

Proyecto de reforma del Impuesto sobre la Renta de la Administración Solís Rivera

Resumen

La Administración Solís Rivera presentó a la Asamblea Legislativa un conjunto de proyectos de ley para enfrentar el desequilibrio fiscal, dentro de los cuales se encuentra el **Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta**. El análisis de dicho Proyecto es el propósito del presente documento. Se comentan las principales características del Proyecto, el marco conceptual bajo el cual es concebido, los aspectos novedosos que introduce, sus carencias y una valoración general sobre su potencial contribución al mejoramiento de la situación fiscal. Se concluye que si bien el Proyecto constituye un avance hacia un impuesto sobre la renta más moderno y eficiente, aún adolece de algunos elementos fundamentales, sobre lo cual se plantean algunas recomendaciones. Con base en experiencias anteriores, se recomienda también prestar atención a consideraciones de economía política, aspectos reglamentarios e interpretaciones constitucionales, por la importancia de sus implicaciones.

Analistas Adrián Torrealba
Carlos Umaña
Miguel Loría

Comité editorial Rocío Aguilar
Edna Camacho
Víctor Hugo Céspedes
Alberto Dent
Eduardo Lizano
Ronulfo Jiménez

Diagramación Luis Fernando Quirós

Contenido

1.	Introducción.....	3
2.	Marco conceptual de referencia.....	4
2.1.	Algunos criterios que debe seguir un sistema tributario	4
2.2.	Impuesto sobre la renta y equidad o justicia tributaria	4
3.	Características del impuesto sobre la renta en Costa Rica.....	5
3.1.	Principales características.....	6
3.2.	Base jurídica y conceptual, alcances y limitaciones.....	7
4.	La reforma propuesta	10
4.1.	El diseño general y cambios propuestos con respecto a las características actuales del impuesto sobre la renta	10
4.1.1.	Cedularidad.....	10
4.1.2.	Concepto de renta	11
4.1.3.	Territorialidad.....	12
4.2.	Reformas específicas	12
4.2.1.	Impuesto sobre las utilidades (Título I): ..	12
4.2.2.	Impuesto sobre rentas del trabajo dependiente, pensión u otras remuneraciones por servicios personales (Título II).....	15
4.2.3.	Impuesto sobre las rentas y ganancias y pérdidas de capital (Título III).....	16
4.2.4.	Impuesto a las remesas al exterior (Título IV).....	20
5.	Impactos esperados del Proyecto de Ley	22
5.1.	Impactos cuantitativos.....	22
5.1.	Impactos cualitativos	23
6.	Conclusiones y recomendaciones	24

1. INTRODUCCIÓN

El país enfrenta una delicada situación fiscal. El balance financiero del Gobierno Central registró entre el 2010 y el 2015 un déficit superior al cuatro por ciento del producto interno bruto (PIB). En 2015 el déficit alcanzó el 5,9 por ciento del PIB y para el 2016 el Banco Central de Costa Rica estima que será superior al seis por ciento. Las dificultades que han enfrentado las últimas administraciones para lograr la aprobación legislativa de una reforma tributaria que permita incrementar los ingresos, la continuada expansión del gasto, particularmente los gastos corrientes (salarios, pensiones, pago de intereses y transferencias) y la proliferación de leyes y mandatos constitucionales que han creado destinos específicos de gasto sin la correspondiente provisión de ingresos, ha llevado la deuda pública a niveles considerados insostenibles por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por estudios realizados por la Academia de Centroamérica (*“Costa Rica: la sostenibilidad fiscal de una economía endeudada”*).

La baja capacidad de recaudación del Gobierno se refleja en una carga tributaria (ingresos tributarios como proporción del Producto Interno Bruto) estancada. El incumplimiento tributario, estimado por el FMI y las autoridades nacionales en casi ocho puntos porcentuales del PIB, las exoneraciones (alrededor de 6 puntos porcentuales del PIB), los limitados controles legales para fiscalizar su uso y otorgamiento, y la obsolescencia de la plataforma tecnológica inciden fuertemente en este panorama.

Ante la situación planteada, la Administración Solís Rivera presentó a la Asamblea Legislativa un conjunto de proyectos de ley para enfrentar el desequilibrio fiscal y contener su acelerado crecimiento. Dentro de estos proyectos se encuentra el Expediente No. 19.679, Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta. El análisis de dicho Proyecto en sus aspectos jurídicos y económicos es el propósito del presente documento. Se comentan las principales características del Proyecto, el marco conceptual bajo el cual es concebido, los aspectos novedosos que introduce, las carencias que aún prevalecen y en general, una valoración sobre su potencial contribución a la problemática descrita. En ese sentido, cabe aclarar que el estudio no entra en el análisis de otros temas específicos relacionados con las finanzas públicas, tales como la administración tributaria, la topología de las plataformas informáticas, el gasto público, la reforma al impuesto sobre el valor agregado (IVA), las exoneraciones tributarias, entre otros¹.

1 La Academia de Centroamérica ha analizado algunos de estos temas, en documentos como:

“La propuesta de consolidación fiscal: algunas reflexiones para su discusión”;

“Costa Rica: empleo y política salarial del sector público”;

“¿Cómo gestionar los recursos públicos para la obtención de resultados? El caso del Programa Avancemos en Costa Rica”; y

“La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional”.

2. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

2.1. Algunos criterios que debe seguir un sistema tributario

En el contexto de la teoría impositiva, un impuesto justo es aquel que garantiza una distribución socialmente deseable de la carga fiscal, y un impuesto eficiente es el que lleva aparejado el menor exceso de gravamen. En los debates públicos suele considerarse que un impuesto es justo si impone obligaciones fiscales similares a quienes tienen la misma capacidad de pago, y un sistema fiscal eficiente es el que funciona con unos costos administrativos y de cumplimiento bajos. Por otra parte, un impuesto óptimo es aquel que cumple con los siguientes atributos:

- **Equidad:** conlleva los conceptos de equidad horizontal y vertical. La **equidad horizontal** sugiere que es justo para las personas con iguales ingresos pagar la misma cantidad en impuestos. Para que esta afirmación tenga algún sentido, todos los ingresos deben incluirse en la base imponible². Ahora bien, esa afirmación parece trivial pero no lo es tanto. Considere dos personas con iguales ingresos. Una es soltera, mientras que la otra se casó y tiene dos niños. Los ingresos son los mismos, no así su capacidad de pago. La **equidad vertical** conlleva la idea de que las personas que tienen una mayor capacidad para pagar deben contribuir más que los que tienen una menor capacidad de pago, siempre y cuando el aumento en el nivel de impuestos sea razonable. El tema no es solo definir lo que significa tener una mayor capacidad de pago, sino también determinar qué es un aumento adecuado o razonable de los impuestos para los que tienen una mayor capacidad de pago. Debido a la complejidad e ineficiencia de las políticas fiscales, a menudo sucede que

quienes perciben mayores ingresos y tienen mayor capacidad de pago terminan pagando menos impuestos que aquellos que perciben menores ingresos.

- **Simplicidad:** los sistemas tributarios deben ser simples y con bajos costos administrativos para el contribuyente y para el gobierno mismo. Sistemas complicados y costosos inducen a los agentes económicos a abandonar aquellas actividades relativamente más gravadas en beneficio de las menos gravadas, por lo que reducen el incentivo para pagar impuestos. Esta alteración en las decisiones, causada por razones fiscales y no de costos o productividad, conllevan una pérdida de bienestar.
- **Progresividad:** significa que el porcentaje que representa el pago de impuestos de un individuo con respecto a su ingreso aumenta conforme el mismo se incrementa. Si se reduce, es regresivo. La evidencia internacional sugiere que los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta, tienden a ser progresivos, mientras que los indirectos, como el impuesto sobre las ventas, tienden a ser regresivos.
- **Suficiencia y sostenibilidad:** el sistema tributario debe estructurarse de tal forma que los ingresos tributarios permitan una cobertura duradera de los gastos. Un sistema fiscal será cuantitativamente insuficiente cuando no presente a mediano plazo rendimientos automáticamente crecientes para financiar la parte del incremento de los gastos que no pueda o no deba ser financiada con deuda³.
- **Apoyo al desarrollo:** orientar el sistema tributario de forma que no obstaculice el desarrollo y que ejerza una influencia positiva en las fuerzas que lo condicionan.

2 **Base imponible:** "magnitud dineraria que resulta de la medición o valoración del hecho generador" sobre la cual se aplica el porcentaje de impuesto, establecido en la norma legal respectiva, para determinar el tributo que debe ser pagado.

3 Álvarez, Fernando y otros (2011): Economía pública. Ariel Economía.

2.2. Impuesto sobre la renta y equidad o justicia tributaria

Es de común aceptación que el impuesto sobre la renta en un sistema tributario tiene no solo una finalidad recaudatoria, sino que de éste depende que el sistema mismo sea razonablemente equitativo o justo. Al respecto, es preciso tener en cuenta que existen distintos conceptos de “equidad o justicia tributaria”.

¿Qué es, entonces, la justicia tributaria? Existen distintas concepciones, lo que implica que puede haber varias respuestas posibles. La literatura reconoce principios fundamentales alrededor de los cuales se puede elaborar el concepto de justicia tributaria:

- *Cada cual debe contribuir según su capacidad económica total.* De acuerdo con este principio la tributación debe basarse en manifestaciones de riqueza económica, por una parte, y, por otra, la carga tributaria se debe distribuir según la capacidad contributiva general de los contribuyentes. A igual nivel de capacidad económica, igual nivel de tributación (equidad horizontal); a desigual nivel de capacidad económica, desigual nivel de tributación, incluso progresivamente desigual (equidad vertical). Su aplicación más directa se manifiesta cuando se toma la renta o ingreso total del residente de un país (independientemente de dónde la obtenga) en sus distintas manifestaciones (rentas del trabajo dependiente; rentas empresariales y del trabajo autónomo; rentas del capital; ganancias de capital). La versión clásica de un impuesto ajustado a este principio es el impuesto personal, global y progresivo sobre el conjunto de rentas de un individuo o un ente. En las últimas décadas, se ha presentado una tendencia a sustraer las rentas y

ganancias de capital de este tratamiento global y progresivo, dándose el fenómeno de los “impuestos duales sobre la renta”.

- *Cada cual debe contribuir según los beneficios divisibles e indivisibles que obtiene de los bienes y servicios prestados por el ente público (principio del beneficio).* Según este principio, cada uno debe pagar tributos en una medida correspondiente a aquella parte de su riqueza que sea consecuencia de los bienes y servicios que presta el ente público. En la actualidad, este principio como referente de justicia tributaria ha sido prácticamente superado. No obstante, suele encontrar aplicación en ciertas esferas del ordenamiento tributario, como el de la hacienda municipal. En ese sentido, impuestos como el de bienes inmuebles o el de actividades económicas locales (patentes) son un reflejo de este principio, al cual se liga el criterio de gravar solamente las rentas territoriales.
- *Cada cual debe contribuir según lo que extrae de la economía y no según lo que aporta a la economía.* De acuerdo con este principio, la única manifestación de riqueza es el consumo. De ahí que el sistema tributario debe basarse en que los individuos sean gravados en relación con lo que extraigan de la economía (cuando gastan dinero para consumir), no en lo que producen (reflejado en trabajar y ahorrar el fruto del trabajo). Figuras como el impuesto al flujo de renta gastado de Kaldor o el *flat tax* de Hall y Rabuska se basan en esta idea. El tratamiento favorable del capital en los impuestos duales sobre la renta no deja de encontrar algún parentesco con este concepto de la justicia tributaria.

3. CARACTERÍSTICAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN COSTA RICA

En esta sección se analizan las principales características económicas y jurídicas del actual impuesto sobre la renta (ISR) en Costa Rica. En la primera parte se incluyen algunos datos sobre la evolución del impuesto, su peso relativo con respecto

al PIB y al total de ingresos tributarios, así como los principales factores que afectan su potencial recaudatorio, como un marco de referencia para complementar la discusión sobre los aspectos jurídicos del actual ISR, tema de la segunda parte.

3.1. Principales características

En términos absolutos, la recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) muestra una tendencia creciente en las dos últimas décadas. Expresada en colones del año 2014, el monto recaudado por ese concepto más que se cuadruplicó entre 1996 y 2014. Sin embargo, como proporción del PIB se ha mantenido relativamente constante, con un promedio de 4,0 por ciento del PIB entre el 2006 y el 2014 (ver Gráfico 1). Este porcentaje es inferior al que presentan Argentina (5,6 por ciento), Colombia (6,8 por ciento), México (6,0 por ciento) y Perú (7,3 por ciento), y muy por debajo de los que muestran los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 12,4 por ciento, la Unión Europea (13,3 por ciento), y Estados Unidos (12,9 por ciento), donde el ISR es la columna vertebral del sistema tributario.

Con respecto a la participación del ISR dentro del total de los ingresos del Gobierno, se observó una tendencia creciente entre 1996 y el 2009, cuando pasó de 17 por ciento a un 29 por ciento. Sin embargo, en el último quinquenio (2010-2014) perdió participación relativa frente a otros ingresos. Aún así, la participación del ISR en Costa Rica supera a la de la mayoría de países en América Latina, con excepción de Chile y Perú con porcentajes cercanos al 40 por ciento.

Al igual que en el resto de América Latina y el Caribe, los principales contribuyentes del ISR son las personas jurídicas. Sin embargo, se nota una menor participación en los últimos ocho años, al pasar de un 71 por ciento en el 2006 a un 53 por ciento en el 2014. Contrariamente, las personas físicas aumentaron su participación en el ISR de 18 por ciento a un 32 por ciento en el mismo periodo.

Una mejor recaudación del ISR depende no solo de la capacidad de generar más ingresos gracias a un mayor crecimiento económico, sino también de la gestión administrativa de control tributario (que depende del manejo de información cruzada

en plataformas tecnológicas robustas), de cobro y del marco legal bajo el cual opera dicha recaudación. En esto último influyen aspectos vinculados al gasto tributario⁴ y al incumplimiento tributario (temas de evasión y elusión⁵).

Entre 1953 y el 2013 la Asamblea Legislativa aprobó 101 exoneraciones al ISR, la mayor parte (59) concentrada en el período 1974-1994⁶. Para el 2014 el Ministerio de Hacienda estimó el gasto tributario por ISR en el equivalente de 1,9 por ciento del PIB (1,8 por ciento en el 2010) y en un 33 por ciento con respecto al déficit fiscal del Gobierno Central⁷. Los principales rubros exonerados, total o parcialmente, corresponden a utilidades de las personas jurídicas (zonas francas, asociaciones y cooperativas), rentas del trabajo (aguinaldo, salario escolar y deducciones por cónyuge e hijos) y rentas pasivas⁸ derivadas de inversiones en el sistema financiero gravadas al 8 por ciento (el tipo general es del 15 por ciento en el impuesto cedular correspondiente).

4 Recaudo que se deja de percibir a causa de exenciones.

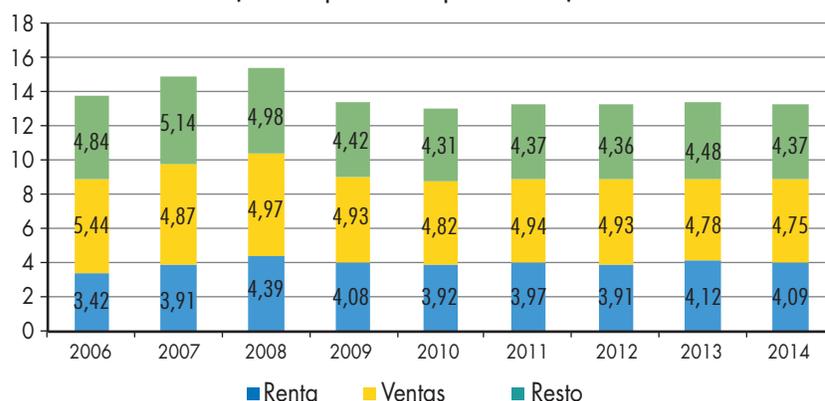
5 La **evasión** fiscal consiste en reducir o eliminar completamente el pago de impuestos a través de métodos ilegales. La evasión de impuestos por lo general implica la falsificación o encubrimiento de la verdadera naturaleza de un negocio, con el objetivo de reducir su responsabilidad fiscal. Algunas de las prácticas más utilizadas para evadir impuestos son el pago de intereses devengados (interés generado a lo largo de un periodo determinado; no implica necesariamente que haya sido pagado) por medio de una cuenta en el extranjero o por sub-declaración de los ingresos reales obtenidos. La **elusión fiscal** es un intento de reducir el pago de los impuestos que tiene que pagar un contribuyente dentro de los límites definidos por la legislación, aprovechando ambigüedades o vacíos en las leyes.

6 Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa (2013): Exoneraciones ¿Quién se beneficia en Costa Rica?, ponencia preparada para el XX Informe Estado de la Nación.

7 Ministerio de Hacienda (2015): Costa Rica: El Gasto Tributario, Metodología y Estimación, Año 2014.

8 **Rentas pasivas:** aquellas que tienen la característica común de provenir de un origen diferente al de una actividad empresarial. Aquellas ganancias que se obtienen sin que resulte necesario el desarrollo de una actividad, entendida como la conjunción de factores económicos, humanos, tecnológicos, entre otros, con miras a la obtención de un resultado. Por ejemplo: alquileres, dividendos, intereses, regalías, entre otros.

Grafico 1. Gobierno Central: composición de la carga tributaria por tipo de impuesto (como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Ministerio de Hacienda.

Con respecto al incumplimiento o impago del ISR (evasión y elusión), el Ministerio de Hacienda lo estimó en el equivalente de 5,57 por ciento del PIB para el 2012, con base en metodología del FMI⁹. En ese año las personas jurídicas incumplieron 67,5 por ciento sobre el potencial recaudatorio, lo que representó un 4,2 por ciento del PIB. De acuerdo con el estudio elaborado por el Ministerio de Hacienda, el principal componente del incumplimiento fue la elusión. No obstante, es totalmente cuestionable reputar la “elusión” como un incumplimiento, pues la elusión puede ser totalmente legal cuando se basa en economías de opción que el propio ordenamiento da, sea voluntariamente o por imperfecciones en la ley, las cuales solo pueden ser corregidas mediante la reforma legal. Por su parte, los problemas de evasión tienen que ver con la incapacidad administrativa de lograr consolidar un sistema informático robusto, que permita un control cruzado eficiente.

3.2. Base jurídica y conceptual, alcances y limitaciones

La Ley del Impuesto sobre la Renta actualmente vigente data de 1988. Se trata de una ley antigua y que presenta una serie de carencias, como se

⁹ Ver Ministerio de Hacienda (2014): Incumplimiento Tributario sobre la Renta y Ventas 2010-2012.

comenta más adelante. Desde el 2002 se registran intentos serios de reforma. Un primer intento se dio con la presentación a la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal (cuyo nombre luego cambió por el de Proyecto de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural)¹⁰. Este Proyecto se discutió ampliamente, fue aprobado en primer debate, pero en el 2006 la Sala Constitucional encontró vicios de inconstitucionalidad en el procedimiento legislativo. Posteriormente, en el 2011 se presentó el llamado Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, que también planteaba una importante reforma al impuesto sobre la renta. Su suerte fue idéntica: aprobación en primer debate y declaratoria de inconstitucionalidad por procedimiento legislativo.

La ley actual presenta tres características básicas: mantiene un sistema cedular; se basa en un concepto de renta restringido, y sigue un criterio territorial. Esto caracteriza un sistema de imposición sobre la renta ubicado lejos del principio de capacidad económica, con un elemento del principio del beneficio (la territorialidad) y, al dejar sin gravar ganancias de capital o gravar a una tarifa reducida algunas rentas de capital, con alguna

¹⁰ El Proyecto se basó en el Informe de la Comisión de Exministros de Hacienda denominado “Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo”.

cercanía al principio de tributación basado en lo que se extrae de la economía.

A continuación se comentan estas tres características.

- Se estructura bajo un sistema cedular.

Esto significa que los impuestos sobre la renta no se estructuran en torno a la persona física o jurídica, gravando el conjunto de rentas de las que pueda ser titular. Por el contrario, existen distintos impuestos para los distintos tipos de renta, introduciendo diversos criterios para determinar cuál impuesto aplica en cada caso. En la imposición cedular se tienen impuestos específicos para las rentas empresariales, para las rentas de intereses ganados por inversiones financieras, para los dividendos, para las rentas del trabajo dependiente, etc. La **imposición cedular** se contrapone a la **imposición unitaria y global**, según la cual el contribuyente tributa en el mismo impuesto por sus rentas del trabajo, del capital (intereses, dividendos), rentas mixtas¹¹ (empresariales) o ganancias de capital¹².

- El concepto de renta es restringido

El impuesto actual se basa en el concepto más restringido de renta, conocido como **“renta producto”**. Implica que solo se gravan aquellas manifestaciones de renta derivadas del uso de factores productivos (trabajo, tierra, capital, capacidad empresarial). No se gravan las ganancias de capital, salvo que sean empresariales, y cuando se venda un activo depreciable. Así, por ejemplo, si una persona jurídica posee un terreno y lo vende con ganancia, no debe pagar impuesto de renta, ni tampoco impuesto al dividendo si distribuye la ganancia entre sus socios. La tendencia internacional es utilizar el concepto de **“renta**

11 **Rentas mixtas:** son aquellas rentas que provienen de una mezcla entre capital y trabajo, el término equivale a rentas empresariales.

12 Ganancias que provienen de un aumento en el valor de elementos del patrimonio, como una casa o unas acciones, o de incrementos del patrimonio gratuitos, como donaciones o premios de lotería.

ingreso”, el cual grava además de las rentas derivadas del uso de factores productivos las ganancias de capital, cuando la plusvalía se realiza (cuando se vende el activo)¹³.

- Sigue un criterio territorial

La riqueza que obtiene un residente en Costa Rica de fuente extranjera no es gravable.

Como resultado de las características apuntadas, la legislación vigente presenta una serie de carencias o debilidades, que al final se traducen en un menor potencial de recaudación. Deja zonas importantes de capacidad económica sin gravar por basarse en un concepto de **“renta producto”**. Asimismo, por el carácter cedular, impone tratamientos tributarios distintos a las rentas de distinta fuente sin criterios suficientemente razonables. En particular, el actual sistema de imposición sobre la renta presenta varios problemas:

- ~ **Grava rentas de igual cuantía en forma distinta**, según el tipo de renta de que se trate, sin que sea fácil identificar razones aceptables para ese trato diferenciado. Considérese el caso de una renta de un millón de colones obtenida por una persona física residente en Costa Rica: si proviene del salario, es gravada con una escala progresiva que va del 10 por ciento al 15 por ciento, previo reconocimiento de un mínimo exento; si proviene de una actividad profesional o empresarial de una persona física, es gravada con una escala

13 Existe también el concepto de **“consumo más incremento patrimonial”**, que grava, además de todo lo anterior, las ganancias de capital no realizadas. Si alguien que es titular de un inmueble que sube de valor durante el período fiscal, sin que lo haya vendido, este incremento de valor no sería gravable bajo **“renta ingreso”**, pero sí lo sería bajo **“consumo más incremento patrimonial”**. El concepto, conocido también como el criterio Haig-Simmons, sostiene que todas las ganancias de capital deben gravarse, realizadas o no. Esto por cuanto representan poder de consumo, presente o futuro. En la práctica el criterio Haig-Simmons presenta varias dificultades, lo cual limita su aplicación. Por otra parte, puede rozar con el principio de capacidad económica, que exige que deba pagarse impuestos solo cuando la ganancia de capital es efectiva.

progresiva que va del 10 por ciento al 25 por ciento, previo reconocimiento de un mínimo exento menor que el de la renta salarial; si proviene de una inversión de capital de mercado financiero, es gravada con un 8 por ciento fijo; si proviene de una ganancia de capital no habitual, no paga impuestos, lo mismo que si proviene de una fuente extranjera.

- ~ **Deja sin gravar rentas que evidentemente manifiestan capacidad económica**, como lo son las ganancias de capital o patrimoniales o las rentas de fuente extranjera. Si una persona compra un terreno en 80 millones de colones y a los tres años lo vende en 1.000 millones la diferencia de 920 millones de colones no paga impuesto de renta alguno. Asimismo, una persona residente en Costa Rica puede simplemente colocar sus fuentes de renta en el extranjero para que los beneficios generados no paguen impuestos al Estado costarricense, pese a que residen en el país, usan los servicios públicos, etc.
- ~ **No grava el total de las rentas de una persona residente**. Esto va en contra del principio de la capacidad económica si lo que se pretende es que precisamente que el sistema tributario haga pagar a cada cual de acuerdo con su capacidad económica, la cual se manifiesta en el conjunto de su riqueza, no en sus rentas individuales.
- ~ **La Ley actual tiene carencias específicas que afectan la correcta determinación de la capacidad económica de las empresas**. Esto genera inseguridad jurídica y favorecen esquemas de elusión fiscal o **planificación fiscal**¹⁴ agresiva. Entre otros, no se permite la amortización de

intangibles¹⁵ adquiridos por una empresa, como una marca; no hay una normativa de **precios de transferencia**¹⁶ de rango legal en la Ley del impuesto; no hay límites a la llamada **subcapitalización**¹⁷; no hay normas anti-paraíso fiscal, de reorganización empresarial, etc. Tampoco contempla regulaciones como las que propone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) contra la erosión de las bases imponibles y desviación de utilidades¹⁸.

Con esas características, la legislación vigente del impuesto sobre la renta queda atrás con respecto a lo practicado en América Latina, donde prácticamente todos los países, incluyendo los centroamericanos, han incorporado reformas cuyo resultado son sistemas más globales, unitarios, con conceptos de renta amplios y con alguna modalidad de renta mundial.

14 Consiste en organizar las actividades para rebajar, diferir o incluso eliminar las cargas tributarias cumpliendo las disposiciones fiscales existentes.

15 **Intangibles**: activos o bienes de naturaleza inmaterial, representados en derechos, privilegios o ventajas de competencia que contribuyen a un incremento en ingresos o utilidades por medio de su empleo en el ente económico.

16 El **precio de transferencia** es el precio que pactan dos empresas para transferir, entre ellas, bienes, servicios o derechos. Este precio es relevante, en el ámbito tributario, cuando las entidades que pactan el precio tienen vínculos de propiedad o de administración entre sí, (entidades "relacionadas") lo que podría facilitar que la fijación del precio no se realice en las mismas condiciones que hubiesen sido utilizadas por entidades que no mantengan estos vínculos ("terceros" o "independientes"). En dicho caso, si la fijación del precio difiere del que se hubiese formado en un mercado abierto, competitivo y sin restricciones, implica que el precio permitiría distribuir beneficios entre empresas relacionadas de una manera que podría ser artificialmente favorable a alguna de las entidades. Esto es, una empresa podría vender a otra más caro o más barato, que el precio que debería formarse en un mercado de plena competencia, dependiendo de la locación en la cual un Grupo empresarial tuviese intención estratégica de acumular utilidades, lo cual podría afectar los intereses de recaudación de una determinada administración tributaria.

17 Se produce cuando una empresa se financia excesivamente con deuda y no con aportes de socios para obtener gastos financieros deducibles.

18 **Desviación de utilidades**: reducción de utilidades en el país a través de transacciones con entidades o personas en países o jurisdicciones de menor tributación, en algunos casos de manera legal, en otros no.

4. LA REFORMA PROPUESTA

Con el fin de enfrentar la delicada situación fiscal que enfrenta el país, y corregir algunas de las carencias que presenta la legislación actual del ISR, que limitan su potencial recaudatorio, la Administración Solís Rivera ha presentado a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para reformar la legislación vigente. El avance del Proyecto hacia una mayor globalidad –aunque incompleta–, y la ampliación del concepto de renta para someter a gravamen a las ganancias de capital –una de las grandes contribuciones del Proyecto– acercaría el impuesto al principio de capacidad económica, si bien se mantienen problemas relevantes de equidad horizontal. El acercamiento a dicho principio queda a medio camino, pues se sigue la tendencia de la imposición dual sobre la renta, aunque con una visión ecléctica de los principios de justicia tributaria. El avance hacia un impuesto basado en residencia y no en territorio es tímido, por lo que se mantiene en mucho este rasgo del principio del beneficio.

4.1. El diseño general y cambios propuestos con respecto a las características actuales del impuesto sobre la renta

4.1.1. Cedularidad

El Proyecto de Ley no propone un cambio definitivo a esta característica actual. No obstante, puede apreciarse una mayor “globalización” en el llamado Impuesto sobre las Utilidades, en el sentido de que incluye en su base imponible todo tipo de rentas del capital y ganancias de capital de elementos patrimoniales relacionados con la actividad lucrativa o empresarial.

Por otra parte, la reforma incluye lo que se podría llamar una “redistribución de la materia imponible” en un nuevo esquema cédular, en el cual algunos impuestos desaparecen y surgen otros nuevos. Por ejemplo, actualmente una empresa que invierte excesos de liquidez en el mercado financiero no debe incluir los intereses obtenidos en el impuesto

sobre las utilidades, pues tales rentas están gravadas en el impuesto sobre los intereses obtenidos del ahorro financiero. El Proyecto propone que, en tal caso, esos intereses sí deberán incluirse en la base imponible, junto con las demás rentas del giro normal del negocio, de modo que lo retenido por el emisor del título sería *a cuenta* del Impuesto sobre las Utilidades¹⁹ que finalmente deba pagarse. De esta manera, desaparecen los actuales impuestos sobre los intereses recibidos por el ahorro financiero y sobre la renta disponible, con lo cual se estaría eliminando la doble imposición. Asimismo, el impuesto sobre los intereses ganados desaparece como tal para ser incorporados en un nuevo Capítulo, Rentas de Capital y Ganancias y Pérdidas de Capital (Título III).

Conviene detenerse sobre la particular relación entre el impuesto sobre las utilidades y el impuesto sobre las rentas y ganancias de capital. El concepto central para definir cuál es el impuesto aplicable entre los dos mencionados es el de “**actividad lucrativa**”. En el Título I del Proyecto se gravan las rentas que obtienen personas físicas y jurídicas provenientes de una actividad lucrativa autónoma²⁰, la cual se puede considerar equivalente a una actividad empresarial, profesional o artística. Este concepto implica que también quedan sujetas a este impuesto las rentas de capital y las ganancias de capital provenientes de activos que están **afectos** a la actividad lucrativa. La afectación a la actividad lucrativa implica que se trata de activos instrumentales en el desarrollo de dicha actividad. Ejemplos:

- Un activo fijo tangible, como la maquinaria: si se vende por encima del valor en libros²¹, generará una ganancia de capital gravable en el impuesto sobre las utilidades (Título I).

¹⁹ Normado en el Título I del Proyecto de Ley.

²⁰ **Actividad lucrativa autónoma:** actividad empresarial o profesional en que el titular no está bajo un régimen laboral dependiente.

²¹ **Valor en libros:** importe consignado en los libros contables de la sociedad siguiendo las reglas contables pertinentes. Normalmente es el valor de adquisición de un activo, pero también puede ser un valor razonable.

- Un activo fijo intangible, como la marca de la empresa: si se vende por encima del valor en libros, generará una ganancia de capital gravable también en este impuesto.
- Un título valor que representa excedentes de liquidez de la empresa invertidos en el sistema financiero: los intereses estarían sujetos a este impuesto de utilidades.
- Una acción de una sociedad cuyo giro empresarial está relacionado con el de la actividad lucrativa tenedora de la acción: los dividendos estarían sujetos a este impuesto de utilidades, aunque con exención.

En ausencia de “afectación” a la actividad lucrativa o empresarial del activo, cualquier renta de capital o ganancia de capital resulta gravable, bajo el Título III (Rentas de Capital y Ganancias y Pérdidas de Capital) que introduce el Proyecto, con un 15 por ciento.

Es relevante indicar que esta relación entre los dos impuestos (utilidades y Rentas y Ganancias y Pérdidas de Capital) tiene su origen en la idea de los “**impuestos duales**” sobre la renta. Originado en los países nórdicos, y aplicado por otros países como España y Uruguay, la idea es buscar un tratamiento menos gravoso para las rentas del capital, partiendo de que el capital es el factor de producción más susceptible de movilización a nivel internacional. De esta manera, el Proyecto propone una escala progresiva para las personas físicas hasta el 25 por ciento, un 30 por ciento fijo para las personas jurídicas y un 15 por ciento en el caso de las rentas pasivas del capital (no afectas a una actividad lucrativa).

Ciertamente la tendencia hacia la dualidad implica una excepción al principio de capacidad económica o, cuando menos, una concesión a la teoría de la doble imposición del ahorro²². Si

²² **Teoría de la doble imposición del ahorro:** teoría que dice que una renta empresarial, profesional o del trabajo que se gasta hoy es sustancialmente la misma que si se gasta dentro de un tiempo a cambio de agregarle un interés. Por ello, gravar primero la renta empresarial y luego sus intereses equivale a gravarla dos veces.

bien es discutible que las rentas del capital deban estar totalmente fuera de gravamen, como propone la teoría de la dualidad, una tributación menor sobre éstas puede ser una forma de reconocer que algo hay de razón en dicha teoría. En efecto, gravar plenamente los intereses recibidos sobre el ahorro puede ser excesivo, al existir una doble imposición. No obstante, gravarla con una tarifa reducida implica siempre discriminar en contra de la renta de capital (como pregona el principio de capacidad económica), al hacerla pagar **algo más** de impuesto que las rentas de trabajo o de la renta empresarial no ahorrada.

Se mantiene la sección referida a las rentas del trabajo dependiente y pensiones, con una ampliación de su ámbito de aplicación para abarcar unas rentas particulares del capital: **los excedentes obtenidos por asociados a cooperativas y a asociaciones solidaristas**. Esto mantiene el problema de equidad horizontal con otro tipo de rentas, como las profesionales.

Asimismo, subsiste el impuesto sobre las remesas al exterior, pero con cambios orientados a su simplificación.

En resumen, la nueva cederularidad estaría compuesta por (i) un impuesto a las utilidades que grava todo tipo de renta vinculada a una actividad lucrativa; (ii) un impuesto a las rentas y ganancias de capital puras con tarifa única del 15 por ciento; (iii) un impuesto a las rentas del trabajo dependiente y excedentes de cooperativas y asociaciones solidaristas; (iv) un impuesto a los no domiciliados (remesas al exterior).

4.1.2. Concepto de renta

El Proyecto emigra decididamente del concepto de renta producto, que contiene la ley vigente, al de renta ingreso, con la excepción del gravamen sobre las ganancias cambiarias que se gravan aunque no se realicen. Se pasa en este caso concreto del concepto de renta ingreso al de consumo más incremento patrimonial, pues se gravan ganancias de capital implícitas relacionadas con operaciones

pendientes de cobro o pago al final del período fiscal. Esto es criticable, pues obliga a pagar impuesto en ausencia de capacidad económica efectiva: si una empresa tiene un préstamo en moneda extranjera a largo plazo, una apreciación del colón generaría un impuesto a pagar, al cierre del período fiscal, por la diferencia de cambio del total de la deuda sin que en realidad el contribuyente se haya beneficiado de pagar menos colones de los originariamente contraídos con el préstamo.

4.1.3. Territorialidad

El Proyecto propone un concepto de renta territorial ampliada, que básicamente implica que las rentas pasivas y ganancias de capital de elementos patrimoniales no afectos a una actividad lucrativa generadas en el exterior estarían gravadas en ciertas circunstancias, no así las rentas y ganancias de capital afecto a una actividad lucrativa (Título I del Proyecto). Esta solución de alguna manera se relaciona con la tendencia internacional de otorgar exención a las rentas extraterritoriales provenientes de actividades empresariales. También se propone el concepto de que las rentas extraterritoriales se graven al ingreso al país, no con su mero devengo, aunque sí debían ser declaradas las inversiones, para efectos informativos. Con esta disposición se limita la posibilidad de justificar por la vía de rentas provenientes del exterior incrementos no justificados de patrimonio, pues la manifestación del incremento sería la prueba de que ya habría existido ingreso al país.

Con el Proyecto se introduce, acertadamente, una norma sobre la corrección de la doble imposición para rentas obtenidas en el exterior²³, permitiendo deducir el menor de:

- El importe efectivamente pagado en el exterior.
- Un 15 por ciento de las rentas o ganancias de capital.

23 Este método toma en cuenta que el impuesto máximo a cobrar en Costa Rica por rentas o ganancias de capital es del 15 por ciento, por lo que si en el otro país se cobra un impuesto mayor, éste no daría lógicamente derecho a una devolución en Costa Rica.

4.2. Reformas específicas

4.2.1. Impuesto sobre las utilidades (Título I):

La regulación propuesta del impuesto sobre las utilidades apunta no solo a la mayor globalización, sino que contiene numerosas reformas específicas. La combinación de estas dos líneas de reforma tiene como resultado un mayor acercamiento de la base imponible al estado de resultados financiero que resulta de la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera. Las reformas contemplan cambios en el período fiscal, revaluación de activos, dividendos y ganancias de capital por venta de acciones, gastos deducibles, renta imponible para personas físicas con actividad lucrativa, mínimos exentos, presunción de intereses y tarifa del impuesto. Los aspectos específicos relacionados con cada uno de esos temas se detallan a continuación:

Exenciones de cooperativas

Debe destacarse en la propuesta la reducción de la exención total hoy existente a favor de las cooperativas. Así, la propuesta limita la exención a que la renta bruta de las cooperativas no supere los 1612 salarios base de su renta bruta.

Además, podrían deducir como gasto las reservas y cargas parafiscales.

Período fiscal. Cambiaría del 1 de octubre al 30 de setiembre al año natural. Es decir, el cierre fiscal sería el 31 de diciembre de cada año. Sin embargo, admite establecer otros períodos impositivos.

Revaluación de activos fijos. Se reactiva la posibilidad, eliminada en el 2001, de revaluación de activos fijos para efectos de cálculo de la cuota depreciable y el de la eventual ganancia de capital por su enajenación²⁴, pero solo con base en el Índice de Precios al Consumidor, es decir, no se admiten revaluaciones periciales.

24 **Enajenación:** transferencia de un derecho real de un patrimonio a otro, por cualquier título jurídico.

Dividendos y ganancias de capital por venta de acciones

Son sujeto de impuesto los dividendos y las ganancias de capital que deriven de acciones afectos a la actividad lucrativa o cuando constituyan una actividad habitual²⁵. El ejemplo típico de afectación de acciones a la actividad lucrativa es el de una sociedad *holding* que tiene acciones de una sociedad operativa, a la cual le presta servicios de dirección y planificación estratégica, a cambio de los cuales cobra una remuneración, gravable en el impuesto sobre las utilidades. En tal caso, los dividendos que reciba la *holding* estarían sujetos a este impuesto, pero exentos. Tal exención aplica también a las ganancias de capital por venta de acciones obtenidas por sociedades que desarrollan actividad lucrativa, pero solo por la parte correspondiente a utilidades no distribuidas. El valor de una acción se determina, por una parte, con base en las utilidades no distribuidas que tenga una sociedad en el momento de la venta de una acción. Pero la acción puede tener también un componente “especulativo”, no relacionado con utilidades no distribuidas sino con percepciones de mercado, por ejemplo. La reforma propone que en este caso esa porción de utilidades sí sería gravable.

Gastos deducibles

Cabe destacar en las reformas un intento de modernización, con respecto a la legislación vigente.

- i. Se admite que no solo se puedan deducir las primas de seguros pagados al Instituto Nacional de Seguros (INS), como establece la ley actual, sino también las primas pagadas a cualquier compañía de seguros.
- ii. Se permite la amortización de “derechos” o “intangibles”, además de la depreciación de bienes.
- iii. En cuanto a gastos de representación y viáticos se reinserta el límite del 1 por ciento de los ingresos brutos que había sido

²⁵ Se excluyen los dividendos, utilidades y ganancias de capital provenientes de activos no afectos a la actividad lucrativa.

declarado inconstitucional en el 2003 por la Sala Constitucional. La novedad es que se permite que la Administración Tributaria acepte gastos que superen ese límite en casos especiales en que, por la naturaleza de la actividad, conlleve una clara violación de la capacidad económica efectiva del contribuyente. Este ajuste podría evitar una nueva declaratoria de inconstitucionalidad.

- iv. Se incorpora una norma para limitar la deducción excesiva de intereses y gastos financieros. Se trata de una **norma de subcapitalización**, orientada a que se pueda deducir intereses mientras que la relación entre el patrimonio de una compañía y sus pasivos no supere ciertas proporciones²⁶. Esta limitación no aplicaría a entidades sujetas a la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) ni a la proporción de operaciones realizadas con este tipo de entidades por los contribuyentes. Tampoco aplicaría a intereses pagados a proveedores no vinculados, siempre que el interés no sea superior al promedio de tasas activas de interés anual en moneda local. Como crítica, se ha señalado la falta de una “cláusula” de equidad para aquellos casos en que una entidad requiera un nivel de endeudamiento superior y que éste se mantenga dentro de condiciones de mercado²⁷.

²⁶ No será deducible el exceso del valor resultante de multiplicar el monto total de los intereses devengados en el período impositivo (I) por dos veces la relación existente entre el saldo promedio anual del capital contable (C) y el saldo promedio anual de todas las deudas del contribuyente que devengan intereses (D): $I \times (2 C/D)$.

²⁷ Esto se había resuelto en el Proyecto de Solidaridad Tributaria a través de una norma de flexibilidad que podía aplicar la Administración Tributaria. El Proyecto de Solidaridad Tributaria proponía una proporción 1 a 3, que es típica a nivel internacional. Una proporción 1 a 2 es excesivamente restrictiva, en particular cuando el financiamiento se obtiene a través de figuras modernas como el *leasing* (alquiler con derecho de compra) o el *factoring* (descuento de facturas, compra de créditos comerciales por parte de una empresa a otra, encargándose de gestionar su cobro a cambio de unas comisiones o intereses), que pueden ser desarrolladas por entidades no sujetas a la Supervisión de la SUGEF.

- v. Sobre pérdidas por destrucción de bienes, se sustituye las causas actuales de incendio o delitos en perjuicio de la empresa por “causas no imputables al contribuyente”. Este es un concepto más razonable y cercano al de las Normas Internacionales de Información financiera, que permite deducir la pérdida de inventario por deterioro u obsolescencia incluso de carácter económico.
- vi. No serán deducibles los gastos por operaciones realizadas, directa o indirectamente, con personas o entidades residentes en países o territorios calificados por la autoridad tributaria como paraísos fiscales o jurisdicciones no cooperantes. Serán así consideradas las que tengan cualquiera de estas características:
- ~ Tarifa en impuesto sobre la renta inferior en más de un 40 por ciento a la tarifa general establecida en este Proyecto de Ley (30 por ciento para personas jurídicas)
 - ~ Jurisdicciones con las que Costa Rica no tenga vigente un convenio de intercambio de información, o para evitar la doble imposición.
- vii. En cuanto a la compensación de pérdidas de años anteriores, se extiende la posibilidad de deducirlas a todas las empresas, comerciales y de servicios incluidas, manteniendo el trato preferente de cinco años a las agrícolas (y el deber consecuente de contabilización separada si hay actividades mixtas). Se supera así una discriminación inconstitucional en la ley existente, que solo permite esta deducción a empresas industriales y agrícolas. La norma propuesta impone, no obstante, ciertos límites a la deducción que pueden considerarse constitucionalmente injustificados, de modo que no podrá deducirse un monto que transgreda cualquiera de estos límites: (i) 70 por ciento de la base imponible, y (ii) trescientos millones de colones. Además, no cabe aplicar la compensación de pérdidas contra la ganancia de capital proveniente de la enajenación de un bien o derecho que se hubiere incorporado a

los libros y registros del contribuyente menos de 12 meses antes de su enajenación.

Renta imponible de personas físicas con actividad lucrativa

Se mantiene la opción para las personas físicas con actividad lucrativa de deducir un 25 por ciento de la renta bruta sin necesidad de documentar gastos específicos. La novedad es que si la persona participa directa o indirectamente en una sociedad dedicada total o parcialmente a la prestación de servicios profesionales, se pueden establecer prohibiciones a la aplicación de esta disposición con las condiciones y en los casos que se determine reglamentariamente. De alguna forma se busca impedir la doble deducción que hoy permite el ordenamiento: deducir los gastos efectivos de la sociedad instrumental a través de la cual se prestan los servicios profesionales y luego deducir un 25 por ciento adicional por los honorarios que la sociedad instrumental paga a los profesionales que ejercen a través de dicha sociedad.

El Proyecto propone para los profesionales un mínimo exento de 3,5 millones de colones anuales. Cuando se obtienen **también** rentas del trabajo dependiente o por pensión o jubilación debe restarse el monto exento en el impuesto del Título II (rentas del trabajo personal dependiente, pensiones, jubilaciones y otras) para evitar una doble exención

Presunción de intereses²⁸

En el Proyecto se establece la posibilidad de que la Administración Tributaria ajuste la tasa de interés ante la presunción de tasas onerosas en ingresos gravables por préstamos y financiamientos que se realicen entre entidades vinculadas, en perjuicio del fisco. Al respecto, se proponen los siguientes cambios:

28 **Presunción de intereses:** es una figura tributaria probatoria, que permite tener por probado la obtención de renta de intereses únicamente probando la existencia de una relación de financiamiento no asociativa (préstamos y similares; se excluye, por ejemplo, el financiamiento por aporte de capital).

- Se modifica la tasa presunta²⁹: de una tasa “no menor a la tasa activa de interés anual más alta que fije el Banco Central de Costa Rica (BCCR)” a una “tasa anual no menor a la tasa básica pasiva que fije el BCCR más un margen de 5 puntos porcentuales”
- En caso de transacciones entre partes vinculadas se elimina la posibilidad de prueba en contrario³⁰, con lo que deja de ser una presunción y se convierte en una “regla de valoración”
- Estas reglas aplican a los impuestos de los Títulos III (rentas pasivas del capital y ganancias de capital) y IV (remesas).

Tarifa del impuesto

Según la legislación actual, a las personas jurídicas se les aplica un tipo impositivo del 10, 20 o 30 por ciento según el importe de sus ingresos brutos. A las personas físicas, se les aplica una escala que va del 10 al 25 por ciento. Con la reforma, el sistema de tarifas se estructura así: un tipo impositivo general de 30 por ciento para personas jurídicas; un tipo impositivo de 15 por ciento para cooperativas de ahorro y crédito; una tarifa de 10 a 25 por ciento para personas jurídicas que constituyen microempresas o pequeñas empresas³¹; y de 10 a 25 por ciento para personas físicas con actividad lucrativa. En este último caso, los tramos propuestos son más bajos para las mipymes que para las personas físicas: esto es, por ejemplo, la tarifa de 25 por ciento empieza en un monto menor para las primeras que para las segundas, y así sucesivamente. Asimismo, para calcular el tipo impositivo medio aplicable a las rentas sujetas al impuesto de utilidades, debe sumarse también las rentas sujetas al impuesto del Título II (trabajo dependiente). Hecha esta operación, se sustraen de nuevo estas últimas, de modo que simplemente contribuyen a elevar los tipos

29 **Tasa presunta:** es la tasa de interés que se presume se obtuvo, dentro de una presunción de intereses.

30 **Prueba en contrario:** es la prueba de que el hecho presumido no es real o cierto.

31 En el tanto la renta bruta de las micro y pequeñas empresas no supere los ciento seis millones de colones.

impositivos aplicables a las otras rentas según la escala progresiva.

Si bien el tratamiento favorable a pequeñas y medianas empresas ha sido tradicionalmente aceptable desde el punto de vista del principio de capacidad económica (la empresa pequeña compite con mayor dificultad que la grande), también es de reconocer que se alzan voces que abogan por tratamientos uniformes, que más bien podrían orientarse a una tarifa impositiva más baja para todos.

4.2.2. Impuesto sobre rentas del trabajo dependiente, pensión u otras remuneraciones por servicios personales (Título II)

Una de las principales novedades del Proyecto es la ampliación del objeto del impuesto, al incluirse los excedentes distribuidos y pagados por las asociaciones solidaristas a sus miembros, y los excedentes distribuidos y pagados por las cooperativas a sus asociados. En el caso de las cooperativas de cogestión y autogestión, la totalidad de la remuneración correspondiente al trabajo será considerada como excedentes, gravados en este Título.

Otra novedad se encuentra en las tarifas, las cuales se elevan al preverse tramos gravables al 20 y al 25 por ciento, en un supuesto intento de equiparar el tratamiento de las rentas personales con aquellas percibidas por personas físicas con actividad lucrativa.

El Proyecto endurece el tratamiento de dietas y gratificaciones, aunque no medie relación de dependencia, así como en la renta en especie al proponerse un impuesto del 25 por ciento, sin mínimo exento, cuando hoy se gravan con un 15 por ciento.

Finalmente, indicar que en la redacción actual, el impuesto se calcula sobre el salario bruto. El Proyecto, en su artículo 28 (escala de tarifas para asalariado) dispone que debe deducirse “el monto correspondiente al aporte del trabajador al régimen de cotización del seguro de enfermedad y maternidad de la Caja Costarricense del Seguro Social.” El cambio puede verse en este ejemplo:

Caso de persona que tiene un salario bruto de 1.000.000 de colones

- Ley actual:

Tramos del ISR para el impuesto al salario	Límite inferior	Límite superior	Tarifa	Exceso dentro de cada tramo	Pago impuesto cada tramo
Hasta		750.000	exento	0	0
Sobre el exceso de	750.000	1.000.000	10 por ciento	250.000	25.000

- **Proyecto:** El seguro de enfermedad y maternidad (SEM) representa el 5,5 por ciento del salario bruto, por lo tanto, el monto del salario sujeto al impuesto sería de $1.000.000 - (5,5 \text{ por ciento}) \cdot (1.000.000) = 945.000$ colones. Por lo tanto:

Tramos del ISR para el impuesto al salario	Límite inferior	Límite superior	Tarifa	Exceso dentro de cada tramo	Pago impuesto cada tramo
Hasta		750.000	exento		–
Sobre el exceso de	750.000	945.000	10 por ciento	195.000	19.500

En este caso, la reforma implica una disminución en el monto del impuesto para una persona que gane 1 millón de colones.

4.2.3. Impuesto sobre las rentas y ganancias y pérdidas de capital (Título III)

La ampliación del concepto de renta para someter a gravamen las ganancias de capital es una de las grandes contribuciones del Proyecto y acercaría el impuesto al principio de capacidad económica. Si bien en general la reforma mantiene la cederularidad del sistema, se prevé que lo dispuesto en este Título, en lo que sea aplicable y sin perjuicio de disposición expresa en contrario, también aplica a los Títulos I (utilidades) y IV (remesas).

Hecho generador³²

El impuesto grava las rentas puras de capital y las ganancias de capital, de bienes o derechos que no estén afectos a la obtención de rentas gravadas en los Títulos I (utilidades) y IV (remesas, que sería el caso de un no domiciliado), obtenidas por domiciliados en el país. La diferencia entre una

renta del capital y una ganancia de capital es que la primera proviene de la puesta a disposición de un elemento de capital del que el sujeto es titular, mientras que la segunda proviene de la enajenación misma del elemento de capital, o bien, de la incorporación gratuita de un elemento del capital al patrimonio.

El hecho generador es aislado –no periódico–, lo que significa que nace de una obligación tributaria en cada ocasión en que se realice una renta de capital o una ganancia de capital. Pese a ello, en el caso de las ganancias y pérdidas de capital, éstas se pueden compensar dentro de un período de 12 meses: si se obtiene una ganancia en un mes y dentro de los 12 meses siguientes se obtiene una pérdida se puede solicitar devolución del impuesto pagado por las ganancias, total o parcialmente.

Clasificación de las rentas del capital

El Proyecto establece una clasificación de las rentas de capital:

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

³² **Hecho generador:** es el presupuesto fáctico descrito en una norma tributaria cuyo acaecimiento en la práctica hace nacer la obligación tributaria.

b) Rentas del capital mobiliario:

- ~ Rentas asociadas a la cesión de fondos propios a terceros (intereses de préstamos y similares). Incluye reportos³³.
- ~ Arrendamiento y otros derechos de uso sobre muebles y sobre derechos de llave, regalías y otros derechos de propiedad intelectual o intangibles.
- ~ Rentas vitalicias o temporales originadas en inversión de capitales y rentas derivadas de contratos de seguros, salvo cuando deban tributar como rentas del trabajo³⁴.
- ~ Distribuciones de renta disponible, en la forma de dividendos, participaciones y otra clase de beneficios similares a dividendos. Se mantiene la misma definición de la actual legislación, salvo que se incluyen las rentas no sujetas o exentas en el Proyecto de Ley. Esto significa que una renta extraterritorial formaría parte de la renta disponible, por lo que, pese a no estar sujeta al impuesto sobre las utilidades, su distribución como dividendo por la sociedad receptora sí sería gravable en este impuesto.

Ganancias de capital: concepto y no sujeciones

El Proyecto presenta un desarrollo normativo minucioso de la regulación del gravamen de las ganancias y pérdidas de capital. Se entiende como tales las variaciones en el valor del patrimonio que

33 **Reporto:** acuerdo de venta y recompra, en que una de las partes conviene en vender bonos u otros instrumentos financieros, normalmente estandarizados, a la otra parte, con un acuerdo de recompra de títulos equivalentes al vencimiento de un plazo y a un precio convenido, conforme a un acuerdo legal formal.

34 Incluye prestaciones de los distintos sistemas de previsión social, pensiones percibidas de los regímenes públicos y obligatorios de Seguridad Social, por situaciones de incapacidad, jubilación, accidente, enfermedad, viudez, orfandad o similares; prestaciones en forma de rentas vitalicias, programadas o permanentes percibidas por los beneficiarios de los sistemas complementarios de planes de pensiones, tanto obligatorios como voluntarios, y de otros sistemas de previsión social diferentes de los planes de pensiones establecidos y regulados de acuerdo con la Ley de Protección al Trabajador.)

se pongan de manifiesto con ocasión de cualquier alteración en la composición de aquel. **Este concepto es una definición técnica del requisito de que la ganancia sea realizada.** En el Recuadro 1 se presentan algunos ejemplos para clarificar esta idea.

Recuadro 1 Ganancias de Capital

1. El señor A tiene un terreno, que contablemente se refleja en una cuenta patrimonial denominada Terrenos, con un valor 100 millones de colones. El señor A vende el terreno por 110 millones, lo cual contablemente se traduce en una reducción de la cuenta Terrenos y un aumento de la cuenta Bancos (110 millones de colones). Resultado: aumentó el valor del patrimonio en 10 millones de colones y hubo un cambio en su composición pues ahora hay menos en la cuenta Terrenos y más en la cuenta Bancos. Se ha verificado una ganancia de capital gravable.
2. Al igual que en el caso anterior, el señor A tiene un terreno con un valor de 100 millones de colones. Al final del período, un peritaje determina un aumento de valor del terreno, por lo que se actualiza la cuenta a 110 millones de colones. Pero, a diferencia del caso anterior, el señor A no lo vende. En este caso, aumentó el valor del patrimonio, pero no hubo cambio en su composición. Por lo tanto, no hay ganancia de capital gravable.
3. Al igual que en el primer caso, el señor A tiene un terreno registrado en 100 millones de colones y lo vende, solo que en 100 millones. Hay un cambio en la composición del patrimonio, pero no hay incremento de su valor. Por lo tanto, no hay ganancia de capital gravable.

La normativa precisa casos en que se entiende –norma didáctica– que no existe alteración patrimonial: división de la cosa común, gananciales³⁵, aporte a un fideicomiso de garantía o testamentario. No se permite la actualización, en estos casos, de los valores de los bienes o derechos recibidos, para efectos de la eventual ganancia de capital que se genere cuando haya enajenación (transferencia de un derecho real de un patrimonio a otro).

Tampoco hay ganancia de capital en las reducciones de capital: se aclara que la devolución de aportaciones se entiende que es distribución de dividendos (renta de capital mobiliario) en la parte correspondiente a utilidades acumuladas, no distribuidas previamente. Cualquier devolución de capital se imputará primero a éstas, antes que a los aportes originales.

Regla especial para la reorganización empresarial

El Proyecto incluye una norma especial para los casos de reorganización empresarial por diversos medios (adquisición de acciones, cuotas o partes de interés, aportes no dinerarios o en activos, fusiones, escisiones³⁶, compra del establecimiento mercantil, compra total o parcial de activos y/o pasivos). Con el fin de evitar que en estos casos se produzcan ganancias gravables que entorpezcan estos procesos legítimos de reorganización, la ganancia de capital no se considera realizada siempre que haya continuidad del negocio y de los intereses accionarios, y cuando haya un motivo económico válido. Los valores históricos de los bienes y derechos deben mantenerse para efectos de una enajenación posterior. Esta norma tendría mejor ubicación en el Título I (Impuesto sobre las Utilidades) porque

35 **Gananciales:** la masa de bienes comunes a ambos cónyuges, son los bienes adquiridos por los cónyuges durante el matrimonio.

36 **Escisiones:** operaciones mediante las cuales se dividen total o parcialmente el patrimonio de una empresa para transmitir, sin que proceda liquidación alguna, la parte o las partes resultantes a otras tantas empresas preexistentes o que se crean con este objeto.

los bienes y derechos estarán afectos a la actividad empresarial.

Opción para contribuyentes de rentas de capital inmobiliario

Los contribuyentes con rentas de capital inmobiliario pueden optar por tributar por la totalidad de su renta en el Título I (Impuesto sobre las Utilidades), si tienen al menos un empleado. Debe comunicarse la opción y mantenerla por cinco años como mínimo. Sin embargo, esta opción plantea el problema de que las empresas de arrendamiento de locales, que deberían tributar necesariamente en el Título I, podrían ejercer la opción obteniendo así un tratamiento más favorable pero poco justificado.

Exenciones

El Proyecto prevé una serie de exenciones al impuesto, dentro de las que destacan por su relevancia económica la distribución intersocietaria de dividendos, las ganancias de capital obtenidas por la transmisión de la vivienda habitual del contribuyente, y las derivadas de las transmisiones a título gratuito (herencias, legados, y donaciones)³⁷. El Recuadro 2 muestra el listado de las exenciones contenidas en el Proyecto.

Base imponible

En las rentas del capital inmobiliario la base imponible es la diferencia entre la renta bruta y los gastos deducibles. Dicha deducción es una reducción única del 15 por ciento del ingreso bruto, sin necesidad de prueba y sin posibilidad de ninguna otra deducción. En las rentas del capital mobiliario la base imponible es la renta bruta o importe total generado por el capital mobiliario.

En las ganancias o pérdidas de capital se encuentran varios supuestos o reglas para la determinación de la base imponible. En el supuesto de **transmisión onerosa**³⁸, la base es la diferencia entre los valores de adquisición y transmisión de los bienes

37 El Proyecto elimina la exoneración a los intereses de títulos emitidos por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

38 **Transmisión onerosa:** transferencia de un bien o derecho a cambio de una suma de dinero u otro bien o derecho.

Recuadro 2

Exenciones al Impuesto sobre las Ganancias y Pérdidas de Capital

- Rentas obtenidas por los Fondos de Pensiones de la Ley de Protección al Trabajador: esta exención está hoy reconocida en la Ley de Protección al Trabajador.
- Rentas y ganancias de capital obtenidas por el Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, que se justifican para mantener una equidad de tratamiento con las otras pensiones.
- Utilidades y dividendos distribuidos a sociedades mercantiles que desarrollen actividad lucrativa (acciones no afectas a la propia actividad lucrativa, porque si lo estuvieran aplica el Título I): la sociedad A tiene acciones de la sociedad B, siendo que éstas no están afectas a la actividad de A. Al distribuir dividendos B a A, opera esta exención. Se trata de una exención técnica orientada a evitar una múltiple imposición del dividendo. Como hoy, se grava hasta que el dividendo llegue a la persona física; la novedad es que para gozar de esa exención la sociedad receptora debe tener una actividad lucrativa sujeta al impuesto de utilidades.
- Ganancias de capital de acciones no afectas a la actividad lucrativa, pero solo en la parte correspondiente a utilidades no distribuidas, no en cuanto al elemento especulativo. El sentido de esta exención es dar un tratamiento igual a la ganancia de capital por venta de acciones que a la distribución de dividendos: el socio puede obtener las utilidades de la empresa vía dividendos, pero también puede vender la acción. Si el precio de ésta equivale a las utilidades acumuladas de la empresa, es como si le distribuyeran los dividendos. Solo en el caso de que el valor de la acción tenga un componente desligado de dichas utilidades, esto es un componente especulativo, se gravaría, esto es, no operaría en tal supuesto la exención.
- Rendimientos y ganancias de capital derivadas de las participaciones de los inversionistas en los fondos de inversión (no de los rendimientos y ganancias del fondo mismo). Lo que se busca es que haya un único nivel de imposición, al 15 por ciento. En el caso de ganancias de capital, se exonera solo la parte atribuible a los rendimientos acumulados en el fondo mismo y por los que ya ha tributado. Si hubiera un componente especulativo, no queda cubierto por la exención.
- Subvenciones otorgadas por el Estado, instituciones y organismos internacionales para satisfacer necesidades de salud, vivienda, alimentación y educación. *A contrario sensu*, una subvención económica sería gravable. Esta exención tiene sentido pues, dada la ampliación del concepto de renta, un subsidio recibido del Estado por una familia pobre constituye renta gravable, por lo que para evitar el pago del impuesto debe exonerarse.
- Ganancias de capital provenientes de la transmisión de la vivienda habitual del contribuyente, según se reglamente. Esta exención se justifica por el derecho constitucional a la vivienda, cuya necesidad de satisfacción disminuye la capacidad contributiva. Así, si se transmite la vivienda habitual normalmente será para adquirir otra.
- Ganancia de capital derivada de la enajenación de cualquier bien mueble o derecho, no sujetos a inscripción en un Registro Público, con excepción de títulos valores, cuando el transmitente sea una persona física y lo transmitido no esté afecto a su actividad lucrativa. Esta exención tiene sentido por razones de practicabilidad administrativa, pues la venta de bienes muebles de cualquier índole o de un derecho podría generar ganancias de capital gravables, pero de difícil control administrativo.
- Intereses de títulos valores emitidos por el Estado para ser colocados en el exterior. Si bien esta exención podría ser cuestionable porque el residente en el exterior en un país con renta mundial sí vería tributar esos intereses. Así, en lugar de que sea ese país el que aplique el crédito para evitar la doble imposición internacional, Costa Rica le estaría dando en bandeja la tributación al otro país. Ahora, el contraargumento es que es normal que el prestamista internacional normalmente puede trasladar el impuesto en forma de una mayor tasa de interés, con lo cual se encarecería la colocación de deuda pública en el exterior.
- Premios de las loterías nacionales.
- Herencias, legados y donaciones respecto de sus perceptores. Costa Rica no tiene impuesto sobre herencias y donaciones, típica herramienta redistributiva, lo cual no es justificado en términos de capacidad económica. De ahí que esta exención es cuestionable.

o derechos. El valor de adquisición se define como el importe real de la adquisición más el costo de inversiones y mejoras³⁹. Este valor se actualizará reglamentariamente con base en las variaciones del Índice de Precios al Consumidor calculado por el INEC. El valor de transmisión es el importe real por el que la enajenación se haya efectuado, deduciendo gastos y tributos inherentes.

Respecto del supuesto de **transmisión gratuita**⁴⁰, el Proyecto no se pronuncia. Esto causa duda pues en otras partes del Proyecto se tratan temas relacionados con la exoneración de las donaciones y con el donante. Se supondría que se le asigna a la donación una base imponible igual a la diferencia entre el valor de mercado de lo donado y el costo de adquisición de lo donado, lo cual no se establece en el Proyecto.

Bajo otros supuestos (herencias, donaciones o premios de lotería) la renta imponible es el valor de mercado de los bienes o derechos que se incorporen al activo o patrimonio del contribuyente. Aparte de las normas generales, el proyecto introduce también un conjunto de normas específicas de valoración de la renta imponible de las ganancias y pérdidas de capital, cuando la alteración en el valor del patrimonio proceda de varias situaciones (ver Recuadro 3).

Tarifa

La tarifa prevista es del 15 por ciento.

Gestión, declaración y pago

Las rentas de capital se determinan por retención única y definitiva, salvo cuando se ejerza la opción de tributar en el impuesto de utilidades en el caso de las rentas inmobiliarias. En estos casos, la retención sería a cuenta de dicho impuesto.

Las ganancias de capital deben ser declaradas por el propio contribuyente, dentro de los 15 días hábiles del mes siguiente. Si hay cierta periodicidad, por reglamento se puede establecer una declaración trimestral o anual, norma que no resulta muy clara pues en tales casos habría habitualidad y el impuesto a pagar sería el de utilidades. Las pérdidas se pueden compensar contra una ganancia obtenida dentro de los 12 meses anteriores por la que se autoliquidó y pagó.

4.2.4. Impuesto a las remesas al exterior (Título IV)

En el Proyecto subsiste el impuesto sobre las remesas al exterior, pero con cambios orientados a su simplificación.

El hecho generador se define como la obtención de rentas o beneficios de fuente costarricense, incluyendo ganancias y pérdidas de capital, por un no domiciliado, cuando se reciben o resulten exigibles. La base imponible, en las ganancias y pérdidas de capital, se determina según las reglas del Título III del Proyecto.

A nivel de los tipos impositivos, se produce un notable cambio hacia una mayor simplificación. Así, la tarifa es del 15 por ciento como regla general, con dos únicas excepciones:

- Transporte y comunicaciones: 5,5 por ciento
- Reaseguros, reafianzamientos y primas de seguros de cualquier clase: 5,5 por ciento

Los recursos que se recauden por este concepto serán transferidos al régimen introducido por la Ley de Banca para el Desarrollo.

39 Incluyendo gastos y tributos inherentes, excluidos los intereses de la financiación ajena.

40 **Transmisión gratuita:** aumento de riqueza a título gratuito como consecuencia de una transmisión o acto de esa naturaleza; producto de herencias, legados, donaciones, entre otros.

Recuadro 3

Normas específicas de valoración de la renta imponible de Ganancias y Pérdidas de Capital

1. Valores o participaciones no admitidas a negociación en mercados costarricense de valores regulados oficialmente. La ganancia o pérdida se computará como la diferencia entre valor de adquisición y de transmisión. Salvo prueba de que el importe equivale al que pactarían partes independientes, el valor de transmisión no podrá ser inferior al mayor de los siguientes: (i) Cifra resultante del balance correspondiente al último período fiscal cerrado antes de la fecha de devengo del impuesto; (ii) El que resulte de capitalizar al 20 por ciento el promedio de los resultados de los tres períodos fiscales cerrados con anterioridad a la fecha de devengo del impuesto. Se incluirán los dividendos distribuidos y las asignaciones a reservas.
2. Si se obtienen acciones que parcialmente representan utilidades reinvertidas, el valor de adquisición será el efectivamente pagado. Esta hipótesis se da cuando un accionista recibe una acción pagando un importe menor a su valor, visto que la diferencia se cubre contra la distribución de utilidades reinvertidas. Si un accionista recibe 100 acciones con valor de mil colones cada una, pero paga únicamente 50.000 colones, los 50.000 colones se imputan contra distribución de utilidades acumuladas. En este caso, el valor de adquisición será de 50.000 colones.
3. Si se obtienen acciones que representan en su totalidad utilidades reinvertidas, el valor de adquisición resultará de repartir el costo total entre el número de títulos, tanto los antiguos como los distribuidos en representación de las utilidades reinvertidas correspondientes. Si un inversionista adquiere 1.000 acciones en 120.000 colones en el 2016 y en el 2018 se reparten utilidades y se le entregan 500 acciones adicionales, el valor de adquisición de cada acción será de 80 colones, resultado de dividir 120.000 colones entre 1.500 acciones.
4. En aportaciones no dinerarias a sociedades (por ejemplo, el aporte de un terreno), la ganancia o la pérdida se determinarán por la diferencia entre el valor de adquisición de los bienes o derechos aportados y la mayor de las siguientes: (i) El valor nominal de las acciones o participaciones sociales recibidas por la aportación, o, en su caso, la parte correspondiente de dicho valor. A este aporte se añadirán las primas de emisión; (ii) El valor de cotización de los títulos recibidos en la fecha de formalización o el día anterior; (iii) El valor de mercado del bien o derecho aportado.
5. De la permuta de bienes o derechos: la ganancia o pérdida de capital se determinará por la diferencia entre el valor de adquisición del bien o derecho que se cede y el mayor de los dos siguientes: (i) El valor de mercado del bien o derecho entregado; (ii) El valor de mercado del bien o derecho recibido a cambio.

4.2.5. Disposiciones generales a todos los impuestos (Título V)

Precios de transferencia

La normativa sobre precios de transferencia busca asegurar que las entidades relacionadas realicen transacciones entre sí fijando precios que fijarían partes independientes. Esta normativa sería aplicable no solo para el impuesto sobre las utilidades, sino para los impuestos sobre las rentas y ganancias del capital (Títulos III) y sobre las remesas al exterior (Título IV). Se ha optado por

una regulación muy general, dado que hoy ya se cuenta con una regulación detallada a nivel reglamentario.

Así, se regula el principio de libre competencia, según el cual las operaciones entre partes relacionadas se valorarán por el precio o monto que habrían acordado partes independientes en operaciones comparables en condiciones de libre competencia, considerado como “valor de mercado”⁴¹.

⁴¹ **Valor de mercado:** es el valor al que pactarían partes independientes en condiciones y circunstancias similares.

El Proyecto prevé la posibilidad de Acuerdos Anticipados sobre Precios de Transferencia (APAs) entre la Administración Tributaria y los contribuyentes para determinar adecuadamente los precios de libre competencia. Los métodos para la aplicación del principio de libre competencia, el análisis de comparabilidad sobre transacciones entre partes relacionadas y entre independientes, así como otros detalles formales, son remitidos al Reglamento. Esta técnica legislativa es cuestionable, pues es preferible, en términos de seguridad jurídica, que lo que hoy está en el Reglamento de Precios de Transferencia suba a rango legal, como siempre debió haber sido.

Renta de fuente costarricense

El Proyecto unifica una norma sobre el concepto de fuente costarricense, modificando varios artículos de la legislación vigente y conservando la

distinción entre las reglas generales y especiales, aplicable así a todos los impuestos. Define las rentas que se consideran de fuente costarricense, reformulando la definición en algunos casos (servicios) e incluyendo también las rentas derivadas de ganancias de capital

Obligaciones de retención e ingreso a cuenta

Se establece la obligación de las diferentes personas físicas y jurídicas de actuar como agentes de retención, cuando paguen o resulten exigibles por terceros, rentas como salarios, dietas, ganancias de capital, remesas al exterior, entre otros. La acreditación de las retenciones puede ser aplicada como pago a cuenta en los casos en que el contribuyente tribute sobre utilidades, pero no aplica a rentas de capital y ganancias y pérdidas de capital. Esa acreditación responde al criterio de renta global que el Proyecto busca propiciar.

5. IMPACTOS ESPERADOS DEL PROYECTO DE LEY

Como se indicó al inicio de este documento, el proyecto de ley presentado por la actual Administración forma parte de un conjunto de iniciativas orientadas a la corrección del desequilibrio financiero y lograr una situación fiscal sostenible. Por otra parte, es la intención de las autoridades introducir una serie de reformas al impuesto vigente, con el fin de modernizar su estructura y alcances. Impactos esperados, de orden cuantitativo y cualitativo, se comentan a continuación.

5.1. Impactos cuantitativos

El Ministerio de Hacienda proyecta que la reforma al ISR prevista en el proyecto de ley 19.679 lograría incrementar la recaudación en un 0,57 por ciento del PIB⁴². Como se muestra en el Cuadro 1,

el mayor rendimiento vendría del mercado financiero (0,33 por ciento), seguido en orden de importancia por los impuestos sobre salarios (0,08 por ciento). El proyecto propone, por una parte, una homologación al 15 por ciento de las utilidades, con lo cual desaparece el actual 8 por ciento de impuesto aplicado a los intereses sobre inversiones financieras. Por otra parte, con la reforma las cooperativas de ahorro y crédito, actualmente exentas, quedarían gravadas con una tarifa general del 15 por ciento. En el caso de los asalariados, la reforma tiene el efecto de incrementar la recaudación en los tramos de mayores ingresos, de 20 y 25 por ciento.

42 Se esperaría que con las medidas propuestas aumenta la recaudación del ISR, al margen de consideraciones administrativas y tecnológicas en la gestión de cobro.

Cuadro 1. Rendimientos de la reforma al ISR por fuente (millones de colones) y porcentaje del PIB

Fuente	Rendimiento (millones colones)	por ciento del PIB
Personas jurídicas	2.069	0,01
Personas físicas con actividad lucrativa	(265)	0,00
Asalariados	20.068	0,08
Dividendos	6.353	0,03
Remesas al exterior	(11.005)	0,04
Mercado financiero	81.129	0,33
Otras rentas	42.368	0,17
Total	140.717	0,57

Fuente: Ministerio de Hacienda.
Cifras obtenidas en diciembre del 2015.

5.1. Impactos cualitativos

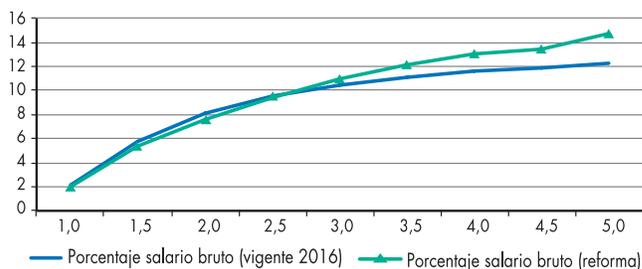
El Proyecto busca ser más **eficiente** eliminando algunas distorsiones que subsisten en la actualidad, causadas por debilidades en la propia legislación. Se pretende una unificación de tipos impositivos para reducir la alta dispersión actual y que conlleva a problemas de elusión y arbitraje tributario⁴³, entre otros. La unificación del concepto de utilidades en un solo Capítulo, mediante la cual desaparecen algunos impuestos, y la introducción del concepto de territorialidad reforzada representan acciones en esa dirección.

Un atributo deseable en el Proyecto es la **progresividad**. Este efecto se muestra, con fines ilustrativos, para los casos de los salarios brutos y las rentas netas de las personas físicas con actividad lucrativa en los Gráficos 2 y 3, respectivamente. De acuerdo con los cálculos realizados, para una persona con un salario mensual bruto de un millón de colones el ISR pasaría de un 2,1 por ciento a un 2,0 por ciento de su ingreso, pero para otra persona con un salario de 5 millones de colones el impuesto pasaría de representar un 12,2 por ciento a un 14,7 por ciento. El monto a pagar por

⁴³ Ubicarse en una categoría diferente a la que corresponde para pagar menos impuestos.

el ISR con respecto al salario es creciente a partir de los 2,5 millones de colones, lo cual refleja la progresividad del impuesto, mayor a la que existe bajo el régimen actual.

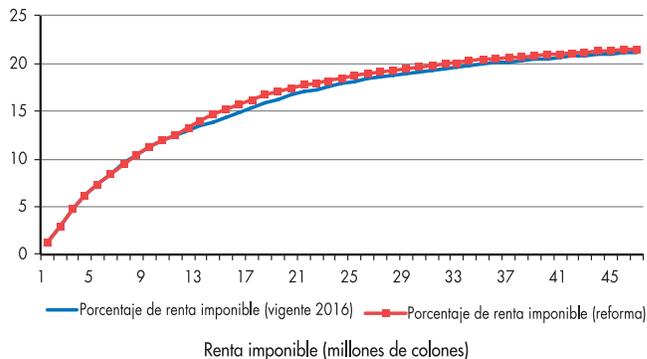
Gráfico 2. ISR como porcentaje de los salarios brutos



Fuente: elaboración propia, con base en información del Ministerio de Hacienda.

La reforma eleva los tipos impositivos a tramos del 20 y 25 por ciento con la supuesta intención de equiparar el tratamiento de las rentas netas de las personas físicas con actividad lucrativa con las rentas del trabajo. Se reduce el umbral a partir del cual a las primeras se les aplica la tasa del 25 por ciento. Como resultado, se obtiene progresividad en el impuesto a las personas físicas pero con un incremento marginal (Gráfico 3). La reforma incrementaría la participación relativa del pago del impuesto como porcentaje de la renta imponible hasta en un 0,9 por ciento con respecto a la situación actual.

Gráfico 3. ISR como porcentaje de la renta imponible de las personas físicas con actividad lucrativa



Fuente: elaboración propia, con base en información del Ministerio de Hacienda.

La **simplicidad** del impuesto se traduciría en brindar al contribuyente todas las facilidades posibles para cumplir con sus obligaciones fiscales. Por otra parte, los costos que un impuesto hace pasar a los contribuyentes pueden superar la recaudación que genera. Para evitar estos resultados se debe prestar atención a los costos de administración y los costos de cumplimiento, entre otros. Estos temas, relacionados con el funcionamiento de la Administración Tributaria no son cubiertos en el Proyecto.

La aprobación legislativa del Proyecto conlleva una responsabilidad institucional para mantener la **suficiencia y sostenibilidad** del impuesto. La historia tributaria del país muestra que el impulso recaudatorio de una reforma tributaria tiende a erosionarse en el tiempo. Para evitar que esto

siga sucediendo se debe poner en práctica un esquema que racionalice las exoneraciones, y que efectivamente se cierren los portillos que favorecen la evasión y la elusión tributaria, que como se comentó antes tienen un peso importante.

Finalmente, quedaría por ver el impacto de la reforma sobre la **equidad**. Una metodología convencional al efecto es calcular los coeficientes de desigualdad del ingreso antes y después de la reforma, bajo un ejercicio de simulación. La prueba consiste en determinar en qué grado se reduce la desigualdad en la distribución del ingreso con la aplicación de la reforma al ISR. En general, la evidencia en América Latina y en otras partes del mundo sugiere que los impuestos son mecanismos redistributivos menos eficientes comparados con el gasto público.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Proyecto analizado representa un claro avance para la equidad y modernización del ISR en Costa Rica. Los avances respecto al concepto de renta son notorios, al incorporar el concepto de renta ingreso adoptado por prácticamente la totalidad de los países, que implica el gravamen generalizado de las ganancias de capital.

Si bien el Proyecto mantiene un esquema cedular, presenta un nuevo mapa de impuestos más racional. En el caso del impuesto sobre las utilidades, se le estructura como un impuesto mucho más global sobre toda la actividad lucrativa de personas físicas y jurídicas.

La existencia de un impuesto a las rentas pasivas del capital y a las ganancias de capital derivadas de elementos no afectos a una actividad lucrativa refleja la tendencia de los impuestos duales sobre la renta. Esto implica una cierta concesión mutua entre el principio de capacidad económica y la teoría de la doble imposición del ahorro. Sin embargo, el Proyecto renuncia a una mayor globalización del impuesto en torno a las personas

físicas, y su ampliación del criterio territorial es bastante tímida, no consistente con el principio de capacidad económica.

El Proyecto no avanza en cuanto a reconocer algún porcentaje de deducción de gastos médicos, en educación y en vivienda, derechos constitucionales que deben ser satisfechos antes de contribuir a los gastos públicos. Tales deducciones permitirían mejorar el control cruzado con ciertos sectores proclives a la evasión del ISR.

Para lograr una mayor globalización del impuesto, sería recomendable eliminar el Título II (rentas del trabajo dependiente) para fusionarlo con el impuesto a las utilidades, modalidad personas físicas. Esta fue la opción que presentó el Proyecto de Pacto Fiscal (2002-2006), que seguía un esquema alternativo en la tributación de las personas físicas:

- a) Regulación separada de "categorías de renta" (trabajo dependiente, profesionales, empresariales, capital, ganancias de capital), para presentar cada categoría en forma neta,

contra sus gastos deducibles. En rentas como las de capital y trabajo los gastos deducibles eran restringidos.

- b) Suma de las rentas netas de cada categoría para llegar a la base imponible líquida.
- c) Dedución de un mínimo exento personal y familiar (según tamaño de la familia), con deducción de un porcentaje de gastos médicos, educación y vivienda, para llegar a una base imponible líquida.
- d) Aplicación de una tarifa progresiva.

Para evitar que todos los trabajadores tuvieran que presentar declaraciones y generar situaciones de devolución, se puede incluir la regla de que quienes solo tienen rentas del trabajo no están obligados a declarar, debiendo en las retenciones patronales tomarse en cuenta los elementos a deducir, como los gastos médicos, educación y vivienda. Esta modalidad la aplican países como España y Honduras. Este esquema puede combinarse con la idea del impuesto dual, reservando un tratamiento especial para las rentas pasivas del capital y ganancias de capital de bienes y derechos no afectos a una actividad lucrativa, con lo que podría mantenerse el Título III.

También podría darse un paso adicional respecto de la migración hacia un concepto de residencia. El Proyecto solo grava rentas pasivas cuando se ingresan al país. Una mejora en la regulación podría darse introduciendo una distinción que se utilizó en el Proyecto de Pacto Fiscal: este proyecto estableció que estarían sujetos al impuesto sobre la renta de las personas físicas los residentes en el país –quienes permanecieran más de 180 días al año en el país– independientemente de la fuente de sus rentas y sin perjuicio de los mecanismos para evitar la doble imposición internacional. Frente a esta regla general, el Proyecto matizaba que si el capital que generan las rentas se originó en el extranjero, tales rentas se gravan solo cuando se ingresan al país; si el origen del capital

es nacional, se gravan conforme se devenguen, aunque no se ingresen.

Siguiendo una propuesta similar en el Proyecto de Pacto Fiscal, podría agregarse que si las rentas se declaran, se garantiza el tratamiento especial del impuesto sobre rentas del capital y ganancias y pérdidas del capital (Título III), mientras que si no se declaran se aplicaría el tratamiento general del impuesto sobre las utilidades (Título I). Este paso se justifica pues el gravamen de rentas de fuente extranjera para los residentes tiene como fundamento razones de equidad: sin este criterio quien tiene alta capacidad económica puede evitar el impuesto colocando sus fuentes de renta en el extranjero, con pleno apoyo de la ley. Quienes perciben rentas del trabajo no pueden actuar de esa manera.

Lo anterior permitiría también alinear los signos de riqueza de las personas con sus declaraciones de renta, a través de la presunción de incremento injustificado de patrimonio, ya que la justificación ya no podría ser la fuente extranjera de la renta. Además, se convierte en un escudo protector de la renta de fuente local, al impedir esquemas fáciles de elusión fiscal a través del uso de sociedades de papel en paraísos fiscales. La inversión extranjera directa no se vería afectada, dado que genera rentas de fuente local, no extranjera.

El Proyecto al parecer logra una mayor progresividad en la aplicación del impuesto. No obstante, el impacto podría diferir dependiendo de la persona natural o jurídica a la que se aplique. Este es un aspecto que vale la pena analizar con detenimiento. Con las reformas introducidas se estaría ganando en simplicidad, al margen de los costos que pueda tener para el contribuyente la administración del gravamen.

En el proceso de debate y aprobación legislativa no debe perderse de vista el componente de economía política. Modificaciones al Proyecto por la vía de exoneraciones injustificadas y excesivas podrían dar al traste con la suficiencia y sostenibilidad

del impuesto, y su potencial contribución a la reducción del desequilibrio fiscal, principal objetivo del Proyecto según se desprende de la exposición de motivos que presenta el Poder Ejecutivo.

Finalmente, y como lección aprendida, también debe tomarse en cuenta que los acuerdos políticos son condición necesaria pero no suficiente para lograr la aprobación de proyectos de ley. El Reglamento Legislativo y las interpretaciones de la Sala Constitucional (Sala IV) pueden terminar abortando un proyecto de ley. Esto fue lo que sucedió en dos intentos por aprobar una reforma tributaria en varias Administraciones (ver detalles en Recuadro 4).

De la experiencia recogida, caben dos críticas al ordenamiento jurídico-institucional vigente en el país:

- a) Al Reglamento Legislativo, y a las fuerzas políticas que no han conseguido reformarlo, que no permiten fijar plazos razonables para discutir mociones e, incluso, para desechar aquellas que tienen la evidente finalidad de dilatar la discusión sin proponer nada sustancialmente relevante.
- b) A la jurisprudencia de la Sala Constitucional, cuyas resoluciones en los dos casos comentados

no han incursionado en el tema de los límites del derecho de enmienda de las minorías en el proceso legislativo, que deberían evitar el abuso de su derecho. En los procesos indicados, el uso abusivo del derecho de enmienda por ciertas minorías legislativas ha sido público y manifiesto. De ahí que se ha carecido de un análisis que distinga aquellos incumplimientos del Reglamento Legislativo que lesionan los principios constitucionales democráticos, de aquellos que, más bien, buscan adaptar el Reglamento Legislativo en circunstancias en que el apego absoluto a ciertos artículos específicos generaría una violación sistémica del principio democrático de toma de decisiones por mayoría.

A la luz de las experiencias vividas cabría decir que el Proyecto de Ley analizado en este documento está expuesto a seguir exactamente el mismo camino que sus antecesores, pese a que el Gobierno lograra negociar mayorías suficientes para su aprobación. Al amparo del Reglamento Legislativo, un cúmulo de mociones podría evitar que se llegue a una votación definitiva del Proyecto. De ahí la importancia de que se analice e interprete en todas sus dimensiones el derecho de enmienda de las minorías frente al interés de las mayorías.

Recuadro 4

Resoluciones de la Sala Constitucional sobre proyectos de reforma al Impuesto sobre la Renta

Caso 1. Proyecto de Pacto Fiscal (originariamente denominado Proyecto de Ordenamiento Fiscal)

El Proyecto fue presentado al final de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y discutido durante los cuatro años de la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006). El proyecto fue aprobado en primer debate, pero finalmente revocado por la Sala Constitucional por las razones que se exponen a continuación. El Proyecto fue discutido en una Comisión Mixta (diputados y representantes de todos los sectores sociales) durante 18 meses. Tras un arduo trabajo, los miembros de la Comisión acordaron por mayoría absoluta un texto de consenso. Sin embargo, la presentación de una enorme cantidad de mociones impidió que la Comisión llegara a votar y dictaminar el texto. La Administración Pacheco de la Espriella presentó nuevamente el Proyecto a la corriente legislativa, con el texto consensuado de la Comisión Mixta. Esta vez siguió el trámite legislativo normal. Al ingresar al Plenario, el Proyecto recibió nuevamente una gran cantidad de mociones durante los cuatro días habilitados para presentar mociones, al amparo del artículo 137 del Reglamento Legislativo. De acuerdo con los plazos reglamentarios, la discusión y trámite de cada una de las mociones presentadas hubiera tomado alrededor de cinco años. Por resolución de la Presidencia de la Asamblea, se decidió conciliar los artículos del Reglamento y conceder alrededor de 70 horas de discusión, asignando ese tiempo en proporción al número de mociones presentadas por cada fracción. Es así que el Proyecto pudo avanzar y fue aprobado en primer debate por una mayoría de 43 diputados. Sin embargo, la Sala Constitucional consideró, por voto dividido, que la resolución de la Presidencia de la Asamblea había violentado el derecho de las minorías y, por tanto, declaró inconstitucional el trámite del Proyecto, lo que provocó su archivo definitivo.

Caso 2. Proyecto de Solidaridad Tributaria

El Proyecto fue presentado durante la Administración Chinchilla Miranda, tras un acuerdo político con el principal partido de oposición. Se acordó un trámite rápido para el Proyecto, según lo dispuesto por el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Así, el Proyecto se discutiría un mes en la Comisión de Asuntos Hacendarios y tres meses en Plenario. Al terminar el mes en la Comisión, el Proyecto encontró una gran cantidad de mociones presentadas por dos partidos de oposición, al punto que no fue posible cubrirlas todas en el plazo fijado, dados los tiempos de defensa de cada moción previstos en el Reglamento Legislativo. El Presidente de la Comisión decidió entonces ampliar el plazo por dos días, durante el cual se agotó el trámite de conocimiento de las mociones. El Proyecto fue aprobado en el Plenario Legislativo en primer debate y fue en consulta a la Sala Constitucional. La Sala consideró que se había violado el Reglamento Legislativo al extenderse el plazo dos días más en Comisión, sin haber regresado al Plenario para autorizar la extensión, nuevamente por mayoría calificada. Adicionalmente, reparó en que el Proyecto no fue publicado nuevamente tras las reformas sufridas en Comisión.

Documentos de la Serie Programa Visión, Academia de Centroamérica

1. "La propuesta de consolidación fiscal: algunas reflexiones para su discusión". Serie Programa Visión, PV-01-14, febrero 2014.
2. "Costa Rica: empleo y política salarial del sector público". Serie Programa Visión, PV-02-14, abril 2014.
3. "¿Cómo gestionar los recursos públicos para la obtención de resultados? El caso del Programa Avancemos en Costa Rica". Serie Programa Visión, PV-03-14, julio 2014.
4. "La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional". Serie Programa Visión, PV-04-14, octubre 2014.
5. "Distribución del ingreso en Costa Rica". Serie Programa Visión, PV-01-15, febrero 2015.
6. "La formación dual como una opción al desempleo". Serie Programa Visión, PV-02-15, mayo 2015.
7. "Costa Rica: la sostenibilidad fiscal de una economía endeudada". Serie Programa Visión, PV-03-15, julio 2015.
8. "Políticas para el desarrollo productivo. Experiencias en el caso de banano y ganado bovino". Serie Programa Visión, PV-04-15, noviembre 2015.
9. "El proyecto de reforma del impuesto sobre la renta de la Administración Solís Rivera". Serie Programa Visión, PV-01-16, febrero 2016.