



# DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

## MAPEO POLÍTICO DEL PLAN FISCAL 2010

Informe final

Investigadores:

**Steffan Gómez  
Karla Meneses**

Asistentes de investigación:

**José Antonio Rodríguez  
Juan Guillermo Murillo**

Agosto, 2011

**Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.**

Descriptores .....	1
Resumen Ejecutivo .....	1
Reforma fiscal da cuenta de los problemas para tramitar reformas significativas .....	1
Más diálogo, y mejoras en el gasto y la recaudación ampliarían las posibilidades de aprobación del Plan Fiscal.....	3
La equidad, inflación y pobreza son impactadas negativamente con la reforma fiscal, aunque la nueva propuesta reduce los efectos de la versión original.....	5
Debilidades en el proceso de negociación explican el rechazo de la reforma fiscal.....	10
Comparación entre la propuesta original y el texto sustitutivo del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.....	15
Bibliografía.....	18

## **Descriptores**

Canasta Básica, Plan Fiscal, Sectores Sociales, Asamblea Legislativa, Inflación, Equidad

## **Resumen Ejecutivo**

La presente ponencia analiza el tema de la reforma al Plan Fiscal. Para ello, se desarrolló un mapeo de actores, realizando una ronda de entrevistas con los actores vinculados a la discusión del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, n° 17959, conocido como “Plan Fiscal”. Aunque existen posiciones opuestas con respecto a la creación o modificación de impuestos y los efectos sobre las clases más desprotegidas, estas no son la principal causa por la cual la reforma no avanza. La razón primordial son los defectos de diseño y trámite del proyecto presentado por el Ejecutivo. En el tema de la definición de la canasta básica alimentaria, la concesión dada a ciertos sectores que abogaban por una canasta básica amplia, pareciera que va más encaminada a asegurar la aprobación del proyecto de reforma fiscal que en mantener la canasta básica tal como se presenta en el texto sustitutivo. Sin embargo, hay un amplio consenso en identificar a las deficiencias en el proceso de diálogo y diseño de las reformas y a los intereses políticos y económicos irreconciliables en la Asamblea Legislativa, como los dos factores que han sido los causantes de este fenómeno a lo largo de la historia del país.

## **Reforma fiscal da cuenta de los problemas para tramitar reformas significativas**

El plan fiscal es uno de los proyectos de la agenda legislativa potencial que el Congreso no logró aprobar en la legislatura 2010-2011. Es una de esas iniciativas a las cuales subyace la falta de consenso sobre el estilo de desarrollo que debe tener el país, y sobre quién debe asumir parte de los costos de ese desarrollo. Aunque existen posiciones opuestas con respecto a la creación o modificación de impuestos y los efectos sobre las clases más desprotegidas, estas no son la principal causa por la cual

la reforma no avanza. La razón primordial son los defectos de diseño y trámite del proyecto presentado por el Ejecutivo. Así se desprende de una ronda de entrevistas realizada con los actores vinculados a la discusión del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, n° 17959, conocido como “Plan Fiscal”. Este mapeo político buscó indagar sobre la viabilidad de la reforma fiscal y los temas críticos incluidos en ella. El resultado de ese ejercicio permitió constatar que, pese a la división política y social que podría generar un paquete de nuevos impuestos o la modificación de exenciones fiscales, lo que sucede con el trámite del Plan Fiscal es un buen indicio de que el entramamiento legislativo mencionado en este capítulo, podría deberse más a la calidad de los liderazgos políticos y la forma de gestionar los asuntos de gobierno, y no a posiciones irreconciliables en las visiones de país de los principales actores políticos.

Costa Rica no aprueba una reforma fiscal profunda desde 1995. Después de esa fecha, se logró llegar a otro acuerdo en 2002, cuando se aprobó el “Plan de Contingencia Fiscal”. Fuera de eso, ha sido muy poco lo que se ha podido avanzar en este tema, pese a la necesidad que tiene el país de generar fuentes de ingresos frescas.

Al final de la legislatura 2010-2011 el resultado fue el mismo: no se logró la aprobación de la reforma fiscal, esta vez con el agravante de que el Gobierno está urgido de generar nuevas fuentes de ingresos, para hacerle frente a un contexto económico con pronósticos reservados por el recrudecimiento de la crisis financiera internacional.

Este escenario muestra la incapacidad del sistema político para procesar reformas de peso e impacto en el desarrollo humano del país. De acuerdo con los hallazgos del mapeo político, la mayoría de los actores vinculados con el proceso considera que el Ejecutivo no realizó un adecuado trámite del Plan Fiscal. Se le critica que en su estrategia no hubo espacios para el diálogo y la negociación, lo cual dejó como resultado un proyecto de ley con poco apoyo dentro y fuera de la Asamblea Legislativa.

Este ha sido el problema histórico del país cuando se trata de reformas fiscales. Según los actores entrevistados, las deficiencias en el proceso de diálogo y en el diseño de las reformas son las principales razones de que Costa Rica no tenga una estructura fiscal adecuada (gráfico 5.5).

**Gráfico 1**  
**Razones que explican el fracaso de la aprobación de reformas fiscales en la Asamblea Legislativa**



Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

Aunque existen visiones políticas y económicas muy diferentes, lo cierto es que la mayoría de los actores -ocho de los 15 entrevistados, que incluyen diputados de oposición y representantes de sindicatos y cámaras- estarían dispuestos a negociar o cambiar su posición si se dan algunas modificaciones en los aspectos más controversiales del proyecto. De hecho, al ponderar las respuestas en los temas más importantes de la reforma, solo los dos diputados del Movimiento Libertario expresaron su rotunda oposición a la iniciativa, lo cual evidencia la factibilidad de la propuesta si se emplea una estrategia de negociación y discusión adecuada (cuadro 5.14).

**Cuadro 1**  
**Posición política de los actores sobre el Plan Fiscal**

Posición sobre la reforma	Actor					Total
	Diputados	Ejecutivo	Cámaras	Sindicato	Experto	
Se oponen rotundamente	2	0	0	0	0	2
Dispuestos a negociar	4	0	2	1	1	8
Apoyan la propuesta	2	1	0	0	0	3
Sin posición	0	0	2	0	0	2
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>15</b>

Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

### **Más diálogo, y mejoras en el gasto y la recaudación ampliarían las posibilidades de aprobación del Plan Fiscal**

Al analizar las posiciones de cada actor con respecto a los temas específicos de la reforma, se constata que, en general, el aspecto que genera mayores discrepancias es

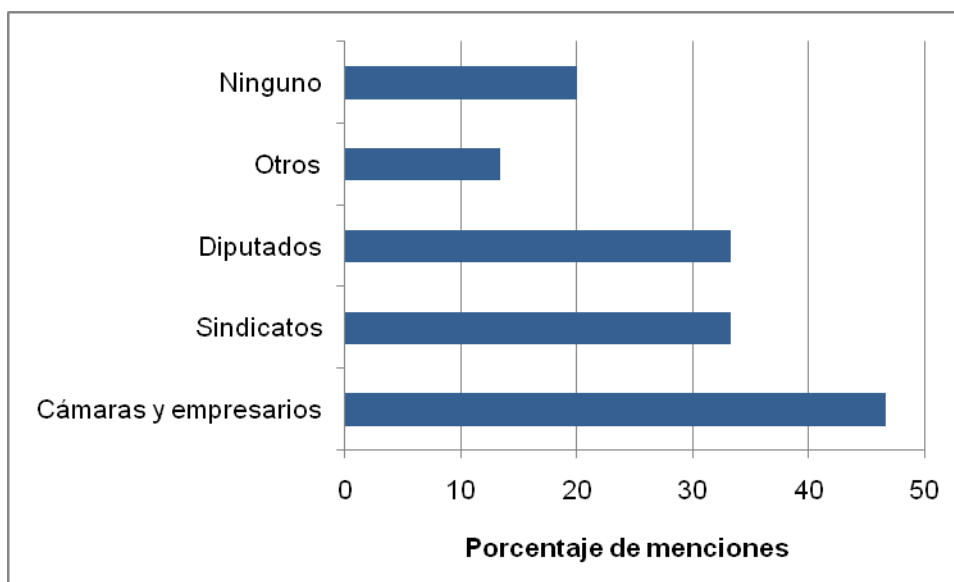
el efecto de los cambios propuestos sobre la equidad. Para analizar este punto, en el capítulo 3 de este Informe se presentan los resultados de una serie de simulaciones efectuadas con base en varias modificaciones en materia de exenciones tributarias; allí se muestra que, en algunos casos, habría impactos negativos en los deciles de menor ingreso y, por ende, un aumento de la pobreza. No obstante, la mayoría de los actores que se oponen a la reforma estarían dispuestos a cambiar su posición, si se mejoran los canales de diálogo y se realizan ajustes para moderar el efecto de la reforma sobre los sectores más desprotegidos.

El otro tema relevante que se desprende del mapeo político es la necesidad de que el Gobierno realice mayores esfuerzos para mejorar la situación fiscal del país. Al preguntar por los dos principales aspectos tributarios no incluidos en la reforma, el 62% de las menciones indica que faltan mecanismos para fortalecer el control y la eficiencia del gasto público, así como los procesos de recaudación fiscal. Ambos temas, contemplados en la propuesta inicial, son tareas centrales del Ejecutivo. El argumento de quienes se oponen es claro: no se deben aumentar los impuestos si el Gobierno no reduce el gasto e incrementa la recaudación, y la propuesta inicial no refleja ese compromiso. Sin embargo, queda pendiente la discusión sobre la coherencia entre el gasto requerido para satisfacer las aspiraciones de la sociedad costarricense y la carga tributaria actual, independientemente de la capacidad de mejorar la gestión y controlar la evasión de impuestos (en el capítulo 3 también se aborda este tema).

Finalmente, el Ejecutivo, en coordinación con la fracción legislativa del oficialismo, está llamado a fungir como enlace entre sectores muy diversos para lograr la aprobación del Plan Fiscal. Desconocer la distribución de fuerzas e intereses hace inviable la reforma. Para sacar adelante este proyecto es necesario articular las principales demandas sobre los temas más conflictivos explicados en el capítulo 3. De lo contrario, algunos actores podrían ejercer su poder de influencia para vetar la propuesta, en particular los sectores empresariales y las cámaras afines (gráfico 5.6).

En suma, la revisión de criterios sobre el Plan Fiscal discutido durante la legislatura 2010-2011 muestra, en primer lugar, que para la mayoría de los actores involucrados no existen intereses irreconciliables. Aunque hay posiciones antagónicas, con negociación y diálogo esas diferencias pueden ser superadas. En segundo lugar, se considera que el Ejecutivo no ha realizado una adecuada gestión política del proyecto para garantizar su aprobación. Y por último, de cara a la segunda legislatura (2011-2012) el sondeo efectuado revela que todavía hay espacio para articular esfuerzos y llegar a acuerdos en torno a la reforma fiscal.

**Gráfico 2**  
**Actores que podrían ejercer un poder de veto sobre la reforma fiscal**  
 (Porcentaje de menciones)



Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

**La equidad, inflación y pobreza son impactadas negativamente con la reforma fiscal, aunque la nueva propuesta reduce los efectos de la versión original**

Tomando en cuenta la compleja situación fiscal por la cual atraviesa el país y considerando la propuesta de reforma fiscal que está en discusión en la Asamblea Legislativa, se elaboró un conjunto de simulaciones que permiten conocer los impactos que pueden tener estas en la recaudación, equidad, inflación y pobreza. Las simulaciones se realizaron exclusivamente para determinar los efectos de diferentes alternativas de exenciones a la canasta de bienes y servicios sujetas al pago del impuesto de ventas.

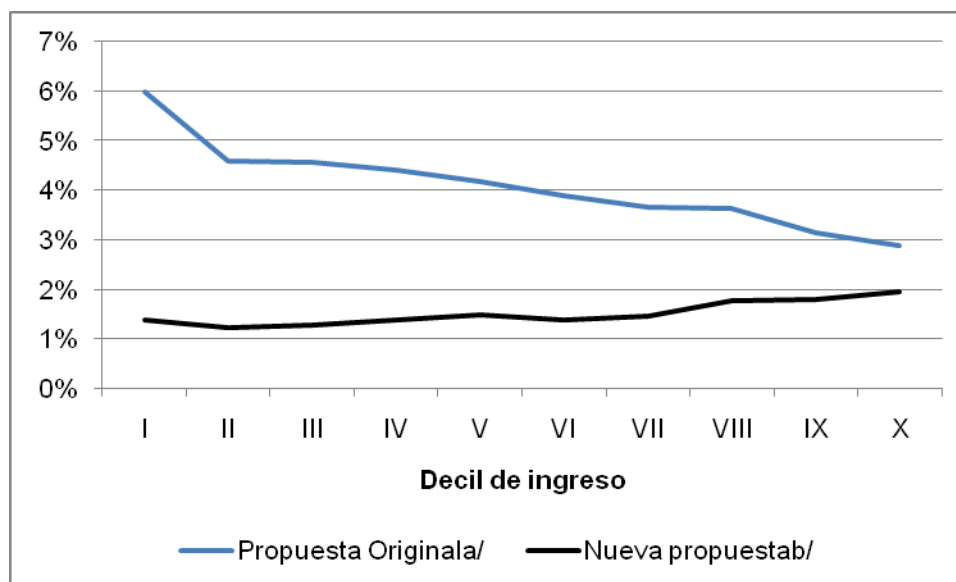
La propuesta original del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria No. 17.959 presentado en a la Asamblea Legislativa el 17 de enero del año en curso (2011) fue ampliamente debatido y cuestionado, dando como resultado su rechazo, lo cual obligó al Ministerio de Hacienda a presentar un texto sustituto, el cual entro a discusión el pasado 21 de junio.

Entre los temas de mayor debate está el de las exenciones del impuesto de ventas a los bienes y servicios de la canasta tributaria. En la primera propuesta se indicaba que la canasta de bienes exentos se reduciría y se pasarían a grabar la mayoría de los servicios que actualmente están exentos como: la educación, salud y servicios profesionales, entre otros, además, de amentar la tasa del impuesto de 13% al 14%. En esta versión de la propuesta, no se hacía explícita la canasta exenta. Posteriormente, en el texto sustituto se le hicieron ajustes a la canasta tributaria y se presentaron de forma explícita los bienes y servicios incluidos en ella.

Para medir el impacto de ambas propuestas se realizaron dos simulaciones, la primera es una aproximación de la propuesta original aumentando la tasa del 13% al 14% y la segunda toma en cuenta los 236 bienes y servicios<sup>1</sup> presentados en el texto sustituto, pero en la simulación se mantiene la tasa del 13%. Los resultados obtenidos al comparar ambas simulaciones evidencian que la nueva propuesta reduce el impacto en la equidad, inflación y pobreza, aunque las sigue impactando negativamente.

El impacto en la equidad, utilizando como indicador el porcentaje que representa el aumento del gasto en el ingreso de los hogares, se reduce y pasa de ser regresivo a neutral. Es decir, con la primera propuesta, el aumento del gasto representaba el 6% del ingreso de los hogares del primer decil, y solo el 2,9% de los ingresos del último decil. Con la segunda propuesta se da un efecto contrario además de ser mucho menor. Para el primer decil el gasto adicional representa el 1,4% de su ingreso y para el caso de decil de mayores ingresos es de 1,8% (gráfico 1).

**Gráfico 3**  
**Incremento del gasto total del hogar como porcentaje de los ingresos<sup>2</sup>**



a/Dejar exento CBA, medicamentos, alquiler de vivienda. Se grava con el 10% los servicios relacionados con educación. El resto de bienes y servicios pagan el 14%.

b / Dejar exento los 236 bienes y servicios detallados en el texto sustituto del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria presentado a la Asamblea Legislativa el 17 de junio de 2011. El resto de bienes pagan el 13%.

Fuente: Meneses y Segura, 2011.

<sup>1</sup> En la canasta tributaria se presentan 234 bienes y servicios, los dos adicionales que se incluyen son: servicios de agua y electricidad inferiores a los 250 kw/h y 40 m<sup>3</sup> (para efectos de la simulación se dejaron exentos los 2 primeros deciles); servicios de educación que excedan el monto mensual de los 110.000 colones.

<sup>2</sup> Este indicador se obtiene de la siguiente manera:  $\Delta \text{gasto} / \text{Ingreso hogar}$ ;  $\Delta \text{gasto} = \text{Gasto simulación} - \text{Gasto base}$

De igual forma, el impacto en la inflación y la pobreza de la nueva propuesta tienen resultados menores, aunque en ambas se observa un aumento en estos indicadores. Con la propuesta original la inflación aumentaba 4,2% y la pobreza 1,6 puntos porcentuales, estos resultados son de 1,3% y 0,6 puntos con la nueva canasta tributaria.

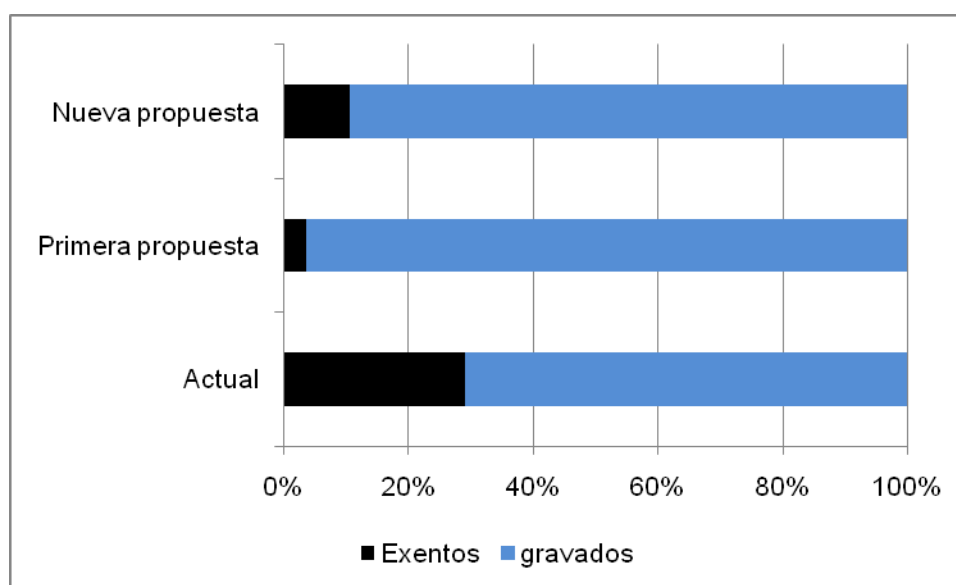
Finalmente, el impacto en la recaudación, es positivo en ambas propuestas. Con la original el incremento se estima en 14.843 millones de colones mensuales y con la nueva de 8.210 millones de colones. Si se asumen este monto contante para los 12 meses, el impacto en términos del PIB sería de 2,2% y 1,2% respectivamente. Hay que tomar en cuenta que esta simulación incluye únicamente el estimado del impuesto de ventas proveniente de los hogares registrados en la ENIG 2004 dejando por fuera el fenómeno de la evasión.

Los principales cambios que explican estas diferencias son:

- Para efectos de la simulación, en la nueva propuesta se mantienen la tasa del 13%, mientras que con la original se aumenta al 14%
- Incrementa el número de bienes y servicios exentos de 93 en la propuesta original a 236 con la nueva.

Si bien, hay un aumento en las exenciones esta es mucho menor si se compara con la actual canasta tributaria (gráfico 2).

**Gráfico 4**  
**Estructura de la canasta tributaria por bienes y servicios exentos y gravados**



Fuente: Meneses y Segura, 2011.



En términos generales, el costo de aspirara a una mayor recaudación por medio de las modificaciones a las exenciones del impuesto de ventas, se logra a costa de impactar negativamente la equidad, inflación y pobreza. Esto no es de extrañar, ya que varios estudios (Caspersen y Metcalf, 1994, Cardoza y Vargas, 2004, Gutierrez et al, 1995, Silva, 2008, entre otros) demuestran que el impuesto de ventas tiene impactos regresivos (afecta a los hogares de menores ingresos más de lo que lo hace con los hogares mas ricos), pero resulta más fácil de controlar (reducir evasión) y realizar modificaciones en comparación con los otros impuestos, como por ejemplo, el de renta. Si bien, en términos generales el impuesto de ventas es de naturaleza regresiva, hay alternativas de modificar las exenciones con leve margen de progresividad, aunque el impacto en la recaudación sea menor, pero siempre positivo. En el estudios de Gutiérrez et al, se presentan algunas de estas alternativas como por ejemplo, gravar aquellos bienes y servicios consumidos por los deciles de mayores ingresos (cortes finos de carne y algunos mariscos), fijar una tasa al consumo de electricidad que sobrepase un mínimo establecidos, como se hace actualmente, gravar viajes en avión, teléfono y gravar los servicios de educación. Este conjunto de simulaciones demostraron que es posible incrementar la recaudación y simultáneamente mejorar la equidad.

De igual forma, el estudio de Meneses y Segura 2011, encontró que: Impactos moderados en la recaudación que recaen en los hogares de mayores ingresos, y tienen un bajo impacto en los precios y pobreza, se logra tasando los servicios de educación y salud. Sin embargo, esto tiene un costo de mayor restricción al acceso para los hogares pobres. Esa situación demanda que estos servicios sean cubiertos de forma eficiente por el Estado. El impacto progresivo se reduce si se incluyen los bienes (medicamentos y productos para la educación), debido a que en el consumo de estos bienes, a diferencia de los servicios, los hogares de menores ingresos tienen una mayor participación. También, se puede lograra amentos en la recaudación, con bajo impacto en la equidad, pobreza e inflación, al modificar las exenciones actuales poniendo a pagar impuesto a los 10 principales bienes y servicios de mayor consumo de los hogares ricos que actualmente están exentos (servicios de empleada doméstica, viajes en avión, servicios de educación universitaria). Finalmente se puede determinar, que hay ciertos grupos de bienes y servicios que impactan de forma diferente y pueden dar señales para encontrar la mejor alternativa de exenciones a la canasta tributaria (Cuadro1).

**Cuadro 2**  
**Impacto de las simulaciones en variables seleccionadas**

Simulación	Recaudación	Ingreso		Inflación	Pobreza	% bienes y servicios exentos
		Grupo en que recae	Variación del gasto en relación al ingreso			
Transporte	Alto	Todos los grupos	Alto	Alto	Alto	19,3
Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidos en el hogar	Alto	Los más pobres	Alto	Alto	Alto	20,1
Bienes y servicios diversos	Alto	Todos los grupos	Medio	Bajo	Medio	11,8
Recreación y cultura	Medio	Todos los grupos	Medio	Bajo	Medio	16,3
Prendas de vestir y calzado	Medio	Los más pobres	Medio	Bajo	Medio	10,3
Comunicaciones	Medio	Deciles intermedios	Bajo	Bajo	Medio	1,0
Educación	Medio	Los más ricos	Bajo	Medio	Medio	1,6
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	Bajo	Los más pobres	Bajo	Medio	Medio	7,3
Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas fuera del hogar	Bajo	Todos los grupos	Bajo	Medio	Medio	5,2
Bebidas alcohólicas y tabaco para consumo en el hogar	Bajo	Los más pobres	Bajo	Bajo	Medio	0,8
Alquiler en vivienda, agua, electric., gas	Bajo	Deciles intermedios	Bajo	Medio	Medio	3,4
Salud	Bajo	Los más pobres	Bajo	Bajo	Medio	1,0

Fuente: Meneses y Segura, 2011.

En términos generales se tiene que (Meneses y Segura, 2011):

- Afectar los grupos de transporte, alimentos consumidos en el hogar y bienes y servicios diversos logran un importante impacto en la recaudación, pero a su vez afectan el gasto de los hogares, precios y pobreza. El efecto en el gasto es alto para todos los niveles de ingreso. Aunque para el caso del grupo de alimentos los hogares pobres son los más sensibles.

- Los grupos de recreación, prendas de vestir, comunicación y educación, tiene un efecto en su mayoría neutral en materia de equidad, afectan de forma moderada la recaudación y pobreza con bajo impacto en los precios.
- Los grupos que tienen el menor impacto en la recaudación: artículos para el hogar, alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas fuera del hogar, bebidas alcohólicas consumidas en el hogar, alquiler en vivienda, agua y electricidad y bienes y servicios de salud. Además, es bajo el efecto en la variación del gasto, aunque en su mayoría recae en los grupos de menores ingresos. Los precios y pobreza se ven afectados de forma moderada.<sup>3</sup>

### **Debilidades en el proceso de negociación explican el rechazo de la reforma fiscal**

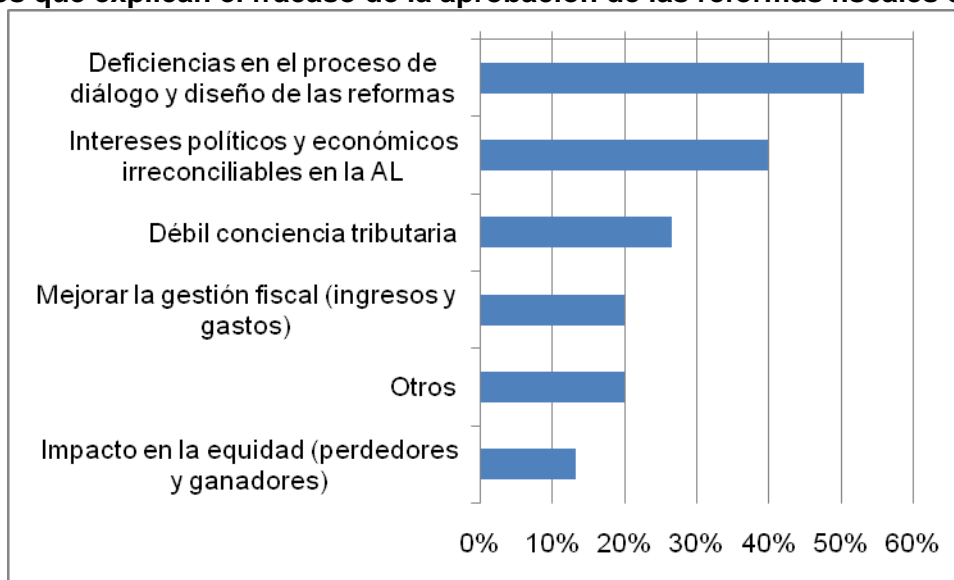
Los procesos de negociación y aprobación de las reformas fiscales en el país se han caracterizado históricamente por ser complejas y terminar en la mayoría de los casos con el rechazo. La actual propuesta fiscal no ha sido la excepción, al menos en su primera etapa de negociación. Tomando en cuenta esta consideración se realizaron una ronda de entrevistas a diferentes actores (diputados, expertos, empresarios, sindicatos y poder ejecutivo ejecutivo) para analizar la compleja economía política de la propuesta original de la Ley de Solidaridad Tributaria que fue rechazada y que actualmente, el texto sustituto, se encuentra en discusión.

Sin bien, pueden ser varias las explicaciones que ayudan a entender la dificultad que tiene el país para aprobar reformas relacionadas con el tema fiscal, hay un amplio consenso en identificar a las deficiencias en el proceso de diálogo y diseño de las reformas y a los intereses políticos y económicos irreconciliables en la Asamblea Legislativa como los dos factores que han sido los causantes de este fenómeno a lo largo de la historia del país (gráfico 3). Este hallazgo también es identificado por Cepal, 2009, para el caso de la reforma presentada en el año 2002, donde se indica que independientemente de la solidez técnica que pueda tener una propuesta y la compleja situación fiscal, el proceso de consulta, discusión y negociación demoran de manera extenuante la aprobación de las mismas, en particular por los obstáculos que frecuentemente se presentan dentro de la asamblea legislativa, como por ejemplo la cantidad de mociones que suelen presentarse y la lucha de intereses que entran en juego dentro de las comisiones que se forman para discutir los proyectos.

---

<sup>3</sup> Para más información sobre simulaciones para determinar el impacto en la recaudación, equidad, inflación y pobreza de la canasta de exenciones del proyecto de ley de solidaridad tributaria. Véase Meneses y Segura, 2011, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Gráfico 5**  
**Aspectos que explican el fracaso de la aprobación de las reformas fiscales en el país**



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a los actores.

Esta característica tampoco es la excepción por el cual está atravesando el proceso de reforma fiscal actual. Por el contrario, es el factor principal que llevó al rechazo de la propuesta original. Durante las entrevistas diversas razones fueron externadas para remarcar estas deficiencias en el proceso de negociación actual, los actores señalaron debilidades en la forma como se presentó el proyecto a los diferentes sectores, haciendo evidentes las diferencias que existen entre informar y consultar sobre las iniciativas de reforma.

En términos generales, se puede afirmar que un adecuado proceso de negociación y consulta ayudaría mucho a la formulación de reformas que lleguen a la Asamblea con un alto grado de consenso y a negociar los cambios sugeridos, posterior a la entrega de las propuestas iniciales. La negociación y consulta previa a la llegada del proyecto a la Asamblea Legislativa, disminuiría el desgaste normal que se produce durante el debate legislativo, el cual es mayor a la hora de presentar proyectos sin consulta a los sectores involucrados, lo que hace más difícil el trámite normal de la iniciativa, dada la reticencia que experimentan ciertos sectores a negociar sobre proyectos en los cuales no se les ha dado espacio estratégicos para ofrecer sus argumentos y posiciones.

Es importante mencionar que la mayoría de los actores involucrados en este tema afirman haberse opuesto a la reforma original pero también expresaron estar anuentes a negociar algunos elementos. Por el contrario, son pocos los actores que se oponen rotundamente o los que hubieran aprobado la reforma sin exigir ningún cambio. Sin embargo, esta valoración general debe ser analizada detalladamente, ya que dependiendo del tema tributario, la aprobación, rechazo o negociación varían, igualmente, el peso político que representa cada uno de los actores involucrados, ofrece la oportunidad de movilizar sus recursos en torno a aquellos temas que afectan de manera más directa las actividades particulares en las que se desarrollan, es decir,

las variaciones en el apoyo o el rechazo de las reformas propuestas va también ligado a la afectación que estas puedan significar sobre las actividades de los actores consultados.

Para determinar las diferentes posiciones se hizo la consulta sobre siete temas específicos contenidos en la propuesta fiscal. Esta consulta temática identificó que los aspectos tributarios donde hay un mayor consenso son: incluir en el pago del impuesto de ventas a los profesionales liberales, unificar la tasa del impuesto de renta<sup>4</sup> y gravar las ganancias de capital. Por el contrario, gravar a la educación tiene una mayoría de oposición rotunda. En el intermedio, donde es factible la negociación entran los temas de: aumentar la tasa del impuesto de ventas, redefinir las exenciones de la canasta básica y aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital, aunque este último tema comparte posición con los actores que están a favor (cuadro 2).

**Cuadro 3**  
**Posición de los actores según tema tributario incluido en la propuesta original de la Ley de Solidaridad Tributaria No. 17.959**

Tema	Se oponen rotundamente	Negociables	Apoyan la propuesta	Total actores <sup>a/</sup>
<b>Impuesto de ventas</b>				
Aumento de la tasa al impuesto de venta	5	7	2	14
Incluir un I.V a los profesionales liberales, alquileres y otros	3	4	8	15
Impuesto a la educación	6	3	4	13
Redefinición de la canasta básica	2	7	3	12
<b>Impuesto de renta</b>				
Tasa uniforme	3	2	8	13
Aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital	3	6	6	15
Gravar las ganancias de capital	3	3	7	13

a/ Los temas que tienen menos de 15 actores se explican porque los entrevistados no hicieron referencia al tema.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a los actores.

Si bien, se logró identificar que las principales debilidades de la propuesta fiscal está en la estrategia de diseño y negociación y que además, la flexibilidad de aprobación o rechazo de cada actor sobre las propuestas de reforma varía según los temas, el siguiente paso, es identificar cuáles son los elementos que deben entrar en la negociación para que se logre una mayoría de aprobación.

Según tipo de impuesto, ventas y renta, la principal preocupación para el caso del primero es el impacto que este tiene en la equidad, tomando en cuenta su naturaleza regresiva, pero a su vez, dejando abierto el dialogo para encontrar una alternativa que reduzca el impacto en los hogares de menores ingresos. Sobre este particular, diversos

<sup>4</sup> La tasa uniforme propuesta es: Gravar a las personas físicas con actividad lucrativa con las mismas tasas actuales; y a las empresas con una única tasa uniforme del 30% (excepto a la PYME).

actores consideran que la inexistencia de estudios que reflejen cual sería el impacto real que tendría una conversión del impuesto de ventas a un impuesto al valor agregado, en especial, sobre el consumo no solo de los hogares de menores ingresos, sino también de los hogares con ingresos medios; es una muestra de las deficiencias en el proceso del diseño de las reformas, lo que le resta apoyo de ciertos actores debido a la incertidumbre que genera discutir sin un panorama claro de la afectación que tendrían las medidas propuestas.

Como se mencionó anteriormente, dentro de este gran tema, los elementos que tienen un mayor margen de negociación son el aumento de la tasa del impuesto, combinado con una adecuada propuesta de exenciones a la canasta tributaria. En el caso del segundo (renta), el tema con mayor consenso de negociación es el de aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital, y la preocupación principal, el cómo lograrlos por medio de la aplicación de diferenciaciones

En el cuadro 3 se sistematizan los factores, que a criterios de los actores, deberían de haber sido tomados en cuenta en la negociación para la elaboración del texto sustituto.

**Cuadro 4**  
**Aspectos negociables en el impuesto de ventas y renta según tema**

Tema	Preocupación	Elementos para negociar	Prioridad a/ (porcentaje)
Aumento de la tasa al impuesto de venta	Impacto en la equidad (perdedores y ganadores)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger 233 bienes y servicios, que incluye el consumo de la clase baja como media</li> <li>• La propuesta debe ser explícita en la definición de los bienes y servicios exentos, así como en demostrar el impacto que esto tiene y que es el más adecuado.</li> <li>• Definir una canasta exenta amplia.</li> </ul>	45,5
	Otras alternativas y excepciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No gravar salud</li> <li>• No gravar educación</li> <li>• Proteger a las Pyme</li> <li>• Hacer un mayor uso del impuesto de renta</li> </ul>	36,4
Redefinición de la canasta tributaria	Impacto en la equidad (perdedores y ganadores)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que se garantice la protección de la clase media.</li> <li>• Que se garantice que el impacto de ese cobro sea progresivo.</li> <li>• Que se definan mecanismos de devolución del impuesto para los grupos de menor ingreso.</li> <li>• Que sea robusta, que se exoneren más productos.</li> <li>• Tomar en cuenta el consumo de los quintiles de 2 y 3, no solamente el primero.</li> </ul>	71,4
Aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital	Aplicar diferenciación en el cobro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trato especial para: cooperativas, solidarismo, sectores de escasos recursos (como donaciones, herencias), pensionados y empresas sociales, indiferente de su tamaño.</li> <li>• No gravar empréstitos de los bancos.</li> </ul>	66,7

a/ solo incluye las opciones con el mayor porcentaje de respuesta.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a los actores.

Si bien, el tema de aumentar la tasa del impuesto de ventas tienen una mayoría de actores en la categoría de negociables (7 actores), tienen un número no despreciable de actores (5 actores) que se oponen a dicha propuesta. Las razones mencionadas por ellos también deben ser consideradas como elementos importantes en la negociación, puesto que ofrecen aspectos que pueden ser tomados en consideración con el fin de obtener alternativas que hagan viables las medidas contenidas en el proyecto. Las principales causas que justifican su oposición siguen siendo las relacionadas con el efecto en la equidad, especialmente por el carácter regresivo del impuesto; pero además entran en juego elementos como la gestión tributaria –en este sentido, el control del gasto público en términos de cantidad y calidad, así como el señalar la necesidad del control de la evasión y elusión de los impuestos ya existentes antes de pensar en nuevos tributos, fueron argumentos recurrentes durante las entrevistas-, y la actual coyuntura económica (cuadro 4).

**Cuadro 5**  
**Razones para no estar de acuerdo con el aumento de la tasa del impuesto de ventas**

Preocupación	Elementos para negociar	Prioridad a/ (porcentaje)
Impacto en la equidad (perdedores y ganadores)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refuerza la regresividad en el sistema tributario costarricense. Los hogares de ingresos bajos y medios son los más afectados.</li> <li>• Garantizar la exención de una canasta que proteja a los sectores de ingresos bajos e inclusive medios (esta es una clase que maneja márgenes de endeudamiento altos).</li> </ul>	
Mejorar la gestión fiscal (ingresos y gastos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfocarse en el cobro adecuado de impuestos ya existentes.</li> <li>• Control del gasto público.</li> <li>• Eliminación de gastos superfluos</li> <li>• Trasladar los superávits de las instituciones autónomas</li> </ul>	
Considerar la coyuntura económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperar a que la economía se recupere.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a los actores.

El tema de la educación, como se indicó, es el que concentra la mayoría de opositores no negociables, los cuales justifican su rechazo por medio de las siguientes razones:

- Afecta clase media y baja, en especial a los asalariados que son los que más acuden a la educación privada.
- Restringe acceso a personas provenientes de hogares de menores ingresos que buscan una alternativa en el sector privado diferente a la que ofrece la educación pública.
- Incapacidad del Estado para cubrir a toda la población a través de la educación pública, aunado a que se vería limitado el acceso a la educación privada.

Si bien hay una mayoría de oposición, tres actores consideran que podrían negociar este cobro de impuesto siempre y cuando se tomaran en cuenta los siguientes elementos:

- Ampliar el monto mínimo para el pago del impuesto.
- Garantizar que el impacto de ese cobro sea de tipo progresivo.
- Gravar solo escuelas y colegio privados, no tocar a las Universidades
- Garantizar el traslado del 8% del PIB a la educación.

Los elementos identificados en este apartado confirman la necesidad de lograr mejoras sustanciales en las estrategias utilizadas para formular y negociar reformas fiscales, enfatizando en la necesidad de identificar aquellas áreas que puedan reducir su rechazo y generar mayores consensos. En el capítulo cinco se complementan estos hallazgos tomando en cuenta la posición de los actores y su peso en el proceso de aprobación o vetos de esta reforma.

### **Comparación entre la propuesta original y el texto sustitutivo del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria**

Como se indicó en las secciones precedentes, los diferentes actores entrevistados, identificaron con amplio grado de consenso que la imposibilidad de aprobar reformas estructurales al sistema tributario y fiscal de país, estaba determinada por las deficiencias existentes en el proceso de diseño y negociación de las propuestas, elemento que para el caso del proyecto de Ley Solidaridad Tributaria fue señalado como una de las causas por las cuales el texto original entró a la corriente legislativa con amplio rechazo por diversos sectores.

De ahí que la presentación de un texto sustitutivo del proyecto, evidencia un proceso de negociación entre los diferentes actores involucrados para generar consensos sobre temas que puedan estar entabando la discusión del proyecto, o al menos –que pareciera fue la alternativa tomada desde el Poder Ejecutivo- representa la búsqueda de los apoyos necesarios para lograr la aprobación de la reforma fiscal.

Es importante mencionar, que las entrevistas hechas a los diferentes actores involucrados en el tema, fueron realizadas previo a la presentación del texto sustitutivo del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, es decir, las opiniones y posiciones encontradas se hicieron con base en el texto original. Por lo cual es importante identificar aquellos aspectos que fueron mencionados por los actores durante la ronda de entrevistas y que fueron tomados en cuenta en la presentación del texto sustitutivo, esto para determinar si los cambios efectuados respondieron a las preocupaciones externadas por los diversos actores.

Si bien es cierto el texto sustitutivo presentado por el Poder Ejecutivo, fue el producto del proceso de negociación entre diversos actores, se debe llamar la atención, sobre el hecho que el texto sustitutivo básicamente es el mismo al texto original, salvo ciertas



concesiones dadas a ciertos sectores con el fin de asegurar su apoyo a la propuesta de reforma fiscal.

Lo que es notorio al analizar el texto sustitutivo, es que los principales sectores beneficiados con las modificaciones hechas en el nuevo texto, han sido el cooperativismo y el solidarismo del país, al recibir concesiones en el tratamiento a los excedentes producidos por sus actividades.

En el Cuadro 5, se puede observar cuáles fueron algunos de los elementos señalados por los actores y que fueron tomados en consideración en el texto sustitutivo. Sobre los cambios propuestos, la posición gubernamental ha sido presentarlos como modificaciones que responden de manera significativa a las preocupaciones externadas por algunos actores, no obstante, si hacemos un cruce con aquellos temas que experimentan un amplio rechazo (como sería el de la educación o el aumento de la tasa del impuesto al valor agregado) se puede ver que el texto sustitutivo no ofrece modificaciones a la propuesta ya dada, es decir, en ambos temas, el apoyo pareciera que siguen siendo muy poco a la posición del Poder Ejecutivo.

**Cuadro 6**  
**Cambios en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, según el actor interesado en la reforma.**

<b>Cambio Propuesto</b>	<b>Artículo texto sustitutivo</b>	<b>Actor interesado</b>
Canasta básica exenta compuesta por 233 bienes y servicios.	Transitorio X	Diputados
Exoneración de ayudas técnicas a personas con discapacidad	Artículo 8, inciso 6, Modificación al artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre las ventas, numeral 14.	Diputados
Desarrollo de la normativa sobre precios de transferencias	Artículo 1, modificación al artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre la renta.	Diputados - Empresarios
Eliminación del impuesto mínimo a los ingresos	N/A	Empresarios
Conversión del mínimo exento en una base exenta en la educación privada.	Artículo 8, inciso 5, modificación modificación del Artículo 9 de la Ley del impuesto sobre las ventas, numeral 9.	Diputados, sindicatos
Exoneración del impuesto de la renta a las empresas sociales.	Artículo 1, modificación al artículo 3 de la Ley del impuesto sobre la renta.	Diputados
Tratamiento especial a los excedentes del sector solidarista y cooperativista	Artículo 2, modificación del artículo 32 de la Ley del impuesto sobre la renta, adición de los incisos: a bis y a ter.	Diputados
Impuesto diferenciado a los servicios hospitalarios privados	Artículo 9, inciso 2, adición del artículo 10 bis a la Ley del impuesto sobre las ventas	Diputados

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a los actores.

Otro elemento que se debe considerar, es que en el tema de la definición de la canasta básica alimentaria, la concesión dada a ciertos sectores que abogaban por una canasta básica amplia, pareciera que va más encaminada a asegurar la aprobación del proyecto de reforma fiscal que en mantener la canasta básica tal como se presenta en el texto sustitutivo, esto por cuanto la definición final de la misma recaería en manos del

Ministerios de Hacienda y del MIDEPLAN, esto con base al consumo efectivo de aquellas familias que se encuentren bajo la línea de pobreza. Es decir, la concesión que tanto se ha publicitado se debe tomar con cuidado, debido al carácter transitorio de la misma, y en especial, por la incertidumbre existente en la definición final de la canasta básica alimentaria.

Para finalizar, durante las entrevistas se logró identificar algunos temas que son de interés para diversos actores como lo sería el tema de renta global, el cual ha sido un tema de amplio debate, incluso desde el gobierno anterior se habla como una de las modificaciones que se podrían efectuar al sistema tributario del país. En este sentido, actores del sector financiero del país, mostraron la anuencia de su sector para incorporar un esquema de este tipo a sus actividades, no obstante, en el texto sustitutivo dichas propuestas no fueron consideradas.

En el proceso de discusión, el Programa Estado de la Nación fue llamado a manifestar algunos criterios sobre los proyectos, tanto el original como el sustitutivo, en el siguiente recuadro se sistematizan las apreciaciones indicadas.

---

#### **Recuadro 1**

##### **Apreciaciones sobre la Ley de Solidaridad Tributaria**

Respondiendo a la consulta sobre la Ley de Solidaridad Tributaria, expediente número 17959, recibida el 1 de febrero del 2011 en relación al texto original, el Programa estado de la Nación se refirió a lo crucial de una reforma fiscal para la gobernabilidad y la buena valoración del sistema político, a la situación fiscal, así como brevemente a la propuesta de reforma presentada, basado en los Informes Estado de la Nación.

Se sintetizó en siete afirmaciones centrales esta respuesta: i) la ciudadanía expresa una creciente desafección ante el sistema político, instituciones y partidos políticos (todos), e insatisfacción ante la acción pública y la forma de hacer política; ii) como lo muestran ejemplos nacionales, que el Estado gaste menos no significa que la sociedad ahorre, lo que tampoco auspicia un mayor crecimiento; iii) es indispensable lograr capacidad de preparar y ejecutar políticas públicas, la operatividad del Estado para entregar bienes públicos de calidad, de manera oportuna y transparente a la ciudadanía; iv) los sectores más dinámicos de la economía concentran las acciones de fomento de las políticas públicas pero estos sectores débilmente se encadenan productiva, social y fiscalmente; v) son necesarios recursos fiscales frescos (nuevos o producidos mediante la reducción de la evasión y la elusión); vi) la propuesta (expediente 17959 original) no ofrece una respuesta plenamente satisfactoria a las apreciaciones anteriores; y vii) la propuesta (expediente 17959 original) no es clara respecto a la equidad, ni a los impactos en los precios.

Posteriormente, el Programa se refirió al texto sustitutivo retomando la respuesta original, pues muchos de sus alcances conservan vigencia, aunque el proyecto tenga hoy un texto sustitutivo con cambios y se pueda tener una esperanza, con algún fundamento, de que es posible desentrabar la capacidad de adaptar nuestra institucionalidad, mediante el diálogo y el entendimiento. Ese fundamento de esperanza es sugerido, por lo pronto, por los acontecimientos por todos conocidos en el seno de la Asamblea Legislativa que parecen modificar la manera de hacer política. Esto, sin embargo, puede revertirse, lo que reforzaría el

desencanto ciudadano, en cuyo caso todo el sistema político perdería, no solo el gobierno. Actualmente resulta aún más crucial el trabajo responsable de la Asamblea Legislativa que conduzca a resultados para la ciudadanía y de esta forma lograr que el sistema político, en su conjunto, recupere credibilidad y prestigio.

---

## **Bibliografía**

Ley de Solidaridad Tributaria, n° 17959

### **Entrevistas:**

Villalobos, Y. (18 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Saborío, A. (18 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Orozco, J. (16 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Arias, G. (18 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Villalta, J.M. (24 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Naranjo, F. (20 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Rodríguez, M. (11 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Cubero, D. (10 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Garro, M. (18 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Villalobos, Y. (18 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Villanueva, L. G. (9 junio 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Fonseca, F. (10 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Vargas, A. (10 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Granados, V. (8 junio 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Hernández, M. (10 mayo 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)

Elizondo, A. (15 junio 2011). Mapeo Político: Propuesta del Plan Fiscal (J. G. Murillo, Entrevistador)