



## **DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE**

### **Informe Final**

## **LA EQUIDAD EN LA DISCUSIÓN SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA**

**Investigador:  
Adrián Torrealba Navas**



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **I. La equidad tributaria**

### **Nota introductoria**

Existe un consenso generalizado de que Costa Rica requiere elevar su nivel de carga tributaria. Sin embargo, este intento orientado a lograr una mayor recaudación no debe, en un Estado Social de Derecho, regirse por la máxima maquiavélica de que “el fin justifica los medios”. Por eso, resulta fundamental plantear la cuestión de la equidad en los medios tributarios escogidos. Así, uno de los temas centrales de la presente contribución es responder a una vieja y sempiterna pregunta: ¿qué se entiende por equidad tributaria? A partir de la respuesta a esta pregunta, se intentaría valorar la influencia de la reforma fiscal con los nuevos impuestos y con la estructura del cobro de impuestos para las personas y para las empresas.

Ante todo, una distinción fundamental. Desde el punto de vista jurídico se suele distinguir entre los conceptos de “justicia” y “equidad”. La primera se refiere a las características generales del sistema jurídico, y busca valorar su adecuación o no a ciertos “modelos” de justicia: por ejemplo, si hay que distribuir según las necesidades, los méritos o los derechos de cada cual. La segunda se refiere a la “justicia del caso concreto”, esto es, la posibilidad de adaptar o matizar las reglas generales a las circunstancias y particularidades de los casos especiales. En el contexto de este trabajo, parece claro que interesa el primer concepto, referido al ordenamiento jurídico tributario. Por lo tanto, más que de “equidad” tributaria, en el sentido estricto mencionado, nuestro tema es la “justicia” tributaria. No obstante, para efectos de este trabajo, utilizaremos, como sinónimos, las expresiones “justicia tributaria” y “equidad tributaria”.

### **Las concepciones básicas sobre la justicia tributaria**

#### **¿Qué es la justicia tributaria?**

Se pregunta fácil, pero para acometer la respuesta hay que enfrentar siglos y bibliotecas enteras dedicadas al tema. Armado de un trayecto de muchos años en torno a estos temas, podría hacer la siguiente clasificación:

- Cada cual debe contribuir según su capacidad económica total.
- 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)
- Cada cual debe contribuir según lo que extrae de la economía y no según lo que aporta a la economía.

Como veremos de seguido, caben diversas combinaciones de estos criterios.

## **El principio de capacidad contributiva o económica**

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. Su aplicación más directa se manifiesta cuando se toma la renta como manifestación de capacidad económica.

Se identifican 4 tipos centrales de manifestaciones de capacidad económica: directas, que comprenden la posesión de un patrimonio y la obtención de renta; b) indirectas, que comprenden el consumo y la circulación de la riqueza.

Para efectos del análisis del Plan Fiscal, nos interesa examinar más de cerca la renta y el consumo.

**(a)** Respecto de la renta, el principio considera los siguientes tipos de renta: de trabajo, mixtas o económicas (empresariales y profesionales), de capital (mobiliario e inmobiliario, tangible e intangible) y ganancias patrimoniales (incrementos de valor en los activos patrimoniales que se manifiestan con su enajenación e incorporaciones gratuitas al patrimonio).

De este modo, el impuesto sobre la renta debe gravar en una sola base imponible todos estos tipos de renta, con alguna matización en el caso de las ganancias patrimoniales por su carácter irregular y de generación en más de un período fiscal. A esto se le denomina equidad horizontal. Esto permite hacer tributar a los contribuyentes en función de la **cuantía total** de renta. Dos elementos terminan de definir el concepto: (a) debe reconocer un mínimo exento; (b) hay una preferencia, en la imposición sobre los individuos, hacia la imposición progresiva, bajo el supuesto de que la proporción de riqueza que se destina a la satisfacción de necesidades básicas decrece más que proporcionalmente conforme aumenta la cuantía de la renta. A esto es lo que se le denomina equidad vertical. En la actualidad, sin embargo, hay una tendencia a que esta progresividad sea moderada, para no incentivar las estrategias de elusión y no crear desincentivos a la generación de renta.

El principio también abre paso a ciertas discriminaciones cualitativas de renta: por ejemplo, las rentas más meritorias o que conllevan mayor esfuerzo deberían tener un tratamiento más favorable. Así, las rentas del trabajo deberían tener un tratamiento más favorable que las rentas del capital. O, bien, las rentas destinadas a satisfacer ciertas necesidades básicas deberían tener un mejor tratamiento, lo que justifica la introducción en el mínimo exento las consideraciones por cargas familiares o por gastos de subsistencia especialmente relevantes como salud o vivienda.

La imposición de las sociedades puede implicar que se graven las rentas de capital de los socios dos veces: una, a nivel de la sociedad, dos, cuando se distribuyen dividendos. Esto podría encontrar justificación en el criterio de que la renta que se produce societariamente se hace en situaciones más ventajosas que

la renta obtenida individualmente. Sin embargo, también se acepta la idea de eliminar o atenuar esta doble imposición.

**(b)** La imposición al consumo se considera regresiva<sup>1</sup>, por lo que debe combinarse con la imposición sobre la renta para equilibrar el sistema. Además, la exención de bienes y servicios de consumo esencial es un mecanismo para mitigar este elemento. Por lo demás, el considerar el aporte que hace el Estado con sus servicios a las posibilidades de consumo puede considerarse como una capacidad económica sectorial o marginal que amerita ser gravada, con lo cual se integra, parcialmente, un elemento del principio del beneficio.

**(c)** El criterio de residencia o renta mundial, según el cual se debe gravar la renta total de los residentes independientemente de que se generen en el territorio nacional o no, es otro elemento intrínseco a esta concepción de la justicia tributaria. En esa dirección es preciso recordar que la introducción del principios de la residencia en los impuestos sobre la renta ha ido estrechamente vinculada con la adopción del principio de capacidad económica como criterio básico de justicia tributaria material. Como apunta **M.T. SOLER ROCH**<sup>2</sup>, “no debe olvidarse que uno de los argumentos teóricos a favor de este principio que inspiraron los primeros informes y trabajos en el seno de la Sociedad de Naciones, coincidentes con el auge del principio de la imposición personal, fue precisamente el de *capacidad económica* que exige gravar a los sujetos de acuerdo con su renta mundial.” Nótese entonces que hay una relación inescindible entre el principio de capacidad económica y el criterio de residencia o renta mundial en el impuesto sobre la renta.

### **El 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.

Si bien las teorías originales planteaban la posibilidad de determinar o calcular las ventajas de los servicios públicos de forma directa<sup>3</sup>, en sus formulaciones posteriores se busca acudir a indicios o formas indirectas para determinar el volumen de disfrute de los servicios públicos. La determinación directa puede ser

---

<sup>1</sup> Si recibo un salario de 1.000.000 de colones, puedo ahorrar, digamos, el 30%. Si el impuesto es sobre lo que consumo, sólo estaría siendo gravado por el 70% de mi renta. En cambio, si recibo un salario de 300.000 colones, no me alcanza para ahorrar, por lo que termino pagando sobre el 100% de mi salario.

<sup>2</sup> “Una reflexión sobre el principio de residencia como criterio de sujeción al poder tributario del Estado”, en AAVV, Presente y futuro de la imposición directa en España, Editorial Lex Novoa, 1997, p. 67.

<sup>3</sup> Tal determinación puede ser orientada a cálculos de los valores monetarios objetivos (tesis del beneficio objetivo) o bien dejada a la apreciación de los contribuyentes (tesis del beneficio subjetivo) Cfr. **E. GIARDINA**, Le basi teoriche del principio della capacita contributiva, Giuffrè ed., Milan, 1961, p.p. 229 ss.

más sencilla en figuras como la tasa o la contribución especial en que se determina un beneficio individualizable proveniente de servicios públicos divisibles. El problema más bien se plantea en relación con los servicios públicos indivisibles o bienes públicos en sentido estricto, financiados con impuestos. Así, debido a que saber el nivel de utilidad subjetiva exacta que cada cual deriva de una cierta cantidad de bienes públicos es obra poco menos que imposible, los ordenamientos jurídicos se ven obligados a acudir a ciertos índices razonablemente objetivos del nivel de disfrute que obtiene cada contribuyente de los bienes públicos. Se ha dicho entonces que los índices que manifiestan el goce de los servicios públicos pueden clasificarse según una gradación en que: a) los ingresos netos de transmisiones gratuitas, renta neta global, patrimonio neto global reflejan un mayor goce; b) los ingresos que se concretan en el valor añadido e ingresos brutos de transmisión onerosa denotan un menor goce.<sup>4</sup>

En la actualidad, la aspiración de erigir este principio como general de justicia tributaria ha sido prácticamente superada. No obstante, suele encontrar aplicación en ciertas esferas del ordenamiento tributario, como el de la hacienda municipal (también llamada hacienda “local”, en contraposición a la hacienda “estatal”). Así, por ejemplo, el “gravamen de las actividades económicas por parte de las Haciendas Locales tiene su fundamento teórico original en el principio del beneficio, sobre la base de la presunción de que existe una cierta proporcionalidad entre el volumen de servicios públicos que favorece a los negocios y la actividad productiva llevada a cabo.”<sup>5</sup>

En esta perspectiva, como adelantamos, el criterio del beneficio puede incluso integrarse con el de capacidad económica, entendiendo que bajo aquél se gravaría una parte de la capacidad económica total, a saber, la capacidad económica sectorial o marginal que deriva el contribuyente de los servicios públicos, especialmente de los indivisibles.

El criterio de gravar solamente las rentas territoriales se liga al principio del beneficio. Así, en términos internacionales, se plantea la cuestión de dividir los poderes tributarios entre los países según la siguiente alternativa: se debe ejercer su poder tributario o el Estado en el que el “beneficio” para el contribuyente se ha registrado o el Estado en el que se dan los elementos subjetivos y personales que indican la capacidad contributiva global del sujeto que produce la riqueza.<sup>6</sup> De este modo, la opción no tiene que ver estrictamente con argumentos económicos, sino con argumentos jurídicos positivos. Esto es bien destacado por **C. SACCHETTO**<sup>7</sup> para el caso italiano: el disfrute de los servicios del Estado como

---

<sup>4</sup> Cfr. **F. MAFFEZZONI**, Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario, UTET, Turín, 1970, p.p. 290 ss.

<sup>5</sup> **C. MONASTERIO ESCUDERO y J. SUÁREZ PANDIELLO**, Manual de Hacienda Autónoma y Local, Ed. Ariel, Barcelona, 1996, p. 309.

<sup>6</sup> Cfr. en ese sentido, **C. SACCHETTO**, “The evolution of the principle of territoriality and the crisis of taxation of global income in the country of residencia”, Rivista di Diritto Tributario Internazionale 2/2001, p. 66.

<sup>7</sup> Ibid., cit. p. 76

criterio para distribuir el gasto público ha sido desplazado por el concepto de **solidaridad** introducido por la Constitución en 1948. En otras palabras, las obligaciones tributarias no se basan en una relación Estado-individuo, sino en la base de la pertenencia a una comunidad, lo que es identificado precisamente por la residencia. Así, concluye el profesor italiano, una disciplina que produzca más eficiencia y neutralidad internacional es irreconciliable con sistemas constitucionales nacionales, como el italiano, que aspiran a la idea de tributación de las actividades basadas en la redistribución y en la solidaridad.

**El principio de que 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 van a ser gravados en relación con lo que **extraigan** de la economía (cuando gastan dinero para consumir), no en lo que ellos producen (reflejado en trabajar y ahorrar el fruto del trabajo).<sup>8</sup>

Esta concepción parte de una vieja teoría que viene desde John Stuart Mill en el siglo XIX y que ha tenido varias formulaciones a través del tiempo. Es conocida como la teoría de la "doble imposición del ahorro". De acuerdo con ésta, si yo obtengo una renta de una actividad económica y me cobran un impuesto sobre el total se daría un primer nivel de imposición sobre esa renta. Ahora, si parte de esa renta la ahorro y la invierto, por ejemplo, en un título que me rinde intereses, si me cobran un impuesto también sobre esos intereses me estarían gravando la misma renta dos veces. Entonces la solución es que las rentas de capital no sean sometidas a imposición, es decir, sólo se someterían a imposición las rentas de actividades económicas y las del trabajo.

El principio de la doble imposición del ahorro ha sido históricamente motivo de alta controversia. A su postulado básico se le ha criticado que su coherencia depende de una definición previa, que pueda aceptarse o no: en efecto, sólo partiendo de que la renta es un flujo de goce (en el sentido clásico de utilidad subjetiva), cabe aceptar que cuando se grava tanto el principal como los intereses se grava un solo goce dos veces. Esto es: si se ha gozado –que equivale a “consumido” del monto de los intereses es porque no se ha gozado el monto del principal, por lo que necesariamente se estaría gravando un goce inexistente.

Cabe no aceptar ese postulado, bajo diversos argumentos. Es innegable que la renta ahorrada aumenta la capacidad del sujeto de satisfacer sus necesidades, constituye un patrimonio que genera determinada satisfacción, en términos de posición social, posibilidades acceder a créditos, mejor posición en el mercado de factores productivos. Asimismo, se le ha señalado que la renta inicial difiere de la renta de interés por cuanto ambas son producidas en distintos ciclos productivos,

---

<sup>8</sup> Cfr. **R. HALL y A. RABUSHKA**, *The Flat Tax*, Segunda Edición, p.p. 23, 39.

en la diversa aportación de y en el diverso interés en los servicios del Estado en la producción del principal primero y en la de los intereses después.

Este concepto de justicia tributaria llevaría a escoger entre o combinar tres formas de imposición al consumo: a) el impuesto sobre el flujo de caja gastado, que grava una base imponible resultante de restar de la renta total el ahorro. Así, constituyen deducción los depósitos en diversas formas de instrumentos de ahorro y una adición a la base el dinero sustraído de instrumentos de ahorros o fondos pedidos prestados utilizados para el consumo; b) el impuesto al valor agregado, que grava la venta de bienes y servicios a través de cada etapa de producción hasta el consumidor, deduciendo los impuestos soportados en las compras de bienes y servicios necesarios para producir los propios bienes y servicios; c) el “flat tax”, que se caracteriza por remover el gasto de inversión de la base imponible, que es precisamente lo que le da el carácter de impuesto al consumo. De este modo, en el flat tax “el ahorro no es gravable”<sup>910</sup>.

---

<sup>9</sup> HALL y RABUSHKA, *Op. cit.*, p. 30.

<sup>10</sup> Un reciente estudio sobre reforma tributaria en Centroamérica-D. WISECARVER, L. MORERA, E. RIVERA, “La Reforma del Impuesto sobre la Renta en Centroamérica en Cumplimiento del Mandato de la OMC”, junio 2005, preparado para el Programa “Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI”, apoyado por IDRC, Ford Foundation y Asies- de hecho propone esta opción para los países de la región. En esencia, se trata de lo siguiente:

- 1) Un impuesto sobre la renta de las empresas (personas jurídicas) cuya base imponible estaría conformada por: los ingresos de fuente territorial por venta de bienes y servicios menos: las compras que las empresas realizan a otras empresas, los gastos de inversión en planta, maquinaria, equipo y tierra –es decir, la inversión completa, no la depreciación-, los salarios, sueldos y pensiones (privadas y voluntarias).

El requisito de deducibilidad es que la empresa a la que se le compre bienes y servicios, así como la que vende planta, maquinaria, equipo y tierra, y los trabajadores, emitan un documento en que conste el número de identificación fiscal. Sin éste, no hay deducibilidad, por lo que no importa que la otra empresa no declare el ingreso, visto que la empresa que no deduce estaría pagándole el impuesto. Se esperaría que esto motive a la empresa vendedora a formalizarse, pues de lo contrario la empresa compradora podría no querer comprarle. Subyace aquí la idea de que al sistema tributario no le importa tanto **quien** pague el impuesto, sino que sobre determinada renta “alguien” pague el impuesto, de modo que el tema de distribución de la carga tributaria se resuelva en un tema de cómo se traslada económicamente éste según los acuerdos de las partes.

No sería deducible la carga financiera de la empresa (intereses), lo que se traduce en que el receptor de intereses (banco, institución financiera o inversionista) no está sujeto al pago de impuesto por esos intereses. De nuevo, la justificación es que los intereses pagarían al nivel del deudor del préstamo, no a nivel del acreedor, debiendo resolverse la distribución de la carga tributaria entre ellos a nivel privado. Desde luego, en la medida en que el banco pueda establecer condiciones para trasladar el costo del impuesto al deudor, éste pagará “su” impuesto y el del banco; en sentido contrario, si el deudor logra una rebaja de la tasa de interés para absorber el impuesto de más a pagar, se trasladará el impuesto al acreedor receptor de intereses.

La tarifa del impuesto sería única, y se recomienda para Centroamérica que ande en torno al 20%.

- 2) Un impuesto sobre la renta de las personas físicas, cuya base imponible estaría compuesta exclusivamente por salarios, sueldos y pensiones (privadas y voluntarias). Se gozaría de un mínimo exento que se ubicaría en torno al ingreso mediano de la población; sobre el exceso se pagaría la tarifa plana (20%). Se daría así una progresividad efectiva al

tener un tramo de tipo 0 y un tramo de tipo 20%, lo que genera un tipo medio efectivo en aumento entre más alto se el ingreso gravado al 20%.

Si la persona recibe intereses, éstos no están sujetos, pues se supone que la empresa que los pagó no puede deducirlos, por lo que es aquélla la que asume el impuesto; o si quien los pagó es un asalariado, al no poder deducir los intereses del salario implícitamente está pagando el impuesto sobre éstos. Si comparamos esto con la situación del impuesto de renta tradicional, en realidad sí hay una disminución de la fuente de imposición, pues es normal que no se admita deducir los intereses pagados por un asalariado de la base imponible de su impuesto al salario.

Si la persona recibe dividendos, tampoco éstos están sujetos pues se entiende que ya se pagó por esa renta de capital a nivel de la sociedad que generó utilidades.

Tampoco estarían gravadas las ganancias de capital obtenidas por la persona física.

Una persona física con ingresos de actividad económica o profesional no estaría sujeta en principio al impuesto, aunque la lógica mandaría que se les aplicara el régimen del impuesto a las empresas.

La proyección recaudatoria realizada en esta propuesta es un tanto contradictoria. Con un enfoque basado en los ingresos de los distintos deciles de la población en El Salvador, se llega a la conclusión de se podría subir la carga tributaria de ese país del 11% al 20%. Sin embargo, con un enfoque de cuentas nacionales, se llega a una carga tributaria del 10%, con lo cual no se avanzaría mucho. Quizá el problema deriva de que, bajo el primer enfoque, con el cual se valora la progresividad del impuesto, se toma la totalidad de los ingresos de los deciles más altos como si tales ingresos provinieran de salarios. Esto no es real, pues a estos niveles la composición de los ingresos se centra en rentas del capital o ganancias de capital. Se producen así distorsiones a dos niveles:

- a) Suponiendo que estas rentas de capital son pagadas a nivel del impuesto del deudor, la incidencia del impuesto sobre el acreedor dependerá de que se dé efectivamente una traslación económica del impuesto del deudor al acreedor, de modo que pueda decirse que éste fue el que soportó el impuesto sobre sus ingresos de capital. De no suceder así, el individuo concreto que disfruta estas rentas queda totalmente libre de impuesto. Esto lo logrará cuando aparezca como el más fuerte de la relación.
- b) Si las rentas del capital provienen del exterior, el resultado es que tales ingresos no quedan sujetos a imposición de forma alguna, pues el modelo se basa en el criterio de territorialidad. Con ello, el cálculo de recaudación y la incidencia del impuesto estaría distorsionada al tomar en cuenta también estas rentas, que forman parte del ingreso del decil más alto de la población.

Aparte de estas incertidumbres recaudatorias, es claro que se renuncia a que la ley grave a cada persona según su efectiva capacidad económica, al permitir que el obligado tributario sea alguien distinto del que disfruta una cierta manifestación de capacidad económica, sin preverse mecanismos de traslación o repercusión jurídica que puedan solventar esta situación.

La pretendida mayor simplicidad del impuesto no necesariamente se debe reflejar en una ley de muy pocos artículos. Temas relevantes como precios de transferencia, enunciaci3n de gastos deducibles por compras de bienes y servicios entre empresas, arrastre de pérdidas cuando la deducci3n del gasto de inversi3n no se pueda aprovechar en un solo período, definici3n de los distintos tipos de renta, necesariamente requerirán una construcci3n técnica de la ley de cierta complejidad.

Cabe hacer menció3n que algunos “flat tax” reales, esto es, puesto en vigencia en paí3s de Europa del Este, se separan en algunos elementos del modelo. Por ejemplo, el de Estonia, en que, a diferencia del flat tax Hall-Rabushka, adopta el criterio de renta mundial (con régimen de transparencia fiscal internacional y normas antiparaíso). Además, los intereses percibidos por las personas físicas son gravables, al igual que las ganancias de capital. Los dividendos son gravables siempre que no hayan sido gravados a nivel de la utilidad de la sociedad. La

### **2.3. Condicionantes generales a la tributación de las rentas de capital**

Aun en el contexto de los conceptos de equidad que aceptan la tributación de las rentas de capital, se discute hoy día si las rentas del capital deben recibir un tratamiento diferente, sacándose de la base tributaria global y general y gravándose en una base especial a tipo fijo, atendiendo al problema de la más fácil deslocalización de este tipo de rendimientos y a pesar del costo de equidad que implican. Es usual hoy día citar como casos de países han adoptado este esquema de tributación *dual* a los países nórdicos como Suecia, Dinamarca y Noruega. Sin embargo, para valorar adecuadamente estos casos, debemos recordar que el alivio tributario que dispensan estos países es el de gravar los intereses a la tasa impositiva del impuesto de sociedades, que suele rondar el 30%. En días recientes, España ha seguido esta tendencia, al crear una base especial para todas las formas de ahorro gravable a la tasa única del 18%. Tal alivio deriva de que, en esos países, los marginales máximo del impuesto personal sobre la renta bien supera el 40% y hasta el 50%. La mayor parte de los países europeos mantiene a dichos ingresos dentro de la base global, con retenciones a cuenta.

En el informe denominado Costa Rica: Ordenamiento del Sistema Tributario y Fortalecimiento de su Administración, expertos del Fondo Monetario Internacional<sup>11</sup>, con ocasión de analizar la propuesta inicial del Gobierno costarricense de gravar globalmente los intereses de mercado financiero, plantean esta discusión en sus justos términos:

“Costa Rica persigue el noble objetivo de imprimir a su impuesto sobre la renta un grado moderado de progresividad, al mismo tiempo que gravar de la manera más igualitaria posible las distintas modalidades de renta. La transformación de la tributación cédular- siempre fragmentaria- en un impuesto global presta al sistema tributario unidad y justicia, objetivos que han sido perseguidos por los formuladores de políticas impositivas por generaciones.”

“Sin embargo, en un mundo de mercados crecientemente interconectados, muchos países han visto frustrarse su intento de alcanzar una tributación global de la renta individual y tienden a aceptar un sistema mixto (y de equidad dudosa), llamado impuesto de renta dual, en el cual las rentas del trabajo dependiente y autónomo se gravan según una tabla progresiva y las rentas de capitales se gravan a una tasa uniforme y proporcional. Esto implica el reconocimiento de que tasas elevadas de impuesto pueden

---

particularidad más importante se da a nivel del impuesto de sociedades, en que sólo es gravable la utilidad que se distribuye, que además debe estar depurada de pérdidas de años anteriores. La tarifa es del 23%.

<sup>11</sup> **I. COELHO, J. BACCA-CAMPDONICO, D. ROMERA y O. SCHENONE**, Costa Rica. Ordenamiento del Sistema Tributario y Fortalecimiento de su Administración, setiembre de 2002, p. 24.

provocar fugas de capitales y desintermediación financiera, al mismo tiempo que incentivas múltiples formas de evasión tributaria.

En el caso de Costa Rica, gravar la renta de manera global podría ser menos difícil que en los países referidos arriba por el hecho de que las alícuotas máximas de impuesto, tanto sobre las personas físicas como sobre las personas jurídicas, no son excesivamente altas. Por otra parte, un sistema de impuesto global es considerablemente facilitado por la existencia de alícuotas marginales máximas conmensurables para personas físicas y jurídicas. De cualquier manera, se estaría limitando el número de declaraciones juradas de personas físicas a través de la imposición de los asalariados sin otras rentas a las retenciones en sus planillas de sueldos.”

Estas realidades presionan hacia quiebres en la equidad de los sistemas que adoptan el criterio de la capacidad contributiva o, incluso, hacia la adopción de esquemas más radicales como los que adoptan el criterio del consumo, como el flat tax.

## **II. Equidad en el Proyecto de Pacto Fiscal**

### **Nota introductoria**

A la luz de los conceptos expuestos, parece claro que el Proyecto de Pacto Fiscal se adscribe, en general, al concepto de justicia o equidad tributaria que se basa en la capacidad económica.

En esa dirección, se da una combinación entre el impuesto sobre la renta y el impuesto general sobre el consumo, esto es, el impuesto sobre el valor agregado.

### **Imposición sobre la renta**

En cuanto a la imposición sobre la renta, hay dos impuestos centrales para los residentes: uno para las personas físicas; otro para las sociedades. En los países subdesarrollados es apreciable una tendencia a que la imposición sobre la renta se base en la imposición a las sociedades. En los desarrollados, en cambio, el centro de la imposición son las personas físicas, por ser éstas las que en última instancia manifiestan capacidad económica.

La reforma plantea un punto intermedio: en una primera etapa, alinea el tipo marginal del impuesto a las personas físicas con la tarifa del impuesto a las sociedades (30%). Para una segunda etapa –a partir del 2010 o antes, si la recaudación crece más que el PIB-, la tarifa de sociedades se reduce hasta el 25%, con lo cual el impuesto a las personas se convierte en el centro de la imposición.

*El actual sistema de imposición sobre la renta en Costa Rica, de carácter cedular y territorial, es sumamente defectuoso y primitivo, del cual se pueden apuntar tres*

*grandes características negativas fundamentales desde el punto de vista del principio de capacidad económica:*

*1) 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. Así, por ejemplo, una renta de 1.000.000 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% al 15%, previo reconocimiento de un mínimo exento; si proviene de una actividad profesional o empresarial de una persona física, es gravada con una escala progresiva que va del 10% al 25%, 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% fijo; si proviene de una ganancia de capital no habitual, no paga nada, lo mismo que si proviene de una fuente extranjera.*

*2) Deja sin gravar rentas que evidentemente manifiestan capacidad económica:*

- a) las ganancias de capital o patrimoniales: un caso ilustrativo es el de un señor que compra un edificio en 80.000.000 de colones en el centro de San José y a los 3 años lo vende en US\$3.000.000: la diferencia de casi 1.000.000.000 de colones no paga impuesto de renta alguno.*
- b) a las personas residentes de mayor capacidad económica les basta con colocar sus fuentes de renta en el extranjero para que las rentas que obtienen no paguen nada al Estado costarricense, pese a que viven aquí, usan los servicios públicos, etc.*

*3) No grava el conjunto de las rentas de una persona residente en Costa Rica. Esto es inconsistente con la idea de que el sistema tributario haga pagar a cada cual de acuerdo con su capacidad económica, pues una persona es más o menos rica no por tal o cual renta, sino por el conjunto de su riqueza.*

En contraste, la imposición sobre la renta que se ha propuesto grava el conjunto de rentas del trabajo, profesionales, empresariales y de capital, tanto mobiliario como inmobiliario, tangible e intangible, que una persona obtenga en el período fiscal. Es decir, el proyecto propone un sistema de renta global y unitario, mediante el cual se reúne en una sola base imponible este conjunto de rentas; se deduce un mínimo exento individual y familiar, además de gastos médicos, de alquiler y pago de intereses de hipoteca para vivienda. A esta base se le aplica una escala progresiva con tipos que van, por tramos de renta, entre el 5% y el 30%.

Como un matiz a la globalidad, se incluye una base especial para gravar las ganancias y pérdidas patrimoniales, declarables y compensables entre ellas únicamente, que tributarían al 10%. Este tratamiento especial se justifica, dentro

del propio principio de capacidad económica, por el carácter irregular de estas ganancias, que normalmente se generan a lo largo de varios períodos fiscales. Así, para evitar que en el año de realización ejercieran un efecto excesivo sobre la escala progresiva, se optó por la creación de esta base especial.

El impuesto de sociedades también mantiene el principio de globalidad, excluyendo la base imponible especial en materia de ganancias de capital. Esto tiene sentido bajo la idea de que a nivel societario las ganancias de capital están estrechamente ligadas a la actividad económica y, en el caso de sociedades familiares de mera tenencia de inmuebles y valores, cabe la aplicación de un régimen de transparencia, que implica que se tributa a nivel de los socios personas físicas, con lo cual sí aplicaría la base especial.

También como un matiz a la globalidad, encontramos el tratamiento especial para rentas de mercado financiero y de Fondos de Inversión Inmobiliaria. De acuerdo con éste, tales rentas soportarían una retención del 10%; no obstante, entran en la base general para fijar el tipo medio en la escala progresiva, pero se prevé una deducción que resulta de multiplicar el monto de las rentas por dicho tipo medio, siempre que no sobrepasen el monto de US\$55.000. Es una solución interesante, que concilia la inquietud –internacionalmente compartida– de la más fácil deslocalización de este tipo de rentas, que justificaría un cierto tratamiento favorable, con las aspiraciones de progresividad del sistema.

A nivel de sociedades, esta norma también aplica. No obstante, se traduce en un mero tratamiento favorable del 10% por los primeros US\$55.000, ya que el tipo societario no es progresivo sino plano o proporcional. Esta norma no aplica para instituciones de intermediación financiera.

El Proyecto mantiene también el criterio de renta mundial, introduciendo algunos matices en el tratamiento de las rentas de capital, según dos órdenes de distinciones:

- a. El origen del capital, costarricense o extranjero: En caso de origen costarricense, se grava la renta con su devengo; en caso de origen extranjero, se grava la renta con su ingreso. Originariamente, esta distinción **sólo era aplicable a personas físicas**, con lo cual se evitaba el uso de nuestro ordenamiento con fines de competencia fiscal nociva a través de la venta de sociedades de papel a residentes de otros países, y nos evita calificativos de paraíso fiscal. Sin embargo, este objetivo se perdió, al ampliar la distinción al impuesto de sociedades, con lo cual este problema se mantiene. También es de aplaudir el régimen de presunciones: se presume de origen costarricense la renta, salvo prueba en contrario a cargo del contribuyente; no cabe justificar un incremento no justificado de patrimonio con la fuente extranjera de la renta.

- b. Se registre el capital y se declare las rentas, o no: En el primer caso, se aplica un régimen idéntico al descrito para las rentas de mercado financiero; en el segundo caso, se da el tratamiento general. Ésta es una opción aceptable para fomentar la declaración de las rentas de fuente extranjera. Este régimen aplica también a las sociedades, excepto en el caso de instituciones de intermediación financiera, en que se da el tratamiento general.

A nivel del impuesto de sociedades, en el caso de sociedades que son dueñas de otras sociedades que desarrollan actividades empresariales (no de portafolio, por ejemplo) en países que aplican un impuesto sobre la renta a esas sociedades, la doble imposición se evita exonerando los dividendos que la sociedad local recibe de sus sociedades en el extranjero. Cuando los dividendos de la sociedad local a su vez se distribuyen a personas físicas residentes en Costa Rica, éstas sí deben pagar en su IRPF. Cuando se distribuyen a socios no residentes, hay exención, salvo que residan en un paraíso fiscal

Se aplica aquí el método de exención para evitar la doble imposición internacional, que implica una renuncia a priori a la recaudación diferencial entre la tasa menor extranjera y la mayor local, a diferencia del método de imputación. En un esquema en principio de renta mundial, se suele combinar con el método de imputación: España y Canadá, lo reservan para las rentas empresariales; Francia lo reserva para las rentas societarias. El fundamento teórico de esta medida es fomentar la neutralidad en la importación de capitales, que significa tratar igual en el mercado interno las inversiones locales y externas. Si el país es importador de capitales, le bastará no hacer discriminaciones internas entre inversión extranjera y local. Sin embargo, si el país que exporta el capital grava en residencia, el país de la fuente no puede garantizar esta neutralidad. Por ello si el país es exportador de capitales, le podrá interesar esta neutralidad para fomentar que sus empresas compitan en el país de la fuente en igualdad de condiciones con las empresas locales. Si es así, renta mundial con el método de exención es el instrumento para fomentar esta neutralidad desde el país de la residencia.

En relación con la integración entre el impuesto de renta de las personas y de las empresas, es de tener en cuenta que hoy día la renta del dividendo tiene una doble imposición, que ascienda al 40.5%: 30% a nivel de la sociedad; 15% a nivel del socio persona física. Esto genera un problema de equidad horizontal frente a otras rentas: por ejemplo, los intereses pueden estar gravados al 8% o al 15%. Además, las ganancias de capital por venta de acciones no están gravadas. Se produce así un sesgo hacia el financiamiento vía deuda, que no es sano. La reforma propone que los dividendos entren en la renta global de las personas físicas para contribuir a fijar el tipo medio aplicable en la escala progresiva, y luego se les excluye, visto que ya pagaron el 30% a nivel societario. Si bajara al 25% el tipo, o, bien, se trate de un régimen de tratamiento favorable (pioneras, zonas de menor desarrollo relativo, que tributarían al 15%), lo pagado a nivel de la sociedad constituiría un crédito en el impuesto a las personas. Congruente con esto, las ganancias de capital en venta de acciones tendrían el mismo tratamiento.

Importa también referirse al efecto en equidad de la potencial rebaja del Impuesto de Sociedades a una tarifa del 25%. Para ello, es fundamental la comparación con la situación actual. El 30% del impuesto de utilidades se aplica a una base imponible reducida: de la utilidad financiera o contable de una empresa, una parte está gravada al 8% y otra al 0% ( por exención, por ser de rentas de fuente extranjera o por tratarse de ganancias de capital no gravables). Con la propuesta, al llegar al 25%, este tipo impositivo se aplicaría sobre una base amplia y uniforme que incluye las rentas hoy excluidas. Adicionalmente, es de indicar que la distribución de dividendos o la obtención de ganancias de capital por la persona física socia estaría gravada en la escala progresiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Para fortalecer la recaudación del impuesto, y para igualar la situación de los distintos tipos de contribuyente respecto de la efectiva aplicación del impuesto, la imposición global sobre la renta descansa en un sistema de retenciones e ingresos a cuenta, que permitan garantizar el control de cumplimiento. Es decir, los pagadores de renta deben tener la obligación de retener un cierto porcentaje de ésta, con la obligación de ingresarlo al Fisco. Este porcentaje opera como un crédito de impuesto que el contribuyente se puede aplicar al determinar su obligación tributaria al final del período, compensando contra su deuda o solicitando una devolución, en caso de que lo retenido sea superior a lo determinado. En la legislación actual del impuesto de utilidades se tiene este sistema, sólo que reducido a muy pocas hipótesis, como las contrataciones con el Estado y otros entes públicos. De hecho, no existe impedimento para que tales retenciones a cuenta incluso puedan ser establecidas, previa autorización legal genérica, por la propia Administración, según las posibilidades reales de crear supuestos en que el pagador de renta retenga a cuenta del impuesto. La propuesta del proyecto va en este sentido.

De este modo, se acompaña al sistema unitario y global sobre la renta con la previsión de una autorización legal genérica para que la Administración fije supuestos de retención a cuenta del impuesto finalmente liquidado, si bien dentro de ciertos límites previstos en la propia ley. Así, el sistema se basa en el esquema de retenciones a cuenta con posibilidad de devolución o de liquidación por parte de la Administración, según la diferencia con el impuesto final que corresponda.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> En particular, el proyecto plantea el siguiente sistema de retenciones:

- a) los rendimientos del trabajo estarían sujetos a una retención mensual ajustada a la cuota íntegra anual. La retención se vuelve liberatoria o definitiva si se dan las condiciones que excluyen el deber de declarar; de lo contrario es a cuenta.
- b) Los rendimientos de actividades económicas tendrán pago a cuenta trimestral, si bien puede sustituirse éste por retenciones a cuenta, según se fije reglamentariamente.
- c) Los rendimientos del capital inmobiliario no tendrían retención si se trata de alquiler de vivienda; tendrían retención a cuenta del 10% si se trata de alquiler de locales de negocios o de alquiler de vivienda para empleados o funcionarios de la empresa.
- d) Los rendimientos de activos y depósitos de mercados financieros tendrían retención a cuenta del 10%.
- e) Los dividendos no tendrían retención, visto que se diseña un mecanismo para eliminar la doble imposición a nivel del IRPF.
- f) Los rendimientos del capital cedido a terceros tendrían retención del 10%.

## **Impuesto al valor agregado**

El actual Impuesto General sobre las Ventas es un impuesto al valor agregado imperfecto e incompleto. Por ejemplo, se caracteriza por aplicar un sistema mixto de identificación de su objeto: en relación a los *bienes o mercancías*, se acude a un concepto genérico, sin enumerar bienes o mercancías concretas, creando así una **categoría conceptual**; en relación con los *servicios*, en cambio, se utiliza un método **taxativo**, esto es, únicamente se somete a imposición **ciertos** servicios, los expresamente enlistados. La consecuencia fundamental de esta particularidad de nuestro Impuesto de Ventas es que la inclusión o no de un servicio en la lista es lo determinante para que una determinada actividad esté sujeta a gravamen. La reforma de esta situación parece ser un paso necesario para modernizar este impuesto. En efecto, un IVA moderno, para ser un verdadero impuesto general sobre el consumo, debe gravar tanto los bienes como los servicios. El proyecto se orienta en esa dirección.

Asimismo, una variable característica de los impuestos al valor añadido consiste en el criterio aplicado para admitir la generación del crédito. Así, puede seguirse sea un criterio de “deducción física” o, bien, un criterio de “deducción financiera”. El primero consiste en el análisis físico del producto en cada fase del proceso productivo, y derivado de este examen llegar a determinar los elementos componentes del producto que han sido gravados anteriormente. La diferencia entre los elementos totales que forman el producto y los gravados anteriormente serán los elementos base del gravamen en la fase considerada”. El segundo “se establece a partir del análisis contable del producto. Según este método se tendrán en cuenta únicamente los datos contables a la entrada y a la salida del producto en la fase considerada a los efectos del gravamen correspondiente. El valor añadido se obtendrá a partir de los datos contables.”<sup>13</sup> El impuesto costarricense sigue un criterio de deducción física, pues se reconoce el crédito fiscal únicamente en el caso de adquisición de mercancías que se incorporen físicamente en la elaboración, o, bien, de bienes de capital que se destinen directamente a producir los bienes. El Proyecto sustituye el criterio de deducción física por el de deducción financiera para la admisibilidad de la aplicación del crédito fiscal.

Estos criterios centrales se han mantenido en la evolución de la discusión del Proyecto. El centro de la discusión ha estado en la lista de exenciones de bienes y servicios, así como en la introducción de algunas tarifas favorables para el caso de los servicios profesionales, seguridad privada, servicios necesarios para la construcción, arrendamiento por encima de un mínimo (6%). En este punto podría haber discusión sobre si estas exenciones se limitan a los bienes y servicios de consumo esencial, o si hay algún nivel de extralimitación. No obstante, este tema

---

Las ganancias patrimoniales, en general, no tendrían retención, salvo en casos excepcionales, como podrían ser los fondos de inversión, en que la retención a fijarse reglamentariamente no puede ser superior al tipo especial de gravamen del 12%.

<sup>13</sup> **M.J. LAGARES CALVO (coordinador)**. *Manual de Hacienda Pública*, T. II, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995, p. 867.

definitivamente va en la línea de atenuar la regresividad intrínseca a la imposición sobre el consumo.

Por lo demás, la tarifa general del IVA, en términos comparados, es bastante moderada.<sup>14</sup>

### **El fortalecimiento de la administración tributaria y ampliación de sus facultades.**

El Proyecto plantea la creación de la Dirección Nacional de Tributos, que integraría bajo una dirección técnica única tanto las Aduanas, como Tributación y la Policía de Control Fiscal, lo cual le daría mayor coherencia a las acciones de la Administración Tributaria. Adicionalmente, se crea un régimen para dotar a la Administración del recurso humano especializado del que en mucho se carece hoy en día.

Asimismo, se introduce un conjunto de reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, entre las que destacan especialmente la traslación del cobro ejecutivo de las deudas tributarias a la sede administrativa, así como la aplicación de medidas cautelares para evitar la distracción de bienes mientras se fiscaliza a una empresa y la atribución de responsabilidad a los socios por los bienes en sociedades familiares.

Aunado a esto, las reformas a los impuestos principales coadyuvan al fortalecimiento de la recaudación. Así, la introducción del régimen de renta mundial realza el papel de **la presunción del incremento injustificado de patrimonio, incluida en el Proyecto. Esta combinación permitiría a la Administración cobrar el impuesto cuando los signos externos del contribuyente no coinciden con el monto de sus declaraciones.** Al no poder ser justificación de éstos el que la renta proviene del extranjero, como sucede hoy, es posible también por esta vía indirecta gravar las rentas de fuente extranjera. En este punto se refleja la importancia de renta mundial para efectos de la equidad del sistema, así como sus efectos recaudatorios: en esencia, la reforma de la imposición sobre la renta debe lograr que la persona física residente en el país tenga una declaración de impuesto sobre la renta que sea consistente con sus signos externos de riqueza. Esto es absolutamente básico. En esa perspectiva, la combinación presunción de incremento no justificado de patrimonio-renta mundial para esa persona física es el instrumento clave.

De la misma manera, el criterio de renta mundial se erige como un obstáculo para esquemas fáciles y burdos para ubicar parte de la renta territorial en países de baja tributación y luego repatriar la utilidad libre de impuesto. Con ello, se fortalece la capacidad de lucha contra formas fáciles de elusión a través de sociedades de papel en paraísos fiscales.

---

<sup>14</sup> Nicaragua tiene el 15%, Chile el 18%, Irlanda el 22%, España el 16%, Perú el 17%, México el 15%.

El propio IVA, aplicable en forma generalizada a bienes y servicios, introduce una red de control al interno de la cadena de contribuyentes, al incentivar que todos se exijan facturas entre sí, con el fin de poder disfrutar de los créditos de impuesto. Esto constituye simultáneamente un fortalecimiento de la red de control para efectos de la imposición sobre la renta.