) Multas proporcionales a las ventas durante el período de incumplimiento. b) Pago retroactivo del impuesto sobre la ganancia atribuible a la retención indebida del beneficio fiscal. c) Clausura temporal o suspensión de permisos comerciales en caso de reincidencia grave.	Positivo: Introduce sanciones severas para quienes no trasladen el beneficio tributario, lo que genera un fuerte incentivo de cumplimiento y reduce la posibilidad de abusos en los precios. La previsión de sanciones proporcionales a las ventas promueve justicia y proporcionalidad. Negativo: Las sanciones podrían indicarse como demasiado amplias y discrecionales, sin un procedimiento claro de defensa o graduación. La posibilidad de clausura o suspensión de permisos comerciales podría interpretarse como contraria al principio de razonabilidad administrativa. Además, existe un potencial conflicto de competencias entre el MEIC y Hacienda sobre quién aplicaría las sanciones.
CAPÍTULO III	
ARTÍCULO 8- Artículo 1- Establecimiento del impuesto Se establece un impuesto sobre bienes inmuebles, en favor de las municipalidades y del Gobierno central, conforme a la distribución prevista en esta ley. La administración del impuesto corresponderá de manera compartida	Negativo: La administración compartida plantea un riesgo claro de recentralización, al debilitar las competencias exclusivas de los gobiernos locales en la gestión de este tributo, lo que puede vulnerar la autonomía municipal. No define con precisión los alcances de esa "coordinación", dejando vacíos sobre quién

Artículo	Comentario
a las municipalidades y al Ministerio de Hacienda, en los términos aquí definidos.	recauda, fiscaliza o resuelve los reclamos. Esto puede generar conflictos de competencia entre Hacienda y los gobiernos locales. Además, el proyecto no garantiza mecanismos de financiamiento ni transferencia tecnológica para que los municipios participen en igualdad de condiciones.
ARTÍCULO 10- Artículo 4- Inmuebles no afectos al impuesto No están afectos a este impuesto: (...) e) Estará exenta del impuesto la vivienda habitual del sujeto pasivo persona física, siempre que su valor fiscal no exceda el equivalente a sesenta (60) salarios base, conforme al artículo 2 de la Ley N° 7337, de 5 de mayo de 1993. En caso de que el valor fiscal de la vivienda supere dicho monto, el impuesto se aplicará únicamente sobre el exceso. La exención no aplicará a segundas residencias, bienes de recreo ni a inmuebles destinados a fines comerciales, industriales o de inversión. Para efectos de esta ley, se entenderá por vivienda habitual aquella en la que el contribuyente demuestre residir de manera permanente, de acuerdo con la reglamentación que emita el Ministerio de Hacienda.	Negativo: La disposición que amplía las exenciones a ciertos inmuebles que no pagan el impuesto sobre bienes inmuebles puede reducir los ingresos municipales y poner en riesgo la sostenibilidad financiera de los gobiernos locales. Al no establecer criterios claros, objetivos y actualizados para definir qué propiedades quedan exentas, se corre el riesgo de que la norma genere privilegios injustificados o tratamientos desiguales entre personas contribuyentes con similar capacidad económica. Además, la falta de un registro público y transparente de los inmuebles exentos limita la fiscalización y la rendición de cuentas, abriendo espacio para abusos o interpretaciones discrecionales a las entidades. Tampoco se contempla un mecanismo de evaluación periódica de los beneficios fiscales otorgados, lo que impide medir su pertinencia, costo fiscal y efecto sobre la equidad del sistema tributario. En la práctica, esto podría incrementar la desigualdad territorial, ya que las municipalidades con mayor cantidad de propiedades exentas verían reducida su recaudación, afectando la prestación de servicios públicos locales.

Artículo	Comentario
	La disposición no incluye un estudio de efecto/impacto fiscal que justifique el alcance de las exenciones, ni mecanismos de compensación por la pérdida de ingresos que sufran las municipalidades.
ARTÍCULO 12-Artículo 10- Valoración de los inmuebles Para efectos tributarios, todo inmueble deberá ser valorado. La valoración general abarcará, como mínimo, todos los inmuebles de un distrito del cantón respectivo y se realizará cada tres (3) años de manera obligatoria. La valoración podrá ser general o individual, según lo disponga la Agencia Catastral Nacional, creada en esta ley, en coordinación con las municipalidades como administraciones auxiliares. La Agencia Catastral Nacional será la encargada de emitir los criterios técnicos y de ejecutar, supervisar o auditar las valoraciones realizadas.	Negativo: el mandato de realizar valoraciones cada tres años podría resultar inviable sin recursos, personal técnico y sistemas tecnológicos adecuados. No se establecen los medios financieros ni logísticos para que las municipalidades cumplan con ese ciclo, ni los mecanismos de coordinación con el Registro Nacional. En la práctica, esto podría generar rezagos, duplicidades y conflictos de competencia entre niveles de gobierno. La falta de claridad sobre cómo se resolverán las discrepancias entre valoraciones municipales y nacionales, así como los eventuales costos que deberán asumir las personas contribuyentes por reavalúos o peritajes, lo que podría aumentar la conflictividad tributaria local.
ARTÍCULO 16- Artículo 13- Asignación y utilización de recursos La Agencia Catastral Nacional contará con el dos por ciento (2%) de lo recaudado por concepto del impuesto a los bienes inmuebles, correspondiente a las municipalidades, para financiar sus funciones técnicas, sistemas de información y procesos de actualización. La Agencia deberá rendir informe anual a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Hacienda sobre la ejecución de recursos.	Negativo: Al no establecer parámetros claros ni mecanismos de control, se debilita el principio de legalidad presupuestaria y se pone en riesgo la autonomía financiera de los gobiernos locales.
ARTÍCULO 19- Artículo 16- Declaraciones de inmuebles	Negativa: La falta de claridad sobre la accesibilidad digital para las personas contribuyentes, especialmente en zonas rurales

Artículo	Comentario
Los sujetos pasivos deberán presentar, al menos cada tres (3) años, una declaración del valor de sus bienes inmuebles, conforme a los parámetros y formatos electrónicos establecidos por la Agencia Catastral Nacional. En caso de omisión, el valor se determinará de oficio mediante los registros catastrales, información satelital o técnica de la Agencia. Toda notificación de cambio de valor deberá contener las características del inmueble y los criterios técnicos utilizados. El procedimiento de impugnación se tramitará en vía administrativa ante la Agencia Catastral Nacional.	o con baja conectividad, lo que podría generar exclusión o errores en la presentación de las declaraciones.
CAPÍTULO IV Redistribución territorial	
ARTÍCULO 20-Artículo 23- Porcentaje del impuesto En todo el país, el porcentaje del impuesto será de un cuarto por ciento (0,75%) y se aplicará sobre el valor del inmueble registrado por la Administración Tributaria. Se mantiene un mínimo exento para la vivienda habitual, cuyo valor fiscal no supere el monto definido anualmente por el Ministerio de Hacienda, según lo indicado en el inciso e) del artículo 4 de la presente ley. La recaudación del impuesto se distribuirá de la siguiente manera: a) Cero comas veinticinco por ciento (0,25%) del valor fiscal para las municipalidades, de conformidad con la normativa vigente. b) Cero comas cincuenta por ciento (0,50%) del valor fiscal para el Gobierno central, con destino específico a compensar la reducción de la tarifa del impuesto al valor agregado (IVA). Los recursos asignados al Gobierno central se contabilizarán como ingresos corrientes de origen tributario con afectación específica, y no podrán ser reasignados a otros destinos salvo mediante ley expresa.	Negativo: El artículo transforma un impuesto de carácter local en un medio para financiar una política nacional, como la reducción del IVA, lo que rompe con el principio de territorialidad fiscal que establece que los tributos municipales deben destinarse al beneficio de la población del territorio donde se generan. Esto podría provocar que las municipalidades dependan cada vez más de los recursos que les transfiera el Gobierno Central, reduciendo su autonomía financiera y debilitando la descentralización y la capacidad de gestión local.

Artículo	Comentario
El porcentaje de distribución podrá ser ajustado mediante ley posterior, según las evaluaciones fiscales y de eficiencia recaudatoria que realicen el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.	
ARTÍCULO 25- Evaluación El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), en coordinación con la Contraloría General de la República, deberá presentar a la Asamblea Legislativa, dentro de los primeros nueve (9) meses posteriores a la extensión del IVA reducido al régimen general, un informe técnico sobre el grado de traslado del beneficio tributario al consumidor final.	Negativo: El artículo presenta una debilidad sustancial al establecer una evaluación única y no periódica, lo que limita la posibilidad de seguimiento continuo del impacto fiscal y distributivo de la medida. La disposición únicamente exige la presentación de un informe técnico dentro de los primeros nueve meses posteriores a la extensión del IVA reducido, sin prever evaluaciones anuales ni mecanismos de retroalimentación que permitan corregir desviaciones o efectos no deseados. Esta ausencia de monitoreo continuo impide medir con precisión variables esenciales como el grado de traslado efectivo del beneficio a la persona consumidora, el comportamiento de los precios, la pérdida de ingresos fiscales o los efectos sobre la desigualdad. Esta disposición corre el riesgo de convertirse en un requisito meramente formal, sin impacto real en la toma de decisiones legislativas. Una reforma tributaria de esta magnitud requiere evaluaciones periódicas, con indicadores claros y metodologías de seguimiento comparables, para garantizar transparencia, rendición de cuentas y sostenibilidad fiscal.

Nota: Este cuadro explica los comentarios de la Defensoría de los Habitantes sobre algunas de los artículos del proyecto de Ley N° 25.239. Elaboración propia con datos del Proyecto de Ley N° 25.239.

Del análisis integral del proyecto, la Defensoría de los Habitantes identifica que dentro del mismo se carece de:

- i) un estudio fiscal integral que sustente las proyecciones de ingresos;

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



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

ii) no define con claridad la metodología utilizada para estimar los efectos de la reducción del IVA ni del fortalecimiento del impuesto sobre bienes inmuebles;

iii) no incorpora información verificable sobre los supuestos económicos, las variables utilizadas ni los criterios técnicos que respaldan las simulaciones presentadas.

La ausencia de estos elementos técnicos de fondo limita la posibilidad de evaluar la sostenibilidad y el impacto real de la reforma.

Adicionalmente, el proyecto propuesto introduce nuevas estructuras institucionales y mecanismos administrativos sin detallar su costo operativo, su financiamiento o su articulación con los sistemas existentes. Esta falta de definición puede generar duplicidades, complejidad burocrática y riesgos de ineficiencia en la gestión tributaria, reduciendo el potencial de la reforma para alcanzar los objetivos de modernización y equilibrio fiscal que se plantea.

Si bien el proyecto presenta representaciones gráficas con proyecciones de ingresos, no incorpora un estudio fiscal formal; no detalla cómo fueron obtenidas las cifras, qué modelo económico se aplicó, ni cuáles variables se consideraron. Esto provoca que la información resulte insuficiente para valorar la sostenibilidad y el impacto real de la reforma, debiendo complementarse con un análisis técnico integral previo a su aprobación legislativa.

Mediante las observaciones indicadas, la Defensoría de los Habitantes atiende la consulta recibida sobre el Proyecto de Ley de "*Reforma para un IVA Justo y un Catastro Moderno*", Expediente N° 25239.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva.

AMV/GBR

