Al contestar refiérase
al oficio Nº 15475

30 de octubre, 2026
DFOE-FIP-0476

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA
area-comisiones-v@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado "REFORMA PARA UN IVA JUSTO Y UN CATASTRO MODERNO" Expediente Legislativo Nº 25.239.

Nos referimos a su oficio AL-CPOECO-0095-2026 del 12 de agosto de 2026, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado "REFORMA PARA UN IVA JUSTO Y UN CATASTRO MODERNO" Expediente Legislativo Nº 25.239, texto, sobre el cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes

La exposición de motivos se refiere a la composición de la recaudación tributaria en el país, comparativamente con países de la OCDE y América Latina, y advierte una mayor participación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en comparación con el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), cuya recaudación se cifra en 0,4% del PIB, frente a 1,1% en países de la OCDE.

El IVA, señala el texto, es de carácter regresivo, mientras que los impuestos a la propiedad son progresivos. Propone corregir de manera integral este desequilibrio mediante una redistribución de la carga tributaria entre esos dos impuestos. Agrega citas a estudios que han medido el efecto de reducciones del IVA en el costo de vida, por lo que esta iniciativa, según comenta, tiene una cláusula legal que impulsa el traslado al consumidor final de la rebaja del IVA, así como la creación de un observatorio de precios en el MEIC, obligatoriedad de facturación electrónica, y establecimiento de un régimen sancionatorio.

En el IBI, advierte señalamientos de organismos internacionales sobre su estabilidad, menos distorsionantes, difíciles de evadir y con perfil distributivo favorable.

Hace mención de lo que considera rezago catastral y fragmentación administrativa, que han limitado la potencialidad de este impuesto. Propone crear una Agencia Catastral Nacional y la obligación de actualización de valores cada tres años como respuesta al rezago indicado.

Comenta la disminución experimentada en la carga tributaria desde el año 2022, es decir, que el Producto Interno Bruto ha crecido de forma más acelerada que la recaudación tributaria, indicando co mo causas la evasión y el estancamiento del impuesto inmobiliario. Indica que el proyecto busca cerrar esta brecha entre el PIB y los ingresos fiscales.

Resume la propuesta, que consiste en una primera rebaja del IVA al 10% en el primer año, aplicable a la canasta básica, medicamentos y transporte escolar; en el segundo año de acuerdo con avances en las metas del Catastro Nacional Único; en el tercer año la rebaja plena al 10% en el IVA. Incorpora cláusulas de revisión sobre el traslado de la rebaja al consumidor, a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y la Contraloría General de la República (CGR), y la reversión de las rebajas para sectores incumplientes.

Como efectos esperados, menciona los sociales en reducción del costo de vida; económicos como estímulo al consumo formal y reducción de la informalidad, así como mayor competencia y transparencia en los mercados; efectos fiscales por cuanto se espera que una mayor recaudación en el IBI más que compense las reducciones del IVA; institucionales mediante un catastro moderno, fortalecimiento del Ministerio de Hacienda (MH) y los Gobiernos Locales (GL), y mayor transparencia en la gestión tributaria.

En el artículo 1 reforma el artículo 10 de la ley 9635 del 3 de diciembre del 2018, y dispone una tarifa para el IVA del 10%; en artículos 2 a 6 modifica la ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, disponiendo que toda rebaja de la tarifa del IVA deberá trasladarse de forma proporcional a los precios finales de bienes y servicios gravados, y dispone al MEIC crear un observatorio de precios; ordena a los proveedores la publicidad de precios tanto con el IVA del 13%, como con la tarifa rebajada y neto sin IVA, que en forma similar deben ser indicados en la factura; el derecho del consumidor a reclamar la rebaja según lo dispuesto en esta ley; y el régimen sancionatorio.

El artículo 7 introduce normas de facturación electrónica y el cruce de datos entre el MH y el MEIC. El artículo 8 y subsiguientes modifican la ley 7509 y disponen la repartición del IBI entre los GL y el MH, así como la administración del impuesto; también disponen cláusulas sobre base imponible, reglas de valoración y no sujeción. Las municipalidades serán administraciones tributarias auxiliares del MH, que será la autoridad central. La determinación de los valores fiscales será una función indelegable de la Agencia Catastral Nacional, órgano adscrito al MH, que se crea como modificación al artículo 12 de la ley 7509. Dispone el financiamiento de la Agencia con el 2% de lo recaudado, causales de modificación al valor registrado, como mejoras, construcciones sujetas a permiso municipal; declaraciones de inmuebles cada tres años; tarifa del 0,75%, de la cual 0,25% será para las municipalidades y 0,50% para el MH; incluye un Fondo de Equidad Territorial, para transferencias solidarias entre municipalidades; finalmente cláusulas reglamentarias y transitorias.

I. 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.

La debilidad de la recaudación y la trayectoria en descenso que ha mostrado el IVA en los últimos años, sugieren la necesidad de efectuar algún ajuste al sistema tributario, a efectos de equilibrar las cuentas fiscales. Es importante acometer no sólo el desfase actual, sino el crecimiento o profundización del desfase para una solución duradera del desequilibrio fiscal.

Dado que el IBI representa en la actualidad algo más de ¢170 mil millones por año[1], la triplicación de su tarifa de 0,25% a 0,75%, para dar esa diferencia al Estado, por un simple cálculo proporcional le depararía al fisco aproximadamente ¢340 mil millones, un 0,7% del PIB. Sobre la disminución del IVA al 10%, es importante primeramente advertir la existencia de tarifas reducidas en dicho tributo. La canasta básica está actualmente sujeta a una tarifa del 1%, los medicamentos al 4%, y el transporte escolar está exento, de acuerdo con artículos 8 y 11 de la ley 6826, razón por la cual el Transitorio III resulta confuso o inaplicable. Lo anterior por cuanto dicho Transitorio establece que la rebaja del 13% al 10% en la alícuota se aplicará a dichos bienes y servicios. En su conjunto, según información estadística de declaraciones, la tarifa promedio a nivel interno es cercana al 10%, nivel cercano al de la presente iniciativa.[2]

Suponiendo que la rebaja solamente aplique a los bienes y servicios sujetos al 13%, que representan cerca del 95% del cobro interno, el impacto de rebajar al 10% sería aproximadamente de un 22% menos de recaudación, alrededor de ¢528 mil millones por año, superior al ingreso adicional que recibiría el erario del IBI.[3] Sería preciso que la recaudación del IBI aumentara un 50%, para una neutralidad fiscal para el Gobierno.

Como aspectos puntuales a considerar, es meritorio indicar que la reforma propuesta en alguna medida retornaría el sistema del IBI a la realidad del Impuesto Territorial, ley No. 27 de 2 de marzo de 1939, cuya administración estaba a cargo del MH, aun cuando la recaudación se trasladaba mayoritariamente a las municipalidades. Mediante ley 7509 se aprobó la descentralización del impuesto, en un proceso de fortalecimiento municipal, culminado constitucionalmente en la reforma del artículo 170 de la carta magna en el año 2001 (ley 8106). En la mayoría de países, los impuestos a la propiedad son administrados por los gobiernos locales, sin perjuicio de que, en casos como el de Costa Rica, por ser un país pequeño se pueda dar una mayor colaboración con las autoridades fiscales nacionales.

---

[1] La recaudación en 2025, según información de liquidación de presupuesto de los gobiernos locales, ascendió a ¢171,9 miles de millones, y el presupuesto inicial para 2026 es de ¢173,9 miles de millones.

[2] A nivel de créditos de aduana, la alícuota media es ligeramente superior, entre 10,5% y 11,0%. En el cobro interno la participación del 13% es cercana al 95%, y en créditos aduaneros supera el 97%.

[3] La recaudación del IVA en 2025 fue de ¢2,4 billones, similar al monto estimado revisado en 2026.

La propuesta centraliza la competencia de valoración en la Agencia de Catastro Nacional, lo cual puede ser un factor que uniforme la aplicación del impuesto y aumente su recaudación.[4] Esta recaudación estaría centralizada, y por vía del presupuesto nacional podría contribuir a lo dispuesto en el artículo 170 constitucional, eventualmente. No obstante, el cobro judicial se encargaría a las municipalidades, lo que podría entrar en contradicción con criterios de eficiencia y especialización del MH en esta materia.

Por otra parte, el proyecto sustituye el criterio de la exención del inciso e) del artículo 4 de la ley 7509 del IBI, que consiste en exonerar del pago del impuesto de bienes inmuebles a la posesión de un bien único que tenga un valor de hasta cuarenta y cinco salarios base, por que se aplique esta exención a la vivienda habitual del sujeto hasta por sesenta salarios base. La situación actual impide la exención o no sujeción por el solo hecho de poseer o usufructuar un segundo derecho o inmueble, independientemente de la condición socioeconómica de la persona. Desde este punto de vista, la reforma es positiva al no condicionar la exención de la vivienda a que sea bien único. No obstante, es importante cuantificar la eventual caída en la recaudación, dado que podría estar agrandando el universo de inmuebles no sujetos, tanto por la elevación del umbral como por la ausencia de la condición de bien único.[5]

Adicionalmente, el transitorio I introduce inseguridad jurídica y complica el régimen del IVA, al disponer una revisión obligatoria de la incidencia del traslado de la rebaja en la tarifa del IVA al consumidor final, de acuerdo con estudios que se prevén de significativa complejidad.

Finalmente, la participación que se asigna a la Contraloría es extraña a su naturaleza de entidad de fiscalización superior, pues corresponden a funciones de administración activa, y no es procedente en este proyecto.

II. Conclusión

El aumento propuesto en la tarifa del IBI no compensa la rebaja propuesta del IVA, por lo que el proyecto tiene un efecto de reducción neta de la recaudación y por ende aumento en el déficit fiscal, céteris paribus. Se considera improcedente las disposiciones que involucran a la Contraloría General en funciones de administración activa, dado que su accionar es el de una institución de fiscalización superior. La administración coordinada entre las municipalidades y el MH podría potenciar la recaudación del IBI, y la

[4] En el informe Recaudación Tributaria en Costa Rica: Retos para un Sistema Tributario más Simple y más Eficiente, DFOE-FIP-OS-00002-2022, publicado con la Memoria Anual de la Contraloría del 2021, se exploraron posibles ahorros y mejor servicio al usuario por medio de la centralización y unificación de tributos. El costo de recaudación del MH se estimó alrededor del 1,25%, mientras que en el IBI la ley 7509 actualmente autoriza hasta un 10% de costo de recaudación, autorización que estaría siendo eliminada del artículo 3 por este proyecto. En forma general, se estimó en 6,27% el costo de recaudación para el grupo de municipalidades seleccionadas.

[5] Actualmente el máximo no sujeto es de ¢20,8 millones, que se aumentaría a ¢277 millones con esta propuesta. Como bienes califican derechos indivisos y usufructos por cualquier valor. Es importante acotar que, originalmente, la ley 7509 otorgaba exención o no sujeción a viviendas de interés social, lo que también se establecía en la ley del Impuesto Territorial. Mediante ley 7729 se modificó el beneficio a bien único. El Ministerio de Hacienda estima que el incremento en la recaudación total del IBI sería de sólo ¢103.680 millones (oficio N°MH-DM-OF-0981-2026 del 14 de setiembre de 2026).

centralización del recaudo en el Presupuesto Nacional puede contribuir a lo dispuesto en el artículo 170 constitucional, eventualmente. En cuanto a la distribución de funciones, se sugiere la aplicación de criterios de eficiencia y especialización, por ejemplo en cuanto al cobro judicial. También se advierte de aspectos que hacen complejo el logro de los propósitos buscados, como incidir en el costo de vida, y se advierte de inseguridad jurídica y aspectos complejos o inaplicables en relación con la tarifa del IVA. Por ello en balance, no se recomienda la aprobación de este proyecto de ley, por el desequilibrio fiscal que se anticipa en conjunto con la complejidad introducida en la administración de estos impuestos.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

avm

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

NI: 17335-2026
G: 2026001154-13