



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA

**Al contestar refiérase
al oficio Nro. 2620**

21 de marzo, 2011
DFOE-SAF-0179

Diputado
Guillermo Zúñiga Chaves
Presidente
Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimado señor:

Asunto: Criterio sobre el Proyecto: “Ley de Solidaridad Tributaria” Expediente N° 17959.

En atención a su oficio del 18 de febrero de 2011, se atiende consulta de esa Comisión, en relación con el criterio de esta Contraloría sobre el Proyecto “Ley de Solidaridad Tributaria”, Expediente N° 17959.

1. Consideraciones Generales

En la exposición de motivos del proyecto, el Ministerio de Hacienda se refiere al carácter insostenible de la situación fiscal, señalando que desde el tercer trimestre del 2008, con motivo de la crisis internacional, se observó una disminución en la carga tributaria, especialmente en las aduanas, y un aumento significativo del gasto corriente primario.

En relación con dicha situación fiscal, en diferentes informes esta Contraloría ha analizado dicha temática, que similarmente se ha presentado en foros diversos sobre el estado de la economía y las finanzas públicas.

Al respecto, puede indicarse que el déficit consolidado del sector público alcanzó preliminarmente un 6,5% del Producto Interno Bruto en 2010, dentro del cual el Gobierno Central concentra la mayoría del desbalance fiscal, con un déficit del 5,3% del PIB. Este desbalance se ha visto agravado con un crecimiento desproporcionado del gasto corriente principalmente a partir del 2008 (dicho gasto alcanzó un nivel cercano al 18% del PIB en el 2010), reflejado sobre todo en las partidas de remuneraciones y de transferencias corrientes.

Como consecuencia, el cociente deuda/PIB del Gobierno muestra una preocupante tendencia al alza, y cada día se hace más perentorio controlar este crecimiento en una forma ordenada y racional. De otro modo, el país se pondría en riesgo de inestabilidad y de tener que realizar o sufrir procesos de ajuste drástico.

La forma en que debe enfrentarse este desbalance abarca varios componentes, unos con efectos más inmediatos que otros, dentro de los cuales insoslayablemente debe incluirse la racionalización del gasto, en función de la recaudación efectiva. El nivel de deuda consolidada, de mantenerse las condiciones actuales, en poco tiempo alcanzaría valores que en el pasado han resultado de estrés fiscal, los que encarecen el acceso al financiamiento y pueden generar un círculo perverso de más endeudamiento, con las secuelas de inestabilidad y eventuales crisis de pagos.

El propósito de aumentar la recaudación en el corto plazo, se sugiere como una forma más rápida de cerrar el desbalance, pero se requiere un proceso paralelo de reformulación o racionalización del gasto primario, entre otras medidas. Las acciones de contención del gasto, según su alcance, podrían tener efectos moderados en el corto plazo, y por lo general causan el desfinanciamiento del gasto de capital y podrían afectar el acceso a insumos indispensables para la operación del Estado, por lo que no se debe posponer una revisión a fondo de los programas y los procesos.

Se hace necesario acometer esta revisión, e implantar mecanismos para el control del gasto, dirigidos a reducir su tasa de crecimiento orgánico que, luego de variaciones extraordinarias, es necesario controlar para evitar crisis recurrentes.

Relacionado con este tema, y originado en el fenómeno descrito, ha resurgido la problemática del financiamiento de gastos corrientes con ingresos provenientes del endeudamiento en el Presupuesto de la República, lo cual contraviene normativa jurídica y principios de sana administración hacendaria, y en relación con el cual, este Órgano Contralor ha manifestado su posición en el sentido de la necesidad de buscar una salida sostenible en el mediano plazo, al problema del desbalance fiscal, y del consecuente aumento del saldo de la deuda pública hacia niveles que en un plazo relativamente corto podrían atentar contra su sostenibilidad.

Cabe agregar a las anteriores consideraciones, que los ingresos corrientes han estado en promedio en torno al 15% del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 2005-2011, suma que prácticamente se estaría agotando, con sólo considerar los rubros de las pensiones (3% del PIB), la asignación al Poder Judicial (1,3%), intereses (2,4%), y la pretendida asignación de un 8% del PIB a la educación, con lo cual apenas quedaría un 0,3% del PIB para atender el resto de las obligaciones financieras derivadas de la atención de las demás funciones del Gobierno, tales como, seguridad, infraestructura, salud, servicios generales, entre otras, esto sin considerar algunos destinos específicos respecto de los cuales no se giran todas las sumas que corresponden, y los importantes rezagos que existen en algunas áreas sustanciales del Estado.

Así, los referidos ingresos no guardan relación con las aspiraciones del Estado, y se requiere una revisión profunda del gasto público y establecer reglas fiscales que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, además de una evaluación exhaustiva de todo lo relativo a las exoneraciones e incentivos fiscales (materia que ha evidenciado importantes problemas de registro, control y transparencia), incluyendo la evaluación de la pertinencia y resultados de los beneficios concedidos.

Un aspecto que no debe obviarse, como un elemento adicional en el que deben adoptarse medidas extraordinarias en forma inmediata, lo constituye la evasión fiscal. Los informes emitidos por esta Contraloría muestran valores significativos comparados con la experiencia internacional, lo que acentúa el deber ineludible de reducir el fenómeno en nuestro país, principalmente en el Impuesto sobre la renta. Esta Contraloría ha insistido en que enfrentar la evasión debe lograrse por dos vías: primero, mejorando la gestión y fiscalización tributarias, intensificando el uso de la tecnología y los cruces de información, aumentando la sensación de riesgo, fortaleciendo los procesos y procedimientos para la gestión y el cobro de los tributos, y aumentando las capacidades de la Administración Tributaria; y segundo, efectuando un ajuste a la normativa de los principales impuestos (renta y ventas), con el fin de cerrar portillos a la evasión y la elusión tributarias, ampliando las bases, reduciendo las exoneraciones, uniformando tasas, y regulando de mejor manera los aspectos relativos a la materia tributaria, todo lo cual permita aumentar el margen tributario en el cobro de los impuestos.

Al respecto, debe resaltarse la importancia de potenciar las habilidades de auto invención de la Administración Tributaria para mejorar en forma sensible el control tributario y la recaudación, lo cual requerirá un desarrollo particular, en el conjunto de medidas que el Gobierno ha estado anunciando en relación con el tema fiscal. Esta Contraloría a lo largo de sus informes, ha pregonado y reiterado la urgente necesidad de que la Administración Tributaria cuente con el personal suficiente e idóneo, una capacitación y especialización adecuadas a los retos que enfrenta, recursos tecnológicos apropiados para cumplir eficientemente con las funciones de gestión, recaudación y fiscalización, así como la implementación de un módulo de inteligencia tributaria, todo lo cual debe ir acompañado de la implementación de indicadores y mecanismos para medir la eficiencia de la gestión y realizar una efectiva rendición de cuentas.

En este sentido, cobra extraordinaria importancia la tecnología disponible de frente a los retos que se derivarán de la eventual reforma; esta última generaría un aumento notable del número de contribuyentes por la incorporación de nuevos servicios y actividades económicas gravables y de requerimientos operativos para la gestión y el control tributarios de los contribuyentes. Ante esto cabe preguntarse ¿cómo hará la Administración para hacerle frente a esta nueva demanda?, lo cual, si no tiene una atención apropiada, ante retrasos que se han presentando en la implementación de las

soluciones digitales que se venían desarrollando, puede afectar la recaudación esperada y permitir tratamientos desiguales respecto de los referidos contribuyentes.

Otro tema relevante en materia tributaria, y que resulta socialmente inaceptable, lo constituye la casi nula aplicación del régimen sancionador tributario. Un estudio efectuado por esta Contraloría revela que de 71 casos tramitados ante el Ministerio Público por eventuales delitos tributarios entre el 2000 y el 2009, una cantidad importante se encontraban en trámite luego de varios años de haber sido presentados, y ninguno había llegado a juicio, lo cual evidencia el poco avance y efectividad que se ha tenido en esta materia, y contribuye a generar una baja sensación de riesgo e impunidad, aspecto que requiere complementariamente una revisión de las disposiciones del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y la implementación de algunas de las medidas sugeridas en el Plan de Lucha contra el Fraude Fiscal. Debe tenerse presente que dicho Código siempre será el andamiaje de uso obligatorio de que dispondrá la Administración Tributaria para implementar cualquier reforma.

En el contexto de las reformas requeridas, cobran relevancia tres aspectos adicionales que deben resolverse con prontitud: primero, la posibilidad de aplicar medidas cautelares oportunamente en garantía de las eventuales deudas tributarias; segundo, el trámite del proyecto de Ley de Transparencia Fiscal, que regulará el mecanismo de acceso a la información bancaria de trascendencia tributaria, iniciativa interpuesta dentro de los esfuerzos nacionales por mejorar la posición de nuestro país en materia tributaria ante la comunidad internacional; y tercero, es importante procurar legislación que inserte a nuestro país en la dinámica tributaria internacional, mediante la suscripción de convenios de doble imposición e intercambio de información.

Finalmente, esta Contraloría considera pertinente aprovechar esta coyuntura para referirse a las deficiencias que persisten en los sistemas de planificación, presupuestación y evaluación, que pueden sintetizarse en la ausencia de planificación y políticas públicas de largo alcance en áreas esenciales del Estado; en la débil vinculación observada entre la planificación y el presupuesto; en un crecimiento desordenado de la Administración Pública, y la creación de derechos y entidades sin el debido contenido económico; en la carencia de metas e indicadores que aseguren una verdadera gestión por resultados y en un ciclo inconcluso de rendición de cuentas frente a los incumplimientos de los indicadores, todo lo cual afecta negativamente el desempeño y la gestión pública, y el uso eficiente de los recursos.

En virtud de lo anterior, la propuesta de la reforma en comentario, a la cual nos referiremos en forma específica seguidamente, resulta por sí sola insuficiente para atender una problemática fiscal estructural, por lo que debe desarrollarse una agenda complementaria a fin de realizar el análisis y tomar las decisiones pertinentes sobre los otros temas descritos con anterioridad, abordando aspectos como la revisión de la cantidad de entidades y la calidad de los programas públicos, la sostenibilidad de los regímenes de empleo público y pensiones, los gastos administrativos y eventuales duplicidades

ocasionadas por los esquemas de desconcentración en el sector público, la eficiencia en las compras públicas, las transferencias al sector privado, la evasión fiscal, el control y la pertinencia de las exoneraciones de impuestos, y los sistemas de planificación y evaluación, entre otros.

2. Opinión del proyecto

Dada la configuración propia del sistema tributario del Gobierno, el impuesto sobre ventas y el de renta concentran los cambios que se proponen. La tributación moderna se basa en estas dos fuentes de recaudación, donde el impuesto sobre ventas se convierte en un impuesto al consumo (o, por el sistema de cobro, al flujo neto de caja de los negocios), mientras el impuesto sobre la renta pretende adquirir parte de la riqueza que se genera cada año en forma directa.

En ese sentido, los cambios deben perfeccionar esa estructuración dual de un impuesto al consumo y un impuesto a las manifestaciones de riqueza, con un sentido de progresividad o al menos no regresividad, y causando la menor cantidad de distorsiones económicas. De ahí que deban existir amplias bases, tarifas relativamente bajas y uniformes, y pocas excepciones y exenciones.

En balance, el proyecto procura la obtención de mayores recursos para el fisco mientras compensa la distorsión implícita en ello con la corrección de algunas inequidades y distorsiones, originadas en tratamientos tributarios diferenciados. Un resumen esquemático de la propuesta se adjunta como anexo al final del presente documento.

Sin embargo, por la naturaleza de la materia y su alcance a toda la economía, sería importante un análisis más sofisticado con base en el instrumental disponible, como en el estudio realizado por Bolaños (2002)¹, para esta contraloría. La utilización de un modelo de simulación para la economía, que incorpore la determinación de los precios y las conductas de los agentes, sería una contribución muy valiosa para la discusión de este tipo de reformas.

2.1 Sobre el rendimiento del proyecto y la sostenibilidad

El rendimiento fiscal del proyecto de Solidaridad Tributaria, en torno a 2,5% del PIB según cálculos del Ministerio de Hacienda, no sería suficiente para cerrar el déficit primario, calculado en 3,0%, pero es similar al aumento observado y esperado en el cociente deuda/PIB, pues en parte las obligaciones pendientes se han estado acomodando en pasivos de tesorería (cuadro 1). La recaudación adicional permitiría darle sostenibilidad a la deuda consolidada del Gobierno, pero no eliminaría el problema latente y acrecentaría

¹ Bolaños, Rodrigo. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense", en: Contraloría General de la República. 2002. *El Sistema Tributario Costarricense - Contribuciones al debate nacional*. San José, Costa Rica.

las deudas de tesorería en forma preocupante. Por lo que se esperan resultados acompañantes en control del gasto y aumentos endógenos de recaudación, según se indica también en la exposición de motivos del proyecto.

Cuadro 1
Cocientes Deuda/PIB

	Sector Público	Gobierno Central	Deudas de tesorería	Total Gobierno Central
2008	40,4%	24,7%	1,8%	26,5%
2009	43,8%	27,3%	1,9%	29,3%
2010	45,2%	29,6%	3,0%	32,6%
2011	47,8%	32,0%	3,5%	35,5%

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional. Proyección propia 2011.

De conseguirse menos recursos que el 2,5% del PIB, probablemente el Gobierno debería recurrir a bajar los desembolsos (más deuda de tesorería o menos gasto presupuestario), lo que en alguna medida sería una posposición del ajuste, en tanto se logren medidas endógenas de racionalización del gasto o aumento de la recaudación, todo lo cual también depende de que se cumplan las proyecciones macroeconómicas realizadas por el Banco Central de Costa Rica y se mejore la gestión de los ingresos. El rendimiento de la reforma tributaria debe considerar la afectación que tienen los tributos objeto de modificación a destinos específicos, aspecto no enfocado en la exposición de motivos ni en el texto normativo.

Para una corrección duradera del desbalance fiscal, por el lado de los ingresos, se precisa una perspectiva al sistema que, si bien no acometa todos sus elementos a la vez, debe incluir cambios relevantes en la normativa, la gestión, la fiscalización y los recursos, en una calendarización lo suficientemente confluyente. El cambio tecnológico es la mejor fuente de rendimiento para la administración tributaria, como lo han demostrado los sistemas de cobro por tarjeta electrónica y el TICA² en cuanto a gestión. Tanto más en fiscalización donde la visión moderna apunta a sistemas de inteligencia tributaria para maximizar el rendimiento neto de las acciones fiscalizadoras.

² Tecnología de Información para el Control Aduanero.

Los cambios normativos que permitan a la administración tributaria y al contribuyente una certeza jurídica y eficiencia en la gestión, son componentes muy importantes que deben acompañar al presente proyecto de ley.

2.2 Modificaciones al impuesto sobre la renta

En forma sintética, los cambios principales conforman una estructura dual del impuesto, gravando las actividades económicas del trabajo y de la empresa, con sus respectivos esquemas de base y tarifa, con cierta progresividad, y las rentas del capital por otra parte, conceptuadas como rentas pasivas por intereses, dividendos, ganancias de capital, sometidos a una tarifa única del 15%. El impuesto sobre remesas al exterior se agrega a este modelo, con una tarifa básicamente uniforme del 15%, para gravar las rentas territoriales de no domiciliados.

La variación de tarifas en el impuesto sobre las rentas del capital es un caso de valoración mixta, pues por una parte es positivo que las tasas se uniformen, pero a la vez se está proponiendo un aumento de nivel en la mayoría, por la necesidad financiera del Gobierno. Debería aclararse el tratamiento que recibirían los intereses sobre depósitos a la vista (de cuentas corrientes y cuentas de ahorro) que en la actualidad no están sujetos a la retención del 8%.

Se regulan con rango de ley situaciones como la subcapitalización, operaciones relacionadas, diferencial cambiario, etc., lo que constituye un avance importante. El diferencial cambiario se incluye en la renta ordinaria, conforme al criterio de devengo, por lo que no se conceptúa como una ganancia patrimonial sujeta a indexación y realización.

2.2.1 Deducciones y tarifas en el impuesto sobre utilidades

Como tendencia hacia una mayor neutralidad, en el impuesto sobre utilidades se propone permitir la deducción diferida de pérdidas a todos los negocios –no solamente a la industria y la agricultura como es hoy–, así como la deducción a valor indexado de las cuotas de depreciación del activo. En ambos casos, se entiende como de aplicación no retroactiva a la fecha de vigencia del texto que eventualmente se apruebe. No se observa en los documentos acompañantes, que estos cambios hayan sido cuantificados, pero son sin duda relevantes.

Se propone también una variación en la escala de las personas físicas en actividad económica, donde tampoco se encuentra una cuantificación de su impacto. La nueva escala se presenta como más progresiva, alineada con el tratamiento a las pequeñas y medianas empresas, y sobre la renta marginal a diferencia del esquema actual. Esta estructura para esas empresas es más adecuada, pues el sistema vigente no se aplica a la renta marginal sino a la totalidad, con tarifa que depende del volumen de ingresos brutos.

La norma frente a subcapitalización (art. 8 bis c), sustituye la vigente en términos similares, pero agrega la posibilidad de que los intereses no deducidos puedan serlo en períodos subsiguientes. Esto resta efectividad a la medida, y podría obedecer a eventuales objeciones de orden constitucional.

2.2.2 Impuesto sobre la renta de intermediarios financieros

Para el sistema bancario, se propone sujetarlo a un sistema de renta global, lo que tiene ventajas para la neutralidad del sistema, reduce su litigiosidad, pero seguramente origine algún ajuste en las tasas de interés. Es importante señalar que esta variación, al poner en claro el sistema de tributación de los intermediarios financieros, permitiría reducir el coeficiente de evasión, cuyo cálculo por esta contraloría ha prescindido de dichas actividades, ante las características de su actual sistema de tributación cedular. No está de más sugerir que el tratamiento de renta global sea aplicado a todos los intermediarios, no solamente a los regulados por la SUGEF, por el motivo de habitualidad, sin menoscabo de las exoneraciones o deducciones especiales que se les reconozca.

Precisamente, la existencia de dichas deducciones o tratamientos especiales, por ejemplo a las empresas aseguradoras, según ley 8653 que también se introducen en este proyecto, sugiere la conveniencia de un sistema de renta global, pues es discutible que las reservas y provisiones sean objeto sólo de deducción parcial o proporcional, como se requiere en el sistema cedular, o que sus rendimientos pasivos –dada su afectación a la actividad principal del negocio– no se incluyan en la renta ordinaria. Dicha consideración, junto con la condición de habitualidad, sugiere que se implante el sistema de renta global a todos los intermediarios financieros, también para evitar la litigiosidad que se origina en los altos montos involucrados en la aplicación de una u otra regla de proporcionalidad.

Por similares argumentos, las empresas públicas pueden recibir ese tratamiento, independientemente de las deducciones o reconocimientos que se les hagan, conforme se expone de seguido.

2.2.3 Deducción de reservas y fondos de desarrollo, y provisiones

La nueva redacción del artículo 8, inciso u) admite la deducción de reservas de inversión o fondos de desarrollo para las empresas prestadoras de servicios públicos, que le hayan sido aprobadas por la entidad competente, en caso de requerirlo.

Dicha norma es similar a la que actualmente tiene la ley 7722 que regula la contribución de este tributo para esas empresas, con remisión al texto de la ley 7092 para lo demás.

En la práctica, esta deducción ha originado frecuentes litigios, por aplicación de criterios de principio por parte de los sujetos pasivos, e incluso de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (oficio 237-RG-2008 del 16-7-2008), argumentos sobre la naturaleza de estas entidades como no generadoras de renta y su sometimiento al servicio al costo, y la consiguiente eliminación de todo gravable positivo por un criterio de principio, situación que no es corregida con la redacción propuesta.

Una posición tributaria razonable, como para todo sujeto pasivo, es que al no existir una exoneración expresa, la base debe ser calculada pues de otro modo la deducción se convertiría en exención. Realizar este cálculo expreso sería conteste con la opinión consultiva de la Sala Constitucional en voto 6257 de 1997.

El tratamiento tributario reconoce deducciones en tanto son un costo específico de la actividad (es decir, una disminución de patrimonio), o por tratarse de un incentivo para propiciar un comportamiento. La corriente del cash-flow tax, por ejemplo, se funda en que el impuesto sobre la renta no debería inhibir las decisiones de inversión, por lo que los cargos por depreciación y gastos financieros (asociados *ex post* a la inversión, y que afectan el patrimonio), se sustituyen por una deducción inmediata de las inversiones realizadas. Este mecanismo es similar al del IVA, y podría ser aplicable a estas empresas, en lugar de una deducción *ex ante* de las inversiones como se ha derivado de la ley 7722.

Para las aseguradoras y los intermediarios bancarios, la deducción de ciertas provisiones se entiende dirigida a incentivar la protección contra el riesgo en actividades donde es deseable ese tipo de conducta. La exención o deducción de los fondos de pensiones y otros esquemas de ahorro a largo plazo como los seguros de vida, tienen como justificación económica desgravar o estimular el ahorro.

Lo apropiado es que las deducciones se determinen con base en criterios objetivos, como ha sido el caso de las deducciones permitidas a las aseguradoras según ley 8653 (que también contiene este proyecto), reguladas mediante *Criterio Institucional No. DGT-CI-09-11 del 10 de marzo de 2011*. Deben ser susceptibles de cálculo expreso, de acuerdo con el fin que persigue el reconocimiento de la deducción, evitando la doble deducción (este sería el caso de deducir la depreciación así como la inversión realizada) –pues de otro modo se estaría ante el equivalente de un subsidio–, y derivadas de una regulación expresa en la ley o de la autoridad competente.

2.2.4 Impuesto al ingreso bruto

Se establece un impuesto mínimo al ingreso bruto, como medida para generar recaudación de sujetos con márgenes muy reducidos. En el caso de las personas jurídicas que se sujetan a la tarifa del 30% –que tomamos como ejemplo– esto implicaría más impuesto si el margen de renta neta a renta bruta es inferior al 5%. Esta contraloría, por ejemplo en el informe FOE-SAF-6-2006, hizo hincapié en que la situación

de margen para la mayoría de sujetos está por debajo de ese valor, y podría bajar más en tanto se acrecientan ciertas deducciones antes mencionadas.

La declaración de un margen muy bajo es un hecho empírico; eso explica en alguna medida la actual escala de impuesto para empresas pequeñas, basada en el ingreso bruto. Al establecerse la escala en función de la renta neta, un impuesto al ingreso mínimo se dirige a contrarrestar esa conducta. Es posible que este gravamen tenga un buen rendimiento fiscal, como se profundiza a continuación.

El Ministerio de Hacienda presenta una estimación del 0,10% del PIB, y de la lectura del método de cálculo, se infiere un supuesto de que los sujetos pasivos logren evitar hasta un 80% del impuesto; es decir, que el potencial sin cambios de conducta sería de un 0,50% del PIB.

El proyecto exonera del tributo a quienes no logren acreditarlo contra el impuesto sobre utilidades, por varias circunstancias, entre las que nos interesa destacar las que se enumeran en el artículo 29, como b) y d) en su inciso 3. Se trata de quienes tuvieran pérdidas fiscales por un período (se entiende renta neta negativa, no dice sobre renta nula, ni sobre más de un período consecutivo), o quienes tuvieran un margen bruto inferior a 1,5%, calculado sobre todos los ingresos (gravables y no gravables por el tributo sobre utilidades), y antes de deducir gastos diferentes al costo de ventas (es decir, gastos administrativos, financieros, depreciación, y otras deducciones).

Para los sujetos con pérdida fiscal, la limitación a un período podría no ser aplicable si los cubre la condición d) del margen bruto. De todas formas, el margen de renta neta del 5% que tomamos como ejemplo, o cualquier otro inferior a ese valor, impone un máximo a la subdeclaración de los ingresos brutos, sin incurrir en pérdida fiscal. Así, mientras el sujeto se mantenga en renta neta positiva, la evitación del impuesto a los ingresos brutos no podría contraer éste más que ese 5% o el valor inferior de margen que corresponda al sujeto. Una subdeclaración mayor del ingreso bruto llevaría a situación de pérdida fiscal, con eliminación del 100% del impuesto.

De lo dicho, una reducción significativa del impuesto al ingreso bruto por cambios en la conducta, requeriría que muchos sujetos actualmente en renta neta positiva, pasen a renta neta negativa. En teoría sólo se beneficiarían por un período fiscal (salvo si se les aplica la condición d)), por lo que en balance, pareciera que el rendimiento de este tributo podría ser más relevante de lo que el proyecto considera, en lo cual será oportuno profundizar posteriormente.

En adición a estas valoraciones, debe considerarse que el impuesto del 1,5% a los ingresos brutos sería confiscatorio para sujetos con margen de renta neta igual o inferior a ese valor (es decir, tomaría el 100% o más de su renta neta). En ese caso el texto dispone el crédito o devolución, hasta el monto de la pérdida, lo que no elimina la

objeción. Dicha situación hace controversial la efectividad que pueda tener a fin de cuentas, dadas las reservas de constitucionalidad sobre el particular.

Este puede ser, entre otros, el caso de las gasolineras, los intermediarios financieros (aunque estos, conforme al artículo 26, parecen exentos de esta contribución por los intereses percibidos), el comercio minorista y otros contribuyentes que trabajan con reducido margen de renta neta sobre volúmenes considerables de ingresos brutos. La liberación de este gravamen con base en el margen bruto de 1,5%, no parece suficiente para evitar estas situaciones, pues el margen bruto de esos negocios es superior a ese valor, por lo que procedería en su caso una redefinición de su ingreso para estos efectos.

En conclusión, esta medida tendría un potencial recaudador relevante, dirigido a una situación muy difundida entre los contribuyentes como es la declaración de márgenes muy pequeños de renta neta a renta bruta. Sin embargo, podría enfrentar objeciones de confiscatoriedad que la harían de incierta efectividad. Junto con varias precisiones para su operatividad, según lo comentado, la definición expresa de pérdidas fiscales es también necesaria.

2.2.5 Sujeción a ganancias patrimoniales

Este gravamen requiere por sí solo numerosas regulaciones, algunas de las cuales se encuentran en el texto del proyecto. Sin embargo, eventualmente se podrían presentar situaciones que ameriten una revisión del mismo, así como una labor de gestión y fiscalización que demanda cambios importantes en la administración tributaria.

Un caso que puede discutirse son aquellas transacciones en las que se ha obtenido un activo por debajo de su precio de mercado, como en las donaciones, herencias, y otras; si se tasa a precio de mercado o similar se impondría un gravamen al donante, cuando en realidad estaría experimentando una pérdida patrimonial. Lo anterior porque el texto pone como mínimo el valor declarado para el impuesto sobre bienes inmuebles (párrafo final del artículo 49d), el cual al menos en teoría estaría actualizado.

Desde el punto de vista del receptor de una donación, el valor de adquisición sería nulo o exento, de acuerdo con dicho artículo, numeral 1 y el 48 d). Sólo en la eventualidad de una transmisión ulterior, sobre dicha base computaría la ganancia patrimonial. Lo que debería gravarse es el incremento patrimonial en el momento de la adquisición a título gratuito, pues es entonces que ha ocurrido la ganancia patrimonial.

Sin duda, esta forma de gravar es de intención recaudadora, pero está sobrepasando el impuesto a la ganancia y pérdida patrimonial y quizá origine objeciones. Especialmente el donante, quien es gravado sobre una aparente pérdida de patrimonio. En la práctica puede que finalmente el beneficiario sea quien lo asuma de todas formas.

El rendimiento fiscal de este gravamen también está sujeto a incertidumbre, por su propia naturaleza y novedad. El modelo cuantitativo del Ministerio de Hacienda en este sentido se puede considerar prudente o conservador, lo que no elimina la eventualidad de cualquier suma estimada.

Una situación que no tiene regulación expresa es la de las indemnizaciones, claramente no sujetas en la esfera laboral para el caso de persona física, pero que en la actividad lucrativa no se entiende claramente sujeta. Si se conceptúa como una ganancia patrimonial, en tal caso se sujetaría al 15%, pero puede alegarse una laguna de la ley.

Para concluir en cuanto a este gravamen, las pérdidas de capital no se pueden compensar con las rentas ordinarias; se pueden diferir o, en el caso de haberse obtenido ganancias patrimoniales en los últimos doce meses, se puede recuperar el impuesto. Esta compensación contra impuesto pasado es novedosa, pero en cualquier caso, las pérdidas sólo son susceptibles de compensación bajo cierta habitualidad o frecuencia de dichas ganancias o pérdidas patrimoniales. Otro sistema de compensación o devolución para el caso no habitual tendría impacto fiscal, que con esta disposición se previene, por lo que parece razonable.

2.2.6 Impuesto remesas

El texto incorpora la eliminación del artículo 61bis), por lo que el fisco no renuncia al gravamen cuando el sujeto no pueda compensarlo en su país de residencia. Por otra parte, si la tarifa general es 15%, no se explica en el proyecto las excepciones a esta regla. Es importante que también sujete las ganancias de capital de no domiciliados, conforme a la estructura general del impuesto.

La aplicación del Transitorio IV para los contratos de préstamo con bancos del exterior clasificados como de primer orden, podría requerir alguna disposición para las cláusulas de renovación de los convenios, o la existencia de líneas de crédito de vigencia indefinida.

2.3 Modificaciones a la ley del Impuesto sobre las Ventas

En el proyecto, se mejora la estructura del impuesto sobre las ventas hacia un impuesto al valor agregado tipo consumo, con una ampliación de la base a servicios y un sistema de acreditación con base en costo y no en incorporación. Esta es una modificación necesaria para ajustar el sistema a la tributación moderna; sin embargo, junto con la eliminación de tratamientos favorables a una lista de artículos actualmente exonerados, debe analizarse en cuanto a su impacto sobre el bienestar de los distintos grupos socioeconómicos. Asimismo, el aumento de la tarifa acrecienta los efectos sobre la eficiencia económica.

2.3.1 Los indicadores de regresividad

Se debe analizar en conjunto la distribución del impuesto así como de las exoneraciones, por una parte, lo mismo que su impacto relativo sobre cada grupo socioeconómico. Es natural que ambos se concentren en los quintiles o deciles superiores, como se concentra su consumo y su ingreso, pero tanto o más importante es qué proporción del ingreso o consumo de cada grupo es tomado por el impuesto o beneficiado por la exoneración. Se ha dado divulgación a la distribución o concentración del impuesto y las exoneraciones, más que al impacto proporcional sobre el ingreso o consumo.

Con base en el indicador de la distribución del gravamen, la propuesta haría menos regresivas las exoneraciones, pero con cierta mayor regresividad de la recaudación (en el primer decil), por lo que la variación se somete a una valoración mixta. Es decir, aunque todos los deciles pagarían más, el primer decil tendría una mayor participación en el impuesto, los deciles 2 a 9 tendrían una participación igual o menor, mientras el último decil también acrecentaría su participación.

La variación en el decil 10 sugiere mayor progresividad o menos regresividad, no es así con el mayor gravamen que recaería en el primer decil, lo cual sugeriría, de mantenerse la propuesta en las condiciones originales, la adopción de medidas compensatorias respecto de esta situación.

Se requiere aportar por parte del Ministerio de Hacienda, los indicadores de impuesto y exoneraciones como proporción del ingreso o del gasto. Además de lo anterior, conviene un análisis cuidadoso de las estadísticas disponibles, dadas las distorsiones o inexactitudes en los datos de ingreso, y la inclusión de medidas distributivas sintéticas.

2.3.2 La canasta de exoneraciones

Es necesaria una racionalización de la lista de bienes exentos actual, en especial como un asunto de técnica normativa, pues la misma supera los novecientos ítems y ha permanecido con pocos cambios por casi treinta años. Mientras tanto, la composición del consumo de la población debería aportar a esta definición, en una forma actualizada, y así establece el proyecto mediante coordinación entre los ministerios competentes. Como criterio general, la lista debe ser de sencilla aplicación y fiscalización, mediante categorías generales antes que la enumeración de ítems específicos (por ejemplo, los alimentos y bebidas), y que sean de fácil comprensión y aceptación. En el tratamiento desigual de especies similares, la población tiende a percibir arbitrariedad en la política pública, lo que no contribuye a su aplicación.

2.3.3 Gravamen a servicios públicos

Sobre la distribución del gravamen según grupos de ingreso es necesario profundizar, particularmente en cuanto a las desviaciones o excepciones a la media estadística. Conviene valorar el mecanismo de devolución focalizada –que en su momento se analizó durante la elaboración del proyecto–, para corregir casos en que hogares pobres pueden sufrir una carga tributaria no deseada en la reforma. Un posible ejemplo es en el consumo de agua y electricidad, para viviendas habitadas por varias familias, donde también existe alguna factibilidad para ejecutar ese sistema, con la cooperación de los prestadores del servicio público. La devolución focalizada podría mantener a estos grupos en la situación actual, cuando menos.

Además de las consideraciones dichas sobre la incidencia, el gravamen en servicios públicos debería ser sobre los excesos al mínimo no sujeto, pues la variación de la carga en la intermediación de ese valor se hace inequitativa e ineficiente. La gráfica del precio como valor marginal de la última unidad sería poco suave, y los sistemas particionados de tarificación, en general se basan en el consumo marginal. Aunque es la misma situación actual con energía eléctrica, la tarifa para ésta del 5% se elevaría al 14%. El kilowatt marginal tendría un costo desproporcionado en el umbral de los 250 kw.

2.3.4 Rendimiento fiscal del IVA

Sin perjuicio de ulteriores análisis sobre el cálculo, es importante reconocer que la ampliación de la base abarcaría bienes y servicios en los que podría suponerse mayor evasión que en la configuración actual. Las cuantificaciones presentadas por el Ministerio de Hacienda no reflejan ningún supuesto de evasión en la ampliación de la base, aunque sensibilizan por detrimento de la base. Asimismo, no se incluye una consideración expresa al impacto fiscal del cambio a deducción financiera, que es una variación relevante. Finalmente, la destinación de lo recaudado por este impuesto es un aspecto a considerar en orden a evaluar su rendimiento fiscal.

Por otra parte, la definición de habitualidad a efectos de acreditación del IVA (art. 14 g), se basa en el volumen de operaciones, mientras la legislación del impuesto sobre la renta sigue el criterio de actividad o tiempo (art. 6 de la ley 7092), lo que se sugiere unificar, quizá con la combinación de ambos criterios.

2.3.5 Tratamiento fiscal de la educación y la salud

En diferentes foros se ha expresado cierta inquietud con el gravamen a los servicios de educación y salud privados, en atención a su carácter de bienes o servicios meritorios, a la calidad o incluso acceso (caso de la educación superior), a las prestaciones del Estado en estos campos, y al impacto en los presupuestos familiares o de los usuarios directos (caso también de la educación superior, principalmente). Se podría valorar, como medida de introducción y aceptación, la aplicación de una tarifa



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA

DFOE-SAF-0179-(2620)

15

21 de marzo, 2011

reducida o algún mecanismo de acreditación o devolución. Asimismo, el desarrollo de esquemas de previsión a mediano y largo plazo podría evitar que la carga fiscal recaiga en forma directa en el uso propiamente de estos servicios.

Atentamente,

Lic. Federico Castro Páez
Gerente de Área

JECA/RACS/gcc

ci: Archivo Central
Expediente

ce: Licda. Rocío Aguilar Montoya, Contralora General de la República

Ni: 3078 / 3888
G: 2011000499-3

ANEXO

RESUMEN ESQUEMÁTICO DEL PROYECTO DE LEY DE SOLIDARIDAD TRIBUTARIA

Impuesto sobre la Renta
Esquema de las reformas (muy simplificado)

Persona física	Régimen actual	Proyecto	Observación
Asalariado	Retenciones únicas y definitivas, escala de 0, 10% y 15%	Se mantiene igual	Se descarta tendencia de renta global con integración de rentas
Actividades económicas	Declara como empresa, con escala especial: 0 hasta 2.747.000 10% hasta 4.102.000 15% hasta 6.843.000 20% hasta 13.713.000 25% +	Régimen de empresa. Se modifica escala: 0 hasta 2.890.000 10% hasta 4.000.000 20% hasta 8.000.000 25% sobre 8.000.000	Elimina tramo del 15%, comprime la escala. Aumenta progresividad. El mínimo está ajustado por inflación al 2011. Parece no se cuantifica en la propuesta. Proyecto teme fraccionamiento y remite a reglamento.
Créditos	Hijo 14.040 cónyuge 20.760	Hijo 14.760, cónyuge 21.840	Sólo Δ por inflación.
Deducción única	Profesionales, técnicos, agentes pueden aplicar 25%, de ingreso bruto sin comprobante	Todos: 25% de ingreso bruto si tienen no más de 1 empleado, sin necesidad de comprobante	Generaliza a todas las personas físicas.
Tramo exento global	Globaliza tramo exento de salario y activ. econ.	Igual. Sólo puede deducir un tramo exento.	
Ganancias patrimoniales	No gravadas, excepto habitualidad para sujeta a régimen normal del impuesto	Régimen de rentas de capital, al 15%, salvo habitualidad o si los bienes o derechos están afectos a la actividad lucrativa. Se exime la vivienda origen herencia, donación o legado.	Dificultad de cobro. Las inmobiliarias con al menos un empleado pueden declararse en régimen general por 10 años. Con ajuste por inflación.
Rentas financieras pasivas	8% único y definitivo, con exenciones y no sujeciones, ganancias de capital en fondos de inversión al 5%	15% único y definitivo, aparentemente sin exenciones, inclusive ganancias de capital en fondos de inversión	Distorsión en el componente inflacionario, posibilidad de deducir algún gasto.
Rentas extraterritoriales	No gravadas	Se mantiene igual	

Dividendos y otros rendimientos corporativos	15% único y definitivo, 5% empresa inscrita en Bolsa, asociaciones solidaristas cooperativa; exentos si se perciben en cuotas o acciones de la empresa	Régimen de rentas de capital, al 15%. Exentos si se perciben en cuotas o acciones de la empresa.	Se descarta tendencia de renta global e integración de rentas. Norma expresa anti elusión para devolución de utilidades acumuladas, pero no reconoce el ahorro implícito en éstas.
Rentas inmobiliarias	Declaración	Renta del capital al 15%. Dedución única 15%; opción por el régimen general si tienen 1 o más empleados.	
No sujeciones	Premios de lotería, aguinaldo, prestaciones, indemnizaciones, salario escolar, incapacidades	Premios de lotería, aguinaldo, prestaciones, indemnizaciones, salario escolar, incapacidades	Algunas son regresivas, otras son progresivas

Persona jurídica	Régimen actual	Proyecto	Observación
Persona jurídica, rentas corporativas	30% las grandes, 20% las medianas, 10% las pequeñas, según renta bruta	30 % general, escala de persona física a PIMES según renta neta y registradas en el MEIC	Deberían analizarse tarifas efectivas (sobre renta económ.)
Persona jurídica rentas financieras pasivas	8% único y definitivo; 15% si emisor no emite en forma pública.	15% único y definitivo, aparentemente sin exenciones	Distorsión en el componente inflacionario
Persona jurídica ganancias patrimoniales	Solamente grava aquellas en activos depreciables. Bajo habitualidad se sujetan al impuesto general de utilidades.	Se generaliza, y se grava al tipo general. Con al menos un empleado, las inmobiliarias pueden declararse en régimen general.	Se exime las obtenidas en acciones de sociedades en su misma actividad, en la parte de utilidades no distribuidas, o cuando son inversión permanente. Con ajuste por inflación.
Persona jurídica rentas extraterritoriales	No gravadas	No gravadas	Se abandona propuesta de renta mundial
Persona jurídica, percepción de dividendos	No gravados	No gravados	
Impuesto establecimientos de no residentes	Régimen normal de renta personal o jurídica	Régimen normal de renta personal o jurídica	
Impuesto sobre no	Impuesto sobre	Impuesto sobre remesas,	Reforma art. 61b) para no

residentes	remesas, tarifas cedulares varias	tarifa general del 15%, con algunas excepciones	renunciar al gravamen por crédito extranjero. Transitorio bancos de primer orden contratos vigentes.
Exenciones	ONG's, Zona Franca, Cooperativas, asociaciones, fundaciones	ONG's, Zona Franca, Cooperativas, asociaciones, fundaciones	
No sujeciones	Revaluación de activos por inflación, ganancias de capital por terrenos, donaciones, herencias, legados, bienes gananciales.	Revaluación de activos por inflación, donaciones, herencias, legados, bienes gananciales.	
Depreciación	Desde 2002 no se permite depreciación a activo reevaluado.	Depreciación al activo reevaluado.	No hay transitorio para la depreciación por activo reevaluado; su impacto fiscal puede ser alto. No retroactividad.
Deducción de pérdidas	Industria y agropecuario	Todas las actividades	No retroactividad.
Deducción donaciones	Sin límite	Máximo 10% renta neta	
Deducción intereses	Provisiones cuando la deducción supere 50% renta neta. No se puede diferir.	Reduce la provisión al 40% antes de deducir intereses y pérdidas, salvo que la razón deuda/capital sea inferior a 3; admite se solicite % mayor. Lo no deducido puede deducirse luego.	Si $D/K < 3$, no hay %. Intereses no deducidos se pueden deducir en períodos subsiguientes, lo que resta eficacia. Pareciera es por constitucionalidad.
Sector financiero	Sistema cedular	Renta global	Sugerencia: ordenar cargas.
Seguros	Sistema general, con deducción de reservas y provisiones.	Deducción de reservas y provisiones, a determinar por la AT.	Se utilizan para estimular prudencia (seguros de contingencia) y el ahorro (seguros a largo plazo). Sugerencia: renta global.
Operaciones vinculadas	Realidad económica, por reglamento.	Precios de mercado en libre competencia, normas subcapitalización.	

Impuesto mínimo	No existe, como pago trimestral existen hoy los adelantos o pagos parciales.	1.5% de ingresos brutos, salvo si hay pérdidas o el margen bruto sea inferior a 1.5%. Se acredita al impuesto de utilidades; sobrante puede deducirse en 3 períodos.	Es una medida para recaudar, dado que prevalecen rentas netas muy bajas. Se paga por trimestres en lugar de los pagos parciales. Crédito o devolución hasta el monto de pérdida causada por el tributo.
Impuesto bancos exterior	\$ 125.000 anuales	Impuesto remesas, 15%	Transitorio a contratos.
Sistemas especiales de determinación art. 11 para no residentes con establecimiento permanente	Transporte, reaseguros, películas, noticias, otros.	Sólo transporte.	Redacción casi igual para transporte; ni la exposición de motivos ni el artículo mencionan las otras.
Empresas estatales de servicio público reguladas	Deduce reserva de inversión y fondos de desarrollo.	Deduce reserva de inversión y fondos de desarrollo.	La ley debe ser más explícita sobre los parámetros para estas deducciones.
Rentas inmobiliarias	Declaración	Renta del capital al 15%. Deducción única 15%; opción por el régimen general si tienen 1 o más empleados.	
Diferencias cambiarias	Expresamente en Reglamento, no en ley	Se incorpora en ley.	Distorsión inflacionaria puede ser relevante.
Estados financieros	Deben presentarse, aunque en la práctica sólo grandes contribuy.	Facultativo de la AT	
Ventas a plazo	Renta habitual, en forma no expresa.	Renta habitual en forma expresa.	La duda es por los intereses.
Recaudación % PIB global	4.0%	4.6%	

Impuesto sobre las Ventas
Esquema de las reformas (muy simplificado)

	LEY ACTUAL	PROYECTO	OBSERVACION
Habitualidad	Expresamente regulado	Expresamente regulado	
Autoconsumo	Expresamente sujeto	Expresamente sujeto	
Tarifa general bienes %	13%	14%	Se exime a los que

			se sujeten al impuesto de traspaso de bienes (muebles/inmueb).
Tarifa a electricidad s/ un mínimo %	5% a consumo total si excede 250 kw	14% a consumo total si excede 250 kw	Debe ser al exceso, caso de hogares pobres con varias familias.
Tarifa a agua residencial s/ mínimo %	Cero	14 a consumo total si excede 40 litros	Debe ser al exceso, caso de hogares pobres con varias familias.
Tarifa a alquileres %	Cero	Se mantiene en residencial, grava en negocios	Regula arrendam. financiero con opción de compra.
Tarifa % a servicios: agencias aduanas, publicidad, talleres, telecomunicaciones, espectáculos no deportivos ni culturales, cable TV, lavacar, radiomensajes, parqueos, seguros no personales, hospedaje, cantinas y restaurantes, lavandería	13%	14%	Servicios realizados en territorio, incluye los importados por contribuyentes del impuesto.
Tarifa % a: Servicios financieros, espectáculos deportivos, transporte público, servicios culturales públicos, administraciones públicas (financiación tributaria), seguros personales, y otros.	Cero	Cero	
Materia prima combustibles	Sujeta, pero liberada.	No sujeta	En la práctica está hoy no sujeta por compra autorizada
Educación privada	Cero	10% si excede de 35% de 1 salario base	
Salud privada	Cero	14%	
Transporte	Exento	Exento el de pasajeros	
Productos informáticos	Exentos	Gravados si son estandarizados	
Tarifa % Otros servicios	Cero	14%	Cobro difícil
Tarifa % a canasta básica, medicinas, impresos educativos, insumos agropecuarios, uniforme escolar, etc.	Cero, mediante larga lista enumerativa del MH.	Cero, pero se reduce la canasta	Analizar Equidad de la exoneración vs del impuesto, facilidad y no distorsión.

Incidencia del impuesto en insumos	Deducción física (criterio de incorporación)	Deducción financiera o de costo.	Es razonable, MH no cuantifica.
Incidencia del impuesto en insumos para bienes exentos o con tarifa preferencial.	Compra exenta de insumos gravados o devolución del impuesto	Deberán soportar el impuesto	Razonable: Exención sólo al valor agregado.
Incidencia en insumos para bienes exportados o de sujetos exentos	Compra exenta de insumos o devolución	Acreditación, eventual devolución	Liberación total o tasa cero.
Bienes usados	No regulado (excepto en vehículos)	Regulación expresa.	
Aplicación de créditos fiscales	Total, salvo por el criterio de incorporación física	Afectación a actividad. Proporcional a ventas gravadas; + regulación	Proporcionalidad del año t-1, ajusta en diciembre.
Pequeño contribuyente	Tributación simplificada	Se mantiene	
Incentivos al cumplimiento	Lotería fiscal	Mecanismos varios, premios. Hasta 1% de la tarifa se autoriza devolver a consumidor	
Recaudación % del PIB 2003	5.01	6.45	Incertidumbre: Recae en servicios e insumos de productos exentos, no cuantifica ded. financiera. Existen destinos específicos.