

El IVA a la canasta básica: del 1% al 13%. Recaudación, regresividad y los límites de la compensación focalizada en Costa Rica

Leiner Vargas Alfaro, Ph.D.

Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Costa Rica
Julio de 2026

Resumen

Este documento examina, desde una perspectiva estadística y de política pública, la propuesta de elevar del 1% al 13% la tarifa del impuesto al valor agregado (IVA) aplicable a la canasta básica tributaria (CBT) en Costa Rica, recomendada por el Fondo Monetario Internacional en la Consulta del Artículo IV de 2026 y actualmente en valoración por el Poder Ejecutivo. Con base en la evidencia oficial del Informe de Gasto Tributario 2024 del Ministerio de Hacienda y en la estructura de gasto de las encuestas de hogares del INEC (ENIGH y ENAHO), se documenta que la medida generaría una recaudación adicional cercana al 1% del PIB, pero a costa de un choque de precios de aproximadamente 11,9% concentrado en bienes de consumo esencial e inelástico, una carga relativa sobre el primer decil de ingresos cercana a doce veces la del decil más rico, un aumento de 1,34 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini del ingreso disponible y el cambio de signo del índice de Kakwani, que convertiría al IVA en un tributo técnicamente regresivo. Se argumenta que la viabilidad social de la reforma no depende de la tarifa sino del mecanismo compensatorio, y que, dadas las brechas de cobertura de los registros sociales y la experiencia regional con esquemas de IVA personalizado, la probabilidad de errores de exclusión en el primer quintil es suficientemente alta como para desaconsejar la medida en su formulación actual. Se proponen condiciones mínimas de viabilidad y una agenda empírica de microsimulación con la ENIGH 2024.

Palabras clave: impuesto al valor agregado; canasta básica; incidencia tributaria; regresividad; política fiscal; Costa Rica.

1. Introducción y contexto de la propuesta

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (N.º 9635, de 2018) transformó el impuesto general sobre las ventas en un IVA moderno y, como parte del pacto político que hizo posible su aprobación, estableció una tarifa reducida del 1% para los bienes de la canasta básica tributaria, vigente desde julio de 2020. La propia ley dispuso que la canasta se definiera con base en el consumo efectivo de bienes y servicios de primera necesidad de los hogares ubicados en los dos primeros deciles de ingreso, según los estudios del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) derivados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). La tarifa reducida no fue, por tanto, una concesión arbitraria: fue el instrumento distributivo explícito con el que el legislador compensó el carácter intrínsecamente regresivo de un impuesto general al consumo.

En mayo de 2026, el Fondo Monetario Internacional, en el marco de la Consulta del Artículo IV, recomendó a Costa Rica homologar la tarifa de la CBT a la tasa estándar del 13%, estimando un rendimiento recaudatorio cercano al 1% del PIB, la medida individual de mayor impacto entre las sugeridas. El Ministerio de Hacienda ha confirmado que valora la propuesta dentro del plan fiscal de la administración Fernández, bajo un esquema de “IVA personalizado”: aplicar la tarifa general a todos los consumidores y devolver recursos a los hogares de menores ingresos mediante transferencias focalizadas. Este documento toma posición frente a esa propuesta a partir de la evidencia empírica disponible.

2. Marco analítico

La incidencia distributiva de un impuesto al consumo depende de la relación entre la estructura del gasto de los hogares y su ingreso. Los bienes de la canasta básica son bienes de Engel clásicos: su participación

en el presupuesto familiar decrece conforme aumenta el ingreso. De ahí se sigue, por pura aritmética, que un impuesto uniforme sobre esos bienes absorbe una fracción mayor del ingreso de los hogares pobres que del de los hogares ricos. A ello se suma la baja elasticidad precio de la demanda de alimentos esenciales —la literatura empírica la ubica típicamente entre $-0,2$ y $-0,5$ para hogares de bajos ingresos—, lo que implica que el margen de sustitución es mínimo: el hogar pobre no deja de comprar arroz, frijoles o huevos cuando suben de precio; absorbe el impuesto como una pérdida directa de ingreso real.

El argumento de eficiencia que sustenta la propuesta —que, en colones absolutos, la mayor parte del subsidio implícito de la tarifa reducida es capturada por los quintiles altos, porque gastan más— es correcto en su premisa y errado en su conclusión. El objetivo de una tarifa reducida sobre bienes esenciales no es maximizar la proporción del gasto tributario que llega a los pobres en términos absolutos, sino proteger la capacidad de consumo esencial en términos relativos al ingreso. Evaluar el instrumento con la métrica equivocada conduce a desecharlo por razones que no corresponden a su función. La discusión legítima es si existe un instrumento alternativo que logre la misma protección con menor costo fiscal; esa es una pregunta empírica sobre la capacidad de focalización del Estado, no un teorema.

3. Evidencia empírica

3.1 Magnitudes fiscales

Según el Informe de Gasto Tributario 2024 de la División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda, la tarifa reducida de la CBT representó en 2024 un gasto tributario de ₡504.776 millones, equivalente al 60,4% de todo el gasto tributario asociado al IVA en bienes y servicios. Bajo el escenario simulado de homologación al 13%, la recaudación de la CBT pasaría de ₡42.065 millones a ₡546.841 millones anuales, una diferencia que se trasladaría de forma directa a la estructura de costos de los consumidores y que coincide, en orden de magnitud, con el 1% del PIB estimado por el FMI.

3.2 Efecto sobre los precios y los productos afectados

Con traslado completo al consumidor —el supuesto razonable en mercados de bienes esenciales con demanda inelástica—, el paso de una tarifa del 1% a una del 13% eleva el precio final en aproximadamente 11,9% [$(1,13/1,01) - 1$], de una sola vez. El choque se concentra en los aproximadamente 190 productos de la CBT, entre los cuales los de mayor ponderación en el gasto de los dos primeros quintiles, según la estructura de la ENIGH, son el arroz, los frijoles, el pan y las harinas, los huevos, las carnes de pollo, res y cerdo, los lácteos (leche, queso, natilla) y el atún. Un efecto de segundo orden relevante es que estos productos pesan proporcionalmente más en la canasta de consumo de los primeros quintiles que en el promedio del IPC, por lo que la inflación efectivamente enfrentada por los hogares pobres superaría transitoriamente a la inflación general, con consecuencias sobre la suficiencia de pensiones mínimas, transferencias sociales y salarios indexados al índice general.

3.3 Incidencia por estratos de ingreso

El hallazgo central del informe de Hacienda es la asimetría en el peso relativo del beneficio de la tarifa reducida: aunque el subsidio implícito distribuido por decil es numéricamente homogéneo en términos absolutos, para los hogares del primer decil representa el 7,13% de su ingreso total, mientras que para el decil de mayores ingresos representa apenas el 0,61%. La eliminación de la tarifa reducida impondría, en consecuencia, una carga relativa sobre el decil más pobre cercana a doce veces la del decil más rico: la definición operativa de un impuesto regresivo. Agregando por quintiles a partir de los datos por decil y de la estructura de gasto de la ENIGH —con los valores extremos anclados en el informe oficial y los intermedios interpolados, verificables con los microdatos de la ENIGH 2024—, la carga adicional se estima en torno al 6–7% del ingreso para el primer quintil, 4–5% para el segundo, 2,5–3,5% para el tercero, 1,5–2% para el cuarto y 0,6–1% para el quinto. Para un hogar del primer quintil, la magnitud equivale a perder cerca de un mes de capacidad de compra alimentaria al año; para el segundo quintil —hogares vulnerables no pobres—, el riesgo relevante es el descenso bajo la línea de pobreza.

3.4 Indicadores distributivos agregados

La simulación oficial de la Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección General de Hacienda cuantifica el efecto sistémico de la homologación tarifaria sobre los indicadores estándar de equidad tributaria, según se resume en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Indicadores distributivos bajo la tarifa vigente y el escenario simulado

Indicador	CBT al 1% (vigente)	CBT al 13% (simulado)
Coeficiente de Gini del ingreso disponible (después de impuestos)	50,99%	52,34%
Índice de Kakwani (progresividad del impuesto)	+1,66%	-2,41%
Índice de Reynolds-Smolensky (efecto redistributivo)	-0,26%	-1,60%
Beneficio de la tarifa reducida como % del ingreso — decil 1	7,13%	<i>(carga adicional equivalente)</i>
Beneficio de la tarifa reducida como % del ingreso — decil 10	0,61%	<i>(carga adicional equivalente)</i>

Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe de Gasto Tributario 2024, División de Política Fiscal.

Tres resultados merecen subrayarse. Primero, el coeficiente de Gini del ingreso disponible aumentaría 1,34 puntos porcentuales por efecto de una sola medida tributaria, una magnitud excepcional en la experiencia fiscal costarricense reciente. Segundo, el índice de Kakwani cambiaría de signo, de +1,66% a -2,41%: el IVA dejaría de ser levemente progresivo para convertirse en un mecanismo técnicamente regresivo, en el que los hogares pobres pagan una proporción mayor de su renta. Tercero, el índice de Reynolds-Smolensky se deterioraría de -0,26% a -1,60%, es decir, el sistema tributario no solo dejaría de corregir la desigualdad de mercado sino que la amplificaría.

4. Ganadores y perdedores

Los perdedores directos de la medida serían los hogares de los quintiles primero y segundo, que enfrentarían una carga adicional de entre el 4% y el 7% de su ingreso con efectos inmediatos sobre la seguridad alimentaria; la población vulnerable no registrada en los sistemas de focalización —trabajadores informales sin expediente en SINIRUBE, adultos mayores sin pensión contributiva, población migrante en condición irregular—, que pagaría el 13% en la caja del supermercado sin recibir compensación alguna; y los pequeños comercios y productores agropecuarios de bienes básicos, que absorberían la contracción de demanda con presión sobre márgenes e incentivos crecientes a la informalidad. En un plano sistémico, pierde el conjunto de la sociedad: la progresividad del sistema tributario, un bien público institucional, se erosiona en el margen.

Los ganadores serían el fisco, que obtendría cerca del 1% del PIB en recaudación adicional —la medida individual de mayor rendimiento disponible—, y la sostenibilidad de la deuda pública en el corto plazo. Los hogares del primer quintil formalmente registrados podrían resultar ganadores netos únicamente si el subsidio compensatorio del IVA personalizado llegara completo, automático y a tiempo; esa condición, como se argumenta a continuación, es precisamente el eslabón débil de la propuesta.

5. El problema de la compensación focalizada

La arquitectura del IVA personalizado convierte un derecho automático y universal —el precio reducido en el anaquel, que no exige trámite, registro ni prueba de medios— en una transferencia condicionada a la capacidad estatal de identificar, registrar y pagar oportunamente a los hogares elegibles. La evidencia regional no es alentadora: los esquemas de focalización de transferencias en América Latina, incluida la experiencia uruguaya con el IVA personalizado, registran errores de exclusión del orden del 20% al 40%

en el primer quintil, y las brechas de cobertura de SINIRUBE en Costa Rica —particularmente en la población informal, rural y migrante— sugieren que el país no está exento de ese patrón. A ello se agrega el descalce temporal: el impuesto se paga hoy, en cada compra, mientras el subsidio llega después, si llega; el financiamiento de ese rezago recae sobre la liquidez de los hogares que menos la tienen.

La conclusión de política es directa: si la compensación resulta tardía, parcial o limitada a la población registrada, el resultado neto de la reforma es exactamente el deterioro distributivo que la propia simulación de Hacienda cuantifica. En su formulación actual, la propuesta traslada el riesgo de implementación del Estado hacia los hogares pobres, que son quienes menos capacidad tienen de absorberlo.

6. Posición y recomendaciones

La posición de este documento es que la homologación de la tarifa de la CBT al 13%, en su formulación actual, debe rechazarse: su rendimiento recaudatorio, real y significativo, se obtiene mediante el instrumento más regresivo disponible en el sistema tributario costarricense, y la compensación prometida descansa sobre una capacidad de focalización que el Estado no ha demostrado tener. La consolidación fiscal es necesaria; hacerla recaer sobre el consumo esencial de los dos primeros quintiles no lo es.

Si el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa decidieran avanzar en esta dirección, la discusión sería exigir al menos cinco condiciones. Primera, la verificación *ex ante* —no promesa *ex post*— de la cobertura efectiva del registro social en el primer y segundo quintil, con auditoría independiente. Segunda, un mecanismo de devolución automático, mensual y no condicionado a trámite del beneficiario, con financiamiento protegido presupuestariamente. Tercera, gradualidad tarifaria con cláusulas de reversión ligadas a indicadores observables de pobreza y seguridad alimentaria. Cuarta, la evaluación de alternativas intermedias de menor costo distributivo, entre ellas la depuración de la canasta —acotarla a los bienes con mayor ponderación efectiva en los deciles 1 y 2 de la ENIGH 2024— y las propuestas del tipo planteado por el IICE-UCR, que combinan una tarifa general menor con una base más amplia. Quinta, una evaluación de impacto independiente con compromiso de publicación de microdatos y resultados.

En paralelo, la agenda empírica es clara: la ENIGH 2024 y la ENAHO permiten hoy una microsimulación por quintiles que calibre con precisión la carga, la recaudación y los escenarios de compensación, sustituyendo las interpolaciones de este documento por estimaciones directas. Esa evidencia debería preceder —no seguir— a cualquier decisión legislativa.

7. Conclusión

El debate sobre el IVA a la canasta básica no es un debate sobre una tarifa: es un debate sobre quién financia el ajuste fiscal y sobre qué tipo de contrato distributivo sostiene el sistema tributario costarricense. La evidencia oficial disponible —producida por el propio Ministerio de Hacienda— indica que la homologación al 13% aumentaría la desigualdad del ingreso disponible, cambiaría el signo de la progresividad del IVA y debilitaría la capacidad redistributiva del sistema en su conjunto, a cambio de una recaudación que puede y debe buscarse por vías menos lesivas para los hogares de menores ingresos. Mientras la capacidad de focalización del Estado no esté demostrada con evidencia verificable, la tarifa reducida de la canasta básica sigue siendo lo que el legislador de 2018 quiso que fuera: la garantía distributiva mínima de un impuesto general al consumo.