

30 de junio de 2021

Ref:DE-045-2021

**Señor
Carlos Alvarado Quesada
Presidente de la República
Casa Presidencial
Su Despacho**

Estimado señor Presidente:

Reciba un cordial saludo de la Cámara de Comercio de Costa Rica (CCCR). Por este medio queremos externarle nuestra preocupación sobre los crecientes aumentos en el costo de los fletes de contenedores que se han experimentado de manera internacional, lo cual afecta de manera directa a Costa Rica y a la movilización de mercancías que ingresan y salen del país.

Ante esta situación, nos permitimos exponerle el siguiente caso para su consideración, como una potencial solución que contrarreste el efecto negativo que están sufriendo nuestros importadores y exportadores, y que se traslada a toda la cadena logística, incluyendo el consumidor final.

I. Antecedentes

En el último año, los costos del transporte marítimo internacional se han incrementado considerablemente afectando así los costos de las mercancías. Las causas de este aumento son múltiples, y van desde una contracción drástica en la demanda, hasta una reducción del personal disponible para ofrecer este servicio en el corto plazo. Este es un problema mundial, del cual no se tiene control, y que impacta básicamente de dos formas: 1- directamente en el costo del transporte internacional y 2- el mayor pago de los impuestos de importación debido al rubro de transporte.

Respecto al primer punto, es importante indicar que la negociación del transporte internacional es un asunto entre privados, y es un sector que está amparado por tratados internacionales que no permiten intervención externa, o regulatoria. Dicha contratación se rige por las condiciones

del mercado, es decir, por oferta y demanda. En la coyuntura actual, pareciera que más que nunca los precios son controlados por las compañías navieras, y no queda otra alternativa a las empresas importadoras y exportadoras que pagar el precio impuesto.

En el marco de este contexto que afecta al mundo entero, Costa Rica presenta algunas debilidades debido a la competitividad de sus puertos y al bajo volumen de las importaciones e importaciones. La unión de ambos factores, perfila a Costa Rica como un país poco atractivo para las navieras, por lo que éstas prefieren colocar sus contenedores en otras regiones donde se obtienen mayores ingresos. Por lo tanto, los contenedores que ingresan o salen del país lo hacen a un alto costo.

En ese sentido, mientras nuestros puertos no sean más competitivos, y el volumen de transacciones marítimas no crezca significativamente, no se podrá generar mayor competencia e interés para las empresas navieras y, por ende, obtener una reducción de los precios del transporte internacional vía mayor demanda.

Respecto al segundo punto, el incremento del transporte internacional también tiene un efecto inflacionario en el pago de los impuestos de importación, dado que el transporte forma parte de la base imponible de los impuestos, los cuales se calculan sobre el Incoterm CIF. Específicamente, respecto al punto No.2, la CCCR, mediante este documento, busca poner sobre la mesa una solución para eliminar la distorsión que causa el incremento en el transporte internacional y su relación con el pago de los impuestos de importación.

II. Magnitud del aumento en los precios

La crisis económica mundial detonada por el COVID-19 tuvo un efecto más que evidente en el costo de flete de contenedores a nivel mundial.

Durante el 2019, el precio semanal promedio del contenedor rondó los US\$ 1.300. El 2020 inició con una tarifa semanal promedio de US\$1.460, y este precio se mantuvo con una variación de más/menos US\$100, hasta finales de mayo de ese año. En este punto, con una concentración a

nivel global de las afectaciones económicas, el precio del contenedor inició una tendencia ascendente que, doce meses después, no se ha detenido.

Para la primera semana de enero del 2021, el precio semanal había alcanzado un valor promedio aproximado de US\$3.450, representando un aumento anual del 136%. Para mediados del mes de mayo 2021 (último dato registrado), el precio se colocó en \$4.930.

En otras palabras, en los últimos 16 meses, y como resultado de la crisis económica mundial, el precio mundial de transporte de contenedores ha crecido 2,4 veces, pasando de US\$1.460 a US\$4.930. Dichos datos se extraen del Índice global de carga de contenedores de “*Freightos Baltic Index (FBX)*”¹.

El FBX se basa en datos en tiempo real de transportistas de carga globales, transitarios y remitentes que utilizan la plataforma de administración de tarifas de fletes denominada “*WebCargo by Freightos*”. Dichas tarifas se generan en tiempo real, de los proveedores de logística de primer nivel, que están ofreciendo el servicio.

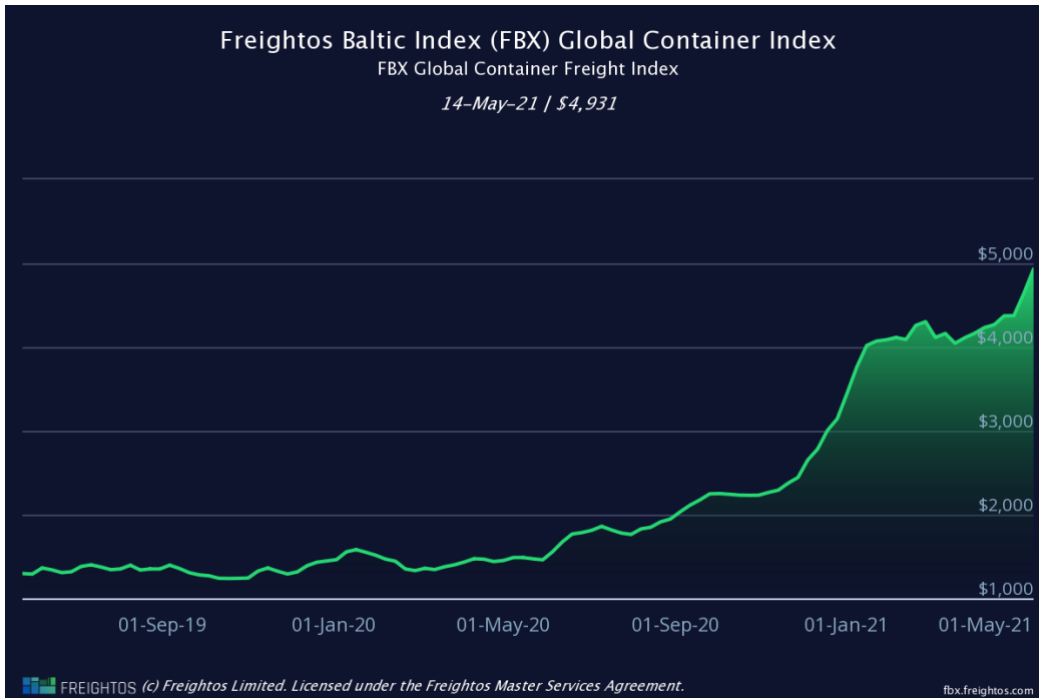
Los precios utilizados en el índice son tarifas al contado de “*Freight All Kind (FAK)*” entre transportistas, transitarios y transportistas de gran volumen. Los valores del índice se calculan tomando el precio medio de todos los precios con ponderación por operador.

Cada mes se recolectan de 50 a 70 millones de puntos de precio. Además, el índice de flete semanal se calcula como un promedio de los cinco días hábiles de la misma semana y se publica cada viernes.

El siguiente gráfico muestra el crecimiento del costo del transporte internacional desde setiembre de 2019 a mayo de 2021. Notese el incremento exponencial que se genera en los meses de setiembre 2020 a mayo 2021.

¹ Freightos Baltic Index (FBX): Global Container Freight Index. <https://fbx.freightos.com/>

Gráfico No.1: Crecimiento de los precios de los contenedores a nivel global



Fuente: Freightos Baltic Index.

Este índice también permite analizar los precios entre las diferentes zonas globales, lo que permite realizar un análisis localizado.

En términos generales, los fletes que parten del este asiático son lo que han enfrentado mayores cambios, alcanzando incrementos de hasta 487% para envíos a Europa y 222% para envíos al norte de América. Mientras que los fletes que tienen Asia como destino, reportan incrementos interanuales menores al 100%.

El siguiente cuadro, muestra los cambios de precios en el transporte internacional de mayo de 2020 a mayo de 2021, y tomando en cuenta el origen de la carga y el destino final. Nótese en la última columna, el crecimiento porcentual generado en un año.

**Cuadro No. 1: Cambio interanual en el precio de transporte de contenedores por zonas
De mayo 2020 a mayo 2021**

Zona	Ruta		Cambio Interanual de Precios		Aumento Porcentual
	Origen	Destino	3ra semana de Mayo 2020	3ra semana de Mayo 2021	
Atlántico	Norte de Europa	Este de Suramérica	\$ 913,00	\$ 2 113,00	131%
	Norte de Europa	Oeste de Suramérica	\$ 1 519,00	\$ 3 052,00	101%
	Norte de Europa	Este de Norteamérica	\$ 1 823,00	\$ 4 299,00	136%
	Este de Norteamérica	Norte de Europa	\$ 432,00	\$ 485,00	12%
Pacífico	Este de Asia	Oeste de Norteamérica	\$ 1 723,00	\$ 5 543,00	222%
	Este de Asia	Este de Norteamérica	\$ 2 731,00	\$ 7 373,00	170%
	Este de Norteamérica	Este de Asia	\$ 514,00	\$ 817,00	59%
	Oeste de Norteamérica	Este de Asia	\$ 444,00	\$ 813,00	83%
Suez	Este de Asia	Norte de Europa	\$ 1 415,00	\$ 8 303,00	487%
	Este de Asia	Mediterraneo	\$ 1 977,00	\$ 9 393,00	375%
	Mediterraneo	Este de Asia	\$ 916,00	\$ 1 602,00	75%
	Norte de Europa	Este de Asia	\$ 1 386,00	\$ 1 749,00	26%
Global			\$ 1 487,00	\$ 4 931,00	232%

Fuente: Elaboración propia con datos del Freightos Baltic Index (FBX).

Cuando el origen del contenedor es Asia, se estima un crecimiento promedio de los costos del 313%. Mientras que cuando el destino es Asia, el crecimiento promedio es del 61%. En otras palabras, el costo desde Asia es cinco veces mayor al costo de envíos hacia este continente.

Con respecto al comportamiento específico de los costos en el país, se logró tener acceso mediante la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) a un histórico de datos acumulados por cuatrimestre desde inicios del 2018 hasta inicios del 2021.

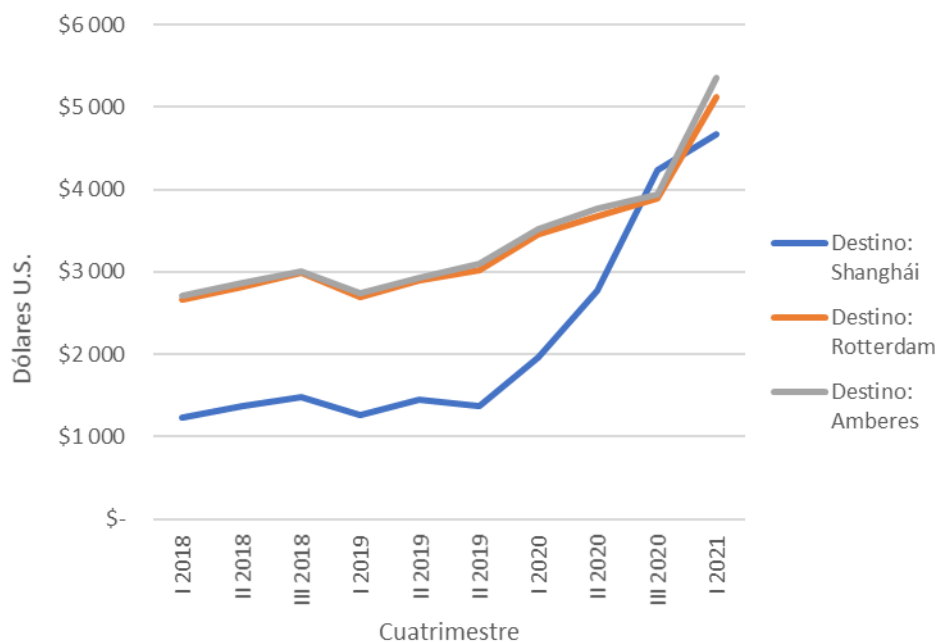
Estos datos evidencian una tendencia de costos muy constante durante el año 2018 y 2019, con cambios tanto al alza como a la baja; no obstante, desde el primer cuatrimestre del 2020 se inició una tendencia creciente, que hasta la fecha no ha cesado.

En el caso específico de Shanghái, que se utiliza como referencia para Asia, la pendiente de crecimiento fue más pronunciada durante la última parte del año 2020. Para los casos de Rotterdam y Amberes (referencias europeas), el crecimiento en costos ha sido más pronunciado

en los primeros meses del 2021, esto a pesar de que en el año 2020, fue evidente el aumento de los precios.

El siguiente grafico muestra el incremento de los costos del transporte internacional de las exportaciones costarricenses con destino a Shanghái, Rotterdam y Amberes, puertos de importancia en dichos destinos.

**Gráfico No.2: Costo del contenedor originado desde Costa Rica.
Periodo 2018-2021**



Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

Si se comparan los costos de los fletes de manera interanual, en términos generales para el primer cuatrimestre del 2020, se presentó un aumento del 33% en comparación con el primer cuatrimestre del 2019. Cuando se compara el crecimiento entre el primer cuatrimestre 2020 y el primer cuatrimestre 2021, el aumento fue del 70%.

La tendencia del aumento en los costos de los fletes es mayor cuando el destino es Asia, alcanzando un crecimiento interanual 2020/2021 de 139%, mientras que para Europa el promedio es del 50%. Precisamente este comportamiento se puede observar en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 2: Costo de los fletes de contenedores originados desde Costa Rica
Comparativo para los primeros cuatrimestres del 2019, 2020 y 2020**

Zona Destino	Ruta		Cambio Interanual de Precios			Aumento Porcentual 2019/2020	Aumento Porcentual 2020/2021	Aumento Porcentual 2019/2021
	País origen	País destino	I Cuatrimestre* 2019	I Cuatrimestre* 2020	I Cuatrimestre * 2021			
Asia	Costa Rica**	Shanghái	\$ 1 267,00	\$ 1 955,00	\$ 4 677,00	54%	139%	269%
Europa	Costa Rica**	Rotterdam	\$ 2 701,00	\$ 3 451,00	\$ 5 124,00	28%	48%	90%
	Costa Rica**	Amberes	\$ 2 743,00	\$ 3 511,00	\$ 5 350,00	28%	52%	95%
Promedio			\$ 2 237,00	\$ 2 972,33	\$ 5 050,33	33%	70%	126%

Notas: * Los datos corresponden al costo promedio del cuatrimestre. ** Los datos se extraen de los puertos de Caldera y Moín.

Fuente: elaboración propia con datos del Freightos Baltic Index (FBX).

Por otro lado, es importante considerar que los aumentos en los costos de envío de contenedores, fueron mucho mayores cuando el origen es Asia, así como quedó evidenciado en los datos internacionales presentados inicialmente.

Manteniendo la relación estimada previamente, se podría concluir que el aumento del envío de contenedores desde Asia hasta Costa Rica se acerca a un crecimiento del 700%.

A continuación se hará un análisis de la normativa aplicable en materia de valoración aduanera, a que tiene una estrecha relación con la propuesta presentada en este documento.

III. Normativa aplicable

Cuando los países ingresaron a la Organización Mundial de Comercio (OMC), el 1 de enero de 1995, suscribieron el Acuerdo sobre el Valor en Aduana, el cual estableció la metodología para determinar el Valor Aduanero de las mercancías.

En el caso de Costa Rica, el tema del Valor Aduanero y la base imponible para el cobro de los impuestos, está contenido en los siguientes instrumentos jurídicos:

1. El Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la Organización Mundial de Comercio²;
2. Reglamento al Código Aduanero Centroamericano (RECAUCA IV)³: Este instrumento establece los elementos que componen la base imponible del Valor Aduanero. Dicho artículo establece lo siguiente:

“Artículo 188. Elementos del valor en aduana. Además de los elementos a que se refiere el párrafo 1 del Artículo 8 del Acuerdo, también formarán parte del valor en aduana, los elementos siguientes:

- a) Los gastos de transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación;*
- b) Los gastos de carga, descarga y manipulación ocasionados por el transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación; y*
- c) El costo del seguro.” [Lo subrayado es nuestro].*

3. La ley No. 8013⁴ denominada “Adiciona Título XII (Valor Aduanero) a Ley General de Aduanas” notificada a la OMC mediante la signatura G/VAL/N/1/CRI/. Este documento constituye la notificación de Costa Rica en la cual estableció el Incoterm CIF como base imponible para los impuestos de importación.

En resumen, Costa Rica tiene dos Acuerdos Internacionales que regulan el tema del Valor Aduanero: el de la OMC y el RECAUCA que rige a nivel Centroamericano en el marco de la Unión Aduanera Centroamericana. Internamente, mediante la Ley No.8013, se incorporaron algunos compromisos de ambos Acuerdos Internacionales.

² Ley No.7475 del 20/12/1994 denominado “Acta Final en que se incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y Crea la Organización Mundial del Comercio (Marrakech 1994), publicado en La Gaceta No.245 del 26/12/1994

³ Alcance No. 51 a La Gaceta No. 49 de fecha 11/03/2021

⁴ Publicada en el Alcance No. 57-A del Diario Oficial La Gaceta del día 5 de septiembre de 2000

El problema del incremento del transporte internacional tiene una relación directa con la Pandemia, que es una situación especial, de emergencia declarada o de fuerza mayor. La normativa vigente en Costa Rica permitiría establecer algunas flexibilidades o variación de la normativa actual en estas circunstancias respecto a la base de imponible para el cálculo de impuestos de importación. Dicha normativa se describe a continuación:

- Artículo 4, Ley General de Administración Pública que establece lo siguiente:

“Artículo 4º.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”

“Artículo 113.

1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.

2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.

3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.”

- Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo: Que la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley No. 8488 del 22 de noviembre de 2006, en su ordinal No.29 establece que en caso de calamidad pública ocasionada por hechos de la naturaleza o del ser humano, que son imprevisibles o previsibles pero inevitables, y que no pueden ser controlados, manejados ni dominados por las potestades ordinarias que dispone la Administración Pública, el Poder Ejecutivo está facultado para declarar emergencia nacional a fin de integrar y definir las responsabilidades y funcione de todos

los organismos, entidades públicas, privadas, a efectos de poder brindar una solución acorde a la magnitud del desastre. Aunado a ello, el ordinal 31 de la ley citada, consigna que la declaratoria permite un tratamiento excepcional del estado de necesidad urgencia en razón de su naturaleza, por lo que se concede al Gobierno la posibilidad de obtener ágilmente suficientes recursos económicos, materiales o de otro orden para atender a las personas, los bienes y los servicios en peligro, con el deber ulterior de rendir cuentas sobre las acciones adoptadas.

- Decreto Ejecutivo 42227-MP-S: que el Decreto Ejecutivo estableció la declaratoria de emergencia debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19. Los artículos 8, 9 y 10 de dicho decreto permiten al Poder Ejecutivo tomar medidas extraordinarias.
- Sentencia de la Sala Constitucional No. 1992-3410: dicha sentencia ha establecido parámetros estrictos para la fundamentación de una declaratoria de emergencia, en estado de necesidad y de urgencia nacional. En dicha sentencia la sala Constitucional definió la figura del estado de emergencia y explicó que se trata de: “(...) conmoción interna, disturbios, agresión exterior, epidemias, hambre u otras calamidades públicas, como manifestaciones de lo que se conoce en la Doctrina del Derecho Público como estado de necesidad y urgencia, en virtud del principio *salus populi suprema lex est*” entendiendo que el bien jurídico más débil (la conservación del orden jurídico y social , que en ocasiones, no permite esperar a que se tramite y apruebe una ley)” En virtud de lo cual, la Sala Constitucional ha sostenido en el tiempo que tal declaratoria debe ser absolutamente necesaria para lograr atender los peligros provocados por la situación excepcional, debiendo prolongarse únicamente el tiempo estrictamente necesario.

IV. Análisis y propuesta

Debido al incremento del transporte internacional, los cuales como se indicó impactan doblemente en los costos de las mercancías de importación, primero al realizar un pago por concepto de transporte internacional más elevado, y segundo, porque dicho transporte

internacional constituye una parte de la base imponible para el pago de impuestos de importación en Costa Rica, la CCCR propone lo siguiente:

Alternativa No.1: Migrar temporalmente de un Incoterm CIF a FOB. Como se explicó anteriormente, la base imponible se declara sobre una base CIF e incluye el transporte internacional. En la coyuntura actual, al declarar el transporte internacional con los costos actuales afecta directamente en un mayor pago de los impuestos de importación.

En ese sentido, esta alternativa implicaría cambiar el Incoterm sobre una base FOB , el cual no incluye el transporte dentro de la base imponible. Dicha opción sería por un periodo temporal mientras dure la declaración de emergencia por la pandemia, o mientras se logren estabilizar los costos de transporte internacional. Esta es una posibilidad que tiene el país, dado que, según los compromisos ante la OMC, y específicamente a la luz del Acuerdo de Valoración, el país unilateralmente es el que define la base imponible que utilizará para el cobro de los impuestos de importación. La obligación de notificar dicha base imponible, se dio cuando entró en vigencia la OMC, el 1 de enero de 1995, tal como se señaló anteriormente.

Es importante señalar que, en el marco de la Unión Aduanera Centroamericana, dicho cambio implicaría una aprobación temporal por parte del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO). Este órgano analizaría la viabilidad legal en el marco del CAUCA IV y RECAUCA IV y los posibles efectos comerciales que tendría la aplicación de la medida, ya que todos los demás países cobran sus impuestos sobre una base CIF. En caso que solo Costa Rica quisiera aplicar esta medida, tendría que solicitar una dispensa temporal a Centroamérica, ya que el artículo 188, inciso a) del RECAUCA IV, es una norma regional de aplicación uniforme, y segundo, para efectos de la base imponible para el pago de impuestos, establece que “se deben incluir los gastos de transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación”, norma que todos los países de Centroamérica están aplicando.

Sin embargo, es probable que las empresas de los demás países de Centroamérica se estén viendo afectadas por dicha problemática, por lo que la medida podría ser adoptada por todos los países de la región. Si fuera el caso, adicionalmente a la aprobación de COMIECO, es posible

que sea necesario contar con la aprobación del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN). Este órgano analizaría el impacto fiscal que tendría en la Hacienda Pública de los países, ya que los Ministros de Hacienda o Finanzas son los que tienen a su cargo la administración de las aduanas de la región.

Esta medida temporal tendría un efecto muy positivo en el comercio, impactando hasta el consumidor final. Sin embargo, si se considera muy compleja de implementar, se propone una segunda opción.

Alternativa No.2: Esta opción consiste en que la autoridad aduanera, dentro de sus potestades, aplique un índice con valores de referencia del transporte internacional por región que sea en un promedio del valor antes de la pandemia. Es decir, que se reconozcan los costos del transporte internacional a un valor “antes de Pandemia” con lo cual se eliminaría el efecto inflacionario en el pago de los impuestos de importación.

El siguiente cuadro representa un ejemplo sobre cómo se podrían implementar dichos valores de referencia.

Cuadro No.3: Valor de referencia del transporte internacional según región de origen con destino a Costa Rica - Valores aplicables a contenedores de 40” secos

Región	Valor de referencia	Justificación
Asia	USD\$6000	Incremento del 250%
Norte América	USD\$3000	Incremento del 150%
Centroamérica	USD\$1500	Incremento del 50%
Sur América	USD\$3000	Incremento del 65%

Nota: El cuadro representa un ejemplo sobre cómo se implementaría esta alternativa.

Basado en el cuadro anterior, un importador que realice una transacción en China y en el cual el costo del transporte internacional tenga un valor de US\$20.000, al momento de declarar el valor del transporte ante la autoridad aduanera para efectos del pago de impuestos lo haría con un valor de USD\$6000 (según el cuadro anterior que sirve de ejemplo), lo cual eliminaría el incremento en los impuestos de importación de las mercancías.

V. Conclusiones

- La CCCR trabaja para buscar soluciones para las empresas costarricenses que se están viendo afectadas por esta problemática mundial del transporte internacional.
- Respecto al efecto inflacionario en el pago de los impuestos de importación, luego de un análisis técnico, profundo y detallado de la problemática, se obtuvieron las alternativas anteriormente descritas. La viabilidad técnica y legal de dichas propuestas fue discutida con técnicos de organismos internacionales especialistas en la materia, para determinar posibles inconsistencias con los compromisos asumidos por Costa Rica en el plano multilateral. Al respecto, se concluyó que dichas propuestas no contravienen los compromisos del país en materia aduanera y comercial.

Apelamos a sus buenos oficios para que se considere lo anteriormente expuesto en aras de mitigar el impacto de los altos costos de fletes en toda la cadena logística y así mejorar las condiciones de comercio internacional de Costa Rica en la coyuntura actual.

Sin más consideraciones por el momento, se despide atentamente,

Julio Castilla
Presidente
Cámara de Comercio de Costa Rica

Dyalá Jiménez
Directora / Comisión C. Internacional
Cámara de Comercio de Costa Rica

C.c. Señor Elian Villegas, Ministro de Hacienda.
Señor Andrés Valenciano Yamuni, Ministro de Comercio Exterior (COMEX).

Documento aprobado en la sesión de Junta Directiva número 10 del 28 de julio del 2021.