

Capítulo 3

Fortalecimiento del papel del impuesto sobre la renta de las personas físicas en Costa Rica

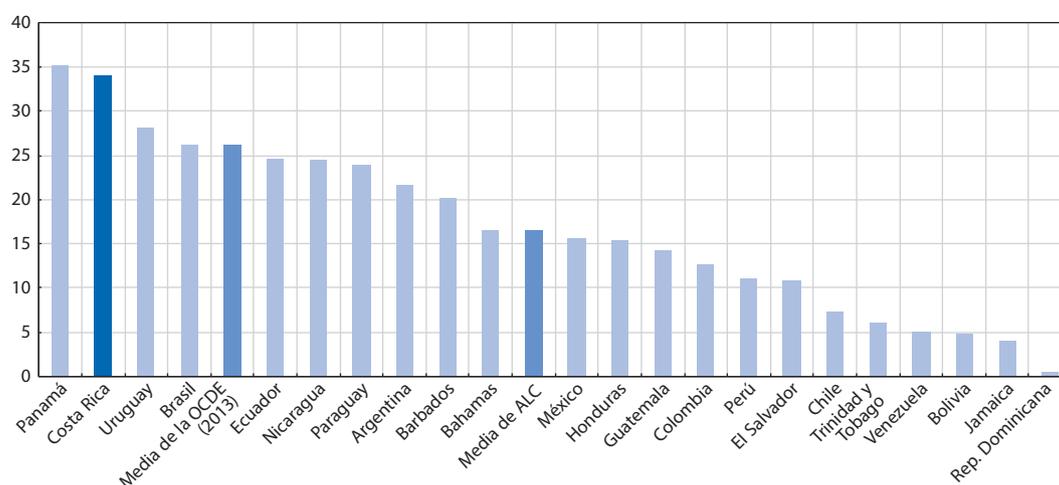
Este capítulo analiza el diseño del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en Costa Rica, incluyendo los tramos impositivos y el umbral a partir del cual los contribuyentes comienzan a pagar el impuesto, la progresividad del mismo, su sistema de retenciones y su diseño por tramos bajo los cuales son gravados los diferentes tipos de rentas del trabajo, así como los niveles de elusión y evasión fiscal por parte de los profesionales liberales. El capítulo aborda también el diseño de las contribuciones al sistema de seguridad social (CSS), centrándose en el nivel de las tarifas y en el umbral de contribución mínimo, así como en su efecto sobre los incentivos para trabajar en el ámbito de la economía formal. Igualmente, se analizan las consecuencias de la falta de integración entre los sistemas de los IRPF y de las CSS. Las cuotas fiscales sobre las rentas del trabajo medias y marginales muestran el efecto combinado de los IRPF, y las CSS, sobre los incentivos al trabajo.

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.

Costa Rica depende, en gran medida, de las CSS, mientras que el IRPF desempeña un papel limitado

Los ingresos de las CSS suponen una parte muy importante de los ingresos tributarios totales. Como se indicó en el capítulo 1, las CSS sumaban en 2014 en torno al 34% de la recaudación tributaria total de Costa Rica, muy por encima del promedio de la región de América Latina y el Caribe (ALC), que es del 16.4% (véase la figura 3.1). Panamá es el único país de esta región con un porcentaje relativo mayor de CSS sobre el total recaudado. El porcentaje de las CSS en la recaudación tributaria total costarricense supera también la media de los Estados miembros de la OCDE, en los que las CSS suponen una fuente importante de los ingresos tributarios y constituyen en torno a la cuarta parte de la recaudación tributaria total.

Figura 3.1. Contribuciones al sistema de seguridad social como parte de la recaudación tributaria total en 2014



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933545424>

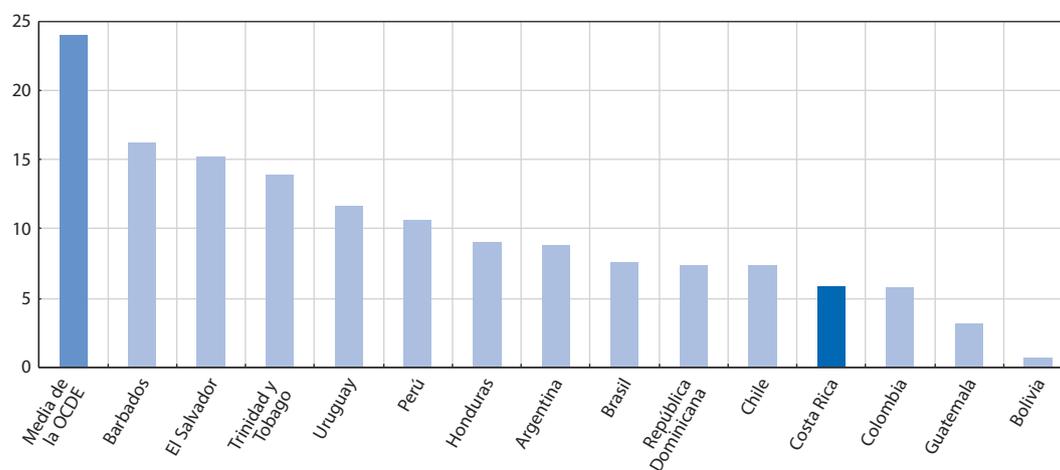
Fuente: OCDE/BID/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, Paris.

Por otra parte, el IRPF representa una parte muy reducida de la recaudación tributaria total en Costa Rica. En 2014, la recaudación por el IRPF supuso tan solo el 5.8%, aproximadamente, del total recaudado por la administración costarricense. Este porcentaje es muy bajo en comparación con el de los Estados miembros de la OCDE, en los que ese mismo año supuso, como promedio, el 24% de la recaudación tributaria. Los ingresos de Costa Rica por el IRPF son bajos también si se comparan con los países de la región de ALC, aunque ello es una característica común de la región. Muchos países de la región de ALC recaudan menos del 10% del total por el IRPF (véase la figura 3.2).

Una gran parte de los ingresos salariales está exenta del IRPF, lo que significa que son muy pocos los contribuyentes que lo pagan. Los empleados costarricenses tributan por el IRPF solo por ingresos superiores al 150% del salario promedio. El umbral libre de impuestos es alto en comparación con el de los países de la región de ALC, donde, como promedio, los contribuyentes empiezan a pagar el impuesto cuando reciben ingresos superiores a un umbral equivalente a 0.99 veces el salario promedio (véase la figura 3.3).

El umbral costarricense es elevado también en relación con la práctica común en los Estados miembros de la OCDE, donde, como promedio, el impuesto empieza a pagarse con ingresos superiores a una tercera parte del salario promedio, aunque existen importantes diferencias entre los países (OCDE, 2012). Debido a este umbral tan elevado en Costa Rica, solamente 88 684 personas (cerca del 2% de la población) tributaron en 2015 fueron contribuyentes del IRPF, lo que erosiona de forma notable la recaudación fiscal potencial.

Figura 3.2. IRPF como parte de la recaudación tributaria total en 2014

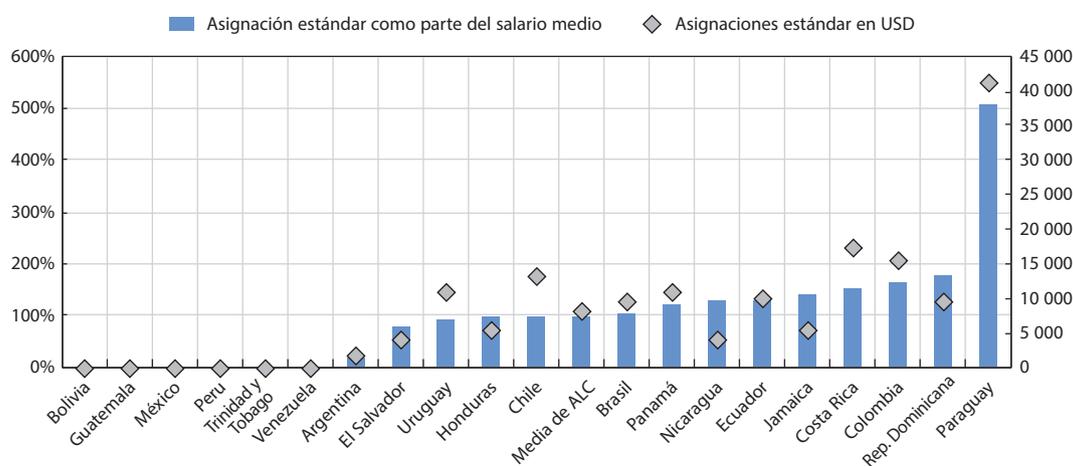


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933545443>

Nota: No se dispone de datos referidos a Bahamas, Ecuador, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay ni Venezuela.

Fuente: OCDE/BID/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OCDE Publishing, Paris.

Figura 3.3. Umbrales sobre los cuales los individuos empiezan a pagar el IRPF, medidos como múltiplo del salario promedio en USD en 2013



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933545462>

Fuente: Barreix, A., J. C. Benitez y M. Pecho (Pendiente de publicación). "Revisiting Personal Income Tax", *OECD Development Centre Working Papers*, OECD Publishing, Paris.

Adicionalmente, las tarifas del IRPF son bajas. En 2017, el pago del IRPF se dividía en tres tramos. Sobre el empleo, estas tarifas oscilaban entre el 0% para los ingresos mensuales de hasta CRC 793 000 (EUR 1 320) y el 10% y 15% para los superiores a CRC 1 190 000 (EUR 1 980).

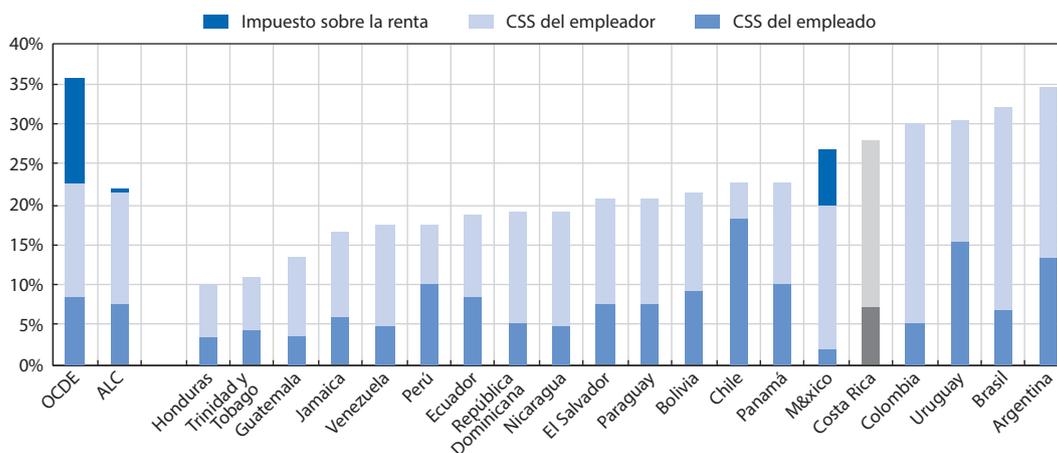
Por otra parte, las tasas de CSS son elevadas. Los empleados de Costa Rica deben contribuir un total del 9.34% de sus ingresos brutos mensuales. Son los empleadores quienes retienen sus contribuciones pero éstas –a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los Estados miembros de la OCDE– no son deducibles de la base gravable del IRPF a pagarse sobre el empleo;¹ en la práctica, el resultado es un aumento de la carga tributaria sobre los empleados. Además, los empleadores han de contribuir el 26.33% de los salarios de sus trabajadores, que pueden deducir como costos. Estas CSS sirven para cubrir la salud y las pensiones que se pagan a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el seguro de desempleo, las asignaciones familiares y las pensiones complementarias, así como algunas contribuciones adicionales. Por último, a diferencia de los países de la OCDE, el Estado paga también una pequeña parte de las CSS (véase la tabla 3.1).

Tabla 3.1. Tasas de contribución al seguro social

	Empleado	Empleador	Estado
Pensiones de jubilación	2.84%	5.08%	0.57%
Salud	5.50%	9.25%	0.25%
Seguro de desempleo		3.00%	
Asignaciones familiares (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares [FODESAF])		5.00%	
Tasa del Banco Popular	1.00%	0.50%	
Pensiones complementarias		1.50%	
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)		1.50%	
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)		0.50%	
Total	9.34%	26.33%	0.82%

Las altas CSS, sobre todo para los empleadores, hacen que una parte muy importante de la responsabilidad tributaria recaiga sobre las rentas del trabajo. La figura 3.4 compara la carga tributaria sobre los trabajadores individuales que perciben el salario promedio en los distintos países de la región de ALC. El valor promedio de esta carga sobre los empleados se mide en forma de una cuña fiscal promedio, que expresa todos los impuestos (IRPF, y las CSS de los empleados y los empleadores) como un porcentaje de los costos totales del trabajo (salario bruto más contribución del empleador). La cuña fiscal para un empleado costarricense promedio alcanzó el 28% en 2013, un valor bastante alto con respecto al promedio de la región de ALC (21.7%). En Costa Rica, esta cuña fiscal promedio sigue estando por debajo del promedio de la OCDE, pero se debe, principalmente, a que los trabajadores costarricenses que perciben el salario promedio no pagan el IRPF; por el contrario, en la OCDE éste contribuye de forma significativa a las cuñas fiscales. Las CSS de los empleadores representan casi tres cuartas partes de la cuña fiscal total del trabajador medio en Costa Rica.

Figura 3.4. **Cuñas fiscales promedio para un individuo soltero que percibe el salario promedio en países de la región de ALC en 2013**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933545481>

Fuente: OCDE/BID/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OCDE Publishing, Paris.

La cuña fiscal, que en conjunto es relativamente plana, se vuelve muy regresiva en el segmento inferior de la distribución de ingresos, lo que reduce los incentivos para la formalización

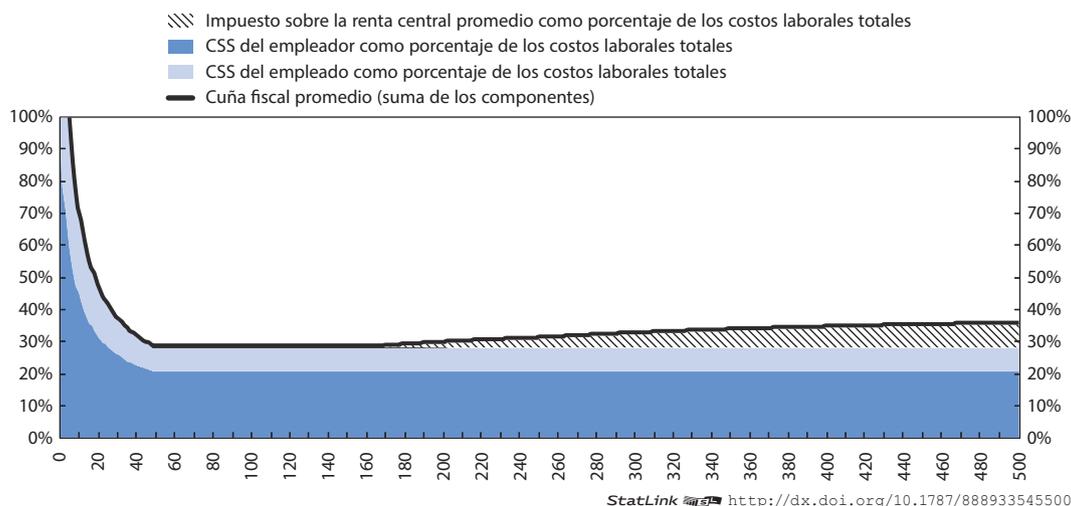
La cuña fiscal promedio sobre los salarios es relativamente plana. La cuña fiscal promedio se sitúa en torno al 28% para los ingresos comprendidos entre el 50% y el 170% del salario promedio. El IRPF tributa por encima del 170% de dicho salario. Dadas las bajas tarifas de este impuesto, la cuña fiscal promedio aumenta gradualmente hasta el 35% para aquellos contribuyentes que perciben el equivalente a cinco veces el salario promedio (véase la figura 3.5).

No obstante, la cuña fiscal promedio es muy regresiva en el segmento inferior de la distribución de renta. Costa Rica impone una cantidad mínima de CSS así los ingresos reales estén por debajo de este mínimo. Para trabajadores que perciben menos de CRC 228 530 al mes (en torno al 50% del salario promedio en 2016), las contribuciones a la CCSS se calculan sobre el umbral de este valor de ingresos, con independencia de las ganancias reales de dichos trabajadores. Para otros tipos de contribuciones, se calculan a partir de las ganancias reales. Esta contribución mínima hace que las CSS sean regresivas para los ingresos por debajo del umbral mínimo, con lo cual la tasa de contribución promedio resulta más elevada para los trabajadores de ingresos bajos. En concreto, los trabajadores empleados a tiempo parcial pueden estar sujetos a cargas contributivas muy altas en relación con sus ingresos. Por ejemplo, los empleados que perciben el 10% del salario promedio tienen una cuña fiscal promedio del 68%; es decir, su sueldo neto es únicamente el 32% de lo que le cuestan a su empleador (véase la figura 3.5). Esta contribución mínima es altamente distorsionadora, dado que desalienta a los trabajadores de bajos ingresos, sobre todo a los empleados bajo un esquema de tiempo parcial, a incorporarse al sector formal de la economía.

La base mínima de contribución, que hace regresiva la cuña fiscal promedio en el segmento inferior de la distribución de ingresos, se ha incrementado en los últimos años. Desde 2014, la base mínima de contribución se ha fijado como un porcentaje del salario mínimo y aumentará con el tiempo hasta situarse en el 100% del mismo en octubre

de 2019. Al elevar dicha base sin reforzar el cumplimiento de la legislación sobre el salario mínimo ni permitir variaciones en la base mínima según las horas trabajadas, se reducirá todavía más el incentivo para acceder al empleo formal, con consecuencias negativas para los trabajadores y para las finanzas públicas (OCDE, pendiente de publicación).

Figura 3.5. **Cuña fiscal promedio en distintos niveles de ingresos expresada como porcentaje del salario promedio en 2016**



Fuente: Cálculos de los autores.

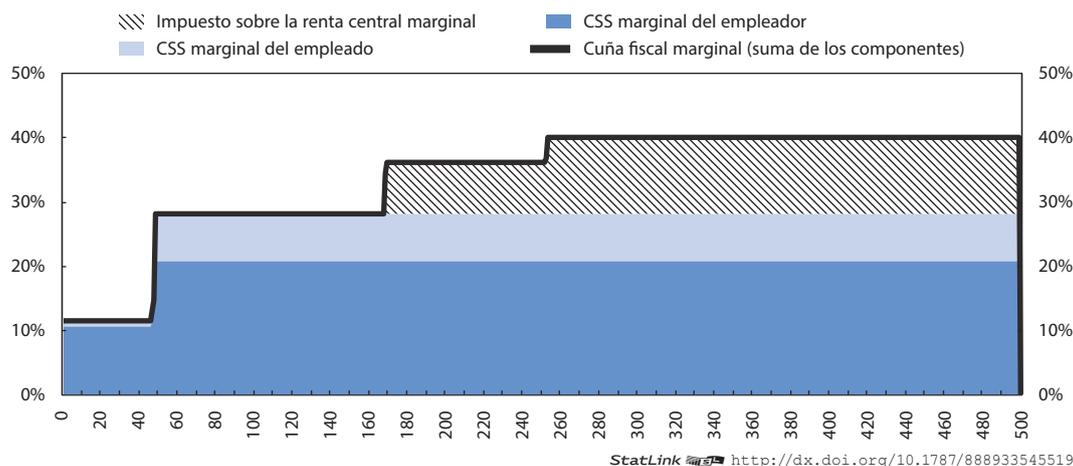
Las cuñas fiscales marginales son relativamente altas, debido al efecto combinado del IRPF y las CSS. La cuña fiscal marginal muestra los impuestos adicionales (IRPF, y las CSS de los empleados y de los empleadores) que deben pagarse cuando los costos laborales aumentan en CRC 1 adicional. Los contribuyentes que perciben ingresos por encima del 250% del salario promedio tienen una cuña fiscal marginal situada en torno al 40%, lo que significa que el 40% del aumento en los costos laborales se destina al Gobierno en forma de impuestos y contribuciones, y que solo el 60% es recibido por el contribuyente en forma de ingresos netos (véase la figura 3.6).

No obstante, las cuñas fiscales marginales en el segmento inferior de la distribución de renta son menores. La figura 3.6 muestra que las cuñas fiscales marginales para niveles de ingresos inferiores al umbral mínimo de CSS son relativamente bajas. Si los trabajadores perciben menos de CRC 228 530 al mes, las únicas contribuciones adicionales que deben satisfacer cuando cobran CRC 1 más se gravan al 11.6%, dado que la mayoría de estas contribuciones se han pagado ya en forma de suma global. Así, si bien el umbral mínimo desalienta a los trabajadores a acceder al sector formal de la economía, incentiva a trabajar más horas a aquellos trabajadores que ya están integrados en él, debido a que la mayoría de sus contribuciones se abonan de todos modos.

En general, las altas CSS fomentan la economía sumergida o informal. Los elevados impuestos sobre las rentas percibidas por el trabajo de las personas físicas en el sector formal de la economía pueden incentivar a los trabajadores de productividad baja a formar parte del sector informal de la economía o al desempleo. Estas contribuciones aumentan el costo del empleo y reducen los ingresos después de impuestos. Cuanto mayor sea la diferencia entre los costos laborales en el sector formal y las deducciones sobre el salario después de impuestos, más altos serán los incentivos para que empleadores y empleados eludan los

impuestos, y se mantengan en el sector informal de la economía o pasen a integrarse en él. A su vez, los altos niveles de dicho sector influyen negativamente en la productividad, el crecimiento y la confianza en las instituciones gubernamentales (véase el recuadro 3.1).

Figura 3.6. **Cuña fiscal marginal en distintos niveles de ingresos expresada como porcentaje del salario promedio en 2016**



Fuente: Cálculos de los autores.

Recuadro 3.1. Principales consecuencias de la informalidad

Los altos niveles de empleo en el sector informal pueden tener consecuencias negativas para la economía. En primer lugar, los trabajadores empleados en el sector informal tienen un acceso limitado a la protección social, contratos inadecuados y salarios comparativamente inferiores, y son muy vulnerables cuando pierden su empleo o cuando se retiran. Los altos niveles de empleo informal reducen, asimismo, el acceso de los trabajadores a capacitaciones o formación adicional, lo que agrava las limitaciones de su cualificación. Todo ello no hace sino ampliar las desigualdades. Este problema es especialmente sensible en América Latina, donde la desigualdad social es muy acentuada.

El sector informal afecta también a la productividad y al crecimiento. La producción en el sector informal a menudo genera ineficiencias, ya sea porque las empresas limitan su tamaño por debajo de la escala óptima de eficacia para no ser detectadas o porque utilizan tecnologías de producción anticuadas (Andrews et al., 2011). Las ventajas relativas de las que, en términos de costos, disfrutaban las empresas del sector informal pueden permitirles seguir activas, incluso cuando no son productivas (Andrews et al., 2011). Además, tienen un menor acceso al financiamiento, lo que limita sus inversiones y la disponibilidad de mano de obra cualificada.

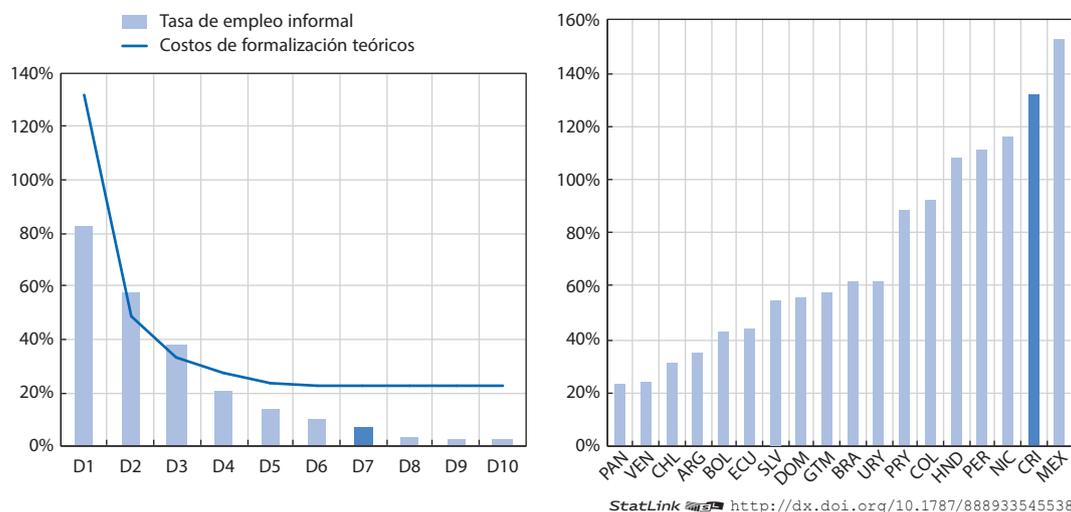
Un elevado nivel de empleo en el sector informal de la economía tiene también importantes consecuencias tributarias negativas. Los altos niveles de empleo en el sector informal reducen la recaudación fiscal obtenida por el Gobierno. Muchos individuos trabajan en el sector informal y, al mismo tiempo, reciben prestaciones sociales, aumentando innecesariamente la carga fiscal del Estado (esta afirmación no es tajante: puede sostenerse que, si se grava el sector informal, los ingresos obtenidos serán limitados, debido a que los trabajadores y las empresas de la economía informal suelen tener ingresos escasos, mientras que los costos de la recaudación serían cuantiosos).

Recuadro 3.1. Principales consecuencias de la informalidad (continuación)

Por último, la percepción del nivel de empleo en el sector informal por parte de los trabajadores del sector formal socava la confianza de estos en las instituciones públicas y afecta a la ética fiscal, con posibles pérdidas de recaudación por otras vías. Es importante observar que cuanto más grande es el sector informal, mayores son los incentivos de las personas afectadas para permanecer o integrarse en él (se pierde el miedo a ser sancionado, pues se considera que la economía informal es tolerada).

Análisis recientes confirman que la tributación, especialmente por medio de CSS, influye en los resultados del mercado de trabajo. En la figura 3.7 (izquierda) se muestra la relación en la distribución de ingresos entre la economía informal y los “costos de la formalización”, teniendo en cuenta las CSS que pagarían los empleados para permanecer o integrarse en el sector formal en Costa Rica. Esta medida puede adoptarse como un límite inferior, dado que la formalización suele conllevar costos adicionales, tanto monetarios como de otra índole. La barra blanca identifica el lugar aproximado que ocupa el salario mínimo. Para trabajadores que perciben ingresos por encima del umbral inferior de las CSS, este gasto se define como la cantidad que deben sufragar a costa de sus salarios. No obstante, para trabajadores excluidos de los programas de seguro social, el costo de la formalización se entiende como la cantidad de contribuciones pagables con el umbral mínimo. Como consecuencia, el costo de la formalización se incrementará si la brecha entre los ingresos del trabajador y el umbral mínimo establecido es importante. Los costos de formalización teóricos para los trabajadores del decil de ingresos más bajo (derecha) de Costa Rica se sitúan como los segundos más altos de la región de ALC (barra negra) después de México (OCDE, 2016).

Figura 3.7. Costos de formalización teóricos como porcentaje de los salarios reales y tasas de empleo informal para trabajadores dependientes en 2013 (izquierda) y costos de formalización teóricos para trabajadores en el decil de ingresos más bajo (derecha)



Fuente: OCDE/BID/CIAT. (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OCDE Publishing, Paris.

Además, los incentivos para pagar las CSS se reducen por la cobertura universal de los servicios públicos principales, como la cobertura de salud. Parte de las CSS están destinadas de manera específica en los presupuestos para atender prestaciones asociadas con el mercado laboral, en concreto las relativas a las pensiones y al desempleo, que pueden considerarse una parte de la compensación por el trabajo. Otras financian prestaciones disponibles para todos los ciudadanos, sean o no contribuyentes (p. ej., servicios de formación o entrenamiento y cuidado de los niños). Dado el débil vínculo existente entre los pagos y las prestaciones, el incentivo para entrar en el sistema formal es limitado.

Si se reducen las CSS para los trabajadores de bajos ingresos, aumentarán los incentivos para que los empleadores contraten y declaren a sus trabajadores, y para que los empleados accedan al sector formal de la economía. A partir de algunos países de América Latina, Lehmann y Muravyev (2012) han aportado pruebas que revelan que una cuña fiscal amplia fomenta el empleo en el sector informal y sugieren que la reducción de dicha cuña podría ser uno de los instrumentos más eficaces para luchar contra el empleo informal. Este enfoque ya fue adoptado para promover la formalización entre las trabajadoras costarricenses. En julio de 2016, la base mínima utilizada como referencia para calcular y cargar las CSS se redujo a la mitad. Hasta entonces, los empleadores que contrataban a trabajadores nacionales a tiempo parcial se veían muy incentivados para no declararlos con objeto de no pagar la desproporcionada cantidad de CSS que se les exigía para asegurarlos.

Recaudar las CSS en forma de porcentaje de los ingresos reales –que es la práctica común en los Estados miembros de la OCDE– sería una mejor opción. Ello implica que los trabajadores empleados bajo un esquema de tiempo parcial realizarían contribuciones proporcionales a sus ingresos y, según éstas, recibirían prestaciones sociales. Esta medida evitaría tener que penalizar a los trabajadores de bajos ingresos, dejaría de desalentar el trabajo a tiempo parcial y motivaría a los trabajadores a integrarse en el sector formal. La recaudación de todas las CSS sobre los ingresos reales fomentaría, asimismo, la progresividad global del impuesto y beneficiaría al sistema, ya que los trabajadores de bajos ingresos contribuirían un menor valor por los beneficios que reciben.

Recaudar las CSS en función de las ganancias reales y no según un valor mínimo, o reducirlas para los trabajadores de bajos ingresos, muy probablemente conllevaría un costo presupuestario que debería ser compensado. Para seguir asegurando el financiamiento adecuado del sistema del Seguro Social, algunas prestaciones –en concreto aquellas que no mantienen un vínculo claro entre el nivel de contribuciones y el de prestaciones, como son las asignaciones familiares o el seguro de salud– deberían ser financiadas mediante impuestos cargados sobre bases gravables distintas a la del empleo, como los impuestos sobre la renta de las empresas (IS), el impuestos al consumo o los impuestos sobre la propiedad. Algunos países de la OCDE (entre ellos Francia, mediante la *contribution sociale généralisée* [CSG]) financian una parte de su sistema del Seguro Social mediante impuestos de este tipo. Que una parte del financiamiento de las prestaciones sociales recayera sobre los impuestos generales exigiría una estrecha cooperación entre el Ministerio de Hacienda y las autoridades del Seguro Social.

Para resolver el empleo en el sector informal por parte de las pequeñas empresas, el Gobierno está debatiendo actualmente un proyecto de ley que propone que las microempresas que se integren en el sector formal estén parcialmente exentas de las CSS durante 4 años. El programa reduciría la contribución del empleador al seguro de salud y a los programas contra la pobreza, lo que redundaría en una rebaja total de las contribuciones en 12.5 puntos porcentuales, que reduciría casi a la mitad la tasa que deben pagar los empleadores (OCDE, pendiente de publicación). Dado que el recorte de las

contribuciones se limita a 4 años, después de lo cual los empleadores abonarían la cantidad completa de las contribuciones, el programa minimizaría el costo presupuestario asociado a esta medida.

Un crédito fiscal por ingresos salariales (EITC, *earned income tax credit*) podría ser otra herramienta útil para reducir tanto el empleo en el sector informal de la economía como la pobreza. Los EITC constituyen un instrumento importante de política fiscal que utilizan muchos Estados miembros de la OCDE para abordar los problemas relacionados con el círculo vicioso que plantean el desempleo y la inactividad. Estas medidas persiguen el doble objetivo de aliviar la pobreza y de aumentar los incentivos para trabajar, que consiguen dirigiéndose a los trabajadores de bajos ingresos (a menudo con hijos), a los que exigen que reúnan una serie de requisitos para poder acceder a las prestaciones sociales asociadas al trabajo (véase el recuadro 3.2). Los EITC podrían tener gran repercusión en el contexto de Costa Rica, ya que motivaría a los trabajadores para que acudieran al registro ante las autoridades tributarias, con objeto de recibir el crédito, y animaría a los que estuvieran empleados en el sector informal a presionar a sus empleadores con el fin de acceder a la economía formal (Perry et al., 2007).

Recuadro 3.2. Créditos fiscales en el trabajo

Los créditos fiscales por ingresos salariales, o beneficios fiscales sobre el salario, constituyen una de las principales medidas aplicadas por muchos Estados miembros de la OCDE para abordar los problemas derivados de los círculos viciosos del desempleo y de la inactividad. Estas medidas persiguen como doble objetivo aliviar la pobreza e incentivar el trabajo. Se dirigen a los trabajadores de bajos ingresos (a menudo con hijos) y les exigen, en cierta forma, que reúnan una serie de requisitos para acceder a las prestaciones sociales asociadas al trabajo.

Los sistemas de créditos asociados al trabajo representan un componente muy afianzado de los sistemas de prestaciones fiscales en algunos países, como el Reino Unido y los Estados Unidos, y tienen efectos globales positivos en el empleo. En teoría, los créditos vinculados al trabajo pueden tener efectos conflictivos en el mercado laboral, ya que, al tiempo que potencian la motivación para conseguir empleo, reducen los incentivos de las personas ya empleadas a seguir trabajando. Sin embargo, estudios empíricos (basados sobre todo en los casos del Reino Unido y los Estados Unidos) revelan que el efecto general de esta solución es positivo para el empleo.

Existen grandes variaciones en el diseño en los distintos países, sobre todo en relación con los requisitos para acceder a los créditos y la población objetivo, los niveles de crédito, las retenciones y los métodos de pago. En cuanto a los requisitos, los países suelen exigir que se trabaje un número determinado de horas por semana o que se perciba una cantidad mínima de ingresos por el empleo. A su vez, siete países requieren que se tengan hijos para poder optar al plan (en seis de ellos, el valor de los créditos aumenta proporcionalmente de acuerdo al número de hijos). La mayoría de países, adicionalmente, dirigen el crédito teniendo en cuenta el nivel de ingresos. Para ello, derecho el crédito se suele rescindir cuando los ingresos superan un determinado nivel. No obstante, las tasas de retiro del crédito varían notablemente de unos casos a otros. El valor del crédito, en cierta forma relacionado con la tasa de retiro del mismo (p. ej., los créditos más cuantiosos suelen eliminarse con más rapidez para limitar el costo fiscal), también experimenta notables variaciones.

Recuadro 3.2. Créditos fiscales en el trabajo *(continuación)*

En general, en los distintos países se han aplicado tres grandes estrategias:

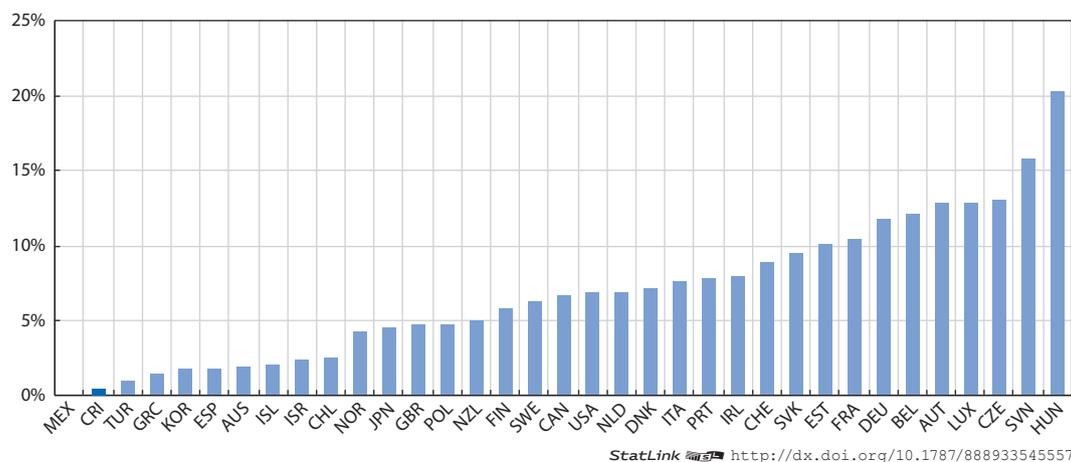
- Tasas de retiro altas y créditos generosos. Para elevar al máximo la eficacia de los créditos con objeto de fomentar el empleo (y de reducir la pobreza de personas con trabajo), varios países conceden créditos a tarifas relativamente altas. Así sucede en concreto en Irlanda, el Reino Unido, los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Bélgica, donde los pagos máximos son siempre superiores al 5% del salario medio. En concreto, en Irlanda el crédito es especialmente generoso y se sitúa por encima del 20% de este salario. Para reducir los costos fiscales, estos países conceden créditos con tasas relativamente altas (del 20% o más), con lo que aceptan tasas efectivas de tributación marginales (TETMs) relativamente altas. Irlanda es el caso extremo, con una tasa efectiva de retiro del 60%, donde cabe resaltar la importancia que dan los irlandeses al ‘suplemento a los ingresos por unidad familiar’ (FIS, *Family Income Supplement*) para reducir la pobreza más que a los objetivos de fomento de empleo.
- Tasas de retiro bajas y créditos menores. Algunos países más preocupados por las consecuencias negativas de las altas TETMs, optan por eliminar los créditos sobre personas con un rango más amplio de ingresos, con lo cual reducen el incremento en el tamaño de las TETMs (a costa de extender el intervalo de ingresos que afronta el incremento). No obstante, cuando se dispone de fuentes limitadas de financiamiento, esta opción se traduce necesariamente en créditos más bajos, lo cual puede suscitar inquietud acerca de la eficacia del esquema para fomentar el empleo y reducir la pobreza de personas con trabajo. Así, la tasa de retiro más bajo implica el acceso al crédito a un mayor número de trabajadores, lo que podría constituir un incentivo para que aquellas personas que perciben ingresos medios ingresen en el mercado laboral o aumenten el número de horas trabajadas con objeto de reunir los requisitos para acceder al crédito. Por el contrario, esta propuesta aboca también a que las personas con más ingresos se enfrenten a TETMs superiores, con el posible resultado de que algunos trabajadores reduzcan el número de horas que trabajan. En esta categoría se encuadran países como Canadá, Francia y España (créditos sobre la renta percibida).
- Tasas de retiro bajas o moderadas y créditos generosos. Otro grupo de países presentan también menores tasas de retiro debido a la preocupación de incurrir en altas TETMs, aunque aspiran a ofrecer montos de créditos importantes para multiplicar el incentivo sobre el empleo. Estos países aceptan costos fiscales más elevados para cumplir su objetivo. Dinamarca, Suecia y los Países Bajos ofrecen ejemplos muy ilustrativos de este planteamiento. En estos países, la preocupación por las altas tasas de retiro se agudiza sobre todo por dos motivos: en primer lugar, el trabajo tributa a tarifas altas, con lo que las TETMs también lo son, y, en segundo lugar, la distribución de los ingresos resulta especialmente estrecha, especialmente en Dinamarca y Suecia. El resultado es que se obtienen tasas de retiro elevadas para horquillas de ingresos reducidas, lo cual afectaría a un número muy amplio de trabajadores.

Se ha de valorar ofrecer créditos fiscales más altos para familias con hijos con el fin de reducir su carga tributaria

Los impuestos sobre el salario y las transferencias en efectivo no varían mucho por el tamaño y la composición de las familias. Las CSS, que suponen la mayor parte de los impuestos sobre los salarios, no son muy diferentes entre los distintos tipos de familias, y las transferencias de efectivo a las familias son pocas, dirigidas a hogares en situación de pobreza extrema (OCDE, pendiente de publicación). La figura 3.8 ilustra que apenas se

perciben diferencias entre el pago neto (después de impuestos y transferencias) de unidades familiares similares con y sin hijos, lo cual parece reflejar que el sistema de impuestos y beneficios no es sensible a la presencia de niños en los hogares (OCDE, pendiente de publicación). Este hecho contrasta con lo que sucede en muchos Estados miembros de la OCDE, donde la renta disponible de las unidades familiares con hijos es significativamente más alta que en familias similares sin descendencia.

Figura 3.8. Ratios de pagos netos de unidades familiares con y sin hijos (%) en 2015



Nota: Las ratios se calculan como diferencia entre los pagos netos (es decir, ingresos después de impuestos y prestaciones) entre un hogar con dos hijos y otro sin hijos, expresada en porcentaje del pago neto a una unidad familiar sin hijos. Las dos familias están formadas por parejas casadas en las que un cónyuge percibe el salario promedio en el país y el otro gana la tercera parte de esta cantidad.

Fuente: OCDE (2016), *Taxing Wages 2016*, y OCDE/BID/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OCDE Publishing, Paris.

Dado que la pobreza infantil en Costa Rica es alta, debe valorarse el uso más frecuente de créditos fiscales a las familias para reducir su carga tributaria. Costa Rica ofrece un crédito fiscal por hijo de CRC 16 080 (aproximadamente EUR 27). Este valor es bajo si se compara con las disposiciones similares de los países de la OCDE. Si el Estado costarricense consigue aumentar el recaudo fiscal mediante las reformas tributarias propuestas, podría ampliar la generosidad de este crédito fiscal por hijo, sobre todo en virtud de la posición desfavorable que ocupa el país en los indicadores sobre pobreza infantil (OCDE, pendiente de publicación). El aumento de estos créditos fiscales sería, además, una forma de compensar a las unidades familiares por los posibles efectos regresivos que conllevaría la ampliación de la base del IVA, si la reforma de este impuesto llegara a aprobarse.

La retención en la fuente “final” del IRPF por el trabajo dificulta ofrecer apoyo fiscal mediante el sistema del IRPF

En general, la retención en la fuente por concepto de IRPF por el trabajo y otros tipos de ingresos ayuda a fomentar el cumplimiento tributario. En la OCDE, y a excepción de Francia y Suiza, el IRPF por el trabajo se administra mediante un sistema de retenciones en la fuente. En Suiza, este impuesto se gestiona en los cantones; dado que estas entidades jurisdiccionales son relativamente pequeñas y es frecuente que las personas trabajen en un cantón distinto a aquel en que residen, las retenciones en la fuente del IRPF por el trabajo se hacen más difíciles de aplicar. En Francia, únicamente las CSS recaudadas a tasas fijas tienen

retenciones en la fuente. También existen retenciones en la fuente del IRPF por el trabajo en la mayoría de los países no miembros de la OCDE, como China, la India y Rusia.

Cuando se aplican retenciones en la fuente por impuestos y sistemas de información de terceros, en los países avanzados el cumplimiento alcanza cerca del 99% (FMI, 2015). Imponer la obligación a terceros independientes, como los empleadores y las instituciones financieras, de retener una cantidad de impuestos sobre los pagos de los ingresos a los contribuyentes aporta tres grandes ventajas. Favorece el cumplimiento tributario; la transferencia a tiempo de los valores retenidos en la fuente por los terceros independientes a la oficina de administración tributaria garantiza un flujo regular de ingresos para el Estado y colabora en la administración presupuestaria; es una forma más eficiente desde el punto de vista de los costos tanto para los contribuyentes como para la entidad encargada del recaudo de impuestos (es decir, se reducen los costos administrativos y de cumplimiento).

Costa Rica aplica un régimen de retenciones en la fuente “acumuladas” imperfecto sobre los ingresos salariales. El régimen de retenciones en la fuente acumuladas busca garantizar que, para la mayor parte de los empleados, la suma total de dichas retenciones en la fuente practicadas durante el curso de un año fiscal correspondan con el impuesto total a cargo del año. Cuando se cumple este objetivo, los empleados se ven liberados de la obligación de preparar y presentar una declaración de impuestos anual, pero pueden hacerlo si por circunstancias excepcionales se les hubieran aplicado retenciones en la fuente excesivas. Según este planteamiento, los empleados deben suministrar la información necesaria a sus empleadores, con el fin de ayudarlos a determinar el monto de impuestos que debería deducirse de sus ingresos en la determinación de la retención en la fuente aplicable. En algunos países (p. ej., Irlanda y Reino Unido), los empleados aportan esta información a la entidad que recauda impuestos, la cual, a su vez, informa al empleador de un código que determina el monto de las retenciones en la fuente a aplicar. Los empleadores retienen así el impuesto del ingreso abonado, según las exigencias, y determinan su importe de acuerdo con una base progresiva/acumulada en el transcurso del año fiscal. Este enfoque acumulado promueve que los empleados disfruten de pocas devoluciones (que reducen los impuestos a cargo), ya que permite un cálculo más preciso de las retenciones en la fuente que deben aplicarse en el transcurso del año fiscal y no en función de las obligaciones establecidas al final de dicho período. Si los empleados cambian de trabajo o han estado antes desempleados, el nuevo empleador debe tener en cuenta estos cambios en la regularidad de los ingresos para retener las cantidades adecuadas, de manera que el total de retenciones durante el año complete el conjunto de las obligaciones fiscales. No obstante, este esquema no se aplica en Costa Rica.

En este contexto se producen desigualdades, porque las retenciones en la fuente por IRPF se realizan con independencia de los ingresos obtenidos anteriormente. En Costa Rica, el IRPF es retenido en la fuente mes a mes, sin tener en cuenta los ingresos obtenidos anteriormente durante el año fiscal. Los contribuyentes con un empleo regular cada mes pagarán así un monto de impuestos diferente que aquellos que perciban la misma cantidad de ingresos a lo largo del año, pero que ganen mucho durante unos meses y menos o nada en otros. Esta situación debilita claramente la equidad del sistema tributario.

La alternativa más común consiste en un enfoque “no-acumulativo” de las retenciones en la fuente del IRPF. El sistema de retenciones en la fuente “no-acumulativo” del IRPF se aplica a un “período de pago” para cada empleado. Los empleadores retienen impuestos por cada uno de estos períodos, considerando los ingresos brutos y teniendo en cuenta, aunque no necesariamente, todos los derechos que asisten al empleado (lo que podría reducir el monto retenido) y la tasa de retención aplicable. Cuando un empleado cambia de trabajo, el

nuevo empleador simplemente inicia el proceso de retención en la fuente sobre sus ingresos futuros, sin considerar las retenciones en la fuente previas que se le han practicado al empleado. Sin embargo, dado que este planteamiento conlleva una forma menos precisa de aplicar las retenciones, el monto deducido para cada empleado en el curso de un año fiscal representa solamente un valor aproximado de sus obligaciones tributarias totales. En estas circunstancias, se suele requerir a los empleados que presenten declaraciones individuales para comprobar si se ha pagado la cantidad correcta de impuestos vía las retenciones en la fuente (y para que el empleado obtenga una devolución en caso de que dicha cantidad fuera superior a la debida), teniendo en cuenta todos los ingresos percibidos y beneficios fiscales (p. ej., deducciones y créditos fiscales).

La retención en la fuente “final” del IRPF sobre los ingresos mensuales por concepto de empleo, actualmente aplicada en Costa Rica, dificulta el apoyo fiscal específico proporcionado a través del sistema del IRPF. Costa Rica aplica dos créditos fiscales limitados: uno mensual por cada hijo dependiente (CRC 1 490) y otro mensual por el cónyuge en caso de empleados casados (CRC 2 230); ambos créditos tienen un efecto menor en la carga tributaria global sobre los ingresos salariales. El hecho de que estas retenciones sean realizadas por el empleador mes a mes y de que al final deban pagarse unos impuestos finales, calculados con independencia de los ingresos obtenidos en el resto del año, complica el objetivo de prestar apoyo individual a las familias a través del sistema del IRPF.

Los impuestos sobre las rentas de trabajo introducen distorsiones entre empleados y trabajadores autónomos y profesionales

A diferencia de la práctica común en los Estados miembros de la OCDE, el sistema del IRPF en Costa Rica grava la renta del empleo y los ingresos por actividades empresariales ejercidas de manera personal de forma separada. Los ingresos por actividades empresariales ejercidas de manera independiente deben ser declarados por los contribuyentes según una base anual. Por su parte, el IRPF sobre los ingresos laborales de los asalariados es retenido por el empleador cada mes. Las tarifas del IRPF por ingresos laborales oscilan entre el 0% para ingresos mensuales de hasta CRC 793 000 (EUR 1 320) y el 10% y el 15% para los superiores a CRC 1 190 000 (EUR 1 980); en cambio, los ingresos por actividades empresariales ejercidas de manera independiente tributa en un esquema de cinco tramos con tarifas de impuestos comprendidas entre el 0% y el 25% (véase la tabla 3.2).

Tabla 3.2. Tarifas de IRPF: ingresos laborales (panel A) e ingresos por actividades empresariales independientes (panel B)

A. Ingresos laborales <i>Esquema del IRPF mensual</i>		B. Ingresos por actividades empresariales independientes <i>Esquema del IRPF anual</i>	
Hasta CRC 792 000	Exento	Hasta CRC 3 517 000	Exento
CRC 792 001–1 188 000	10%	CRC 3 517 001–5 251 000	10%
Más de CRC 1 188 000	15%	CRC 5 251 001–8 760 000	15%
		CRC 8 760 001–17 556 000	20%
		Más de CRC 17 556 000	25%

Fuente: Base de datos del BID.

Las CSS recaudadas sobre los ingresos laborales son sustancialmente más altas que las pagadas por los trabajadores autónomos. Como se ha indicado, los empleados pagan CSS sobre los ingresos laborales a una tarifa plana del 9.34% en 2015, y los

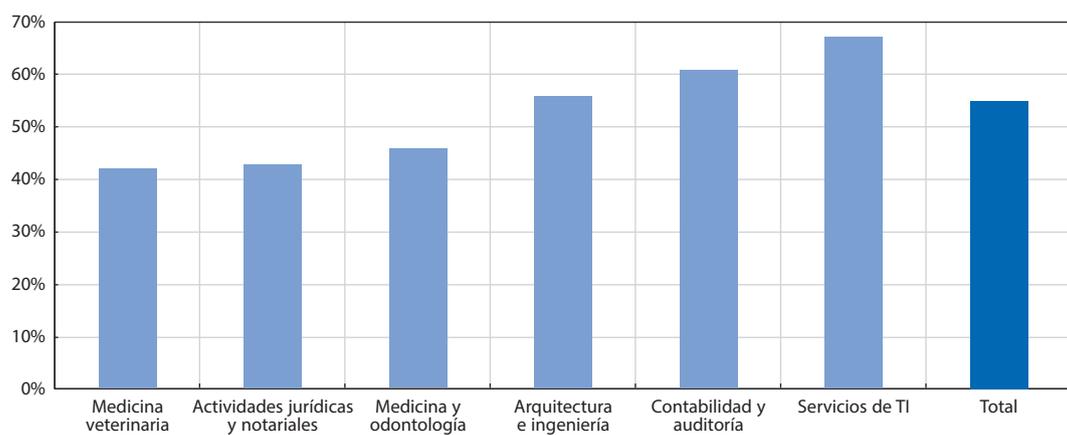
empleadores a una tarifa del 26.33%. En cambio, los trabajadores autónomos pagan CSS sobre sus ingresos por actividades empresariales a tarifas que aumentan con los ingresos y oscilan entre el 8.25% y el 19.59%. No obstante, la tarifa total de las contribuciones es la misma para todos los trabajadores autónomos sin importar su ingreso, a diferencia de cualquier otro país de la OCDE, el Gobierno central paga por la salud, maternidad y pensión básica de los trabajadores autónomos (la contribución del Gobierno central decrece con los ingresos). Otra diferencia importante en el trato fiscal de empleados y trabajadores autónomos es que, a diferencia de los empleados, que deben pagar una CSS mínima aunque sus ingresos se sitúen por debajo de cierto umbral, los trabajadores autónomos o independientes que perciban ingresos por debajo de esa base de contribución están exentos del pago de dichas contribuciones.

Las diferencias en el trato fiscal entre empleados y trabajadores autónomos suponen un importante incentivo para que se prefiera el trabajo autónomo y crea oportunidades para la elusión de impuestos. La carga muy inferior de las CSS que satisfacen los trabajadores autónomos, unida a la ausencia de un umbral mínimo de estas CSS, incentiva a los asalariados a ser trabajadores autónomos o independientes. Además, para reducir su carga tributaria global sobre los ingresos percibidos por el trabajo, los trabajadores del sector formal pueden verse inducidos a comprometerse en un trabajo parcial para ocupar el resto del tiempo como trabajadores autónomos. Así podrían beneficiarse de la exención de impuestos bajo los dos sistemas de tramos (es decir, el aplicable a los asalariados por un lado y el aplicable a los trabajadores autónomos por el otro), y repartir su tributación en dos fuentes gravables, lo que supone que podrán tributar menos a la tarifa máxima del IRPF. Este trato fiscal va en contra del principio de equidad horizontal, ya que contribuyentes que perciben ingresos similares de procedencias distintas están gravados de manera diferente. Además, viola la equidad vertical, pues las personas que tienen ingresos más elevados no necesariamente pagan más impuestos. Las menores retenciones en la fuente y las CSS reducidas de los trabajadores autónomos incentivan también a los empleadores a contratar “trabajadores dependientes” en forma de autónomos. Para abordar este problema sería preciso equilibrar las CSS satisfechas por los trabajadores autónomos y por los asalariados.

Costa Rica sufre también una importante elusión de impuestos en el ámbito de las profesiones liberales

La elusión de impuestos es generalizada entre las profesiones liberales. Los ingresos percibidos por profesionales como abogados, arquitectos, médicos, odontólogos y contadores, adscritos al régimen de servicios profesionales independientes, tributan de igual modo que los ingresos por actividades empresariales ejercidas de manera personal. Para aquellos profesionales que no llevan registros contables o no emiten facturas, los impuestos se establecen según una renta presuntiva. La presunción se sitúa entre 250 y 335 veces un salario base, según cada profesión. No obstante, la elusión de impuestos en estos sectores es un problema crítico. Según un informe publicado en 2015, en torno al 55% de las personas físicas y jurídicas que prestan servicios en actividades rentables profesionales, declararon cero impuestos sobre la renta (véase la figura 3.9). En promedio, esta proporción se mantuvo constante durante el período 2011-2015, con un promedio del 56% (informe de la Contraloría General de la República). El número de profesionales que declararon un impuesto sobre la renta igual a 0 es especialmente alto entre los que prestan servicios de contabilidad y auditoría, y entre los profesionales de las tecnologías de la información (IT) (véase la figura 3.9). El informe destacaba también que 53 005 contribuyentes (86% del total) sumaban en torno al 48% de los activos y el 30% de los ingresos brutos del grupo; sin embargo, totalizaban solo el 9% de los impuestos pagados (véase la tabla 3.3).

Figura 3.9. Proporción de contribuyentes que declararon un IRPF igual a 0 en diferentes profesiones liberales en 2015

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933545576>

Fuente: CGR (2016).

Tabla 3.3. IRPF declarado por los profesionales liberales en 2015

IRPF declarado (en CRC)	Número de contribuyentes	Porcentaje de contribuyentes	Porcentaje de impuestos pagados	Porcentaje de ingresos brutos	Porcentaje de activos
Igual a 0	33 527	54.8%	0%	9.6%	21.9%
[1-500 001]	19 478	31.8%	9.1%	20.2%	26.5%
[500 001-1 000 001]	3 042	5%	7.1%	7.9%	7%
[1 000 001-1 500 001]	1 430	2.3%	5.8%	5.2%	5%
[1 500 001-2 000 001]	850	1.4%	4.8%	4.3%	3.5%
[2 000 001-2 500 001]	599	1%	4.4%	3.5%	2.7%
[2 500 001-3 000 001]	323	0.5%	2.9%	2.3%	1.8%
[3 000 001-10 000 001]	1 489	2.4%	25.9%	17.1%	13.2%
Más de 10 000 001	471	0.8%	39.8%	29.8%	18.4%
Total	61 209	100%	100%	100%	100%

Fuente: CGR (2016).

Para los profesionales liberales es fácil declarar menos ingresos o sobrevalorar los gastos deducibles. Muchos profesionales no reciben pagos por sus servicios con tarjetas de débito o crédito ni emiten facturas por los cobros en efectivo, lo que les permite declarar menos ingresos de los realmente percibidos. Para los profesionales liberales es fácil también sobrevalorar sus gastos deducibles o reclamar gastos a los que no tienen derecho (p. ej., inclusión de gastos personales o de sus parejas como vehículos de lujo, propiedades caras, construcción y/o pago de intereses de viviendas, adquisición de terrenos, pagos escolares para los hijos).

La generalizada evasión de impuestos entre los profesionales liberales debilita la integridad del sistema tributario. La evasión de impuestos por parte de los profesionales liberales erosiona significativamente la recaudación fiscal. Además, socava la integridad y la justicia del sistema tributario y, en última instancia, afecta negativamente a la moral tributaria. Además, es probable que esta modalidad de evasión de impuestos reduzca la progresividad del sistema tributario en su conjunto, dado que los profesionales tienden a tener ingresos elevados.

Más esfuerzos son necesarios para reducir la elusión de impuestos entre los profesionales liberales. Si se establecen reglas que exijan que todos los profesionales lleven registros contables y emitan facturas, se mejorará el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Además, es aconsejable acelerar la implantación de la facturación electrónica obligatoria para abordar el problema de reportar menores ingresos que los efectivamente percibidos por quienes ejercen profesiones liberales. Este proceso se ha retrasado varias veces; en la actualidad, el Gobierno está desarrollando un sistema para utilizar facturas digitales y está previsto que empiece a utilizarse en junio de 2017. También debe considerarse la aplicación de una definición más estricta de qué se consideran gastos deducibles. Por ejemplo, podrían desestimarse las deducciones de los ingresos gravables, de gastos abonados en efectivo por debajo de un umbral mínimo bajo. La administración tributaria debería tener también más autoridad para controlar los gastos deducibles. En teoría, aunque la administración tributaria puede desconocer la deducción de pagos que se consideren excesivos, el Tribunal Fiscal Administrativo, en su Sentencia 122-07, determinó que la administración tributaria no puede desestimar unos gastos únicamente por la aplicación del principio de realidad económica y que debe tenerse en cuenta toda la documentación (por lo general, facturas y anotaciones contables) proporcionada por el contribuyente como prueba. Finalmente, se necesitan más auditorías dirigidas en las profesiones con mayor riesgo de elusión y evasión de impuestos entre los profesionales.

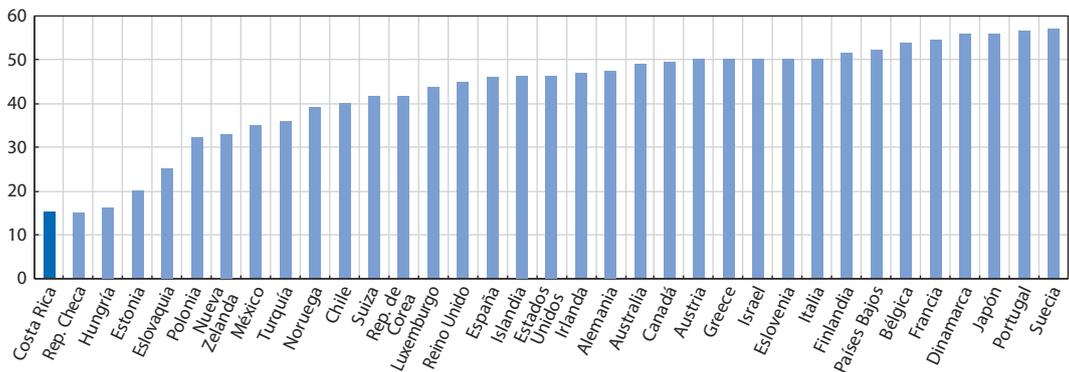
La reforma del IVA planteada podría reforzar indirectamente el cumplimiento del pago del IRPF entre los profesionales liberales. En la reforma se contempla aplicar el IVA de forma extensa a los servicios (con escasas excepciones entre las ya existentes). Así, las empresas no tendrán que estar inscritas para poder deducirse el IVA de los insumos en sus transacciones con otras compañías (B2B – *business to business*). Costa Rica también puede valorar la aplicación de un crédito sobre el IRPF por el pago del IVA en determinados servicios.

El IRPF no contribuye a la redistribución de la renta

La tarifa máxima del IRPF para los empleados de Costa Rica es baja en comparación con la de los Estados miembros de la OCDE y los otros países de la región de ALC. La tarifa máxima actual del IRPF del 15% sobre ingresos gravables superiores a CRC 1 181 000 es muy inferior al promedio de este impuesto en los Estados miembros de la OCDE, que alcanzó el 43.6% en 2015 (véase la figura 3.10). El único país de la OCDE con una tarifa máxima similar en el IRPF es la República Checa; este caso es poco frecuente, ya que el Estado checo tiene una tasa fija de IRPF y la base gravable está formada por los costos del trabajo y no por los ingresos brutos (lo que significa que las CSS del empleado y del empleador son gravables). La tarifa máxima en Costa Rica IRPF es igualmente reducida si se compara con la de los países de la región de ALC (véase la figura 3.11). Este valor relativamente bajo podría explicarse en parte, por el hecho de que empieza a gravar niveles relativamente bajos de ingresos (véase la figura 3.12).

La propuesta de reforma fiscal de 2017 incluye un aumento de la tarifa máxima del IRPF, con inclusión de dos tramos y tarifas adicionales. Los ingresos laborales estarían sujetos a dos tramos más: para ingresos superiores a CRC 2 225 000 y a CRC 4 450 000, que tributarían, respectivamente, al 20% y al 25%. De este modo se potenciaría la progresividad del IRPF y, aproximaría las tarifas máximas del IRPF de Costa Rica a aquellas de la OCDE y de otros países de la región de ALC. Además, esta medida estaría en la línea de las tendencias recientes de aumento de las tarifas máximas del IRPF dentro de la OCDE (OCDE, 2016).

Figura 3.10. Tarifa máxima legal del IRPF en Costa Rica y los Estados miembros de la OCDE en 2015

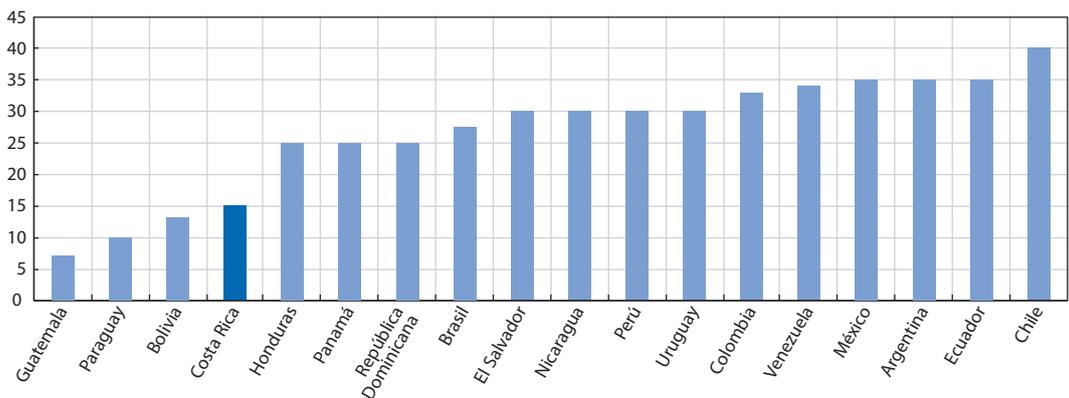


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933545595>

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

Fuente: Base de datos fiscal de la OCDE.

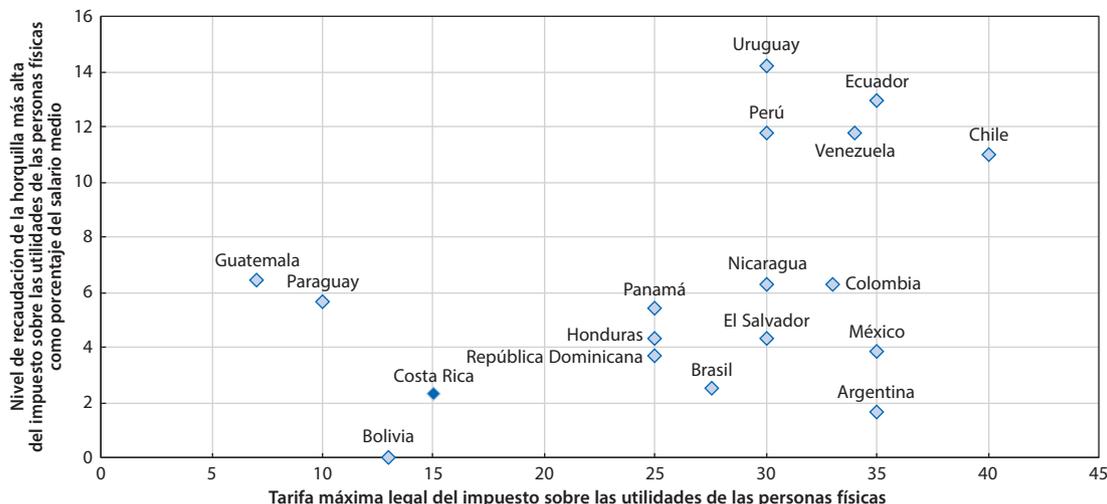
Figura 3.11. Tarifa máxima legal del IRPF en los países de la región de ALC en 2016



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933545614>

Fuente: Base de datos del BID.

Figura 3.12. Tarifas máximas legales del IRPF y niveles de ingresos gravados en los países de la región de ALC



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933545633>

Fuente: Basado en Barreix, A., J. C. Benitez y M. Pecho (Pendiente de publicación). “Revisiting Personal Income Tax”, *OECD Development Centre Working Papers*, OECD Publishing, Paris.

Las tarifas efectivas de tributación del IRPF demuestran que este impuesto es progresivo en Costa Rica, aunque las cargas fiscales del IRPF son muy bajas, incluso para personas con ingresos elevados. La tabla 3.4 ilustra la proporción de los ingresos brutos que ha sido pagada en la práctica como IRPF en los diferentes deciles de ingresos. En Costa Rica, los pagos del IRPF aumentan con los ingresos, lo que significa que este impuesto es progresivo. Sin embargo, las tarifas medias de dicho impuesto son muy reducidas, incluso para los contribuyentes situados en el segmento superior de la distribución de deciles por ingresos. De hecho, la tarifa media para los deciles superiores se sitúa aproximadamente en el 4.5%, muy por debajo del valor legal del 15%. Esta tarifa es baja también en comparación con las tasas efectivas del IRPF de los deciles de ingresos más altos en otros países de la región de ALC. La introducción de tramos y tarifas adicionales contribuiría a mejorar la progresividad y elevaría la carga tributaria sobre los individuos con ingresos elevados; no obstante, estas medidas deberían ir acompañadas de otras que amplíen la base gravable del IRPF y de medidas de fiscalización más estrictas.

A pesar de tratarse de un impuesto progresivo, los muy limitados ingresos que se obtienen del IRPF restringen su efecto en la redistribución de los ingresos. En los Estados miembros de la OCDE, aun cuando las transferencias suelen desempeñar un papel mucho más significativo en la reducción de las brechas fiscales, los impuestos, en general, y el IRPF, en particular, tienen un efecto importante en la redistribución de los ingresos. Como promedio, tres cuartas partes de la reducción de la desigualdad entre los ingresos de mercado y disponibles se debe a transferencias, mientras que los impuestos justifican el cuarto restante de la redistribución (véase la figura 3.13). Sin embargo, en Costa Rica el IRPF no contribuye a reducir la desigualdad entre los ingresos. Aun cuando este impuesto está diseñado como progresivo, en la práctica eleva muy poco los ingresos con influencia en la distribución de los ingresos. La limitada recaudación que se obtiene es uno de los factores que explican la diferencia tan pequeña entre los coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias en Costa Rica, en comparación con otros países (véase la figura 3.13).

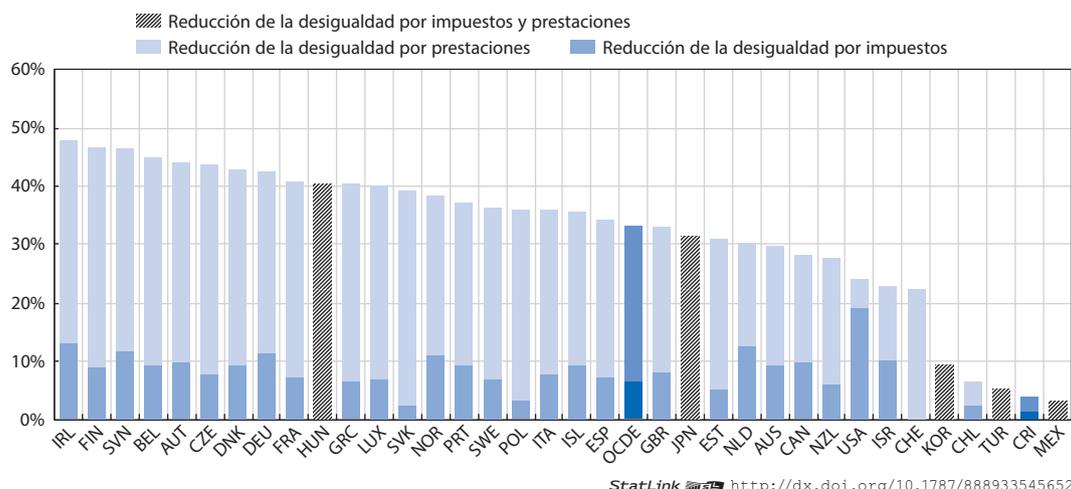
Tabla 3.4. IRPF: tarifas promedio observadas por decil de ingresos

Deciles	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Media
Argentina	2.6	3.1	3.9	6	7.7	8.6	10.1	11.9	14.3	20.5	8.9
Bolivia	0	0	0.6	2.6	4.1	5.4	6.7	7.7	8.8	11.3	4.7
Chile	0	0	0	0	0	0.1	0.1	0.3	0.8	10.4	1.2
Costa Rica	0	0	0.1	0.1	0.1	0.3	0.4	1.2	1.9	4.5	0.9
Honduras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.8	0.6
Ecuador	0	0	0	0	0	0	0	0.3	0.9	2.6	0.4
México	-0.2	0	0.3	0.9	1.1	1.6	2.8	3.3	5.8	6.8	2.2
Paraguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.03	0
Perú	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	0.7	2.8	13.2	1.9
Rep. Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9	12.6	1.4
Uruguay	0	0	0	0	0	0.1	1.5	4.5	8.3	14	2.8
Media	0.2	0.3	0.5	0.9	1.2	1.5	2	2.7	4	9.2	2.3

Nota: Las tarifas proceden del ratio entre el impuesto o beneficio resultante, en el caso de las devoluciones, en el año fiscal y los ingresos brutos de cada decil de renta según la recaudación recibida por las administraciones tributarias. Estas tarifas indican la proporción que se ha abonado efectivamente de los ingresos brutos como impuesto sobre las rentas percibidas por el trabajo de las personas físicas.

Fuente: Barreix, A., J. C. Benitez y M. Pecho (Pendiente de publicación), “Revisiting Personal Income Tax”, *OECD Development Centre Working Papers*, OECD Publishing, Paris.

Figura 3.13. Reducción de la desigualdad de los ingresos debido a impuestos directos y prestaciones en efectivo en 2013



Nota: Los datos se refieren a 2009 para Japón, 2011 para Canadá, 2013 para Chile y 2015 para Costa Rica. Los datos de la OCDE se refieren al promedio simple (no ponderado) de sus Estados miembros.

Fuente: OCDE (Pendiente de publicación), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, basado en OECD Income Distribution Database, <http://oe.cd/idd>.

La falta de integración entre los sistemas del IRPF y de las CSS limita la eficacia y el potencial redistributivo de los impuestos laborales

En Costa Rica, el sistema del IRPF y el de las CSS no están integrados. El sistema del Seguro Social costarricense es gestionado por varias instituciones, que son la CCSS, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). La CCSS es, con diferencia, la más grande de ellas y constituye un mecanismo de distribución independiente que debe mantener su propio presupuesto equilibrado. Este objetivo resulta especialmente difícil de alcanzar, dado que algunas disposiciones relacionadas con la prestación de servicios de bienestar social, como la salud, son “universales”; es decir, de ellos se benefician unidades familiares que no contribuyen al seguro social. Así sucede, por ejemplo, con los trabajadores del sector informal de la economía. Para evitar la pobreza extrema, los trabajadores de la economía informal también tienen derecho a una pensión mínima, si bien es muy reducida. Además, la CCSS puede elevar las tasas de CSS sin la aprobación del Congreso, lo cual crea incertidumbre en trabajadores y empleadores.

La falta de integración de los sistemas del IRPF y de las CSS es uno de los problemas clave a los que Costa Rica hace frente en el ámbito del mercado de trabajo. Como esta entidad tiene que financiarse por sus propios medios, los fondos del Seguro Social que incluyen la CCSS terminan por aplicar tarifas muy elevadas, sin tener en cuenta su efecto económico sobre los incentivos del trabajo y en el costo de empleo. De ello se derivan también importantes factores que hacen que los trabajadores y sus empleadores no abandonen la economía informal.

Además de financiar los programas de seguridad social, las CSS de Costa Rica se utilizan para otros programas. Esta situación eleva todavía más la cuña fiscal sobre los salarios, lo que a su vez disuade de la creación y la formalización del empleo y reduce la progresividad del sistema tributario (véase anteriormente). El Gobierno no debería

utilizar las CSS para financiar bancos públicos y programas contra la pobreza, sino que, para estos fines, tendría que recurrir a impuestos más progresivos, como el que se aplica sobre las utilidades de las personas físicas. No obstante, este cambio en las fuentes de financiamiento exigiría una mayor integración de las diferentes instituciones del sistema del Seguro Social, así como entre este sistema y el del IRPF.

Es posible mejorar la integración entre los sistemas del IRPF y el de las CSS de diferentes maneras. Las experiencias de los distintos países sobre esta cuestión son variadas. De los 32 Estados miembros de la OCDE con regímenes de CSS, 13 han integrado su recaudación con las operaciones de la administración tributaria, mientras que los demás las administran mediante entidades independientes del Seguro Social (aunque para el futuro se ha considerado promover la integración, o se han realizado estudios al respecto, en la República Checa, Grecia, Portugal y Eslovaquia). En aquellos países en los que existen entidades separadas para la recaudación tributaria y del seguro social, la superposición de las responsabilidades recaudatorias de los diversos entes y su base de clientes ofrece oportunidades para la cooperación y la ayuda mutua. Así sucede, por ejemplo, en lo que respecta al empleo de programas comunes de auditoría, intercambio de información entre los organismos, ayuda en la recaudación de CSS no pagadas y colaboración para simplificar los procedimientos de intercambio de información (OCDE, 2015). En general, este hecho subraya la importancia de digitalizar e intercambiar información. En este sentido, Costa Rica debe avanzar para adoptar un sistema en el que sea posible vincular la información tributaria con la del seguro social.

De este análisis se deducen las siguientes recomendaciones sobre política fiscal:

Recomendaciones

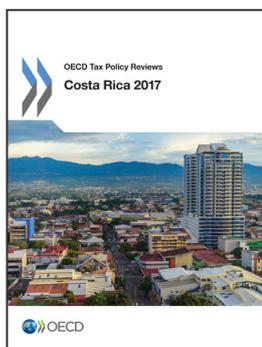
- Rebajar el umbral del IRPF por debajo del cual no debe tributarse.
- Hacer deducibles las CSS de los empleados dentro del marco del IRPF.
- Recaudar todas las CSS como parte de los ingresos reales.
- Considerar disminuir la carga tributaria que recae sobre los trabajadores de bajos ingresos mediante la reducción de las CSS o la introducción de un crédito fiscal por ingresos salariales.
- Valorar el financiamiento de algunas prestaciones sociales, en concreto los programas no contributivos, los del FODESAF y el IMAS, a través del recaudo obtenido de los impuestos generales.
- Posiblemente, facilitar un mayor acceso a créditos fiscales a las familias con hijos para rebajar su carga tributaria.
- Equiparar la tarifa del IRPF sobre los salarios y sobre los ingresos empresariales por actividades ejercidas a nivel personal.
- Introducir tramos adicionales en el IRPF y, en concreto, con el tiempo, elevar la tarifa máxima de este impuesto.
- Pasar de una base de evaluación mensual a una anual para los IRPF, y permitir que los contribuyentes que perciben ingresos laborales presenten una declaración de impuestos al final del ejercicio.
- Incrementar los esfuerzos para abordar la evasión de impuestos por los profesionales liberales.
- Mejorar la integración de los sistemas del IRPF y de las CSS, mediante el fomento del intercambio de información.

Nota

1. La tabla 3.1 en la base de datos de impuestos de la OCDE ofrece más información sobre la deducibilidad de las contribuciones al seguro social de los empleados de la base gravables del IRPF: ver www.oecd.org/ctp/tax-policy/Table%20III.1-Mar-2015.xlsx.

Bibliografía

- Andrews, D., A. Caldera Sánchez y Å. Johansson (2011), “Towards a Better Understanding of the Informal Economy”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 873, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgblmf88x28-en>.
- Barreix A., J.C. Benitez y M. Pecho (2017), “Revisiting personal income tax”, *OECD Development Centre Working Papers*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/16d42b4a-en>.
- Brys, B., S. Perret, A. Thomas y P. O’Reilly (2016), “Tax design for inclusive economic growth”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 26, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>.
- CGR (2016), *Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre el Impuesto a las utilidades de las Personas Físicas y Jurídicas, con Actividad Económica Lucrativa, que Prestan Servicios Profesionales*, INFORME No. DFOE-SAF-IF-14-2016.
- FMI (2015), “Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance”, *Policy Papers*, IMF Staff Report, Fondo Monetario Internacional.
- Lehmann, H. y A. Muravyev (2012), “Labour market institutions and informality in transition and Latin American countries”, *IZA Discussion Papers*, No. 7035, Bonn.
- OCDE/BID/CIAT (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>.
- OCDE (Pendiente de publicación), “OECD Reviews of labour market and social policies: Costa Rica”, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2016), *Taxing Wages 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2016-en.
- OCDE (2015), *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2015-en.
- Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason y J. Saavedra (2007), “Informality: exit and exclusion”, *The World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Grupo del Banco Mundial, Washington DC.
- Torres, C., K. Mellbye y B. Brys (2012), “Trends in personal income tax and employee social security contribution schedules”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 12, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k95qw9633vf-en>.



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), “Fortalecimiento del papel del impuesto sobre la renta de las personas físicas en Costa Rica”, in *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264278608-5-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.