

MINISTERIO DE HACIENDA DE COSTA RICA
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

000116
CONFIDENCIAL
SDE/77/C/2
Abril de 1977

EVASION FISCAL Y FORMAS DE COMBATIRLA EN COSTA RICA

Informe elaborado por el Dr. Jorge Macón, Consultor contratado por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica. El contenido de este documento formará parte del Estudio Conjunto Gobierno de Costa Rica-CEPAL, sobre política tributaria y desarrollo económico, actualmente en preparación. Podrá estar sujeto a revisiones de fondo y forma. Se deja expresa constancia de la colaboración recibida del personal del Ministerio de Hacienda y en forma especial del Sr. Juan C. Fait, la Srta. Violeta Pino y el Sr. Manuel Camacho.



INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 1. Introducción | 1 |
| 2. Aspectos generales | 2 |
| a) Eficacia y eficiencia de la administración | 3 |
| b) Dispersión de la evasión individual | 4 |
| c) La evasión como fenómeno autogenerado | 6 |
| 3. Instrumentos | 8 |
| a) Penalidades | 10 |
| b) Facultades de la Administración Tributaria | 12 |
| c) El sistema de fiscalización | 13 |
| d) Sistema de agentes de retención y percepción | 15 |
| e) Control patrimonial | 18 |
| f) Composición de costos | 21 |
| g) Coeficientes de conversión de gastos | 23 |
| h) Certificados | 25 |
| 4. Conclusiones y recomendaciones | 28 |



1. Introducción

El propósito de esta parte consiste en examinar desde un punto de vista general el fenómeno de la evasión fiscal y en proponer medidas adicionales a las que se toman actualmente que podrían ser adoptadas en el futuro cercano para reducirla.

Toda referencia al fenómeno de la evasión fiscal exige por lo menos algunas palabras de aclaración de los alcances del tema, ya que es menos obvio de lo que a primera vista parece.

En efecto se reconocen por lo corriente dos clases de evasión: la legal y la ilegal.

Existe evasión legal cuando ciertos sujetos que deberían estar gravados en principio y de acuerdo con los principios generales que definen el gravamen de que se trata no lo están, a) por una excepción que proviene de no estar alcanzados por la definición expresa de la materia gravable que hace la ley o los reglamentos conexos, b) por una exención expresa, c) por la interpretación de las normas legales y constitucionales que hacen los jueces. Utilizando este concepto amplio, no siempre la evasión legal merece un juicio negativo, ya que en muchas oportunidades se halla respaldada por razones fundadas de política económica como por ejemplo cuando se eximen las asociaciones de beneficencia --es decir una razón de política distributiva-- o cuando se crean incentivos tributarios, es decir una razón de política para el desarrollo.^{1/}

En cambio tenemos evasión ilegal cuando se violan las normas legales y reglamentarias existentes, según la interpretación jurisprudencial generalmente admitida; a) interpretándolas en forma capciosa para reducir la deuda tributaria,^{2/} b) declarando una magnitud de materia imponible menor de la que corresponde, c) simplemente no pagando o pagando tarde la deuda determinada por sí mismo o por la administración.

^{1/} Véase al respecto Seligman E.R.A., "Introduction to the shifting and incidence of taxation", Readings in the economy of taxation, (edited), Musgrave R.A. and Shoup C.S. 1959, p. 208 (hay edición española del Fondo de Cultura Económica). Seligman distingue precisamente la evasión intencional de la no intencional según cual sea el propósito del legislador.

^{2/} Desde luego si la interpretación es convalidada por la justicia esta evasión se convierte en legal.

En esta parte nos referimos exclusivamente a la segunda ya que la primera es materia de cada gravamen en particular. Estará excluido todo intento de medición del fenómeno.

2. Aspectos generales

La evasión parece ser, en una medida u otra, un problema generalizado en todos los países del mundo. En lo que parece haber muy grandes diferencias es en que su magnitud parece ser mucho menor en los países desarrollados.

También se sostiene que tiende a ser menor en los países anglosajones en comparación por ejemplo con los países latinos.^{3/} Esta última tesis se funda en las muchas veces repetida idea de que los latinos son más individualistas y por consiguiente menos capaces de concebir la noción de bienestar general que va implícita en el concepto de Estado. Es muy difícil pronunciarse en esta polémica ya que existen autores que sostienen que un grado razonablemente bajo de evasión es simplemente consecuencia de una mejor administración y de un más eficaz aparato penal y no del hecho de que los países sean sajones, conclusión que podría ser razonable, si no llevara a una nueva pregunta acerca de por qué los países sajones tienen mejor administración y mejor aparato penal.

Mejor fundada y sobre todo más útil para propósitos de decisiones de política administrativa parece la noción de que el grado de evasión es menor en los países desarrollados. En efecto si un menor grado de evasión es una función de una administración y un aparato penal más eficaces, es evidente que los países desarrollados están en mejores condiciones de tenerlos que los que se hallen en vías de desarrollo. Por supuesto eso no significa que la correlación entre calidad de la administración y grado de evasión sea perfecta y por lo tanto "a fortiori" tampoco lo es la correlación entre grado de evasión y grado de desarrollo.

Sin embargo esta última aseveración deja pendiente un problema. En efecto, ¿es el grado de desarrollo la causa de una mejor administración y consiguientemente de una menor evasión o es una menor evasión una de las causas del desarrollo? En principio parece claro que conviene favorecer la primera tesis, ya que el desarrollo es un fenómeno mucho más importante que la evasión fiscal. Sin embargo en los países en que

^{3/} Cf. Leif Mutén On the Development of Income Taxation Since World War I International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam 1967, pág. 48.

la fortaleza del sector público es una causa importante del crecimiento a tasa elevada, es muy probable que la evasión fiscal sea una causa significativa en la reducción de esa tasa, ya que como veremos más adelante la importancia de la evasión es bastante mayor de lo que suele creerse y puede engendrar en sí misma las causas de una evasión más grande todavía.

a) Eficacia y eficiencia de la administración

Una de las formas de juzgar la importancia de la evasión fiscal es a través de su magnitud global, que pueda venir dada por la diferencia que existe entre la recaudación que debiera ingresar y la que realmente ingresa medida en términos porcentuales con respecto a la primera magnitud. Es decir en términos algebraicos la evasión sería:

$$E = \frac{P-R}{P}$$

Donde:

"E" es la evasión fiscal.

"P" es la recaudación potencial según lo que establece la ley, magnitud que no se halla normalmente disponible y que si se desea medir el fenómeno debe ser determinada. Su medición entraña severas dificultades prácticas y es siempre aproximada.

"R" es la recaudación efectivamente realizada.

Esta magnitud así definida tiene la indudable ventaja de servir para las comparaciones internacionales.

Este es, sin embargo, uno de los usos menos frecuentes que se hace de esa información estadística. Con mucho mayor frecuencia se utiliza como medida de la ineficiencia de la Administración Tributaria. Se supone, por ejemplo, que si la evasión tributaria es del 50%, la recaudación podría duplicarse con sólo lograr que la administración actuara como es debido.

Esta apreciación es intrínsecamente correcta, pero tiene tales limitaciones que difícilmente puede considerarse una idea realmente operativa.

En primer lugar ignora todo un aspecto importante del problema que son los costos administrativos. En efecto, ¿cuánto costaría, en un Sistema Tributario afectado por un 50% de evasión, llevar esa evasión a cero? De acuerdo con el análisis económico, los costos administrativos marginales de una reducción de la brecha de evasión probablemente son crecientes. De esta manera, puede ocurrir que incrementando el presupuesto de la Administración Tributaria en medida suficiente para reducir esa brecha apreciablemente, suponiendo que las autoridades presupuestarias estén dispuestas a hacerlo, podemos encontrarnos que, a cierto nivel, cada unidad adicional de recaudación tenga un costo marginal muy alto e inclusive que cueste una unidad recaudarla es decir que el costo marginal de recaudación sea del 100%. Es evidente que una autoridad presupuestaria sensata no esperará ese momento para detenerse en la adición de fondos presupuestarios, sino que cesaría sus aportes mucho antes. Este punto estará probablemente en alguna medida por debajo de la eficacia total del 100% de manera que una evasión del 50% no demuestra ni mucho menos que la recaudación podría duplicarse.

Eso nos lleva muy naturalmente a la noción de que si bien un sistema con 50% de evasión es indudablemente ineficaz, ello no significa que sea ineficiente^{4/} ya que este último concepto depende fundamentalmente de los recursos que haya recibido la Administración Tributaria.

En efecto si la Administración Tributaria recibió suficientes recursos para ser eficaz, digamos para fijar ideas a nivel de sólo 20% de evasión y no obstante mantiene una evasión del 50%, es sin duda ineficiente, pero si recibe recursos que son suficientes para llegar a un nivel del 50% y logra ese nivel es perfectamente eficiente aunque sea ineficaz.

b) Dispersión de la evasión individual^{5/}

Sin embargo, a pesar de la importancia que ha cobrado en los últimos tiempos el análisis del volumen global de la evasión fiscal, debe

^{4/} En este contexto eficacia significa lograr un intento u objetivo y eficiencia hacerlo con el menor costo.

^{5/} Véase Shoup, C.S., Public finance, p. 25 y ss.

señalarse que existe otro aspecto de ésta tan importante o quizá más importante todavía que su volumen global y que se refiere a la desigualdad de su magnitud en los diferentes contribuyentes.

En efecto, según su posición ante la Administración Tributaria, distintos contribuyentes tienen distintas oportunidades de evasión e incluso distintos deseos de evadir, por lo cual la relación entre monto evadido y tributación potencial es muy diferente en los distintos contribuyentes.

En otros términos, con un determinado porcentaje de evasión global, puede ocurrir y generalmente ocurre, que la dispersión de los porcentajes de evasión individuales sea muy grande.

Dicho de otro modo, y utilizando los símbolos empleados para definir la evasión global en forma de letras minúsculas para caracterizar así la evasión individual de los contribuyentes "1", "2", "i", "n":

$$e = \frac{P_1 - r_1}{P_1}; \quad e_2 = \frac{P_2 - r_2}{P_2}; \quad e_i = \frac{P_i - r_i}{P_i}; \quad e_n = \frac{P_n - r_n}{P_n}$$

La aseveración que se intenta indicar aquí, es que la diferencia entre estas expresiones que reflejan la evasión individual es grande en los distintos casos y que por consiguiente los diferentes contribuyentes evaden en distinta medida. Esto no depende necesariamente del grado de evasión global, ya que --al menos algebraicamente-- una gran dispersión es compatible con una baja evasión global. Sin embargo, de hecho es altamente probable que la dispersión sea mayor con una tasa de evasión global alta fundamentalmente porque las Administraciones Tributarias suelen poner un mayor esfuerzo en reducir la brecha global que en igualar las brechas individuales y es poco probable que ataque a los contribuyentes más evasores si no que lo haga con los evasores cuya corrección arroje la razón costo/beneficio más baja. Si este ocurre porque el beneficio es alto, la política administrativa coincide con el objetivo reducción brechas individuales, pero si ocurre porque el costo es bajo, la tendencia puede llegar a ser la profundización de la dispersión de las brechas individuales.

Para concretar ideas acerca de la importancia de esta distinción, supongamos un impuesto a la renta de sociedades proporcional del 40%.

/Supongamos

Supongamos que existe una evasión global del 50% sin ninguna dispersión, es decir que todos los contribuyentes declaran y pagan el impuesto correspondiente sobre la mitad de su renta. Las consecuencias de este hecho desde el punto de vista de la equidad horizontal, no son demasiado importantes y lo único significativo es el hecho de que la tasa nominal de las leyes es el 40% y la tasa efectiva es el 20%. Si el deseo de las autoridades es una imposición del 40%, bastaría --suponiendo en forma un tanto irreal una elasticidad igual a la unidad-- con llevar la tasa al 80%, con lo cual se tendería a lograr el objetivo con perfecta equidad, aunque desde luego la seriedad del sistema jurídico estaría un tanto afectada.

Pero con una evasión del 50%, lo más probable es que la dispersión sea grande y que existan contribuyentes que paguen la tasa plena --probablemente los más serios y mejor organizados-- mientras que otros pagan sumas puramente nominales y un aumento del 40% al 80% afectaría severamente los buenos contribuyentes y le resultaría casi indiferente a los evasores prácticamente totales.

c) La evasión como fenómeno autogenerado

Esta hipótesis de aumento de un 40% a un 80% no es lo que ocurre normalmente, porque de hecho las duplicaciones de tasa resultan demasiado violentas como para que se materialicen, pero sí en cambio refleja lo que ocurre frecuentemente a largo plazo. Es decir, necesidades de recursos financieros impuestas en parte por lo menos por la situación de la evasión, impulsan a un incremento de tasa como único medio inmediato para obtener recursos adicionales y varios pasos de esa naturaleza tomados en ciertos intervalos pueden llevar fácilmente a la hipótesis de duplicación, con lo cual la dispersión de los porcentajes de evasión individual se acentúan, ya que --para indicarlo en base a los casos polares solamente-- los buenos contribuyentes que antes pagaron 40% pagarán el 80% y los que antes tributaban sumas nominales seguirán tributando prácticamente las mismas sumas nominales. Es así como la evasión fiscal contiene en su esencia la semilla del constante acrecentamiento según la tesis que se ha expuesto más arriba.

/Pero también

Pero también existió un segundo aspecto que interesa analizar, según el cual un determinado grado de evasión tiende a acrecentarse. En efecto tal como se ha planteado, la evasión es fundamentalmente una cuestión de violación de la equidad horizontal, donde contribuyentes en igualdad de circunstancias son tratados en forma diferente.

Eso por supuesto viola uno de los principios fundamentales firmemente inscrito en nuestra civilización: el de igualdad ante la ley. Pero también perjudica otro aspecto de mucho mayor contenido práctico, que consiste en la posibilidad concreta de obtener los recursos necesarios para financiar los servicios e inversiones que la población, a través de sus Organismos Políticos, ha decidido realizar. En efecto la noción de equidad --no sólo de la horizontal-- es esencial para que un sistema tributario sea efectivo y provea los recursos necesarios que son bastante cuantiosos en el sector público actual.^{6/}

En efecto, aunque en muchos casos una parte de la magnitud de las tasas que se aplican es causada por la evasión, es indudable que los Sistemas Tributarios actuales tienden a ser importantes en magnitud recaudatoria con lo que la noción de equidad se vuelve más significativa. En efecto en los sistemas tributarios conocidos antes del siglo XX de relativamente bajo volumen de recaudación, sólo se ponía cuidado en recaudar tributos fáciles de administrar tales como, por ejemplo, el famoso impuesto a la sal o a los tributos aduaneros. La noción de equidad no era muy importante, no solamente por la ideología vigente diferente de la actual, sino también porque con tributos bajos no importaba demasiado su perfección.

En cambio en época más reciente en que los gastos públicos crecieron enormemente fue necesaria la creación de un tributo más complejo y

^{6/} P. ej. el problema de la inflación en el impuesto a la renta. La inflación determina quebrantos originados en la pérdida de poder adquisitivo de los créditos y demás activos nominales y beneficios originados por la misma razón en las deudas. Estos beneficios y quebrantos no son registrados según las normas convencionales y consiguientemente los contribuyentes pagan tasas diferentes. Véase Macon, Jorge, Nivel de precios y equidad en impuestos sobre ingresos netos (tesis doctoral), Universidad de Buenos Aires, 1971.

y evolucionado como el impuesto a la renta, habida cuenta de que las altas tasas exigían que el cuerpo del tributo plasmara con más propiedad la noción de equidad vigente.

Desde el punto de vista de la equidad horizontal, por ejemplo, es evidente que existe cierta opción en un contribuyente en no pagar un tributo si los demás no lo hacen y que gran parte de la resistencia a cumplir con las obligaciones tributarias se origina en el testimonio que ofrecen otros evasores. La filosofía del tipo "no pagaré hasta que los demás lo hagan" tiene sin duda un papel muy importante en la generación de mayor evasión.

Algo similar ocurre con la equidad vertical, cuando alguien observa un contribuyente de alto ingreso que paga menos, cuando toda la concepción del mundo que posee le indica que debería pagar más.

Un tributo más equitativo --tanto desde el punto de vista horizontal como vertical-- admite tasas más elevadas por ser más aceptado y por lo tanto es más apto para proveer recursos suficientes.

Un tributo con alta evasión no es equitativo y por lo tanto no admite altas tasas. Si se agrega la idea sugerida más arriba de que precisamente una alta evasión determina altas tasas como única posibilidad de obtener recursos fiscales adicionales ante las emergencias presupuestarias anuales, la imagen de la evasión fiscal se convierte en la de un tremendo sistema que se autoacelera.

3. Instrumentos

La evasión fiscal debe considerarse como una resistencia natural de las personas a pagar por aquello que no reciben directamente. Desde luego clasificarla como tendencia natural no le resta nada de su carácter antisocial.

En efecto, definido un nivel de gasto público determinado, éste tiene que ser financiado de alguna manera. Si algunos de los contribuyentes evaden su obligación, total o parcialmente, se aumentará la tasa del impuesto o se aumentará la tasa de otros impuestos o se crearán nuevos impuestos, etc. o de lo contrario, existirá un déficit financiero que será

/financiado

financiado con recursos no genuinos que en hipótesis de ocupación plena serán inflacionarios pero que en todos estos casos insumirán recursos económicos.^{7/}

De esta manera lo que no paguen ciertos contribuyentes tendrá que ser pagado necesariamente por otros. Ello implica no sólo un atentado contra los intereses de la persona jurídica Estado, sino lisa y llanamente un robo a los contribuyentes honestos.

En consecuencia el sector público tiene un deber en asegurar que los ingresos se operen de acuerdo con las pautas de equidad sancionadas por los organismos políticos de la comunidad, no ya para asegurar la parte que le corresponde en el producto, ya que esa parte de una manera u otra, con financiamiento tributario, tarifario, crediticio o inflacionario la obtendrá,^{8/} sino fundamentalmente en resguardo de los intereses de los contribuyentes y demás administrados, cuya participación en la financiación aumenta como consecuencia de la retracción de los evasores.

Probablemente el requisito principal para lograr este efecto es poseer una administración tributaria eficiente en el sentido de que obtenga los mayores efectos con el menor costo y también eficaz en el sentido de que sus efectos obtengan una verdadera reducción de la evasión a niveles más razonables, para lo cual no basta con que maneje bien los recursos disponibles si no que debe recibir recursos suficientes.

Sin embargo aunque una eficiente y eficaz administración tributaria es probablemente la herramienta más importante, está lejos de ser la única condición que requiere un buen cumplimiento tributario, ya que existen otros medios que la complementarán.

En primer lugar se requiere una imagen de autoridad en el sector público. Esto es así fundamentalmente porque es difícil que un evasor decida dejar de serlo porque sí, ya que tiene que tener la convicción no

^{7/} Quizá sea oportuno recordar que las cuentas presupuestarias del sector público están siempre contablemente equilibradas ya que no puede existir un gasto sin un recurso, ya que la presencia de déficit o superávit es consecuencia de eliminar convencionalmente determinados recursos o determinados usos de los fondos, eliminación muy importante para el análisis de los efectos fiscales y monetarios.

^{8/} Este esquema, por supuesto, simplifica un tanto la realidad ya que en algunos casos el Estado puede no obtener los recursos que requiere. Así, por ejemplo, en un período inflacionario, a medida que el proceso avance, el Gobierno puede verse perjudicado por el alza de precios de los bienes y ser vicios que adquiere que son susceptibles de incrementar a mayor ritmo que sus ingresos.

sólo de que el estado está decidido a compelerlo a cumplir, sino también y fundamentalmente que está decidido a hacer cumplir la ley a los demás evasores.

El segundo requisito es una información apropiada a los contribuyentes de cómo se gasta su dinero, como una forma de apelar a su sentido comunitario. Una convicción en los contribuyentes de que los recursos que cede al estado son gastados de acuerdo con prioridades que comparte, puede ayudar enormemente a vencer lo que más arriba hemos llamado "resistencia natural".

a) Penalidades

Otro factor importante de cumplimiento es el sistema de penalidades y recargos que se apliquen.

En Costa Rica existen varias clases de penalidades y recargos. En primer lugar los intereses que se aplican al tipo corriente en plaza que se fija anualmente con un máximo del 1% mensual. Esta limitación es evidentemente inconveniente, ya que el tipo corriente de interés en plaza, puede ser superior al 1% mensual y en esos casos las deudas impositivas estarían relativamente subsidiadas.

Luego existe la penalidad por omisión de presentación de declaración jurada o su presentación tardía, que llega al 2% mensual hasta un total del 24% con mínimos establecidos^{9/} inclusive para el caso en que no hay deuda tributaria.

Luego están los recargos por mora que se superponen con los dos anteriores y que se cobran a razón del 1% mensual.

Luego existe una multa especial por incumplimiento de los agentes de retención o percepción que llega al 25% si no ha retenido y al 50% si ha retenido.

Luego está la multa por incumplimiento de los deberes formales por ejemplo por no llevar registros exigidos, que va de 100 a 5 000 colones.

Por último existe la multa por defraudación, es decir, por omisión dolosa del pago de impuestos que se gradúa entre una y cuatro veces.

^{9/} 50 colones para personas naturales y 200 para personas jurídicas, sumas que se reducen a la mitad si no existe obligación por pagar.

La gama de penalidades es bastante amplia y comprensiva, pero se advierte la ausencia de una multa por omisión de impuestos con culpa, es decir, más atenuada que la de defraudación para casos menos graves que permita manejar con soltura este tipo de instrumento, ya que como veremos en seguida la multa por defraudación se aplica en muy pocos casos. El tipo de penalidad cuya ausencia se advierte podría alcanzar por ejemplo hasta 200% y serviría para ser aplicada en casi todos los casos, ya que pueden existir fácilmente casos de omisión de impuesto con culpa, pero en general muy rara vez puede probarse el dolo aunque éste exista. En general este tipo de penalidades se aplica con las siguientes excepciones.

En primer lugar existe una facultad para la Dirección General de Hacienda de remitir, es decir, dejar sin efecto las penalidades, que se utiliza con cierta frecuencia.

En segundo lugar, la multa por incumplimiento de agentes de retención o percepción se aplica de hecho en pocas oportunidades.

Por último, la multa por defraudación --por ejemplo, evasión con simulación u otra forma de inducir a error-- se aplica muy rara vez, menos de una veintena de casos por año, fundamentalmente porque la administración no tiene capacidad legal de aplicarla y sólo puede solicitar su aplicación al Juez Contencioso Administrativo.

En general el sistema de penalidades es adecuado y sólo debería recomendarse el cumplimiento efectivo, más la creación de una multa por omisión que aplique directamente la administración. Probablemente sea prudente mantener la multa por defraudación en manos de la Justicia, contando con el instrumento de multa por omisión en manos de la administración al mismo tiempo convendría contemplar la posibilidad de llevar a prisión casos extremadamente graves y de reincidencia --naturalmente aplicada por la Justicia-- a título de evidencia para los posibles evasores. Una extensión posible de la pena de prisión podría ser a los agentes de retención que no paguen importes retenidos.

/b) Facultades

b) Facultades de la Administración Tributaria

Las facultades que tiene la Administración Tributaria para requerir, a los efectos de ser fiscalizada, la información disponible que sirvió de base para declarar y liquidar el gravamen, tienen un papel importante en la eficacia de la lucha contra la evasión.

En ese sentido el Código Tributario contiene una relación sumamente explícita y clara, tanto de las facultades de la Administración como de la obligación de los contribuyentes de suministrarle prácticamente toda la información y documentación que requiera.

Sin embargo puede ocurrir --desde luego en casos extremos-- que los contribuyentes se nieguen a suministrarle la información y documentación a pesar de la obligación explícita que consta en el Código y en tales circunstancias la capacidad de la administración para ejecutar sus requerimientos es limitada y por lo menos, demorará el procedimiento.

Si se tiene en cuenta que una demora, aunque sea breve, puede permitir que los contribuyentes oculten, destruyan o modifiquen documentación, la conclusión obvia que es que la falta de ejecutividad de las decisiones que requieren información, puede llevar al fracaso de muchos procedimientos fiscalizadores. Es por ello que se considera que debe agregarse a la legislación la facultad de la Dirección de Tributación Directa de recurrir a la fuerza pública.

Por otra parte, debe señalarse que las facultades de la administración se hallan limitadas por el denominado secreto bancario, establecido por ley que impide requerir información a los bancos. Si se tiene en cuenta que las instituciones bancarias son con frecuencia una fuente muy importante de información cierta, debe concluirse que, si la reducción de la evasión es una prioridad, este secreto bancario debe eliminarse.

Otros de los problemas vinculados a sus facultades legales que afronta la Dirección de Tributación Directa es la dificultad en la práctica para efectuar determinaciones sobre base presunta, que son las que normalmente se deben realizar en los casos más graves de evasión para poder ser eficaz.

/En efecto,

En efecto, el Código Tributario^{10/} establece que las determinaciones de deuda de la institución deben ser efectuadas sobre base cierta y si ello no fuera posible sobre base presunta.

Ello implica que la Dirección de Tributación Directa no tiene abierta una opción, como correspondería para hacer la determinación sobre base cierta, es decir sobre libros de contabilidad, o sobre base presunta es decir por métodos indiciarios, según su juicio al respecto. En efecto de acuerdo con los usos vigentes, esta disposición ha sido interpretada en el sentido de que en principio las determinaciones deben ser efectuadas sobre base cierta y que sólo después de que se haya probado que la base cierta, es decir, los libros de contabilidad no merecen fe, recién procederán los métodos indiciarios, es decir la base presunta.

Este es un problema extremadamente grave ya que es muy difícil normalmente probar que los libros no merecen fe y se han dado casos en que se ha probado evidente falta de coherencia entre las cifras sin que se haya admitido la falsedad de la contabilidad.

Este punto además impide el desarrollo de los métodos indiciarios, que normalmente requieren mucha experiencia y mucho análisis antes de poder ser aplicados con éxito.

Sin duda la ausencia en la práctica de métodos indiciarios hace más costosa y menos eficaz la fiscalización.

c) El sistema de fiscalización

El sistema de fiscalización de la Dirección de Tributación Directa se halla en general organizado sobre bases racionales y tiende a lograr un buen grado de eficacia.^{11/}

^{10/} Art. 120

^{11/} Las bases de organización han sido escritas y expuestas con todo detalle, véase Salas Dobles, Edgar, El plan anual de fiscalización de los impuestos de renta, ventas y consumo, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (tesis de grado) (mimeógrafo).

El sistema comprende una Auditoría Interna que se ocupa de los casos más sencillos que pueden fiscalizarse con información disponible dentro de la Administración, generalmente a través de agentes de información, y Auditoría Externa para analizar fundamentalmente casos de contribuyentes mayores o con problemas más complejos, que deben examinarse en las oficinas del propio contribuyente. Por otra parte hay especialización en lo que se refiere a auditoría de impuestos al consumo, impuesto a las ventas e impuesto sobre la renta.

La cobertura anual en auditoría externa sobre impuesto a la renta alcanza a un 5% del total, lo cual implica que se requerirá un período de 20 años para inspeccionar a todos los contribuyentes, plazo muy superior al período de prescripción.^{12/} Esta cifra es considerada insuficiente, criterio que puede en general admitirse, siempre que se tenga presente que ello no implica que sea necesaria una frecuencia de inspecciones suficiente como para fiscalizar el 100% en el período de prescripción. En general se estima que con un incremento de cierta magnitud, agravando un tanto las penalidades y dándoles adecuada publicidad como medio psicológico de promover el pago espontáneo, el sistema de fiscalización puede considerarse eficaz.^{13/}

Diversos son los métodos que se siguen para seleccionar los contribuyentes a inspeccionar. A veces se eligen por su situación geográfica, por ejemplo determinada localidad o determinada calle. Otras veces sectorialmente, por ejemplo recientemente se seleccionó el sector cafetero por hallarse en una época próspera a raíz de los precios del café. El hecho importante en realidad es que la política de selección se halla centralizada en el Departamento de Planificación.

El nivel de efectividad de la inspección, es decir la parte de la deuda determinada que se convierte luego en deuda firme y que por consiguiente no ha sufrido recursos exitosos por parte de los contribuyentes, es del 70% nivel que es considerado adecuado por los funcionarios^{14/}, opinión que puede suscribirse.

^{12/} Tres años extensible a cinco para los no registrados.

^{13/} Salas Dobles, Edgar, El plan anual de fiscalización de los impuestos de renta, ventas y consumo, op.cit.

^{14/} Ibid.

El sector donde parecen haber ciertas limitaciones es en el intercambio de experiencia entre los inspectores.

El intercambio de experiencia entre los distintos inspectores, ya sea en forma verbal o dejando constancia escrita de la parte más importante de las técnicas empleadas en el campo, es esencial para que los procedimientos se mejoren. En efecto, el mejoramiento de éstos sólo puede surgir de la labor conjunta y no de los esfuerzos individuales.

El método en general es el mismo que se da en otros campos, inclusive en el mecanismo de evolución de las ciencias, que esencialmente implica que un investigador hace un descubrimiento, lo comunica a sus colegas y éstos sobre esa base hacen nuevos avances sobre los que otros adelantan más aún. Esta forma de labor conjunta, cuyas posibilidades prácticamente no tienen límites, es probablemente una de las causas fundamentales del nivel al que ha llegado la evolución científica.

En el campo, desde luego mucho más modesto de los procedimientos de fiscalización, es preciso imitar ese sistema y cada uno de los inspectores debe comunicar su experiencia a los demás para que éstos la mejoren. En Costa Rica ese tipo de intercambio parece tener lugar sólo en forma verbal, no sistemática, y limitada a los grupos de inspección y sería altamente conveniente hacerlo sistemático, escrito y más amplio, no sólo para los funcionarios actuales sino también para los futuros.

d) Sistema de agentes de retención y percepción

Existe en Costa Rica un sistema bastante desarrollado de retenciones en la fuente. Se perciben a través de este sistema, el impuesto a la renta que corresponde a las retribuciones en relación de dependencia, a las retribuciones pagadas al exterior y a los dividendos y participaciones sociales pagadas o acreditadas.

La característica esencial de este sistema de retenciones consiste --salvo algunas limitaciones-- en que se trata de liquidaciones definitivas. Es impuesto definitivo el que se paga sobre las retribuciones al exterior; es también impuesto definitivo el que se paga sobre los dividendos y participaciones sociales y por último, una vez que se perfeccione

/en el

en el inmediato futuro, también será prácticamente definitiva la retención que se practica sobre las retribuciones en relación de dependencia.

El sistema de retenciones en la fuente es en general un procedimiento muy útil en la reducción de la evasión. En efecto, un contribuyente directo que decide actuar de tal manera de reducir fraudulentamente su deuda tributaria computa para tomar su decisión dos factores, por una parte el riesgo que implica realizar el procedimiento fraudulento y por otra el beneficio económico que le reportará la reducción de su deuda tributaria. Desde luego, cuando el peso de este último factor --conjuntamente con otros factores de naturaleza socio-cultural-- es mayor, decide realizar el procedimiento.

En cambio, un agente de retención que decide omitir la deducción del impuesto, lo único que tiene para computar son riesgos, ya que se expone a penalidades sin obtener ventaja alguna, puesto que el único beneficiado es el contribuyente. Desde luego, puede realizarse un convenio de acuerdo con el cual el agente de retención reduce o elimina su deducción y ambos, el agente y el contribuyente, comparten los beneficios.^{15/}

Aunque esta maniobra es evidentemente posible, la experiencia indica que no ocurre muy frecuentemente. Se supone que ello sucede como consecuencia de que los resultados de la evasión de una determinada deuda tributaria debe ser compartida entre dos personas que corren los riesgos de tal manera que en la inecuación de riesgos y beneficios, los riesgos para cada uno son los mismos mientras los beneficios deben repartirse.^{16/}

Esto ocurre con referencia a los agentes de retención, fundamentalmente en el ámbito del impuesto a la renta, pero la experiencia parece ser diferente en el ámbito de los agentes de percepción, digamos del impuesto al valor agregado^{17/} donde los pactos de supresión del impuesto suelen ser frecuentes.

^{15/} También podría ocurrir que el agente no retenga para no ser conocido por la administración pero esto es menos común.

^{16/} Desde luego la pena para el contribuyente puede ser menor que para el agente.

^{17/} Debe recordarse que en la legislación costarricense como en muchas otras se hace diferencia entre agente de retención y agente de percepción. El agente de retención es aquel que paga una retribución y deduce el impuesto. En cambio el agente de percepción es el que cobra una suma de dinero con el aditamento del impuesto. Las experiencias más comunes de uno y otro caso son más, respectivamente, en el ámbito del impuesto a la renta y en el ámbito del impuesto al valor agregado.

Con estas virtudes del sistema de retenciones y teniendo en cuenta además que su costo administrativo tanto para la administración pública como para la administración privada es bajo, resulta altamente recomendable una ampliación de su ámbito a otros sectores no contemplados aún.

Desde luego esta ampliación tiene sus limitaciones ya que no puede pensarse que todos los pagos del sistema económico estén sujetos a retención. Tres son las limitaciones en las que debe pensarse antes de diseñar un sistema de retenciones más amplio.

En primer lugar se debe tratar de pagos de los que se presume que implican materia gravable como por ejemplo la renta pagada en forma de honorarios profesionales, intereses, comisiones, etc. Deben estar excluidos, por consiguiente, pagos por reembolso de gastos por ejemplo.

En segundo lugar deben tratarse de pagos hechos por sujetos responsables, fundamentalmente sector público, empresarios y quizá cierto tipo de profesionales, es decir entes que se caractericen por cierto grado de responsabilidad moral y patrimonial, que implique que no se corre un riesgo demasiado pronunciado de que conserven las retenciones en beneficio propio y que tengan un mínimo de organización contable que permita que sean verificados con facilidad. No puede pensarse, por ejemplo, en que los pacientes efectúen retenciones sobre los honorarios a los médicos.

Por último, debe existir un mínimo por encima del cual recién es procedente la retención,^{18/} ya que el costo administrativo de efectuar una retención grande es prácticamente el mismo que el de efectuar una retención pequeña y en este último caso puede ser muy fácilmente superior a ella.

Un sistema de retenciones en el impuesto a la renta, adicional al que existe actualmente, puede jugar un papel importante tanto en la provisión de nuevos recursos fiscales, reduciendo el nivel de evasión como en la promoción de declaraciones espontáneas, ya que a través de ese medio se acostumbra a la idea de tributación a grupos que de otra manera se hallan totalmente al margen.

^{18/} Este mínimo debe variar según la naturaleza del pago. No es lo mismo, por ejemplo, un mínimo aplicado sobre honorarios que sobre ventas de mercaderías.

Tal repercusión de un sistema de retenciones más amplio, lleva a considerar la posibilidad de aplicar una idea adicional, que en algunos casos --v.gr. Argentina-- se ha empleado con éxito.

Se trata de efectuar una distinción entre inscriptos y no inscriptos en la tasa fijada para la retención, que desde luego debe ser menor en el caso de los inscriptos. En algunos casos podría ser que existiera una retención para los no inscriptos y ninguna para los que se hallan inscriptos. De tal manera el régimen de retenciones obra como un incentivo muy directo a la inscripción, ya que es fácil imaginar que para evitar una erogación adicional inmediata se realicen las inscripciones.

El sistema tal como se halla propuesto, requiere una prueba visible de que el sujeto se halla inscripto. La forma más práctica de realizarlo, es mediante la exigencia de que en el membrete distintivo de la empresa o del profesional, especialmente en las facturas, se incluya el número de inscripción.

Desde luego existe la posibilidad cierta de que se falsee ese número incluyéndose en el membrete distintivo número de inscripción que se hallan puramente en la imaginación --como ocurrió en Brasil-- pero este es un hecho muy fácilmente comprobable con una fuerza de fiscalización muy reducida y poco calificada.

e) Control patrimonial

Uno de los instrumentos probablemente más eficaces para controlar el impuesto a la renta, es el denominado control patrimonial.

Se basa en el sencillo principio de que nadie puede razonablemente exhibir un incremento de su patrimonio en un periodo dado, que sea superior a la renta declarada. En otros términos, para que el monto de renta sea aceptable para la Administración Tributaria tiene que darse la siguiente inequación:

$$R \gg P_1 - P_0$$

Donde:

"R" es el volumen de renta declarado.

"P₀" es el patrimonio a principios del periodo

"P₁" es el patrimonio al final del periodo.

/En Costa Rica

En Costa Rica existe cierta experiencia en la materia, ya que en algunos casos de fiscalización se ha determinado la renta a través del incremento patrimonial, pero el procedimiento no ha sido aceptado por la justicia administrativa.

Sin embargo, lo que se propone aquí no es utilizar la información del incremento patrimonial para determinar la renta en casos aislados de fiscalización, sino en requerir como apéndice de la declaración jurada de impuesto a la renta, una declaración también jurada del patrimonio detallado al principio y fin del ejercicio, para que la comparación entre el incremento patrimonial y la renta declarada pueda ser utilizada para controlar la declaración a través de auditoría interna en forma mucho más rápida y menos costosa. Asimismo, el volumen del incremento patrimonial es un medio de auto-control, para que el contribuyente no declare sumas menores.

Desde luego el sistema está lejos de ser perfecto y puede ocurrir que, aún declarando una renta igual al incremento patrimonial, el contribuyente esté evadiendo el monto de la renta que ha consumido durante el año.

En consecuencia podemos perfeccionar el sistema anterior agregando un nuevo elemento, el monto del consumo, estableciendo que la renta no puede ser inferior al incremento patrimonial más el monto consumido. En términos algebraicos:

$$R \geq P_1 - P_0 + C$$

Donde:

"C" es el monto de la renta consumida durante el año.

Es evidente que un contribuyente no puede afirmar que la renta consumida es negativa pero eventualmente puede sostener que es muy pequeña. Es en este punto donde se pueden aplicar los métodos de determinación sobre la base de los signos exteriores de vida, alquiler pagado, viajes realizados, etc., e inclusive sobre ciertos bienes durables de consumo tales como el número de automóviles o el número de habitaciones o la calidad de la propiedad donde vive. Pueden inclusive elaborarse sistemas de valuación de estas características --aplicables salvo prueba en contrario-- que presuman de hecho que el monto consumido no puede ser inferior a determinada suma variable según los signos^{19/}

^{19/} Obviamente los métodos de presunción sobre la base del consumo ostensible pueden ser aplicados sin el control patrimonial pero en forma menos eficaz.

La inecuación tal como está planteada, es en realidad una simplificación de lo que ocurre, ya que un contribuyente puede tener rentas exentas, tales como por ejemplo rentas en el exterior u otras que alimenten el incremento patrimonial y el monto consumido y no forman parte de la renta imponible. De la misma manera pueden existir deducciones admitidas por la ley que no constituyen una erogación efectiva en el sentido de que no son ni una reducción del activo ni un aumento del pasivo, ya que fueron deducidas de la renta imponible, habiendo en realidad formado parte de la renta real.

En tales circunstancias para que la inecuación sea válida, esos dos elementos deben ser sumados a la renta imponible de la siguiente manera:

$$E + D + R \geq P_1 - P_0 + C$$

Donde:

"E" son las rentas no gravadas.

"D" son las deducciones admitidas por la ley, aunque no se hayan gastado.

Modificando ahora la última inecuación tendremos la siguiente expresión:

$$R \geq P_1 - P_0 + C - E - D$$

Por último pueden existir erogaciones efectivamente gastadas, pero no deducibles legalmente que juegan el mismo papel que el monto consumido --que en última instancia, no es más que una erogación no deducible-- y consiguientemente tienen su mismo signo y también existir rentas presuntas que no constituyan un ingreso efectivo al patrimonio que se comportan de la misma manera. Con estos últimos aditamentos, la expresión definitiva es la siguiente:

$$R \geq P_1 - P_0 + C - E - D + M + N$$

Donde:

"M" son los gastos realmente incurridos que no son deducibles de acuerdo con la ley.

"N" son ingresos no efectivos presumidos renta por la ley.

Otra alternativa que tiene el contribuyente para eludir este control, es obviamente omitir la declaración de ciertos bienes que se convierten de esta manera, de acuerdo con la expresión corriente, en "negros". Existen sin embargo, multitud de procedimientos para identificar bienes no declarados

/que sería

que sería muy largo enumerar aquí^{20/}, y por otra parte, frecuentemente se trata de bienes que de alguna manera juegan un papel económico en el patrimonio del contribuyente, como generadores de renta, como garantía de créditos, etc., y la posibilidad que pasen sin dejar rastros es bastante remota.

El país probablemente con mayor experiencia en este tipo de control es la Argentina, que lo tiene establecido hace más de 30 años. Un hecho que revela la eficacia de este sistema es que periódicamente en Argentina se realiza lo que se denominan "blanqueos". Este poco recomendable sistema de recaudación consiste esencialmente en que se autorice la inclusión en la declaración patrimonial de bienes antes excluidos. La rectificación de la declaración patrimonial es optativa y el contribuyente debe pagar un impuesto de tasa bastante significativa para tener derecho a la inclusión, aunque desde luego, la tasa es inferior a la del impuesto a la renta.

Como índice de la eficacia del control patrimonial, se puede citar el hecho de que, a pesar de ser optativa y costosa la declaración en estos "blanqueos", las recaudaciones de este origen son sumamente significativas en prácticamente todas las experiencias conocidas hasta la fecha durante las dos últimas décadas.

f) Composición de costos

Por composición de costos se entiende aquí la relación que existe en cada empresa entre los distintos insumos y retribución de los factores con el precio de venta. Es decir, se establece fundamentalmente que el precio está compuesto por determinados porcentajes de diversas materias primas, de envases, de combustibles, de mano de obra, etc. El análisis puede ser tan desagregado como lo requieran las necesidades operativas.

La ventaja de las composiciones de costo se encuentra en su función de apoyo de la fiscalización de los contribuyentes. En efecto, la mayor parte de las maniobras que se realizan para evadir impuestos implican una distorsión de las cifras relativas y comparando las cifras de una empresa inspeccionada con las de una composición tipo, pueden identificarse las maniobras realizadas.

20/ Por ejemplo, bienes registrados en registros públicos.

Por ejemplo, supongamos una de las maniobras más comunes, la de efectuar ventas que no se computen en la contabilidad, sino que ingresan a una caja especial al margen de ella. En tal caso es muy probable que la relación costo de ventas/ventas, muestre una significativa distorsión y sea mayor que la del perfil tipo. Puede ocurrir que el contribuyente advertido de esta circunstancia decida mantener su coeficiente costo de ventas/ventas, mediante el arbitrio de ocultar algunas compras al mismo tiempo que algunas ventas, pero en tal caso algún otro rubro estará distorsionado, como por ejemplo, la relación mano de obra/ventas, la relación insumo de envases/ventas o cualquier otra.

No es desde luego imposible que un contribuyente administre con mucho cuidado su evasión, hasta el punto de que todos los coeficientes resulten normales, pero es improbable que lo haga por dos causas. En primer lugar, porque ignora "a priori" cuál es el coeficiente sobre el cual trabajará la fiscalización y en segundo, porque hacer esa tarea implica un costo administrativo muy alto que las empresas difícilmente puedan afrontar.

Desde luego, no puede ni pensarse en una composición de costos tipo igual para todas las empresas, ni siquiera desagregadas a nivel de sector y será necesario realizar perfiles bastante desagregados por industrias y distinto tipo de comercios y frecuentemente también por el tamaño, ya que la composición de los costos puede variar con la dimensión.

Esta información puede ser utilizada fundamentalmente de dos maneras. En primer lugar, en forma de información de apoyo a la fiscalización, es decir instrumental de trabajo que los inspectores tengan a mano para identificar desviaciones, ya sea como medio directo de presumir cifras diferentes o como orientación para ulterior investigación.

En Francia por ejemplo, los inspectores tienen toda una batería de circulares que les informan acerca de la composición de costos de distintos tipos de empresas, que los inspectores utilizan a veces en las inspecciones y a veces para discutir con los contribuyentes el monto de su deuda según el sistema "forfait"^{21/}.

^{21/} Contrariamente a lo que se suele suponer el sistema "forfait" de Francia no es un método automático de determinación de la tributación de cada uno, si no que es una discusión entre un funcionario y el contribuyente acerca de las características de la empresa que son las que determinan el contrato de forfait que establece una suma fija que el contribuyente deberá tributar durante 3 años. El sistema de coeficientes técnicos es utilizado como información básica por el funcionario público.

La segunda alternativa que existe para el empleo de estos coeficientes es más masiva y puede ser más rendidora pero implica un costo adicional para el contribuyente. Se trata de exigir a cada contribuyente que provea en su declaración jurada la información necesaria para establecer su composición de costos, desde luego con el requerimiento de que sea coherente con los datos declarados que sirven de base para la determinación de la obligación tributaria. Estas declaraciones se codifican por ramo y se tabulan, con lo cual se hallan los coeficientes medios de cada uno de los ramos. Luego se identifican aquellos cuyos coeficientes se desvían en mayor medida de la media y se orienta de esa manera la fiscalización.

En Ecuador se ha realizado esa tarea y en general se ha estimado que el rendimiento de la inspección ha aumentado en más de un 50%.

g) Coeficientes de conversión de gastos

Este sistema de fiscalización, cuyo propósito esencial es determinar el volumen de ventas en el caso de pequeños contribuyentes, parte de la idea esencial de que las utilidades brutas no pueden ser inferiores a los gastos realizados, tanto particulares como inherentes al negocio.

En realidad, operativamente hablando, la idea central es que la utilidad bruta y los gastos constituyen una igualdad, con lo cual obviamente se prescinde de la posibilidad de que la utilidad bruta sea mayor o sea con lo que el contribuyente se capitalice y también de la posibilidad de que sea menor con lo que descapitalice. En otros términos:

$$U = G$$

Donde:

"U" es la utilidad bruta.

"G" es el volumen de gastos, recalcando nuevamente que se trata tanto de gastos particulares como de gastos inherentes al negocio.

Sobre la base de esta igualdad, se presupone que el volumen de gastos --alquileres, sueldos de empleados, impuestos pagados, etc.-- puede ser conocido o razonablemente estimado sobre la base de un examen físico del

/negocio

negocio y de la vivienda, una revisión de los documentos que existan y un interrogatorio al contribuyente. De esta manera, si se posee la información del volumen total de gastos, se posee también el monto de la utilidad bruta.

Ahora bien, la utilidad neta puede variar en buena medida entre las distintas empresas pero es muy probable que haya una tendencia a la uniformidad en la utilidad bruta porcentual dentro de iguales ramos de actividad. Por ello es posible tipificar la utilidad bruta de los distintos ramos, para lo cual se requiere naturalmente una investigación contable previa.

Contando con cifras relativas de utilidad bruta sobre ventas^{22/} --expresada en tanto por uno en lugar de por ciento-- bastará dividir la utilidad, o lo que es lo mismo, los gastos por dicha cifra relativa, a lo que llamaremos "p" para obtener el volumen de ventas "V". En otros términos:

$$\frac{U}{p} = \frac{G}{p} = V \quad (1)$$

Las divisiones suelen ser más incómodas que las multiplicaciones --aunque esto cada día es menos cierto con las pequeñas máquinas electrónicas de calcular-- por lo cual se prefiere trabajar con coeficientes llamados coeficientes de conversión de gastos que se definen de la siguiente manera:

$$C = \frac{1}{p}$$

Donde:

"C" es el coeficiente de conversión de gastos.

Con lo cual reemplazando en (1) tenemos la siguiente expresión final:

$$V = c G$$

En otros términos, tenemos un conjunto de coeficientes, basados en porcentajes de utilidad bruta tipo previamente establecida y utilizamos esos coeficientes para multiplicar los gastos o lo que es lo mismo la utilidad bruta para obtener el volumen de ventas.

Por ejemplo, supongamos que el ramo de bar tiene una utilidad bruta según estudio previo de 45%. El coeficiente de conversión de gastos será 2.22. Si interrogado el contribuyente sus gastos particulares y del negocio son ₡ 100 000, su monto de ventas se presume no inferior a ₡ 222 000.

^{22/} Debe subrayarse que el tratamiento algebraico que sigue corresponde a parte del volumen de ventas que es utilidad bruta y no a recargo a los costos en concepto de utilidad bruta.

Este tipo de fiscalización ha tenido gran éxito en muchos países en la fiscalización de los pequeños contribuyentes. En Costa Rica su utilización no tiene tantas ventajas como en otros países, fundamentalmente por que los pequeños contribuyentes se hallan desgravados del impuesto a las ventas, pero puede usarse a los efectos de la fiscalización de pequeños contribuyentes en el impuesto a la renta.

h) Certificados

Un sistema muy utilizado para combatir la evasión, especialmente en países en vías de desarrollo, consiste en un procedimiento que llamaremos aquí de certificados, que consiste en la exigencia de una prueba de haber cumplido las obligaciones tributarias cada vez que se hacen determinados trámites.

Por ejemplo, cuando se viaja al exterior, cuando se compra una propiedad, cuando se obtiene un crédito bancario, cuando se contrata con el sector público, cuando se liquida o vende una empresa y en fin, cada vez que se realice un trámite ante una institución pública o no, suficientemente sería como para suponer que realizará el control.

Esta prueba no es otra cosa que un certificado emitido por la autoridad tributaria, en el que consta que la situación tributaria del contribuyente es normal. Naturalmente, si no es así no se emitirá certificado hasta que el contribuyente ponga en orden su situación.

En muchos países, este sistema ha alcanzado una difusión muy extensa; en otros se ha tenido el buen tino de limitarlos a casos en los cuales existe presunción de la existencia de materia imponible. Por ejemplo, con este último criterio sería poco procedente requerir un certificado cuando se hace un trámite de documentos de identidad, ya que muy pocos de los que hacen esos trámites serán realmente contribuyentes.

Sin embargo, aún con estas últimas limitaciones, éste es un instrumento poco recomendable, con algunas excepciones que veremos más adelante.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que se trata de un instrumento de alto costo. De alto costo para la administración que debe realizar el

/trámite

trámite y de alto costo para el contribuyente, ya que se hallan implicados tanto el contribuyente deudor, como el que no lo es y de estos últimos no sólo los que son contribuyentes con sus cuentas en orden, sino incluso los que no tienen por que ser contribuyentes.

Teniendo en vista este alto costo, el uso de certificados puede ser útil para tres objetivos fundamentales. En primer lugar, para que contribuyentes con deuda establecida y atrasada la satisfagan; en segundo lugar, para obtener que contribuyentes que han declarado inadecuadamente su materia imponible lo hagan más apropiadamente y en tercer lugar, para lograr nuevos inscriptos.

En lo que se refiere al primer aspecto, es evidente que el mismo resultado, probablemente con menor uso de recursos, se lograría recurriendo a los procedimientos normales de cobro ejecutivo, que son mucho más eficaces y directos e inclusive, si se hallan bien organizados, más baratos.

Por lo que respecta al segundo aspecto, es decir, la determinación correcta de la materia imponible, para realizarla hace falta un procedimiento normalmente tan largo como el de un procedimiento de fiscalización corriente, al menos si se desea hacer la operación correctamente y obtener cifras de materia imponible lo más cercanas posible a la realidad. Si por el contrario se ha de confiar en la declaración del contribuyente, es evidente que éste no procederá en forma diferente a como lo hace cuando presenta normalmente su declaración jurada y el procedimiento no dará ningún resultado.

Si es necesario hacer una fiscalización en cada caso de certificado, resulta claro que este procedimiento distraerá gran parte de la fuerza de fiscalización disponible, capacidad que es preferible volcarla a la fiscalización mediante selección de los contribuyentes por otros medios diferentes. La selección que se produce a través de los trámites que los contribuyentes requieren es ineficaz y cualquier procedimiento razonable de selección empleado será más rendidor.

En lo que se refiere a la captación de inscriptos, los comentarios que le corresponden son totalmente equivalentes, con el agregado que es muy probable que en muchos de los casos los inscriptos logrados no deberían estarlo.

/En resumen

En resumen, el autor de este trabajo es muy poco partidario del empleo de este procedimiento tan usual en Latinoamérica, porque estima que la razón costo/beneficio de este procedimiento es muy alta, en comparación con otros procedimientos alternativos.

Hacen excepción a este criterio general, los certificados de pagos de impuestos a la propiedad en los casos de venta de éstas, ya que éste es un procedimiento que ha demostrado en la extensa experiencia existente, una gran eficacia y un bajo costo.

Afortunadamente en Costa Rica son pocos los certificados que se exigen. En primer lugar se requiere un certificado de pago de impuestos a la propiedad, para inscribir la transferencia en el caso de ventas de ésta que es una de las excepciones que se han considerado razonables. Sin embargo, desafortunadamente la estructura legal permite hacer inscripciones marginales y provisionales, para los que no se exige este certificado y el uso ha hecho que la inscripción en forma marginal se vuelva de hecho permanente. Debería reconsiderarse esta situación.

También se requiere certificado en el caso de no residentes que han permanecido más de tres meses en el país y certificados de estar al día a las empresas que contratan con el sector público.

En resumen, el uso del certificado en Costa Rica es sumamente limitado y en nuestra opinión la administración tributaria de este país se halla en la dirección correcta.

4. Conclusiones y recomendaciones

El sistema de Fiscalización de Costa Rica es, dentro de los cánones tradicionales, adecuado. Se halla bien organizado y cuenta con apropiadas funciones de apoyo. Sin embargo, tanto el Sistema de Fiscalización como la lucha contra la evasión en general, son posibles de ser mejorados mediante la incorporación de nuevos medios y el mejoramiento de los existentes.

Con ese objetivo se formulan las siguientes recomendaciones:

- a) Adecuada publicidad del destino de los gastos del gobierno, utilizando con ese objeto fundamentalmente la clasificación funcional de gastos, y enunciando las obras más importantes;
- b) Aplicación de un sistema efectivo de multas graduables de acuerdo con la gravedad de la infracción, a través de la administración, para lo cual se hace necesaria la creación de la figura omisión culposa de impuestos, en el capítulo penalidades del Código Tributario;
- c) Publicidad de los infractores penados con defraudación;
- d) Autorización a la Dirección de Tributación Directa de requerir la fuerza pública;
- e) Adopción gradual de los métodos de fiscalización descritos, denominados Control patrimonial, Composición de costos y coeficientes de conversión de gastos;
- f) Supresión del secreto bancario;
- g) Mantenimiento de la política restrictiva en materia de certificados;
- h) Intercambio sistematizado de experiencia entre los inspectores;
- i) Ampliación del régimen de retenciones en la forma sugerida en el texto, para lo cual se hace conveniente como preparación previa, incrementar las inspecciones a los agentes actuales con aplicación efectiva de las penalidades que les correspondan;
- j) Fortalecimiento de las inspecciones domiciliarias superficiales, con personal poco calificado, a pesar de sus limitaciones;
- k) Ampliación del sistema de información de terceros como función de apoyo a la fiscalización;

l) Aumentar la fiscalización a las sociedades con acciones al portador, por presunción de mayor evasión en ellas, reforzando así las medidas recomendadas en el informe correspondiente al Impuesto a la Renta de Empresas;

m) Aumento del intercambio de información tanto en el ámbito del impuesto a la renta como del impuesto a las ventas sobre la base de:

i) Comprobación de la coherencia de las cifras de las declaraciones del mismo contribuyente en distintos impuestos;

ii) Confrontación de la información de comprador y vendedor;

iii) Obtención de información de otras fuentes del sector público como por ejemplo, Sistema de Seguridad Social y Aduana.

n) Supresión del límite del 1% mensual para los intereses por pago fuera de término, que deberían ser del tipo corriente en plaza, cualquiera que éste fuere.

o) Admitir que la Dirección de Tributación Directa puede optar por la determinación cierta o de lo contrario, si la anterior no fuera posible a su juicio fundado, por la presunta; y

p) Eliminar restricciones legales a la aplicación del certificado por venta de propiedades, exigiéndolo también para las anotaciones marginales en el Registro Público.

