



Metodología de cálculo para la estimación de los rendimientos de la reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta N°7092.

Dirección General de Hacienda
División de Política Fiscal
Junio, 2023

Este trabajo fue realizado por la División de Política Fiscal y la División de Incentivos Fiscales, ambas de la Dirección General de Hacienda, supervisado por la Directora de la División, el Subdirector General de Hacienda y el Director General de Hacienda. Consultas adicionales respecto a este estudio debe ser remitido al correo politicafiscal@hacienda.go.cr

CONTENIDO

Introducción	1
Antecedentes	1
Objetivo	2
Metodología de cálculo para la estimación de los rendimientos, de la reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta N°7092	2

Introducción

El Estado Costarricense debe garantizar un sistema tributario sano, fortalecido y acorde con la realidad económica del país, mediante una recaudación efectiva y una carga impositiva que sea justa y equitativa entre todos los miembros de la población.

Es por eso, que al analizar cómo está constituido actualmente el Impuesto Sobre la Renta, que grava las utilidades de diferentes actividades económicas lucrativas, es que se detecta la imposibilidad de determinar realmente cual es el incremento total del patrimonio de un contribuyente.

Por consiguiente, lo que busca la reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta N°7092, es sustituir el modelo de “renta cedular” por un modelo de “renta global”, dado que este estaría más acorde a las necesidades de recaudación y a las tendencias actuales en materia de desarrollo económico, al mismo tiempo, atiende las recomendaciones realizadas por organismos internacionales y a las buenas prácticas mundiales en materia impositiva.

Ahora bien, dicho cambio también obedece, al análisis de rendimientos en los ingresos por el impuesto de renta, basados en nuevas tasas impositivas, acordes al nuevo modelo que se propondrá, mismos que serán explicados más adelante en el presente informe.

Antecedentes

La actual Ley del Impuesto sobre la Renta, esta basada en un modelo que grava el producto, dicho de otro modo, grava la utilidad generada de una actividad económica determinada, del trabajo personal dependiente, incluso la inversión de capital de forma individual, situación que impide gravar el incremento patrimonial real de las personas, afectando la naturaleza progresiva del impuesto.

Es por esta situación, que en los últimos años el Estado Costarricense ha propuesto distintos proyectos de reforma a la ley actual, 7.092 denominada “Ley Impuesto sobre la Renta” publicada en 1988, de dichos proyectos podemos destacar que, aunque diferentes, todos coincidieron en la necesidad de transicionar a un modelo de “renta global”. Siendo que, fue hasta el 2018 mediante la Ley 9.635 denominada “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, que se logra una reforma parcial a la Ley del Impuesto sobre la Renta, obteniendo como resultado, un cambio necesario, pero que no contemplaba una reforma sustancial en la la naturaleza del impuesto, dado que no afecta de manera importante su alcance, ni su impacto fiscal, ni le permite consolidarse como un tributo progresivo.

Es entonces, que para atender la necesidad imperante del Estado por promover una recaudación efectiva y justa, que se diseña un proyecto de reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyo interés es dotar al país de un modelo impositivo moderno, acorde a

las necesidades de recaudación, sin que esto vaya en perjuicio de la población obligada al impuesto y con el fin último, de velar por una contribución justa, para garantizar la atención de las necesidades de la población y el bienestar social.

Objetivo

Objetivo general: Detallar las estimaciones y la metodología de cálculo de los rendimientos, de la reforma a la “Ley de Impuesto sobre la Renta N°7092”.

Metodología de cálculo para la estimación de los rendimientos, de la reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta N°7092

De un modelo de impuesto sobre la renta cedular a un modelo de renta global.

El enfoque vigente para el cobro del impuesto sobre la renta (ISR) es un esquema cedular, en donde se establecen distintos tratamientos según el tipo de ingreso de los contribuyentes. Por ejemplo, las rentas del trabajo en relación de dependencia (asalariados) tributan de forma distinta, a las rentas percibidas por el trabajo personal independiente (personas físicas con actividad lucrativa) y a su vez, las rentas del capital inmobiliario (alquileres) tienen un tratamiento diferenciado.

La propuesta en estudio implica dividir las rentas en solo dos grandes grupos. El primero busca integrar las rentas de las personas físicas con actividad lucrativa junto a las rentas como persona física en relación de dependencia y los ingresos obtenidos por esa persona por alquileres, otorgándoles un mismo tratamiento, de tipo global, sumando los ingresos, aplicando las deducciones y llegando a una base imponible a la que se le aplica una tarifa progresiva. El segundo grupo corresponde a las rentas del capital mobiliario, por ejemplo, intereses, dividendos y excedentes, estos serían gravados en la fuente con una tarifa única.

El modelo propuesto de renta global persigue la igualdad en el tratamiento de rentas activas, a las que se les aplica una misma escala progresiva y a la proporcionalidad en el tratamiento de las rentas de capital. Con esto, se impulsaría una mejora en la equidad horizontal (individuos con un mismo nivel de ingreso, pero en condiciones de dependencia laboral distinta, pagarían bajo las mismas condiciones) y equidad vertical (contribuyentes pagarán impuestos en relación a su capacidad económica real), lo que a su vez ayudaría a aumentar la progresividad respecto al actual modelo cedular.

El Ministerio de Hacienda juega un papel fundamental en la asignación eficiente de los recursos. Su responsabilidad no solo se limita a la forma en que se asigna el gasto público, sino también a la manera en que se determinan y cobran los impuestos. En este sentido, la equidad tributaria se convierte en un elemento crucial para lograr una asignación más

justa y eficiente de recursos, a fin de generar una distribución equitativa de la carga impositiva entre contribuyentes de acuerdo con su capacidad económica, es decir que aquellos que tienen mayores ingresos o riqueza deben contribuir en una proporción mayor que aquellos que los tienen en menor monto.

Propuesta metodológica para la estimación de escenarios

A continuación, se presenta la metodología utilizada por la Dirección General de Hacienda del Ministerio de Hacienda para la estimación de los rendimientos y los efectos distributivos de la eventual implementación de la propuesta del Nuevo Impuesto sobre la Renta, cabe indicar, que dicha metodología se sustenta en datos provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Ministerio de Hacienda (MH) y del Banco Central de Costa Rica (BCCR), con los cuales, se procede a construir un modelo que permita realizar estimaciones recaudatorias y de impacto distributivo, para la toma de decisiones en materia de política fiscal relacionadas a los impuestos directos.

Metodología

El primer paso, previo a realizar las estimaciones, es la clasificación de los ingresos registrados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del 2018 del INEC. Este paso tiene como objetivo identificar los ingresos gravables sujetos a impuestos directos, como lo son el salario, las actividades lucrativas e ingresos por alquileres. Esta clasificación es fundamental para tener una visión clara de los ingresos que deberían ser incluidos en el esquema que se propondrá como reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Una vez clasificados estos ingresos, se procede a la creación de casillas que contienen los rangos de ingresos y las tasas impositivas correspondientes. Estas casillas serán la referencia para determinar la deuda tributaria por tipo de ingreso. En ellas, se incluyen las tasas actuales y las propuestas, lo cual permite realizar comparaciones y evaluar posibles cambios en el sistema impositivo.

Para obtener el cálculo del ingreso mensual gravable por persona por hogar, se tienen en cuenta los ingresos provenientes del salario individual e ingresos por otras actividades lucrativas y por alquileres, excluyendo aquellos conceptos no sujetos a impuestos. Con esta información, se obtiene una medida precisa del ingreso gravable que servirá como base para el cálculo de impuestos.

Además de los ingresos salariales, se calcula el aporte a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) por cargas sociales. Esta estimación tiene en cuenta las contribuciones a realizarse por empleadores y empleados al sistema de seguridad social. El objetivo es determinar el monto destinado a la CCSS en función del salario percibido por individuo.

Además de los ingresos salariales, la ENIGH 2018 también registra ingresos por actividad lucrativa de los hogares. Por lo tanto, se realiza el cálculo del ingreso por actividad lucrativa anual por persona por hogar. Este cálculo tiene en cuenta los ingresos generados por actividades económicas adicionales al empleo formal. Al igual que con el salario, se calcula el aporte a la CCSS por cargas sociales al ingreso por actividad lucrativa anual. Esto implica determinar las contribuciones a la seguridad social que deben hacer tanto los empleadores como los empleados en relación con los ingresos provenientes de actividades lucrativas.

La ENIGH consulta sobre los ingresos por alquileres, los cuales, para efectos de simular la base imponible general, se agregan a los ingresos por salarios y por actividad lucrativa.

Una vez calculados los ingresos gravables por salario, actividad lucrativa y alquileres, se procede a determinar el monto a pagar del ISR bajo las condiciones actuales y propuestas. Posteriormente, se procede a calcular el ingreso bruto sin valor locativo¹ total anual. Esto implica sumar el ingreso salarial, por actividad lucrativa gravable y alquileres, así obteniendo una medida completa del ingreso que sería el componente principal de la base imponible general.

En el proceso de ajustes del modelo se consideran diversos elementos. En primer lugar, se tienen en cuenta los créditos aplicables a los hogares, los cuales representan deducciones o reducciones en los impuestos a pagar. Estos créditos se aplican según circunstancias específicas de cada individuo, lo que permite reflejar de manera más precisa la carga fiscal para cada hogar. Además, se realizan supuestos para las deducciones en los impuestos a pagar, los cuales se basan en consideraciones específicas y ayudan a ajustar los montos de impuestos en función de ciertos factores relevantes, como el cambio en las deducciones permitidas para las rentas de capital inmobiliario, las deducciones permitidas a los salarios y personas físicas con actividad lucrativa, así como la evolución de la formalidad producto del nuevo esquema de renta. De esta manera, se busca reflejar de forma más precisa la realidad fiscal de los hogares y garantizar que los cálculos sean lo más precisos posible.

También se consideran el tamaño del consumo y los ingresos a nivel nacional. Lo anterior responde a que la ENIGH 2018 no proporciona un factor de ajuste respecto a las cuentas nacionales del BCCR, de forma tal que los ingresos y gastos sean acordes con lo registrado por el BCCR en sus cuentas, por lo que se hace necesario realizar ajustes adicionales utilizando información del Cuadro de Oferta y Utilización (COU) proporcionado por el BCCR. Estos ajustes permiten establecer una congruencia entre los resultados obtenidos a partir de la ENIGH y los datos macroeconómicos generales.

Se toma en cuenta la informalidad observada por asalariados, actividades lucrativas y los alquileres. Lo anterior con el fin de poder replicar la recaudación actual con los datos de la ENIGH y de las cuentas nacionales del BCCR y con el propósito de generar escenarios proyectados en función de mejoras o desmejoras en la informalidad. La informalidad

¹ El valor locativo hace referencia al monto de dinero que una persona tendría que pagar de alquiler por la casa que posee y habita, es una estimación del valor de mercado del alquiler de la vivienda en la que reside el hogar. Para efectos de análisis tributario el ingreso se mide sin tomar en cuenta este valor.

representa un componente significativo en la economía y su consideración en los cálculos fiscales es crucial para obtener escenarios y poder evaluar posibles resultados.

Adicionalmente para garantizar la coherencia de los resultados obtenidos, se realiza un empate con la información de la recaudación. Esto implica comparar y validar los datos obtenidos a partir de la ENIGH con información adicional sobre los pagos de impuestos.

Finalmente, se calcula el ISR anual actual y propuesto después de aplicar los créditos, utilizando las tasas impositivas establecidas en las casillas correspondientes, estos cálculos representan la cantidad final de impuestos a pagar después de considerar las deducciones y reducciones aplicables.

Esquema propuesto para el modelo del Impuesto Sobre la Renta Global.

Para efectos de la determinación del impuesto y teniendo en cuenta su carácter global, se estaría ante una integración de todas las rentas gravables en dos bases imponibles: una base general, en la cual se integrarán las rentas del trabajo personal dependiente, jubilaciones y pensiones, las rentas derivadas del desarrollo de una actividad económica y los rendimientos del capital inmobiliario; y una base especial, en la que se agruparán las rentas del capital mobiliario y las ganancias del capital.

Para determinar la base imponible general, las personas deberán calcular sus rentas íntegras según su naturaleza y de estas podrán deducir aquellos costos y gastos establecidos por ley. Las rentas netas resultantes de estas operaciones se integrarán para conformar la base imponible general, posteriormente, con el fin de garantizar la progresividad del sistema, esta base imponible general será ajustada por el mínimo vital, el cual el proyecto establece en $\text{¢}11.292.000$ anuales, con el fin de mantener exentos todos los ingresos por debajo de $\text{¢}941.000$ mensuales, con lo cual se elimina la distorsión existente actualmente entre asalariados y profesionales independientes, cuya base exenta es bastante menor a la de los primeros. Se ha optado por este mínimo vital para no afectar a ningún grupo de la población al reducir el mínimo exento y a su vez incentivar una mayor formalidad en el grupo de personas físicas con actividad lucrativa, al incrementar el mínimo exento en 170%, al pasar de $\text{¢}348.000^2$ a $\text{¢}941.000$ mensuales.

Para la base imponible especial se integrarán las rentas del capital mobiliario, sobre las cuales se pueden deducir ciertos gastos y las ganancias y pérdidas de capital del periodo.

Bajo la propuesta actual con respecto a los tramos de ingreso, cualquier asalariado que perciba un ingreso mensual por debajo de $\text{¢}2.011.050$, va a pagar exactamente el mismo tributo que se encuentra pagando hoy en día. Es decir, el impacto de la reforma tiene un enfoque específico en el decil de mayores ingresos de la economía.

El objetivo del esquema de renta global, es conocer la capacidad real del contribuyente, pues ya su ingreso no se puede diluir entre las diferentes fuentes de ingreso, lo que generaba una inequidad importante entre los asalariados y las personas físicas con

² *Equivalente mensual.*

actividad lucrativa o quienes hoy en día perciben ingresos por alquileres. Por lo que esta reforma que se propondría, llega a nivelar el terreno entre esos grupos de ingreso.

Al analizar la masa salarial actual se observa que el 96,1% de los asalariados percibe un ingreso menor a $\text{¢}2.011.050$, por lo que no tendrá ningún impacto con la reforma actual.

Para un salario mensual de $\text{¢}2.012.000$, el incremento sería de $\text{¢}48$. Para salarios de $\text{¢}2.500.000$, el incremento sería de aproximadamente $\text{¢}20.000$, mientras que para salarios de $\text{¢}3.000.000$, el incremento sería de alrededor de $\text{¢}30.000$. Actualmente, los asalariados dentro de este rango de ingresos representan el 2,3% de toda la masa salarial.

Por otro lado, los salarios entre $\text{¢}3.000.000$ y $\text{¢}4.000.000$ corresponden al 0,85% de toda la masa salarial. Estos salarios experimentarían un aumento en el pago de impuestos que oscilaría entre $\text{¢}30.000$ y $\text{¢}80.000$. El restante 0,7% de la masa salarial, que corresponde a salarios por encima de $\text{¢}4.000.000$, vería incrementos superiores a $\text{¢}80.000$.

Asimismo, el 18% de todos los contribuyentes que declaran como personas físicas con actividades lucrativas, estarán exentos al percibir ingresos mensuales inferiores a $\text{¢}941.000$. Y para todas aquellas personas físicas con actividades lucrativas que ganen menos de $\text{¢}8.700.000$ al mes, se reducirá su carga impositiva actual. Esto implica que aproximadamente un 97% de los contribuyentes como personas físicas con actividades lucrativas experimentarían una disminución en su carga tributaria.

Así, se puede observar que la reforma que se propondrá, busca mantener un efecto neutro en términos de recaudación, al disminuir la carga tributaria para el 97% de las personas físicas con actividad lucrativa, al mismo tiempo que se mantiene intacta la carga tributaria actual en un 96% de los asalariados. Esto implica que menos del 4% de los asalariados asumen el peso de la reforma y el mayor impacto recae en menos del 1,6% de la masa salarial, es decir, aquellos con salarios por encima de $\text{¢}3.000.000$.

Las estimaciones del impacto en recaudación muestran los siguientes resultados:

Decil	Escenario más probable		Escenario con menor informalidad		Escenario con mayor informalidad	
	% del PIB	Millones de ¢	% del PIB	Millones de ¢	% del PIB	Millones de ¢
1	-	-	-	-	-	-
2	-	-	-	-	-	-
3	-0,000	-31 -	0,001 -	332 -	0,001 -	336
4	-0,000	-143 -	0,001 -	672 -	0,002 -	715
5	-0,000	-144 -	0,003 -	1 595 -	0,004 -	1 641
6	-0,001	-299 -	0,007 -	3 473 -	0,008 -	3 885
7	-0,002	-776 -	0,011 -	4 960 -	0,013 -	6 117
8	-0,006	-2 721 -	0,021 -	9 818 -	0,027 -	12 526
9	-0,009	-4 062 -	0,029 -	13 653 -	0,044 -	20 689
10	0,025	11 562	0,126	59 067	0,062	29 011
Total	0,007	3 386	0,052	24 511 -	0,036 -	16 950

El escenario más probable, utilizando los parámetros de informalidad actuales que logran replicar la recaudación efectiva es apenas 0,007% del PIB, donde se observa que el impacto es marginal y recaería sobre el decil de mayores ingresos de la población.

En un segundo escenario analizado con menor informalidad, pretende evaluar qué sucedería si se da un leve aumento en la formalidad³, especialmente promovido por el incremento en el mínimo exento para las personas físicas con actividad lucrativa y se observa un resultado positivo de 0,052% del PIB, de igual forma con un impacto concentrado en el decil de mayores ingresos.

Finalmente se plantea un escenario con mayor informalidad, en donde se da una leve reducción en la formalidad de los asalariados, generalmente este es un sector que tiene una alta formalidad, sin embargo, al ser el que mayor aporta a la recaudación del Impuesto Sobre la Renta, un pequeño cambio tiene una incidencia importante en las estimaciones de recaudación. En este sentido se observa que al igual que el resto de escenarios el impacto recae sobre el último decil de ingresos, el cual a pesar de generar un ingreso adicional no compensa la reducción en la carga tributaria que se observa en el resto de deciles, mostrando un impacto negativo de alrededor del 0,036% del PIB.

Es evidente el efecto positivo en cuanto a equidad, pues los efectos que implican mayor carga tributaria están enfocados en los hogares de mayores ingresos, dejando intacto o reduciendo la carga en los hogares de menores ingresos.

Al evaluar la distribución de los ingresos totales antes de impuestos, el coeficiente de Gini⁴, muestra un valor de 0,6669, al restarle a estos ingresos el pago de impuestos este coeficiente mejora, pasando a tener un valor de 0,6566 y si evaluamos este mismo indicador bajo el proyecto que se propondrá, el coeficiente de Gini de los ingresos después de impuestos baja a 0,6559.

Misma situación ocurre al analizar el indicador de equidad Kakwani⁵, el cual de mostrar un resultado negativo implica que los contribuyentes de ingresos más altos contribuyen proporcionalmente más al sistema tributario, lo que implicaría una progresividad en la carga fiscal. Actualmente el indicador de Kakwani muestra un valor negativo de -2971658, el cual después de simular el nuevo esquema de renta global el valor pasa a ser más negativo, con un valor de -3018256, lo que implica que la distribución de los impuestos se torna más progresiva con la propuesta.

La propuesta actual de reforma al impuesto sobre la renta tiene un enfoque específico en los contribuyentes de mayores ingresos, manteniendo la carga tributaria para la mayoría de los asalariados. Se espera una disminución en la carga tributaria para el 97% de las personas físicas con actividades lucrativas. La leve mayor carga recae sobre menos del 4% de los asalariados y el impacto recae progresivamente en aquellos con ingresos superiores a ₡3.000.000. Las estimaciones muestran un impacto marginal en la

³ Al aumentar el mínimo exento, se reduce la carga tributaria para aquellos contribuyentes cuyos ingresos se sitúan por debajo de ese umbral. Esto crea un incentivo para que los trabajadores y emprendedores informales decidan declarar sus ingresos y formar parte del sistema tributario formal.

⁴ Coeficiente de Gini: se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos. Este coeficiente es un número entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (los ingresos se encuentran distribuidos equitativamente) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (los ingresos se concentran en una mayor proporción en un grupo específico de la población).

⁵ Índice de progresividad de Kakwani: es la diferencia entre el coeficiente de Gini para los ingresos de la persona en cuestión y el índice de concentración para los pagos de que tiene esta.

recaudación, con un efecto positivo en la equidad, ya que los contribuyentes de mayores ingresos asumen una proporción más alta de la carga tributaria. El indicador de Kakwani y el coeficiente de Gini muestran una mayor progresividad con la propuesta de reforma que se presentará.

Elaborado por:

Meysi Picado Gutiérrez Asesoría Fiscal División de Política Fiscal	Jenny Rosales Cruz Asesoría Fiscal División de Política Fiscal

Autorizado y supervisado por:

Margarita Ramos Méndez, directora División Política Fiscal Dirección General de Hacienda	Juan Carlos Brenes Brenes, Subdirector General Dirección General de Hacienda

Rudolf Lücke Bolaños, director Dirección General de Hacienda Ministerio de Hacienda