



COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA

LEY PARA DISMINUIR EL PRECIO DE LA CANASTA BÁSICA TRIBUTARIA. ADICIÓN DE UN INCISO 37) AL ARTÍCULO 8, REFORMA DEL ARTÍCULO 10 Y DEROGACIÓN DE LOS INCISOS A) Y B) DEL PUNTO 3 DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N.º 6826 “LEY DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO” Y ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N.º 6054 “LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO.

Expediente N° 23.285

El suscrito diputado, integrante de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rinde el dictamen afirmativo de minoría del proyecto **LEY PARA DISMINUIR EL PRECIO DE LA CANASTA BÁSICA TRIBUTARIA. ADICIÓN DE UN INCISO 37) AL ARTÍCULO 8, REFORMA DEL ARTÍCULO 10 Y DEROGACIÓN DE LOS INCISOS A) Y B) DEL PUNTO 3 DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N.º 6826 “LEY DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO” Y ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N.º 6054 “LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO**, expediente N° 23.285, en virtud de las siguientes consideraciones:

1. Contenido del proyecto.

Para la ciudadanía costarricense se vuelve cada vez más difícil acceder a los alimentos que conforman la Canasta Básica Tributaria. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), esta canasta es “un conjunto de alimentos expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías de un hogar promedio”¹.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determina que: “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) durante la presentación de la última edición de sus Perspectivas Económicas para el 2022 y 2023, a principios de junio señaló: “Los Gobiernos deben tomar medidas para evitar que la actual crisis inflacionaria, aunada a los problemas en la cadena de suministros de bienes y servicios, detonen una crisis alimentaria, que afectaría especialmente a las personas de menores ingresos en todo el mundo. Como Rusia y Ucrania son grandes exportadores de productos básicos, la guerra ha disparado los precios de la energía y los alimentos. De acuerdo con el estudio, la desaceleración del crecimiento económico mundial y los niveles de inflación que se alcancen depende de cómo evolucione la guerra, pero sin duda las personas más pobres serán las más afectadas.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Disponible en: <https://www.inec.cr/economia/costo-canasta-basica-alimentaria>.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la inflación de Costa Rica entre julio de 2021 y junio de 2022 se registró en un 10,6%, la mayor desde 2009, cuando se registró de 11,75% según datos del INEC, de manera tal que el costo de la Canasta Básica Alimentaria mensual para una sola persona pasó de costar ₡51.324 en enero a ₡55.988 en junio. El aumento de la canasta básica alimentaria tiene un impacto en la canasta básica tributaria debido a que forma parte de esta.

De la misma forma, el Banco Central de Costa Rica ha señalado que uno de los factores que influyen en la pérdida de dinamismo del consumo privado es el alto nivel de endeudamiento de las familias².

El 14 de septiembre de 2021 se aprobó el artículo único de la ley N° 10070 del 15 de diciembre de 2021, "Compensación a las personas en condición de vulnerabilidad y fortalecimiento al régimen no contributivo de pensiones". Esta ley establece que lo recaudado por concepto del IVA de 1% a la canasta básica tributaria anualmente, se deberá presupuestar el monto de recursos equivalentes a la cifra para otorgar y mantener la sostenibilidad de un total de 3 500 (tres mil quinientas) nuevas pensiones del régimen no contributivo, transferencia que realizará el Ministerio de Hacienda a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para el Programa del Régimen No Contributivo.

En oficio DFOE-SAF-0570 del 25 octubre del 2019 se señala:

“La forma de determinación del IVA podría dificultar significativamente el cálculo del monto originado específicamente en productos de la canasta básica”.

² Revisión del Programa Macroeconómico (2019-2020): https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Revision_Programa_Macroeconomico2019-2020.pdf

De tal forma, que, en términos contables, estas pensiones se financiarán en última instancia de los recursos que ingresen a caja única del Estado provenientes del IVA en su totalidad, por lo que se traslada esta obligación al artículo 10 y así evitar una eventual pérdida de esas pensiones.

2. Fase de consultas.

Se presenta una moción el 19 de octubre de 2022 para que se realice la consulta correspondiente. Esta se da a conocer en la Sesión ordinaria N.º57 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, el día 25 de octubre de 2022, siendo aprobada por unanimidad.

Moción N.º 10-57 de varias diputadas y diputados:

Para que el texto del proyecto de Ley sea consultado a las siguientes instituciones:

- 1) Ministerio de Hacienda de Costa Rica.
- 2) Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).
- 3) Comisión Nacional del Consumidor.
- 4) Defensoría de los Habitantes.
- 5) Observatorio Económico y Social de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- 6) Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

De las consultas realizadas en el punto anterior, se recibieron al momento de este dictamen, las descritas en la tabla siguiente.

Ente consultado/ Oficio de respuesta	Resumen de respuesta
Defensoría de los Habitantes/ OFICIO N° 02090-2023-DHR	La Defensoría de los Habitantes, en virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, se encontró que el proyecto de ley carece de una estimación de la pérdida de ingreso por parte de las exenciones y la inclusión de nuevos gastos al presupuesto nacional. Bajo esta propuesta, a este Órgano Defensor le preocupa la situación actual de las finanzas públicas del Estado, donde debe de prevalecer el orden en los ingresos y los gastos, con el fin de salir del escenario más pertinente de la regla fiscal, para volver a invertir en el gasto de capital (infraestructura) y el gasto corriente (transferencia a las personas habitantes).

	Asimismo, esta Defensoría analizó el mecanismo para la creación de la exención de los productos de la canasta básica que ha sido criticado por este Órgano Defensor y otras instituciones. Por último, el proyecto de ley carece de nuevo financiamiento para que el MEIC realice una labor exhaustiva para corroborar que las empresas no aumenten las utilidades ante las exenciones de los productos. Por lo tanto, esta Defensoría expresa su inconformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.
Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales/ Ref. Ca-291-2022	En conclusión, el sistema de exenciones propuesto es relativamente fácil de ejecutar, pero causará daños en la capacidad recaudatoria del Estado, limitando la productividad fiscal, la disponibilidad de recursos del Estado y los controles a los contribuyentes, entre otros impactos. Finalmente, el Icefi sugiere a las autoridades legislativas y hacendarias de Costa Rica que, como alternativa al sistema de exenciones tributarias propuesto, se estudie el establecimiento de un sistema de devolución de impuestos dirigido los grupos sociales con menores ingresos. Este sistema de devolución, además de garantizar éxito en el direccionamiento del beneficio esperado, también produce un fortalecimiento en el control del pago de impuestos y sobre todo de las ganancias de los empresarios que se dedican al comercio, reduciendo el incumplimiento tributario.
Ministerio de Hacienda/ MH-DM-OF-2748-2022	Se recomienda valorar las observaciones expuestas para que se continúe con el trámite legislativo. Así como, considerar el impacto en la recaudación del IVA que afecta las transferencias a los beneficiarios de este tributo, que en su mayoría se dirigen a atender programas sociales, así como la pérdida de la trazabilidad que se pretendía con la aprobación de la Ley N° 9635 y finalmente que no se establecen nuevas fuentes de financiamiento.

3. Moción de texto sustitutivo

Se presenta una moción de texto sustitutivo que se describe a continuación:

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

MOCIÓN DE FONDO

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 23.285 “LEY PARA DISMINUIR EL PRECIO DE LA CANASTA BÁSICA TRIBUTARIA. ADICIÓN DE UN INCISO 37) AL ARTÍCULO 8, REFORMA DEL ARTÍCULO 10 Y DEROGACIÓN DE LOS INCISOS A) Y B) DEL PUNTO 3 DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N.° 6826 “LEY DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO” Y ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N.° 6054 “LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO”

DE VARIOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS

HACEN LA SIGUIENTE MOCIÓN: Para que se acoja como texto sustitutivo del proyecto de ley en discusión el siguiente:

“ARTÍCULO 1- Se adiciona un **nuevo** inciso al artículo 8 de la Ley N.° 6826 “Ley del Impuesto al Valor Agregado”, para que sea lea:

Artículo 8- Exenciones. Están exentos del pago de este impuesto:

(...)

INCISO NUEVO) Las ventas, así como las importaciones o internaciones, de los bienes agropecuarios incluidos en la canasta básica definida en el inciso anterior, incluyendo las transacciones de semovientes vivos, la maquinaria, el equipo, las materias primas, los servicios e insumos necesarios, en toda la cadena de producción, y hasta su puesta a disposición del consumidor final.

Las ventas, así como las importaciones o internaciones de los artículos definidos en la canasta básica, incluyendo la maquinaria, el equipo, los servicios e insumos necesarios para su producción y hasta su puesta a disposición del consumidor final.

Para todos los efectos, la canasta básica será establecida mediante decreto ejecutivo emitido por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y será revisada y actualizada como mínimo cada cinco años o cada vez que se publiquen los resultados de una nueva Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Esta canasta se definirá con base en el consumo efectivo de bienes y servicios de primera necesidad de los hogares que se encuentren en los tres primeros deciles de ingresos, de acuerdo con los estudios efectuados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

ARTÍCULO 2- Se reforma el artículo 10 de la Ley N.º 6826, del Impuesto al Valor Agregado para que se lea de la siguiente forma:

Artículo 10- Tarifa del impuesto

La tarifa del impuesto es del trece por ciento (13%) para todas las operaciones sujetas al pago del impuesto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de esta ley.

De lo recaudado anualmente por este concepto, se deberá presupuestar el monto de recursos equivalentes a la cifra para otorgar y mantener la sostenibilidad de un total de 3.500 (tres mil quinientas) nuevas pensiones del régimen no contributivo, transferencia que realizará el Ministerio de Hacienda a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para el Programa del Régimen No Contributivo. En adelante, el monto a transferir anualmente deberá cubrir el costo total de las 3.500 (tres mil quinientas) nuevas pensiones.

Este monto será trasladado de forma oportuna a la CCSS con los recursos financieros necesarios para el otorgamiento de las pensiones, así como los gastos administrativos que se generen con la administración y aseguramiento derivados de dicho programa.

La transferencia al Programa del Régimen No Contributivo, dispuesto en los párrafos anteriores, no podrá dejar de presupuestarse o girarse, ni total ni parcialmente, con sustento en los artículos 15, 22, 23, 24 y 25 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.

ARTÍCULO 3- Se derogan los incisos a) y b) del punto 3 del Artículo 11 de la Ley N.º 6826, Ley del Impuesto al Valor Agregado.

ARTÍCULO 4- Se adiciona un **nuevo inciso** al artículo 3 de la Ley N.º 6054 “Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio” para que se lea de la siguiente forma:

INCISO NUEVO) El Ministerio de Economía, Industria y Comercio realizará anualmente labores de verificación de mercado sobre los precios de los bienes de la canasta básica tributaria con el fin de garantizar que la reforma de exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la Canasta Básica Tributaria, contenida en esta ley, se traduzca en una disminución de los precios finales al consumidor y no en un aumento de las utilidades empresariales.

Rige a partir de su publicación”

4. Conclusiones.

Si bien se comprende la preocupación por la recaudación fiscal, se debe considerar el efecto regresivo que tiene el impuesto sobre la canasta básica en los deciles más bajos. Un estudio de la Universidad Nacional, señaló que “la regresividad del impuesto a la canasta básica (1 %) sigue siendo muy marcada, mucho más aún si se compara con los ingresos de las familias en los distintos deciles”³ (Rodríguez y Morales, 2019, p. 56). En la siguiente tabla se observa, en primer lugar, la participación de los bienes que fueron gravados con el IVA en un 1% en el gasto corriente de los hogares, la cual evidencia que son los hogares que se encuentran en los deciles menores, los que más utilizan los productos de la canasta básica.

En segundo lugar, se presenta el gasto en bienes y servicios que fueron gravados con el IVA en un 1% como porcentaje del ingreso corriente de las familias, lo cual nuevamente muestra que el mayor peso se encuentra en los deciles menores.

³ Rodríguez, F y Morales, R. 2019. Costa Rica: impacto de la implementación del IVA en el gasto de los hogares según decil de ingresos. Vol. 24, N° 56, (46-61). <https://www.scielo.sa.cr/pdf/eyv/v24n56/2215-3403-eyv-24-56-47.pdf>

Ambos datos permiten constatar la regresividad del impuesto, y, por ende, la mayor afectación que sufren las personas con ingresos más bajos.

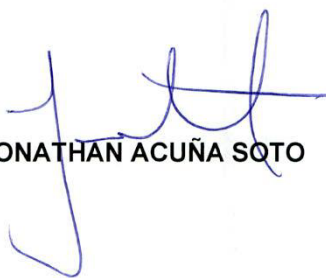
IVA 1%	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
Participación de los bienes en el gasto	23.01	20.70	18.72	14.90	14.62	11.89	10.04	7.83	4.66	2.71
Gasto en bienes y servicios como % del ingreso	40.1	30.7	25.5	19.8	19.1	14.6	13.2	9.83	6.05	3.37

Por todo lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado rinde el presente **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA** sobre la **LEY PARA DISMINUIR EL PRECIO DE LA CANASTA BÁSICA TRIBUTARIA. ADICIÓN DE UN INCISO 37) AL ARTÍCULO 8, REFORMA DEL ARTÍCULO 10 Y DEROGACIÓN DE LOS INCISOS A) Y B) DEL PUNTO 3 DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N.º 6826 “LEY DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO” Y ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N.º 6054 “LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO**, expediente N° 23.285 y recomienda al Pleno Legislativo su aprobación por el fondo y la moción de texto sustitutivo para que continúe su trámite legislativo.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE
ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS, EL DÍA TRECE DE MARZO DE DOS
MIL VEINTICUATRO.

PAULINA RAMÍREZ PORTUGUEZ
PRESIDENTA

CARLOS FELIPE GARCÍA MOLINA
SECRETARIO



JONATHAN ACUÑA SOTO

ADA GABRIELA ACUÑA CASTRO

PILAR CISNEROS GALLO

ELIÉCER FEINZAIG MINTZ

JOSÉ JOAQUÍN HERNÁNDEZ ROJAS

GILBERTH JIMÉNEZ SILES