

# UNA REFORMA FISCAL JUSTA Y SOLIDARIA PARA COSTA RICA

## PROPUESTA SINDICAL COMÚN

El presente documento contiene la propuesta sindical, elaborada por la mesa técnica, en el marco del diseño de una reforma fiscal alternativa y no complementaria al proyecto de ley 20.580, que permita alcanzar soluciones tanto estructurales (de mediano plazo) como de impacto inmediato (de corto plazo) al déficit fiscal que Costa Rica atraviesa actualmente, para lo cual hemos agrupado las iniciativas en dos bloques de análisis según el plazo en el cual actúan sobre el déficit: A) Soluciones estructurales y B) Medidas de impacto inmediato. La presente propuesta es de carácter autónomo.

El Movimiento Sindical costarricense, reitera el requerimiento elevado ante el Poder Ejecutivo, para que se desconvoque el proyecto de ley 20.580, y en su lugar, se abra una mesa de diálogo multisectorial, con participación de diversos sectores sociales y económicos, para construir una reforma fiscal que sí sea justa, democrática y progresiva.

Todas y cada una de nuestras propuestas se fundamentan en la búsqueda del bien común y en la justicia social. Nos daremos a la tarea de demostrar que es posible concretar una reforma en la que “el rico pague como rico y el pobre pague como pobre”. Es posible construir una propuesta fiscal solidaria que solucione el déficit sin empobrecer a los hogares costarricenses. Definitivamente, es posible.

La pregunta es, ¿existe la voluntad política en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo para concretarla?

## ¿EXISTE REALMENTE EL DÉFICIT FISCAL?

### Contexto del debate

“Costa Rica enfrenta su peor déficit fiscal de los últimos 40 años desde la crisis de los 80 y ya supera los registros que obligaron la última gran reforma tributaria de 1995. El faltante en las finanzas públicas alcanza ya el equivalente al 6,2% del Producto Interno Bruto (PIB) según los datos preliminares del Ministerio de Hacienda hasta diciembre pasado. (...)

En términos concretos, se trata de un déficit primario del 3,1% del PIB, al que se suma otro 3,1% en intereses de una deuda que ya roza el 50% del PIB.” (Semnario Universidad: enero 2018)<sup>1</sup>

El déficit fiscal existe. Nuestro problema financiero es real e insostenible. De acuerdo con los datos preliminares del Ministerio de Hacienda durante este año 2018 el déficit financiero del Gobierno Central ha rondado el 6% del PIB y el déficit primario, el 3% del PIB. Con ello, la presión sobre el crecimiento de la deuda ha aumentado drásticamente.

Permitir que el déficit fiscal siga aumentando tiene serias consecuencias. Si gastamos más de lo que recibimos en ingresos corrientes (déficit primario), seguiremos endeudándonos, lo cual empujará nuestros niveles de deuda y de intereses hasta cifras impagables. La historia demuestra que, una vez llegado a este punto o a su previo, los organismos internacionales que otorgan crédito exigen condiciones más rígidas para entregar nuevos préstamos a los países en crisis: medidas como los PAEs y otras exigencias de corte neoliberal como los aumentos temporales de la tarifa del IVA, son las típicas recetas fallidas que suelen ser impuestas a los países cuando su situación financiera es insostenible. Sabemos que este es el peor de los escenarios y por lo tanto, debemos evitar llegar a él.

“Las políticas de ajuste estructural del FMI – diseñadas para ayudar a un país a ajustarse ante crisis y desequilibrios permanentes – produjeron hambre y disturbios en muchos lugares, e incluso cuando los resultados no fueron tan deplorables y consiguieron a duras penas algo de crecimiento durante un tiempo, muchas veces los beneficios se repartieron desproporcionadamente a favor de los más pudientes, mientras que los más pobres se hundían aún más en la miseria.” (Stiglitz: 2002)<sup>2</sup>

A su vez, las consecuencias de un déficit fiscal creciente e insostenible y su correspondiente deuda incluyen la erosión de programas sociales como el FODESAF y la inversión en educación pública, y de instituciones como el INAMU, el PANI, el IMAS y la CCSS. Una vez los recursos disponibles se agoten o escaseen (incluyendo los préstamos), las afectaciones inmediatas serán sobre los programas sociales y la planilla del Gobierno Central. Por eso debemos resolver el déficit fiscal HOY. Pero solucionarlo no es recurrir a las viejas recetas que históricamente han fallado, solucionarlo es resolver de una vez por todas nuestra más grande deuda como sociedad:

“Que el rico pague como rico y que el pobre pague como pobre”.

<sup>1</sup> Consultar en: <https://semanariouniversidad.com/pais/deficit-alcanza-62-del-pib-hacienda-urge-reformas/>

<sup>2</sup> Consultar en Stiglitz E, Joseph (2002). El malestar en la globalización. Stiglitz fue Premio Nobel de Economía en 2001.

## ¿ES POSIBLE SOLUCIONARLO SIN EMPOBRECER AL PUEBLO?

### Soluciones al déficit fiscal

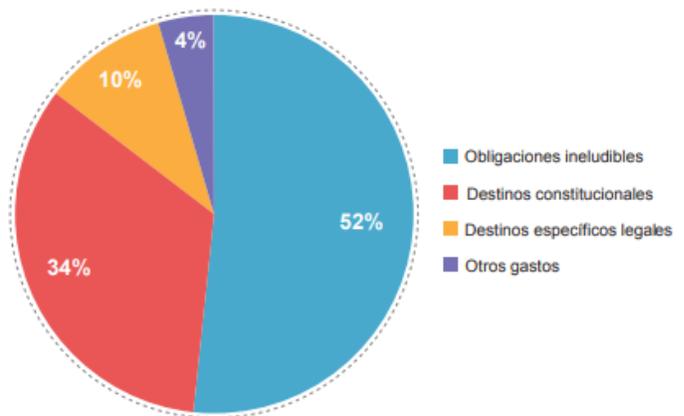
Sí, es posible. Las soluciones tradicionales para el déficit fiscal han sido: aumento del IVA, recortes al gasto público y medidas de empleo público. Y sin embargo, después de 30 años de aplicar variantes de estas medidas, seguimos sin solucionar el déficit. Es evidente que estas soluciones son paliativos que en el largo plazo no han constituido una solución a nuestro problema fiscal. ¿Por qué? Pues porque estas medidas no atacan las causas estructurales del déficit fiscal y por lo tanto, no son soluciones reales.

### Soluciones falsas y mitos

Consideremos el argumento del **empleo público**. Apliquemos las medidas tradicionales. Reduzcamos drásticamente los porcentajes de dedicación exclusiva y de prohibición, disminuyamos las plazas vacantes del Gobierno Central, detengamos los viajes al exterior y congelemos nominalmente el pago de anualidades y de aumento salarial. ¿Cuánto conseguimos ahorrar del PIB? Pues estas medidas son las que el Gobierno actual ha aplicado mediante los decretos y directrices de junio del 2018 y ha señalado que “las medidas significarán una reducción del déficit fiscal entre 1.6% y 1.7% del PIB durante los próximos años”. Hoy tenemos un déficit del 6.2% del PIB y las medidas de empleo público usualmente concebidas como drásticas, pues el propio Poder Ejecutivo confiesa que son “el conjunto de medidas más relevante en contención del gasto que ha realizado el país desde los 80”, ¡No solucionan el déficit fiscal! ¡Ni siquiera el déficit primario de 3.2% del PIB! Más aún, el cálculo sobre el ahorro es sobre los “próximos años” y por lo tanto, debemos suponer que el primer año no alcanzaremos ni el 1% del PIB de ahorro. Por otro lado, los efectos sociales y económicos de esta precarización salarial de la clase trabajadora serán amplios y profundos sobre el conjunto de la Economía costarricense. Las medidas de austeridad salarial son una clara violación a los derechos laborales, y además reducirán la capacidad adquisitiva de los hogares costarricenses, reduciendo el consumo privado y fomentando mayor desempleo y contracción de la economía doméstica. El consumo privado y el gasto corriente son pilares del crecimiento económico. Por lo tanto, queda demostrado que el argumento de que el empleo público es la causa estructural del déficit, es un **mito**. No podemos solucionar el déficit con medidas de empleo público.

La otra medida tradicional, ha sido la del **recorte al gasto público**. Si el recorte no es vía empleo público, entonces nos están hablando de recortar programas sociales, pensiones, gasto de capital (inversión pública en infraestructura y demás) o servicio de la deuda. ¿Por qué? Pues porque estos son los rubros más grandes

Gráfico 4  
Rigidez del Presupuesto Nacional  
Gastos presupuestarios por destino constitucional,  
legal y otras obligaciones  
(estructura porcentual)



Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

de presupuesto del Gobierno Central. Afectar cualquiera de estos montos es **irresponsable** y probablemente agudizaría la crisis. Además, el 96% de los gastos del Gobierno Central están asociados a obligaciones constitucionales o de ley<sup>3</sup> y por lo tanto, recortarlos implica violentar nuestro marco jurídico.

Finalmente, la otra salida neoliberal de los últimos 30 años ha sido el aumento temporal de la tarifa general del **Impuesto de Ventas** o el intento por alcanzar una tarifa mayor permanente. Veamos que ocurre cuando se aumenta el IVA según el Programa del Estado de la Nación. De acuerdo con la ponencia realizada por Jiménez (2015) para el Estado de la Nación<sup>4</sup>, al eliminar el total de las exoneraciones del IVA y aumentar la tarifa al 15%, la pobreza aumentaría en 4.05%, y si solo eliminamos las exoneraciones de la canasta básica del IVA, la pobreza aumentaría en 1.25%. Esta investigación explora diversos escenarios en los cuales la modificación del IVA aumenta la pobreza. Por lo tanto, esta receta neoliberal es profundamente **irresponsable** desde la óptica social y debe ser discutida con profundo detalle y rigurosidad sobre sus consecuencias.

De lo anterior, queda claro que ninguna de las tres soluciones tradicionales al déficit fiscal constituyen salidas estructurales en procura del bien común. La mayoría están asociadas a mitos y prejuicios que se desconectan de los datos. Otras implican grandes sacrificios sociales de los sectores económicamente más vulnerables.

### La Regla Fiscal

Uno de los nuevos elementos incorporados en el combo fiscal, es la Regla Fiscal. Este elemento es poco conocido, pero resulta de vital importancia desagregarlo de manera crítica pues suele implicar recortes al gasto público que en el corto-mediano plazo, eliminarían la capacidad de inversión social del Estado costarricense. Llevando esto a consecuencias sociales devastadoras para las clases más pobres del país.

Las Reglas Fiscales pro-cíclicas son una restricción de la política fiscal. Ligadas a un indicador de desempeño fiscal; como déficit fiscal, deuda pública u otro componente expresado como proporción del PIB. La regla permite eliminar políticas económicas soberanas, a fin de aumentar la credibilidad ante los organismos financieros nacionales e internacionales. Por otro lado, las reglas de esta naturaleza limitan la política pública expansiva y facilitan la privatización de facto de los servicios públicos. Como conclusión, la regla de “irresponsabilidad fiscal” (Expediente 20.580), viene a eliminar la soberanía que tiene el gobierno de Costa Rica en torno a la formulación de política económica, a cambio de generar credibilidad a los organismos financieros internacionales. Esta regla fiscal funciona como un instrumento automático de desmantelamiento de los Estado Social Costarricense, eliminando el cumplimiento de las garantías constitucionales y legales establecidas en el presupuesto nacional.

Las reglas buscan niveles de déficit y deuda pública sostenibles (que no crezcan). Sin embargo, en búsqueda de ese equilibrio presupuestario, pueden *generar desequilibrios en la economía real y los*

<sup>3</sup> Consultar en: [http://www.hacienda.go.cr/docs/5a31aaa85eb6b\\_Folleto%20LEY%20Presupuesto%20Nacional%202018.pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/5a31aaa85eb6b_Folleto%20LEY%20Presupuesto%20Nacional%202018.pdf)

<sup>4</sup> Consultar en: [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/021/economia/GarciaJimenezIncidenciaC3.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/economia/GarciaJimenezIncidenciaC3.pdf)

*niveles de buen vivir* (Rodríguez: 2016), por lo que en términos sociales el país resulta en peores condiciones después de la sostenibilidad financiera lograda mediante una regla fiscal de esta naturaleza.

### Las causas estructurales del déficit fiscal

Si las anteriores soluciones no atacan causas reales del déficit fiscal, entonces ¿cuáles son las causas reales? Es posible identificar al menos tres causas estructurales de nuestro desajuste financiero:

#### 1) *Altos niveles de fraude fiscal (evasión y elusión)*

El incumplimiento tributario o fraude fiscal, fue estimado por el Ministerio de Hacienda en 8.22% del PIB<sup>5</sup>. Está compuesto por 2.36 % del PIB en evasión del Impuesto General sobre las Ventas (IGV) y 5.85 % del PIB en evasión por Impuesto Sobre la Renta (ISR). Una relación de casi 2.5 veces entre lo que se incumple en renta y lo que se incumple en ventas. En el IGV, para 2013 los contribuyentes incumplieron 33,10% sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un ,36% del PIB. Esto es un aumento respecto al incumplimiento de los 2 periodos anteriores y un retorno cercano al nivel de incumplimiento del año 2010. En el ISR, para 2013 las personas físicas incumplieron 57,26% sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un 1,63% del PIB. Este incumplimiento se puede descomponer en 17,45% de incumplimiento en asalariados y pensionados, así como en total un 91,30% de incumplimiento en personas físicas con actividad lucrativa. En el ISR, para 2013 las personas jurídicas incumplen 70,00% sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un 4,23% del PIB, monto que ha aumentado en comparación con el incumplimiento de 67,00% y 4,06% del PIB del año 2012 y el monto del periodo del 2010, periodo de inicio de una leve tendencia a la baja hasta el 2012.

#### 2) *Sistema tributario regresivo y baja carga impositiva.*

Costa Rica tiene una carga tributaria baja si se le compara con los países de la OCDE. La carga tributaria costarricense, incluyendo los aportes a la seguridad social, asciende aproximadamente al 22% del PIB. Mientras tanto, la carga tributaria promedio de los países miembros de la OCDE es de más de un 34,4% del PIB. De acuerdo con la base de datos de la OCDE, Costa Rica tiene de los menores porcentajes del PIB en carga tributaria. Mientras Dinamarca tiene una carga tributaria del 50,9% del PIB, Francia un 45,2% y Bélgica un 44,7%, Costa Rica tiene un 22%. Pero no es sólo que cobramos pocos impuestos con respecto a los “países desarrollados”, es que además se los cobramos a los que menos tienen (sistema tributario regresivo): mientras que en Costa Rica se recauda aproximadamente un 4% del PIB en tributos directos (impuestos a los ingresos y las ganancias), los países de la OCDE, en promedio, recaudan más de un 11% del PIB en este tipo de impuestos progresivos. Es decir, las grandes riquezas en nuestro país no contribuyen todo lo que podrían contribuir.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Consultar en: [http://www.hacienda.go.cr/docs/56b3c9b1e7428\\_Estudio%20Incumplimiento%20IGV%20e%20ISR%202010-2013%20\(3\).pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/56b3c9b1e7428_Estudio%20Incumplimiento%20IGV%20e%20ISR%202010-2013%20(3).pdf)

<sup>6</sup> Consultar en: [https://www.oecd.org/ctp/tax-global/Costa%20Rica%20country%20note\\_final.pdf](https://www.oecd.org/ctp/tax-global/Costa%20Rica%20country%20note_final.pdf)

### 3) *Economía poco dinámica.*

El crecimiento de nuestro PIB durante los últimos años se ha desacelerado. Aunque el PIB no permite distinguir matices sobre la distribución de la riqueza, si evidencia que nuestra sociedad no está produciendo más riqueza. Así, en el periodo 2001-2007, el PIB creció, en términos reales, a un promedio del 5,3% anual, mientras que en el periodo 2008-2016, el PIB real creció, en promedio, solo un 3,4% por año. A su vez, las condiciones de nuestro mercado laboral son preocupantes. De acuerdo con el INEC<sup>7</sup>, la tasa de desempleo abierto nacional sigue en aumento y ya alcanzó el 10.3% y el empleo general presenta altos niveles de informalidad y subempleo. Este menor dinamismo de nuestra economía genera menor recaudación tributaria: si hay menos producción de riqueza, hay menos ingresos que captar con impuestos. Por lo que, resulta clave apoyar y consolidar al sector productivo nacional y generar empleo de calidad.

Otro problema de la economía nacional corresponde a la creciente desigualdad de las últimas décadas, que nos eleva al top 10 de los países más desiguales del planeta, según el índice "Taking on Inequality"<sup>8</sup> elaborado por el Banco Mundial. El Coeficiente de Gini para el caso costarricense es de 0.49 (antes del cambio del modelo de desarrollo el índice era de 0.40), igualando el nivel de los dos países más pobres de América Latina (Haití, Honduras) y al nivel de Sudáfrica y Ruanda en África. El Semanario Universidad indica como la odiosa desigualdad nos atrasó 40 años<sup>9</sup>. La baja redistribución de la riqueza es un problema nacional, en 2016 el 20% de los hogares con más ingresos poseían el 51% de los ingresos del país. El ingreso promedio del 20% más rico era de 2.6 millones de colones, mientras que el 20% más pobre recibe 200 mil colones mensuales.

**Por lo tanto, si queremos solucionar el déficit fiscal de una vez por todas, necesitamos atacar sus causas estructurales mediante una reforma fiscal justa, progresiva y solidaria que combata el fraude fiscal, ponga a los ricos a pagar como ricos, incentive nuestros sectores productivos y combata la corrupción.**

De esta forma, en el siguiente apartado se presentan las soluciones estructurales básicas para desacelerar el crecimiento del déficit y de la deuda. Y, debido a que estas son medidas de mediano plazo, proponemos un segundo apartado de iniciativas solidarias de impacto inmediato para detener en el plazo inmediato el crecimiento de nuestro hueco financiero. Hacemos la advertencia de que sin las soluciones estructurales no podremos detener el déficit fiscal. Nuestro país necesita de acciones responsables y concretas ya.

¿Existe la voluntad política para aprobarlas?

## A) SOLUCIONES ESTRUCTURALES



### OCHO MEDIDAS PARA COMBATIR EL FRAUDE FISCAL

<sup>7</sup> Consultar en: [http://www.inec.go.cr/sites/default/files/infografias-pdf/inginfografia\\_ece\\_efm2018.pdf](http://www.inec.go.cr/sites/default/files/infografias-pdf/inginfografia_ece_efm2018.pdf)

<sup>8</sup> Consultar en: <http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>

<sup>9</sup> Consultar en: <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-o-rica-la-odiosa-desigualdad-que-nos-devolvio-a-1980/>

- **LEVANTAR EL VELO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA.** En casos en donde la personería jurídica sea utilizada para fraude de ley como recurso para violar la ley, el orden público o para frustrar los derechos de terceros, las actuaciones y obligaciones de la sociedad se imputarán directamente a sus socios, quienes serán solidariamente responsables en proporción a su participación en el capital social. Referencia: EXPEDIENTE No. 19973 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión Investigadora caso BuffeteMossack Fonseca, Informe Final, Recomendaciones.
- **DESJUDICIALIZAR EL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA.** Reformar el artículo 106 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, para que no se necesite autorización judicial para el requerimiento de información de trascendencia tributaria solicitada a entidades financieras, para su uso en actividades de control de la Administración Tributaria costarricense, al igual que ya sucede con información financiera solicitada por otras naciones. Referencia: EXPEDIENTE No. 19973 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión Investigadora caso BuffeteMossack Fonseca, Informe Final, Recomendaciones.
- **REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA N° 7558 Y SUS REFORMAS PARA LA SUPERVISIÓN CONSOLIDADA DE LOS GRUPOS FINANCIEROS.** Busca la supervisión consolidada efectiva de los grupos financieros privados y los bancos off shore que los integral; la creación de un verdadero régimen sancionatorio para las entidades supervisadas por la SUGEF y demás entidades integrantes de grupos financieros; el establecimiento de un procedimiento administrativo para la liquidación forzosa; la protección legal de los supervisores y la actualización del Centro de Información Crediticia. La supervisión global de los grupos financieros implica revisar las actividades bancarias y no bancarias que sean realizadas por todas las subsidiarias del grupo en territorio costarricense y exterior. Referencia: EXPEDIENTE No. 19973 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión Investigadora caso BuffeteMossack Fonseca, Informe Final, Recomendaciones.
- **REFORMAR LA SECCIÓN PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA DEL CAPÍTULO III, DEL TÍTULO II, Y A LOS ARTÍCULOS 41, 195 Y 197 DEL CÓDIGO DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS, LEY N°4755, PARA MODERNIZAR LAS DEFINICIONES DE OBLIGADOS TRIBUTARIOS, SUS DEBERES, Y EL REGIMEN JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES TRIBUTARIAS.** Pretende reformar la primera, segunda y tercera sección del título II y el artículo 195 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT), con el objetivo de mejorar la conceptualización de los obligados tributarios; mejorar la definición de la responsabilidad solidaria y adicionar la definición de responsabilidad subsidiaria. Las reformas toman como base el Modelo del Código Tributario del Centro Iberoamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), actualizado en 2015. Referencia: EXPEDIENTE No. 19973 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión Investigadora caso BuffeteMossack Fonseca, Informe Final, Recomendaciones.
- **REFORMAR Y ADICIONAR A LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA, LEY N° 7092 DE 21 ABRIL DE 1988, LEY PARA FORTALECER LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL.** El proyecto soluciona cuatro grandes deficiencias en nuestro sistema tributario que facilitan el fraude fiscal: a) La necesidad de incorporar una norma general relativa a la regulación de precios de transferencia. Lo anterior en virtud de lo indicado tanto por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República<sup>2</sup> y la Superintendencia General de Entidades Financieras. b) La carencia en nuestra normativa de una norma de subcapitalización que limite la deducción de gasto por intereses, para evitar el uso de créditos ficticios entre personas jurídicas relacionadas con tasas de interés que no corresponden a las de mercado. c) La necesidad de mejorar la regulación de la exoneración vigente sobre dividendos trasladados a sociedades de capital costarricense, para evitar el uso elusivo de esta exoneración, asegurando que el traslado de dividendos se hace a sociedades con actividades económicas reales. d) La urgencia de introducir en nuestro marco normativo una norma antiparaiso fiscal, que impida presentar como gastos deducibles aquellos pagados a sujetos domiciliados en paraísos fiscales, excepto si el contribuyente demuestra de forma clara que el gasto se justifica en una transacción real. Referencia: EXPEDIENTE No. 19973 de la

Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión Investigadora caso BuffeteMossack Fonseca, Informe Final, Sección VII Vacíos legales.

- **ESTABLECER UNA CLAUSULA ANTELUSIVA GENERAL, ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 12 BIS AL CÓDIGO DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS, LEY N° 4755, DE 3 DE MAYO DE 1971, Y SUS REFORMAS.** Se incorpora una cláusula anti-elusiva general en nuestro Código de Normas y Procedimientos Tributarios, utilizando como base la redacción propuesta por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), en el artículo 8 del Modelo de Código Tributario publicado por el CIAT en 2015. Nuestro ordenamiento jurídico tributario carece de una norma anti-elusiva general que permita calificar de ilegal toda maniobra simulada realizada con el único fin de erosionar las bases imponibles. Ilegalizar plenamente toda maniobra elusiva, tal y como recomienda el Código Modelo del Centro Iberoamericano de Administraciones Tributarias es urgente cuando se observa que en repetidas ocasiones varias personas que fueron llamadas a comparecer por la Comisión fueron enfáticas en rescatar el carácter legal de las maniobras elusivas. Referencia: EXPEDIENTE No. 19973 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión Investigadora caso BuffeteMossack Fonseca, Informe Final, Sección VII Vacíos legales.
- **CONCRETAR UNA LEY CONTRA LA PARTICIPACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN PARAÍSO FISCALES.** Se busca enmendar la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N.º 8422, de 6 de octubre de 2004. Los “Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación” del GAFI, reveló una insuficiencia en nuestra legislación en relación con la atención especial que debe brindarse sobre las acciones financieras de las personas políticamente expuestas. Además, esta regulación juega un papel central en la legitimación del régimen democrático, pues asegura que las personas que ocupan cargos políticos de primera importancia son regulados y fiscalizados con fortaleza. Referencia: EXPEDIENTE No. 19973 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión Investigadora caso BuffeteMossack Fonseca, Informe Final, Sección VII Vacíos legales.
- **CONCRETAR UNA LEY PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS SOCIEDADES INACTIVAS.** En el año 2015 el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información de la OCDE (en adelante Foro de Transparencia), que instruye al Grupo de Trabajo N.º 10, hizo la fase dos de una evaluación a Costa Rica en relación con esa materia y, en lo que interesa al tema de la presente iniciativa, se determinó en su reporte final que se evidencia que el Registro Público no ejerce sus funciones de monitoreo de las personas jurídicas conformidad con su marco legal, esto en el marco del impuesto sobre las personas jurídicas. Más importante, indicó el informe que la gran mayoría de sociedades comerciales y sociedades (aproximadamente el 70%) no son monitoreadas regularmente por la Administración Tributaria. Tal como señala el dictamen C-022-2017 de la Procuraduría General de la República, con las normas vigentes a la fecha, la Dirección General de Tributación no tiene fundamento legal para solicitar la presentación de la declaración del impuesto sobre la renta, a todas las sociedades anónimas inscritas en el Registro Nacional. El resultado de la evaluación que se realizó a Costa Rica por el Foro de Transparencia fue “parcialmente cumplido”, siendo la falta de control de las personas jurídicas uno de los puntos importantes que llevaron a esa calificación.



## **OCHO MEDIDAS PARA CONSOLIDAR UN SISTEMA TRIBUTARIO PROGRESIVO**

- **REFORMA A LA LEY N° 7092, LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, DEL 19 DE MAYO DE 1988, Y SUS REFORMAS, PARA GRAVAR A LAS HERENCIAS, LEGADOS Y DONACIONES DE LUJO.** El proyecto persigue dos objetivos: a) Servir de solución parcial, entre muchas otras necesarias, para el desequilibrio agudo de

las finanzas públicas que se presenta en la actual coyuntura. b) Servir de mecanismo de redistribución de la riqueza, para combatir el grave problema de la desigualdad creciente que afronta la nación.

- **ESTABLECER UNA ESCALA TARIFARIA PROGRESIVA PARA LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL IMPUESTO DE RENTA.** La escala actual se encuentra desactualizada en términos de progresividad.
- **GRAVAR LAS GANACIAS DE CAPITAL.** En nuestro sistema tributario, actualmente las ganancias de capital (cambios en el patrimonio) no pagan el Impuesto Sobre la Renta, únicamente pagan las rentas de capital.
- **CONCRETAR EL PASO TRANSITORIO HACIA UN ESQUEMA COMPLETO DE RENTA MUNDIAL y RENTA GLOBAL.** Con la propuesta se introduce el concepto de renta territorial reforzada como un paso transitorio a un esquema de renta mundial. La misma consiste en gravar las rentas pasivas provenientes del exterior de personas domiciliadas en el país, al momento de su utilización en el territorio nacional, directa o indirectamente. El gravar los rendimientos de las rentas pasivas provenientes del exterior, tiene el beneficio adicional de limitar las posibilidades de elusión del impuesto por la vía de justificar los ingresos como obtenidos en el exterior. Se incluye artículo para evitar la doble imposición.
- **MEJORAR LA EFICACIA DE LA VALORACIÓN ADUANERA. LEY DE EJECUCIÓN EFICAZ DE LA VALORACIÓN ADUANERA.** Se propone la creación del Registro de Ejecución Eficaz de la Valoración Aduanera, para que contenga una lista actualizada y detallada de las características de las operaciones comerciales de todos los sujetos que realizan operaciones de importación de mercancías en Costa Rica y así asegurar que a los importadores les sea imposible la no declaración del costo por canon y derecho de licencia. La información de este registro será un insumo para los agentes aduaneros, funcionarios de la Administración tributaria, Policía Fiscal a la hora de realizar las Declaraciones Únicas Aduaneras, y así poder estimar el valor aduanero real de las mercancías y calcular eficazmente la obligación tributaria del importador, sin incurrir en erosiones provocadas por negligencia o alevosía del importador. Se asegura la confidencialidad de los datos.
- **PROTEGER LA PROGRESIVIDAD DE LA CARGA TRIBUTARIA EN BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO NECESARIOS PARA LA VIDA.** Bajo ninguna circunstancia se puede permitir un aumento de las tasas y bases imposables de impuestos al consumo. Esto para evitar un aumento de la pobreza y la desigualdad. Los deciles de menores ingresos no son culpables del déficit y no deben pagarlo a costa de la cobertura de sus necesidades básicas. Por lo tanto, la canasta básica de bienes y servicios esenciales debe mantenerse 100% exenta. Esto incluye como mínimo: canasta básica de bienes actualmente exenta, medicamentos, insumos y maquinaria para actividades agropecuarias, educación privada universitaria y servicios privados de salud básica.
- **ESTABLECER UN IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS (TASA TOBIN).** Se propone la adición de un nuevo artículo 81 Bis a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, en el cual se establezca obligatoriedad a la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica para establecer recargos sobre los capitales provenientes del exterior cuya permanencia en el país sea menor a un año, y podrá discriminar en la tasa impuesta conforme al plazo de permanencia. Esto como una medida de carácter solidario para colaborar con el estado de las finanzas públicas, y como medida discrecional de política monetaria.
- **IMPLEMENTAR EL ESCANEADO DE CONTENEDORES PARA LA INSPECCIÓN INTRUSIVA.** Esta medida fortalece la recaudación aduanera y la lucha contra el contrabando.



#### **CUATRO MEDIDAS PARA IMPULSAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA NACIONAL**

---

- **ESTABLECER EL EMPLEO COMO OBJETIVO PRIMORDIAL DEL BANCO CENTRAL, NO SOLO LA INFLACIÓN.** En la actual coyuntura económica, el celo con que el Banco Central pretende alcanzar la meta inflacionaria se está convirtiendo en un ancla para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico y, por consiguiente, de ocupación de los recursos productivos. El empleo debe convertirse en un objetivo tan importante como la baja inflación.

- **GENERAR RECURSOS FRESCOS AL SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO PARA APOYAR EMPRENDIMIENTOS EN ZONAS RURALES.** La iniciativa busca generar una nueva fuente de ingresos para el Sistema de Banca de Desarrollo. Estos ingresos frescos provendrán de un sector dinámico y creciente de la economía como son las Zonas Francas, sin afectar su productividad, con el fin de que el Sistema de Banca para el Desarrollo pueda canalizar más recursos hacia un sector de la economía que aún se encuentra rezagado y requiere de mayor fortalecimiento (micro, pequeñas y medianas empresas; y pequeños y medianos productores agrícolas).
- **ESTABLECER INICIATIVAS DE MUJERES Y PERSONAS JÓVENES COMO PRIORIDAD DEL SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO.** Las personas jóvenes y las mujeres padecen actualmente de una tasa de desempleo abierto superior a la tasa general, es decir, son las personas con mayor probabilidad de estar desempleadas. Por lo tanto, priorizar política pública sobre estos sectores es una prioridad. La presente iniciativa propone que para cumplir con el apoyo prioritario a jóvenes y mujeres, las entidades financieras que coloquen directamente los recursos en el mercado deberán destinar no menos del 10% de los fondos con los que dispongan del Sistema de Banca para el Desarrollo, al apoyo directo de iniciativas de estos sectores.
- **LEY CONTRA LA USURA.** Se busca la eliminación de la usura como una práctica desregulada y al margen de la ley, protegiendo al mismo tiempo los intereses legítimos de la ciudadanía, en consonancia con lo establecido en la legislación actual por el artículo 236 del Código Penal. Se pretende prohibir el cobro de intereses abusivos por un préstamo o los cambios unilaterales de tasas y así regular el abuso que llevan a cabo entidades crediticias ante las necesidades económicas de las y los costarricenses que acaban por erosionar su capacidad de consumo y de producción.



#### **CUATRO MEDIDAS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

---

- **FORTALECER EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y TRANSPARENTAR LOS PATRIMONIOS Y LOS INTERESES ECONÓMICOS DE LOS ALTOS MANDOS DEL SECTOR PÚBLICO.** Reforma la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, con el fin de instituir la obligación de hacer pública la información esencial contenida en las declaraciones juradas sobre la situación patrimonial que deben presentar ante la Contraloría General de la República todas las personas funcionarias públicas indicadas en dicha Ley. Gracias a la creación del registro de accionistas y beneficiarios finales, en la Ley de Lucha

Contra el Fraude Fiscal, Ley N.º 9416, estamos ya en posibilidad de conocer la totalidad de empresas en las que cualquier ciudadano o ciudadana participa como beneficiario final o accionista. Pero esa información aún hoy es confidencial. Esa confidencialidad es aceptable para la generalidad de la ciudadanía. Pero no es aceptable para aquellos ciudadanos y ciudadanas que asumen cargos de alto mando político. Para estos ciudadanos, que asumen cargos públicos de alto nivel, es absolutamente indispensable el mayor grado de transparencia: la ciudadanía debe tener derecho pleno a conocer los intereses económicos de esos jerarcas y sus familiares, para poder identificar, denunciar y evitar conflictos de intereses y tráficos de influencias, y cualquier transgresión en el campo de lo delictivo o lo ético. Así, en esta iniciativa se propone que para todos los funcionarios con altos cargos y sus familiares se haga absolutamente transparente y público con cuáles empresas (personas jurídicas) tienen intereses.

- **FORTALECER A LA PROCURADURÍA DE LA ÉTICA.** La Procuraduría de la Ética ha venido realizando un importante papel en la fiscalización de la ética en la función pública y ha logrado emitir criterios y recomendaciones técnicas muy serias, que al final, terminan en nada. Resulta indispensable dotar a la Procuraduría General de la República con las herramientas jurídicas necesarias para que continúe de manera efectiva, la lucha contra las inmunidades del poder. Para esto, se propone hacer de acatamiento obligatorio los criterios del respectivo órgano, para todos los funcionarios de la Administración Pública, en el ámbito de prevención, detección y erradicación de la corrupción, con la finalidad de incrementar la ética y la transparencia en la función pública.
- **GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LOS INFORMES DE LAS COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN.** Si los informes de las comisiones investigadoras no son conocidos, discutidos y votados por el Plenario legislativo en un plazo razonable, el trabajo de estos órganos legislativos pierde su sentido y razón de ser. Por lo tanto, una forma eficaz de sabotear o bloquear el ejercicio de la función de control político del Parlamento es impedir que los informes de las comisiones investigadoras sean efectivamente discutidos y votados en el Plenario legislativo. A pesar de su importancia, actualmente estos informes no se pueden conocer porque -a diferencia de otros mecanismos de control político como el voto de censura- en el Reglamento legislativo no existe un procedimiento eficaz que garantice su tramitación y votación en un plazo razonable.
- **ELIMINAR LA INMUNIDAD DE MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES INVESTIGADOS POR DELITOS DE CORRUPCIÓN.** El interés de la sociedad por garantizar la mayor transparencia en el ejercicio de la función pública debe prevalecer sobre el privilegio de la inmunidad brindado actualmente a las más altas jerarquías del Estado costarricense. Si un diputado o diputada, un magistrado o magistrada, un ministro o ministra de Gobierno es investigado por delitos de corrupción cometidos en el ejercicio del cargo, deben ponerse inmediatamente a la orden de la justicia y proceder a rendir cuentas de forma inmediata a nuestra población.

## B) MEDIDAS DE IMPACTO INMEDIATO<sup>10</sup>

- **Crear un impuesto sobre ganancias extraordinarias obtenidas por los bancos con altas tasas de interés.** los bancos que obtengan ganancias por encima de la media, y que ofrezcan tasas de interés superiores a la media, pagarán una tarifa de impuesto sobre utilidades mayor (7,5 ppmayor).
- **Hacer que los bancos asuman el costo de la supervisión.** Actualmente los bancos, públicos y privados, solo pagan el 20% del costo total de la supervisión que se les ejerce para reducir riesgos. Esto genera al BCCR un costo que supera los 20 mil millones anuales, lo que significa básicamente

<sup>10</sup>Expediente de referencia (con variaciones). N° 20.353, "LEY DE CONTINGENCIA FISCAL PROGRESIVA, SOLIDARIA Y JUSTA".

un subsidio a la banca. Lo más común es que el costo de la supervisión lo paguen los supervisados, siendo que esa supervisión genera un beneficio para ellos, al reducir riesgos en el sistema. Ante esto, se propone que la totalidad del costo de la supervisión sea pagado por los propios bancos.

- **Aumentar, temporalmente, la tarifa de impuesto sobre grandes utilidades, de 30% a 36%, solamente a los grandes contribuyentes (empresas que tributan 250 millones o más, o con renta bruta de 40 mil millones o más, o con activos de 40 mil millones o más, que corresponde aproximadamente las 400 empresas más grandes del país).** La tarifa se reduciría a partir del tercer año de vigencia de la ley, un punto porcentual por año, hasta alcanzar la tarifa original de 30%. En el primer año, esta medida aumentaría los ingresos en más de 172 mil millones de colones.
- **Eliminar los privilegios tributarios para los rendimientos de los fondos de inversión.** Se eliminan tarifas "especiales" asignadas a rendimientos de fondos de inversión. Se aumenta impuesto sobre rendimientos de fondos de inversión de un 5% a un 12%.
- **Congelar los salarios de lujo de toda la alta jerarquía del Sector Público y de funcionarios con remuneraciones superiores a 5 millones, por dos años.** El congelamiento se aplica sobre remuneración total.
- **Congelar los montos de las dietas pagadas a miembros de juntas directivas de entidades públicas, por dos años.**
- **Aumentar temporalmente (2 años) impuesto sobre dividendos en 1,5 puntos porcentuales.** Proponemos replicar medida semejante a la tomada en 2002 con Ley de Contingencia Fiscal.
- **Prohibir que se otorguen y mantengan exoneraciones a personas físicas o jurídicas que no están al día con el fisco o con la CCSS.**
- **Bajar el impuesto sobre la renta de los salarios pequeños y subirlo para los salarios de lujo.** Se propone una nueva escala tarifaria para el impuesto sobre salarios, reduciendo el impuesto sobre salarios bajos (se mantiene mínimo exento actual, y se baja de 10% a 8% el impuesto a salarios de entre 792 mil y 1,1 millones). Se mantiene mínimo exento (salarios de 792 o menos siguen exonerados). Se mantiene tarifa de 15% para salarios entre 1.188.000 y 2.103.000 colones. Se crean nuevas tarifas mayores para salarios altos: para salarios entre 2.103.000 y 4.205.000 tarifa de 20%, para salarios entre 4.205.000 y 6 millones tarifa de 25%, para salarios de más de 6 millones, tarifa de 30%.
- **Hacer que los bancos paguen una contribución especial temporal para financiar la educación pública.** Que los bancos paguen un 5% de sus utilidades netas (después de impuestos), para financiar la educación pública.
- **Crear una exoneración temporal para el alquiler de locales comerciales por parte de micro, pequeñas y medianas empresas.**
- **Crear un impuesto extraordinario al existente sobre los casinos y las salas de juego.** De manera que, por el uso de cada una de las mesas de juego, un casino pagará mensualmente y dentro del período de 2 años una suma según la escala de uso diario.
- **Detener las pensiones de lujo de Ex Presidentes de la República.** Se propone la creación de un tributo sobre las pensiones de lujo de Ex Presidentes, para recortar las otorgadas y, además, reducir las pensiones que se otorguen en el futuro y que solo se otorguen a Ex Presidentes que no posean ingresos de otras fuentes.

- **Reducir el financiamiento de los Partidos Políticos para las próximas elecciones municipales y nacionales.** Proponemos que el gasto en las campañas políticas de 2022 y 2024 se reduzca de un 0,19% del PIB a un 0,11% del PIB. Para las municipales de 2020 ya se aplicó una reducción.
- **Establecer temporalmente una contribución especial solidaria de apoyo a las finanzas públicas proveniente de las empresas que se acogen al Régimen de Zona Franca.** Se establece una contribución que permita recaudar fondos sin desincentivar ni erosionar la inversión extranjera directa.

## IMPACTO DE LA PROPUESTA SINDICAL

### Resumen de la estimación

**TABLA 1: ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA PROPUESTA FISCAL DE LA MESA SINDICAL  
(como porcentaje del PIB, en millones de colones)<sup>11</sup>**

<sup>11</sup> Tabla de elaboración propia. \*El sub máximo estimado en el apartado de fraude parte de que, en el ISR, para 2013 las personas jurídicas incumplen 70,00% sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un 4,23% del PIB, Suponga que medidas solucionan al menos 50% de este incumplimiento pues son recomendaciones BEPS y GAFI contempladas en el Informe de Mayoría de la Comisión de los Papeles de Panamá en la Asamblea Legislativa.

TEMA	PROPUESTA	% del PIB	En mills colones	
<b>SOLUCIONES ESTRUCTURALES</b>				
<b>LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL</b>	Levantar el velo de la personalidad jurídica		-	
	Desjudicializar el requerimiento de información tributaria		-	
	Supervisión consolidada de los grupos financieros		-	
	Reformas al Código de normas y procedimientos tributarios		-	
	Regulación de precios de transferencia		-	
	Norma de Subcapitalización o deducibilidad máxima por gastos financieros	0,2	65.337,54	
	Regulación de la exoneración vigente sobre dividendos trasladados a sociedades de capital costarricense	0,01	3.266,88	
	Cláusula anti elusiva general		-	
	Desincentivar la participación de servidores públicos en paraísos fiscales		-	
	Transparencia de las sociedades inactivas	0,056	18.294,51	
		<b>SUB MÍNIMO</b>	<b>0,266</b>	<b>86.898,93</b>
		<b>SUB MÁXIMO</b>	<b>2,087</b>	<b>681.797,21</b>
	<b>IMPUESTO SOBRE LA RENTA</b>	Gravar herencias y donaciones de lujo	0,01	3.266,88
		Escala tarifaria progresiva para personas jurídicas.	0,02	6.533,75
Ganancias de capital + norma anti paraíso fiscal		0,5	163.343,85	
Paso transitorio hacia renta mundial			-	
		<b>SUBTOTAL</b>	<b>0,53</b>	<b>173.144,48</b>
<b>OTRAS MEDIDAS TRIBUTARIAS</b>	Mejorar la eficacia de la valoración aduanera	0,5	163.343,85	
	Establecer un impuesto a las transacciones financieras (Tasa Tobin)		-	
	Implementación de escaneo de contenedores para la inspección		-	
		<b>0,5</b>	<b>163.343,85</b>	
		<b>MÍNIMO TOTAL</b>	<b>1,296</b>	<b>423.387,25</b>
	<b>MÁXIMO TOTAL*</b>	<b>3,117</b>	<b>1.018.285,54</b>	
<b>MEDIDAS DE IMPACTO INMEDIATO</b>				
	Impuesto sobre ganancias extraordinarias	0,04	13.067,51	
	Que los bancos asuman el costo de la supervisión que se les ejerce para reducir riesgos	0,07	22.868,14	
	Aumentar, temporalmente, la tarifa de impuesto sobre grandes utilidades	0,53	173.144,48	
	Eliminar los privilegios tributarios para los rendimientos de los fondos de inversión.	0,004	1.306,75	
	Congelar los salarios de lujo de toda la alta jerarquía del Sector Público y de funcionarios con remuneraciones superiores a 5 millones, por dos años.	0,003	980,06	
	Congelar los montos de las dietas pagadas a miembros de juntas directivas de entidades públicas, por dos años.		-	
	Aumentar temporalmente (2 años) impuesto sobre dividendos en 1,5 puntos porcentuales.	0,01	3.266,88	
	Prohibir que se otorguen y mantengan exoneraciones a personas físicas o jurídicas que no están al día con el fisco o con la CCSS.		-	
	Bajar el impuesto sobre la renta de los salarios pequeños y subirlo para los salarios de lujo.	0,11	35.935,65	
	Que los bancos paguen una contribución especial temporal para financiar la educación pública.	0,04	13.067,51	
	Crear exoneración temporal para alquiler de locales comerciales por parte de micro, pequeñas y medianas empresas.		-	
	Crear un impuesto extraordinario al existente sobre los casinos y las salas de juego.		-	
	Detener las pensiones de lujo de Ex Presidentes de la República.	0,0006	196,01	
	Reducir el financiamiento de los Partidos Políticos para las próximas elecciones municipales y nacionales.	0,08	26.135,02	
	Crear una contribución especial solidaria temporal de apoyo a las finanzas públicas proveniente de las empresas que se acogen al Régimen de Zona Franca	0,20	66.317,60	
		<b>1,0906</b>	<b>356.285,60</b>	
		<b>MÍNIMO TOTAL DE SOLUCIONES ESTRUCTURALES + CONTINGENCIA</b>	<b>2,387</b>	<b>779.672,85</b>
	<b>MÁXIMO TOTAL DE SOLUCIONES ESTRUCTURALES + CONTINGENCIA</b>	<b>4,208</b>	<b>1.374.571,13</b>	

De la Tabla 1, se concluye que el conjunto de medidas propuestas por la mesa de Unidad Sindical (en el caso de aquellas que son directamente cuantificables o para las cuales existen datos disponibles), aporta entre 2.387% PIB y 4.208% PIB. De lo anterior, las medidas propuestas permiten, como mínimo, solventar el déficit primario.

Al interpretar las anteriores estimaciones debe considerarse que no existen datos disponibles para todas las iniciativas propuestas pues muchos son confidenciales y su acceso es limitado. A su vez, existen propuestas que generan ingresos de manera indirecta, como los asociados a la reactivación económica

y a la lucha contra la corrupción. Por lo tanto, es posible que el dato entregado corresponda a un mínimo y que el potencial efectivo de la reforma propuesta sea mayor al esperado.

