

Resumen ejecutivo

Costa Rica se enfrenta a importantes retos en el ámbito de su política fiscal

Los ingresos fiscales de Costa Rica son cercanos al promedio de los ingresos fiscales en países de América Latina y el Caribe (ALC) aunque, a pesar de los recientes esfuerzos realizados en el país para reducir el gasto, éstos son insuficientes para financiar los gastos actualmente necesarios en el país. Los mayores ingresos fiscales deberían derivarse, principalmente de la ampliación de las bases gravables, así como de los esfuerzos adicionales para hacer frente a la elusión y la evasión fiscal y a atraer a más contribuyentes a la economía formal.

Además de aumentar los ingresos fiscales para equilibrar su presupuesto, Costa Rica necesitaría corregir las distorsiones de su actual combinación de impuestos y mejorar la función redistributiva de su sistema fiscal. En particular, una vez conseguido el equilibrio presupuestario, el país debería tender a reducir gradualmente la imposición sobre las contribuciones al sistema de seguridad social (CSS), que gravan notablemente al sector del empleo formal, compensando esa reducción por medio de impuestos menos distorsionantes, como el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y los impuestos relacionados con el medio ambiente. Además, el papel del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) debería potenciarse, ya que en la actualidad aporta escasos ingresos y no contribuye a reducir las desigualdades.

La excesiva destinación específica que se le ha dado a los ingresos fiscales, que limita de manera sustancial las decisiones gubernamentales sobre financiación pública, debería reformarse si se desea que a largo plazo, Costa Rica se ubique en el camino que lleva a la sostenibilidad fiscal.

Reforma del sistema de tributación de las empresas

Costa Rica impone una tarifa relativamente alta de impuesto sobre la renta de las empresas (IS) sobre una estrecha base gravable. Las empresas se ven incentivadas por motivos fiscales a financiar las inversiones con deuda, más que con capital. Los ingresos pasivos de fuente extranjera no son gravados, hecho que no es habitual. Las empresas afrontan tarifas efectivas de tributación (TET) relativamente altas, lo que desalienta la inversión extranjera directa (IED). El país ofrece una amplia gama de incentivos fiscales a las empresas, como aquellos disponibles a las compañías de las zonas de libre comercio (ZLC). El régimen fiscal de las ZLC reduce significativamente la carga impositiva para la inversión procedente de países con un sistema fiscal territorial, pero no para los que tienen un sistema fiscal de renta mundial. Para estas inversiones, el régimen de ZLC implica una transferencia de los ingresos fiscales de Costa Rica al país inversionista. Costa Rica debería efectuar regularmente un análisis de costo y beneficio de sus diferentes incentivos fiscales disponibles para las empresas, incluyendo el régimen de ZLC, a fin de valorar sus

beneficios netos en términos de inversión adicional, empleo y productividad, y debería valorar el modo en el que es posible mejorar el diseño de tales incentivos fiscales.

Fortalecimiento del papel del impuesto sobre la renta de las personas físicas

Las CSS gravan de manera sustancial el empleo en el sector formal, mientras que son pocos los individuos que están sujetos al IRPF. La falta de integración entre las administraciones de este último y de las CSS es uno de los principales retos que afronta el mercado laboral costarricense. Dado que los fondos del sistema de seguridad social generalmente deben financiar su propio gasto, ello da lugar a que las tarifas de las CSS sean elevadas. Esto resulta en cargas impositivas promedio altas sobre los ingresos y costos laborales, lo que reduce los incentivos al trabajo en el sector formal y la demanda de mano de obra del sector formal por parte de los empleadores. Los limitados ingresos procedentes del IRPF suponen, asimismo, que las cargas fiscales sobre el trabajo no juegan un papel significativo en la redistribución de los ingresos. La obtención de mayores ingresos a través del IRPF, mediante la reducción del umbral por encima del cual debería pagarse dicho impuesto, e introduciendo nuevos tramos fiscales, así como elevando gradualmente la tarifa máxima, puede contribuir a reducir la desigualdad de los ingresos. Costa Rica debería plantearse como objetivo una mayor integración de los sistemas tributario y de seguridad social, incluyendo mejores prácticas de intercambio de información entre las administraciones tributaria y de CSS, y la armonización del tratamiento fiscal de los diferentes tipos de ingresos de las personas físicas, a fin de limitar las distorsiones y las probabilidades de elusión fiscal.

Implementación de un sistema moderno de IVA

Costa Rica no cuenta con un sistema de IVA moderno. El actual impuesto general sobre las ventas exonera a los servicios, salvo los expresamente gravados de acuerdo con el ordenamiento legal. Además de disminuir la neutralidad de los impuestos, esta estrecha base gravable genera una significativa pérdida de potenciales ingresos. El sistema de impuestos sobre las ventas vigente en Costa Rica resulta asimismo un tanto regresivo, debido a la existencia de exenciones que benefician principalmente a las unidades familiares de mayor poder adquisitivo. En el país, debería definirse como prioridad la introducción de un sistema de IVA, bien diseñado y de base gravable amplia, que cubra tanto los bienes como los servicios, pueda generar ingresos adicionales y elimine las distorsiones existentes. Reformas adicionales relacionadas con el modo de ofrecer créditos para el IVA y con la tributación de los servicios transfronterizos serán necesarias para mejorar la neutralidad tributaria.

Utilización de la política fiscal para abordar determinados retos ambientales

Hay margen para mejorar la eficacia ambiental de la política fiscal, con el consiguiente aumento de los ingresos. En concreto, el impuesto sobre el consumo de carburantes podría extenderse a todos los combustibles fósiles y las tarifas podrían alinearse mejor con los costos externos de dichos combustibles. Dado que las exenciones fiscales en la venta e importación de combustibles se traducen *de facto* en un trato preferente a dichos combustibles, dichas exenciones deberían reconsiderarse. También el diseño del impuesto sobre los vehículos puede ser modificado para adecuarlo a los objetivos de las políticas de medio ambiente, como la lucha contra la contaminación atmosférica y las congestiones de tráfico. Con el propósito de igualar las condiciones, debería armonizarse el trato fiscal de los productores públicos y

privados de electricidad. Es igualmente conveniente evaluar la rentabilidad económica y los beneficios obtenidos en la práctica del Programa de Pagos por Servicios Ambientales.

Recomendaciones clave

- Elevar los ingresos fiscales para equilibrar el presupuesto.
- Alejarse de la excesiva destinación específica de los ingresos fiscales.
- Reequilibrar gradualmente la combinación de impuestos, alejándose de las CSS hacia el IVA, los impuestos sobre la renta y los relacionados con el medio ambiente, en la medida en que el presupuesto se vaya balanceando.
- Convertir el impuesto general sobre las ventas en un IVA moderno con una base amplia que grave los servicios.
- Elevar la tarifa impositiva estándar de IVA para propiciar el equilibrio del presupuesto.
- Reforzar el papel de los sistemas tributarios y de transferencia reduciendo la desigualdad y ampliando la base gravable del IRPF y elevando la tarifa máxima de este impuesto.
- Fomentar la integración de los sistemas de impuestos sobre la renta y CSS a través de una mejora en el intercambio de información entre los organismos gubernamentales responsables de la administración de dichos sistemas.
- Reducir las exenciones fiscales relacionadas con el medio ambiente y alinear las tarifas impositivas con los costos externos.
- Ampliar la base de empresas que contribuyen al impuesto sobre la renta con medidas como gravar los ingresos pasivos de fuentes extranjeras, introducir una regla de limitación de intereses con base en los beneficios y evaluar la gran variedad de incentivos fiscales para las empresas. Con el tiempo se debería reducir gradualmente la tarifa del IS.
- Hacerle cara a la elusión y la evasión fiscal mediante el reforzamiento de la administración tributaria, la armonización del tratamiento fiscal de los diferentes tipos de ingresos y el fortalecimiento de las norma tributarias internacionales.



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), "Resumen ejecutivo", in *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264278608-2-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.