

Al contestar refiérase
al oficio Nro. **2007**

29 de febrero, 2012
DFOE-SAF-0094

Doctor
Fernando Herrero Acosta
Ministro
MINISTERIO DE HACIENDA

Estimado señor:

Asunto: Algunas observaciones a la Cuantificación Adjunta al Expediente 18261 Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.

La Contraloría General de la República realizó una cuantificación de algunos conceptos relevantes contenidos en el referido proyecto de ley, conforme lo informó a la comisión legislativa correspondiente en oficios 7686 del 22 de agosto y 11027 del 8 de noviembre del 2011, emitidos en respuesta a solicitud de criterio de este Órgano Contralor.

Dicho proyecto fue tramitado con el número de expediente 17.959, presentado por parte del Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa con fecha 17 de enero del 2011, y en versión modificada a la sesión 13 del 29 de junio de ese año de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios; y posteriormente, a partir de la presentación a la Comisión Especial Expediente 18.270, en versión publicada en La Gaceta 187 del 29 de setiembre del 2011, con el número de expediente 18.261.¹

Al respecto, se realizaron aproximaciones globales a algunos conceptos del sistema tributario que contempla el proyecto, y que no fueron cuantificadas en la estimación adjunta al expediente 18.261. Los mismos comprenden cambios en el impuesto sobre la renta como son la deducción de pérdidas de períodos anteriores, la deducción de un componente inflacionario en la depreciación y el aumento de alícuota en el impuesto sobre intereses de títulos valores (en este último caso, se objeta la estimación adjunta al expediente); también en el impuesto sobre la renta, se simulan posibles efectos que ocasionaría el régimen tributario basado en realización para las diferencias cambiarias. Adicionalmente un cambio en el impuesto sobre ventas como es el paso al sistema de deducción financiera en lugar del de deducción física.

En relación con lo anterior, se estableció que si bien el proyecto en general prevé un incremento global de los ingresos del Gobierno, entre los factores antes citados, en criterio de esta Contraloría, varios de ellos podrían conllevar una disminución de ingresos. Es importante indicar que existen también otros conceptos de eventual incidencia positiva,

¹ Sobre los contenidos exhaustivos de la reforma, se describen ampliamente en la exposición de motivos de cada versión presentada por el Ministerio de Hacienda. Esta contraloría también incluyó un resumen de la propuesta de reforma tributaria en los criterios emitidos para la Comisión legislativa respectiva. Véanse oficios 7686 de 22 de agosto y 11027 del 8 de noviembre, ambos del 2011. Asimismo, en esos y otros informes reiteradamente ha expuesto la insostenibilidad de la situación fiscal a mediano plazo, llamando la atención sobre la necesidad de medidas correctivas, tanto en ingresos como en el control del gasto.

que no han sido cuantificados, y que no aborda el presente documento, los que igualmente tenderían a compensar las omisiones mencionadas, como podrían ser el impuesto a los préstamos e ingresos provenientes del exterior, y las rentas de capital obtenidas en el exterior e ingresadas al país, entre otros.

Las secciones subsiguientes describen la metodología así como los resultados de la estimación realizadas por esta Contraloría, para cada concepto o aspecto del proyecto contemplado en el presente documento.

1. Deducción impuesto sobre la renta: pérdidas de períodos anteriores

El tratamiento fiscal que rige en la ley 7092 con referencia a deducción de pérdidas es el siguiente:

“ **Artículo 8º.- Gastos deducibles.**

Son deducibles de la renta bruta:

“g) Cuando en un período fiscal una empresa industrial obtenga pérdidas, estas se aceptarán como deducción en los tres siguientes períodos. En el caso de empresas agrícolas, esta deducción podrá hacerse en los siguientes cinco períodos.

Las empresas industriales que inicien actividades después de la vigencia de esta Ley también podrán deducir dichas pérdidas en los siguientes cinco períodos, pero después de cumplidos estos se registrarán por la norma contenida en el primer párrafo de este inciso.

La determinación de las pérdidas quedará a juicio de la Administración Tributaria y esta las aceptará siempre que estén debidamente contabilizadas como pérdidas diferidas. Aquellas empresas que, por su naturaleza, realicen actividades agrícolas o industriales combinadas con actividades comerciales, deberán llevar cuentas separadas de cada actividad para poder hacer esta deducción.

El saldo no compensado en los términos indicados no dará derecho al contribuyente a reclamar devoluciones o créditos sobre el impuesto.”

El término industrial se equipara en la codificación de actividades (CIU) a las ramas de manufactura. Sin embargo, en varias resoluciones, como la DGT-517-2010, la Dirección General de Tributación ha calificado como industrial a la actividad de construcción. Asimismo, en varias ocasiones ha hecho lo propio con la actividad turística, aunque en la resolución 174 del 25 de febrero del 2010 denegó este reconocimiento. Por lo tanto, en el presente informe se toma esta posición, y se restringe la aplicación del artículo citado a las actividades agropecuarias, manufactureras, y de construcción.

La propuesta del Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria expresa:

“g) Cuando en un período fiscal una empresa obtenga pérdidas, estas se aceptarán como deducción de la renta neta en los tres siguientes períodos. En el caso de empresas agrícolas, esta deducción podrá hacerse en los siguientes cinco períodos.

La determinación de las pérdidas quedará a juicio de la Administración Tributaria y esta las aceptará siempre que estén debidamente contabilizadas como pérdidas diferidas.

No obstante, no se admitirá la compensación de pérdidas con la parte de base imponible positiva que provenga de una ganancia de capital derivada de la enajenación de un bien o derecho que se hubiera incorporado a los libros y registros del contribuyente menos de doce meses antes de su enajenación.

Aquellas empresas que, por su naturaleza, realicen actividades agrícolas junto con otras actividades, deberán llevar cuentas separadas de cada actividad para poder hacer esta deducción.

El saldo no compensado en los términos indicados no dará derecho al contribuyente a reclamar devoluciones o créditos sobre el impuesto.”

El cambio en lo esencial consiste en eliminar la palabra “industrial”, y conforme lo expresa la exposición de motivos en las tres versiones del proyecto, la intención es que todas las personas puedan deducir pérdidas, independientemente de su actividad económica.

La metodología para el cómputo consiste en calcular las rentas netas negativas de la base de datos del ISR (impuesto sobre la renta), excluir las actividades ya consideradas por la ley actual, y con el residuo conformar un concepto del que se puede derivar una aproximación a este cambio en la recaudación.

Conforme con los criterios del informe DFOE-SAF-IF-16/2009, se excluyen algunos sectores cuyo tratamiento tributario es algo particular, como el sistema financiero en su totalidad (bancario, seguros, pensiones, bursátil), y el sector de bienes inmuebles. En dichos sectores, aunque también se beneficiarían por la deducción de pérdidas, la base imponible tiene particularidades en el régimen actual que dificultan la identificación de pérdidas en las estadísticas fiscales.

Adicionalmente, las empresas públicas y las zonas francas son grupos con alta prevalencia de exentos, o equivalentes a exentos como sucede en algunas de servicio público, y se excluyen del cómputo.

Se procesan las declaraciones del período 2004 al 2010, con subtotales CIIU3, y evitando duplicidades (declaraciones rectificadas). Esta agregación en subtotales suma rentas negativas con positivas, y diluye la identificación de las primeras; sin embargo, aún es posible una estimación conservadora de rentas negativas, puesto que la

base de datos ha adolecido de un problema de signos en campos negativos (ver informe DFOE-SAF-03/2007), los cuales figuran con signo positivo.

Como resultado de ese problema, cuando se compara el total del campo de renta neta con un cálculo expreso de dicha renta neta como Renta Bruta menos Gastos, éste último cálculo es mucho menor que el total del campo renta neta. Se observa en el Cuadro 1 que los subtotales de fila 2 -del campo de renta neta- superan a los de fila 1 que son de cálculo expreso como Renta Bruta menos Gastos.

Es así que el campo “renta neta” en la base es en realidad su valor absoluto –y por tanto positivo- con inversión de signo en los numerosos registros en los que se presenta renta neta negativa (algunos sujetos exentos tienden a no digitar una renta neta aunque sea positiva o negativa, y el respectivo campo figura en blanco).

Dado lo anterior, el subtotal de la base de datos permitiría calcular la renta neta negativa en forma indirecta. Así, la ecuación para calcularla es

$$\text{Renta neta negativa} = (\text{Fila 2} - \text{Fila 1})/2$$

Esta es una aproximación, no obstante, y subestima un tanto la renta neta negativa en valor absoluto, pues algunos campos negativos de renta neta sí figuran con ese signo en la base de datos, mientras en otros no hay cifra, como se ha dicho.

Con este método se aproxima un posible efecto –relativamente conservador- de esta reforma. El procedimiento excluye expresamente las industrias que ya pueden deducir pérdidas, como son agropecuarias, manufactureras y de construcción. También se hace una corrección por las empresas de zonas francas aproximadas con el mismo sistema de cómputo, y las empresas públicas. Para los últimos años no se precisa de datos específicos para estos regímenes, pero se observa que su efecto neto es reducido.

Con el cómputo de renta neta negativa se calcula el equivalente de impuesto, con una tarifa del 29%. Esta tarifa es inferior a la que se observa en la fila con indicador 4 del cuadro, que es la tarifa media que corresponde a este grupo de sectores económicos “netos” (impuesto dividido por renta neta), pero como tarifa marginal es claro que no puede superar el 30% estatutario.

Para los oficios 7686 y 11027 se informó una estimación del 0.30% del PIB, que es la mínima del Cuadro 1.

Cabe manifestar que las estimaciones anteriores serían relevantes una vez que los cambios en el régimen tributario –de ser aprobados-, se encuentren en plena incidencia, pues estaría por definirse la introducción de los mismos en los primeros años de vigencia.

Cuadro 1
Generalización de la deducción de pérdidas, sectores no financieros*
Millones de colones

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Renta neta (RN)	474.931	576.073	801.287	1.183.656	964.019	784.429	-237.466
2. RN Sin control de signo 1/	986.328	1.117.178	1.268.980	1.640.493	1.762.695	1.682.382	1.898.707
1. Agropecuario	-20.189	396	-2.410	9.941	-223.743	-83.815	-53.755
2. Agropecuario	61.263	61.349	52.187	61.720	31.557	56.639	66.948
1. Manufactura	307.578	208.370	171.175	491.005	405.248	311.449	-908.009
2. Manufactura	344.443	344.909	327.469	505.946	499.302	426.177	500.940
1. Construcción	18.109	14.285	30.259	-26.198	33.451	31.365	8.769
2. Construcción	19.754	26.287	44.812	51.867	49.889	58.853	56.627
1. Exportad. ZF 2/	49.492	105.635	135.425	129.651	ND	ND	ND
2. Exportad. ZF 2/	47.854	115.044	139.395	109.688	ND	ND	ND
1. Empr Pública 2/	8.657	6.447	-8.361	3.226	ND	ND	ND
2. Empr Pública 2/	8.657	6.447	-8.361	3.226	ND	ND	ND
1. Neto	111.285	240.940	475.200	576.031	749.063	525.430	715.529
2. Neto	504.356	563.142	713.478	908.046	1.181.947	1.140.713	1.274.191
3. Impuesto	91.636	107.554	153.458	185.583	228.942	198.048	212.743
4. Tarifa Calculada 3/	82,3%	44,6%	32,3%	32,2%	30,6%	37,7%	29,7%
5. Tarifa todos Calculada 4/	31,9%	29,2%	30,0%	26,0%	35,9%	38,3%	-134,3%
RN negativa	196.536	161.101	119.139	166.007	216.442	307.641	279.331
Efecto fiscal	56.995	46.719	34.550	48.142	62.768	89.216	81.006
% del PIB	0,70%	0,49%	0,30%	0,35%	0,40%	0,53%	0,43%

* Bancarios, Seguros, Pensiones, Bursátiles; también se excluyen actividades inmobiliarias.

1/ Fila 1 es el cálculo de "renta neta = renta bruta – gastos". Fila 2 es el campo digitado.

2/ No clasificadas como manufactureras.

3/ Es igual a "Fila 3. Impuesto" dividido por "Fila 1. Neto".

4/ Impuesto total sobre Renta Neta de la totalidad de declarantes no financieros. En 2010 es negativa por el valor de la Renta Neta total.

2. Dedución impuesto sobre la renta (ISR): cuota de depreciación con ajuste por inflación en el activo.

2.1 El tratamiento fiscal

La ley 8114 del año 2001, reformó la ley 7092 (Ley de Impuesto sobre la Renta, LISR) en su artículo 6°, que reza:

“Artículo 6°.- Exclusiones de la renta bruta.

No forman parte de la renta bruta:

- a) *Los aportes de capital social en dinero o en especie.*
- b) *Las revaluaciones de activos fijos.”.*

Con anterioridad a esta reforma, la ley establecía, de seguido al texto anterior, lo siguiente: *“No obstante, tratándose de activos fijos depreciables, el valor de la revaluación aceptada por la Administración Tributaria será considerado para efectos de establecer las cuotas de depreciación correspondiente”.*

Así, la ley 8114 eliminó esta segunda parte y la posibilidad de que la revaluación del activo se aplicara a las cuotas de depreciación. Éstas se deben ajustar, desde el período 2002, al valor histórico (artículo 32 de la ley 8114).

La reforma que contiene el proyecto Ley de Solidaridad Tributaria, reestablece esta posibilidad, a saber

“ARTÍCULO 6.- Exclusiones de la renta bruta.

No forman parte de la renta bruta:

- a) *Los aportes de capital social en dinero o en especie.*
- b) *Las revaluaciones de activos fijos, sin perjuicio de que para efectos del cálculo de las cuotas de depreciación solo sea aceptable la revaluación que corresponda al ajuste por inflación del periodo fiscal, con fundamento en la variación experimentada por el índice de precios al consumidor establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).*

En los casos en que, por aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera, sea necesario modificar el valor contable de un bien o derecho, el contribuyente podrá optar entre incorporar esa modificación con efectos fiscales o no, tomando en este último caso el valor histórico de los bienes o derechos a efectos de una futura enajenación de los mismos. El contribuyente deberá mantener la opción elegida por todo el plazo correspondiente al tiempo que el bien permanezca en su patrimonio. Se admitirá que el contribuyente cambie la opción elegida en las condiciones y con los límites que se establezca reglamentariamente.”

De acuerdo con la primera parte, sólo se permitirá aplicar la inflación anual a partir del valor histórico del período actual. No obstante, existe una preocupación

por parte de esta Contraloría, de que conforme a lo indicado en el párrafo segundo el contribuyente pudiera pretender una reexpresión completa del activo a su valor razonable en el período corriente, desde el cual se calcularían las cuotas de depreciación, lo cual podría tener un efecto fiscal inmediato importante.

En razón de las competencias de la Dirección General de Tributación para la interpretación de las normas tributarias, se debe determinar el criterio de revaluación en caso de ser aprobado el proyecto de ley.

Sin embargo, el efecto del primer párrafo sería también muy relevante para el mediano plazo, como se explicará en 2.2.

2.2 Impacto del proyecto en la cuota de depreciación y recaudación

Para calcular el posible impacto fiscal, debe diferenciarse un efecto inmediato del primer párrafo del artículo 6, inciso b), de su efecto a mediano plazo —en el supuesto razonable de que los contribuyentes ajustarán por la inflación cada año—, éste último aproximado como una reexpresión inmediata del activo a valores razonables o actuales, según lo explicado en el punto anterior. Es así que esta segunda interpretación es como la tendencia de mediano plazo de la más restrictiva del primer párrafo.

Para estimar ambos efectos, se emplea la información registrada en las declaraciones del ISR. Lamentablemente, aunque la declaración contiene un campo para el activo fijo, la valoración de ese concepto es mixta, pues es registrado a valor reexpresado por algunos declarantes, aunque no necesariamente actualizado y sin efectos en la cuota de depreciación, y a valor histórico por otros declarantes. Sin embargo, la cuota de depreciación es declarada a valor histórico de acuerdo con la reforma introducida en ley 8114, y se puede considerar un concepto que guarda esa coherencia para los presentes propósitos.

El efecto de una eventual modificación a la norma, como lo propone este proyecto de ley, requiere de un análisis algebraico que no se presenta en este documento. En esencia, se utiliza la cuota de depreciación a valor histórico para ajustarla por el efecto de la inflación anual, desde 2002 hasta 2010. El resultado es muy similar si el análisis se hace en la depreciación a valor actualizado, con cifras de cuentas nacionales.

Se utilizan los datos de declaraciones del ISR desde 2001 al 2010 inclusive. Comprende personas físicas y jurídicas; algunas son no contribuyentes pero declarantes, sea por exención legalmente concedida, o por resultados negativos en el ejercicio. El ejercicio cuantitativo toma todas las personas, con una sola declaración por sujeto para evitar duplicidades (es decir, se elimina duplicidad por declaraciones rectificativas). La condición exenta se incorpora mediante una tasa o alícuota efectiva.

Se ha utilizado una tarifa de 25%. En el informe DFOE-SAF--IF-16/2009, cuadro 2, se muestra una tarifa media de las declaraciones cercana o superior a 29%, para los que efectivamente contribuyen. Este valor es también el que resulta si se

divide la recaudación real por la renta neta de los declarantes, como se ha visto en la sección 1. Un valor de 25% procura aproximar el efecto marginal.

Con la información básica del Cuadro 2, se obtienen los resultados en el Cuadro 3. Los valores en el cuadro 2 expresan el activo fijo declarado el cual, como antes se dijo, no es el valor histórico ni es el valor re expresado, sino una cifra intermedia. Por tanto, el parámetro de depreciación se denomina “seudo”, también porque el activo fijo incluye los terrenos; se muestra sin embargo muy estable aunque con cierta tendencia a disminuir, como es de esperar. A efectos de derivar los resultados del cuadro 3, se utiliza un parámetro de $\delta = 0.06$. Los resultados no son muy sensibles a valores en el rango entre $\delta = 0.04$ y $\delta = 0.08$, y tienden a ser mayores para el fisco cuando menor este parámetro.

Cuadro 2
Información básica para el modelo

	Activo fijo valor declarado mm colones	Depreciación mm de colones	Seudo parámetro de depreciación	Tasa de inflación	Alícuota	PIB mm de colones
2000	3.924.229	318.299	□	□	□	4.917.764
2001	5.497.787	323.085	0,06858	0,1096	0,25	5.394.595
2002	5.670.734	326.774	0,05852	0,0968	0,25	6.060.878
2003	8.036.348	349.409	0,05098	0,0987	0,25	6.982.288
2004	7.629.867	488.023	0,06230	0,1313	0,25	8.143.550
2005	7.497.119	402.932	0,05327	0,1407	0,25	9.538.977
2006	7.494.482	508.339	0,06782	0,0943	0,25	11.517.822
2007	10.142.149	530.572	0,06017	0,1081	0,25	13.598.403
2008	16.667.707	739.403	0,05516	0,1390	0,25	15.701.760
2009	19.110.839	846.586	0,04732	0,0405	0,25	16.763.545
2010	20.291.326	941.435	0,04779	0,0582	0,25	18.841.223

El cuadro 3 presenta el efecto anual inmediato que fluctúa según el nivel de inflación de cada año. Para el 2010 es un 0.06% del PIB. Sin embargo, a mediano plazo se registra un nivel anual cercano a 0.60% del PIB, estimado en retrospectiva. Puesto que la inflación promedio del 2002 al 2010 fue del 10%, si se supone que el país se mantendrá en niveles del 5% en el futuro, el impacto anual a mediano plazo de esta reforma sería aproximadamente 0.30% del PIB.

Cuadro 3
Resultados principales del modelo

Año	Ajuste anual Depreciación Mm colones	Expresión fiscal anual: Mm colones	% del PIB	Ajuste 1/ acumulado Depreciación MM colones	Expresión fiscal 1/ acumulada: Mm colones	% del PIB 1/
2001						
2002	29.398	7.350	0,12%	29.398	7.350	0,12%
2003	30.317	7.579	0,11%	60.679	15.170	0,22%
2004	43.125	10.781	0,13%	107.652	26.913	0,33%
2005	64.545	16.136	0,17%	179.976	44.994	0,47%
2006	35.717	8.929	0,08%	220.848	55.212	0,48%
2007	51.654	12.914	0,09%	281.692	70.423	0,52%
2008	69.325	17.331	0,11%	370.921	92.730	0,59%
2009	28.149	7.037	0,04%	390.936	97.734	0,58%
2010	46.315	11.579	0,06%	435.182	108.796	0,58%

1/ Cada una de las casillas de esta columna es un efecto anual; la acumulación es de la vigencia de la reforma que propone este proyecto, simulada en retrospectiva.

3. Elevación de alícuota Impuesto sobre intereses de títulos valores

Este impuesto es regido por el inciso c) y el inciso c bis) del artículo 23 de la LISR, que dice:

“c) 1.- Los emisores, agentes pagadores, sociedades anónimas y otras entidades públicas o privadas que, en función de captar recursos del mercado financiero, paguen o acrediten intereses o concedan descuentos sobre pagarés y toda clase de títulos valores, a personas domiciliadas en Costa Rica, deberán retener el quince por ciento (15%) de dicha renta por concepto de impuesto.

Si los títulos valores se inscribieren en una bolsa de comercio reconocida oficialmente, o hubieren sido emitidos por entidades financieras debidamente registradas en la Auditoría General de Bancos, al tenor de la Ley No. 5044 del 7 de setiembre de 1972 y sus reformas, por el Estado y sus instituciones, por los bancos integrados al Sistema Bancario Nacional, por las cooperativas, o cuando se trate de letras de cambio y aceptaciones bancarias, el porcentaje por aplicar será el ocho por ciento (8%).

Quando los bancos y las entidades financieras mencionadas en el párrafo anterior avalen letras de cambio o aceptaciones bancarias, la retención se aplicará sobre el valor de descuento que, para estos casos, se equiparará a la tasa de interés pasiva fija por el Banco Central de Costa Rica, para el plazo correspondiente, más tres puntos porcentuales.

No estarán sujetas al impuesto sobre la renta ni al establecido en este inciso, las rentas derivadas de los títulos emitidos en moneda nacional por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, al amparo de la Ley N° 7052, de 13 de noviembre de 1986. Tampoco estarán sujetas al impuesto sobre la renta ni al establecido en este inciso, las inversiones provenientes del fideicomiso sin fines de lucro, creado mediante el artículo 6 de la Ley de la creación de la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda, N° 7044, de 29 de setiembre de 1986

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 22 de la Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás intervinientes en el Proceso Penal N° 8720 de 4 de marzo de 2009.)

Asimismo, no están sujetas a esta retención, únicamente, las entidades enumeradas que se encuentren en las condiciones señaladas en el inciso a) del artículo 3 de la presente Ley y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, cuando inviertan en títulos valores emitidos por el Ministerio de Hacienda.

Las sumas retenidas se considerarán como impuesto único y definitivo. No corresponderá practicar la retención aludida en este inciso cuando el inversionista sea la Tesorería Nacional.

(Así ampliado el quinto párrafo del inciso c.1) por el inciso c) del artículo 23 de la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria de 4 de julio del 2001).

Se faculta a la Dirección General de la Tributación Directa para que, en aquellos casos en que por la naturaleza del título se dificulte la retención en la fuente, pueda autorizar, con carácter general, otra modalidad de pago.

2.- Las retenciones de los impuestos a que se refieren los incisos anteriores deberán practicarse en la fecha en la que se efectúe el pago o crédito, según el acto que se realice primero.

Asimismo, deberán depositarse en el Banco Central de Costa Rica o en sus tesorerías auxiliares, dentro de los primeros quince días naturales del mes siguiente a aquella fecha.

(Así reformado por inciso g) del artículo 19 de la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria de 4 de julio del 2001).

(Intepretado Auténticamente por ley N° 8320 de 16 de octubre del 2002, en el sentido de que los títulos emitidos por las cooperativas de ahorro y crédito que no estén destinados a la circulación, sino que solamente puedan ser descontados por las cooperativas emisoras, no son títulos valores y, por tanto, no están afectos al impuesto establecido en este inciso).

c bis) Asimismo, en las operaciones de recompras o reportos de valores, en sus diferentes modalidades, sea en una o varias operaciones simultáneas y que se realicen por medio de una bolsa de valores, se aplicará un impuesto único y definitivo del ocho por ciento (8%), sobre los rendimientos generados por la operación; dicho porcentaje será retenido por la bolsa de valores en que se realizó dicha operación. En caso de que las operaciones no se realicen mediante los mecanismos de bolsa, los rendimientos devengados de la operación serán considerados como renta ordinaria gravable.

(Así adicionado el inciso anterior por el inciso c) del artículo 21 de la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria de 4 de julio de 2001). “.

El proyecto propone un régimen de rentas del capital, en un título III de la LISR, artículos 47 y subsiguientes, que se reproducen en lo que interesa:

“ARTÍCULO 47 C.- *Materia imponible.*

1- Las rentas del capital se clasifican en:

a. Rentas del capital inmobiliario.

b. Rentas del capital mobiliario.

2- Rentas del capital inmobiliario.

Constituirán rentas del capital inmobiliario las provenientes del arrendamiento, subarrendamiento, así como de la constitución o cesión de derechos o facultades de uso o goce de bienes inmuebles.

3- Rentas del capital mobiliario.

a) Constituirán rentas del capital mobiliario a efectos de este Título:

Las rentas en dinero o en especie obtenidas por la cesión a terceros de fondos propios.

Se entenderán incluidas en este tipo de rentas, las generadas por las operaciones de recompras o reportos de valores, en sus diferentes modalidades, sea en una o varias operaciones simultáneas...”

Posteriormente se refiere a las exenciones, y en cuanto a la base imponible, enuncia:

“ARTÍCULO 49 B.- Renta imponible del capital mobiliario.

La renta imponible estará constituida por la renta bruta generada por el capital mobiliario, representada por el importe total de la contraprestación.

ARTÍCULO 51.- Tarifa del impuesto.

La tarifa aplicable a la renta imponible de las rentas de capital y a la de las ganancias de capital será del quince por ciento (15%).

Los rendimientos generados por títulos valores en moneda nacional emitidos por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, al amparo de la Ley No. 7052 del 13 de noviembre de 1986 y sus reformas, así como los títulos emitidos por las Cooperativas de Ahorro y Crédito, estarán sujetos a una tarifa del 8%.”

El proyecto transforma el sistema actual del 8% (casi general, pues el 15% es muy minoritario) y el 0% que rige al Banco Popular y al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en un sistema del 15% y del 8%, respectivamente. De acuerdo con lo cual, el impacto de la reforma sería cercano a una duplicación de la recaudación, como se valorará.

Sin embargo, los establecimientos bancarios y sociedades financieros sometidos a la supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras, según el artículo 1 y otros del Proyecto, tendrán para estos ingresos el tratamiento de renta ordinaria o “de actividades lucrativas”, no renta del capital.

El cálculo se realiza a partir de las participaciones de los emisores descritos en una base imponible. El sistema actual donde participan el Gobierno, el BCCR, el sistema bancario y sociedades financieras, y otros emisores públicos privados, todos los cuales pasan del 8% al 15%, y las nuevas fuentes de recaudación que serían el Banco Popular, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, y las Cooperativas de Ahorro y Crédito, se resume en el cuadro 4

En el presente caso, se utiliza la recaudación del 2009 y 2010, y estimación actualizada del presupuesto para el 2011. Se utiliza información sobre inversiones y captaciones de las entidades financieras, conforme describe el cuadro 4.

Cuadro 4
Elevación de alícuotas en impuesto sobre intereses de títulos valores
Millones de colones

	2009	2010	2011
1. Impuesto registrado	46.09 2	38.069	55.000
2. Ajustado devoluciones 1/	42.59 2	41.569	55.000
3. % del PIB	0,25%	0,22%	0,27%
4. Aportado por sistema bancario	6.250	5.393	6.434
5. Resto del impuesto (2. – 4.)	36.34 2	36.176	48.566
6. Expresado alícuota de 15% (5. * 15/8)	68.14 2	67.830	91.062
7. Intereses a plazo BPDC	72.28 8	55.107	54.599
8. Intereses a plazo Mutuales	47.26 8	45.772	44.948
9. Intereses a plazo Cooperativas	82.91 0	82.857	109.115
10. Subtotal (7. + 8. + 9.)	202.46 5	183.735	208.662
11. Alícuota del 8% (10 * 8%)	16.19 7	14.699	16.693
12. Subtotal impuesto intereses títulos (6.+11.)	84.33 9	82.529	107.755
13. % del PIB	0,50%	0,44%	0,52%
14. Diferencia con recaudación actual (12.-2.)	41.74 7	40.959	52.755
15. % del PIB	0,25%	0,22%	0,25%

1/ Retención en 2009 y devolución en 2010 a la CCSS, que es exenta.

Adicionalmente a estos cálculos, en los cuadros de trabajo del Ministerio de Hacienda, se detectó una doble multiplicación por 0.15 lo que hizo bajar el cálculo presentado por esa cartera. La suma que adjunta el Ministerio para este impuesto, 0.04% del PIB, aumenta a 0.29% sin esa doble multiplicación. La diferencia es 0.25% del PIB, como se consignó en los criterios emitidos por esta contraloría a la comisión legislativa.

Hay que advertir que la elevación de alícuotas probablemente genere alza de tasas de interés, lo que aumentaría el déficit fiscal y reduciría el efecto neto de este impuesto en la situación fiscal.

4. Régimen de realización en diferencias cambiarias.

El tratamiento actual de las diferencias de cambio ha sido controvertido, objeto de litigio especialmente entre los intermediarios financieros y la administración tributaria. Debido a lo cual, no se intenta resumir el régimen vigente, antes se limita el análisis a la propuesta que existe en el proyecto de ley.

Los oficios 7686 y 11027 dirigidos a las comisiones legislativas que tramitaron este proyecto no aportaron estimaciones concretas del posible impacto de este sistema. Se apuntó con cierta extensión una objeción de base al criterio de realización por sobre el de devengo que es propio del impuesto, destacando que esta variación tendría efectos fiscales relevantes. Se reproducen extractos del segundo dictamen citado:

“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 tramos 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.

(...)

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.

(...)

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.”

Se debe adjuntar también que entre los no financieros vis a vis los financieros, hay muchos sujetos no contribuyentes, y operaciones con una contraparte que no se integraría en la base del impuesto. Como ejemplos, los créditos de vivienda y de consumo, los que se dirigen a entidades exentas, los depósitos en moneda extranjera que dudosamente originen rentas sujetas por la diferencia cambiaria –como el citado oficio expresamente pregunta-. La duda es extensible a las rentas de capital ingresadas desde el exterior por residentes, que este proyecto sujeta, pero que dudosamente comprenderían una diferencia cambiaria en activos o pasivos.

Se hizo mención en oficio 11027 de los pasivos en moneda extranjera del sistema financiero (cuasidinero solamente), que en la primera parte del año alcanzaron los ¢ 4 billones, por lo cual la renta neta ante devaluación o apreciación tendría fluctuaciones significativas, incluso con valores negativos eventualmente.

Hay varios aspectos a determinar antes de hacer algún cálculo; se asume que no existirá acumulación de diferencias cambiarias en activos (que superan el año), de tal forma que en el primer año de la reforma y en los futuros, solamente se sujetará o deducirá la diferencia realizada en el año, y en depósitos la realización corresponde al vencimiento. Asimismo, que la aplicación del sistema será pasiva por parte de los contribuyentes, es decir no realizarán arbitraje entre criterios a conveniencia (entre devengo y realización), pues de otro modo el perjuicio fiscal podría aumentar.

Se utiliza una vida media de los préstamos de cuatro años, de tal forma que un 25% de las diferencias cambiarias se realiza en el año, mientras en pasivos la realización anual es del 100%. Se utiliza el saldo medio de cuasidinero en moneda extranjera, y se computa el efecto de las diferencias cambiarias observadas sobre los pasivos y los activos. El cuadro 5 presenta las simulaciones en retrospectiva.

Cuadro 5
Efectos del criterio de realización en diferencias cambiarias
Millones de colones

	Tipo de cambio ¢/\$	Tasa de variación anual	Cuasi-dinero en Moneda Extranjera	Efecto depósitos (100%)	Efecto activos (25%)	Diferencia en renta neta *	Diferencia en Impuesto *	% PIB
2001	341,40	7,4%						
2002	378,39	10,8%	938.850	101.723	25.431	-76.292	-22.888	-0,4%
2003	418,04	10,5%	1.116.187	116.961	29.240	-87.721	-26.316	-0,4%
2004	457,58	9,5%	1.584.874	149.904	37.476	-112.428	-33.728	-0,4%
2005	495,65	8,3%	2.031.788	169.042	42.260	-126.781	-38.034	-0,4%
2006	515,84	4,1%	2.394.763	97.549	24.387	-73.162	-21.949	-0,2%
2007	495,23	-4,0%	2.592.620	-103.586	- 25.897	77.690	23.307	0,2%
2008	550,08	11,1%	2.989.554	331.113	82.778	-248.335	-74.500	-0,5%
2009	558,67	1,6%	4.157.969	64.930	16.233	-48.698	-14.609	-0,1%
2010	507,85	-9,1%	4.127.808	-375.490	- 93.873	281.618	84.485	0,4%
2011	499,85	-1,6%	4.057.382	- 63.915	- 15.979	47.936	14.381	0,1%

* Negativo es contra el fisco, positivo es a favor del fisco.

Las fluctuaciones de la renta neta son significativas, y como es de esperar, son negativas cuando hay devaluación del colón, y positivas cuando hay apreciación. En años cuando la devaluación se acercó al 10%, como en 2002-2005 y 2008, la contracción del impuesto potencial alcanzó 0.4% del PIB. Lo cual habría bastado para anular la contribución fiscal del sector financiero.

En los últimos años a partir del 2007, las fluctuaciones del tipo de cambio se observan también en la recaudación potencial, que aparece positiva en el supuesto de que los contribuyentes no realizan ningún arbitraje entre criterios de devengo o realización.

Las presentes sensibilizaciones pretenden sustentar -así sea parcialmente- lo que se analiza en los dictámenes para la comisión legislativa. La conclusión de éstos últimos se enfoca en que las diferencias cambiarias son de consecuencias relativamente pequeñas en el patrimonio de los establecimientos financieros, de tal manera que *“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.”*

5. Deducción impuesto sobre ventas: criterio de costo o deducción financiera.

El sistema de Impuesto sobre Ventas de la ley 6826 solamente admite como crédito fiscal las materias primas, es decir insumos que son incorporados en el producto. La base normativa de este criterio, es algo compuesta a partir de la jurisprudencia que sigue a la ley 6826 y su reglamento, especialmente del artículo 14 de la ley que expresa:

“ARTÍCULO 14.- Determinación del impuesto

El impuesto que debe pagarse al Fisco se determina por la diferencia entre el débito y el crédito fiscales que estén debidamente respaldados por comprobantes y registrados en la contabilidad de los contribuyentes.

El débito fiscal se determina aplicando la tarifa de impuesto a que se refiere el artículo 10 de esta ley al total de ventas gravadas del mes correspondiente.

El crédito fiscal se establece sumando el impuesto realmente pagado por el contribuyente sobre las compras, importaciones o “internaciones” que realicen durante el mes correspondiente. El crédito fiscal procede en el caso de adquisición de mercancías que se incorporen físicamente en la elaboración de bienes exentos del pago de este impuesto, así como sobre la maquinaria y equipo que se destinen directamente para producir los bienes indicados. Asimismo, el crédito fiscal se otorgará sobre la adquisición de mercancías que se incorporen físicamente en la producción de bienes que se exporten exentas o no del pago de este impuesto.

Cuando el crédito fiscal sea mayor que el débito, la diferencia constituye un saldo del impuesto a favor del contribuyente.

El crédito fiscal por compras locales debe estar respaldado por facturas o comprobantes debidamente autorizados por la Administración Tributaria.”

El reglamento de la ley 6826 indica, en su artículo 21, en lo que interesa:

“Artículo 21.- Determinación del impuesto: El impuesto se determina por la diferencia entre el débito y el crédito fiscales, debidamente respaldados por comprobantes y registrados en la contabilidad del contribuyente de que se trate. El débito fiscal a que se refiere el párrafo anterior está constituido por la suma del impuesto detallado o incluido en el valor de las facturas de venta o documentos equivalentes, emitidos durante el período fiscal, en la forma mencionada en el artículo 18 de este Reglamento, más el que resulte de operaciones efectuadas en dicho período fiscal, por concepto de consumo, uso personal de mercancías o servicios gravados, permutas, arrendamientos con opción de compra, faltantes de inventarios, ventas en consignación, apartado de mercancías y en general cualquier acto que involucre la transferencia del dominio de mercancías, independientemente de su naturaleza jurídica, de la designación y de las condiciones pactadas por las partes. El crédito fiscal es la suma del impuesto determinado en las

facturas de compras o comprobantes debidamente registrados y autorizados por la Dependencia, así como el determinado en las pólizas o formularios aduaneros, que el contribuyente haya pagado en las adquisiciones de mercancías o servicios gravados que destine a la venta, así como el de materias primas, insumos, maquinaria y equipo, incorporados o utilizados físicamente en la producción de mercancías o servicios gravados, realizadas en el período fiscal al que corresponda la declaración; el crédito se complementa con el saldo del impuesto a favor del contribuyente que haya resultado de declaraciones anteriores, de acuerdo con lo indicado en el artículo 16 de la ley.”

La presente reforma propone el texto legal que sigue:

“ARTICULO 14.- Determinación del impuesto.

El impuesto que debe pagarse al Fisco se determina por la diferencia entre el débito y el crédito fiscales.

El débito fiscal se determina aplicando la tarifa de impuesto a que se refiere el artículo 10 de esta Ley al total de ventas de bienes y prestaciones de servicios sujetas y no exentas.

El contribuyente queda obligado a trasladar el débito fiscal a quien adquiera el bien o el servicio, quien queda obligado a pagarlo.

El crédito fiscal nace en el momento en que, con posterioridad a que ocurra el hecho generador, el contribuyente dispone de la correspondiente factura o, tratándose de descuentos, en otro documento expedido por el contribuyente, en las condiciones que se determine reglamentariamente.

Cuando el crédito fiscal sea mayor que el débito en un período fiscal, la diferencia constituye un saldo del impuesto a favor del contribuyente que podrá compensarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de esta Ley.”

De esta forma, la deducción llamada “física” a partir del criterio de incorporación en el producto, se modifica en un impuesto al valor agregado que admite el criterio puramente financiero, siempre que el insumo haya sido utilizado en producir bienes o servicios afectos al impuesto (artículo 14 E del texto propuesto).

El régimen actual se ha caracterizado por una afluencia de consultas de los contribuyentes a la Administración Tributaria, para aplicaciones específicas del criterio de incorporación. Lo cual ha llegado a conformar la base imponible en forma que los contribuyentes declaran impuesto soportado y créditos aplicados por valor inferior a aquél.

Con base en esa realidad, se utilizan las declaraciones del formulario 104 del impuesto sobre ventas, para analizar esos dos conceptos tanto en aduanas como en el régimen interno: impuesto soportado versus créditos aplicados. Se trabaja con los subtotales CIU3 del formulario, para los años 2004 al 2009.

Es importante destacar que este procedimiento debería únicamente considerar los créditos inferiores al impuesto soportado, mientras que en la realidad se

presentan casos en contrario. Para tomar una posición conservadora, se incluyen ambos en el cálculo. Los resultados se muestran en el Cuadro 6

Cuadro 6
Impuesto sobre Ventas (al Valor Agregado)
Impacto de la deducción financiera
Millones de colones

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impuesto aduanas soportado	161.110	217.463	260.329	354.101	379.149	316.520
Impuesto aduanas deducido	148.889	191.418	238.996	293.778	357.326	294.753
Diferencia	12.221	26.045	21.333	60.323	21.823	21.767
% del PIB	0,15%	0,27%	0,19%	0,44%	0,14%	0,13%
Impuesto interno soportado	250.988	357.004	398.897	477.273	632.097	584.610
Impuesto interno deducido	246.855	330.093	371.620	463.325	608.489	563.435
Diferencia	4.133	26.911	27.277	13.948	23.608	21.175
% del PIB	0,05%	0,28%	0,24%	0,10%	0,15%	0,13%
Total impuesto soportado	412.097	574.467	659.226	831.374	1.011.246	901.130
Total impuesto acreditado	395.744	521.512	610.616	757.103	965.815	858.187
Diferencia total	16.354	52.956	48.610	74.271	45.431	42.943
% del PIB	0,20%	0,56%	0,42%	0,55%	0,29%	0,26%
Cálculo MH					0,05%	0,00%

Se utiliza un promedio de los valores calculados, equivalente a 0.38% del PIB. Se consignó en oficios 7686 y 11027 una estimación de 0.30% del PIB.

Dado que las bases de datos del impuesto de ventas así como del impuesto sobre la renta, especialmente en la plataforma SIIAT tradicional, ofrecen inconsistencias y errores en no pocos casos, para efectos del cuadro 6 se realizaron los ajustes necesarios de mayor envergadura, que en forma evidente distorsionaban los cálculos y que incidían en los subtotales en forma manifiesta.

Por otra parte, hay razones por las cuales el impuesto acreditado puede ser inferior al impuesto soportado, que no se deben al criterio de incorporación física. Entre éstas, es relevante la de del impuesto cobrado ex fábrica o ex aduana en algunas mercancías o artículos, que ocasiona impuesto soportado pero no créditos aplicables por

esas especies. Igualmente puede haber errores del contribuyente de diversa naturaleza, entre los cuales puede mencionarse la declaración de compras con impuesto de ventas incluido, y otras.

Sin embargo, los cálculos realizados por el Ministerio de Hacienda que se muestran en las líneas finales del cuadro, prácticamente se presentan nulos, una vez realizadas diversas depuraciones a la información. Esta virtual eliminación de todas esas diferencias, que lleva a la casi igualdad entre impuesto soportado e impuesto acreditado, no puede admitirse en totalidad, pues borra todo rastro del criterio de incorporación física, según se dijo. De ser así, se estaría ante la sugerencia de que los sujetos no utilizan ese criterio, en contravención de lo dispuesto por el ordenamiento y los argumentos en este proyecto y anteriores para introducir el de deducción financiera. En ello será oportuno profundizar posteriormente, según el plan de fiscalización de esta contraloría, si corresponde.

La Contraloría estima que este cambio en la legislación tiene relevancia para la recaudación, en el orden de magnitud mencionado, y según diferentes sensibilizaciones realizadas a los datos conforme se han analizado las estimaciones del Ministerio de Hacienda, incluyendo la información del 2010. Asimismo, por consideración a anteriores estimaciones de ese despacho para proyectos de reforma tributaria (por ejemplo, oficios DVM-048-2004 del 12 de febrero y DVM-156-04 del 16 de junio, ambos del 2004, referentes al proyecto denominado Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, oficio DM-1922-06 del 11 de octubre del 2006, sobre el Proyecto de Ley Impuesto sobre el Valor Agregado).

Será oportuno trabajar posteriormente con cifras de la declaración electrónica, generalizada a partir de agosto del 2011, cuando se disponga de datos anuales. Mientras tanto, dado que la diferencia primaria entre el impuesto soportado y el impuesto acreditado es positiva y relevante –una vez realizados los mayores ajustes que distorsionan los subtotalet-, y puesto que esta reforma legal sin duda alguna ha de tener un efecto en la recaudación, procede mantener la estimación en carácter preliminar.

6. Consideraciones finales

En virtud de lo anteriormente analizado, se concluye que las estimaciones del impacto fiscal adjuntas al expediente 18261 del proyecto Ley de Solidaridad Tributaria, no consideran algunos aspectos relevantes comprendidos en dicho proyecto. Según el análisis realizado por esta Contraloría, si bien el proyecto en general prevé un incremento global de los ingresos del Gobierno, varios de los factores antes citados podrían conllevar una disminución de ingresos. Es importante indicar que existen también otros conceptos de eventual incidencia positiva, que no han sido cuantificados, y que no aborda el presente documento.

Estos valores podrían ser revisados en caso de ser aprobado el proyecto de ley, conforme a la ejecución normativa del mismo y la disponibilidad de información adicional, en especial por la generalización de la declaración electrónica en el 2011.

Además del efecto puramente fiscal, las omisiones inciden en la esfera de los negocios, los cuales tendrán un reconocimiento por concepto de cuotas de depreciación con ajuste por inflación, deducción de pérdidas de períodos anteriores, y deducción financiera en el impuesto sobre el valor agregado.

Por otra parte, se considera inconveniente que un concepto básicamente neutral en el patrimonio, como son las diferencias cambiarias, sea distorsionado por un criterio que origina desequilibrio en la renta neta, como es la realización.

De conformidad con lo expuesto, esta Contraloría considera de gran importancia que el Ministerio de Hacienda profundice en las estimaciones presentadas, considerando la información anual de la declaración electrónica generalizada en el 2011, y se valoren y adopten acciones de política fiscal, de ser procedentes.

Atentamente,

Lic. Federico Castro Páez
Gerente de Área

Lic. Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

JECA/gcc

ci Expediente

ce: Despacho Contraloría General de la República
Gerencia, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

G: 2011000350-4