

Capítulo 4

Aplicación de un sistema de IVA moderno en Costa Rica

Este capítulo analiza el impuesto sobre las ventas en Costa Rica, que cuenta con una estrecha base gravable y no grava a los servicios en general. Se trata del efecto del impuesto sobre las ventas en el comercio nacional e internacional. El capítulo se centra también en la regresividad del impuesto sobre las ventas en la parte más alta de la distribución de los ingresos, como consecuencia de las exenciones fiscales que benefician principalmente a los más ricos. Costa Rica está planificando la introducción de un sistema de impuesto al valor agregado (IVA) mejor diseñado y de base amplia, que grava tanto los bienes como los servicios, de modo que se generen ingresos adicionales y se eliminen las distorsiones existentes en lo que respecta al impuesto sobre las ventas. Se abordan, además, los planes para atenuar los efectos distributivos de un IVA de base amplia mediante transferencias bien dirigidas.*

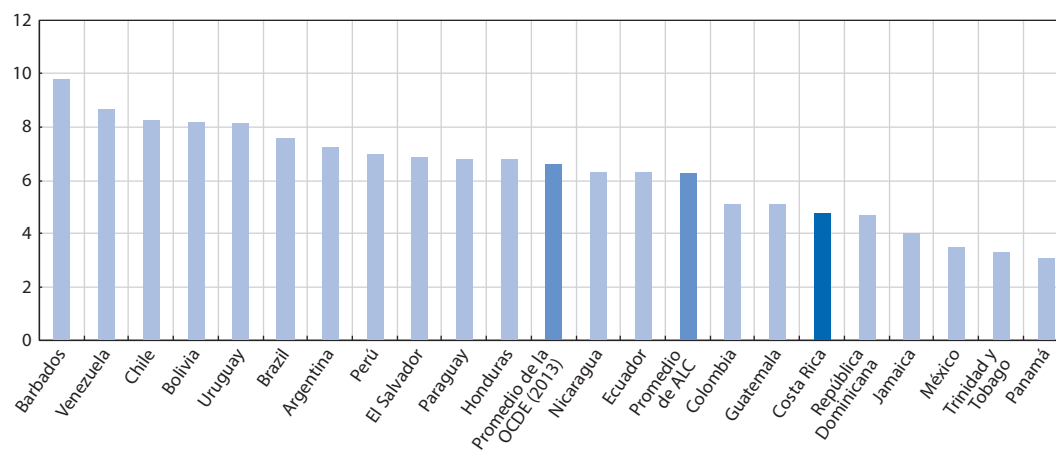
Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

*En los Estados miembros de la OCDE, “exclusión” (*exemption* en inglés) se refiere normalmente a los bienes y servicios comercializados sobre los cuales no se puede recuperar el IVA pagado en la adquisición de sus insumos. En contraste, “exención” (*zero-rating* en inglés), se refiere a la situación en la que los bienes y servicios están gravados con una tarifa del 0%, dando derecho a recuperar el IVA pagado en los insumos. Esta terminología será utilizada a lo largo de este capítulo.

Los ingresos del impuesto general sobre las ventas son inferiores a los asociados a los sistemas de IVA típicos en países similares a Costa Rica

Los ingresos del impuesto general sobre las ventas son bajos en términos comparativos. En Costa Rica, los ingresos obtenidos del impuesto general sobre las ventas supusieron en 2014 en torno al 4.7% del PIB y el 21.1% de la recaudación tributaria total. Estas cifras son reducidas en comparación con la recaudación promedio por IVA en los Estados miembros de la OCDE y otros países de América Latina. En los Estados miembros de la OCDE, la recaudación del IVA significó, como promedio, el 6.6% del PIB y el 19.5% de la recaudación tributaria total en 2013; en América Latina sumó, como promedio, en torno al 6.3% del PIB y el 29.8% de la recaudación tributaria total en 2014 (véase la figura 4.1). Como se ha indicado anteriormente, el principal factor que explica esta recaudación tributaria comparativamente baja de Costa Rica es que la base impositiva sea tan estrecha.

Figura 4.1. Recaudación del IVA como proporción del PIB en los países de ALC y la OCDE, promedio de 2014



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933545671>

Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe (OCDE, 2016).

La reforma actualmente en estudio prevé generar mayores recaudos por cambios en el sistema de IVA. De acuerdo con estos cálculos del Gobierno, la reforma del IVA generará una recaudación adicional de un 1% del PIB, mientras que la reforma del impuesto sobre la renta debería aportar un aumento de los ingresos en torno al 0.6% del PIB. Uno de los principales cambios propuestos como parte de la reforma del IVA es una ampliación importante de la base gravable para incluir todos los servicios. Esta iniciativa ayudaría a situar la recaudación del IVA en Costa Rica en un nivel similar al de otros países comparables, aunque no será suficiente para resolver los problemas de sostenibilidad fiscal del país.

El aumento de la recaudación a través del IVA podría ser menos perjudicial para el crecimiento económico que la elevación de los ingresos mediante impuestos alternativos, de mayor efecto distorsionador. El informe *Tax and Economic Growth* de la OCDE de 2010 –que analizó cuatro grandes categorías de impuestos en términos de su influencia negativa sobre el PIB per cápita a largo plazo– situó el impuesto sobre el consumo en el segundo lugar más bajo en lo que respecta al daño que supone para el crecimiento económico, después de los impuestos sobre bienes inmuebles y por delante de otros impuestos sobre la propiedad e impuestos sobre la renta (OCDE, 2010). Así pues, el IVA suele considerarse un

impuesto comparativamente eficaz para aumentar la recaudación, sobre todo en un país con tarifas generales de IVA relativamente bajas, como es el caso de Costa Rica. Además, como se verá más adelante en este capítulo, un sistema de IVA bien diseñado puede incentivar a las empresas a integrarse al sector económico formal y a contribuir, por tanto, a reducir el problema de la economía sumergida o informal (véase más adelante).

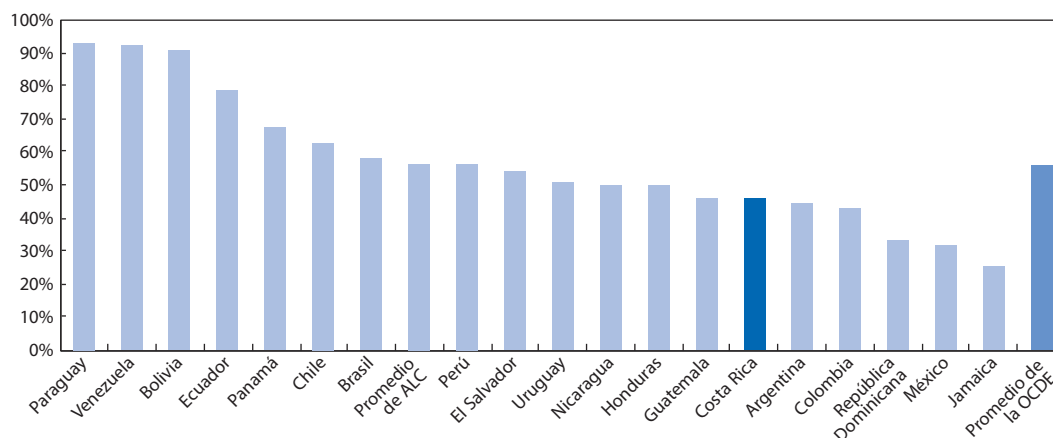
El impuesto general sobre las ventas de Costa Rica tiene una base muy estrecha y no se aplica a los servicios en general


El impuesto general sobre las ventas de Costa Rica tiene una base muy estrecha. El sistema actual del impuesto general sobre las ventas se aplica a todos los bienes, salvo a los explícitamente excluidos por ley. Entre los bienes excluidos del impuesto están los de la canasta básica de consumo, integrada por más de 250 artículos; los productos esenciales para la educación; los medicamentos; los productos agrícolas; algunos bienes culturales; el queroseno, y la cantidad de energía eléctrica consumida al mes cuando no supera los 250 kW/h. Por otra parte, para los servicios, el impuesto general sobre las ventas no suele gravarlos, salvo para los casos incluidos explícitamente por la legislación. Entre los servicios gravables están los de los restaurantes y los hoteles, el acceso a Internet, los seguros, los servicios de telecomunicaciones, las entradas de cine, y el mantenimiento y la reparación de vehículos, así como los servicios prestados por talleres de reparaciones para todo tipo de mercaderías. Los servicios no mencionados expresamente por la ley no están sujetos al impuesto general sobre las ventas. Algunos ejemplos de servicios excluidos son la asistencia médica, la educación, los servicios profesionales y los de construcción. Dado que, en términos generales, los servicios quedan excluidos, el actual impuesto general sobre las ventas en Costa Rica no presenta las características básicas de lo que se considera un sistema de IVA moderno.

La estrecha base del impuesto general sobre las ventas se traduce en una importante pérdida del potencial recaudatorio. De acuerdo con el último informe sobre gastos fiscales, los asociados al impuesto general sobre las ventas por los bienes excluidos del impuesto sumaron el 1.44% del PIB, mientras que los asociados a los servicios excluidos se situaron en el 1.19% del PIB, según datos de 2015. En comparación, los gastos fiscales totales según el impuesto sobre la renta de las personas físicas y las empresas se estimaron en torno al 1.84% del PIB. Es importante puntualizar que el actual impuesto general sobre las ventas es un legado de los inicios de los años ochenta y que, desde entonces, la proporción de los servicios sobre el consumo total ha experimentado un notable aumento. Así pues, la exclusión aplicada a un gran número de servicios ha supuesto una pérdida recaudatoria cada vez mayor para Costa Rica.

Debido a la estrecha base del impuesto general sobre las ventas en Costa Rica, la proporción de recaudación por el IVA (VRR, *VAT revenue ratio*) es baja. La VRR es la proporción entre los ingresos recaudados en realidad por el IVA (o por el impuesto general sobre las ventas, en el caso de este país) y los que se habrían obtenido si se aplicara un tipo de IVA estándar (o del impuesto general sobre las ventas) de manera uniforme para todo el consumo final y se administrara y aplicara a la perfección. Por tanto, es un indicador tanto de la amplitud de la base del IVA como de la eficacia de la administración tributaria al hacer cumplir el pago de este impuesto. Como se muestra en la figura 4.2, la VRR en Costa Rica es de 0.46, un valor bajo en comparación con los promedios registrados en ALC y la OCDE. Ello significa que el 54% del consumo total en Costa Rica elude la tributación a la tarifa general de IVA. Este bajo nivel de VRR refleja, en gran medida, la estrechez de la base del IVA en el país, así como la existencia de evasión del impuesto (véase más adelante).

Figura 4.2. **Ratio de recaudación por concepto de IVA en países de ALC y la OCDE, promedio de 2014**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933545690>

Fuente: Cálculos de los autores.

Además, los servicios excluidos reducen enormemente la neutralidad del impuesto general sobre las ventas. Para los servicios no gravados, el impuesto general sobre las ventas pagado en los insumos no puede recuperarse, lo que se traduce en que este impuesto representa un costo directo para las empresas que ofrecen servicios no gravados. Por el contrario, los productores nacionales de servicios gravados pueden deducirse el impuesto general sobre las ventas pagado sobre los insumos. A escala internacional, los servicios costarricenses destinados a consumo en el exterior están excluidos del impuesto general sobre las ventas, por lo que sus productores no tienen derecho a deducirse el impuesto asociado a sus servicios, lo que limita su competitividad frente a los proveedores de esos servicios en otros países, que sí pueden deducirse el IVA. De hecho, los precios de los servicios costarricenses consumidos en el exterior comprenden los costos de los bienes que se utilizaron para producirlos, aunque el impuesto general sobre las ventas de esos bienes no puede recuperarse. El carácter irrecuperable del impuesto general sobre las ventas se integra, por lo general, en el precio de venta, con lo cual las empresas costarricenses que prestan esos servicios se encuentran en una situación de desventaja competitiva. Este factor va en contra de los principios fundamentales de neutralidad, según los cuales la carga del IVA no debe recaer sobre las empresas sino sobre los consumidores finales y, en virtud de ello, las empresas extranjeras no deberían estar en situación de ventaja o desventaja con respecto a las nacionales.

Gravar los bienes pero no los servicios plantea otras dificultades en las ventas, donde el precio incluye un componente de bienes y otro de servicios. Las reglas del actual impuesto general sobre las ventas en Costa Rica implican que, en principio, el precio de venta debe dividirse en una parte para los bienes gravables y en otra para los servicios excluidos que se comercializan conjuntamente con dichos bienes. Con ello se incentiva que el precio de los servicios no gravados sea superior al que deberían tener y que el de los bienes declarados sea inferior, con objeto de reducir al mínimo el impuesto que debe abonarse sobre el precio de venta; esta posibilidad de minimizar el impuesto general sobre las ventas animaría a las empresas a vender productos combinados de bienes y servicios. Para evitar prácticas de erosión de la base imponible del impuesto general sobre las ventas, Costa Rica recauda el impuesto incluso sobre la parte del precio que vincula los servicios que se ofrecen junto con los bienes, aun cuando tales servicios no tributarían si se vendieran por separado. Únicamente queda excluido el valor de los servicios proporcionados por

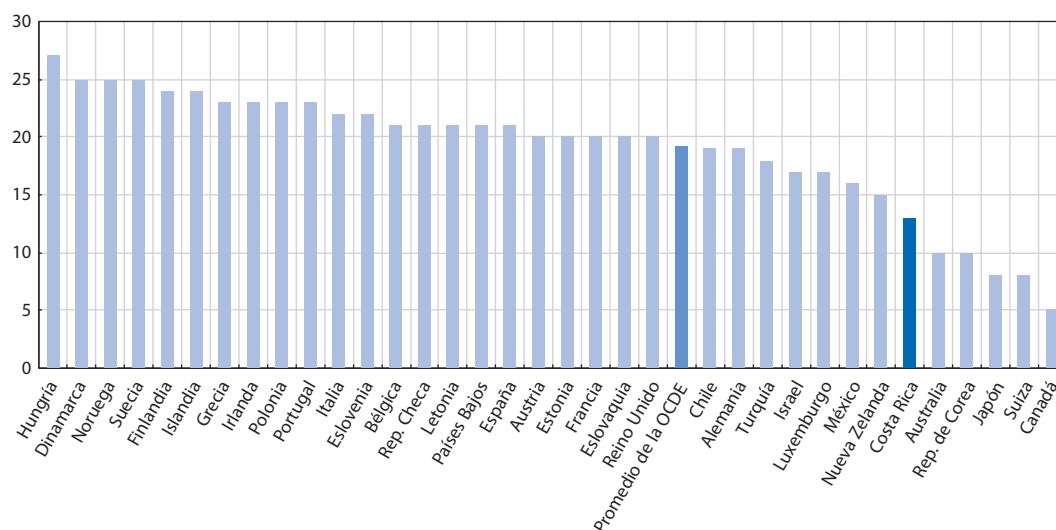
terceros y que se facturan y declaran de forma independiente. Por tanto, las empresas costarricenses que ofrecen bienes y servicios combinados (con lo que el impuesto general sobre las ventas se recauda sobre el precio total) se encuentran en una situación de desventaja competitiva con respecto a las que ofrecen los servicios por separado (no sujetas al impuesto). El actual impuesto general sobre las ventas podría actuar como un elemento distorsionador de las decisiones comerciales de las empresas sobre la organización de sus actividades. No obstante, en la práctica, muchos de los servicios que normalmente se comercializan junto con los bienes, como la reparación y el mantenimiento, han sido recogidos por la ley explícitamente como no excluidos del impuesto.


El principal objetivo de la reforma propuesta es sustituir el actual impuesto general sobre las ventas por un sistema de IVA, en el que los servicios serían gravables en términos generales, y solamente un número limitado de bienes y servicios quedarían excluidos de impuestos. Según esta reforma, el IVA se aplicaría, en general, a la venta de bienes y al suministro de todos los tipos de servicios en Costa Rica.

La tarifa actual del impuesto general sobre las ventas es relativamente baja

La tarifa estándar del impuesto general sobre las ventas en Costa Rica es baja en comparación con las tarifas de IVA que se aplican en la mayoría de los Estados miembros de la OCDE. La tarifa estándar del impuesto general sobre las ventas en Costa Rica es del 13%. A la venta de la madera se le aplica una tarifa reducida del 10%, y al consumo de electricidad en los hogares, una tarifa reducida del 5%. Así, la tarifa estándar de este impuesto es significativamente inferior a la tarifa estándar promedio del IVA en los Estados miembros de la OCDE, que es del 19.2% (véase la figura 4.3). En la OCDE, únicamente la República de Corea, Australia, Suiza y Japón recaudan un IVA a una tarifa estándar inferior a la de Costa Rica. La tarifa estándar en Costa Rica de este impuesto está más en línea con las tarifas estándar del IVA en otros países de América Central y América

Figura 4.3. Tarifas estándar del IVA en países de la OCDE y Costa Rica en 2016



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933545709>

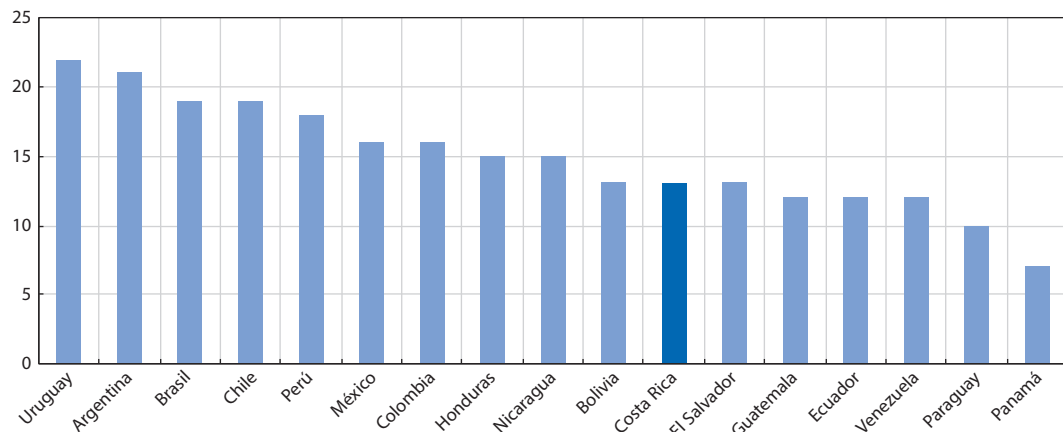
Notas: 1. La tarifa del IVA en Canadá es, como promedio, del 15% cuando se tiene en cuenta el impuesto armonizado o los impuestos provinciales sobre las ventas.


2. Información sobre los datos para Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Fuente: Base de datos fiscales de la OCDE.

del Sur, aunque es relativamente baja, en comparación con la de las naciones de su misma región (véase la figura 4.4).

Figura 4.4. Tarifas estándar del IVA en países de América Central y América del Sur en 2016



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933545728>

Fuente: KPMG.

Con la reforma planteada, la tarifa estándar del IVA se mantendría y se introduciría una nueva tarifa reducida de IVA. La propuesta de reforma inicial proponía elevar la tarifa estándar al 15% e incluir una tarifa reducida del 5%, que se incrementaría gradualmente, sobre las ventas de algunos de los bienes y servicios que continuarían estando excluidos, como los equipos y la maquinaria utilizados para la producción de bienes que forman parte de la canasta básica de consumo, las materias primas empleadas en la producción de medicamentos, los servicios utilizados en la fabricación de productos agrícolas o agroindustriales, y los billetes de avión para vuelos nacionales o internacionales con origen en Costa Rica. El último proyecto de reforma propone mantener la tarifa estándar del IVA en el 13% y una tarifa reducida del 4%. Además, la tarifa reducida se aplicaría también a los servicios educativos y de salud privados.

El actual impuesto general sobre las ventas es también regresivo

Un aspecto de interés de los sistemas de IVA es que son percibidos como regresivos, aunque las evidencias al respecto no son concluyentes. El IVA suele percibirse como un impuesto que grava de forma desproporcionada a los sectores con menor poder adquisitivo de la población. No obstante, las conclusiones sobre los efectos distributivos del IVA difieren según los distintos estudios. La conclusión de que el IVA es un impuesto regresivo procede del análisis de las cargas asociadas a este impuesto medidas como el porcentaje de los ingresos corrientes en la distribución de los ingresos. Sin embargo, los estudios que muestran la carga del IVA como una proporción de los gastos corrientes en la distribución de los ingresos o de los gastos indican que los sistemas de IVA son relativamente proporcionales o incluso ligeramente progresivos. El principal factor que explica la diferencia en los resultados entre estos dos enfoques es la conducta del ahorro. Las tasas de ahorro suelen aumentar conforme lo hacen los ingresos, lo que significa que la cantidad de ingresos exentos del IVA de las unidades familiares con mayores ingresos suele ser proporcionalmente mayor (actualmente) que la de las de menor poder adquisitivo (OCDE/KIPF, 2014).

Muchos países han intentado abordar la regresividad (percibida) del IVA mediante exclusiones o tarifas reducidas, pero raras veces han orientado bien su objetivo. Las exclusiones del IVA o las tarifas reducidas, se han utilizado a menudo como un modo de apoyo a los sectores con bajo poder adquisitivo. Algunos ejemplos típicos son las exclusiones del IVA o las tarifas reducidas en alimentos y otros productos básicos. Sin embargo, estas exclusiones o tarifas reducidas no suelen estar bien enfocadas. De acuerdo con las evidencias disponibles –al menos en los Estados miembros de la OCDE–, en general, mientras se busca apoyar más a los sectores con menor poder adquisitivo –según los ingresos o gastos de las unidades familiares en valor absoluto–, los sectores más pudientes se benefician de las tarifas reducidas de IVA igual pero con más frecuencia que los más empobrecidos. Este resultado no debe sorprender, ya que los ciudadanos con mayor poder adquisitivo consumen un mayor número de productos y, a menudo, estos son más costosos. Así pues, como mejor modo de apoyar a las unidades familiares de bajos ingresos, la OCDE ha recomendado en general utilizar transferencias directas de efectivo en lugar de tarifas reducidas de IVA sobre productos básicos. No obstante, en ausencia de sistemas de transferencia bien diseñados, es probable que sea más adecuado utilizar tarifas reducidas de IVA sobre bienes y servicios que suelen ser consumidos por los sectores menos favorecidos (OCDE/KIPF, 2014; véase también el recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Efectos distributivos de las tarifas reducidas de IVA

Con las excepciones de Chile y Japón, todos los Estados miembros de la OCDE tienen una o varias tarifas reducidas de IVA, dirigidas a distintos objetivos de política pública. Un motivo importante para introducir una estructura diferenciada de tarifas es la promoción de la equidad. En general, se ha considerado conveniente mitigar la carga tributaria sobre los bienes y servicios que conforman una proporción elevada de los gastos de las unidades familiares que cuentan con menos recursos (p. ej., alimentos básicos, agua). A menudo, se opta también por no gravar los medicamentos, los servicios de salud y la vivienda con tarifas altas. Las tarifas reducidas de IVA se han utilizado igualmente para estimular el consumo de bienes de “interés social” (p. ej., productos culturales y educación) y otros objetivos no distributivos, como la promoción de actividades intensivas locales (como el turismo) y la corrección de los factores externos (p. ej., electrodomésticos que ahorran energía).

En general, las exclusiones de IVA, las exenciones y las tarifas reducidas no son herramientas adecuadamente orientadas para ayudar a las unidades familiares con menores ingresos. Las tarifas reducidas que se aplican en los países por motivos distintos al apoyo a los sectores con menor poder adquisitivo (para mejorar la capacidad de distribución de los recursos) tienen, normalmente, el efecto progresivo deseado. Por ejemplo, las tarifas reducidas sobre los alimentos básicos, en general, prestan mayor soporte a los sectores más empobrecidos que a los más pudientes en proporción con la relación de ingresos y gastos. No obstante, pese al efecto progresivo observado, estas tarifas reducidas de IVA son una herramienta de muy poca utilidad para ayudar a los sectores con menos recursos. Estos, en el mejor de los casos, se benefician prácticamente lo mismo, en valor absoluto, que las unidades familiares con mayor poder adquisitivo. En el peor de los casos, los sectores más pudientes obtienen beneficios muy superiores. Este resultado no debe sorprender, ya que es lógico que las unidades familiares con más recursos consuman más productos, y a menudo más costosos, que las pobres. Así, si bien es cierto que estos últimos se beneficiarán de una tarifa reducida de IVA sobre los “productos básicos”, los sectores más pudientes lo harán todavía más (OCDE/KIPF, 2014).

Recuadro 4.1. Efectos distributivos de las tarifas reducidas de IVA (continuación)

Los programas de transferencias de efectivo extendidos a toda la población, si funcionan bien, constituyen una herramienta eficaz para compensar a las unidades familiares con menor poder adquisitivo por el IVA que han pagado. Si fuera posible compensarlas directamente mediante un programa de transferencia de efectivo, resultaría más eficaz y más justo gravar todos los bienes y servicios con la tarifa estándar de IVA y compensar directamente mediante dichas transferencias (y/o con reducciones sobre el IRPF, etc.), especialmente si la tarifa estándar de IVA no es demasiado alta. Sin embargo, debe observarse que, en la práctica, sería muy difícil compensar a través de un programa de transferencias a todos los que resulten perjudicados (y solo a ellos) por la reforma.

Los argumentos distributivos en favor de la diferenciación de las tarifas de IVA pueden ser más convincentes cuando los países no tienen la capacidad administrativa para proporcionar transferencias más directas a las unidades familiares con menor poder adquisitivo. En ausencia de programas funcionales de transferencia de efectivos que puedan llegar a estos sectores, podría valorarse la opción de imponer tarifas reducidas o cero de IVA sobre los bienes consumidos típicamente por las unidades familiares con menor poder adquisitivo, al menos en el corto plazo.

En lo que respecta a las disposiciones de IVA preferentes para objetivos sociales, culturales y otros no distributivos, las unidades familiares de mayor poder adquisitivo se benefician notablemente más de las exclusiones y de las tarifas reducidas de IVA. Estas disposiciones fiscales a menudo proporcionan un beneficio tan importante a las unidades familiares de mayor poder adquisitivo que, en realidad, la tarifa reducida de IVA tiene un efecto regresivo, al ser más beneficiosa en términos agregados y en proporción con los gastos para los más pudientes. Por ejemplo, las tarifas reducidas sobre los servicios de hoteles y restaurantes beneficia mucho más a dichos sectores, tanto en términos agregados como proporcionales, en todos los Estados miembros de la OCDE en los que se aplican. Se registran resultados similares, aunque de menor magnitud absoluta, para las tarifas reducidas sobre libros, cine, teatro y conciertos.

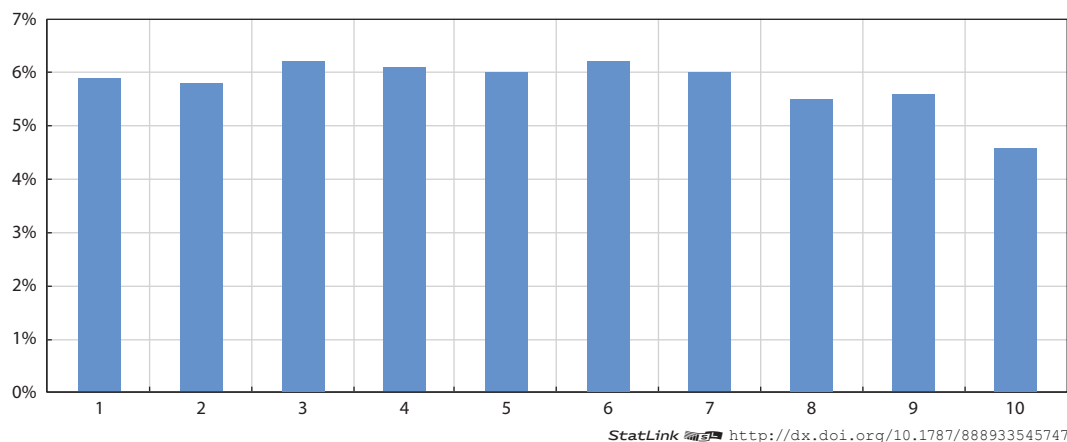
Por último, desde un punto de vista político, la diferenciación de la tarifa de IVA podría no ser el mejor instrumento para corregir los factores externos negativos. La diferenciación de la tarifa de IVA puede mejorar la eficiencia si lleva a que los costos marginales internos de una actividad se acerquen más a los costos marginales para la sociedad. No obstante, el IVA es un instrumento poco útil para corregir las externalidades del medio ambiente, dada la dificultad de alcanzar el objetivo de combatir la fuente de contaminación. Por ejemplo, las tarifas reducidas sobre los electrodomésticos que ahorran energía pueden impulsar su demanda y, con ello, estimular su consumo. Las tarifas reducidas de IVA incentivarían la compra de artículos que consumen menos energía (p. ej., los consumidores cambiarían su frigorífico antiguo por uno nuevo). No obstante, esta dinámica puede inducir también a un aumento en la compra de productos con alto consumo de energía (p. ej., si además de cambiar de frigorífico se compra un congelador) (Copenhagen Economics 2007, Study on Reduced VAT Applied to Goods and Services in Member States in the EU).

Fuente: OCDE/KIPF (2014).

En Costa Rica, el impuesto general sobre las ventas es proporcional para las unidades familiares con ingresos bajos y medios y ligeramente regresivo para los de mayores ingresos. La figura 4.5 muestra la distribución de la carga del impuesto general sobre las ventas como una proporción del consumo por decil de ingresos. Señala que la carga tributaria es aproximadamente proporcional hasta el séptimo decil de ingresos,

pero se vuelve regresiva después del octavo. Por ejemplo, mientras los pagos del impuesto general sobre las ventas suponen el 5.9% del consumo como promedio para el 10% de los ingresos más bajos, suman el 4.6% como promedio para el 10% de los ingresos más altos. Esta tendencia sugiere que las unidades familiares con mayor poder adquisitivo gastan una mayor proporción de sus ingresos totales en artículos exentos del impuesto.

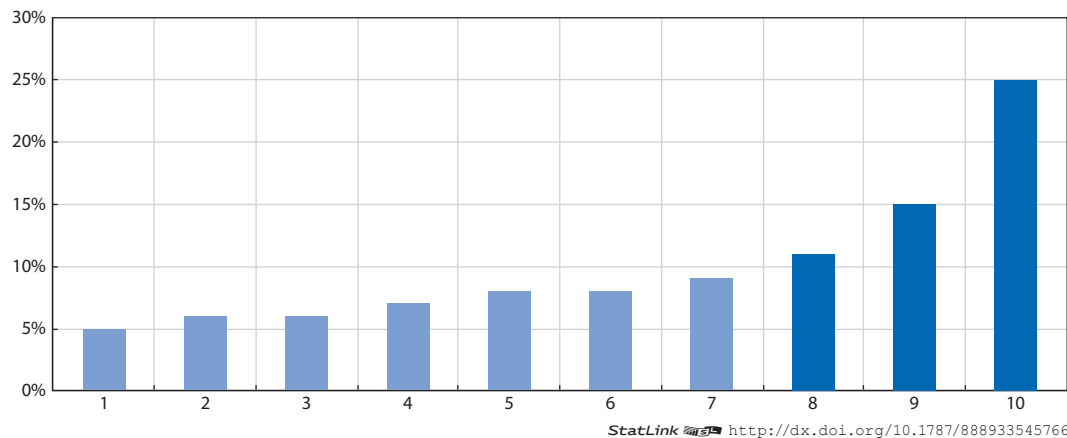
Figura 4.5. Distribución de la carga del impuesto general sobre las ventas como una proporción de gastos de consumo por decil de ingresos



Fuente: Ministerio de Hacienda (2016).

La regresividad del IVA en el segmento superior de la distribución de la renta refleja el hecho de que las exclusiones del impuesto general sobre las ventas benefician principalmente a las personas con mayor poder adquisitivo. Como en muchos otros países, las exclusiones del IVA o el impuesto general sobre las ventas son regresivas. La figura 4.6 muestra que el 30% de las unidades familiares con ingresos más bajos se beneficia únicamente del 17% de las exclusiones, mientras que el 30% de los sectores más pudientes alcanzan un nivel de beneficio tres veces mayor (51%). La exclusión de los servicios tiene efectos distributivos negativos, ya que constituye una alta proporción del consumo para las unidades familiares de mayores ingresos. Para estas, los servicios

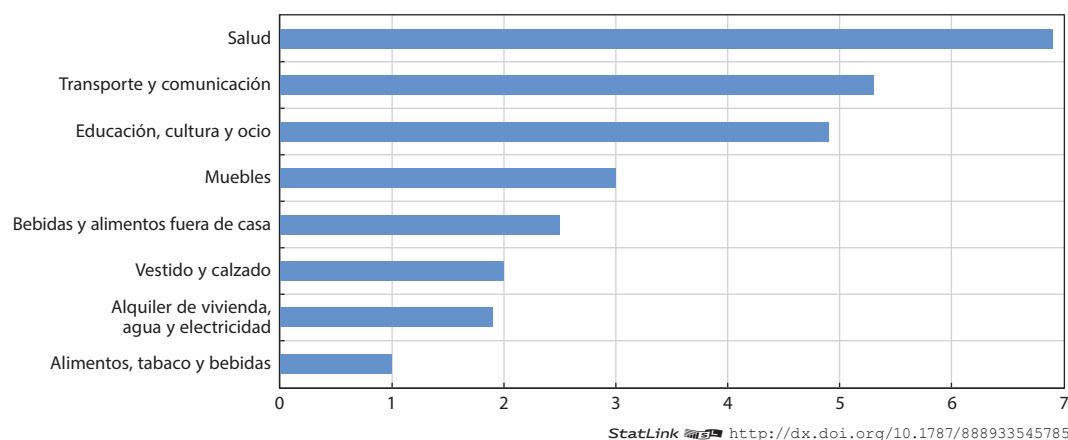
Figura 4.6. Distribución de exclusiones por decil de ingresos expresado como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda (2016).

representan una mayor parte de su consumo total. La figura 4.7 muestra el ratio de consumo del 20% del segmento superior de la distribución de los ingresos con respecto al 40% del segmento inferior para diferentes categorías de servicios. En el caso de la salud privada, por ejemplo, el quintil de ingresos más altos consume 6.9 veces más que los dos quintiles inferiores; en el transporte y las comunicaciones, el quintil superior consume 5.3 veces más que el 40% inferior, y en el ámbito de la educación, la cultura y el ocio, el 20% superior consume 4.9 veces más que el 40% inferior. Dado que las personas con mayor poder adquisitivo extraen mucho mayor rédito a las exclusiones, la carga del IVA en los deciles superiores de ingreso podría haber sido todavía más baja. Del dato de que el decil de ingresos superior tiene un taifa promedio de IVA del 4.6% puede desprenderse que las unidades familiares con mayor poder adquisitivo compran más, pero también que consumen más bienes y servicios con mayor gravamen.

Figura 4.7. **Ratio de consumo entre el 20% del segmento superior de la distribución de los ingresos y el 40% del segmento inferior**



Fuente: Basado en «Encuesta Ingresos y Gastos de los Hogares 2004» en Rodríguez Garro F., Sancho Mora, F., y Fonseca Hernández, R. (2015). “Bases para un sistema tributario progresivo en Costa Rica”, *Revista Pensamiento Actual*, Vol. 15, No. 24, Universidad de Costa Rica – Sede de Occidente.

Según la actual propuesta de reforma, varias exclusiones regresivas quedarían sujetas a una tarifa reducida de IVA del 4%. El proyecto de reforma tributaria prevé una importante disminución del número de exclusiones, que incluye una reducción de la canasta básica de consumo y el gravamen de servicios de salud y educación privados, en la actualidad excluidos, a la tarifa reducida de IVA del 4%. Si bien se trata de un paso en la dirección correcta, probablemente esta reducción de las tarifas de IVA seguirá aportando mayores beneficios a las unidades familiares de mayor poder adquisitivo. Así pues, debe valorarse como opción ampliar la base del IVA eliminando otras exclusiones y tarifas reducidas.

La utilización generalizada de la tarifa cero genera pérdidas recaudatorias importantes y costos administrativos

El impuesto general sobre las ventas de Costa Rica utiliza ampliamente la tarifa “casi” cero. En un IVA regular, las empresas que comercializan bienes o servicios excluidos de tributación no pueden recuperar el IVA pagado en la adquisición de insumos, que se convierte en un costo para ellas. Por tanto, en general, se aconseja limitar en la mayor

medida posible el empleo de exclusiones, dado que infringen los principios fundamentales del IVA. Para evitar estas distorsiones, los bienes excluidos del impuesto, tal como se definen en el artículo 9 de la Ley del Impuesto General sobre las Ventas, en la práctica tributan a una tarifa de cero, lo que significa que el impuesto sobre las ventas de los insumos, dentro de una serie de restricciones (ver más adelante), puede ser recuperado por los productores de bienes excluidos del impuesto.

Permitir la recuperación del IVA de los insumos en la producción de suministros excluidos del impuesto resulta muy costoso en términos de pérdida recaudatoria y es difícil de controlar. La tarifa cero implica que una cantidad de los bienes gravados comercializados en Costa Rica (es decir, los utilizados en la producción/venta de productos excluidos) también escapan a la tributación del impuesto general sobre las ventas. En este caso, las exclusiones con pleno derecho al crédito fiscal se traducen en una pérdida directa e indirecta de los ingresos del impuesto general sobre las ventas. Es preciso mencionar también que la aplicación de una tarifa cero es muy difícil de controlar. Por ejemplo, las reclamaciones de devolución del IVA, en particular mediante el uso de facturas falsas o la consideración fraudulenta de ventas como si tuvieran tarifa cero, ya sea en las provisiones nacionales o en los bienes exportados, suponen un problema al que se han de enfrentar todos los países.

Debido al costo y a las dificultades administrativas asociadas con las tarifas cero, los productores y exportadores de bienes excluidos de IVA pueden obtener insumos libres de impuesto sobre las ventas sobre compras autorizadas. Esta medida persigue reducir el volumen de las devoluciones reclamadas por las empresas que venden sobre todo a tarifas cero y que, por tanto, se encuentran en una posición estructural de exceso de crédito fiscal por el impuesto pagado en la adquisición de los insumos. Este sistema exige a las empresas que obtengan una autorización que permita a sus proveedores no cargar el impuesto sobre las ventas. Sin embargo, este sistema podría agravar el problema en lugar de resolverlo. La empresa que suministra insumos libres del impuesto general sobre las ventas a productores autorizados de bienes exentos del impuesto y a exportadores conserva el derecho a recuperar el impuesto asociado en que ha incurrido. En consecuencia, podría ser ella la que reclamara la devolución y no los productores autorizados de bienes excluidos del impuesto y los exportadores. De esta forma, el problema de las devoluciones del impuesto general sobre las ventas se trasladaría de un número limitado de productores y exportadores, a menudo bien conocidos, a una cantidad potencialmente elevada de proveedores. Este sistema deja también abierta la puerta a una utilización abusiva, sobre todo a través de certificados falsos. Se aconseja que, dentro del contexto de su reforma del IVA, Costa Rica considere la eliminación de este régimen y aplique un adecuado proceso de devoluciones. Esta solución le permitiría organizar la verificación de las devoluciones dentro de un marco fiscal más amplio de cumplimiento y administración con base en los riesgos.

Un sistema de IVA de base amplia abordaría estos problemas desde su origen. Según la propuesta de reforma tributaria, la recuperación del impuesto estaría regulada por un nuevo marco normativo y el número de exclusiones impositivas disminuiría considerablemente. El IVA pagado sobre insumos para la producción de bienes excluidos no sería recuperable. Esta medida se aplicaría en este contexto en paralelo a la eliminación de numerosas exclusiones, lo cual se considera un cambio ciertamente beneficioso. El objetivo principal sería que Costa Rica aplicara un sistema de IVA de base amplia, con tipos cero y exclusiones limitadas. Este sistema de IVA de base amplia, unido a las correspondientes devoluciones del impuesto, garantizaría la neutralidad, dado que, en la práctica, dejarían de ser necesarias las exclusiones con tipo cero. El IVA se recaudaría en el consumo final y las empresas podrían recuperar totalmente el IVA de los insumos.

Las restricciones a la recuperación del impuesto general sobre las ventas de los insumos generan distorsiones

Costa Rica impone restricciones a los derechos de los contribuyentes a reclamar créditos fiscales sobre los insumos. El sistema costarricense permite únicamente la deducción del impuesto sobre los insumos de bienes y ciertos servicios que se utilizan directamente en la fabricación, comercialización o distribución de bienes gravables y en el suministro de servicios también gravables. Este sistema se aplica igualmente al caso de bienes excluidos del impuesto. Hasta fechas recientes, el sistema de créditos para la devolución del impuesto sobre las ventas era todavía más restrictivo, ya que éste impuesto solo podía recuperarse de los insumos incluidos físicamente en la producción y en los activos de capital relacionados directamente con la fase productiva.

Este planteamiento no cumple con el principio de neutralidad de un IVA que, en el ámbito nacional, podría conseguirse si se reconociera el derecho de los proveedores a obtener un crédito sobre el impuesto pagado sobre los insumos en cada fase de la cadena de suministro, de manera que la carga tributaria se aplicara al consumidor final y no a los intermediarios de dicha cadena. De este modo se aumenta la carga tributaria en los consumidores finales a través de un efecto cascada, ya que el impuesto sobre las ventas no recuperable se capitaliza, en parte o en su totalidad, en los precios de las producciones intermedias y tributa nuevamente en virtud del impuesto general sobre las cuando los productos son comercializados. Como consecuencia de ello se producen diversas distorsiones económicas, entre ellas la posible decisión de los productores de sustituir estos insumos y/u optar por proveedores de insumos exentos, con la posibilidad de que las empresas decidan cambiar su estructura interna (p. ej., integración vertical). Las empresas se ven inmersas, además, en una situación de desventaja competitiva en comparación con sociedades extranjeras, dado que el impuesto no recuperable termina por integrarse de forma oculta en el costo de los bienes y servicios producidos a escala nacional. Por consiguiente, el impuesto sobre las ventas no recuperable forma parte de la base de costos de las exportaciones de los contribuyentes costarricenses y genera un impuesto oculto sobre estas exportaciones.

El sistema existente genera, además, costos de cumplimiento y administrativos. Para determinar si los contribuyentes tienen derecho a acceder a créditos es preciso diferenciar entre los bienes y los servicios que se han utilizado directamente en los procesos de fabricación, comercialización y distribución y aquellos que no, como los gastos generales de las empresas, que no pueden deducirse. Así pues, una reforma centrada en convertir el actual impuesto general sobre las ventas en un IVA de base amplia llevaría implícita también la eliminación de las restricciones a la recuperación del IVA de los insumos para los productores de bienes gravables con el fin de mejorar la neutralidad y limitar los costos de cumplimiento y administración.

Las transferencias bien dirigidas mitigarían los efectos distributivos de un IVA de base amplia

Como parte de la reforma del IVA, el Gobierno ha propuesto introducir transferencias para compensar a las unidades familiares más desfavorecidas por el aumento del IVA. La propuesta de la reforma se inspira en el concepto de “IVA personalizado” que combina un IVA de base amplia con transferencias a los contribuyentes con menor poder adquisitivo (véase el recuadro 4.2). El sistema propuesto compensaría a aquellas unidades familiares situadas en los tres deciles de ingresos más bajos. Como se ha indicado anteriormente, este sistema evitaría el apoyo no selectivo a todos los consumidores a través de exclusiones o de tipos reducidos.

En la práctica, el sistema de transferencias propuesto resultaría innovador. Las devoluciones se concederían a las unidades familiares en función del número de personas que las integran. El monto de las transferencias se basaría en los niveles promedio de consumo. El primer decil sería compensado con el promedio de consumo de los niveles medios de los deciles segundo y tercero, mientras que las unidades familiares de los deciles segundo y tercero de ingresos serían compensadas por el promedio de consumo promedio de sus deciles respectivos. De esta forma se fomentaría la progresividad de las transferencias. El Ministerio de Hacienda transferiría estas cantidades por vía electrónica a las cuentas bancarias de los consumidores con periodicidad mensual, por medio del Sistema Único de Pago de Recurso Social, basado en la información proporcionada por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a través del Sistema Nacional de Información Social y Registro Único de Beneficiarios.

Existen mecanismos de compensación alternativos, pero no llegarían necesariamente a las personas con menores ingresos que trabajan en la economía informal. Una medida alternativa que podría compensar a las unidades familiares de bajos ingresos y desfavorecidos por la ampliación de la base del IVA y el incremento de la tarifa del impuesto podría consistir en un crédito fiscal por ingresos salariales (EITC, *earned income tax credit*) reembolsable, a la vez que se fomentaría su entrada en la economía formal. El EITC reduciría la obligación del IRPF y se abonaría en forma de transferencia en efectivo a las unidades familiares que tuvieran un pasivo fiscal insuficiente para reclamar el crédito (véase el capítulo 3). Así, este EITC consistiría en un doble dividendo. Sin embargo, las personas que siguieran trabajando en la economía informal quedarían fuera de la posibilidad de obtener el crédito, lo cual no sucedería con el sistema de transferencias que Costa Rica está pensando aplicar.

Recuadro 4.2. IVA personalizado

El concepto de IVA personalizado fue propuesto por Barreix, Bès and Roca (2012) como una forma de resolver la “imposible trinidad del IVA”, de acuerdo con la cual “ningún impuesto general sobre las ventas ha tenido nunca a la vez los tres atributos fundamentales de una tasa progresiva: una base amplia, un tipo único y medidas compensatorias para las personas con mayores necesidades” (Ainsworth, 2006).

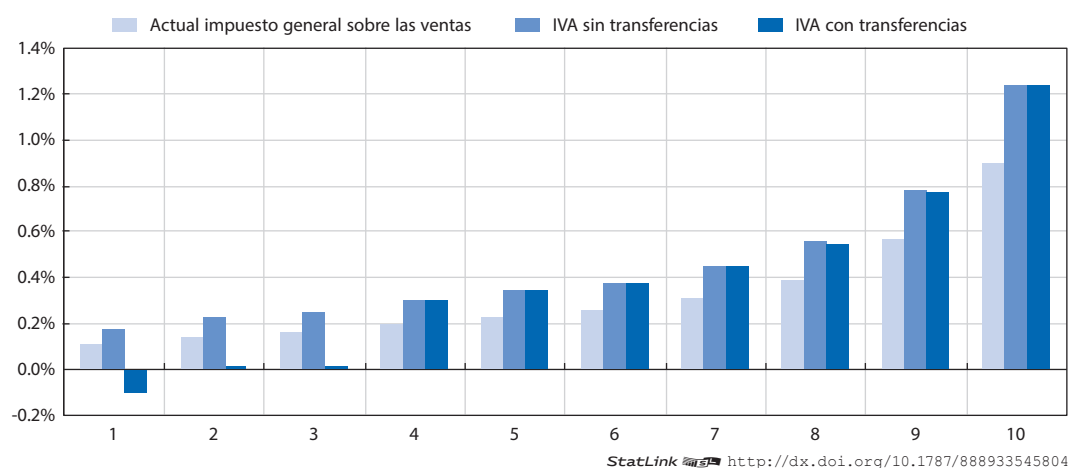
En términos sencillos, el IVA personalizado consiste en:

- *Ampliar la base impositiva.* Las únicas exclusiones que se conservarán son las que tengan sentido desde el punto de vista de la administración tributaria y/o en aquellos casos en que sean necesarias para garantizar la coherencia del trato fiscal de conceptos similares.
- *Unificar la tarifa del impuesto.* Esta recomendación concuerda con las prácticas optimizadas y responde, fundamentalmente, a la necesidad de simplificar la administración tributaria y de obtener una mayor neutralidad.
- *Proporcionar reducciones fiscales a las personas de los deciles de ingresos más bajos.* Para ello se deben realizar dos tipos de acciones: determinar la cantidad de reducción que se concederá e identificar a las personas a las que se dirigirá. El término “personalizado” se aplica debido a que la propuesta pretende compensar el impacto tributario en su consumo a toda persona promedio que pertenezca a alguno de los deciles a los que se desea aplicar una reducción tributaria.

Fuente: Barreix, A., M. Bès y J. Roca (2012). “Solving the Impossible Trinity of Consumption Taxes: Personalized VAT”, mimeo, Inter-American Development Bank.

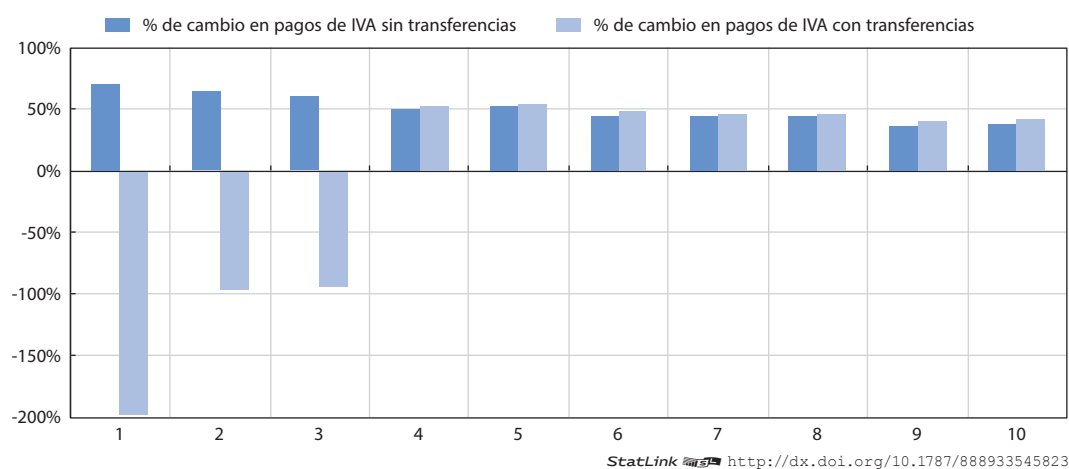
El Gobierno espera que las transferencias atenúen significativamente la regresividad de la reforma del IVA y contribuyan a reducir la pobreza. La figura 4.8 muestra la distribución de pagos tributarios expresada como proporción del PIB en los deciles de ingresos, en virtud del actual impuesto general sobre las ventas y de acuerdo con la reforma propuesta del IVA, con y sin las transferencias. Con estas, los pagos del IVA serían negativos para el primer decil de renta, mientras que los deciles segundo y tercero pagarían cerca a cero impuestos. La figura 4.9 muestra que, en lugar de producirse aumentos del pago del IVA con el cambio del actual impuesto general sobre las ventas a un IVA sin transferencias, la introducción del IVA con transferencias reduciría significativamente las cargas tributarias para los tres deciles de renta más bajos. Por otra parte, para las unidades familiares comprendidas entre el cuarto decil y el último, la carga tributaria se incrementaría ligeramente.

Figura 4.8. Distribución de pagos fiscales expresados como proporción del PIB en los deciles de ingresos según el actual impuesto general sobre las ventas y la reforma de IVA propuesta



Fuente: Basado en datos del Ministerio de Hacienda (2017).

Figura 4.9. Cambio porcentual en los pagos del IVA en los deciles de ingresos, sin y con transferencias



Fuente: Basado en datos del Ministerio de Hacienda (2017).

No obstante, estas proyecciones se basan en el supuesto de que el sistema de transferencias funcionará bien, lo que en la práctica puede resultar difícil. La principal dificultad consistirá en garantizar que el sistema llegue realmente a las unidades familiares con menor poder adquisitivo. Estas suelen localizarse en zonas rurales y, a menudo, no forman parte del sector económico formal o de su mercado laboral. Si el sistema no alcanza a un número suficiente de estas unidades familiares, es posible que se registren efectos no deseados sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad. Así pues, la condición necesaria para que el sistema compense realmente a los sectores más desfavorecidos será que se garantice que los beneficios se recibirán a través de un sistema de concesiones sencillo y asequible. Otro reto consistirá en asegurar que las unidades familiares candidatas y que, en última instancia, se beneficiarán de las transferencias, no ocultarán sus ingresos, ni que tendrán bajos ingresos salariales pero una gran cantidad de otro tipo de activos. Para ello se deben cruzar informaciones, en particular con la administración tributaria, al objeto de contrastar que la información sobre los beneficiarios de las transferencias coincide con la que dispone esta administración.

El sistema de transferencias de efectivo permite al Gobierno ampliar notablemente la base del IVA. Dado que las unidades familiares con menor poder adquisitivo recibirían una compensación por el IVA que deben pagar, el Gobierno podría empezar a recaudar este impuesto sobre los productos y servicios básicos, como los bienes incluidos en la canasta básica de consumo, los productos agrícolas, la energía eléctrica consumida mensualmente, etc. Incluso en el caso de que el Gobierno optara por posponer la reforma hasta que el sistema de transferencias de efectivo estuviera totalmente operativo y hubiera demostrado su eficacia para llegar a los más desfavorecidos, la inclusión de estas medidas en la reforma actual del IVA aportaría ventajas. La ampliación de la base del impuesto a los bienes básicos podría estar condicionada al cumplimiento de ciertos objetivos, como el grado en el que el mecanismo de compensación consigue llegar a las unidades familiares con menor poder adquisitivo.

La evasión del impuesto general sobre las ventas es alta

La evasión del impuesto general sobre las ventas es relativamente alta. El incumplimiento en el sistema puede calcularse como la diferencia entre los ingresos que se habrían recaudado si el impuesto general sobre las ventas se aplicara perfectamente (ingresos teóricos $[R_t]$) y los obtenidos en la práctica (ingresos reales $[R_a]$). A partir de los datos del Ministerio de Hacienda, en la tabla 4.1 se valora la pérdida recaudatoria por el incumplimiento fiscal, calculada como $(R_t - R_a)/R_t$. En 2013, el coste de este incumplimiento se situaba en torno a la quinta parte de los ingresos potenciales. La tabla 4.1 ilustra también que la evasión del impuesto general sobre las ventas se mantuvo relativamente estable

Tabla 4.1. Pérdidas recaudatorias por el incumplimiento del pago del impuesto general sobre las ventas como proporción del PIB entre 2010 y 2013

	2010	2011	2012	2013
Recaudación real (millones de colones costarricenses) (R_a)	920 298	1 029 811	1 122 978	1 176 745
Recaudación teórica con una aplicación perfecta del impuesto general sobre las ventas (millones de colones costarricenses) (R_t)	1 152 927	1 263 876	1 384 375	1 468 182
Pérdida recaudatoria por el incumplimiento (%) $(R_t - R_a)/R_t$	20.2%	18.5%	18.9%	19.9%

Fuente: Datos de la Dirección General de Hacienda (2015).

entre 2010 y 2013. Estos resultados sugieren que la aplicación de medidas para fomentar el cumplimiento de este impuesto se traduciría en incrementos recaudatorios importantes.

Para abordar la elusión de impuestos y el fraude fiscal, la administración tributaria ha puesto en marcha un mecanismo que exige a las entidades que procesen los pagos con tarjeta de crédito o débito, que actúen como entidades de retención. La retención de los montos netos pagados es de hasta el 6%. Se trata de un pago por adelantado del impuesto sobre las ventas que es retenido por las empresas de tarjetas de crédito o débito por las ventas abonadas por el consumidor y que se remite directamente a las arcas del tesoro público. Este mecanismo reduce el monto de ingresos fiscales en riesgo y permite a la administración tributaria cruzar información sobre las compras y las ventas. La administración tributaria compara los datos del impuesto general sobre las ventas con los del impuesto sobre la renta para detectar posibles transacciones no reportadas por alguna de las partes y, en caso de que existan, imponer las sanciones correspondientes. Para abordar de manera eficaz el fraude fiscal, Costa Rica debería poner en práctica, además, un modelo de gestión del cumplimiento fiscal basado en el riesgo que incorpore la utilización efectiva de las tecnologías para facilitar el cumplimiento por parte de los contribuyentes que tienen voluntad de ejercer dicho cumplimiento, y que refuerce la capacidad de aplicación de la ley para abordar los casos de los contribuyentes que carecen de dicha voluntad.

Un IVA de base más amplia y mejor administrado contribuiría también a reducir la economía informal

El IVA puede ayudar a recaudar ingresos del sector económico informal. Como se indicó anteriormente, la economía informal es un problema importante en Costa Rica. La forma más sencilla de aplicar un gravamen sobre ella es hacerlo a través de impuestos indirectos, con una tasa sobre los bienes y servicios que las empresas de este sector compran y venden (Joshi et al., 2014). El IVA aumenta la carga tributaria sobre el sector económico informal, dado que las empresas afectadas deben abonar al menos una parte del IVA de los insumos y no tienen derecho a devoluciones. Para ello no se requiere la participación activa del sector económico informal en el sistema tributario (p. ej., con declaraciones fiscales) ni se incurre en costos de cumplimiento (Joshi et al., 2014). El IVA actuaría, en parte, como un impuesto sobre las compras de los operadores informales a empresas del sector económico formal (Keen, 2007).

Además de gravar una amplia variedad de actividades económicas, en teoría, el IVA tiene efectos positivos “en cadena” que incentivan a los agentes económicos a integrarse en el sector económico formal. Una ventaja importante del IVA es que genera incentivos positivos para que las empresas del sector económico informal con tratos reales o previstos con las del formal se integren en el sistema tributario formal para poder reclamar créditos fiscales y recuperar su IVA. Un reciente estudio de pequeñas empresas en Brasil muestra que es más probable que una compañía declare el IVA si sus proveedores y/o clientes lo hacen (de Paula y Scheinkman, 2010).

Los incentivos adicionales y las medidas disuasorias son importantes para reducir el alcance de la economía informal. A diferencia de lo que sucede en numerosos Estados miembros de la OCDE, Costa Rica no exige a los proveedores con ingresos por debajo de un umbral mínimo de la obligación de inscribirse y/o recaudar el impuesto sobre las ventas; el impuesto general sobre las ventas es obligatorio para todas las empresas. En general, los umbrales de registro para el IVA se han establecido para reducir los costos de cumplimiento de las pequeñas empresas, rebajar los costos de la administración tributaria y garantizar

una utilización más eficaz de los recursos administrativos y la capacidad de auditoría. Costa Rica debería valorar las posibles ventajas de introducir un umbral de registro frente a los inconvenientes previstos (como pérdida de ingresos fiscales, discriminación fiscal entre empresas excluidas y no excluidas riesgo de fraude y motivación para situarse por debajo del umbral). Otras medidas típicas de apoyo a la participación de las empresas en la economía formal consisten en simplificar los procedimientos de registro del IVA para las pequeñas empresas, que Costa Rica ya tiene.

Las reglas del IVA en el comercio transfronterizo de servicios aún deben alinearse con las directrices de IVA/impuestos sobre bienes y servicios de la OCDE

El Consejo de la OCDE adoptó en septiembre de 2016 una recomendación que incluye directrices acordadas internacionalmente para una aplicación acorde del IVA en el comercio transfronterizo. Estas directrices internacionales de la OCDE sobre el IVA y los impuestos sobre bienes y servicios (OCDE, 2017) presentan un conjunto de principios fundamentales para el diseño y el funcionamiento de los sistemas de IVA y para su aplicación en las transacciones transfronterizas (Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Directrices internacionales de la OCDE sobre IVA/impuestos sobre bienes y servicios

En noviembre de 2015, el Foro Global sobre el IVA de la OCDE, con presencia de más de 100 países y jurisdicciones, avaló las directrices sobre IVA/impuestos sobre bienes y servicios como un estándar internacional para garantizar una aplicación coherente y eficaz de estos impuestos al comercio internacional de servicios. Estas directrices adoptaron la forma de Recomendación, que fue adoptada por el Consejo de la OCDE en septiembre de 2016.

En ausencia de tales directrices, no existía ningún marco consensuado a escala internacional para la aplicación del IVA al comercio transfronterizo, en contraste con los marcos existentes para la tributación de los ingresos, como el modelo de convenio tributario de la OCDE y las pautas aplicables en materia de precios de transferencia. Este hecho hizo que aumentaran la incertidumbre y la complejidad, tanto para las autoridades tributarias como para las empresas, así como los riesgos de doble tributación y de no tributación no intencionada. Por tanto, suscitó inquietud en relación con el comercio internacional en servicios e intangibles, que se ha intensificado considerablemente durante la última década.

En las directrices se recogen capítulos sobre el principio de la neutralidad del IVA y su aplicación en la práctica, así como sobre la puesta en marcha del principio de destino para asignar los derechos de tributación en suministros transfronterizos de servicios e intangibles.

Para suministros B2B (es decir entre empresas), las directrices establecen que los derechos tributarios sobre suministros transfronterizos de servicios e intangibles deben asignarse a la jurisdicción en que la empresa-cliente ha domiciliado su residencia permanente. Para los suministros de empresa a consumidor (B2C), las directrices recomiendan que los derechos tributarios sobre los “suministros puntuales” se atribuyan a la jurisdicción en la que se realiza físicamente la operación, y que tales derechos sobre todos los demás suministros y servicios se asignen a la jurisdicción en la que el cliente tiene su residencia habitual. Entre ellos se cuentan las entregas remotas de servicios y productos digitales en Internet (p. ej., aplicaciones, descarga continua de música y películas, juegos interactivos) por parte de proveedores extranjeros. Asimismo, las directrices recomiendan que estos proveedores extranjeros se inscriban y remitan el IVA en la jurisdicción de tributación y que los países apliquen un régimen simplificado de registro, a fin de facilitar el cumplimiento de la normativa a los proveedores no residentes en el territorio.

Recuadro 4.3. Directrices internacionales de la OCDE sobre IVA/impuestos sobre bienes y servicios (continuación)

Las directrices no pretenden proporcionar prescripciones detalladas para la legislación nacional. Respetan la soberanía de las jurisdicciones en relación con el diseño y la entrada en vigor de sus leyes. Al contrario, las directrices tratan de identificar objetivos y sugieren medios para lograrlos, con lo que actúan como un punto de referencia. Los participantes del Foro Global sobre el IVA de la OCDE urgieron a ésta y al G20 a desarrollar paquetes de puesta en marcha como apoyo a la aplicación concordante de las directrices, así como a diseñar un marco uniforme más incluyente que hiciera que todos los países y jurisdicciones interesados, sobre todo las naciones en vías de desarrollo, se encontraran en igualdad de condiciones.

Como se ha indicado con anterioridad, el sistema costarricense de impuesto sobre las ventas en la actualidad no se ajusta al principio internacional básico de neutralidad, acorde con las directrices internacionales de la OCDE en términos de IVA/impuestos sobre bienes y servicios, que presenta diferentes dimensiones, como la ausencia de discriminación y la eliminación de cargas fiscales indebidas y de los costes de cumplimiento desproporcionados o inapropiados para las empresas. La reforma prevista del IVA se plantea como objetivo la mejora del régimen de un IVA de base amplia acorde con los principios internacionales de neutralidad y destino, según se establece en las directrices.

El borrador del proyecto del IVA pretende gravar los servicios suministrados a los clientes costarricenses por proveedores extranjeros (“servicios importados”) y exigir a las empresas de tarjetas de crédito o débito que recauden el IVA sobre estas compras. Los servicios suministrados por una empresa no residente a un cliente en Costa Rica estarían sujetos al IVA si el receptor fuera residente en Costa Rica para efectos fiscales. En la práctica, el borrador del proyecto exigiría a las empresas públicas y privadas de tarjetas de crédito o débito (normalmente un banco o una institución financiera) que actuaran como agentes perceptores y recaudaran el IVA cada vez que los titulares de las tarjetas compraran bienes, intangibles y servicios a través de Internet u otra plataforma de telecomunicaciones. Para cada transacción internacional vía Internet, la empresa de tarjetas de débito o crédito cargaría el IVA correspondiente y los titulares de las tarjetas empleadas recibirían un cargo adicional en sus declaraciones de pago que reflejaría la recaudación de dicho impuesto.

En la práctica, las empresas de tarjetas de crédito o débito reciben información sobre en qué red tienen lugar las transacciones realizadas con estas tarjetas (MasterCard, Visa, American Express y Discover son las cuatro redes principales). Cuando el titular de una tarjeta compra un artículo en un mercado nacional o internacional, la red de tarjetas de crédito rastrea la información y verifica la transacción con la empresa de tarjetas, que a continuación aprueba dicha transacción y carga la cuenta del titular. La propuesta contiene también una disposición para casos como PayPal, en el marco del comercio a través de una cuenta bancaria *online* para realizar pagos a la cuenta de un proveedor no residente en el país por bienes, servicios o intangibles, lo que lleva a que dichas transacciones también tributen.

En algunas situaciones, la administración tributaria reembolsaría el impuesto recaudado al titular: 1) compras de bienes y servicios intangibles a través de Internet si se utilizan o se consumen en otra jurisdicción; 2) compras de bienes *online* para los cuales el IVA se carga en aduana, lo cual podría derivar en una doble tributación;

3) utilización de métodos de pago electrónico para transferencias de dinero a personas o entidades situadas en el extranjero para cuidados personales o para el consumo final en una jurisdicción diferente a Costa Rica, y 4) compras de bienes o servicios excluidos por ley. En los escenarios anteriores, la carga de la prueba recaería sobre el titular de la tarjeta empleada en la transacción. La administración tributaria realizaría una comprobación de la información con la empresa de tarjetas de débito o crédito antes de reembolsar el IVA.

No obstante, existen varias dificultades técnicas que limitan la efectividad del sistema. Costa Rica tendría que garantizar que su sistema para recaudar el IVA sobre los suministros de servicios e intangibles por proveedores con residencia en otras jurisdicciones funciona correctamente y cumple las directrices sobre IVA/impuestos sobre bienes y servicios. Aun así, existen otras dificultades técnicas. La principal de ellas es que existen formas alternativas de adquirir bienes o servicios *online*. Otro problema técnico se deriva del hecho de que los bancos, además de los costos asociados con la implementación de este sistema, necesitan tiempo para desarrollar un sistema capaz de poner en práctica estas regulaciones.

A partir de este análisis pueden establecerse las siguientes recomendaciones sobre política fiscal:

Recomendaciones

- Implementar una reforma exhaustiva para convertir el actual impuesto general sobre las ventas en un IVA moderno, con una base amplia que incluya los servicios.
- Considerar la reducción de las exclusiones para bienes y servicios que son consumidos principalmente por personas con altos ingresos; continuar ampliando la base del IVA cuando el mecanismo de compensación haya conseguido llegar a las unidades familiares con menor poder adquisitivo.
- Elevar gradualmente la tarifa estándar del IVA.
- Compensar a las unidades familiares con menores ingresos por los aumentos del IVA mediante transferencias de fácil acceso.
- Avanzar hacia un sistema completo de créditos sobre el IVA.
- Poner en marcha una estrategia moderna de administración del cumplimiento fiscal basada en los riesgos.
- Implementar un mecanismo de recaudo eficaz y eficiente del IVA en servicios importados B2C alineado con las directrices internacionales de la OCDE sobre IVA/impuestos sobre bienes y servicios.
- Alinear el IVA con las directrices internacionales de la OCDE sobre IVA/impuestos sobre bienes y servicios.

Bibliografía

- Barreix A., M. Bès y J. Roca (2012), “Solving the impossible trinity of consumption taxes: personalized VAT”, *Fiscal Reform in Latin America*, ECLAC, Fundación CIDOB, Santiago, LC/L.3522, p. 49-77.
- de Paula, A. y J. Scheinkman (2010), “Value-Added taxes, chain effects, and informality”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2, 195–221.
- Dirección General de Hacienda (2015), *Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013*, San José de Costa Rica.
- Joshi, A., W. Pritchard y C. Heady (2014), “Taxing the informal economy: the current state of knowledge and agendas for future research”, *The Journal of Development Studies*, Vol. 50, No. 10, pp. 1325–1347.
- Keen, M. (2007), “VAT, tariffs, and withholding: border taxes and informality in developing countries”, *IMF Working Paper*, WP/ 07/174, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- OCDE (2017), *International VAT/GST Guidelines*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-en>.
- OCDE (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.
- OCDE/KIPF (2014), *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224520-en>.
- Rodríguez Garro F., F. Sancho Mora y R. Fonseca Hernández (2015), “Bases para un sistema tributario progresivo en Costa Rica”, *Revista Pensamiento Actual*, Vol. 15, No. 24, Universidad de Costa Rica – Sede de Occidente, San José de Costa Rica.



From:
OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264277724-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), “Aplicación de un sistema de IVA moderno en Costa Rica”, in *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264278608-6-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.