

**Al contestar refiérase
al oficio N° 24354**

23 de diciembre, 2025
DFOE-FIP-0773

Señora
Yadira Orozco Calderón
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas VIII
ASAMBLEA LEGISLATIVA
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley denominado "REFORMA A LA LEY N. 8683, LEY DE IMPUESTO SOLIDARIO PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA, PARA FORTALECER LA GESTIÓN LOCAL EN MATERIA DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL" Expediente Legislativo N° 24995.

Nos referimos a su oficio AL CPEMUN-0528-2025 del 14 de agosto de 2025, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales, requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado "REFORMA A LA LEY N. 8683, LEY DE IMPUESTO SOLIDARIO PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA, PARA FORTALECER LA GESTIÓN LOCAL EN MATERIA DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL", tramitado mediante expediente legislativo N° 24995, texto sustitutivo, sobre el cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

Expone sobre el derecho a la vivienda digna como principio consagrado en la Constitución Política, la aprobación de la ley 8683 como una herramienta de redistribución fiscal para gravar propiedades de alto valor y canalizar los recursos al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), y advierte que la centralización absoluta de los recursos presenta limitaciones operativas y logísticas, en particular para las necesidades a nivel local.

Esta reforma propone reformar la citada ley y asignar un 75% de los recursos a las municipalidades, como instancia más cercana a las comunidades, indica, y eso permitirá una gestión más ágil y focalizada de los recursos.

Estima que la redistribución no debilitaría al BANHVI, a quien se le asigna el 25% restante, y cuya principal fuente de financiamiento son los recursos del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), que sustenta el otorgamiento de bonos para la vivienda, mientras el 75% que se prevé en este proyecto para las municipalidades, se destinaría a mejoras y ampliación de viviendas de personas en pobreza y pobreza extrema dentro del cantón respectivo.

Considera que la reforma busca descentralizar la gestión del impuesto y fortalecer la autonomía municipal, aumentar la eficiencia de la inversión habitacional, fomentar la equidad regional en el acceso a vivienda adecuada, optimizar la asignación de los recursos públicos disponibles, y mejorar la calidad de vida de miles de familias costarricenses.

El articulado consiste, como artículo 1, en nuevos textos para los artículos 1, 7, 9, 11, 14, 15 y 17 de la ley 8683, donde establece el impuesto, su distribución, la rendición de cuentas ante la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, obligaciones formales de carácter tributario como la declaración y el pago, la fiscalización y la información de valores, y la administración a cargo de las municipalidades. En artículo 2 se dispone la reglamentación en tres meses por parte del Poder Ejecutivo, y un transitorio de seis meses para que las municipalidades ajusten sus sistemas y normativa.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Desde la emisión de la ley 8683 de 19 de noviembre de 2008 se han presentado algunas iniciativas para su reforma, como en los expedientes 20.351, 22.382 y 23.450, este último como parte de la propuesta para crear el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda.¹ En algunos de ellos se sugería pasar la administración tributaria a los gobiernos locales, lo cual podría significar algunos ahorros y facilitación de trámites para los contribuyentes en la medida en que se proponía unificar el tributo con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Recientemente, la ley 8683 fue reformada, con el propósito de redirigir parte de los recursos a la financiación del bono colectivo, y concomitantemente se reformó también la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda, No. 7052 de 13 de noviembre de 1986, con la adición de disposiciones para dicho financiamiento.² En dicha reforma, se dieron competencias al Ministerio de Vivienda para la definición de prioridades y selección de proyectos a financiar con dicho bono colectivo, entre otros puntos.

¹La Contraloría emitió criterios sobre dichos proyectos, en oficios DFOE-SAF-0604(16109) de 7 de noviembre del 2018, [DFOE-SAF-0120\(4590\)](#) de 26 de marzo del 2021, y [DFOE-CIU-0161\(05311\)](#) de 24 de abril del 2023, respectivamente.

² Estas reformas se introdujeron mediante ley 10513 de 4 de septiembre del 2024.

DFOE-FIP-0773

3

23 de diciembre, 2025

Por otro lado, con la emisión de la ley 9635 y la subsiguiente aplicación de la regla fiscal, se ha limitado considerablemente el giro de este recurso al BANHVI. La recaudación del impuesto solidario supera los ¢5 mil millones, mientras la transferencia, desde 2021 y hasta 2026 (proyecto de presupuesto) se mantiene en ¢649,3 millones. Aunque esta política ha permitido ir reduciendo las sumas disponibles en la Caja Única por parte de dicha entidad financiera, ha significado convertir el impuesto solidario en un impuesto general, al destinarse casi el 90% a gastos varios del Presupuesto.

Es importante considerar, a propósito de esta iniciativa, que la distribución de la base gravable, así como del fin último a que se aplicarían los recursos, difiere entre cantones, en forma que podría requerir, o hacer pertinente, alguna redistribución de los fondos, para una repartición equitativa según los requerimientos de soluciones de vivienda. Esta situación es la que podría estar justificando un manejo centralizado de los recursos como en la actualidad, y en los proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo (22.382 y 23.450), al cual se sugiere consultar sobre esta iniciativa.

Adicionalmente, es relevante tomar en cuenta la situación fiscal del Gobierno de la República, y la contribución de este impuesto para solventar el déficit financiero, a efectos de la distribución de los recursos.

Sobre la asignación máxima para gasto administrativo proveniente del impuesto, se observa que para los gobiernos locales se dispone un 10%, el mismo porcentaje que contiene la ley 7509 Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para su administración. Esa magnitud se debería entender para la atención de los programas de vivienda a que responde la reforma planteada, no así para la gestión de recaudación cuya administración se estaría consolidando con la del citado Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de tal modo que se generen efectivamente ahorros en la administración tributaria.³

Asimismo, es oportuno valorar si 10% es una relación actual, dados los avances tecnológicos y digitales, siendo una suma significativa que de otro modo se podría destinar al fin buscado en favor de la política de vivienda.⁴

La Contraloría ha señalado que las municipalidades, a pesar de gozar de una descentralización territorial, no tienen una autonomía plena e ilimitada con respecto al Estado como ente público mayor; sino que hay una necesidad de armonizar las competencias nacionales y las competencias locales, ya que la materia que integra el fin general de “los intereses y servicios locales” debe coexistir con los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales” y, en ese tanto, los Gobiernos Locales siempre se

³ En el informe Recaudación Tributaria en Costa Rica: Retos para un Sistema Tributario más Simple y Eficiente, [DFOE-FIP-OS-00002-2022](#), la Contraloría cuantificó, con información de las instituciones, la representatividad de los gastos administrativos de gestión tributaria, el cual se cifró ligeramente sobre el 1% para el Ministerio de Hacienda y el grupo de instituciones y municipalidades consideradas.

⁴ En el informe [DFOE-PG-OS-00001-2020](#), Transformación Digital de la Administración Pública: Desafíos de la gobernanza para un modelo eficiente e integrado, la Contraloría determinó posibilidades significativas en eficiencia y ahorros, en el uso de tecnologías. Sobre dichos gastos administrativos, aun cuando se dispone un 7% para el BANHVI, dicha institución también está sujeta a un máximo del 20% de sus réditos del FONAVI, y del 4% de los recursos transferidos del FOSUVI, con un límite de 50% de dicha suma en gastos personales y otros conceptos (artículos 42 y 49 de la ley 7052).

DFOE-FIP-0773

4

23 de diciembre, 2025

encuentran sujetos a ciertos límites, ya que la descentralización territorial del régimen municipal no implica eliminación de las competencias asignadas a otros órganos y entes del Estado. También ha indicado que, dada la complejidad del sector vivienda, la multiplicidad de actores y la relevancia social de esta materia, es pertinente tener una visión sistémica y un abordaje apegado a criterios técnicos efectivos, en los que se coordinen y concerten posiciones tanto nacionales como locales.⁵

En el informe Entornos Urbanizados y su relación con la Hacienda Pública: Una Perspectiva de Servicios Públicos Sostenibles,⁶ se analizó el problema de la urbanización acelerada en el país, y en lo referente a viviendas de interés social, se menciona la desconexión de los proyectos con los centros de ciudad, la falta de algunos servicios básicos, y la concentración de dichas iniciativas en cantones sin plan regulador y sin viabilidad ambiental, entre otros problemas. En la medida en que se descentralice más la generación de proyectos, sin perjuicio de que su motivación responda a nobles propósitos, podría agravarse la situación descrita.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

EZR/avm

Ce: Despacho Contralor | CGR
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa | CGR

NI: 18160-2025

G: 2025000609-16

⁵ [DFOE-LOC-0611\(11477\)](#) de 5 de agosto de 2021, y [DFOE-LOC-1202\(16901\)](#) de 29 de octubre de 2021, acerca del proyecto de ley 22.487, en que se dio trámite a la ley 10199 de 5 de mayo del 2022.

⁶ [DFOE-LOC-OS-00001-2023](#).