

---

# HACIENDA EN ACCIÓN: TRAZANDO LA PROSPERIDAD FISCAL

---

Mayo, 2023

**La historia fiscal costarricense ha estado marcada por intentos de cambios profundos, muchos de los cuales solo quedaron en buenas intenciones.** Por esto, es esencial contar con una estrategia clara que se convierta en el derrotero del Ministerio de Hacienda, además de darle transparencia y credibilidad a las políticas fiscales a realizar.

**Hacienda en acción: Trazando la prosperidad fiscal** es la estrategia en materia de finanzas públicas que se diseñó en la Administración Chaves Robles. Este plan integral, se basa en tres pilares principales: (i) la contención y reducción del gasto público, (ii) un plan de financiamiento de largo plazo y (iii) la equidad y eficiencia del sistema tributario. Como elemento transversal el Proyecto de Hacienda Digital y el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, ayudarán a potenciar los efectos esperados del plan.

## Contención y reducción del gasto público

**Bien es sabido que la regla fiscal ha sido un instrumento clave en el proceso de consolidación fiscal iniciado en 2018.** Entre 2019 y 2022, el balance primario del Gobierno Central experimentó una mejora de 4,7 puntos porcentuales (p.p.) del Producto Interno Bruto (PIB), la mitad explicado por todas las acciones emprendidas a contener y reducir el gasto, producto de la regla fiscal.

**Sin embargo, la puesta en operación de esta valiosa herramienta, ha presentado importantes retos.** Primero, la continua exclusión de las instituciones y fines bajo su

cobertura de aplicación, le ha restado fuerza a su implementación. En segundo lugar, la activación de su escenario más restrictivo, en apenas sus primeros años de vida y como consecuencia de la crisis sanitaria internacional, ha significado una curva de aprendizaje forzada tanto para el Ministerio de Hacienda como para los receptores de recursos. En tercer lugar, al momento de construir la regla fiscal y su reglamento, se dio pie a la inclusión de instituciones que no necesariamente pertenecen al sector público y se impulsó un mecanismo de verificación de cumplimiento que castigaba a instituciones que buscaban la eficiencia del gasto. A pesar de lo anterior, existen espacios de mejora.

**El Poder Ejecutivo ha impulsado el Proyecto de Ley 23.361, que busca afinar ciertos detalles en la aplicación de la regla fiscal para hacerla más efectiva.** La regla mantendrá su esencia y propósito, permitiendo la exclusión adicional solamente de donaciones y de entes públicos no estatales. El proyecto también buscará corregir temas puntuales relacionados con la periodicidad económica a utilizar para estimar el techo del crecimiento del gasto y de los requerimientos necesarios para las cláusulas de escape de la regla fiscal.

## Plan de financiamiento de largo plazo

**El proceso de consolidación fiscal está altamente relacionado con la sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central.** Así, el correcto manejo de esta es un paso fundamental para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas. Lamentablemente, la deuda del Gobierno Central de Costa Rica es alta y cara, una combinación

nociva para un país que busca una respuesta definitiva a su situación fiscal.

**Es necesario disminuir el tamaño de la deuda del Gobierno Central en el menor tiempo posible.** Para su reducción responsable, es necesario generar balances primarios positivos, los cuales permitirán las necesidades de financiamiento, situación que ya sucedió en 2022 cuando se generó un balance primario de 2,1% del PIB, y se espera se mantenga en el mediano plazo; por ejemplo, para 2023 se anticipa un balance primario de 1,6% del PIB. Otro mecanismo de reducción de la deuda, es el de pagos anticipados a esta; lo cual será impulsado mediante distintos proyectos de ley que buscarán la venta de activos del Estado, como el Banco de Costa Rica o del Banco Internacional de Costa Rica S.A., o la apertura de capital del Instituto Nacional de Seguros.

**A nivel comparativo, la deuda costarricense es cara.** Mientras que países con un nivel de deuda pública similar al de Costa Rica pagan entre 2% y 3% del Producto Interno Bruto (PIB) en intereses, el país gasta cerca de 5% del PIB. El abaratamiento de la deuda exige de un proceso integral para aumentar la oferta de recursos, reducir las barreras de acceso a financiamiento barato y mejorar la gobernanza de la deuda pública. Ya se han dado los primeros pasos para la atención del primer punto, gracias a la aprobación de la Ley 10.335, Promoción y Apertura del Mercado de Deuda Pública. Entre las iniciativas realizadas para mejorar el acceso a mejores condiciones financieras, y gracias al apoyo de la Asamblea Legislativa, en diciembre del 2022 se aprobó la Ley 10.332, Autorización para emitir valores en los mercados internacionales.

El Ministerio de Hacienda mantendrá esta visión, por lo que canalizará sus esfuerzos en materializar la aprobación de los proyectos de Ley 23.614, Capitalización de la Corporación Andina de Fomento y 23.660, Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad. Adicionalmente, impulsará un proyecto de ley que busca realizar una reforma constitucional al artículo 121, inciso 15 de la Carta Magna; esto con el fin de permitir que la Asamblea Legislativa determine el límite de endeudamiento interno y externo, únicamente, a través de la ley de presupuesto ordinario de la República de cada periodo.

**Por último, un paso clave en este proceso será fortalecer la gobernanza de la deuda pública.** Para esto, se presentará un Proyecto de Ley para el Fortalecimiento de la Gestión de la Deuda Pública, la cual, entre otros aspectos, buscará disminuir la duplicidad de funciones entre unidades institucionales encargadas en el manejo de la deuda pública, trasladándolas a una sola dirección en el Ministerio de Hacienda.

## **Equidad y eficiencia del sistema tributario**

**El dinamismo reciente de los ingresos tributarios es una señal de la mejor situación de la Hacienda Pública del país.** Mientras que, entre 2015 y 2021, el crecimiento anual promedio de estos rubros fue 6%, solo en 2022, estos experimentaron una variación interanual del 13%. Este comportamiento es explicado en gran medida por el proceso de reactivación económica post pandemia y los efectos de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

**A pesar de este comportamiento, el sistema tributario costarricense tiene grandes filtraciones de recursos en forma de gasto tributario.** Según estimaciones de la Dirección General de Hacienda (DGH) del Ministerio de Hacienda, las exoneraciones de impuestos contabilizan 4,2% del PIB, virtualmente una tercera parte de la recaudación de impuestos actual. Conforme al artículo 42 de la Ley 10.286, Regímenes de exenciones de pago de tributos, su otorgamiento y control sobre uso y destino, es responsabilidad de Hacienda evaluar la eficiencia, pertinencia y validez de las exoneraciones. Producto de un primer ejercicio realizado por la DGH se identificó un grupo de exoneraciones con un costo-beneficio negativo, por lo que, se propondrá un proyecto de ley para que se eliminen.

**En paralelo, y, a pesar de que el impuesto a la propiedad de vehículos es uno de los tributos más importantes en la estructura impositiva costarricense, presenta varias debilidades urgentes a resolver.** En 2022, el contexto económico local e internacional, junto con la metodología legalmente establecida para la actualización de los valores fiscales de los vehículos, provocó un aumento generalizado en estos y, consecuentemente, en el pago del impuesto. Así, las reglas vigentes no garantizan una continua disminución del valor fiscal de los vehículos en el tiempo, en contra de la lógica para este tipo de bienes. A fin de solventar esta y otras deficiencias se propondrá un proyecto de ley para el rediseño del impuesto a la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves.

**En línea con lo anterior existe margen para mejorar el sistema de imposición sobre la renta, cuyo esquema actual es altamente complejo.** De acuerdo con el Índice de Complejidad Tributaria<sup>1</sup>, Costa Rica tiene uno de los sistemas tributarios más complejos de la región, mostrando un valor<sup>2</sup> de 0,45, mientras que los países de Latinoamérica y el Caribe muestran, en promedio, 0,40 y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 0,36.

**De igual manera, es urgente atender una serie de advertencias hechas por actores internacionales, las cuales ya tienen repercusiones para Costa Rica.** En 2021, el Grupo de Código de Conducta de la Unión Europea identificó una serie de debilidades relacionadas con el gravamen de las rentas pasivas extraterritoriales, las cuales no están expresamente gravadas mediante una ley, requiriéndose una solución al 01 de enero del 2023. Dicha situación no se dio, lo que provocó que Costa Rica ingresara a una “lista negra” de países y territorios no cooperantes en materia fiscal.

**Lo anterior demuestra la necesidad de realizar un cambio estructural en el sistema tributario costarricense.** La modificación que se propone impulsará la progresividad, justicia y equidad de la imposición sobre la renta, a la vez que se cumple con los estándares internacionales.

---

1 Hoppe T., Schanz, D., Sturm, S. & Sureth-Sloane, C. (2021). The Tax Complexity Index – A Survey-Based Country Measure of Tax Code and Framework Complexity, *European Accounting Review*, DOI: 10.1080/09638180.2021.1951316

2 El índice toma valores entre 0 (mejor) a 1 (peor).

**Por ello, se presentará a la Asamblea Legislativa un proyecto de nueva ley del impuesto sobre la renta.** Este se enfocará en gravar la capacidad económica real de las personas, mediante tres tributos: (i) impuesto sobre la renta de las personas físicas, (ii) impuesto sobre la renta de personas jurídicas e (iii) impuesto sobre la renta de no residentes.

## **Impuesto sobre la renta de las personas físicas**

**Este tributo gravará las rentas de fuente costarricense derivadas del trabajo personal dependiente, pensiones, ejercicio de actividades económicas, así como las rentas pasivas generadas en el territorio nacional y fuera de este.** Los contribuyentes del impuesto son aquellas personas físicas con residencia en el país.

**Para determinar el impuesto, se integran todas las rentas gravables en una sola base imponible.** No obstante, dado que esta integración podría tener un efecto perjudicial sobre las rentas pasivas, las cuales pueden moverse con facilidad y, a fin de evitar un gravamen excesivo, se dividirá la base imponible de las personas físicas en: (i) 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 (ii) una base especial, en la que se agruparán las rentas del capital mobiliario y las ganancias del capital.

La determinación de la base imponible general corresponderá a la suma de las rentas íntegras, de las cuales se disminuirán los costos y gastos deducibles establecidos por ley. Las rentas netas se integrarán y compensarán para conformar la base imponible general, que será ajustada por el mínimo vital (¢10.104.000), correspondiente al monto anual sobre el cual no se deberá establecer gravamen alguno.

Finalmente, sobre este rubro se aplicará una tarifa progresiva que va desde 10% hasta 30%, dependiendo del tramo en que se ubique la persona física, lo que dará como resultado la cuota tributaria general.

Por su parte, el cálculo de la base imponible especial se realizará integrando las rentas del capital mobiliario, sobre las cuales se pueden deducir ciertos gastos, y las ganancias y pérdidas del capital del periodo. Sobre esta base especial se aplicará un tipo impositivo proporcional del 15%, obteniendo la cuota tributaria especial.

**La cuota tributaria íntegra será el resultado de sumar la cuota tributaria general y la cuota tributaria especial.** Dicho importe podrá ser disminuido por el monto correspondiente a pagos parciales, retenciones y deducciones por doble imposición jurídica internacional, dando lugar a la deuda tributaria.

## Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas

**Este tributo gravará las rentas de personas jurídicas y entidades que sean residentes fiscales en el país.** El gravamen recae sobre las rentas de fuente costarricense, incluyendo aquellas resultado de una actividad económica; las rentas y ganancias de capital. En estos últimos casos, por tratarse de rentas pasivas, se impulsará que estén sujetas a imposición tanto los rendimientos territoriales como extraterritoriales. También, se aclaran las reglas aplicables a los ingresos y gastos por diferencias cambiarias originadas por operaciones en moneda extranjera, para así poner fin a una disputa de décadas.

**Así, se establece una única base imponible.** Esta resulta de integrar y compensar todas las rentas obtenidas por el contribuyente, disminuyendo de estas los costos y gastos deducibles.

**Para calcular la cuota tributaria íntegra, se aplicará sobre la base imponible un tipo único proporcional del 30%.** De esta forma, se unifica el tratamiento para este tipo de contribuyentes, independientemente del monto de los ingresos brutos obtenidos durante el ejercicio fiscal. Se permitirá la deducción de los pagos parciales y de las retenciones efectuadas a lo largo del periodo, así como del impuesto pagado en el exterior, cuando corresponda, para así mitigar el efecto de la doble imposición jurídica internacional.

## Impuesto sobre la renta de los no residentes

**Respecto a los no residentes, físicos o jurídicos, se abandona el esquema del impuesto sobre remesas al exterior.** Se propone un impuesto que recaiga sobre las rentas de fuente costarricense, obtenidas por los contribuyentes que sean no residentes fiscales en el país. Dentro de estas rentas se incluyen los rendimientos del trabajo personal dependiente y pensiones, de los provenientes del ejercicio de actividades económicas, con o sin mediación de establecimiento permanente, rentas de capital y ganancias y pérdidas de capital. En este caso, el tipo impositivo aplicable será de 15%.

**En paralelo, para lograr una mayor eficiencia tributaria, se estarán impulsando distintas acciones desde Tributación.** Por ejemplo, se implementará el uso de Indicadores de Cumplimiento Tributario, se atenderán los casos con mayores detecciones de anomalías en factura electrónica, se revisará las declaraciones en cero presentadas por los grandes contribuyentes, se creará un grupo de auditores especialistas en fraude complejo, se aumentará los operativos para verificar incumplimientos formales, se procederá con el cierre de negocios por incumplimiento tributario, a la vez que se dará prioridad a la gestión de cobro de deudas en firme y se continuará con el plan piloto para optimizar acciones de cobro de deudas.

**De igual manera, desde Aduanas se desarrollarán acciones para mejorar los controles aduaneros, sin obstaculizar el comercio.** Además de fortalecer las medidas para verificar las obligaciones tributarias, se pondrá en marcha el Sistema de Inspección No Intrusiva (SINI), que incluye la operación de escáneres y otros mecanismos en los principales puertos y puestos fronterizos. Asimismo, se continuará con las medidas enfocadas en limitar la discrecionalidad administrativa, como aspecto fundamental para evitar la corrupción en aduanas. Con la entrada en vigencia del nuevo Reglamento a la Ley General de Aduanas, se procederá con la implementación efectiva del CAUCA IV y RECAUCA IV.

**A fin de dotar de herramientas a la Administración Tributaria para ejercer un control tributario efectivo y luchar contra la evasión fiscal, se propondrá una reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios.** Con esta se buscará ampliar los supuestos de responsabilidad tributaria para el cobro efectivo de deudas. Además, se buscará

simplificar el procedimiento fiscalizador, principal mecanismo para la lucha contra la evasión y fraude fiscal. También, se pretende fortalecer las normas que regulan las facultades de control tributario y se ajustan algunas sanciones. Finalmente, se mejorará el acceso a las facilidades de pago y se establece un proceso de cobro ejecutivo sin intervención judicial.

*“Hoy tuvimos el agrado de presentarle a Costa Rica nuestro plan de acción para los siguientes años. **Hacienda en acción: Trazando la sostenibilidad fiscal** es un ejercicio resultado de la madurez política y social de muchos actores que depositaron su mirada en un horizonte lejano y en la prosperidad de futuras generaciones de costarricenses. Espero que cuando se escriba la historia de esta generación política, nos vean como individuos con una visión integral, como personas que no se dejaron tentar por los cantos de sirena del cortoplacismo y del populismo, sino por ser costarricenses que tomaron las decisiones que colocaron a Costa Rica en la dirección correcta”,* señaló Nogui Acosta Jaén, ministro de Hacienda.