

ESTUDIO CONJUNTO CEPAL/MINISTERIO  
DE HACIENDA DE COSTA RICA

ESTUDIO CONJUNTO CEPAL/MINISTERIO  
DE HACIENDA DE COSTA RICA

RESTRINGIDO  
CEPAL/MEX/76/C.Rica.1  
Julio de 1976

NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE LOS PROPOSITOS Y EL ALCANCE  
DEL ESTUDIO DE POLITICA TRIBUTARIA Y DESARROLLO  
ECONOMICO DE COSTA RICA

INDICE

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 1. Objetivo del estudio   | 1             |
| 2. Análisis de las partes integrantes del estudio en vista de los objetivos señalados           | 3             |
| a) Examen de la estructura tributaria   | 3             |
| b) Repercusión del Sistema Tributario sobre los factores determinantes del desarrollo económico | 4             |
| c) Efectos del Sistema Tributario sobre la distribución del ingreso                             | 5             |
| d) Efectividad tributaria   | 5             |
| e) Evasión tributaria   | 6             |
| f) El Sistema Tributario y las proyecciones del gasto   | 7             |
| g) Bases para la adaptación de una política tributaria  | 7             |

### 1. Objetivo del estudio

Una caracterización preliminar del desarrollo de la economía costarricense señalaría que la pérdida del dinamismo registrada desde los inicios del presente decenio no sólo es atribuible a la gravedad de factores coyunturales de origen externo, sino también a desequilibrios estructurales gestados en el pasado. Entre las manifestaciones más inquietantes de los problemas estructurales, cabría ubicar la escasa diversificación de las exportaciones, la elevada participación del financiamiento externo en la inversión, la fuerte dependencia del aparato industrial respecto de las importaciones y la tendencia a que la oferta de empleos productivos, particularmente en el sector rural, no se acompase en intensidad con el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. En un marco de condiciones que resiente además el agotamiento de la pauta de integración adoptada de manera predominante por el Mercado Común Centroamericano, la presión de un consumo sofisticado sobre el estilo de industrialización y la composición de las importaciones, el insuficiente aprovechamiento de recursos naturales así como la limitada aplicación de innovaciones en técnicas productivas --que, entre otras ventajas, hubiese contribuido a superar la limitación a que se ha llegado en materia de suelos agrícolas-- se traducen en un debilitamiento creciente de la posición externa del país, en obstáculos a la transformación de la estructura productiva y pueden ser fuente de desajustes y tensiones en el campo social.

Estos elementos configuran el cuadro de restricciones que han estrechado los márgenes de maniobra de la política económica, cuya autonomía va disminuyendo en la medida en que se acentúa la disparidad entre el perfil de la demanda interna y el nivel de desarrollo del aparato productivo nacional. Este último desajuste no está en correspondencia con las potencialidades del país en materia de recursos humanos y naturales, como lo han puesto de relieve diversos estudios sobre la economía costarricense y sobre el papel que puede desempeñar Costa Rica en el contexto del mercado centroamericano y en el área geográfica más amplia en la que se inserta el país.

Señalados así, a grandes rasgos, algunos de los principales problemas que enfrenta la economía de Costa Rica, es necesario establecer, seguidamente, el alcance que se asigna al concepto de desarrollo, para obtener de esta manera un marco que permita jerarquizar adecuadamente los diversos elementos que son objeto del presente estudio, así como sus interrelaciones. En este sentido, el desarrollo ha de entenderse como un proceso integral y unificado que abarca tanto los aspectos de crecimiento económico, como los que se refieren a la justicia social, el bienestar humano y la autonomía nacional en la fijación de los métodos y las prela- ciones para el logro de esos objetivos.

Dentro de este enfoque, el presente estudio apunta hacia la deter- minación de las formas capaces de convertir a la tributación en una herramienta eficaz para promover el desarrollo, de acuerdo con los planes y programas formulados por el Gobierno de Costa Rica.

Sólo con fines analíticos, se ha distinguido el desarrollo económico propiamente dicho (elevación del ingreso per cápita; cambio en la estruc- tura productiva y eliminación de estrangulamientos, como los del sector externo) de los demás aspectos señalados, cuando, en rigor, debe enten- derse que todos ellos están incluidos en el concepto integral.

Directa o indirectamente, cada una de las partes del estudio tiene por finalidad instrumentar acciones que posibiliten el desarrollo integral del país.

Por supuesto, ni el crecimiento económico ni la mejora en la distri- bución del ingreso, como tampoco el logro de la ocupación plena de los recursos, pueden alcanzarse solamente a través de la política fiscal; pero se quiere insistir en la significación de las acciones que se podrían instrumentar a través del gasto público, como asimismo en la necesidad de que su financiamiento provenga de un sistema tributario que tenga en cuenta las diferencias de capacidad contributiva de la población. Por último, se hace necesario señalar también que la concreción práctica de la mayor autonomía en las decisiones depende en gran medida, aunque no exclu- sivamente, del fortalecimiento de las empresas nacionales, sean públicas o privadas.

En síntesis, el Estudio de la Política Tributaria apunta a utilizar esta herramienta del mejor modo posible para alcanzar los fines del desarrollo económico y social de conformidad con las aclaraciones que se han efectuado. A los fines de este estudio prácticamente se considera con exclusividad la herramienta tributaria, pero ésta evidentemente tiene que formar parte de una acción convergente con los demás medios de acción que posee el Estado.

## 2. Análisis de las partes integrantes del estudio en vista de los objetivos señalados

En base al Acuerdo firmado con el Gobierno de Costa Rica, el estudio consta de diferentes partes que se examinan a continuación en forma más detallada:

### a) Examen de la estructura tributaria

Para integrar la política tributaria dentro de una estrategia de desarrollo, es fundamental conocer los efectos que la tributación puede tener sobre las variables claves del desarrollo económico tales como la inversión, el ahorro y en general la asignación de los recursos. Para lograr esto, es necesario conocer el sistema tributario tanto en sus aspectos legales como en su aplicación concreta.

Aquí cabe subrayar que la simplificación del sistema tributario evidentemente forma parte de los objetivos inmediatos que se buscan, ya que el desperdicio de los recursos, tanto en el sector privado como en el sector público, que puede resultar como consecuencia de una duplicación de impuestos o excesiva complejidad del sistema, es susceptible de perjudicar el avance económico de ambos sectores.

Como ejemplo, puede citarse el examen de las exoneraciones, ya que éstas han tenido como objetivo, en muchos casos, la promoción del desarrollo económico y muy particularmente el estímulo a los sectores industriales. Resulta obvio, que a través de este mecanismo se ha llegado a una modificación de la estructura básica de un impuesto, cuyo alcance debe tenerse en cuenta para examinar posteriormente sus efectos.

Es evidente que el conocimiento del Régimen Tributario y de su forma de aplicación concreta, es también un requisito previo para conocer la incidencia del sistema en el sentido de saber cuáles son los grupos socio-económicos que en definitiva pagan el impuesto o sea, conocer sus efectos sobre la distribución de la carga tributaria.

b) Repercusión del Sistema Tributario sobre los factores determinantes del desarrollo económico

La estructura tributaria y la significación cuantitativa de cada uno de sus elementos, son susceptibles de influir sobre una serie de variables fundamentales que determinan en última instancia el desarrollo económico de un país. Se menciona al respecto la posibilidad de que las variables tributarias influyan sobre la producción, sobre la inversión, sobre el ahorro y sobre el balance de pagos de un país. Estas influencias globales, dependen tanto de la estructura del sistema tributario como del peso total de cada uno de los impuestos y de la carga total que soporta cada sector. Para dar un ejemplo puede hacerse referencia a la discusión que se ha suscitado en algunos países con motivo de plantearse la posibilidad de contar con un impuesto al gasto como un elemento para fomentar el ahorro de las personas y de las empresas; en este caso puede pensarse en la alternativa de contar con un impuesto al gasto frente a un impuesto tradicional a la renta. Esta opción hipotética ejemplifica la posibilidad de que un cambio en la estructura tributaria pueda incidir en una de las variables claves del desarrollo económico. Como resulta obvio, este efecto no sólo depende de la estructura del sistema tributario, sino también de su significación cuantitativa.

Hasta aquí se ha hecho hincapié en el efecto de las variables tributarias sobre ciertos componentes globales del desarrollo económico, pero, como se ha destacado anteriormente, el desarrollo económico implica también un cambio en la estructura productiva por lo cual la influencia sobre la composición de cada una de estas variables adquiere una significación estratégica. Desde la óptica del desarrollo económico, no es lo mismo

que se invierta en la producción de bienes de consumo esenciales, de bienes de capital o de bienes suntuarios, y es obvio y ya se ha incorporado en muchos sistemas legales, que el sistema tributario a través de una mayor gravitación sobre los consumos no esenciales puede ejercer alguna influencia sobre la estructura del consumo y por consiguiente también sobre la producción y la inversión. Del mismo modo, a través de la imposición a la renta y al patrimonio pueden inducirse transformaciones en la estructura del aparato productivo.

c) Efectos del Sistema Tributario sobre la distribución del ingreso

Aquí se examinará la forma concreta en que el Sistema Tributario, en su conjunto, influye en la distribución del ingreso. Dicho de otro modo, lo anterior significa que se quiere conocer cuáles son los grupos socioeconómicos que, en definitiva, pagan cada uno de los tributos que existen en Costa Rica y por consiguiente quiénes son, los que en definitiva, soportan una mayor carga tributaria. Este estudio implica previamente aceptar un supuesto sobre la incidencia de estos gravámenes, es decir sobre la posibilidad de que el contribuyente de jure pueda o no trasladar el impuesto a otros grupos.

d) Efectividad tributaria

En los puntos anteriores, se ha hecho referencia al logro de los objetivos del desarrollo económico propiamente dicho y a un examen de los efectos del sistema tributario sobre la distribución del ingreso. Es necesario unir posteriormente ambos elementos para examinar si existe convergencia de ambos o si por el contrario pueden crearse situaciones de conflicto entre dichos objetivos, en cuyo caso debe procederse a buscar un equilibrio de conformidad con el marco general de los objetivos de la política económica. A título de ejemplo, puede hacerse mención de las desgravaciones o exenciones que tiendan a promover el desarrollo económico; es posible que algunos de estos incentivos tengan un impacto real y cumplan

con el objetivo buscado, pero puede suceder que, al mismo tiempo beneficien en mayor medida, o casi exclusivamente a los grupos de mayores ingresos, con lo cual se plantea un conflicto evidente entre los dos objetivos fundamentales.

Los puntos comentados anteriormente, pertenecen al campo de los fines llamados frecuentemente extra-fiscales. Dada la significación que el sector público debe tener dentro del campo del desarrollo económico y social, es necesario considerar también que la tributación resulte adecuada y suficiente para que el sector público pueda cumplir con los fines que se le han asignado en esas áreas. La suficiencia de los tributos es parte, por tanto, del análisis de la efectividad. Concretamente, surge como consecuencia, que cabe examinar aquí la flexibilidad del sistema tributario, es decir, la relación que se da entre el crecimiento de los ingresos tributarios y el incremento del ingreso nacional. A título de ejemplo cabe mencionar la situación de muchos países de América Latina en donde especialmente en algunos tributos, se ha observado una notoria inflexibilidad que ha sido determinante de un creciente déficit fiscal.

e) Evasión tributaria

En los países de América Latina, la existencia de una evasión tributaria de magnitud considerable es un elemento que caracteriza la aplicación de las leyes tributarias. Son varias las consecuencias que resultan de este hecho: por un lado, con frecuencia son precisamente los grupos de mayor ingreso, o por lo menos de ingreso mediano, los que tienen mayor facilidad para no cumplir las obligaciones tributarias evadiendo el pago de los gravámenes, traduciéndose la existencia de la evasión en una reducción del carácter progresivo del sistema tributario en su aplicación efectiva. Desde otro ángulo, implica también una seria violación del principio de la equidad horizontal si se compara la situación de un contribuyente que cumpla la ley con la de otro que no lo hace. Los hechos señalados hasta

/aquí, es

aquí, es decir la significación de la evasión abierta, no implican que en nuestros países no exista también la evasión legal o elusión de los gravámenes; precisamente uno de los objetivos del examen de la estructura tributaria a que se ha hecho referencia anteriormente, es determinar la posibilidad de la elusión. Sin embargo, en esta parte, se prestará especial atención a la evasión propiamente dicha, tratando además de recomendar formas adecuadas para reducirla.

f) El Sistema Tributario y las proyecciones del gasto

Hasta aquí, en las distintas partes del estudio se ha insistido solamente en los aspectos tributarios, lo que implica considerar como una magnitud dada la cuantía de los gastos públicos; sin embargo, es evidente que el impacto del sistema tributario y los requerimientos de una adecuada estructura del mismo, están determinados en buena medida por las necesidades fiscales a que ya se ha hecho referencia. En este sentido la magnitud de la tributación debe estar en correspondencia con la evolución que se prevé para el gasto público, que a su vez es función, en buena medida, del papel que se asigna al sector público dentro de la estrategia del desarrollo económico. En esta parte del estudio se examinarán también las implicaciones financieras que tendrá la política, en especial la tarifaria, de las empresas públicas y la que se realiza con respecto a los gastos de previsión social. En este sentido los últimos dos rubros se consideran como alternativas factibles para la financiación de los gastos públicos.

g) Bases para la adaptación de una política tributaria

Sin perjuicio de que en cada una de las partes se hagan las necesarias referencias conceptuales que sirvan para fundamentar las conclusiones a que se arribe en cada caso, se destaca que el objetivo esencial del estudio es proponer reformas concretas a corto y a mediano plazo que sirvan para mejorar el sistema tributario en sus efectos cualitativos y cuantitativos para convertirlo, como ya se ha señalado, en un instrumento más eficiente para lograr los fines del desarrollo económico y social.