

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

**LEY PARA LA MODIFICACIÓN DE LAS TASAS
DEL IMPUESTO SELECTIVO DE CONSUMO**

EXPEDIENTE N° 24.178

**DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA
22 DE ABRIL DE 2025**

TERCERA LEGISLATURA

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos diputados, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rinden el siguiente Dictamen Negativo de Mayoría del proyecto, "LEY PARA LA MODIFICACIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO SELECTIVO DE CONSUMO, expediente N.º 24178, iniciativa de los señores diputados Jorge Dengo Rosabal, Kattia Cambronero Aguiluz, Eliécer Feinzaig Mintz, Johana Obando Bonilla y Luis Diego Vargas Rodríguez, publicado en la Gaceta Número 213, Alcance N.º 46, del 05 de marzo de 2024, según las siguientes consideraciones:

I. Datos generales del proyecto:

- a) Esta iniciativa legislativa fue presentada el 19 de febrero de 2024, por el Diputado Jorge Dengo Rosabal y otras diputadas y diputados y fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 42, del 05 de marzo de 2024.
- b) El proyecto fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos e ingresó al orden del día el 09 de abril de 2024.
- c) El proyecto se traslada a estudio de una subcomisión para que brinde informe respecto a la iniciativa de ley.

II. Objetivo de la iniciativa:

La iniciativa busca reformar las tasas del Impuesto Selectivo de Consumo (ISC), establecido por la Ley N.º 4961 de 1972 y reformado por la Ley N.º 6820 de 1982. Este impuesto grava la importación y fabricación nacional de ciertos bienes considerados originalmente como "suntuarios" o de lujo.

El proyecto propone reducir la mayoría de las tasas del ISC al 5%, con excepción de los productos de tabaco, que mantendrían tasas del 95% para cigarrillos y 65% para otros derivados del tabaco. La justificación es que muchos de los bienes gravados, como vehículos, pinturas, neumáticos y electrodomésticos, ya no son considerados de lujo, sino de consumo cotidiano o necesarios para actividades económicas. Además, se argumenta que el impuesto afecta directamente al consumidor final, incrementando el costo de vida.

III. Audiencias realizadas:

No se realizaron audiencias.

IV. Consultas realizadas:

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
Cámara de Comercio de CR P-109-2024	<p>La Cámara de Comercio de Costa Rica considera que este proyecto de ley permitiría eliminar las distorsiones generadas por la dispersión tarifaria del Impuesto Selectivo que actúan como incentivos perversos para subfacturación y el contrabando. Asimismo, implicaría la reducción del costo de mercancías de primera necesidad y otras indispensables para el desarrollo de actividades productivas. Por lo tanto, instamos respetuosamente a la Asamblea Legislativa a aprobar este proyecto de ley.</p>
Consejo Nacional de Facilitación del Comercio CONAFAC-COR-CAE-0029-2024	<p>En virtud de que el proyecto de ley en cuestión se refiere a la reforma de disposiciones sobre impuestos internos, este Consejo no se encuentra facultado para emitir un criterio al respecto, al exceder las competencias que en materia de facilitación del comercio se le han otorgado, a la luz del marco normativo internacional vigente para estos efectos. Por lo tanto, se recomienda solicitar el criterio al Ministerio de Hacienda, como órgano competente para analizar este tipo de modificaciones legales.</p>
Contraloría General de la República Oficio 14584	<p>El Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos que se apartan de esa premisa, no serán abordados considerando que, por su especialidad, corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.</p> <p>El proyecto de Ley no considera que se reconocen objetivos extrafiscales a este tipo de impuestos, entre los cuales se encuentra por ejemplo el disuadir el consumo de ciertos artículos, o disminuir la regresividad de los impuestos al consumo para mejorar la equidad del sistema tributario y obtener ingresos adicionales de sectores de mayor capacidad contributiva, como señalan órganos técnicos en la materia. El objetivo de balanza de pagos, como apunta el proyecto, no es actual, y conforme a ese criterio, se procedió a una rebaja de alícuotas desde hace varias décadas.</p> <p>De representar cerca del 25% de los ingresos tributarios a fines de los noventa, cuando gravaba los combustibles, su participación se ha reducido al 4%, como señala el proyecto. La recaudación se concentra actualmente en aquellos artículos donde se podrían verificar los fines del impuesto, sea productos del tabaco y vehículos o relacionados. El eventual efecto fiscal de la propuesta no figura en su presentación, y es un aspecto que debe ser considerado, junto con las eventuales medidas compensatorias, dado que la situación del erario público es difícil, en un contexto en que se ha visto debilitada la recaudación, y se está en el escenario más gravoso del artículo 11 del Título IV de la ley 9635 y sus reformas. Sobre este tema es importante consultar al Ministerio de Hacienda, dado que existen proyectos de ley³ en trámite que erosionan la recaudación y cuyo efecto conjunto puede incidir en el retorno a la sostenibilidad fiscal.</p> <p>También sería pertinente valorar las consecuencias sobre la economía y los mercados, y los objetivos y compromisos del país en campos como en el ambiental, dado que en algunos artículos como los vehículos automotores, cuya tarifa de este impuesto varía según la antigüedad, la rebaja podría ser significativa.</p>
Cámara de Industrias de Costa Rica DE-150-2024	<p>El proyecto de ley procura reducir y uniformar en un 5% la mayoría de las tarifas que pesan sobre las mercancías afectas actualmente al Impuesto Selectivo de Consumo (ISC). Si bien, por la alta complejidad y los altos impuestos que tiene nuestro país, una reducción y simplificación de impuestos puede valorarse inicialmente que va en la dirección correcta, una propuesta como la contenida en el Expediente 24178, no puede analizarse de manera aislada, sino que su valoración debe hacerse de una manera integral, considerando tanto la estructura general del sistema tributario como el contexto de la situación financiera del Gobierno Central.</p> <p>Al respecto es importante señalar que el ISC es el cuarto impuesto en generación de ingresos tributarios para el Gobierno Central. A agosto 2024, este impuesto aportó el 5% del total de ingresos tributarios recaudados a la fecha y se estima que para este año aportará alrededor de 320 mil millones de colones.</p> <p>El impuesto actualmente se cobra en mercancías que se ubican en 47 partidas arancelarias a 4 dígitos del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). De esas partidas, el proyecto mantiene las tarifas de "cigarrillos" (2402) y "los demás tabacos y sucedáneos del tabaco" (2403), en 95% y 65% respectivamente. También, al uniformar las tarifas en un 5%, se mantienen las tarifas actuales de las partidas 3208, 3209, 3210, 3211 y 3212 que incluyen productos como pinturas, pigmentos, resinas y masillas. Las 40 partidas restantes tienen tarifas que van de un 10% a un 60%, porque lo que el proyecto, al unificarlas en un 5%,</p>

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
	<p>plantea una reducción en la recaudación que va de un -50% a un -91,7%, dependiendo de la mercancía que se trate.</p> <p>Si bien en la justificación del proyecto se menciona que el ISC es importante desde el punto de vista de recaudación no incorpora ninguna estimación sobre cuanto sería el impacto en esa recaudación de ser aprobado en los términos propuestos. Pero, además si se considera que todas las mercancías gravadas con el ISC son gravadas además por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y que el ISC forma parte de la base imponible del IVA, estaríamos además no sólo frente a una reducción en la recaudación propiamente del ISC, sino que además se daría una reducción en la recaudación por el IVA. Lo anterior apunta a que el impacto en la reducción de la recaudación tributaria que se daría, de ser aprobado este proyecto en los términos propuestos, podría ser muy significativa en momentos en que los principales indicadores de la situación financiera del Gobierno Central muestran un deterioro.</p> <p>Al mes de agosto 2024, el déficit financiero se ubicó en un 2.5% del PIB, 0.5 puntos porcentuales más alto que a agosto del 2023. Por su parte el Superávit Primario fue de un 0.9% menor al 1.4% de un año antes. Estos resultados son producto tanto de un aumento de los gastos corrientes, impulsados por el pago de intereses de la deuda, como de una desaceleración en los ingresos tributarios.</p> <p>El comportamiento de los ingresos tributarios se ve influenciado por factores tanto estructurales como coyunturales. El crecimiento económico se ha caracterizado en los últimos años por una dualidad de comportamiento, con un fuerte dinamismo de los Regímenes Especiales, por una parte, y un bajo dinamismo del Régimen Definitivo. Esa dualidad conlleva un efecto a la baja de la carga tributaria ya que los ingresos tributarios crecen menos que el crecimiento de la producción. A nivel coyuntural, la recaudación del impuesto sobre la renta de personas jurídicas a agosto del 2024 se redujo en un 11.5%, poco más de 114 millones de colones, con respecto a lo recaudado en agosto del 2023. Esa reducción está en buena medida asociada a la reducción de la rentabilidad de importantes sectores productivos afectados por la baja en el tipo de cambio.</p> <p>Es importante recordar que el país adquirió compromiso de cumplimiento de indicadores fiscales con el Fondo Monetario Internacional y que la misma Asamblea Legislativa estableció también una serie de compromisos e indicadores para aprobar la Emisión de los denominados Eurobonos. Una reducción de impuestos como la que se podría dar de aprobarse este proyecto de ley, sin una reducción, en la misma magnitud, de gastos del gobierno, comprometería el cumplimiento de esos compromisos.</p> <p>Además, debemos tener presente que la situación de la deuda del Gobierno todavía se encuentra en el tramo más restrictivo de la regla fiscal, y que de aprobarse esta iniciativa, se estaría generando presión para que el Gobierno deba acudir a mayor endeudamiento, que no sólo alejaría el periodo para salir de esa situación, sino que tendría efectos negativos sobre las tasas de interés si el Gobierno se Financia en el mercado interno, o sobre el tipo de cambio, si el Gobierno se financia externamente.</p> <p>Mayor deuda y mayor pago en intereses, seguirá presionando a la baja sobre el gasto requerido para cubrir necesidades estratégicas como seguridad, educación y gasto social.</p> <p>Por lo anterior, consideramos que, como condición para que este proyecto avance en la corriente legislativa, se debe cuantificar su efecto recaudatorio y dimensionar su impacto sobre las finanzas públicas y así poder valorar, con información y criterios objetivos, la conveniencia de su aprobación.</p> <p>Por otra parte, el Expediente 24178, contiene elementos conceptuales y aspectos técnicos que deben también valorarse en el proceso legislativo. El proyecto parte de un supuesto general, que no se demuestra, en el sentido de que por la cantidad de años que han transcurrido desde que se estableció la lista de mercancías gravadas con el ISC, ya la totalidad de ellas no corresponden a los bienes de consumo suntuario. Como hemos señalado hay 47 partidas a 4 dígitos de mercancías gravadas con el ISC, pero dentro de ellas existen una gran desagregación de subpartidas, incisos, subincisos y productos específicos que llegan incluso hasta 12 dígitos del SAC. Dentro de las partidas existen subpartidas o mercancía específicas que tienen tarifas diferentes del ISC e incluso se pueden encontrar mercancías que no están gravadas con el ISC. Al uniformar la mayoría de tarifas a un 5%, se da un tratamiento similar a unas y otras mercancías, sin considerar las diferencias en las características y usos que llevaron en su momento al Ministerio de Hacienda a establecer esas tarifas diferenciadas.</p> <p>Al respecto además es importante señalar que, si bien en la ley se estableció una lista de mercancías general a ser gravadas con el ISC, las tarifas específicas se establecieron por decreto ejecutivo. De hecho, el poder ejecutivo tenía la flexibilidad no sólo de establecer las diferentes tarifas sino que las podía mover (aumentar o reducir) a discreción. Esta flexibilidad fue restringida con la promulgación de la Ley de</p>

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
	<p>Simplificación y Eficiencia Tributarias del 4 de julio del 2001. Con la reforma al Artículo 12 de la Ley de Consolidación del Impuesto Selectivo de Consumo se estableció que Hacienda sólo podría reducir las tarifas vigentes al momento de promulgación de la ley, y que si había una situación "extrema de urgencia fiscal" (caída proyectada de los ingresos tributarios de un 5%), las tarifas se podrían aumentar un máximo 20 puntos porcentuales, pero solamente por un periodo de 6 meses y con previa autorización de la Asamblea Legislativa.</p> <p>El proyecto, al establecerlas por ley, rompe con lo que fue el proceso seguido para definir las diferentes tarifas a nivel de partidas, subpartidas, incisos y subincisos y, al uniformar las tarifas a nivel de partidas a 4 dígitos, incluso podría estar gravando con el ISC mercancías que actualmente no están gravadas con dicho impuesto.</p> <p>Además, al hacer ese establecimiento por ley, debería de revisarse la consistencia de esta reforma con la totalidad del articulado de la Ley de Consolidación del Impuesto Selectivo de Consumo y sus reformas.</p> <p>También es importante recordar que alrededor del 95% de lo recaudado por el ISC es en aduanas, es decir es por mercancías importadas. Esto se debe tener en cuenta ya que no necesariamente, como parece desprenderse de la justificación de este proyecto de ley, una reducción de tarifas se va a traducir de forma automática en una reducción de precios de las mercancías o que dicha reducción sea proporcional a la rebaja en la tarifa del impuesto.</p> <p>Por otra parte, se debe reconocer, que el ISC no es un hecho aislado o particular de nuestro país. Los impuestos selectivos o especiales de consumo son parte del paisaje tributario de prácticamente todos los países y se justifican por razones, entre otras, como las siguientes: i) Mejorar la distribución de la carga tributaria gravando adicionalmente los bienes de consumo suntuario, ii) Consideraciones de Salud, gravando con impuestos adicionales el consumo de bienes que se consideran nocivos para la salud (cigarrillos, licor), iii) Consideraciones ambientales (impuestos verdes) gravando mercancías cuyo uso tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente (combustibles fósiles), y iv) Recaudatorias, a fin de aumentar temporal o permanentemente los ingresos tributarios, con impuestos específicos adicionales sobre una lista reducida de bienes de alto consumo y fácil recaudación.</p> <p>De hecho, implícitamente, los proponentes del proyecto parecen aceptar que hay otras razones que justifican el establecimiento de tarifas, incluso muy altas, del ISC para mercancías como los cigarrillos, ya que mantienen la tarifa en un 95%.</p> <p>Finalmente, se debe analizar las implicaciones o afectaciones que podría tener, la eventual aprobación de este expediente, sobre políticas públicas que incluso han sido aprobadas por ley. Por ejemplo, para estimular el uso de automóviles eléctricos se aprobó, con la reforma en el 2022, a Ley 9518 "Incentivos y promoción para el transporte eléctrico", como uno de los beneficios, la exoneración escalonada, por un periodo de 12 años, de la tarifa del ISC que pesan sobre los diferentes tipos de vehículos. Al uniformar las tarifas al ISC 5%, no sólo se podría estar estimulando la adquisición de vehículos que usan combustibles fósiles, sino que este incentivo particular perdería fuerza como instrumento para promover la compra y uso de los vehículos eléctricos.</p> <p>Con base en las observaciones antes señaladas manifestamos nuestra oposición a que el Expediente 24178: "LEY PARA LA MODIFICACIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO SELECTIVO DE CONSUMO" continúe su proceso legislativo en los términos que ha sido planteado o sin atender los requerimientos en términos de su impacto sobre los ingresos tributarios y las finanzas públicas, así como la atención de los cuestionamientos de carácter técnico que hemos señalado.</p>
<p>Ministerio de Hacienda MH-DM-OF-1399-2024</p>	<p>Por todo lo antes expuesto, este Ministerio se opone a lo propuesto en el expediente legislativo N°24.178, ya que, de aprobarse en los términos presentados causará una pérdida en los ingresos tributarios de más de 128 mil millones de colones, monto que corresponde aproximadamente a un 0,29% del PIB. Aunado al hecho que no se proponen nuevas fuentes de ingresos que vengan a sustituir los recursos que se dejarían de percibir a raíz de la propuesta, en detrimento de la situación fiscal y financiera del país, Así mismo, el proyecto propuesto no cumple con su propósito de favorecer, con la reducción en el Impuesto Selectivo de Consumo, a la masividad de la población costarricense, ya que, tal y como se comprueba en las estimaciones exhibidas en el presente análisis, los sectores que se verían más beneficiados con la reducción de la tasa serían los hogares con mayores niveles de ingreso. Es decir, en términos generales, todos los indicadores de distribución señalan que la propuesta de ley es completamente regresiva, beneficiando en mayor medida los deciles poblaciones de mayor ingreso.</p>

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
Procuraduría General de la República PGR-OJ-113-2024	Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría considera que el proyecto de ley objeto de consulta, denominado "LEY PARA LA MODIFICACION DE LAS TASAS DEL IMPUESTO SELECTIVO DE CONSUMO" que se tramita bajo el expediente legislativo número 24178, no presenta, desde nuestra perspectiva de análisis, aparentes problemas de constitucionalidad. Sin embargo, el proyecto sí presenta problemas de técnica legislativa, por lo que, respetuosamente, se recomienda a las señoras Diputadas y señores Diputados considerar las observaciones realizadas en esta opinión jurídica. La aprobación de esta iniciativa de ley se enmarca dentro del ámbito de discrecionalidad del legislador.

VI. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

A la fecha de elaboración de este Informe de Subcomisión no se contó con el Informe Técnico del Departamento de Servicios Técnicos, situación que es comprensible tomando en cuenta la alta carga de trabajo que se tiene en esa instancia técnica. No obstante, se consideró oportuno continuar el trámite del proyecto de ley.

VII. Análisis de fondo:

De las consultas realizadas se desprenden las siguientes conclusiones:

- El Proyecto de Ley para la Modificación de las Tasas del Impuesto Selectivo de Consumo (Expediente N.º 24.178) plantea una reducción significativa en las tarifas de este tributo, con el objetivo de actualizar su aplicación y aliviar la carga tributaria sobre productos de consumo masivo. Sin embargo, su impacto en la recaudación fiscal es una de las principales preocupaciones expresadas por diversos sectores.
- La Cámara de Industrias de Costa Rica advierte que el ISC representó el 5% del total de ingresos tributarios en 2024, y que una reducción sin medidas compensatorias podría comprometer la estabilidad financiera del país, en un contexto donde el déficit fiscal ha aumentado y la recaudación tributaria muestra signos de desaceleración.
- Además, el proyecto no toma en cuenta las consecuencias que la reducción del ISC podría tener en diversas políticas públicas y compromisos internacionales. Por ejemplo, al reducir la tasa impositiva de los vehículos de combustión

interna al 5%, podría debilitar el incentivo para la adquisición de vehículos eléctricos contemplado en la Ley 9518, lo que afectaría los objetivos ambientales del país.

- La Contraloría General de la República también advierte que el proyecto no considera las implicaciones en los mercados ni en las políticas económicas de largo plazo.
- Otro punto clave es la falta de reconocimiento de los objetivos extrafiscales del ISC, como la promoción de la equidad tributaria, la protección de la salud pública y la reducción del impacto ambiental. La justificación del proyecto se centra únicamente en la evolución del contexto económico desde la creación del impuesto, sin abordar el papel que juega este tributo en la regulación del consumo de productos como cigarrillos o combustibles fósiles, los cuales suelen estar gravados con tasas altas en muchos países por razones de salud y sostenibilidad.
- Ante estas observaciones, resulta evidente la necesidad de realizar un análisis integral antes de considerar su aprobación. Tanto la Cámara de Industrias como la Contraloría insisten en que el proyecto no presenta una estimación clara sobre la reducción en la recaudación ni plantea alternativas viables para compensarla.
- La estabilidad fiscal del país, los compromisos adquiridos con organismos internacionales y el equilibrio entre recaudación y desarrollo económico deben ser factores clave en cualquier reforma tributaria.
- Aunque la reducción del ISC podría beneficiar a los consumidores al disminuir el precio de ciertos productos, su implementación sin un estudio detallado de sus efectos podría generar riesgos financieros y fiscales considerables. Es esencial que se realicen evaluaciones sobre su impacto en la recaudación, la equidad tributaria y las políticas nacionales antes de continuar con el proceso

legislativo.

VIII. Recomendación final:

Por las anteriores razones los suscritos diputados miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos el presente Dictamen Negativo de Mayoría y recomendamos al Plenario Legislativo el archivo del proyecto de ley N° 24.178, LEY PARA LA MODIFICACIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO SELECTIVO DE CONSUMO.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los veintidós días del mes de abril de dos mil veinticinco.

Vanessa de Paul Castro Mora

Olga Lidia Morera Arrieta

Gilberto Arnoldo Campos Cruz

María Marta Carballo Arce

Sofía Alejandra Guillén Pérez

Manuel Esteban Morales Díaz

Katherine Moreira Brown

Kattia Rivera Soto

Montserrat Ruíz Guevara
DIPUTADAS Y DIPUTADOS