



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

**Al contestar refiérase
al oficio Nro. 7686**

22 de agosto, 2011
DFOE-SAF-0331

Diputado
Luis Fishman Zonzinski
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 oficio del 6 de julio remitido por la Licda. Noemi Gutiérrez Medina y prórroga concedida mediante oficio del 28 de julio suscrito por la citada funcionaria, se atiende consulta de esa Comisión, en relación con el criterio de esta Contraloría sobre el Proyecto “Ley de Solidaridad Tributaria”, Expediente N° 17959. Advertimos que, en oficio 2620 del 21 de marzo pasado, se había respondido la consulta formulada en su oportunidad, sobre ese proyecto de ley. Nos referimos en la presente a la versión que fue acogida en sesión de la Comisión de Asuntos Hacendarios No. 13 del 29 de junio.

1. Consideraciones Generales

Conforme se ha expuesto reiteradamente, la situación fiscal sigue una tendencia insostenible en el mediano plazo. El déficit consolidado del sector público alcanzó preliminarmente un 5,8% del Producto Interno Bruto en 2010, dentro del cual el Gobierno Central concentra la mayoría del desbalance fiscal, con un déficit del 5,2% del PIB. Se ha observado un crecimiento desproporcionado del gasto corriente principalmente a partir del 2008 (dicho gasto sin intereses alcanzó un nivel del 15.0% del PIB en el 2010, comparado con 10.4% en 2006), reflejado sobre todo en las partidas de remuneraciones y de transferencias corrientes.

El cociente deuda/PIB del Gobierno muestra una preocupante tendencia al alza, y se hace 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 con graves impactos en el bienestar de la población.

El nivel de deuda consolidada, de mantenerse las condiciones actuales, en poco tiempo alcanzaría valores que en el pasado han resultado de persistente estrés fiscal, donde se encarece el acceso al financiamiento, y puede 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 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, tienen efectos moderados en el corto plazo, y por lo general causan el desfinanciamiento del gasto de capital y 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.

Como expresión significativa de esta situación, se presenta el financiamiento de gastos corrientes con ingresos provenientes del endeudamiento en el Presupuesto de la República, en contravención de normativa jurídica y principios de sana administración hacendaria. Adicionalmente, las deudas de tesorería (cuentas de caja única), han estado en aumento sostenido y representan para 2011 aproximadamente un 3.5% del PIB.

Aunque los ingresos corrientes han tenido un aumento en comparación con inicios del decenio pasado, situándose en torno al 15% del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 2005-2011, esta suma prácticamente se estaría agotando, con sólo considerar los rubros de las pensiones (2.6% del PIB), la asignación al Poder Judicial (1,2%), intereses (2,3%), y la asignación de un 8% del PIB a la educación, con lo cual apenas quedaría un 0,9% del PIB para atender las demás funciones del Gobierno, tales como, seguridad, infraestructura, salud, servicios generales, entre otras, sin considerar otros 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 mecanismos y reglas fiscales que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, junto con una evaluación exhaustiva de todo lo relativo a las exoneraciones e incentivos fiscales, incluyendo la evaluación de la pertinencia y resultados de los beneficios concedidos.

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 aplicación de la ley tributaria.

Es necesario insistir, como se hizo en el citado oficio 2620, sobre la imperiosidad de cambios en 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 programado en relación con el tema fiscal, desde la presentación inicial de este proyecto de ley. Se remite a lo apuntado en dicho oficio acerca de los recursos humanos y tecnológicos, el ordenamiento adecuado de las funciones de gestión, recaudación y fiscalización, así como la rendición de cuentas.

En este sentido, cobra extraordinaria importancia la tecnología disponible de frente a los retos que se derivarán de la eventual reforma, dados los cambios que ésta representaría hacia una mayor cobertura del sistema tributario.

También reitera esta Contraloría lo expresado en el oficio 2620 acerca de 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. Sobre ese particular, resultan pertinentes las presentaciones de la Señora Contralora General en esa Comisión, de los días 3 y 9 de los corrientes, que se deben adjuntar a la presente respuesta.

2. Opinión del proyecto

Conforme ya fue manifestado por esta contraloría en anterior criterio, la tributación moderna se funda en el impuesto sobre ventas como un impuesto al consumo (o, por el sistema de cobro, al flujo neto de caja de los negocios), y en el impuesto sobre la renta, el cual pretende adquirir parte de la riqueza que se genera cada año en forma directa. De esa manera, se combinan los criterios de eficiencia con los de progresividad.

Los cambios propuestos intentan mejorar esa estructuración dual, reduciendo distorsiones económicas y gravando manifestaciones de riqueza. 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, en la versión que está actualmente en corriente legislativa.

2.1 Sobre el rendimiento del proyecto y la sostenibilidad

El rendimiento fiscal del proyecto de Solidaridad Tributaria, en torno a 2,1% del PIB según cálculos del Ministerio de Hacienda, no sería suficiente para cerrar el déficit primario ni para evitar el crecimiento del cociente deuda/PIB. Será necesario complementar esta medida con ajustes al gasto, o con acomodación de pasivos en caja única, conforme se expresó en el citado oficio 2620. La proyección de la situación fiscal revela que los pasivos del Gobierno están aumentando 3 puntos del PIB cada año. Por otra parte, comentarios al rendimiento del proyecto en sí, se realizan en la sección 2.4.

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.

En el campo de los ingresos propiamente, se precisa una perspectiva de sistema que, si bien no acometa todos sus elementos a la vez, ha de 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 TICA¹ 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.

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 del capital mobiliario e inmobiliario, y 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 proponía inicialmente un aumento de nivel en la mayoría, por la necesidad financiera del Gobierno, lo que se ha moderado en la nueva versión en el caso de los excedentes de cooperativas, asociaciones solidaristas y la Caja de Ande. En ambas versiones del proyecto, estos cambios agregan cierta progresividad. En el caso de los excedentes de asociaciones solidaristas se han de sujetar a la escala de trabajador en relación de dependencia (artículo 33), en forma no acumulativa sino independiente, lo que exonera de hecho a muchos excedentes que en la actualidad tributan al 5%. Debe prevenirse la confusión que podría surgir de aplicar una escala hecha para ingresos mensuales (los provenientes del trabajo), a una renta con otra periodicidad (los excedentes de las asociaciones, típicamente anuales).

Los referentes a la Caja de Ande y Cooperativas, se sujetan a la escala de persona física con actividad lucrativa; se entiende, en este caso, en forma acumulativa a otras rentas. Es así que los asalariados que al mismo tiempo reciban excedentes de cooperativas, no disfrutarían de tramo exento por éstos últimos, como sí sería el caso de los afiliados a asociaciones solidaristas. En algunos casos, podría tratarse de situaciones económicamente similares, con tratamiento fiscal diferente.

¹ Tecnología de Información para el Control Aduanero.

Esta situación pretende introducir alguna progresividad adicional, con excepciones no intencionadas en el caso de las asociaciones solidaristas, mientras que reduce la recaudación y supone una baja de la carga de gravamen para algunas rentas, hecho que posiblemente no estaba en los planes originales. De acuerdo con declaraciones del Ministerio de Hacienda (acta de la sesión No. 17 del 20-7-2011 en esa Comisión), cerca del 85% de los sujetos que actualmente tributarían al 5% por excedentes de esas asociaciones, serían liberados de gravamen.

Asimismo, los rendimientos de títulos del sistema financiero para la vivienda, por razón de su prerrogativa social, se someten a un 8% en sustitución de su actual exención, pero no alcanzan la alícuota general del 15%. Éste sí sería el caso de los emitidos por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, hoy no sujetos a retención.

Esta estructura no uniforme no afecta excesivamente la eficiencia en tanto las alícuotas son moderadas; sin embargo, el impacto de la inflación en los rendimientos hace que las tarifas o alícuotas efectivas sobre la renta real tengan una mayor dispersión. La corrección monetaria es un mecanismo que en algún momento debe introducirse en forma racional al sistema tributario, para asegurarse de que se graven los rendimientos reales.

Por otra parte, como se expresó en el oficio 2620, 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%. De quedar como renta ordinaria, se propicia una gran cantidad de población con obligación de declarar, probablemente dentro del tramo exento de las actividades económicas, en cuyo caso es recomendable que se les libere del deber de tributar, considerando lo que se apuntó en el párrafo anterior.

Se mencionó como avance en este proyecto que se regulen con rango de ley situaciones como la subcapitalización, operaciones relacionadas, diferencial cambiario, y otras situaciones, que en la actual versión tienen mayor desarrollo. El diferencial cambiario se incluía originalmente en la renta ordinaria, conforme al criterio de devengo, por lo que no se conceptúa como una ganancia patrimonial sujeta a indexación y realización. Sobre este tema ampliaremos posteriormente.

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, como se mostrará. Así se desprende en forma expresa del oficio DVMH-006-2011 del 8 de agosto del 2011, a solicitud de esta contraloría.

Se propone también una variación en la escala de las personas físicas en actividad económica, donde tampoco se encuentra una cuantificación de su impacto, aunque manifiesta el Ministerio de Hacienda en el citado oficio que el mismo es, si bien negativo, de suma poco relevante.

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.

Los excedentes de cooperativas y la caja de ande se sujetan a la escala de persona física con actividad lucrativa, con lo que se grava con progresividad en cabeza del beneficiario, mientras podría liberar a una proporción de excedentes que en la actualidad se someten al 5%. Asimismo, mantiene la exención en impuesto a utilidades al establecimiento.

La norma frente a subcapitalización (art. 8 bis 1), 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 endógeno 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. Reiteramos la sugerencia de 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 la existencia de dichos tratamientos complica sensiblemente el sistema en situación de impuestos cedulares. Ésta genera constantes circunstancias de litigio e inseguridad jurídica, en especial por los altos montos involucrados en la aplicación de diferentes reglas de asignación de deducciones.

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

El presente proyecto también dispone que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal esté sujeto a la alícuota general, esto es el 30%, a diferencia de la situación actual con gravamen del 15%. Asimismo, los títulos valores que emita estarían gravados a diferencia de la no sujeción de que disfrutaban con la ley vigente, como antes se mencionó. Esta variación responde probablemente a una mayor equidad en el competitivo mercado financiero; no obstante lo cual se otorga en el artículo 10 del proyecto, la garantía del Estado a esta institución, cuya naturaleza es de ente público no estatal. En el proyecto de “Ley del Sistema de Seguro de Depósitos y Resolución Bancaria”, que se tramita con expediente número 17.766, y sobre el cual esta contraloría rindió opinión en oficio 2698 del 21 de marzo pasado del 2011, se dispone que todos los intermediarios financieros supervisados por la Superintendencia General de Entidades Financieras –entre ellos el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y con excepción de los bancos estatales-, formen parte de ese sistema.

Asimismo, la versión original del proyecto a que nos referimos en el presente oficio, no contemplaba esa garantía a favor del Banco Popular, por lo que debería adjuntarse alguna razón para considerar justificado que un ente que no es estatal pueda recibir este beneficio, el cual sería una carga indirecta o contingente sobre los contribuyentes. Tampoco propiciaría una adecuada gestión del riesgo, aun considerando los diferentes medios de supervisión y regulación financiera aplicados, y no es oportuno cuando se intenta avanzar en la creación de un seguro de depósitos que sea costado por las entidades financieras precisamente en función de los riesgos en que incurrirán individualmente.

Consideramos que el Estado no debe cargar con este pasivo contingente, siendo preferible el sistema que se tramita en expediente 17.766 para los entes financieros no estatales.

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. Solamente en caso contrario se da la competencia vinculante a la Administración Tributaria.

En la práctica, desde la ley 7722 del año 1997 esta deducción ha originado frecuentes litigios, por aplicación de criterios de principio como el de servicio al costo -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 la eventual eliminación de todo gravable positivo por criterio de doctrina o principio, pero sin determinación expresa del gravable, 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, y en ese sentido se entiende la atribución del párrafo a la entidad competente para fijar las reservas y fondos de desarrollo.

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 socialmente 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.

Nuestro comentario apunta a que se deslinden apropiadamente las competencias y criterios objetivos de aplicación de este tipo de deducciones, como ya establece la ley 8653 (artículo 46).

2.2.4 Diferencias cambiarias en la renta bruta

La redacción actual del artículo 5, párrafo tercero, se refiere a las diferencias cambiarias como parte de la renta bruta. Manifiesta que “Las diferencias cambiarias originadas en activos o pasivos que resulten entre el momento de realización de la operación y el de percepción del ingreso o pago del pasivo, o el del cierre del período fiscal constituirán una ganancia gravable o una pérdida deducible en su caso, siempre y cuando se realicen.”

El texto originalmente sometido a la Comisión no incluía la parte final “siempre y cuando se realicen”. Esta redacción origina una asimetría entre renta bruta y gastos deducibles en cuanto a las diferencias cambiarias. En el caso de los gastos deducibles, el criterio es de devengo, conforme al artículo 8 párrafos último y penúltimo. Asimismo, el concepto de devengo es inherente al impuesto, conforme se lee a lo largo de la ley actual y esta propuesta de reforma, el artículo 55 del Reglamento a la Ley del Impuesto sobre la Renta, y reiterados criterios de la administración tributaria. Es así que el citado artículo 55 del reglamento, da carácter taxativo al sistema de devengo, aunque deja abierta la posibilidad de que la administración autorice el sistema de percibido, a solicitud. No se contempla, en nuestro conocimiento, que se autorice un sistema diferente para ingresos (como la renta bruta) que a los gastos.

Además de una objeción de técnica normativa en cuanto esta disposición se contiene en el artículo 5 de renta bruta, y no en el artículo 8 de gastos deducibles, el aspecto de fondo tiene que ver con la neutralidad del sistema así propuesto. Los establecimientos que tienen un buen componente de activos o pasivos en moneda extranjera, normalmente tienen un calce aproximado en dichos saldos, conforme a normativa prudencial (caso del acuerdo Sugef 24-2000 para los establecimientos financieros), de tal forma que, en principio, las variaciones cambiarias no deberían tener efectos relevantes en su renta neta ni en su utilidad o su patrimonio.

Dicha normativa utiliza el indicador de riesgo cambiario siguiente: “Valor absoluto de: activos en moneda extranjera menos pasivos en moneda extranjera, multiplicado por la variación máxima esperada en el tipo de cambio en un año.” Se normalizan como cociente del “capital base”, y el nivel normal se establece en un 5%.

Una buena calificación para un ente financiero implica un descalce cambiario como porcentaje del capital no superior al 5%. Dada la incertidumbre cambiaria en cualquier momento –cuya metodología de proyección es también dictada por el citado Reglamento- es racional para las entidades que procuran una buena calificación, el mantener un adecuado calce de monedas.

Así, aunque puede haber algún efecto de las diferencias cambiarias en la utilidad, se espera que regularmente sea de importancia secundaria (una parte es por el reconocimiento a las provisiones por riesgo de pago, en préstamos e inversiones en moneda extranjera.) La asimetría para efectos fiscales que puede originar el criterio de realización, por el momento de declarar la diferencia cambiaria, sí es en cambio importante, e incide en la renta neta que se deriva del texto en estudio.

Es decir, una situación básicamente neutral en el patrimonio de las entidades, no lo sería en la declaración del impuesto. Puesto que los pasivos de los intermediarios financieros son de corto plazo en su mayoría, el criterio de realización no difiere sustancialmente del criterio de devengo. Por el contrario, los activos son de mediano y largo plazo, con lo cual la realización estará muy por debajo del devengo.

Durante los primeros años de esta reforma, la renta neta fluctuaría según si la diferencia cambiaria es positiva o negativa, perdiéndose la neutralidad. Si el precio del dólar aumentara, por ejemplo, la renta neta disminuiría sensiblemente, y lo contrario si el precio del dólar disminuye. Lo cual, aunque el efecto patrimonial de las diferencias cambiarias sea relativamente menor.

Dado que los pasivos en moneda extranjera del sistema regulado por la SUGEF superan los 4 billones de colones, con devaluaciones o apreciaciones del 5% anual la renta neta tendría grandes fluctuaciones. Fácilmente podría ser negativa en un año, en el caso de presentarse una devaluación de ese orden, con lo que generaría créditos fiscales para el futuro según propone el texto (artículo 8, inciso g), y así el efecto fiscal de esta redacción tiende a ser sustancial.

Con el correr del tiempo, y en caso de que las diferencias cambiarias no realizadas se acumularan, la situación llegaría a la neutralidad al cabo de muchos años. Sin embargo, es dudoso que este equilibrio llegue a presentarse, antes se podría esperar la solicitud de aplicación de mecanismos de ajuste intertemporal y similares que moderen o eliminen la acumulación, o bien circunstancias de litigiosidad en caso de discrepancia con la administración tributaria.

Solamente en presencia de un incentivo expreso, una realidad que es básicamente de neutralidad patrimonial debe desequilibrarse a efectos fiscales. Es una situación largamente discutida entre la Administración Tributaria y el sistema financiero,

que se pretendía resolver con el sistema de renta global; pero redacciones como la que propone el texto para las diferencias cambiarias anticipan que no se alcance una solución.

Pensando en los establecimientos y personas de los sectores no financieros, deberían sujetarse al mismo esquema, donde aparentemente se daría la asimetría en sentido contrario. Pero es de esperar que los contribuyentes interpreten a discreción, con el criterio de realización cuando las diferencias cambiarias son en su favor (artículo 5, renta bruta), y el de devengo cuando son en su contra (artículo 8, gasto deducible). Dicho así, existe un incentivo a la dolarización en esta redacción.

En síntesis, creemos que el tratamiento de las diferencias cambiarias debe regirse por el criterio de devengo que corresponda a la incidencia patrimonial de las mismas, excepto en el tanto se pretenda otorgar algún incentivo o tratamiento particular cuya justificación no se ha hecho explícita en la documentación consultada.

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 vinculado al costo y no a la 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

En la versión original del proyecto se dio divulgación a la distribución o concentración del impuesto y las exoneraciones, más que al impacto proporcional sobre el ingreso o consumo de los diferentes estratos socioeconómicos. Como lo indicamos en oficio 2620 del 21 de marzo, con esas medidas de impacto la reforma de este impuesto tendía a la regresividad.

Para la versión actual, recientes estudios como el de Estado de la Nación (remitido a esa comisión en 18 de julio pasado), y manifestaciones expresas del Ministro de Hacienda (sesión No. 23 de la Comisión de Asuntos Hacendarios del 10 de agosto), los cambios introducidos sugieren una reversión de ese efecto, y más bien es posible esperar que la reforma del impuesto reduzca levemente la regresividad.

A este particular, es importante advertir que el Impuesto de Ventas es complementado con otros impuestos indirectos, como el Selectivo de Consumo, impuesto a combustibles, a las bebidas alcohólicas y no alcohólicas, y otros, que en alguna

medida se deben dirigir a bienes de consumo inconveniente (por razones de salud o ambientales), o de consumo suntuario. De esta manera se puede lograr algún equilibrio en las cargas de la tributación indirecta sobre la distribución del ingreso. Similarmente, el impuesto sobre la renta está diseñado para dar progresividad del sistema.

Tal parece que los efectos globales de esta reforma sobre la distribución del ingreso son de cualquier forma leves. Aun así, dado que existen cambios que no han sido cuantificados según se comenta en la sección 2.4, una medida sintética de la reforma en su totalidad no se ha realizado.

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 y aceptación.

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 inmediatez 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%, lo que agrava el desequilibrio. El kilowatt marginal tendría un costo desproporcionado en el umbral de los 250 kw.

Una situación que debería regularse es la del impuesto sobre combustibles que recae en el consumo para generación eléctrica, el cual no da origen a crédito contra el IVA para las empresas generadoras. Esto incide en el costo del servicio. Dado que el gravamen se eleva al 14%, convendría permitir algún crédito fiscal. Pues el impuesto sobre combustibles sustituyó parcialmente al impuesto de ventas en la ley 8114. Sin embargo, es un caso que podría abrir una serie de peticiones similares, que en algún momento deberían ser atendidas en tanto lo permitiera la situación fiscal.

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 misma. Adicionalmente, 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. Sobre esto nos referiremos en la sección 2.4.

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- de 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). Estos aspectos, aparentemente, han sido considerados para dar cierto tratamiento favorable a ambos servicios, como la tarifa del 10%, que en educación sería sobre un umbral exento, y en salud a los servicios de hospitalización.

Se podría valorar, como medida de introducción y aceptación, la aplicación de algún mecanismo de acreditación o devolución para propiciar su cobro. Por otra parte, el desarrollo de esquemas de previsión o seguro a mediano y largo plazo podría suavizar el impacto de la carga fiscal en la prestación del servicio (caso, por ejemplo, de la hospitalización), pero se presenta la situación de un seguro tasado al 14% contra un

servicio tasado al 10%. Eventualmente, deberá regularse una situación de doble gravamen o la posible aplicación de un crédito fiscal.

2.4 Comentarios al rendimiento del proyecto

Con anterioridad hemos manifestado, al igual que en oficio 2620 del 21 de marzo, que en los documentos acompañantes del proyecto, no se ha encontrado la cuantificación de ciertos cambios del sistema que esta contraloría estima relevantes para el fisco. El oficio DVMH-006-2011 del 8 de agosto, remitido por el Ministerio de Hacienda, reconoce estas salvedades.

Nos referimos a cambios en el impuesto sobre la renta, como el reconocimiento de los gastos por depreciación con ajustes por inflación al activo, el reconocimiento de pérdidas de períodos anteriores a todos los sujetos, y la ya mencionada en 2.2.4 situación de las diferencias cambiarias. Como contraparte, estimamos que el rendimiento del impuesto sobre intereses de títulos valores –cuya tarifa pasaría del 8% al 15%- sería mayor al que ha considerado el Ministerio de Hacienda. Hay otras situaciones no cuantificadas que se estiman de menor impacto, como la variación de la escala de tarifas a personas físicas y pequeñas y medianas empresas, el tratamiento a las rentas del capital inmobiliario (artículos 48 y 49) -que podrían requerir precisiones ulteriores, como la deducción expresa de gastos no contemplada en el artículo 49, pues como está redactado parece dirigir al sistema de renta ordinaria, al menos a las personas físicas-, y otras fuentes de ingreso que están siendo incorporadas al sistema vigente, como las ganancias de capital, cuya cuantificación es de suyo incierta.

En el caso del Impuesto al Valor Agregado, la variación del sistema de deducción física a deducción financiera, es también relevante y no ha sido cuantificado por esa cartera ministerial. Podría haber también alguna situación de contraparte positiva en el IVA, como por ejemplo la aplicación del inciso 3 del artículo 11 para las ventas a plazo; según esta disposición, eventualmente los intereses -o parte de ellos- por esas ventas se podrían sujetar al IVA, lo que no ha sido posible cuantificar. Se requiere en todo caso precisar la determinación de la base, pues no es claro si el exceso o la totalidad de intereses se integrarían a la misma. También sería de considerar la derogación de exenciones subjetivas que dispone el numeral 5 del artículo 12 de este impuesto, situación no del todo clara por lo que se lee del artículo 14 E, párrafo segundo, entre otros.

Se analiza la situación que se presenta con los mayores conceptos mencionados. En la actualidad, los gastos por depreciación se permiten a valor histórico del activo, según reforma introducida por ley 8114 del 2001. Con el proyecto, se permitiría aplicar la inflación anual al activo, lo que se entiende a partir de su valor histórico actual; sin embargo, en el párrafo segundo del artículo 6 inciso b), se admite la posibilidad de una corrección a su valor actualizado. En el primer caso, el efecto fiscal sería inicialmente

menor, mientras que en la segunda posibilidad sería bastante mayor. A largo plazo, sin embargo, ambos efectos serían equivalentes. La estimación que se incluye es al 2010.

Acerca de las pérdidas de períodos anteriores, en la normativa actual se admiten para las actividades agropecuarias, de manufactura y de construcción; la extensión del tratamiento a todos los sectores económicos, tiene efectos importantes, que estimamos en un rango conservador, según el año observado y a partir de las declaraciones tributarias.

Para el impuesto sobre títulos valores, se ha considerado que la estimación actualizada al 8% que rige en la actualidad, supera los ¢ 50.000 millones (0.25% del PIB). Esta suma se duplicaría con el proyecto, dado también que los títulos del Sistema Financiero de la Vivienda se tasarían al 8% contra su no sujeción actual, al igual que los títulos emitidos por el Banco Popular que se sujetarían al 15%. Se considera en esta estimación el cambio de tratamiento a los intermediarios financieros, que dejarían de aportar en este tributo y pasarían a declarar los rendimientos como renta ordinaria.

La deducción financiera implica que el impuesto de ventas soportado por los contribuyentes en el sistema actual, y que en una parte no es susceptible de reconocimiento, pasa a tenerlo, lo cual implica una reducción del impuesto a liquidar. Las diferencias obtenidas de las bases tributarias proporcionan la base de la estimación en este caso.

El cuadro siguiente resume lo que, en criterio preliminar de esta contraloría, debería adjuntarse a las estimaciones que ha incluido el Ministerio de Hacienda a la discusión de este proyecto. Existe un rango de variación en los montos, según el año, pero se ha incluido un promedio razonable. Para las diferencias cambiarias, no se incluye ninguna cifra indicativa, dada la situación descrita en 2.2.4. Si se considera que el proyecto adjunta un 0.12% del PIB como aumento en la recaudación originada en los intermediarios financieros, junto con aproximadamente 0.25% que dicho sector aporta en la actualidad, puede afirmarse de la redacción del artículo 5, párrafo tercero, que ambas magnitudes podrían verse afectadas sensiblemente, según la evolución del tipo de cambio y la aplicación de esta norma, también por contribuyentes no financieros.

Todo lo anterior, hace prever a esta contraloría, que el rendimiento esperado del proyecto en estudio, sería inferior al 2.1% del PIB que se ha adjuntado a su discusión en esa comisión, sin entrar a cuantificar el eventual impacto del tratamiento de diferencias cambiarias y otras situaciones.

Cuadro 1
Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria
Conceptos no cuantificados o susceptibles de revisión
Como porcentaje del PIB

	Proyecto MH	Estimación CGR
Depreciación 1/	0.00	-0.35
Pérdidas períodos anteriores	0.00	-0.30
Deducción financiera	0.00	-0.30
Intereses títulos valores	0.04	0.25
Subtotal	0.04	-0.70
Total proyecto	2.10	1.44

1/ Se estima su valor para el 2010; tiende a aumentar con el paso del tiempo.

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
Licda. Amelia Jiménez Rueda, Gerente DFOE

Ni: 3078, 3888, 3826, 11585, 12675, 12989
G: 2011000350-4

ANEXO

I. 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. 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	Actualizado 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 sujetar 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	Régimen de rentas de capital, al 15%. Exentos	Se descarta tendencia de renta global e integración de rentas.

	Bolsa, cooperativas y asoc. solidaristas; exentos si se perciben en cuotas o acciones de la empresa.	si se perciben en cuotas o acciones de la empresa. Versión actual tiene variaciones para solidaristas y cooperativistas.	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%. Deducción única 15%; opción por el régimen general si tienen 1 o más empleados.	Puede ser discriminatorio el requisito de tener empleados, pues en persona física parece más favorable el régimen de renta ordinaria.
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 económica). Proyecto no cuantifica PIMES.
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. Caso de depósitos a la vista, a definir.
Rentas pasivas no sujetas	Títulos emitidos por Sistema Financiero de la Vivienda y BPDC	Sistema Financiero de la Vivienda pasa a 8%, BPDC a 15%.	
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.	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 residentes	Impuesto sobre remesas, tarifas cedulares varias	Impuesto sobre remesas, tarifa general del 15%, con algunas excepciones	Reforma art. 61b) para no 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 revaluado.	Depreciación al activo revaluado.	No hay transitorio para la depreciación por activo revaluado; su impacto fiscal puede ser alto. No retroactividad. MH no lo ha cuantificado.
Deducción de pérdidas	Industria, construcción y agropecuario	Todas las actividades	No retroactividad. No lo cuantifica el M. Hacienda.
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 % límite. 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, aclarar diferencias cambiarias.
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.	Se regula con amplitud.
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 y telecomunicaciones.	Redacción casi igual para transporte y telecom.; 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, si se los requiere.	La ley debe ser más explícita sobre los parámetros para estas deducciones.
PJ Rentas inmobiliarias	Declaración	Renta del capital al 15%. Deducción única 15%; opción por el régimen general si tienen 1 o más empleados.	Situación de gastos financieros incurridos y otros.
Diferencias cambiarias	No expresamente en ley 7092, sí en Reglamento.	Se incorpora en ley; por criterio de realización en la versión actual.	El impacto fiscal del criterio de realización es grande; fluctuaciones de la renta neta.
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.	
Recaudación % PIB global (Minist. Hacienda)	4.00%	4.60%	4.46%.

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. Impuesto a combust. debería acredit. parcialm.
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	Cero en residencial, grava en negocios	Regula arrendam. financiero.
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%	

Salud privada hospitalización	Cero	14% versión de enero. 10% en la versión actual.	Aseguramiento puede haber doble impuesto
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 vendidos a sujetos exentos	Compra exenta de insumos o devolución	Acreditación, eventual devolución	Liberación total o tasa cero. Compra autorizada transit.
Bienes usados	No regulado (excepto en vehículos)	Regulación expresa.	
Ventas a plazos	Intereses no sujetos	Ídem, pero hasta un límite.	Duda sobre la base en este caso.
Aplicación de créditos fiscales	Total, salvo por el criterio de incorporación física	Afectación a actividad. Proporcional a ventas gravadas; conviene más 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 (según Ministerio de Hacienda)	5.01	6.74	6.49

II. RESUMEN ESQUEMÁTICO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS AL PROYECTO DE LEY DE SOLIDARIDAD TRIBUTARIA, SESIÓN # 13 DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS HACENDARIOS, 29 de junio 2011

Impuesto sobre la Renta

Resumen tabular de cambios en el texto acogido por la Comisión de Asuntos Hacendarios, Junio 2011

Concepto	Actual	Texto enero	Texto JUNIO
Excedentes cooperativas	5%	15%	Escala persona física actividad económica
Excedentes Caja de Ande	5%	15%	Escala persona física actividad económica
Excedentes Asociaciones Solidaristas	5%	15%	Escala personas física en trabajo dependiente, sin acumular rentas
Diferencias cambiarias en renta bruta	Sujetas, según norma reglamentaria	Sujetas	Sujetas con el criterio de realización
Criterio de realidad económica y libre competencia	Se aplica por reglamento	Se aplica	Se aplica pero con expresa carga de la prueba para la AT
Partes relacionadas	Se aplica por reglamento	Se regula en forma laxa	Se regula en forma expresa
Pagos parciales	Existen	Se eliminan	Se restablecen
Impuesto 1.5% ingresos	No existe	Se propone	No se propone
Base imponible en el impuesto al salario	Se define la base	Se define la base	Definición enumerativa
Rendimientos del Sist Fin de la Vivienda y BPDC	No sujetos	15%	8% SFNVivienda 15% BPDC
RECAUDACIÓN/PIB	4.00%	4.60%	4.46%

La recaudación extra posible era de 0.6% del PIB, y 0.46% en versión actual; es incierta pues recae en ganancias patrimoniales, mientras no se cuantifica deducción de pérdidas, deducción de depreciación actualizada, diferencial cambiario realizado, mientras otras rentas quizá están subestimadas, como el 15% de intereses. Ver sección 2.4 anterior.

Impuesto sobre el Valor Agregado

Resumen tabular de cambios en el texto acogido por la Comisión de Asuntos Hacendarios, Junio 2011

Concepto	Actual	Texto enero	Texto actual
Autobuses	Exentos	Sujetos	Exentos
Medicinas	Exentas	Exentas	Exentas, se delimita
Autoconsumo	Sujeto	Sujeto	Sujeto, con condiciones de no sujeción
Compras autorizadas	Vigentes	Se eliminan	Vigentes exportadores y otros, mientras no exista devolución
Servicios hospitalarios	No sujetos	14%	10%
Educación privada	No sujeta	10%, sujeta si supera mínimo	10%, sobre el exceso
Canasta básica	Amplia, más de 900 ítemes	A definir entre MEIC y MH	Ídem, una transitoria de 233 ítemes.
RECAUDACIÓN/PIB	5.01%	6.75%	6.45%

La recaudación extra posible es de 1.44% del PIB (era 1.74% del PIB en versión de enero). No cuantifica el paso de deducción física a deducción financiera (ver sección 2.4 de este informe).