

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, MIDEPLAN. (2020). *Segundo informe nacional voluntario de ODS Costa Rica 2020*. Recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/costa-rica-presenta-su-segundo-informe-voluntario-sobre-ods>
- Organización Panamericana de Salud, OPS. (2015). *Gobierno de Costa Rica y Naciones Unidas presentan III Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de https://www.paho.org/cor/index.php?option=com_content&view=article&id=260:gobierno-de-costa-rica-y-naciones-unidas-presentan-iii-informe-sobre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio&Itemid=248
- Sostenibilidad para todos. (2019). *¿En qué consiste una economía circular?* <https://www.sostenibilidad.com/desarrollo-sostenible/en-que-consiste-la-economia-circular/>

INVESTIGACIÓN

Distorsiones del impuesto sobre el valor agregado en Costa Rica

DISTORTIONS OF THE VALUE ADDED TAX IN COSTA RICA

MAF. Eduardo Vargas Ramírez¹

Fecha de recepción: 14 de agosto de 2020 | Fecha de aprobación: 4 de setiembre de 2020

Resumen

La adopción de un impuesto sobre el valor agregado (IVA) modificó sustancialmente la imposición indirecta en Costa Rica. En el proceso de aprobación de este cambio, la discusión se centró en los efectos del IVA en los consumidores. Poco se analizó con respecto al efecto del impuesto en la oferta de bienes y servicios, y se dejaron en segundo plano elementos como la neutralidad del IVA y las distorsiones que puede generar un impuesto de esta naturaleza en el mercado. El análisis identifica en cuáles escenarios no se cumple con la neutralidad del impuesto, lo que, aplicando el teorema de la producción eficiente de Diamond y Mirrlees, conlleva pérdida de eficiencia en el mercado.

Palabras clave: Impuesto valor agregado (IVA), neutralidad, eficiencia

Códigos JEL: M48; M21; K20

Abstract

The adoption of a Value Added Tax (VAT) substantially modified indirect taxation in Costa Rica. In the discussion of this law, the policy makers focused on the effects of VAT on consumers. It was hardly analyzed the VAT effect on the supply of goods and services. Elements such as the neutrality of VAT and the distortions that a tax of this nature can generate in the market were not considered. The analysis identifies in which scenarios the neutrality of the tax is not met, which, applying Diamond and Mirrlees' Production Efficiency Theorem, leads to a loss of efficiency in the market.

Keywords: Value added tax (VAT), neutrality, efficiency

JEL codes: M48; M21; K20

¹ Socio de Impuestos en el Grupo Camacho Internacional. Licenciado en Economía, graduado de la Universidad de Costa Rica; y máster en Asesoría Fiscal, graduado de la Universidad para la Cooperación Internacional (UCI). Cuenta, además, con una Especialización en IVA, de la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad Complutense de Madrid y una Especialización en Fusiones y Adquisiciones, de la Universidad Castilla La Mancha. evargasr017@ulacit.ed.cr

Introducción

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, aprobada en diciembre del 2018, introdujo cambios sustanciales en el sistema tributario costarricense. Uno de los principales fue la sustitución del antiguo impuesto sobre las ventas por el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Este impuesto es uno de los principales métodos de imposición indirecta utilizado a nivel mundial, y para el 2018, 168 países lo aplicaron con sus respectivas adecuaciones locales (OECDa, 2018).

Durante el proceso de aprobación de este impuesto, la discusión se centró en los efectos del IVA en los consumidores, cuestionando si el impuesto es regresivo y la tarifa que debió aplicarse. Poco se analizó respecto el efecto del impuesto en la oferta de bienes y servicios, y se dejaron en segundo plano elementos como la neutralidad del IVA y las distorsiones que puede generar un impuesto de esta naturaleza en las decisiones entre empresas en una economía de mercado.

Considerando lo anterior, esta investigación se plantea analizar si el IVA adoptado en Costa Rica tiene efectos negativos para los equilibrios del mercado desde la perspectiva del oferente.

Impuestos indirectos y las características del IVA modelo

Los impuestos son pagos obligatorios que un contribuyente debe realizar al Estado. En el artículo 4. del Código de Normas y Procedimientos Tributarios se define de la siguiente forma:

Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1971).

Para su debido análisis, los impuestos se pueden clasificar según su base imponible, de acuerdo con lo cual, según la OECD (2018b), se tiene la siguiente categorización: impuestos a los ingresos y ganancias, seguridad social, impuestos al salario, impuesto a la propiedad, impuestos a los bienes y servicios, y otros tipos de impuestos. Estos, a su vez, se pueden clasificar en si son impuestos directos o indirectos. La distinción entre ambos tipos se basa en si la carga tributaria se puede trasladar del contribuyente hacia otras personas. Los impuestos en los que la carga se transfiere a otros son indirectos, y los impuestos en los que la carga no puede transferirse son directos (Korkmaz, Yilgor y Aksoy, 2019).

El IVA es un impuesto indirecto, que recae sobre la venta de bienes y la prestación de servicios. Su objetivo es gravar el gasto de los hogares, entendiendo este como una manifestación de riqueza. En un IVA modelo, el impuesto se aplica a todas las ventas de bienes y servicios, con una sola tarifa, ya sea a consumidores u otras empresas², con la consideración especial de que cuando el cliente es un agente más dentro de la cadena de valor, y no un consumidor final, se puede reconocer el impuesto soportado a su favor, bajo la figura del crédito fiscal. De esta forma, se procura la neutralidad del impuesto en las empresas, trasladándole este al consumidor final en la cadena de valor.

De acuerdo con la OECD (2018a), el IVA tiene como característica fundamental ser plurifásico, pues se gravan todas las etapas del proceso de producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios. Cada empresa que participa en la cadena de valor forma parte del proceso de controlar y cobrar el impuesto. En el caso de un IVA ideal, cada empresa pagaría a la Hacienda Pública únicamente el impuesto correspondiente a su margen, o valor agregado, calculado como la diferencia entre el IVA repercutido (trasladado al cliente) y el IVA soportado en las adquisiciones. Para el cobro del IVA por parte del Estado, existen dos modelos operativos: el modelo “factura-crédito” y el modelo de la resta.

En el primero de estos modelos, el IVA se calcula a nivel transaccional, donde en cada venta repercute un IVA y cada compra soporta un IVA; el IVA repercutido es un impuesto por pagar al Estado, mientras que el IVA soportado es un crédito fiscal, por lo que la empresa únicamente pagaría por la diferencia entre estos. En el modelo de resta, el IVA se calcula de forma agrupada a nivel de la empresa, y según las cuentas agregadas, se determina el valor agregado y así el impuesto por pagar en ese nivel de la cadena de valor.

Tal y como indican Crawford, Keen y Smith (2010),

bajo el modelo de ‘factura-crédito’, las empresas compensan el IVA que se les ha cobrado en sus compras contra el IVA repercutido sobre sus ventas, remitiendo solo el importe neto adeudado. El resultado, si esta cadena de impuesto a la producción y crédito a los insumos permanece ininterrumpida, es que no se recauda ningún ingreso neto de la tributación de las ventas de bienes intermedios (ventas de empresa a empresa o ventas ‘B2B’), de modo que la base última del impuesto es el consumo final (en el sentido, más precisamente, de ventas distintas de las de empresas registradas) (pp. 291-292)³.

2 Por empresa se debe entender toda persona, física o jurídica, que organiza factores de producción con la intención de participar en la cadena de valor de la venta de un bien o prestación de un servicio.

3 Traducción libre por parte del autor.

El supuesto de ininterrupción en la cadena es fundamental para entender una de las principales características y bondades del IVA, la neutralidad fiscal. En su artículo de 1971, Diamond y Mirrlees definieron el teorema de la producción eficiente. Ellos establecen como condición necesaria para alcanzar un segundo mejor resultado de equilibrio de mercado, el equilibrio sin impuestos, que no exista imposición a bienes y servicios intermedios en la cadena de valor, sino que los impuestos se calculen sobre bienes finales. Esto se debe a que, si se evita la imposición en las etapas intermedias de la producción, las decisiones económicas de comerciar entre agentes productivos no se verán afectadas por temas impositivos, lo que implicaría poder llegar al límite de la curva de posibilidades de producción. Por lo tanto, siempre que se cumpla la neutralidad fiscal, la cual se refiere a que los agentes que intervengan en la cadena de valor no tengan que soportar económicamente el IVA, las decisiones de comercio no se verán afectadas, por lo que el impuesto no impactaría el desarrollo económico.

Caso Costa Rica

El impuesto sobre el valor agregado que se aplica en Costa Rica contiene algunos elementos del IVA ideal descrito anteriormente. De acuerdo con la Ley 9635, de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, art. 1 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2018), el IVA en Costa Rica funciona bajo el modelo “factura-crédito”, en el cual el impuesto se establece sobre el valor agregado en la venta de bienes y prestación de servicios realizados en el territorio nacional.

Además, al gravar el valor agregado, cumple con ser plurifásico, pues de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 9635, los contribuyentes del impuesto son todas las empresas

que realicen actividades que impliquen la ordenación por cuenta propia de factures de producción, materiales y humanos, o de uno de ellos, con la finalidad de intervenir en la producción, la distribución, la comercialización o la venta de bienes o prestación de servicios (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2018).

Con respecto a la neutralidad del impuesto —siendo esta la característica más importante para el objetivo de esta investigación—, esta depende del derecho de acreditación con que cuente el contribuyente del impuesto respecto del IVA soportado en sus adquisiciones.

El artículo 21 de la Ley 9635 establece que

como regla general, solo da derecho a crédito fiscal el impuesto pagado en la adquisición de bienes y servicios utilizados en la realización de operaciones sujetas y no exentas al impuesto.

También tendrán derecho al crédito fiscal los contribuyentes que hayan realizado operaciones con instituciones del Estado, en virtud de la inmunidad fiscal, o con entes públicos o privados que por disposición en leyes especiales gocen de exención de este tributo, cuando tales operaciones hubieran estado de otro modo sujetas y no exentas.

Igualmente, da derecho a crédito fiscal el impuesto pagado en la adquisición de bienes y servicios utilizados en la realización de operaciones exentas por exportaciones, operaciones relacionadas con exportaciones y servicios que se presten por contribuyentes del artículo 4, cuando sean utilizados fuera del ámbito territorial del impuesto (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2018).

Además, el artículo 26 de la Ley 9635 indica lo siguiente:

En el caso de las operaciones sujetas al tipo reducido a que se refiere el artículo 11 de esta ley, el crédito fiscal será el que resulte de aplicar el tipo reducido a la base imponible del impuesto pagado en la adquisición de bienes y servicios utilizados en la realización de las operaciones sujetas al tipo reducido.

...

Tratándose de los bienes de canasta básica, la Administración Tributaria establecerá los mecanismos para garantizar que tanto el producto final como el consumo intermedio se encuentren sujetos a la misma tarifa.

En todos los casos de los servicios de transporte aéreo internacional, incluidos en el artículo 11 punto 1), el contribuyente tendrá derecho a crédito fiscal pleno en la compra de bienes y servicios vinculados con la prestación del servicio con tarifa reducida (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2018).

Por lo tanto, al considerar ambas disposiciones, se concluye que no todos los contribuyentes del IVA en Costa Rica gozan de neutralidad fiscal. El crédito fiscal —el derecho de reconocer a favor del contribuyente el IVA soportado en la adquisición de bienes y servicios— se encuentra condicionado al tipo de venta (operación) que realice la empresa.

Para tener un derecho pleno de acreditación, y por ende que se cumpla la neutralidad fiscal, la empresa debe vender sus bienes o servicios a la tarifa plena establecida del 13 % (artículo 10 de la Ley 9635), o

cumplir con alguna de las excepciones indicadas en el artículo 21 de esta misma Ley, las cuales son que venda al Estado en virtud de la inmunidad fiscal, que goce de una exención por ley especial o que su venta sea una exportación o asimilable⁴.

En este sentido, todo aquel que venda exento, o no sujeto, no tendrá derecho de acreditación, o tendrá un derecho parcial para el caso de las tarifas reducidas, que deben entenderse como exenciones tarifarias parciales. En estos casos, se rompe la neutralidad fiscal del IVA, ya que los contribuyentes que vendan con estas características se convierten —a efectos de la cadena de valor— en consumidores finales del impuesto, por lo que no pueden reconocer a favor suyo el impuesto que están soportando en las compras que realicen.

Esta condición implica que los costos de producción de dichas empresas se van a ver artificialmente afectados debido a la carga tributaria que deben soportar. En estos casos, el IVA deja de gravar el consumo de los hogares y empieza a gravar la producción. Para las empresas que tienen esta condición, sus decisiones de negocio dentro de la cadena de valor se ven distorsionadas por el impuesto.

Desde un análisis microeconómico de la oferta, puede esperarse que cada empresa bajo esta condición ofrezca una menor cantidad de sus bienes y servicios a los precios de referencia, dado que el costo de producción aumentó, como consecuencia de no poderse acreditar el IVA soportado en la compra de sus insumos. Visto de otra forma, ante la cantidad de demanda actual, la empresa incrementaría el precio de su oferta, procurando cubrir este costo incremental del IVA no acreditable vía precio.

En cualquiera de ambos casos, se afectaron las relaciones comerciales dentro de la cadena de valor, lo que implica no cumplir con el supuesto de llegar al límite de la curva de posibilidades de producción.

Casos donde no se cumple la neutralidad fiscal

El IVA en Costa Rica cuenta con 35 exenciones a nivel de ley (artículo 8, Ley 9635) y 12 no sujeciones (artículo 9, Ley 9635). Además, existen 10 distintos escenarios en los que aplica una tarifa reducida (artículo 11, Ley 9635). En la mayoría de estos casos, exceptuando los casos especiales del artículo 21 de la ley antes mencionada, se pierde la neutralidad fiscal del IVA, lo que implica distorsiones al mercado y pérdida de eficiencia.

Los sectores afectados van desde la ganadería, donde la venta, comercialización y matanza de semovientes dentro de la cadena de producción e industria pecuaria se encuentra exenta, pasando por los servicios de

⁴ Este artículo basa el análisis de neutralidad del IVA según lo indicado en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. No considera su Reglamento, debido a que el artículo 30 de este define derechos de acreditación que, en atención al principio de reserva de ley, únicamente se pueden definir a nivel ley, por lo que la norma reglamentaria en cuestión infringe este principio constitucional del derecho tributario.

salud y educación privada, alquileres de vivienda y arrendamientos de todo tipo de mype por debajo de 1,5 salarios base, hasta el sistema financiero nacional, por mencionar algunos.

Además, la ley consideró en sus transitorios, sectores especiales de sujeción, donde se decidió dar temporalmente un derecho de exención y luego, año con año, la aplicación de una tarifa reducida incremental, hasta que al cuarto año llegue al 13 %. Estos sectores son los servicios de construcción y relacionados, los servicios de turismo que no estuviesen sujetos al antiguo impuesto sobre ventas y los servicios de recolección de reciclaje.

Todos los que vendieron exento —exceptuando los exportadores o quienes hayan tenido ventas asimilables a la exportación—, a partir de julio del 2019 tuvieron un costo incremental del 13 % sobre sus compras de bienes y servicios que no estuvieran sujetas al impuesto sobre las ventas. Gastos como el alquiler, los servicios profesionales, servicios de seguridad, licencias de software y gastos de publicidad en línea, entre otros, representaron un incremento en costos del 13 %.

Si para estas empresas que venden exento —bajo el supuesto de que estas son sus únicas ventas—, por ejemplo, el 40 % de sus costos y gastos son compras a terceros, bajo un supuesto de insumos sujetos al 13 % del IVA, el costo incremental de este impuesto significaría un 5,2 % para su operación. Si el 60 % de sus costos y gastos son compras a terceros, tendrían un costo incremental como consecuencia del impuesto de un 7,8 %.

Para todos los que vendieron a tarifa reducida, sus derechos de acreditación se limitan en la proporción de la tarifa a la que venden, exceptuando las ventas de tiquetes aéreos al 4 %, las cuales según el artículo 26 de la Ley 9635 dan derecho pleno de acreditación.

Tal y como se explicó anteriormente, estos costos incrementales implicarán o una menor cantidad ofrecida, o un incremento en los precios de la oferta, por lo que se concluye que el IVA sí tiene afectaciones negativas en la oferta de las empresas en Costa Rica.

Lo paradójico de este asunto es que los sectores afectados por la no neutralidad del IVA son los que se deseaba proteger en la adopción de este impuesto. En la discusión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, las exenciones y tarifas reducidas se presentaron como beneficios a los sectores interesados, procurando reducir el impacto directo al consumidor de la puesta en marcha del nuevo impuesto. Esta dinámica ignoró el efecto de estas consideraciones en la neutralidad del impuesto en la cadena de valor de estos sectores y, como consecuencia, castigó a las empresas participantes de esta con costos incrementales, afectando de forma artificial el equilibrio en estos mercados.

Es importante considerar, además, la existencia del régimen de tributación simplificada. Este es un régimen de estimación objetiva del impuesto, donde el monto por pagar se determina con base en las compras que realiza el contribuyente. Siendo así, ante la presencia de un contribuyente de este régimen, se rompe el modelo transaccional del IVA, así como la neutralidad del impuesto.

Una empresa sujeta al régimen de tributación simplificada no tiene incentivos para comprar bienes y servicios a un contribuyente que repercuta el IVA, ya que, debido al modelo de liquidación del impuesto, para ellos ese IVA representa un costo de operación. En su lugar, una empresa de régimen simplificado estará interesada en adquirir bienes de aquellas empresas que no repercutan IVA, ya sea por que pertenecen al mismo régimen, porque gozan de alguna exención particular o porque evaden el cobro del IVA a sus clientes.

Debido a lo anterior, el régimen simplificado es un elemento del IVA en Costa Rica que distorsiona negativamente el mercado, en el tanto puede influir en las decisiones de compra de los contribuyentes sujetos a este régimen. En primera instancia, estos contribuyentes percibirán sus compras con un costo superior al precio de mercado, ya que para ellos el IVA no es acreditable. En segunda instancia, se pueden desincentivar encadenamientos productivos entre empresas de este régimen y el régimen tradicional, ya que en la medida que sea posible, una empresa de régimen simplificado escogerá trabajar con una empresa que no le repercuta IVA, de forma tal que no le aumente sus costos de operación.

Conclusiones

La ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas introdujo cambios sustanciales en el ordenamiento tributario. La adopción de un impuesto sobre el valor agregado modificó la imposición indirecta en el país, pasando de un esquema que gravaba bienes y algunos servicios, con un modelo de acreditación por incorporación física, a un impuesto de base tributaria amplia, que grava la venta de bienes y servicios prestados en el territorio de la República, el cual aplica el principio de acreditación financiera.

Para la mayoría de los contribuyentes, el IVA implementado en Costa Rica cumple con las características del IVA modelo, al ser un impuesto que funciona bajo el modelo de “factura-crédito”, donde el impuesto se establece sobre el valor agregado, cumpliendo con ser plurifásico, y se cumple con la neutralidad del impuesto, condición necesaria, según Diamond y Mirrlees (1971), para evitar las distorsiones de mercado, ya que para efectos económicos, únicamente se gravaría el consumo final, no así las ventas dentro de la cadena de valor.

No obstante, hay sectores y mercados en particular donde no se cumple la necesaria neutralidad del impuesto. Todas aquellas operaciones que sean exentas (exceptuando las exportaciones y asimilables), no sujetas o sujetas a una tarifa reducida, tienen como consecuencia la no acreditación o acreditación parcial del IVA soportado, lo que implica tener costos incrementales por este impuesto.

Se debe resaltar que estos sectores en particular son los que se buscaba proteger en el momento de aprobar el IVA en el país. Las discusiones políticas se centraron, principalmente, en el impacto del IVA en el consumidor, descuidando el efecto de estas decisiones en los oferentes y, por lo tanto, desconociendo la afectación a nivel de eficiencia en el mercado que estas consideraciones implicaron.

Por último, es necesario considerar la existencia y efectos del régimen de tributación simplificado, el cual, por su metodología objetiva de estimación del impuesto con respecto de las compras, pierde también la neutralidad del impuesto, pues además del costo incremental para las empresas en este régimen, existe un incentivo económico para comerciar preferiblemente con proveedores que no repercutan IVA.

Recomendaciones

Es importante para la economía nacional y su eficiencia, minimizar los costes incrementales del IVA en las empresas del mercado. A mayor nivel del costo artificial producto de la política tributaria, menor la competitividad de la industria afectada y, por ende, la competitividad del país. Considerando lo anterior, se propone:

- Incluir dentro de la legislación, la tarifa cero del IVA. A nivel de doctrina, en el IVA modelo, la tarifa cero del IVA es una venta que no repercute IVA, pero da derecho pleno de acreditación. Si luego de una revisión de las industrias, se define que hay sectores que no deben soportar IVA, la solución recomendada es vender a tarifa cero, con derecho pleno de acreditación, de forma tal que no existan costos incrementales que distorsionen el mercado.
- Eliminar las exenciones y tarifas reducidas, exceptuando a las exportaciones o similares, de forma tal que todas las operaciones se encuentren sujetas a tarifa plena del impuesto o a la tarifa cero indicada en el punto anterior.
- Eliminar el régimen de tributación simplificada. Este régimen, por su naturaleza, distorsiona el mercado, además de que, al determinarse con base en las compras, facilita la evasión tributaria para quienes estén sujetos a él.

Referencias

- Diamond, P., & Mirrlees, J. (1971). Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency. *The American Economic Review*, 61(1), 8-27. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1910538>
- Korkmaz, S., Yilgor, M., & Aksoy, F. (2019). The Impact of Direct and Indirect Taxes on the Growth of the Turkish Economy. *Public Sector Economics*, 43(3), 311-323. Recuperado de http://www.pse-journal.hr/en/archive/the-impact-of-direct-and-indirect-taxes-on-the-growth-of-the-turkish-economy_4564/full-article/
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1971). *Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Ley N.º 4755*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6530&nValor3=89974&strTipM=TC.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2018). *Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Ley N.º 9635*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=120683&strTipM=TC
- OECD. (2018). *Consumption Tax Trends 2018: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/ctt-2018-en>.
- OECD. (2018b). *Revenue Statistics 2018*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/rev_stats-2018-en.