



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

**Al contestar refiérase  
al oficio Nro. 11027**

8 de noviembre, 2011  
**DFOE-SAF-0415**

Diputado  
Edgardo Araya Pineda  
Presidente  
**Comisión Especial Permanente Expediente 18.270**  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimado señor:

**Asunto:** Criterio sobre el Proyecto: “Ley de Solidaridad Tributaria” Expediente N° 18261.

En atención al oficio CE-07-10-11 se atiende consulta de esa Comisión, en relación con el criterio de esta Contraloría sobre el Proyecto “Ley de Solidaridad Tributaria”, Expediente N° 18.261, según versión publicada en Alcance 70 a La Gaceta 187 del 29 de septiembre del 2011. Advertimos que, en oficios 2620 del 21 de marzo pasado y 7686 del 22 de agosto del año en curso, se habían respondido las consulta formuladas en su oportunidad, sobre dicho proyecto de ley, en sus primeras dos versiones.

### **1. Consideraciones Generales**

En los precitados oficios, así como en dos recientes documentos remitidos por esta contraloría a la Comisión de Asuntos Hacendarios –Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, Primer Semestre del 2011, e Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012-, nos referimos al desbalance que se presenta en la configuración de ingreso y gasto del Gobierno Central.

Junto con un déficit financiero que supera el 5% del PIB, se ha observado un crecimiento desproporcionado del gasto corriente primario, principalmente a partir del 2008, el cual 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. Se presenta déficit primario en forma sostenida, lo que por sí solo es casi sinónimo de crecimiento de la deuda.

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.

Por el lado de los ingresos, los informes sobre evasión fiscal emitidos por esta Contraloría muestran valores significativos comparados con la experiencia internacional, lo que acentúa el deber ineludible de reducir su incidencia en nuestro país, principalmente en el Impuesto sobre la renta. Esta Contraloría ha insistido en que enfrentar la evasión debe lograrse por dos vías: a) 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 b) 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.

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.

En la vertiente de los gastos, reitera esta Contraloría lo expresado en oficios citados 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 agosto pasado.

## 2. Opinión del proyecto

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, así como en las anteriores tramitadas con expediente 17.959.

### 2.1 Sobre el rendimiento del proyecto y la sostenibilidad

El rendimiento fiscal del proyecto de Solidaridad Tributaria, en torno a 2,0% 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 el acomodo de pasivos en caja única. La proyección de la situación fiscal revela que los pasivos del Gobierno están aumentando 3 puntos del PIB cada año, según se muestra en Cuadro 1.

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%	29,5%	2,9%	32,4%
2011	47,8%	32,2%	3,2%	36,4%

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

---

2011 de la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto Nacional 2012.

En los oficios 2620 y 7686 esta contraloría ha manifestado que los cálculos que ha realizado el Ministerio de Hacienda para esta propuesta, no han considerado aún algunas fuentes de variación que, en conjunto, suponen una disminución del monto a recaudar. Eso se muestra en la sección 2.4.

## **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.

En la versión en este expediente 18.261 se hacen ajustes adicionales a la escala de persona física, como es un tercer tramo por encima de ¢ 4 millones en los ingresos de trabajo en relación de dependencia, y un aumento del umbral exento para los ingresos en actividades económicas, hasta ¢ 4.8 millones. Adicionalmente, se introduce un criterio de sujeción para rentas extraterritoriales de sujetos domiciliados, hasta ahora no sometidos al impuesto que se ha basado en el criterio de territorialidad.

Los asalariados que al mismo tiempo reciban excedentes de cooperativas, sin mediar relación laboral, tendrían un tratamiento fiscal diferente a los afiliados a asociaciones solidaristas –en cuanto a escala-, siendo situaciones económicamente similares. En cuanto al disfrute del tramo exento, el texto no es suficientemente claro para el caso de los excedentes de cooperativas, a pesar de lo que indica la exposición de motivos.

De acuerdo con declaraciones del Ministerio de Hacienda (acta de la sesión No. 17 del 20-7-2011 en la Comisión de Asuntos Hacendarios), cerca del 85% de los sujetos que actualmente tributan al 5% por excedentes de asociaciones solidaristas, serían liberados de gravamen. Este tratamiento -y eventualmente el mismo para los de las cooperativas-, origina una reducción de la carga impositiva a numerosos perceptores que en la actualidad ya están tributando por debajo de su tasa marginal en impuesto al salario.

Asimismo, los rendimientos de títulos del sistema financiero para la vivienda 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 económica 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 los oficios citados, 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.

### **2.2.1 Deducciones y tarifas en el impuesto sobre la renta**

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. Conforme lo expresamos en oficio 7686, ambas deducciones tienen efectos relevantes que no han sido considerados en los cálculos del Ministerio de Hacienda.

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. Se reitera la observación sobre eventuales asimetrías en el tratamiento a excedentes de cooperativas y asociaciones solidaristas en condiciones similares.

La norma frente a subcapitalización (art. 8 bis 1), sustituye la vigente en términos semejantes, 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. 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. Se excluye de la retención a los intereses entre intermediarios sujetos a la supervisión de la SUGEF (art. 62), con lo que se afecta, cuando menos, la periodicidad y oportunidad de la recaudación.

La existencia de dichas deducciones o tratamientos especiales, por ejemplo a las empresas aseguradoras, según art. 46 de la ley 8653 que también se introducen en este proyecto, sugiere la conveniencia de un sistema de renta global, pues la presencia 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.

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 incurren 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 Tratamiento de las empresas públicas**

La presente versión exonera a diferentes prestadores de servicios públicos, hasta ahora sujetos al impuesto sobre la renta según ley 7722 o la propia ley 7092. A otras tantas conserva esa sujeción, con ciertos reconocimientos como “las



reservas de inversión o fondos de desarrollo, útiles, necesarios y pertinentes”. Ya en oficios anteriores sobre el expediente 17.959, nos hemos referido a esta materia, y sobre los problemas enfrentados para su aplicación. Remitimos a esos comentarios.

#### **2.2.4 Diferencias cambiarias en la renta bruta**

El texto originalmente sometido a la Comisión de Asuntos Hacendarios no incluía en el artículo 5 la parte final “siempre y cuando se realicen”. Esta nueva 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.

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, para tales pasivos el criterio de realización no difiere sustancialmente del criterio de devengo. Por el contrario, los activos son de mediano y largo plazo, con una realización en tractos o cuotas, con lo cual esa realización estará muy por debajo del devengo, durante una buena cantidad de tiempo a partir de esta reforma.

Así, durante ese lapso, las diferencias cambiarias realizadas en activos serían mucho menores que las realizadas en pasivos. Adicionalmente, esas diferencias podrían ser positivas o negativas (apreciación o devaluación del colón), con lo que la renta neta sería fluctuante e incierta. Así, aunque el efecto patrimonial de las diferencias cambiarias sea relativamente pequeño, su impacto en renta neta tendería a ser sustancial.

Dado que los pasivos en moneda extranjera del sistema regulado por la SUGEF superan los 4 billones de colones, la renta neta tendría grandes fluctuaciones, y fácilmente podría ser negativa en un año, en el caso de presentarse una devaluación del orden del 5% o más, 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 relevante.

Al irse superando los años iniciales de esta reforma, no está claro si las diferencias cambiarias en activos se irán acumulando hasta su realización, o si por el contrario se estará ante alguna disposición implícita de corrección o ajuste por temporalidad, que no son inusuales en tributación. Sólo en el primer evento se llegaría a un eventual equilibrio con la neutralidad patrimonial, pero es de prever un planteamiento de ajustes por temporalidad que, o bien se concederían, u originarían litigiosidad.

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 esta disposición anticipa que no se alcance una solución.

Se reitera que el impacto patrimonial y las condiciones de habitualidad y regulación que mantienen un adecuado flujo de fondos en estas entidades, debería llevar al criterio de devengo que es propio del impuesto sobre las utilidades.

En síntesis, creemos que el tratamiento de las diferencias cambiarias en habitualidad 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.

Pensando en los establecimientos y personas de los sectores no financieros, si se sujetaran al mismo esquema, 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.

Similarmente, en el caso de rentas del capital para estos sujetos, no está claro cómo se trataría la diferencia cambiaria en estos casos, que de sujetarse daría lugar a fluctuaciones de la renta bruta, incluso con valores negativos.

### **2.2.5 Las rentas extraterritoriales**

Se advierte la conveniencia de mejorar el texto, pues mediante el artículo 60 B) se definen como “de fuente costarricense”, diferentes rentas extraterritoriales; lo cual parece contradictorio. Se evidencia más esta contradicción, cuando la sujeción al impuesto tiene como condición el párrafo que dice:

“Las rentas y las ganancias de capital mencionadas en los incisos anteriores sólo se entenderán obtenidas en territorio costarricense cuando las rentas se satisfagan o el producto de la enajenación se acredite en cuentas bancarias de entidades financieras sujetas a regulación por la Superintendencia General de Entidades Financieras o de cualquier otra forma ingresen a territorio nacional.”

En este párrafo se sujetaría las rentas extraterritoriales definiéndolas como “obtenidas en territorio costarricense”, lo cual también es contradictorio.

Adicionalmente, el párrafo que prosigue al anterior, expresa:

“A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando un domiciliado transfiera fondos desde el exterior a cuentas bancarias de entidades financieras sujetas a supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras o los ingresos de cualquier otra forma a territorio nacional, se presumirá que estos fondos transferidos provienen de las rentas o ganancias de capital precitadas, salvo que el contribuyente pruebe un origen distinto.”

La redacción, al delimitar la presunción de renta a que un domiciliado transfiera fondos –a sus cuentas bancarias en el país–, no por ello debe excluir el caso de que un tercero no domiciliado sea el que haga una transferencia a un domiciliado. Es decir, este párrafo no conforma una descripción del hecho imponible, sino una presunción de renta. Pero puede originar una ambigüedad en la aplicación del impuesto.

El control del movimiento de capitales con una tasa, se autoriza a manera de encaje como un nuevo artículo 81 bis a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. No obstante, para el caso de la administración tributaria, no se observa que opere una retención en la nacionalización de rentas, según lo regulado en el artículo 62.

### **2.2.6 Régimen de zonas francas**

Se propone en artículo 13 que los beneficios relativos a exención del impuesto sobre utilidades y dividendos, cese en el caso de éstos últimos para las empresas que se incorporen al régimen a partir del año 2015. Aunque enuncia que se respeten los derechos adquiridos al amparo de los acuerdos de otorgamiento del régimen, debería expresarse con claridad si los beneficios se mantienen para éstas empresas con acuerdo ejecutivo. Lo anterior, porque de la jurisprudencia constitucional (voto 772-2000 y 774-2000), se puede sostener que en materia de exenciones no existen derechos adquiridos a efectos de un cambio de la legislación.

Por otra parte, sobre la conveniencia o no de establecer esta contribución, debería entrarse a considerar varios elementos. Por una parte, una proyección pasiva de las contribuciones fiscales del régimen en un horizonte de quince a veinticinco años, pues se entiende como un sistema de incentivos temporales, eventualmente prorrogables dadas las condiciones establecidas. Esta contribución ha venido en aumento, aunque aún es relativamente pequeña. Adjunto a esta proyección, también debe considerarse el monto de los beneficios o exenciones, pues el volumen del régimen es relevante.

Con este marco de análisis, debería visualizarse si la variación que se contempla en este proyecto tiene la importancia fiscal del caso. En oficio DM-1426-2011 del 1 de noviembre, el Ministerio de Hacienda expresa que esta medida no se ha cuantificado.

Acerca de la conveniencia, un estudio realizado para nuestro país por la agencia Foreign Investment Advisory Service (FIAS) en el 2001, en el contexto del vencimiento de la exoneración que dispuso la OMC para enero del 2003, hizo la recomendación para este régimen de una tasa total del 15% en impuesto sobre las utilidades. Sería apropiado actualizar dicho estudio a las condiciones del presente decenio.

Finalmente en artículo 10 de este proyecto se dispone que las empresas del régimen de zona franca pagarían impuesto sobre bienes inmuebles con un límite de cien mil dólares estadounidenses. Se autoriza a los concejos municipales a que otorguen esta exención en todo caso.

No parece conveniente dirigir el asunto a crear una competencia fiscal entre municipalidades, por atracción de inversiones. Más aún por la pequeñez y cercanía de los cantones, y las salvedades que la literatura hace a ese tipo de competencia.

Lo apropiado es que las condiciones del régimen sean estables y previsibles, tanto en lo que se refiere a beneficios, como a su contribución fiscal, y

determinadas a nivel nacional dado el tamaño de nuestra nación y su ordenamiento territorial. En ese sentido, para establecer una tasa cuyo rendimiento no se ha cuantificado, parece recomendable hacer las cuantificaciones hacia futuro ya comentadas.

### **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**

Para la versión del mes de junio y la actual, estudios como el de Estado de la Nación (remitido a la Comisión de Asuntos Hacendarios 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), sugieren que 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**

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%, lo que agrava el desequilibrio. 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 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 2%.

## 2.4 Comentarios al rendimiento del proyecto

En oficio 7686 manifestamos, al igual que en oficio 2620 del 21 de marzo, que en los documentos acompañantes del proyecto, no se encuentra la cuantificación de ciertos cambios del sistema que esta contraloría estima relevantes para el fisco. Los oficios DVMH-006-2011 del 8 de agosto, y DM-1426-2011 del 1 de noviembre, remitidos por el Ministerio de Hacienda, confirman 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.

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. En los trámites realizados para proyectos de reforma tributaria en el decenio anterior –expedientes 14.584, 15.516 y 16.326-, los cálculos del Ministerio de Hacienda que comprendían tanto la ampliación de la base imponible como el otorgamiento de deducción financiera, en conjunto representaban un 0.07% del PIB solamente (oficio DM-1922-06 de 11 de octubre del 2006, con alícuota de 13%). El trámite presente en expediente 18.261 solamente se refiere a la ampliación de la base, con una cuantificación del 1.08% (con alícuota del 14%), entre servicios y canasta básica.

Lo anterior evidencia que el impacto de la deducción financiera es relevante, como se presenta en el cuadro 2.

Este cuadro resume lo que, en criterio preliminar de esta contraloría, debería considerarse en las estimaciones. 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 2.0% del PIB.



Cuadro 2  
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
Resto del proyecto	1.96	1.96
Total proyecto	2.00	1.26

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

Atentamente,

Lic. Federico Castro Páez  
**Gerente de Área**

Lic. Juan Ernesto Cruz Azofeifa  
**Fiscalizador**

JECA/RACS/gcc

ci: Archivo Central  
Expediente

ce: Despacho de la Contralora General de la República  
Gerencia de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Ni: 3078 / 3888  
G: 2011000499-3, 2011000350-4

**ANEXO**

**I. RESUMEN ESQUEMÁTICO DEL PROYECTO DE LEY DE SOLIDARIDAD TRIBUTARIA**

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

<b>Persona física</b>	<b>Régimen actual</b>	<b>Proyecto original, segundo y último</b>	<b>Observación</b>
Asalariado	Retenciones únicas y definitivas, escala de 0, 10% y 15%	Se mantenía igual, versión última crea tramo superior al 20%.	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% sobre 13.713.000	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. Último: 0% hasta ₡ 4.000.000. 15% hasta ₡ 8.000.000 25% sobre ₡ 8.000.000	Comprime la escala. Aumenta progresividad. El mínimo estaba ajustado por inflación, pero versión última lo eleva. 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 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. No está claro tratamiento a diferencia cambiaria.

Rentas extraterritoriales actividades económicas	No gravadas	No gravadas	
Rentas extraterritoriales pasivas	No gravadas	Se mantenía igual en versiones anteriores, la presente sujeta estas rentas nacionalizadas.	Conviene mejorar el texto en cuanto a: sujeción expresa, repatriación como condición de presunción, y sujeción a la obtención o nacionalización. Se omite retención.
Dividendos y otros rendimientos corporativos	15% único y definitivo, 5% empresa inscrita en Bolsa, cooperativas y asoc. solidaristas; 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. Versión última: escala de persona física para solidaristas y cooperativ.	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. Asimetría en casos similares para solidaristas y cooperativ.
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).
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 financieras 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 en actividades económicas	No gravadas	No gravadas.	
Persona jurídica rentas extraterritoriales pasivas	No gravadas	No gravadas proyectos anteriores, versión última las sujeta.	Conviene mejorar el texto en cuanto a: sujeción expresa, repatriación como condición de presunción, y sujeción a la obtención o nacionalización. Se omite retención.
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 reevaluado.	Depreciación al activo reevaluado.	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 Adm. Tributaria	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	No sujetos los de primer orden declarados por BCCR	Impuesto remesas, 15%	Transitorio a contratos.
Impuesto a agencias extranjeras de bancos domiciliados	\$ 125.000 anuales	Impuesto a renta ordinaria domiciliados	
Sistemas especiales de determinación art. 11 para no residentes con establecimiento permanente	Transporte, reaseguros, películas, noticias, otros.	Sólo transporte y telecomunicaciones.	Redacción similar a transporte y telecomunicaciones; 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	Gastos financieros y otros podrían superar la deducción única.

		general si tienen 1 o más empleados.	
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. No está claro en rentas del capital mobiliario.
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% (Última versión).



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

	LEY ACTUAL	PROYECTO	OBSERVACION
Habitualidad	Expresamente regulado	Expresamente regulado	
Autoconsumo	Expresamente sujeto	Expresamente sujeto	Dificultad de cobro
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	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, seguros no personales	13%	14%	Servicios realizados en territorio, incluye los importados por contribuyentes del impuesto.
Tarifa % a: intermediación financiera, transporte público, servicios culturales públicos, administraciones públicas (financiación tributaria),	Cero	Cero	
Tarifa % a otros servicios (financieros, seguros personales, deportivos, culturales, artísticos, etc.)	Cero	14%	
Tarifa canasta básica	Cero	Cero, canasta restringida	
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; versión última 2% general.	
Salud privada	Cero	14%. Versión última 2%	
Salud privada hospitalización	Cero	14% versión de enero. 10% en la versión junio. 2% versión última	Regular tasa en seguros de salud.
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. Incide en precios.
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. a exportaciones y exención subjetiva.
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	6.39 (Última versión)

**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, expediente 17.959, y versión publicada en La Gaceta 187 del 29 de septiembre del 2011**

**Impuesto sobre la Renta**

Resumen tabular de cambios en el texto acogido por la Comisión de Asuntos Hacendarios, Junio 2011, y última expediente 18.261.

Concepto	Actual	Texto enero	Texto JUNIO	Texto SETIEMBRE
Persona física salario	Escala 0, 10, 15%.	Escala 0, 10, 15%.	Escala 0, 10, 15%.	Escala 0, 10, 15, 20%
Persona física actividad económica	Escala 0, 10, 15, 20, 25%	Escala 0, 10, 20, 25%	Escala 0, 10, 20, 25%.	Escala 0, 15, 25%, sube umbral exento.
Rentas extraterritoriales	No sujetas	No sujetas	No sujetas	Rentas pasivas sujetas por nacionalización
Zonas francas	Régimen ley 7210, beneficios según cronograma.	Régimen ley 7210, beneficios según cronograma.	Régimen ley 7210, beneficios según cronograma.	Íd, pero Impuesto dividendos a partir del 2015. Impuesto Bienes Inmuebles sobre monto mínimo, autoriza municipalidades a eximir.
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 físicas 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	Se aplica por reglamento	Se aplica	Se aplica pero con expresa carga de	

competencia			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%	4.46%

**Impuesto sobre el Valor Agregado**

Resumen tabular de cambios en el texto acogido por la Comisión de Asuntos Hacendarios, Junio 2011,  
y última expediente 18.261.

Concepto	Actual	Texto enero	Texto junio	Texto setiembre
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%	2%
Educación privada	No sujeta	10%, sujeta si supera mínimo	10%, sobre el exceso	2%
Servicios salud	No sujetos	14%	14%	2%
Canasta básica	Amplia, más de 900 ítems	A definir entre MEIC y MH	Ídem, una transitoria de 233 ítems.	
RECAUDACIÓN/PIB	5.01%	6.75%	6.45%	6.39%