

# Bases para un sistema tributario progresivo en Costa Rica

## *Basis for a progressive tax system in Costa Rica*

Fernando Rodríguez Garro<sup>1</sup> / Francisco Sancho Mora<sup>2</sup> / Raúl Fonseca Hernández<sup>3</sup>

Recibido: 2-10-2014 / Aprobado: 22-04-2015

### Resumen

El país posee problemas estructurales en el sistema fiscal que deben resolverse en el corto plazo. Los cambios realizados en las últimas dos décadas no han logrado aumentar los ingresos de forma significativa, han sido coyunturales y aplicados por medio de reformas parciales que no han logrado solventar los elementos de fondo. Las debilidades detectadas en el sistema tributario costarricense son: un esquema fiscal regresivo, poco poder redistributivo, una limitada recaudación, una gran variedad en las alícuotas aplicadas a las diferentes rentas, unos esquemas de exoneraciones permanentes y un impuesto de ventas que aplica gran cantidad excepciones. Un sistema tributario debe tener suficiencia recaudatoria, una mayor participación de impuestos directos progresivos y mejorar su capacidad redistributiva. Para lograr estos tres principios, el Gobierno debe migrar hacia un esquema de renta global unificada, aplicado en etapas y sustituir el actual impuesto de ventas por un impuesto al valor agregado. Las exoneraciones que se planteen deben ser mínimas y con una clara justificación técnica. Adicionalmente, deben generarse esfuerzos para mejorar la recaudación del impuesto territorial, ampliar la base de los productos y servicios a los que se les aplica el impuesto selectivo, facilitar la recaudación de impuestos y mejorar la cultura tributaria del país.

**Palabras claves:** Sistema tributario, progresivo, renta, ventas, Costa Rica.

### Abstract

Costa Rica has structural problems in its tax system that must be resolved promptly. Changes made in the past two decades have been unsuccessful to increase revenues; these have been circumstantial and implemented as partial reforms that have failed to solve core issues. The weaknesses detected in the Costa Rican tax system are: a regressive tax scheme, limited distributive potential and tax collection, a scheme with permanent exemptions, a sales tax that applies big exemptions that do not benefit low income segments and a great variety of fixed taxes applied to different incomes.

A tax system should have revenue adequacy and greater participation of progressive direct taxes as well as an improved distributive potential. To achieve these three principles, the government should move toward a unified global income scheme implemented in phases, and replace the current sales tax for a value added tax. New exemptions should be minimal as well as clearly and technically justified. Additionally, efforts must be made to improve the collection of property taxes, expand the base of products and services subjected to especial excise taxes, facilitate tax collection and develop a tax culture in the country.

**Keywords:** Tax system; progressive; tax structure; taxes; Costa Rica.

## Introducción

La situación fiscal del país es una preocupación recurrente que se presenta con un comportamiento cíclico de caídas y de relativas recuperaciones en el comportamiento de las finanzas públicas. Aunque con gran facilidad la teoría afirma que el estado debe mantener en equilibrio los ingresos y gastos del Estado, las ilimitadas necesidades actuales del país, los rezagos en inversión de obra pública y las presiones de los distintos sectores hacen difícil mantener dicho equilibrio. Sin lugar a dudas, el tema fiscal requiere tomar decisiones impostergables que inciden

directamente en lo cotidiano y afectan en forma general al país en sus aspectos económicos y sociales.

El objetivo del presente artículo es analizar la estructura fiscal del país para proponer lineamientos y cambios concretos que portan el doble objetivo de aumentar los ingresos públicos e introducir mayor progresividad al sistema tributario costarricense. La propuesta esboza las condiciones necesarias para atender las debilidades estructurales del sistema tributario, con un aporte a la búsqueda de la equidad de la política fiscal por la

(1) Economista. Viceministro de Ingresos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de la República de Costa Rica. Correo electrónico: fernando.rodriguez.garro@gmail.com.

(2) Académico de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Correo electrónico: francisco.sancho.mora@una.cr

(3) Académico de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Correo: raul.fonseca.henandez@una.cr

vía del cobro de impuestos, y no solo de la política de gastos. Para ello, se ofrecen recomendaciones de cambios particulares en ciertos impuestos, se proponen líneas generales de acción y se evalúan distintos esquemas impositivos, al tomar en cuenta su impacto en términos de recaudación y equidad.

El documento se divide en cinco secciones adicionales a la presente introducción. El segundo apartado muestra aspectos teóricos y referenciales al origen de los impuestos de rentas y ventas en la literatura especializada. La tercera sección analiza los cambios estructurales y las reformas parciales realizados por los gobiernos de turno desde 1990 hasta el 2014. El cuarto apartado hace evidentes los problemas estructurales que tiene el sistema tributario de Costa Rica. El quinto apartado esboza las propuestas generales y específicas que deberían considerarse para consolidar un sistema tributario progresivo en el país. En la última sección se incorporan las principales conclusiones del estudio.

### **Aspectos referenciales sobre los sistemas tributarios.**

La literatura especializada sugiere dos tipos generales de impuestos históricos que se han aplicado al ciudadano: los impuestos feudales y los impuestos modernos. En la época del feudalismo, las personas trabajan la tierra de los señores feudales y debían dar gran parte de sus cosechas a este. En la época moderna, solo se imponía a las personas contribuir al estado con un porcentaje de los ingresos generados (Stiglitz, 1995).

A lo largo del siglo XIX y XX, los impuestos directos ocuparon el primer lugar como fuente de financiamiento en el Reino Unido y el resto de Europa. Al eliminarse el impuesto global sobre la renta, se sustituyó en 1803 por un impuesto cédular básico y luego se introdujo la retención en origen en 1806. El nuevo impuesto era menos progresivo que el propuesto originalmente, pero fue lo que prevaleció en el Reino Unido hasta inicios del siglo XX, cuando el criterio de equidad empezó a determinar las reformas fiscales británicas. En 1907

se implantó la discriminación entre rentas salariales y rentas del capital, cuya incipiente progresividad fue acentuada por la aprobación del “*supertax*” de Lloyd George en 1910 (Comín, 1996).

Del otro lado del Atlántico, en Estados Unidos, 42 estados aprobaron en junio de 1913 la 16ª enmienda a la Constitución Federal, lo cual permitió cobrar el impuesto a la renta por parte del gobierno federal, se dejó así el sistema republicano de financiamiento con base en aranceles proteccionistas. Luego de la crisis económica de 1929, la propuesta del *New Deal* de Franklin Roosevelt implicó un aumento de las tasas marginales del impuesto de renta y la aplicación del concepto de renta de Simons, definido como consumo más cambios en el patrimonio neto. Los desarrollos contables, que permitieron mejorar la definición de renta y con ello el cobro del impuesto a la renta, así como el impulso a los “estados del bienestar”, surgidos primero en los Estados Unidos del *New Deal* y luego en la Europa de la posguerra, provocaron que durante el siglo XX los ingresos fiscales en las naciones desarrolladas crecieran de forma importante (Agosín, Barreix y Machado, 2005).

Los últimos desarrollos del impuesto a la renta surgieron en Europa concretamente en los países nórdicos y las antiguas economías del bloque comunista. El primer caso fue la generación del impuesto de renta dual, que fue un intento de las economías del norte de Europa para evitar la fuga de ahorro, castigada por las altas alícuotas existentes en esos países, así como por ampliar sus bases impositivas. De esta forma, la renta dual de los países nórdicos grava a una tasa progresiva (la tasa marginal más alta) la renta del trabajo, mientras que las rentas del capital, sean estas rentas pasivas o empresariales, a una tasa menor. Así adquiere un peso fundamental el impuesto a la renta de las personas físicas, que aportan más al sistema, y reducen la dispersión tarifaria que abre portillos al arbitraje y la evasión (Barrero y Laborda, 2006)

El impuesto uniforme o *flat tax* es un diseño innovador que corrige la complejidad

administrativa del impuesto a la renta sintético de Haig-Simons (Tristán, 2012). La propuesta de impuesto uniforme de Hall y Rabushka se centra básicamente en gravar los flujos reales de las empresas, a los que se les deduce los salarios, los insumos y las inversiones. Adicionalmente, grava los salarios a una tasa única con un mínimo no imponible que es tradicionalmente alto (Gouveia y Oliver, 1996).

Este esquema o mejor dicho partes de él se han introducido en países como Estonia, Lituania, Letonia, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia y Rumania. En todos los casos se genera un impuesto único a los salarios, pero se diferencian entre sí del monto del mínimo no imponible. Unos gravan las rentas del capital y otros no, además todos han mantenido el esquema tradicional del impuesto de renta a las empresas, con tasas diferentes incluso a las de la renta del trabajo (Barreix y Roca, 2007).

La progresividad es un rango fundamental en el esquema que se planteó del impuesto sobre la renta. García (2003) plantea que todo impuesto de rentas debe considerar cuatro principios básicos: el beneficio, el cual supone que los beneficios que el público recibe del Estado no solo aumentan con la renta, sino que además aumentan más rápido que esta; el segundo principio es el del sacrificio, basado en el impacto en términos de la pérdida de bienestar que implica el impuesto y está plenamente asociado con la utilidad marginal de dinero; la tercera tesis es el de la compensación, en este caso la justificación del impuesto progresivo en renta se sostiene sobre la necesidad de compensar el carácter regresivo de los otros impuestos del sistema tributario, y el último principio es la reducción de la desigualdad, es uno de los argumentos más usados en favor de tipos crecientes en renta y el que más favorecería una política fiscal progresiva y de carácter redistributivo, argumento que se ha propuesto como central en la mejora del sistema tributario costarricense.

Los cambios coyunturales y las reformas parciales del sistema tributario. En el caso de Costa Rica, los gobiernos han buscado cambios

impositivos para resolver la situación deficitaria de orden estructural, sin embargo, no se lograron cambios significativos a largo plazo. El avance de la legislación del impuesto sobre la renta ha sido lento, sin grandes modificaciones ni sobresaltos desde 1990 a la fecha. A continuación se presenta una cronología de las principales reformas e intentos de modificación a la estructura fiscal del país.

Durante la administración Calderón Fournier (1990-1994), se incrementó el Impuesto General sobre las Ventas desde un 10% hasta un 13%; disminuyó este de forma paulatina, un punto porcentual anual, hasta que regresó al 10%. Esta medida -junto con la aprobación de la ley denominada “Ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes, su derogatoria y sus excepciones”- fueron de las pocas iniciativas aprobadas, a pesar de que se presentaron en su momento más proyectos para discusión en la Asamblea Legislativa (Cornick, 1998).

En la administración Figueres Olsen (1994-1998), se aprobaron dos reformas legales: la Ley de justicia tributaria y la Ley de ajuste tributario. En el caso de la primera ley se hicieron modificaciones al Código de normas y procedimientos tributarios, así como en el Impuesto general sobre las ventas, con el fin de mejorar la aplicación de sanciones en el caso de incumplimientos tributarios. Con la segunda ley, se logró un incremento al 15% en la tasa del Impuesto sobre las ventas por 18 meses y luego se redujo a la tasa actual del 13% (Cornick, 1998).

En la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) se aprobó la Ley de simplificación y eficiencia tributarias, que creó el impuesto único a los combustibles, eliminó exoneraciones en el impuesto general sobre las ventas, modificó varios artículos de la ley de impuesto sobre la renta, e incorporó en esa ley el impuesto especial sobre bancos y entidades financieras no domiciliadas. En general, no se concretó una reforma fuerte desde el punto de vista estructural, aunque con los problemas fiscales que empezaban a hacerse evidentes en ese período se decidió convocar una

comisión de ex Ministros de Hacienda, con el fin de hacer recomendaciones para solucionar los problemas fiscales del momento (Aguilar, 2009).

Las recomendaciones de la Comisión de ex Ministros fueron retomadas por la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) y se presentaron reformas en el Impuesto sobre la Renta y un proyecto para crear un impuesto al valor agregado, iniciativas que luego se fundieron en el proyecto de ley que se conocería como la Ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural. Esta última, que era la primera gran reforma estructural en materia de impuestos en mucho tiempo en Costa Rica, llegó a votarse en primer debate después de años de discusión, sin embargo la Sala IV declaró inconstitucional su trámite, lo cual provocó que el proyecto pasara al olvido. Esta misma Administración también impulsó la Ley de contingencia fiscal, la cual tuvo una vigencia temporal y pretendía, según lo muestra el artículo 1 de la Ley de contingencia fiscal, recaudar un rendimiento cercano a los \$65.000 millones, sin embargo, la introducción de una modificación al proyecto original provocó que el rendimiento de la reforma fuera sensiblemente inferior a lo esperado, según el Informe DFOE-IP-15-2005 de la Contraloría General de la República (CGR, 2006), al momento de evaluarse la aplicación de esta legislación se habían recaudado \$39.738,8 millones.

En la administración Arias Sánchez (2006-2010) se retomó el tema de la necesidad de la reforma fiscal; no obstante, con el alargamiento de la discusión del TLC con Estados Unidos y el buen momento fiscal por el que se pasaba, el tema se relegó aún y cuando se lograron presentar cuatro proyectos relacionados con impuestos: el Proyecto de Ley de impuesto al valor agregado, el Proyecto de Impuesto a las personas jurídicas, el Proyecto de Impuesto solidario para el fortalecimiento de los programas de vivienda y el Proyecto de regulación de casinos, apuestas y salas de juego. De estos, solo el Impuesto solidario se convirtió en ley. El Proyecto de impuesto al valor agregado, presentado en la administración Arias, cumplió el plazo cuatrienal

en la Comisión de Hacendarios sin que se hubiese llegado a discutir.

La administración Chinchilla Miranda (2010-2014) formuló en noviembre de 2011 la propuesta de “Ley de solidaridad tributaria”, la cual fue aprobada en marzo de 2012, pero la Sala Constitucional la devolvió un mes después porque detectó errores en el procedimiento seguido. Esta ley pretendía las siguientes modificaciones en renta: grabar los intereses financieros en 15%, lo cual elimina el subsidio a las cooperativas; alquileres en un 15%, escalonar el impuesto sobre las pymes, personas físicas y jurídicas y unificar la tarifa en un 15% sobre los ingresos brutos. Asimismo, plantea la transformación del impuesto de ventas en un impuesto al valor agregado y aumenta en un punto porcentual el importe, lo que lo incrementa desde un 13 hasta un 14%; crea la figura de sujeto pasivo, que presta servicios aunque no esté domiciliado en el país; elimina la exoneración de muchos bienes de la canasta básica, grava servicios y diferencia educación al dejar una tasa del 10%.

En el inicio la administración Solís Rivera (2014-2018) la discusión del tema fiscal se ha centrado en el tema del recorte del gasto público, y se han postergado posibles propuestas de reforma para el segundo año de gestión. Mociones planteadas por diversas fracciones, incluida la de gobierno, tienen como meta recortar entre 200.000 (Cambronero, 2014) y 350.000 millones de colones (Sequeira, 2014). Una posible reforma fiscal se podría ventilar en la corriente legislativa durante el 2015.

Los problemas estructurales del sistema fiscal costarricense.

Las estrategias de desarrollo implementadas por Costa Rica y financiadas en gran parte por el Estado, han impactado positivamente el nivel de desarrollo humano de su población. El país destaca a nivel centroamericano, e inclusive latinoamericano, con un importante nivel de desarrollo humano; ocupó en el año 2010 (PNUD, 2011) la sexta posición de América Latina en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de

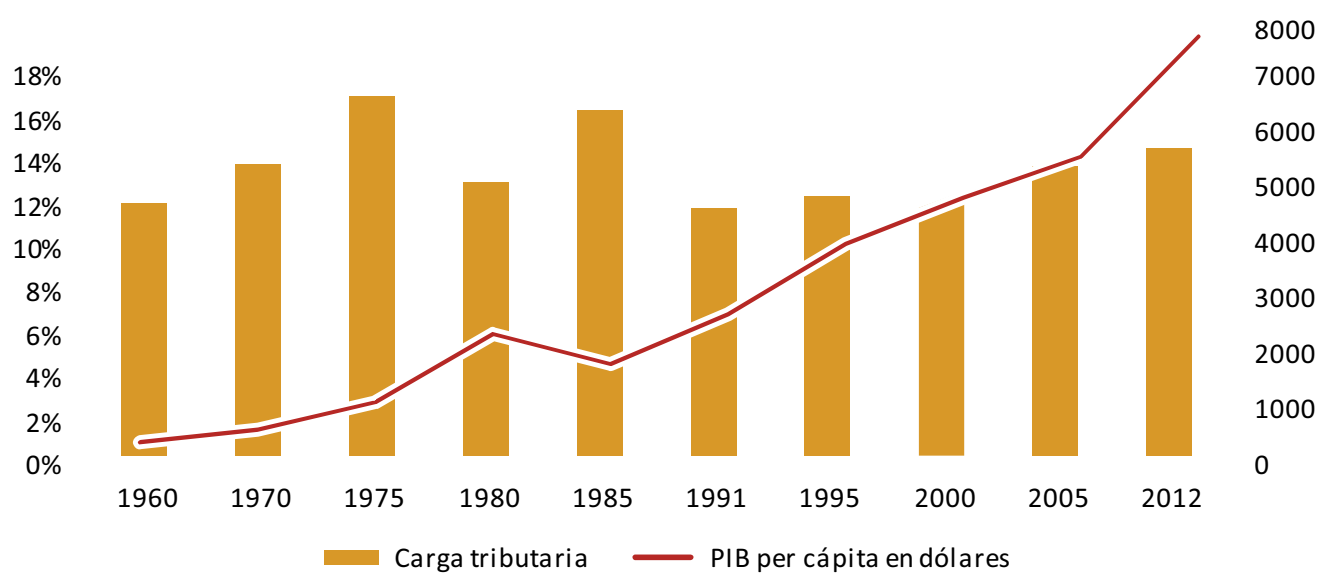
las Naciones Unidas para el Desarrollo. Incluso ha venido mejorando la calificación en el tiempo, ya que en 1980 tenía una calificación de 0.599 y en 2013 de 0.725 (PNUD, 2013). Esto se logró con una alta inversión estatal en diversos programas sociales y políticas económicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los pobladores.

El país no ha logrado resolver una enorme contradicción de su política fiscal: como nación se requiere invertir recursos en mejorar la cantidad y calidad de servicios, pero no se han logrado generar las fuentes de financiamiento adecuado a la atención de esas necesidades. Los ciudadanos demandan un gasto público que esté acorde con un nivel de desarrollo humano alto, pero claramente no están dispuestos a pagar los impuestos que permitan cubrir esa aspiración. El marco jurídico, en lo relativo al gasto, ha creado expectativas de derecho que no se traducen en realidad, al no crearse las fuentes para financiar esas obligaciones (Gómez, 2007).

Existen presiones para aumentar el gasto público y atender de forma adecuada las demandas de la población y del sector productivo. Por ejemplo, a pesar de que el país tiene una cobertura de caminos muy amplia, incluso mayor que la de México, Nicaragua, Honduras, El Salvador o Guatemala (Estado de la Nación, 2009), tan solo un 11,6% de los 4.643 kilómetros de red de caminos nacionales pavimentado está en buen estado, mientras que el 88,4% restante está en condición regular, mala o muy mala (BID y Banco Mundial, 2009). Otro ejemplo, es la seguridad pública, donde la cobertura policial por cada 100.000 habitantes pasó de 321,5 en 1985 a 279,49 en el 2009.

Los incrementos del PIB per cápita y las mejoras en los niveles de desarrollo humano se han traducido en un incremento del gasto público que no ha estado acompañado de un incremento de la carga tributaria. El Gráfico 1 la evolución de la carga tributaria y el PIB percápita del país, desde 1960 hasta el 2012.

**Gráfico 1: Costa Rica: Carga tributaria y PIB percápita (1960-2012)**



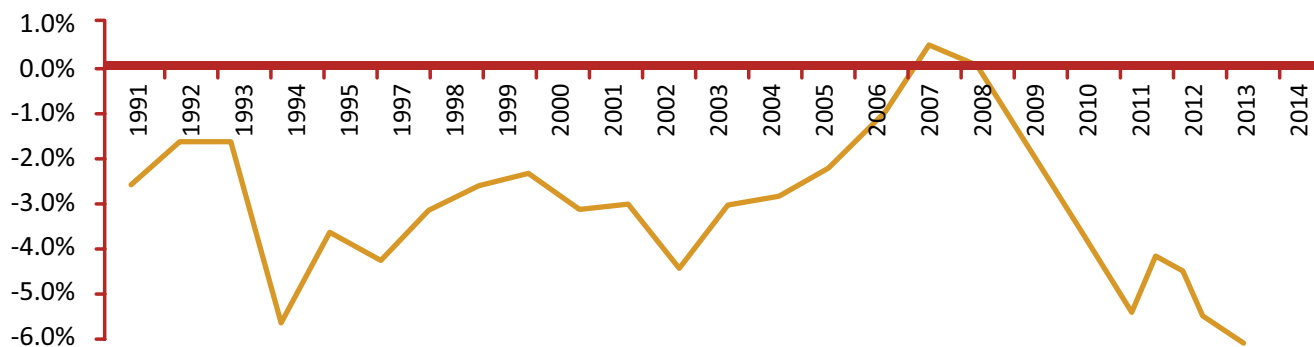
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y Ministerio de Hacienda

El problema se agrava cuando los niveles de ingresos no crecen. Al comparar Costa Rica con otras regiones del mundo con niveles de desarrollo humano superiores o iguales, se evidencia que el país tiene niveles de carga tributaria muy bajos. Por ejemplo, mientras Costa Rica en el 2007, mantenía una carga tributaria del 14,9% del PIB, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tenían una carga tributaria (Gobierno Central) promedio de 26,7% del PIB, los

15 países más desarrollados de la Unión Europea tenían una carga tributaria (Gobierno Central) promedio de 28,6% (OCDE, 2009<sup>0</sup>) y los países de América Latina tenían en promedio una carga tributaria (Gobierno Central) de 17,9% del PIB (CEPAL, 2009).

El siguiente gráfico muestra el resultado de esta contradicción del sistema tributario del país, déficit recurrente en el tiempo.

**Gráfico 2: Costa Rica: Resultado financiero como porcentaje del PIB (1991-2014)**



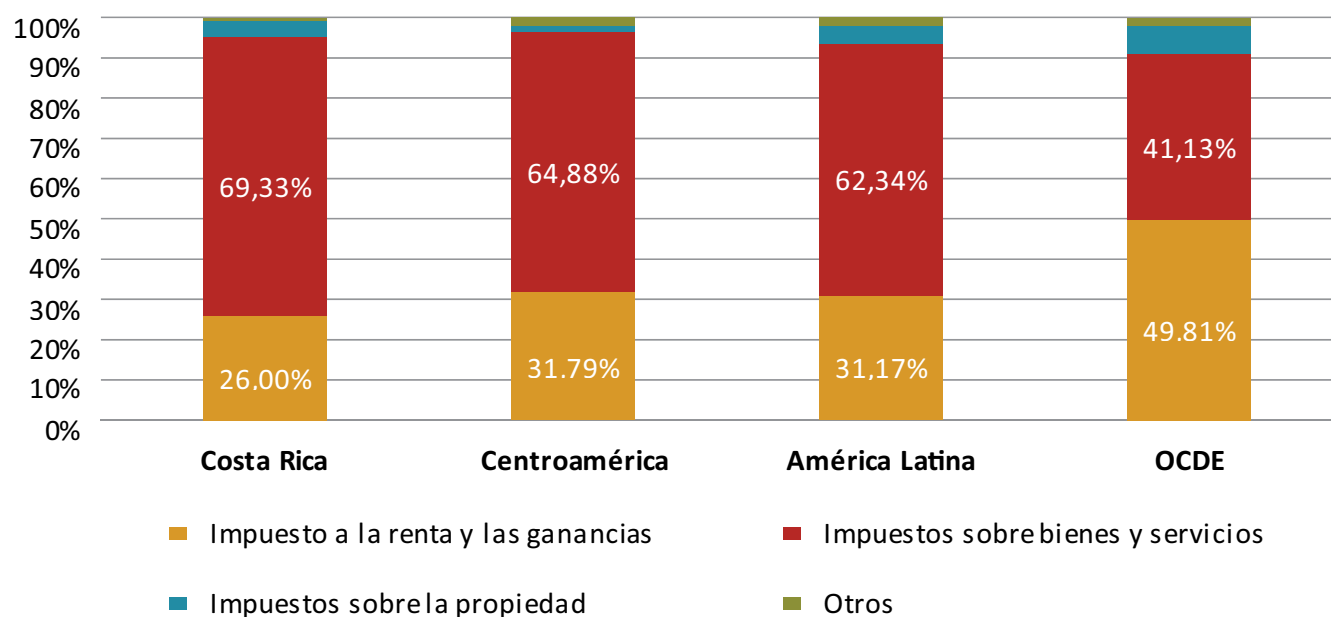
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central

La región centroamericana no solo recauda pocos impuestos, sino que además su carga tributaria esperada es mucho mayor que la observada, lo que deja una brecha promedio para la región de 3,5% del PIB. Por su nivel de desarrollo, el caso de Costa Rica es mucho más dramático, pues la carga tributaria esperada supera el 21% y la brecha entre la carga observada y la esperada es de aproximadamente 8,4% del PIB (Agosín, Barreix, y Machado, 2005). Según este estudio los gastos públicos y la recaudación tributaria varían con el PIB per cápita, además de que en sociedades más igualitarias la recaudación impositiva debe ser mayor.

(0) Se incluye en la estimación ingresos tributarios sin contabilizar los ingresos de la seguridad social.

La estructura de ingresos tributarios en Costa Rica es regresiva. Según muestra el gráfico tres, el impuesto de ventas (es un impuesto regresivo pues obliga a pagar un porcentaje sobre el bien a consumir, sin importar la condición socioeconómica de las personas) genera casi el 70% de los ingresos del Estado, mientras que el impuesto de renta (al gravar según la cantidad de ingresos que posee el agente económico es progresivo) aportó el 26% de los recursos. Los países del resto de Centroamérica (incluyendo Panamá) obtienen un mayor porcentaje de sus ingresos por este rubro, muy similar al de América Latina en su conjunto, mientras que en los países de la OCDE los ingresos por concepto de impuesto de renta son la mitad de los ingresos tributarios en promedio, sin considerar los recursos para la seguridad social.

**Gráfico 3: Distribución de los ingresos por tipo de impuesto  
(porcentaje de la recaudación total)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE (2009) y CEPAL (2009)

La estructura del sistema tributario debe mejorar su poder redistributivo. El Coeficiente de Gini<sup>1</sup> antes del redistribuir el impuesto de renta es de 0,5770 y después del impuesto es de 0,5692 (Barreix, Bes y Roca, 2009). El limitado efecto de progresividad que muestra el impuesto a la renta, es resultado de tres aspectos: la concentración del impuesto a la

renta salarial que mantiene exonerado del impuesto a aproximadamente el 88% de los asalariados, solo los salarios más altos logran contribuir a la recaudación de este; el segundo aspecto es la poca recaudación del impuesto a la renta de las personas con actividad lucrativa (profesionales y actividades personales); el tercer punto se deriva de que el impuesto de renta en Costa Rica es cédular, grava las diferentes rentas por separado según sea su origen; es incompleto, tiene un número importante de rentas exentas y otras con tratamientos preferenciales, y es territorial, pues solo grava las rentas originadas en el territorio nacional.

El siguiente gráfico ejemplifica la problemática de la dispersión en el tipo de renta que se cobra en el país.

(1) Indicador utilizado para medir la desigualdad en una población, su medición va de 0 a 1, según Medina y Galván (2008, p 13) su interpretación "cuando el indicador asume el valor cero significa que el ingreso se encuentra equidistribuido; es decir, todos los miembros de la sociedad tienen exactamente la misma proporción de recursos, en tanto que cuando se observa el valor de uno, se está en presencia de una situación de total inequidad en donde una persona se apropia de todo el excedente económico".

### Cuadro 1: Dispersión de las alícuotas aplicables a las diferentes rentas

Tipo de renta	Salarios	Personas físicas con actividad lucrativa	Ganancias de capital	Intereses de inversiones financieras	Dividendos	Rentas de fondos de inversión inmobiliario
Alícuota	0%, 10% y 15%, en diferentes tramos.	0%, 10%, 15%, 20% y 25%, en diferentes tramos.	Exentas, la legislación solo grava algunas ganancias muy particulares	15% y 8% si son valores transables en Bolsa.	15%	5%, que grava aquellas rentas no incluidas en el rubro de inversiones financieras

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley 7092.

Para que la recaudación del impuesto a la renta de las empresas sea similar al de los países de la OCDE (3,9% del PIB (OCDE, 2007), es necesario revisar dos grandes fuentes de exoneración en este rubro: las empresas de zonas francas y las empresas cooperativas. Aunque en materia de impuesto a la renta, el espíritu de la creación del régimen de zonas francas fue el desarrollo de un régimen de exenciones temporales (*tax holidays*), lo cierto es que estos se han perpetuado, cuando lo correcto era analizar las razones que llevaron a la necesidad de otorgar este tipo de incentivos y corregirlos en el tiempo.

La exoneración del impuesto de renta a las zonas francas tiene un menor impacto en la rentabilidad de las empresas localizadas acá, que el deterioro en los factores que afecta la competitividad del país. Coelho (2011) estimó que por cada dólar de exención dado al Régimen de Zonas Francas, se obtiene un beneficio entre 1.74 y 5,8 dólares por cada dólar invertido. Sería válido cuestionar si el incentivo sigue siendo superior a la solución de los problemas de competitividad que podrían estar afectando a las zonas francas. Podría ser que la mejora del clima competitivo que se pueda

realizar con una mayor recaudación fiscal mejore la utilidad después de impuestos que con la existencia del incentivo.

En el caso del impuesto de ventas, este debe mejorar en la eliminación de exoneraciones y el control de la evasión. En el siguiente cuadro se presenta, en general, los grupos de servicios como la salud (en este caso la privada), las comunicaciones y el transporte; y la educación, la cultura y el esparcimiento, que tienen niveles de consumo para el 20% de la población de mayores ingresos, que superan varias veces los niveles de consumo de esos mismos rubros al 40% de la población de menores ingresos. Por ejemplo: en el rubro de salud, el 20% de la población de mayores ingresos (quinto quintil) consume 6,9 veces lo que consume el 40% de la población de menores ingresos (quintiles 1 y 2); en el caso de transporte y comunicaciones el 20% de la población de mayores ingresos (quinto quintil) consume 5,3 veces lo que consume el 40% de la población de menores ingresos (quintiles 1 y 2); y en el caso de educación, cultura y esparcimiento, el último quintil consume 4,9 veces lo que consumen los quintiles 1 y 2.



**Cuadro 2: Distribución del gasto de consumo por quintil de ingresos**

	1	2	3	4	5	Total	20+/40-
Alimentos, tabaco y bebidas	12,5	17,3	19,6	22,0	28,6	100	1,0
Prendas de vestir y calzado	7,1	13,4	17,3	21,1	41,0	100	2,0
Alquiler de vivienda, agua y electricidad	8,1	13,4	17,0	20,6	41,0	100	1,9
Muebles, artículos para el hogar y otros	6,2	10,8	14,0	18,6	50,4	100	3,0
Salud	2,7	6,5	10,7	17,0	63,2	100	6,9
Transporte y comunicaciones	3,9	7,4	11,5	17,1	60,1	100	5,3
Educación, cultura y esparcimiento	4,1	7,5	12,1	19,9	56,4	100	4,9
Comidas y bebidas fuera del hogar	5,0	11,6	17,8	23,3	42,3	100	2,5
Bienes y servicios diversos	5,0	9,1	14,1	21,6	50,2	100	3,5

Fuente: Encuesta Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, INEC.

Esto implica que el no cobro de impuestos al consumo de estos servicios favorece particularmente a las personas de mayores ingresos, por lo que las exoneraciones de estos rubros han producido un error de inclusión. Con la medida se benefician mayoritariamente sectores que no se quieren beneficiar.

Las consecuencias de un sistema tributario desequilibrado con problemas estructurales que se mantienen en el tiempo se manifiestan no solo en las cifras macroeconómicas del país. Los intereses con cargo al presupuesto nacional se incrementan exponencialmente al aumentar el déficit fiscal, lo que limita en mayor proporción el financiamiento de obras de infraestructura o el mejoramiento de los servicios públicos. Otro ejemplo es la rebaja en la calificación de riesgo que realizó la empresa Moody's en setiembre de 2014 (Moody's, 2014), en la cual el país pasa de tener una calificación Baa3 a Ba1, lo que muestra una clara señal al mercado

internacional de que es más riesgoso invertir en Costa Rica, esto provocará en el mediano plazo que las tasas de interés por créditos en el extranjero tiendan al alza.

### **Propuesta: Bases para un sistema tributario progresivo en Costa Rica**

La propuesta se fundamenta en tres ejes que deben orientar el espíritu de un sistema tributario progresivo.

**Suficiencia recaudatoria:** se plantea que el nivel de ingresos fiscales que tiene un gobierno debería ser igual o muy similar al nivel de gastos que posee.

**Más participación de los ingresos por concepto de impuestos directos:** Los impuestos directos son progresivos. Por definición permiten gravar con un mayor porcentaje las rentas más altas.

**Capacidad redistributiva del sistema tributario:** para lo cual no solo son importantes los cambios en el punto 1 y 2, sino además que haya un crecimiento importante en el aporte de lo recaudado por impuestos personales. Permite obtener ingresos tributarios para financiar programas o asistencias sociales, construcción de infraestructura, entre otros aspectos.

El marco orientador debe verse reflejado en las propuestas de cambios al sistema tributario actual. Se identifican tres grandes áreas con oportunidades de mejora: el impuesto de rentas, el impuesto ventas, así como en otros elementos complementarios que deben ajustarse. A continuación se presentan los planteamientos necesarios para consolidar un sistema progresivo en Costa Rica:

### A. Impuesto de renta: el esquema sintético y el margen de acción.

Los aspectos generales de cualquier modificación tributaria con relación al impuesto de renta que se implemente en Costa Rica requieren una modernización de la legislación, la cual deberá reconocer los cambios históricos en el impuesto, además de incorporar tendencias modernas para evitar arbitrajes, tanto locales como internacionales, y formas modernas para gravar las rentas pasivas del capital, sin castigar el ahorro. Asimismo, deberá seguir los principios descritos anteriormente sobre la suficiencia recaudatoria y la progresividad del sistema tributario.

Al esquema vigente del impuesto de renta deben introducirse al menos las siguientes variantes:

1. Llevar todas las rentas del capital a una tasa unificada, con referencia en la tasa máxima cobrada en esas rentas. En la actualidad, esa tasa es del 15%, lo que implicaría subir tasas en algunos casos, lo que elimina la dispersión existente y las exoneraciones que persisten en nuestra legislación actual en este rubro<sup>2</sup>.

(2) Esto implica gravar todos los títulos valores, sin excepciones y gravar las ganancias de capital, por ejemplo.

2. Introducir dos tramos adicionales en el impuesto sobre la renta a los salarios, un tramo de 20% y otro de 25%, con el fin de capturar un mayor aporte de los salarios altos.
3. Una revisión de las exoneraciones existentes en el impuesto a las personas jurídicas y mantener la tasa actual del 30%, lo que en la práctica implica una ampliación de la base. En particular, debería eliminarse la exoneración de las empresas cooperativas y revisar el esquema de incentivos a las zonas francas, pues la reforma del 2009 no creó criterios de peso para el otorgamiento de los incentivos, y revisar el esquema aplicado a las pymes (el tratamiento de las pymes debería quedar sujeto a que estas obtengan la declaración como tales por parte del Ministerio de Economía, Industria y Comercio), con el fin de evitar la creación de “agujeros” a través de los cuales las grandes empresas evadan impuestos.
4. Incorporación en nuestra legislación del tratamiento a los precios de transferencia, según las recomendaciones internacionales en esa materia<sup>3</sup>. Esto con el fin de evitar la evasión transfronteriza del impuesto de renta.
5. Aplicación de renta global a las retribuciones extraterritoriales de nacionales. Un impuesto de renta aplicado solo a las rentas extraterritoriales de nacionales permite aprovechar las bondades de la renta mundial, sin tener que arrastrar también con sus problemas.<sup>4</sup> Este mecanismo,

(3) La OCDE ha desarrollado muchos modelos sobre el tratamiento de los precios de transferencia.

(4) 1. El integrar todas las rentas, capital y trabajo, y aplicarles tasas marginales progresivas, se tiende a gravar fuertemente el ahorro. 2. Debe incluirse un número considerable de deducciones (como las ya señaladas de salud y educación), que dificultan enormemente el trabajo de la administración tributaria, las cuales podrían originar también altos costos de cumplimiento y, además, la reducción de la base imponible por el efecto de las deducciones ha tendido a ser compensado

conocido también como territorialidad reforzada, mantiene las características de la renta territorial pero gravando las rentas obtenidas en el exterior al momento de su ingreso al país.

Los cambios necesarios deben aplicarse en etapas y en forma coordinada. En una primera fase, debe gestarse la unificación de las tasas que se cobran por concepto de impuesto de la renta, esta debe ser en el corto plazo, pues el deterioro de la situación fiscal amerita cambios inmediatos en el ámbito tributario. Una segunda etapa implicaría la integración de las rentas del salario y las rentas de las personas físicas con actividad lucrativa, esta debería incluir mecanismos de control y retenciones en la fuente para evitar pérdidas de recursos; por ejemplo, se pueden hacer retenciones en el pago de salarios que se constituyan en un pago a cuenta de la declaración y liquidación final del impuesto. Posteriormente, se debe incorporar algunas deducciones para hacer un control cruzado con servicios profesionales, con el fin de mejorar el cobro del impuesto de renta y el IVA.

## **B. La reforma del impuesto general sobre las ventas**

Cualquier reforma que haga del impuesto general sobre las ventas debe corregir los siguientes tres grandes problemas con los que cuenta la legislación nacional:

El actual impuesto general sobre las ventas se caracteriza por acudir a un concepto genérico para gravar bienes o mercancías, sin necesidad de enumerarlos de forma concreta. Con respecto a los servicios, se invierte el esquema y se utiliza un

método taxativo, en donde únicamente se somete a imposición ciertos servicios detallados de forma expresa en una lista contenida en la propia ley. La principal implicación de esto es que una parte importante de los servicios están exentos, lo cual reduce la base sobre la que se cobra el impuesto. Resulta fundamental que se evolucione hacia un sistema que grave de todos los servicios, pues el potencial recaudatorio del impuesto crecería considerablemente y paralelamente eliminaría las distorsiones económicas que genera la estructura del actual Impuesto General sobre las Ventas.

La incorporación física de insumos productivos como criterio aplicado para admitir la generación del crédito o deducción por cuotas tributarias soportadas. El sistema de deducción física que se aplica en la ley vigente consiste en el análisis físico del producto en cada fase del proceso productivo y derivado de su examen se llegan a determinar los componentes del producto que han sido gravados anteriormente. Se reconoce el crédito fiscal únicamente en el caso de adquisición de mercancías que se incorporen físicamente en la elaboración del producto en cuestión o de bienes de capital que se destinen directamente a producir los bienes. Esto obliga a que el productor arrastre esos créditos o los que tenga que absorber, restándole competitividad al bien producido.

Los bienes gravados con tasas cero de impuesto. Son casos excepcionales, pero reducen sensiblemente el potencial recaudatorio del impuesto. Si bien no imponen efecto alguno sobre el contribuyente, le garantizan créditos fiscales al productor por los impuestos pagados en los insumos utilizados, que se convierten al final en una pérdida de recaudación para el fisco.

El elevado número de exoneraciones y el poco criterio técnico para el otorgamiento de cada una de estas. Cuando se aprobó la ley que creó este impuesto, había un consumo menos diversificado y menos sofisticado. Sin embargo, a lo largo de los años el patrón de consumo ha variado, pasamos de ser una economía agrícola a una economía de base exportadora y de servicios, y estos últimos

---

con tasas marginales más altas, lo que desincentiva o castiga a aquellas rentas que no tienen el beneficio de las deducciones. 3. Otro problema es que en la búsqueda de evitar la doble tributación de las ganancias de las empresas, primero en la renta empresarial y segundo en la distribución de dividendos, se han tratado de incorporar mecanismos de integración entre las rentas empresariales y las personales, lo que genera enorme dificultades administrativas (Barreix y Roca, 2007).

empezaron a adquirir mayor importancia en el consumo de las personas, aunque de forma mucho más importante en los segmentos de población de mayores ingresos.

La propuesta en torno al impuesto sobre las ventas es simple: transformarlo en un impuesto al valor agregado. El cambio no es muy sofisticado en cuanto al modelo, pero sí implica un cambio importante en cuanto a su concepción. El impuesto al valor agregado es regresivo pero es un importante recaudador de recursos, por lo que debe concentrar la progresividad del sistema tributario en el impuesto de renta, que le dé al sistema capacidad redistributiva.

En resumen, se debe pasar del actual impuesto general sobre las ventas a un impuesto al valor agregado, que amplíe su base por medio de la inclusión general de los servicios como elementos sujetos a impuesto, elimine el tratamiento de “tasa cero”, incorpore el concepto de deducción financiera y, con base en los resultados de ese proceso, mantenga la tasa en un 13%. Además, las exoneraciones que se propongan deberán concentrarse en bienes y no en servicios, con el fin de evitar que el impuesto se vuelva aún más regresivo.

### C. Agenda de Ajustes Complementarios

Las decisiones que se tomen sobre los pilares del sistema, renta e IVA, deberían complementarse con las siguientes propuestas:

Incrementar la recaudación por medio de impuestos a la propiedad: en países de la OCDE se recaudan en promedio 1,9% del PIB por este rubro, mientras que Costa Rica es de apenas 0,66% del PIB.

Introducir impuestos selectivos al consumo de ciertos servicios: aunque su tendencia ha sido decreciente, en países de la OCDE se recaudan 3,4% del PIB en impuestos selectivos al consumo de bienes y servicios, mientras que en Costa Rica se

recauda 0,7% del PIB. Existe espacio para aumentar estos impuestos, que se pueden aplicar en este caso sobre ciertos servicios suntuarios.

Una revisión de las herramientas con que cuenta la Administración Tributaria para mejorar el cobro de impuestos, desde aspectos legales hasta sistemas informáticos de cobro. Esto debe incluir una reforma para el acceso a información financiera de los contribuyentes, en línea con lo dispuesto en el Proyecto de Ley para el Cumplimiento del Estándar de Transparencia Fiscal, expediente No. 17.677 así como el impulso al expediente No. 18.041, Proyecto de Ley para el Fortalecimiento de la Legislación Tributaria y Aduanera.

Una política pública que busque mejorar la cultura tributaria en el país, con base en 3 aspectos: educación tributaria en todos los niveles, con el fin de inculcar una ética del contribuyente y el valor del cumplimiento de las obligaciones tributarias, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos, de modo que el ciudadano sepa en qué se gastan los recursos que aporta y desarrolle una vinculación entre sus aportes y la política de gasto del Gobierno de turno, y la comprensión del delito tributario como un crimen contra el bienestar general, actividad que debería promover prácticas de cumplimiento y denuncia entre los contribuyentes.

### Conclusiones

La postergación de la aplicación de cambios necesarios y urgentes en el sistema tributario costarricense compromete la sostenibilidad fiscal del país en el largo plazo. La mayoría de las reformas planteadas desde 1990 hasta la fecha han sido coyunturales, parciales e insuficientes para resolver los problemas estructurales que tiene el país en materia fiscal. Las escasas reformas aplicadas y el aumento progresivo en el endeudamiento han permitido postergar en el tiempo la aplicación de las reformas, sin embargo, esto no puede hacerse por tiempo ilimitado.

(5) Según datos del Ministerio de Hacienda, no incluyen datos del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, que no obstante es sujeto de mucha evasión y sub-declaración de valores.

Costa Rica debe evitar entrar en una falsa disyuntiva entre aumentar sus impuestos y reducir sus gastos. La posibilidad de reducir gastos es muy limitada; el deterioro en la infraestructura del país y las crecientes necesidades de más y mejores servicios públicos hacen poco viable la reducción en los gastos del Estado. El mayor problema del país es la falta de ingresos fiscales frescos que permitan hacerle frente a todas las actuales y futuras obligaciones del Estado.

El sistema tributario requiere cambios en su estructura y operatividad. La base de un sistema tributario progresivo se debe fundamentar en una suficiencia recaudatoria, una mayor participación de impuestos directos en la estructura tributaria y que posea capacidad redistributiva. En este sentido se debe migrar hacia un esquema de renta global que se aplique en etapas y cambiar el actual impuesto de ventas por un impuesto al valor agregado. Así mismo, deben eliminarse la mayoría de las exoneraciones y mejorar los controles sobre la evasión y fraude fiscal. Adicionalmente, deben generarse esfuerzos para mejorar la recaudación del impuesto territorial, aplicar impuestos selectivos a otros productos, facilitar la recaudación de impuestos y mejorar la cultura tributaria del país.

El nivel de desarrollo está atado a la posibilidad de asegurar más prosperidad a la población del país y mejores condiciones competitivas a los productores nacionales, lo cual no se podrá hacer sin un Estado con la capacidad de cumplir el papel que le corresponde en la economía nacional. Podrán surgir muchas obligaciones de gasto de rango legal o constitucional que tendrán un efecto nulo o muy disminuido sin la capacidad real para hacerle frente, capacidad que está supeditada a la existencia de los recursos necesarios para cumplir los fines planteados al Estado costarricense.

## Bibliografía

- Agosín, M.; Barreix A. y Machado R. (2005). *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aguilar, J. (2009). *Reforma y modernización del estado costarricense 1982-2004: Antecedentes, desarrollo y perspectivas*. ICAP. Revista Centroamericana de Administración Pública (56-57) 183-205. Universidad de Costa Rica. Costa Rica
- BID y Banco Mundial (2009). *Costa Rica, Informe sobre el Gasto Público: Hacia una mayor eficiencia en el gasto*. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. Washington.
- Barreix, A.; Bes M. y Roca, J. (2009). *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Eurosocial-BID.
- Barrero, F. D. y Laborda, J. L. (2006). *Planificación fiscal con el impuesto dual sobre la renta*. In XIII Encuentro de Economía Pública: 2 y 3 de febrero, Hotel Playadulce, Playadulce (Almería) (p. 84).
- Cambronero, N. (2014). *Contralora propone recortes al presupuesto por 200.000 millones*. Periodico La Nación 17 de septiembre de 2014 a: 11:24 a.m. Disponible en: [http://www.nacion.com/nacional/Contralora-propone-recortes-presupuesto-millones\\_0\\_1439656167.html](http://www.nacion.com/nacional/Contralora-propone-recortes-presupuesto-millones_0_1439656167.html)
- CEPAL (2009). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Comisión Económica para América Latina Naciones Unidas, Santiago de Chile, Octubre.
- Coelho, I. (2011). *Incentivos tributarios a las zonas francas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Estudio preparado para el CAPTAC-DR y el Grupo de Trabajo de Política Tributaria. Abril.
- CGR (2006). *Informe sobre el Rendimiento de los Ingresos Percibidos por el Gobierno de la República, por la Aplicación de la Ley de Contingencia Fiscal No. 8343, al 31 de octubre*

- del 2005. Contraloría General de la República. Costa Rica
- Cornick, J. (1998). *La Reforma del Sistema Tributario en Costa Rica 1994-1997: Logros y Tareas Pendientes*, Ministerio de Planificación Económica y Social. Costa Rica
- INEC (2004). *Encuesta Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Costa Rica.
- García, E. (2003). *La Economía de los Impuestos*. Minerva Ediciones, Madrid.
- Gómez, J. (2007). *Fluctuaciones de la Presión Tributaria en América Latina, Causas, Comparación y Análisis*. Disponible en <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?nota=1858>
- Gouveia, M. y Oliver, D. (1996). *Voting over flat taxes in an endowment economy*. Economics Letters, 251-258.
- Estado de la Nación (2009). *Informe del Estado de la Nación*. Consejo Nacional de Rectores. Costa Rica.
- Medina, F. y Galván, M. (2008). *Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para América Latina 1999-2005*. CEPAL.
- Moody's (2014). *Credit Opinion: Costa Rica, Government of*. Moody's Corporation. Estados Unidos. Disponible en: <https://www.moody.com/credit-ratings/Costa-Rica-Government-of-credit-rating-600023791>
- OCDE (2009). *Revenue Statistics 1965-2008*, OCDE, París.
- PNUD (2011). *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estados Unidos
- PNUD (2013). *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estados Unidos
- Sequeira, A. (2014). *PUSC exige al Gobierno recortar 350.000 millones antes de apoyar presupuesto 2015*. La Nación Actualizado el 18 de septiembre de 2014 a: 12:50 p.m.. disponible en [http://www.nacion.com/nacional/PUSC-Gobierno-recortar-millones-Presupuesto\\_0\\_1439856144.html](http://www.nacion.com/nacional/PUSC-Gobierno-recortar-millones-Presupuesto_0_1439856144.html)
- Stiglitz, J. (1995). *La Economía del Sector público*. Editorial Antoni Bosch, segunda edición. Barcelona, España
- Tristán, S. E. (2012). *Impuesto de tasa fija (flat tax) en sustitución de los impuestos federales directos al ingreso (ISR y IETU)*. Estudio teórico-comparado y análisis empírico aplicado a México (Doctoral dissertation, Universidad Autónoma de Nuevo León).
- World Bank (2007). *World Development Indicators 2007*. International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC.