



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-062-2024

INFORME DE PROYECTO DE LEY

**“EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO (IVA) A LOS
MEDICAMENTOS, LAS MATERIAS PRIMAS, LOS INSUMOS, LA
MAQUINARIA, EL EQUIPO Y LOS REACTIVOS
NECESARIOS PARA SU PRODUCCIÓN”**

EXPEDIENTE N ° 23.310

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
LUIS FERNANDO BADILLA MADRIZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

**REVISIÓN:
LUIS PAULINO MORA LIZANO
JEFE A. I. DEL ÁREA HACENDARIA**

**AUTORIZACIÓN POR:
FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A. I.**

21 DE FEBRERO DE 2024

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- ANTECEDENTES:	3
III.- VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE:.....	4
IV.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	5
V.- CONCLUSIONES	7
VI.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	7
VII.- ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO	8
VIII.- FUENTES	8



AL-DEST-IJU-062-2024

INFORME JURÍDICO

“EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO (IVA) A LOS MEDICAMENTOS, LAS MATERIAS PRIMAS, LOS INSUMOS, LA MAQUINARIA, EL EQUIPO Y LOS REACTIVOS NECESARIOS PARA SU PRODUCCIÓN”

EXPEDIENTE N ° 23.310

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca adicionar un transitorio nuevo a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, N° 6826 del 8 de noviembre de 1982, con el fin de que los medicamentos, las materias primas, los insumos, la maquinaria, el equipo y los reactivos necesarios para su producción, autorizados por el Ministerio de Hacienda, estén exentos del impuesto sobre el valor agregado durante cuatro años contados, a partir de la entrada en vigencia de lo que sería la ley.

Según lo manifestado en la exposición de motivos:

“... se propone exonerar del pago del impuesto al valor agregado por cuatro años la venta de medicamentos a las personas consumidoras finales, pero además a todos los productos que se dedican a la producción de medicamentos que deben pagar IVA en todos los eslabones de su proceso productivo...”

II. ANTECEDENTES¹

- **EXPEDIENTE N° 22026.** LEY PARA EXONERAR LOS MEDICAMENTOS DEL PAGO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO POR CAUSA DE LA PANDEMIA MUNDIAL Y EMERGENCIA NACIONAL DEL COVID-19. Ingresó al orden del día del Plenario el 23 de agosto de 2021. Actualmente se encuentra en el orden del día del Plenario.

¹ Esta sección y la siguiente fueron elaboradas por Rándall García Rodríguez, Asesor del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

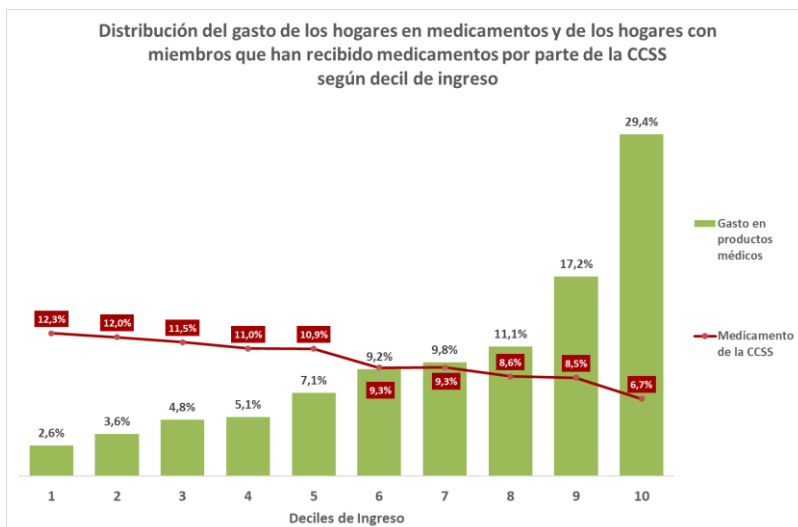
III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El proyecto no tiene vinculación con la Agenda 2030, en virtud que es una exoneración temporal a los medicamentos y sus insumos de producción, que actualmente están gravados a un tipo preferente de 2%.

La reforma a la Ley de Impuesto sobre el Valor Agregado, para incluir un transitorio que permita la exoneración por cuatro años, aumenta el gasto tributario y por ende reduce los ingresos de la Administración Central. Es necesario estimar la afectación para el fisco y para lo financiado con esos recursos, porque no se define una fuente alternativa que compense la pérdida recaudatoria. Esta pérdida podría incluso ser considerada contraria a los postulados del Objetivo para el Desarrollo Sostenible N° 17, que promueve que el país tenga el financiamiento adecuado y completo para realizar las acciones orientadas a los diferentes objetivos de la agenda 2030, y una exoneración, aun siendo acotada en el tiempo, trae consecuencias sobre los ingresos que es necesario evaluar.

Por otra parte, es necesario valorar si el proyecto realmente reduce la asimetría en la distribución del ingreso y consigue imprimirle mayor progresividad en cuanto al consumo de medicamentos, utilizando para ello la exoneración de este tipo de producto, que según se muestra, son de alto consumo entre los grupos de mayor ingreso, según se revela en la encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Para el 2018, último dato existente, el 67.4% del gasto nacional en medicamentos y dispositivos médicos de fuente privada, se concentraba en el 40% de la población de mayores ingresos, mientras que el 20% más pobre (Primer quintil) agrupaba tan solo el 6.3% de lo consumido por el país de manera privada. Ver el gráfico siguiente:



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y las Personas. 2018.

El gasto en medicamentos, según la misma encuesta del INEC, representa un 2.2% del gasto total de los hogares a nivel nacional, siendo para el decil más bajo de ingreso, un 1,6% de su gasto total, en virtud a que la gran mayoría de los costarricenses utilizan los servicios públicos de la Caja Costarricense del Seguro Social, pues el 78.8% de los en los hogares, de todos los niveles societarios, manifiesta que al menos un miembro del hogar había recibido medicamentos por parte de la CCSS, lo que se traduce en un 56% del total de personas.

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El inciso 13) del artículo 121 constitucional, determina como atribución de la Asamblea Legislativa la de: *“Establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales”*.

En relación con esta norma constitucional se debe de indicar que el concepto de *“establecimiento de impuestos nacionales”* se ha entendido, para todos los efectos, como la atribución de la Asamblea Legislativa de *“crear, modificar y extinguir tributos nacionales, así como autorizar la creación, modificación y extinción de los tributos municipales”*.

Según el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 del primero de julio de 1971, los tributos son:

“Artículo 4º.- Definiciones. Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.//Impuesto es el tributo cuya

obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.//Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado. //Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación”.

Respecto de la obligación tributaria, el artículo 11 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios señala lo siguiente:

“Artículo 11.- Concepto. La obligación tributaria surge entre el Estado u otros entes públicos y los sujetos pasivos en cuanto ocurre el hecho generador previsto en la ley; y constituye un vínculo de carácter personal, aunque su cumplimiento se asegure mediante garantía real o con privilegios especiales”.

Por su parte, la exención tributaria, según el artículo 61 del Código de comentario, es la *“dispensa legal de la obligación tributaria”*.

La no sujeción de una actividad, bien o servicio a un impuesto, implica que la obligación tributaria no se impuso a esta, por lo que no nace.

Es en este marco constitucional y legal en el que se aprueban, modifican, derogan y se exoneran tributos, creándose los supuestos para hacerlo.

Ahora bien, de conformidad con el subinciso a) del inciso 2) del artículo 11 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, actualmente los medicamentos, las materias primas, los insumos, la maquinaria, el equipo y los reactivos necesarios para su producción, autorizados por el Ministerio de Hacienda, tienen una tarifa reducida del dos por ciento del impuesto al valor agregado.

De esta forma, la exoneración temporal que se propone para este impuesto, en este caso por cuatro años, es un asunto de conveniencia y oportunidad, a ser valorado por la Asamblea Legislativa, dada la potestad tributaria que ostenta. Sin embargo, como tesis de principio la exoneración total termina siendo contraproducente, no solo porque rompe la cadena de trazabilidad, sino, principalmente, porque impide tener un porcentaje sobre el que deducir los impuestos pagados por otros bienes y servicios que forman parte de la cadena de valor, debiéndose asumir lo sufragado por concepto tributario dentro del precio final del bien como tal.

Por ello, el establecimiento de tarifas reducidas es un modelo más acorde con nuestro sistema, para bienes y servicios con altos valores culturales, educativos o de salud. De esta forma, todo el espectro de la producción de los medicamentos estaría incluido dentro del impuesto, lo cual redundaría en un abaratamiento de los costos de producción y, por tanto, del precio final, en beneficio de los consumidores finales

Aunado a lo anterior, debe considerarse que no se cuenta con datos específicos que logren determinar el rubro que dejará de percibir el fisco con la exoneración planteada, de la misma manera que tampoco se crean nuevos ingresos para cubrir la faltante que se creará con la propuesta.

V. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

La presente iniciativa no tiene problemas de índole constitucional o legal, por lo que su eventual aprobación, o no, responde a criterios de conveniencia y oportunidad, propios de la potestad tributaria que ostenta la Asamblea Legislativa.

En efecto, la decisión de exonerar algunos bienes y servicios y no otros, ya sea el producto final o los servicios intermedios, o darles una tarifa reducida, es una decisión política, discrecional, que no depende, aunque sí conviene tenerlas en cuenta, de consideraciones de carácter técnico.

De esta forma, si conviene o no una modificación a la ley, no es un asunto técnico, sino una consideración de oportunidad y conveniencia política.

En términos generales, no para el caso concreto, sino desde la técnica legislativa, sí se puede afirmar, como tesis de principio, que las exoneraciones a la ley, como excepciones en su aplicación, dificultan la gestión del sistema tributario como un todo, lo debilitan, encarecen o generan costos adicionales en su administración y constituyen portillos para la elusión y la evasión fiscal, porque producen porosidades que dificultan su aplicación sistemática y general, razón por la cual la recomendación técnica es que las exoneraciones se limiten a las mínimas, en aras de una mejor operatividad de todo el sistema.

Por supuesto que una observación de este tipo es, lógicamente, genérica, referida a la totalidad de funcionamiento del sistema, y no se puede valorar en la especificidad o necesidad de un caso concreto.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se sugiere se elimine del transitorio la referencia “Título I”, por cuanto la Ley del Impuesto al Valor Agregado no tiene títulos.

VII. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

1. Votación

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política, la presente iniciativa de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de votos presentes.

2. Delegación

El proyecto no puede ser delegado a conocimiento de una comisión con potestad legislativa plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional, como lo es la exoneración de un impuesto de carácter nacional.

3. Consultas

a) Obligatorias:

- No tiene.

b) Facultativas

- Ministerio de Hacienda.
- Contraloría General de la República.

VIII. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.
- Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 del primero de julio de 1971.
- Ley de Impuesto al Valor Agregado, N° 6826 del 8 de noviembre de 1982.
- Expediente legislativo 22026.