

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY NO. 22 393

LEY DE IMPUESTO
SOBRE LA RENTA
GLOBAL DUAL

Redacción y análisis

Juan Robalino
Luis Oviedo

Diagramación

Isabel Monge

CONTENIDO

I. Introducción	04
-----------------	----

II. Metodología	05
-----------------	----

III. Resultados	09
-----------------	----

I. INTRODUCCIÓN

Hasta hace poco se discutía en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de Impuesto sobre la Renta Global Dual. El objetivo principal del proyecto es incrementar la recaudación y lograr mejores resultados en materia de progresividad, mediante una renta basada en el individuo, homologando el tratamiento de las rentas del salario y las rentas de personas físicas con actividad lucrativa de fuente costarricense. El proyecto incorpora, además, las rentas de capital e inmobiliarias siempre que correspondan a la misma actividad del individuo, de lo contrario las rentas obtenidas por capital mobiliario e inmobiliario tendrán un tratamiento diferente.

El proyecto de ley hace mención en la parte de exposición de motivos a cálculos iniciales realizados por el Ministerio de Hacienda, en ellos se mide la progresividad de la implementación de la Ley basado en dos indicadores: el coeficiente de GINI que pasaría de 0,494 a 0,489; y la distribución de la carga del impuesto por quintil de ingreso de los hogares, en que el 90% de la carga recae sobre el 20% de los hogares con mayor poder adquisitivo en el país. En total, el proyecto en su versión original aportaría para el año 2023 un estimado de 0,43% del PIB anualmente.

El propósito del presente análisis consiste en validar los resultados obtenidos por el Ministerio de Hacienda, actualizarlos de acuerdo a las modificaciones realizadas al proyecto y mostrar datos adicionales sobre el efecto en el pago adicional que realizaran los hogares, producto del cambio de renta cedular a renta global según quintil de ingreso. Como complemento se realizan cálculos para dos escenarios que modifican lo considerado en el proyecto de ley. Estos tienen que ver con considerar únicamente los ingresos que son posible trazar y, por ende, es más seguros que las personas los declaren y un cálculo adicional con la incorporación de las fuentes de rentas de capital al ingreso por trabajo o por pensión contributiva. Ambos cálculos se realizan para la versión del proyecto y para una versión modificada del proyecto que incorpora un aumento en el mínimo personal lo que eleva el monto a partir del cual se comienza a tributar, ambas estimaciones se detallarán más adelante en este documento.

Como resultado de los cálculos realizados, se encontraron similitudes con las estimaciones del Ministerio de Hacienda, aunque con montos más altos en recaudación. Las estimaciones de recaudación adicional van desde el 0,44% al 0,62% del PIB, dependiendo de los escenarios.

Además, se estima que la carga adicional del proyecto de Renta Dual es progresiva. Recae en una forma mucho más fuerte sobre los quintiles de ingreso más altos. La modificación de tramos mínimos propuesta en comparación con la original tendrá poco efecto sobre la progresividad. Sin embargo, la forma en que el Ministerio de Hacienda monitoree si los ingresos de renta de capital vienen o no de la misma fuente, puede hacer una diferencia significativa para aumentar aún más la progresividad del proyecto de ley.

II. METODOLOGÍA

El presente análisis tiene como fuente de información la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Con este instrumento, se realizan las estimaciones de modificación de tramos de renta, con lo que se pretende medir los cambios en la contribución por impuesto sobre la renta de la forma en que se realiza actualmente, con lo que pagaría cada individuo si el proyecto se aprueba tal cual está redactado y con la modificación de aumento del monto mínimo personal que será propuesto.

Los valores de la ENIGH 2018 se deflactaron por IPC para traerlos a precios de junio de 2021. A dichos valores se les aplicó los tramos de renta vigentes durante el 2021 y, de esta manera, se obtuvo los montos que tributarían los ocupados formales por su trabajo e ingresos de rentas de capital.

Es importante tener en consideración, que para efectos de estimar el cambio que tendría el ingreso de los hogares por la posible implementación del proyecto de Renta Global Dual, se realizó una primera estimación correspondiente al impuesto sobre la renta que teóricamente pagarían las personas con su ingreso, una vez implementada la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ya que al momento de la ENIGH esta ley aún no había sido aprobada y este es el parámetro para comparar el cambio por la implementación del proyecto de Renta Global Dual.

A continuación, se enlistan las principales consideraciones sobre el tratamiento dado a los datos utilizados y que es importante tener presentes a la hora de analizar los resultados.

- Los ingresos del individuo considerados para calcular la base imponible incluyen los ingresos por trabajo formal o pensión y los ingresos por rentas de capital.
- Los ingresos por trabajo se consideran únicamente si cumplen con los criterios de ser asalariado formal en ocupación principal y secundaria; y para el caso de los no asalariados, si sus ingresos provienen de actividades en las que ya constaba un pago por impuesto sobre la renta. Lo anterior ya que los trabajadores asalariados informales quedan excluidos y en el caso de los independientes no es posible por medio de la ENIGH conocer su condición de formalidad para resumir apropiadamente sus ingresos. La limitante anterior implica que los datos pueden estar subestimando los efectos, ya que los ingresos de aquellas actividades independientes que no pagaron renta por estar en el monto exento se excluyen del presente análisis.
- No se incluyen los ingresos en especie ya que es difícil poder dar un adecuado trazado para validar lo que eventualmente declarará cada persona.
- No se incluyen las ganancias patrimoniales, ya que no es posible dar un adecuado seguimiento por medio de la ENIGH.
- La asignación de lo que actualmente se conoce como los créditos familiares y en el proyecto como el mínimo familiar, se realizó únicamente para el jefe

o cónyuge, es decir, aun cuando en el hogar hay otros miembros que califican para tributar el Impuesto sobre la Renta, no es posible identificar los créditos familiares que pueden aplicar, ya que para los otros miembros de hogar no se puede establecer el núcleo familiar de ellos, debido a que la relación de parentesco en la ENIGH se realiza con el jefe de hogar. Además, es importante aclarar que el monto calculado en este apartado podría estar subestimado, ya que no se contempla a aquellos hijos que viven en un hogar diferente del declarante. También valga mencionar que en aquellos casos en que tanto el jefe como su cónyuge son sujetos de Impuesto sobre la renta; los créditos familiares se aplicaron en caso de existir, al que tenía el ingreso mayor.

- El proyecto de Renta Global Dual permite ampliar los montos de mínimo personal y mínimo familiar deducible cuando el contribuyente o alguno de sus dependientes tenga condición de discapacidad y logren acreditar un grado de minusvalía igual o superior al que se fije reglamentariamente. Sin embargo, aun cuando la ENIGH consulta sobre discapacidad no es posible obtener el grado de minusvalía por lo que no se incluye esa condición en el análisis.
- No se considera como renta bruta del trabajo asalariado los viáticos, ya que aun cuando la ley los considera parte de la renta por trabajo, indica que hay que excluir la parte que corresponde a alimentación y hospedaje, y esto no es posible separarlo en la ENIGH, por lo que se opta por excluir todo el monto.
- Finalmente, el proyecto contempla descontar de la renta bruta las cuotas satisfechas a colegios profesionales, cuando la incorporación al colegio profesional tenga carácter obligatorio para desarrollar su trabajo. Sin embargo, con la ENIGH no es posible conocer quien tiene la cuota colegial de carácter obligatorio, ni el monto exclusivo de esta, ya que se mezcla con el posible pago realizado a asociación solidaria, sindicato y préstamos, por lo que no se descontará este monto.

2.1. Cálculo de la base imponible general

Se procedió a identificar todas las variables contenidas en la ENIGH correspondientes a fuentes de ingreso personal asociadas a las rentas del trabajo asalariado en condición de formalidad, por jubilación o pensión, así como las rentas de personas físicas con actividades lucrativas en formalidad, tomando como formal los ingresos de actividades lucrativas que hubiesen pagado ISR en el periodo de referencia. El cuadro 1 muestra la lista de variables consideradas para la construcción de la base imponible por individuo.

Tal y como es posible apreciar en el cuadro 1, para el cálculo de la base imponible, se incluyen tanto los ingresos monetarios como los no monetarios de la fuente principal y en caso de existir de la fuente secundaria. Además del ingreso por pensión o jubilación de origen nacional. Valga recordar que todos los ingresos contemplados en la base imponible tendrán que pasar el filtro de ser ingresos asociados a la formalidad en todas sus fuentes, es decir, aunque sea un asalariado formal, se tendrá que demostrar la formalidad de la actividad secundaria en caso de tenerla para sumarla junto al ingreso de la actividad principal.

En resumen, el cálculo de la base imponible se determina como la suma de todos los ingresos mensuales monetarios por trabajo formal y pensión recibidos por la persona, los cuales se multiplican por 12 para llegar al monto anual.

CUADRO 1
VARIABLES DE INGRESO CONSIDERADAS PARA EL CÁLCULO
DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DUAL CON BASE EN EL
INGRESO MONETARIO POR TRABAJO O PENSIÓN

Tramos en colones (base liquidable)	
Ingreso por trabajo asalariado	Sueldo o salario bruto Monto por horas extra Utilidades, incentivos, premios del asalariado Dietas del asalariado Comisiones del asalariado Propinas del asalariado Otros ingresos adicionales del asalariado
Ingreso del patrono o cuenta propia de empresa inscrita	Sueldo o salario bruto del asalariado cuenta propia
Ingreso por trabajo principal del autónomo No agropecuario	Ganancia mensual del autónomo no agropecuario
Ingreso por trabajo principal del autónomo agropecuario	Ganancia mensual del autónomo agropecuario
Ingreso por trabajo secundario	Sueldo o salario bruto con extras del asalariado en actividad secundaria Ingresos adicionales del asalariado en actividad secundaria Ganancia neta declarada por la venta de productos o servicios del autónomo
Ingreso por transferencias en dinero	Ingresos brutos por jubilaciones o pensiones por IVM de origen nacional

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2018.

2.2. Cálculo del mínimo vital

El mínimo vital de cada contribuyente se aplicará como una reducción a la base imponible general, y estará constituido por el mínimo personal y el mínimo familiar.

El mínimo personal de cada contribuyente corresponde a un monto anual de ocho millones doscientos mil colones (8.200.000) en su versión original y de ocho millones cuatrocientos veinticinco mil colones (8 425 000) en la versión modificada que será propuesta.

El mínimo familiar se calcula en dos etapas; en primer lugar, se estima la parte que corresponde al cónyuge, para lo cual se identifica si el jefe del hogar tiene pareja, luego se verifica si la pareja o cónyuge tiene trabajo y si lo tiene, se verifica si la base imponible general del cónyuge es menor del mínimo personal. De ser menor al mínimo personal, se asigna como mínimo familiar el monto de doscientos cincuenta mil colones (¢250.000,00) anuales correspondiente al cónyuge.

El segundo paso en el cálculo del mínimo familiar incluye verificar la condición de los hijos. Para aplicar para el mínimo familiar, deben cumplir con algunas de las siguientes condiciones: menores de edad o que estén realizando estudios y sean menores a veinticinco años. Si cumplen con los criterios anteriores, se asigna como mínimo familiar ciento cincuenta mil colones anuales (¢150 000) por cada uno de los hijos que los cumpla. Además, en caso de tener hijos con edad entre los 5 y 17 años que asistan al sistema educativo regular, el proyecto permite incorporar un adicional como mínimo familiar por la suma de cien mil colones anuales (¢100 000) por cada uno de los hijos que cumpla los requisitos anteriores. En caso de que ambos cónyuges tengan ingresos superiores al mínimo personal, el mínimo familiar solo puede ser utilizado por uno de los dos, para el caso del presente cálculo se asignó al cónyuge con mayor ingreso.

Importante mencionar que, en la actualidad, el impuesto sobre la renta se calcula sobre el salario bruto y que, una vez estimado el monto a pagar por ISR, se permite descontar ciertos montos mensuales por los llamado créditos familiares, los cuales corresponden a ¢ 2 370 por cónyuge (sin ninguna restricción), y ¢ 1 570 por cada hijo menor.

2.3. Cálculo de la base liquidable

Obtenidos los montos correspondientes a la base imponible y el mínimo vital, el siguiente paso consiste en calcular la base liquidable. Esta se obtiene de restar a la base imponible el monto mínimo personal y el mínimo familiar en caso de corresponder. La operación anterior produce algunos valores negativos, los cuales se recodifican a cero para evitar que alteren los resultados a la hora de aplicar las tasas de gravamen de la cuota íntegra.

CUADRO 2
TRAMOS DE RENTA ANUAL APLICABLES A LA BASE LIQUIDABLE
PARA LA OBTENCIÓN DEL MONTO A PAGAR POR IMPUESTO
SOBRE LA RENTA DUAL

	Tramos en colones (base liquidable)	Tarifa
Hasta	5.000.000	10%
Sobre el exceso	5.000.000 hasta 12.000.000	15%
Sobre el exceso	12.000.000 hasta 19.000.000	20%
Sobre el exceso	12.000.000 hasta 29.000.000	25%
Más de	29.000.000	27,5%

Fuente: Proyecto de ley, Ley de Impuesto sobre la renta global dual. Asamblea Legislativa.

II. RESULTADOS

A partir de la metodología aplicada, se estima los niveles de recaudación adicionales del impuesto y la carga tributaria para cada quintil de ingreso.

3.1. Recaudación estimada

En el cuadro 3, se presentan los niveles de recaudación estimados y lo que estos significarían como porcentaje de los niveles de ingreso neto de los hogares y como porcentaje del PIB. Se discuten 4 escenarios. Los primeros dos son sobre los tramos, uno con los que actualmente están en el proyecto y el otro con la propuesta de modificación. Esta modificación afecta al tramo mínimo. Los otros dos escenarios planteados tienen que ver con la posibilidad de asociar los ingresos de capital al ingreso laboral. El primer escenario es lo que ocurriría si todos reportan que los ingresos de capital vienen de fuentes de actividades diferentes a los ingresos del mercado laboral y la otra es cuando las rentas de capital vienen totalmente de la actividad laboral. Esto nos genera un intervalo en el que muy probablemente estaría la recaudación efectiva.

La recaudación estimada bajo el escenario con los tramos originales se encuentra entre los 188 mil millones y los 249 mil millones de colones anuales, dependiendo de la forma de declarar. Si se implementara la modificación del mínimo como se ha venido discutiendo, el intervalo de recaudación caería al rango que va de 176 mil a 235 mil millones de colones por año.

Estas estimaciones de recaudación representarían entre un 1,10% y un 1,46% del ingreso neto de los hogares con los tramos originales y entre un 1,04% y un 1,38%, si se utilizaran los tramos modificados. El hecho de que la carga no sea tan alta también implica que la recaudación como porcentaje del PIB tampoco será significativamente alta. Se estima que, para los tramos originales, la recaudación adicional estaría entre un 0,47% y un 0,62% del PIB, y con los tramos modificados estaría entre un 0,44% y un 0,59% del PIB.

CUADRO 2
TRAMOS DE RENTA ANUAL APLICABLES A LA BASE LIQUIDABLE
PARA LA OBTENCIÓN DEL MONTO A PAGAR POR IMPUESTO
SOBRE LA RENTA DUAL

Recaudación adicional	Colones
Proyecto Renta Dual Original (Mínimo personal 8.200.000)	
Considerando ingreso monetario por trabajo o pensión	188 203 845 398
Considerando ingreso monetario por trabajo o pensión más rentas de capital	249 078 185 948
Proyecto Renta Dual Modificado (Mínimo personal 8.425.000)	
Considerando ingreso monetario por trabajo o pensión	176 797 356 877
Considerando ingreso monetario por trabajo o pensión más rentas de capital	235 963 644 678
Carga en el ingreso corriente neto del hogar	Porcentaje
Proyecto Renta Dual Original (Mínimo personal 8.200.000)+	
Solo ingreso monetario por trabajo o pensión	1,10%
Ingreso monetario por trabajo o pensión más rentas de capital	1,46%
Proyecto Renta Dual Modificado (Mínimo personal 8.425.000)+	
Solo ingreso monetario por trabajo o pensión	1,10%
Ingreso monetario por trabajo o pensión más rentas de capital	1,46%
Carga como porcentaje del PIB del 2021	Porcentaje
Proyecto Renta Dual Original (Mínimo personal 8.200.000)+	
Solo ingreso monetario por trabajo o pensión	0,47%
Ingreso monetario por trabajo o pensión más rentas de capital	0,62%
Proyecto Renta Dual Modificado (Mínimo personal 8.425.000)+	
Solo ingreso monetario por trabajo o pensión	0,44%
Ingreso monetario por trabajo o pensión más rentas de capital	0,59%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2018. + Se corrige con una estimación del ingreso neto disponible luego de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

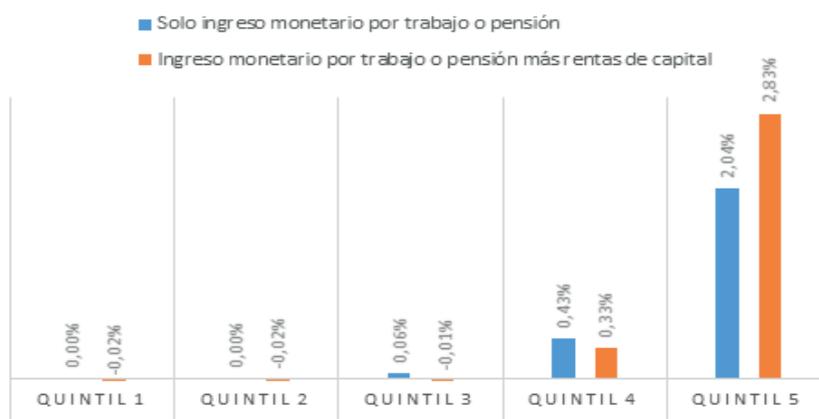
3.2. Efectos distributivos estimados

En los gráficos 1 y 2, se presentan los resultados por quintil de ingreso de la carga porcentual adicional de la implementación del proyecto de Renta Dual. En el gráfico 1, se muestran los resultados con los tramos originales. Se puede ver que la carga recae más acentuadamente sobre los quintiles de ingreso más altos. Los dos primeros quintiles no serían afectados. Inclusive, si las rentas de capital están asociadas a las actividades laborales, las cargas podrían inclusive reducirse.

En el gráfico 2, se muestra también las cargas por quintil, pero utilizando los tramos que han sido discutidos. Se puede ver que para los dos primeros quintiles no hay diferencia ente el original y la modificación del tramo. Se observan reducciones en la recaudación a partir del quintil de ingreso 3. Esto significa que la medida de cambiar los tramos no afectará significativamente la distribución. Como se puede observar comparando los gráficos 1 y 2, favorecerá más a los tres quintiles de ingreso más altos.

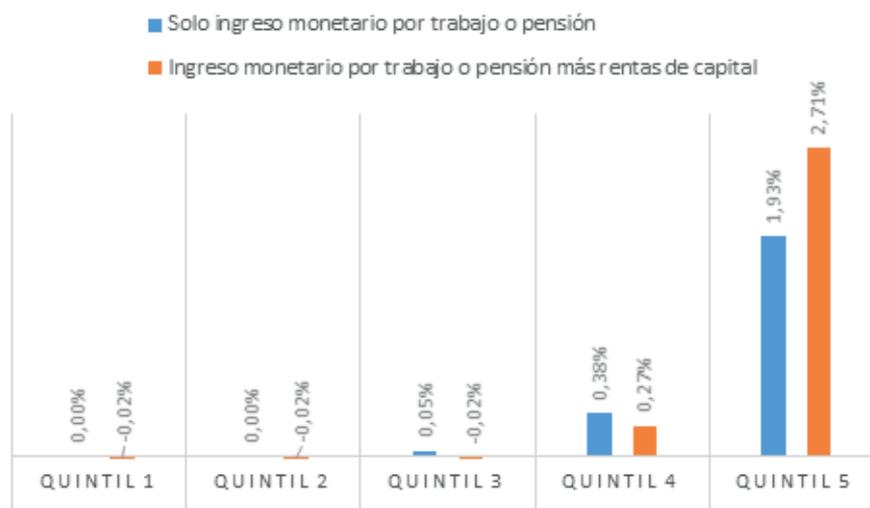
En conclusión, la carga adicional del proyecto de Renta Dual es progresiva. Recae en una forma mucho más fuerte sobre los quintiles de ingreso más altos. La modificación de tramos mínimos propuesta en comparación con la original tendrá poco efecto sobre la progresividad. Sin embargo, la forma en que el Ministerio de Hacienda monitoree o no si los ingresos de renta de capital vienen de la misma fuente, puede hacer una diferencia significativa para aumentar aún más la progresividad del proyecto de ley.

GRÁFICO 1
ESTIMACIONES DE LA CARGA PORCENTUAL SOBRE EL INGRESO NETO LOS HOGARES POR QUINTIL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA DUAL ORIGINAL (MÍNIMO PERSONAL 8.200.000)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2018. + Se corrige con una estimación del ingreso neto disponible luego de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

GRÁFICO 2
ESTIMACIONES DE LA CARGA PORCENTUAL SOBRE EL INGRESO NETO LOS HOGARES POR QUINTIL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA DUAL MODIFICANDO TRAMO (MÍNIMO PERSONAL 8.425.000)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2018. + Se corrige con una estimación del ingreso neto disponible luego de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.