MINISTERIO DE HACIENDA DE COSTA RICA
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROVISIONAL Y
CONFIDENCIAL
CEPAL/MEX/SDE/78/C/1
Enero de 1978

COSTA RICA: EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS

Análisis y Recomendaciones

* Documento sujeto a modificaciones de fondo y forma.

78-1-58-60

ÍNDICE

/V. Tasas

/PRESENTACION

PRESENTACION

El presente documento forma parte de un estudio global del sistema tributario de Costa Rica. Fue elaborado por el Sr. Juan Carlos Gómez Sabaini, profesor del Centro Interamericano de Estudios Tributarios del Programa de Financiamiento del Desarrollo de la Organización de Estados Americanos, cuyos servicios fueron cedidos gentilmente por dicha institución para colaborar en el estudio del Programa Conjunto Ministerio de Hacienda/CEPAL.

En él se analiza el impuesto a la renta de las personas físicas desde el punto de vista de su importancia y de la estructura del mismo, para llegar finalmente a aconsejar las reformas requeridas para su perfeccionamiento.

La presente versión incorpora aspectos que surgieron de varias reuniones celebradas entre el autor y funcionarios de la CEPAL, y recoge informaciones, análisis y discusiones mantenidas con funcionarios del Ministerio de Hacienda y profesionales del sector privado de Costa Rica. Se agradece la colaboración del personal del Ministerio de Hacienda, y en particular la prestada por los señores Juan C. Fait, Manuel Camacho y Edgar Salas, y por la señorita Violeta Pino.

I. IMPORTANCIA FISCAL DEL IMPUESTO

El impuesto a la renta constituye en Costa Rica uno de los pilares básicos sobre los cuales está estructurado el sistema tributario del país, ya que el mismo aportó en el promedio de los años 1966-1975 el 20.4% del total de los recursos tributarios obtenidos por el Gobierno Central. (Véase el cuadro 1.) Por otra parte, de acuerdo con la estimación presupuestada para el ejercicio 1977 este porcentaje se elevaría al 24.5% convirtiéndose en el tributo de mayor recaudación de toda la estructura impositiva. En términos absolutos se espera que el impuesto a la renta produzca en el año 1977 un total de 725 millones de colones.

El impuesto a la renta de Costa Rica es en sus aspectos fundamentales un impuesto personal y global, aunque sin embargo este principio general admite una excepción de gran importancia ya que incorpora una cantidad de elementos de carácter real que modifican en forma significativa la caracterización general que se ha dado. Estos elementos reales se encuentran en las normas que existen con respecto a las sociedades y que son analizadas en profundidad en el informe correspondiente al Impuesto a la Renta de las Empresas.

Este último aspecto es de una enorme trascendencia, tanto por la significación de esta última categoría de ingresos para los fines fiscales, como además por las implicaciones que tiene en la vida económica del país.

En ese sentido vale señalar que el impuesto a la renta producido por las sociedades ha representado en el promedio de los años 1963-1975, el 70.7% del total de la recaudación del impuesto a la renta, (este porcentaje se elevó al 78.4% en el año 1974), y por consiguiente el impuesto a la renta causado por las personas físicas significó solamente el 29.3% del total para el mismo período. (Véase el cuadro 2.)

Si en alguna medida puede atribuirse al impuesto a la renta tanto el objetivo de contribuir a hacer más igualitaria la distribución personal del ingreso, como de constituirse en una fuente de recursos fiscales de gran potencialidad, parece ser que debido al carácter dual

/Cuadro 1

Cuadro 1

COSTA RICA: IMPORTANCIA DEL IMPUESTO A LA RENTA TOTAL Y DE PERSONAS FISICAS RESPECTO A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1966 A 1975

(Porcentajes)

	Ingresos Tributarios del Gob. Central	Recaudación del Impuesto a la Renta			
		Total	Personas Físicas		
			Total	Empleados y Pensionados	Empresas Individuales
1966	100.0	17.5	5.2	3.1	2.1
1967	100.0	19.3	6.2	4.0	2.2
1968	100.0	19.2	6.3	4.1	2.2
1969	100.0	20.2	6.5	4.3	2.0
1970	100.0	19.1	5.8	4.0	1.8
1971	100.0	21.7	7.3	5.4	1.9
1972	100.0	22.1	6.3	4.6	1.7
1973	100.0	22.6	5.5	4.2	1.3
1974	100.0	21.5	4.6	3.5	1.1
1975	100.0	20.8	5.4	4.4	1.0
Promedio 1966/75	100.0	20.4	5.9	4.2	1.7

Fuente: Con base en datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.

/Cuadro 2

Cuadro 2

COSTA RICA: ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA CAUSADO POR LAS PERSONAS FISICAS Y SOCIEDADES, 1963 A 1975

(Porcentajes)

	Total	Personas Físicas 1/	Sociedades
1963	100.0	32.9	67.1
1964	100.0	29.5	70.5
1965	100.0	28.0	72.0
1966	100.0	29.6	70.4
1967	100.0	32.1	67.9
1968	100.0	32.6	67.4
1969	100.0	31.1	68.9
1970	100.0	30.4	69.6
1971	100.0	33.9	66.1
1972	100.0	28.6	71.4
1973	100.0	24.4	75.6
1974	100.0	21.6	78.4
1975	100.0	25.9	74.1
Promedio 1963 - 75	100.0	29.3	70.7

Fuente: Con base en datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.

a/ Comprende a los empleados y pensionados más empresas individuales.

/que tiene

que tiene este tributo en Costa Rica, al estar compuesto por una parte real proveniente de la imposición a las utilidades de sociedades que no se integra con el resto del impuesto, y que produce la mayor parte de la recaudación, y por una parte personal con un peso fiscal menor, se produce como consecuencia que por lo menos el primero de los objetivos señalados no alcanza a ser logrado plenamente y con toda la potencialidad que debería tener el impuesto.

En efecto, según puede observarse en el cuadro 1, la importancia del impuesto a la renta correspondiente a las personas físicas es de sólo el 5.9% del total de los ingresos tributarios del Gobierno Central para el promedio de los diez años que comienzan en 1966, respecto al 20.4% indicado precedentemente para el total del tributo, por lo cual se disminuye el efecto de la incidencia distributiva del impuesto.

Asimismo, se observa que existe una evolución contraria a la que debería observarse si se buscara contar con un instrumento más poderoso a fin de procurar una modificación en la distribución del ingreso, ya que desde 1973 la participación correspondiente a las personas físicas ha disminuido por debajo del valor promedio antes indicado, incrementándose por consiguiente la parte del impuesto proveniente de las sociedades. Las causas principales de esta tendencia están directamente relacionadas con la reforma tributaria de 1972, y serán motivos de análisis más adelante en la sección referida a la evolución de las deducciones personales, ya que ello requiere una consideración especial.

Desde el punto de vista del impacto recaudatorio que puede atribuirse al impuesto a la renta personal, puede estimarse que de mantenerse en 1977 la misma proporción respecto al total del tributo que existió en el promedio de la década 1966-1975, el monto de ingresos causados por las personas físicas será de aproximadamente 210 millones de colones, lo cual lo coloca en el sexto lugar en términos de importancia luego del impuesto a las utilidades de las sociedades del impuesto general a las ventas, los impuestos selectivos al consumo y a los aplicables sobre la importación y exportación.

/Asimismo,

Asimismo, la presión tributaria respecto al PIB del impuesto a la renta de las personas físicas ha sido en el promedio de los diez años, del 0.64%, y que indica el escaso peso que tiene este tributo para producir un cambio significativo tanto sobre la distribución del ingreso, como también desde el punto de vista del financiamiento del Gobierno Central. (Véase el cuadro 3.)

Teniendo en cuenta estas consideraciones iniciales el análisis siguiente se centrará especialmente en el estudio de las disposiciones legales que erosionan la base imponible del tributo a fin de lograr que a través de sucesivas modificaciones o reformas se procure estructurar un impuesto con la característica de global y personal, a fin de poder atender eficientemente los objetivos señalados precedentemente.

/Cuadro 3

Cuadro 3

COSTA RICA: EVOLUCION DE LA RECAUDACION ESTIMADA DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS (EMPLEADOS Y PENSIONADOS MAS EMPRESAS INDIVIDUALES), 1966 A 1975

(Valores corrientes y constantes de 1966)

	Valores corrientes a/		Valores constantes b/		Tasa de crecimiento		Presión tributaria
	(Miles de colones)	(Indice 1966=100)	(Miles de colones de 1966)	(Indice 1966=100)	Valores corrientes	Valores constantes	
					(Porcentajes)		
1966	24 382	100.0	24 382	100.0	-	-	0.57
1967	30 634	125.6	29 945	122.8	25.6	22.8	0.66
1968	35 460	146.1	33 998	139.4	16.3	13.5	0.69
1969	41 291	169.3	37 847	155.2	15.9	11.3	0.73
1970	46 797	191.9	39 963	163.9	13.3	5.6	0.72
1971	61 966	254.4	51 681	212.0	32.6	29.3	0.85
1972	60 907	249.8	47 695	195.6	-2.0	-7.7	0.74
1973	71 025	291.3	48 547	199.5	16.6	2.0	0.70
1974	84 092	344.9	46 640	191.3	18.4	-4.1	0.64
1975	114 384	469.1	52 350	214.7	36.0	12.2	0.69
Promedio 1966/75							0.64

Fuente: Con base en datos publicados por el Ministerio de Hacienda y estimaciones propias.

a/ Corresponde a datos de recaudación estimado en función del porcentaje del impuesto causado por las personas físicas respecto a la recaudación efectiva producida por el impuesto a la renta.

b/ Datos deflacionados con el índice de precios implícitos en el PIB.

II. ESTRUCTURA DEL IMPUESTO

1. Composición de los contribuyentes

Puede señalarse que aunque de una manera no explícita la ley reconoce tres grupos distintos de contribuyentes, que son, por una parte, los empleados y pensionados; es decir, todos aquellos que obtienen ingresos como resultado de su actividad en relación de dependencia; en segundo lugar, los que obtienen ingresos en forma independiente, ya sean profesionales, rentistas, productores agropecuarios, etc., y por último, las sociedades. Habiendo sido este último grupo materia de un análisis en particular,[1/] este documento estudiará los dos primeros grupos indicados, a los que genéricamente se ha denominado "personas físicas".

Esta categorización de los contribuyentes es también importante ya que la tarifa aplicable a las personas físicas difiere de la vigente para las sociedades. Sin embargo, existen elementos comunes entre las sociedades y las empresas individuales, tales como las deducciones legales admitidas que pueden efectuarse a la renta bruta a fin de determinar la renta neta.

Del análisis de la estructura del impuesto causado por los empleados y pensionados y por las empresas unipersonales, surge que en el promedio de los años 1966-1975 el primero de estos grupos representó aproximadamente el 70% del impuesto causado por las personas físicas, observándose asimismo una participación creciente correspondiente a los empleados y pensionados que supera el 82% del total en el año 1975, tal como puede observarse en el cuadro 4.

1/ Ministerio de Hacienda/CEPAL, Costa Rica: El impuesto a la renta de las empresas (SDE/77/C/6), México, agosto de 1977.

/Cuadro 4

Cuadro 4

COSTA RICA: ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA CAUSADO POR LAS PERSONAS FISICAS, 1966 A 1976

(Porcentajes)

	Total de personas físicas	Empleados y pensionados	Empresas individuales
1966	100.0	58.1	40.9
1967	100.0	64.8	35.2
1968	100.0	65.9	34.1
1969	100.0	68.2	31.8
1970	100.0	69.1	30.9
1971	100.0	73.4	26.6
1972	100.0	73.4	26.6
1973	100.0	76.2	23.8
1974	100.0	76.4	23.6
1975	100.0	82.6	17.4
Promedio 1963-1975	100.0	70.8	29.2

Fuente: Con base en datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.

/Es importante

Es importante señalar que en el caso de que un contribuyente tenga en forma conjunta ingresos obtenidos en forma independiente, como en relación de dependencia, los mismos se encuentran clasificados a los efectos estadísticos en la categoría de la cual se ha derivado el monto mayor de ingresos.

La menor participación relativa del impuesto causado por las empresas unipersonales se ve reflejado en el cuadro 5, que indica el índice en valores constantes, tanto para el impuesto correspondiente a los empleados y pensionados, como a las empresas unipersonales. Así, mientras que el primero de ellos señala que la recaudación se incrementó en casi tres veces entre 1966 y 1975, la parte correspondiente a las empresas unipersonales indica para el último año de ese período un valor índice de 86.3%, es decir, inferior al correspondiente al año base.

Al observar las tasas de crecimiento anual para ambos grupos de contribuyentes indicada en el mismo cuadro, se observa que el impuesto correspondiente a los empleados y pensionados ha experimentado en esos años crecimientos anuales que oscilaron entre el 10% y el 20% en términos reales, con la excepción de sólo dos años, ya que en 1972 la tasa de crecimiento fue de sólo el 2.8% y en 1974, fue negativa en 6.8%. Muy por el contrario a ese comportamiento, el impuesto causado por las empresas individuales ha experimentado un decrecimiento en términos reales en cinco períodos, y en el resto de los años su tasa de crecimiento estuvo siempre por debajo del 10%, con la única excepción de 1968, en que se incrementó en un 16.8%.

Evidentemente este comportamiento, abiertamente irregular en el impuesto causado por este grupo de contribuyentes, que se encuentran

/Cuadro 5

Cuadro 5

COSTA RICA: EVOLUCION DEL IMPUESTO A LA RENTA CAUSADO POR LAS PERSONAS FISICAS, EN TERMINOS CONSTANTES, DE 1966 A 1975 a/

	Total personas físicas b/	Empleados y pensionados	Empresas individuales	Total personas físicas	Empleados y pensionados	Empresas individuales	Total personas físicas	Empleados y pensionados	Empresas individuales
	Millones de colones de 1966			Indice 1966 = 100			Variación porcentual anual		
1966	23.2	13.7	9.5	100.0	100.0	100.0	-	-	-
1967	25.3	16.4	8.9	109.0	119.7	93.7	9.0	19.7	6.3
1968	30.6	20.2	10.4	131.9	147.4	109.5	20.9	23.2	16.8
1969	33.6	22.9	10.7	144.8	167.1	112.6	9.8	13.4	2.9
1970	37.9	26.2	11.7	163.3	191.2	123.1	12.8	14.4	9.3
1971	43.0	31.6	11.4	185.3	230.6	120.0	13.4	20.6	-2.6
1972	44.2	32.5	11.7	190.5	237.2	123.1	2.8	2.2	2.6
1973	47.3	36.1	11.2	203.9	263.5	117.9	7.9	11.1	-4.3
1974	44.1	33.7	10.4	190.1	246.0	109.5	-6.8	-6.6	-7.1
1975	48.9	40.7	8.2	210.8	297.0	86.3	10.9	20.8	-21.1

Fuente: Con base en datos publicados por el Ministerio de Hacienda y estimaciones propias.
a/ Datos deflacionados con el índice de precios implícitos en el PIB.
b/ Este total difiere de los datos del cuadro 3 por corresponder en ese caso a la recaudación estimada y en éste al impuesto causado.

/desde el

desde el punto de vista de las deducciones personales y familiares en igualdad de condiciones que el resto de las personas físicas, hacen pensar en la posibilidad de que los mismos se encuentren eludiendo o evadiendo el impuesto en mayor medida que los empleados y pensionados. La primera de las posibilidades podría consistir en la constitución de sociedades a efectos de tributar de acuerdo con las normas y la tarifa aplicable a las mismas.

Esta alternativa ha sido ya estudiada en el documento referido a la Imposición a las Empresas,[2/] en el cual se señala que "la reforma de 1972, al aplicar tasas menores a las sociedades que a las empresas físicas (léase empresas individuales) a un mismo nivel de renta, produjo como resultado una proliferación y creación de sociedades ficticias destinadas exclusivamente a reducir el nivel de imposición a las personas físicas, pero que no justificaban su existencia desde un punto de vista económico".

La segunda posibilidad referida a la evasión lisa y llana de parte del ingreso gravable también es posible, ya sea a través de la subdeclaración de los ingresos brutos, especialmente para los sectores profesionales independientes y empresarios agropecuarios individuales, o en parte el abultamiento artificial de los costos.

De todas maneras, el aspecto básico que se quiere enfatizar es la necesidad de efectuar los debidos ajustes, tanto en la estructura legal, a través de los ajustes pertinentes en la estructura de la tarifa o mediante la modificación a la imposición sobre las utilidades de las sociedades, como también a través de modificaciones en los valores empleados para la determinación ficta de determinadas actividades, tal como

2/ Costa Rica: El impuesto a la renta de las empresas, op. cit.

/se analiza

se analiza en la parte pertinente de este documento. Asimismo y en ambos casos, es conveniente enfatizar la necesidad de reforzar el control administrativo sobre este sector de contribuyentes, ya que las cifras indicadas señalan sin lugar a dudas la existencia de un comportamiento que debería ser modificado.

2. Imposición a los empleados y pensionados

A fin de analizar la estructura del impuesto correspondiente a empleados y pensionados por niveles de ingreso se ha agrupado la información disponible por niveles de renta bruta, procurando identificar a los contribuyentes de ingresos bajos, medios y altos.

Según se observa en el cuadro 6, el nivel de ingresos bajos se encuentra prácticamente excluido del ámbito de imposición del impuesto a la renta en virtud del monto de la deducción global de 26 000 colones establecida en la ley desde 1974, por lo cual puede afirmarse que este sector de ingresos no es a los efectos prácticos contribuyente del impuesto.

Respecto al nivel de ingresos medios, es decir, para aquellos contribuyentes cuyas rentas oscilan entre 25 000 y 65 000 colones anuales de ingreso bruto, la información disponible para 1974 indica que se encuentran concentrados en este nivel el 80% de los contribuyentes, pero que los mismos aportan solamente el 26% del total del impuesto causado. No obstante su reducida participación en términos de recaudación corresponde a este sector de aportantes el 60% del ingreso bruto declarado pero por ser en este tramo donde el efecto de las deducciones personales y familiares tienen mayor importancia relativa, se reduce la participación en el ingreso gravable al 41%. (Véase el cuadro 7.) Ello determina que la tasa efectiva del impuesto del 7.5% respecto al ingreso gravable se reduzca a sólo el 2.3% calculada sobre el monto de los ingresos brutos.

Es decir, que desde el punto de vista del impacto que el impuesto puede tener sobre el ingreso de las familias de ingresos medios se observa que éste es sumamente reducido, ya que redujo el ingreso disponible sólo 888 colones anuales por contribuyente en el año 1974.

/Cuadro 6

Cuadro 6

COSTA RICA: EMPLEADOS Y PENSIONADOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO A LA RENTA POR NIVEL DE INGRESO BRUTO ANUAL

Ingreso Bruto Anual	Contribuyentes	Ingreso Bruto	Deducciones Personales y Familiares	Ingreso Gravable	Impuesto Causado	Tasa a/ Legal	Tasa b/ Efectiva	Relación c/	Promedio d/
Total	22199	1 152 990.3	651 499.9	501 490.4	60 530.1	12.1	5.3	43.5	2 740.2
1 - 25 000	5	81.4	61.2	20.2	1.1	5.4	1.4	24.8	-
25 001 - 65 000	17633	689 684.0	482 021.4	207 662.6	15 666.1	7.5	2.3	30.1	888.4
65 001 - 100 000	2984	236 014.7	99 974.8	136 039.9	16 091.6	11.8	6.8	57.6	5 392.6
100 001 - 200 000	1409	181 531.1	57 477.6	124 053.5	20 576.4	16.6	11.3	68.3	14 603.5
200 001 -	168	45 679.1	11 964.9	33 714.2	8 494.9	25.2	18.6	73.8	50 564.9

Fuente: Con base en datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.

a/ Relación entre el impuesto causado y el ingreso gravable.

b/ Relación entre el impuesto causado y el ingreso bruto.

c/ Relación entre el ingreso gravable y el ingreso bruto.

d/ Promedio de impuesto causado por contribuyente.

/Cuadro 7

Cuadro 7

COSTA RICA: EMPLEADOS Y PENSIONADOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO A LA RENTA POR NIVEL DE INGRESO BRUTO ANUAL, 1974

(Porcentajes)

Ingreso bruto anual (Colones)	Contribuyentes	Ingreso bruto	Deducciones personales, familiares y rentas exentas	Ingreso gravable	Impuesto causado
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 - 25 000	-	-	-	-	-
25 000 - 65 000	79.4	59.8	73.9	41.4	25.7
65 001 - 100 000	13.4	20.5	15.3	27.1	26.4
100 001 - 200 000	6.3	15.7	8.8	24.7	33.8
200 001 - y más	0.8	4.0	1.8	6.7	14.0

Fuente: Con base en datos suministrados por la Dirección de Impuestos Internos.

/En relación

En relación a los contribuyentes con ingresos superiores a los 65 000 colones anuales, que de acuerdo con los datos de la distribución del ingreso corresponden al estrato más alto, se observa que los mismos constituyen el 20% del total de los contribuyentes que aportan cerca del 75% del total del impuesto, y en número absoluto de casos para 1974 este tramo superior estaba constituido por 4 561 contribuyentes.

La apertura de este estrato de ingresos en dos niveles que va, el primero de 65 a 100 000 colones, y el segundo de más de 100 000 colones, permite comprobar la fuerte concentración que existe en la recaudación proveniente del tramo de ingreso más elevado. Así, se observa que el 7% de los contribuyentes con ingresos brutos superiores a los 100 000 colones al cual corresponden 1 600 casos, son responsables por el 47% de la recaudación total del tributo a la renta de empleados y pensionados.

3. Imposición a las empresas individuales

Respecto a la recaudación del total del impuesto a la renta, el porcentaje aportado en el promedio de los años 1966-1975 por las empresas individuales ha sido del 4.2%. Asimismo, respecto al total del impuesto correspondiente a las personas físicas exclusivamente (excluyendo sociedades) las empresas individuales representaron en igual período sólo el 29.2%.

En el concepto de empresa individual, están incluidos fundamentalmente los ingresos obtenidos por los profesionales que actúan en forma independiente, los ingresos de los rentistas, los originados en el sector agropecuario y en menor medida, los producidos por la actividad artesanal.

Todas estas actividades pueden deducir a los efectos de la determinación de la renta líquida o gravable, tanto el monto de los gastos incurridos para producir la renta gravada, como las deducciones personales y familiares en la misma magnitud a las que tienen derecho las personas físicas que trabajan en relación de dependencia. El ingreso

/gravable

gravable obtenido por el empresario independiente o individual queda sujeto a la misma tarifa que la aplicada a las personas físicas que trabajan en relación de dependencia.

Siendo que por una parte la "empresa individual" obtiene ganancias o ingresos gravables del ejercicio de la actividad profesional, comercial, agropecuaria, etc., y que por otra parte el dueño o único socio de esa empresa es directamente responsable del pago del impuesto a la renta a que da lugar ese ingreso gravable, podría decirse que el tratamiento tributario aplicado a estos contribuyentes responde en todas sus características al criterio de integración de rentas entre la empresa y la persona física que se denomina de "integración total" o "transparencia fiscal".[3/]

Este criterio difiere sustancialmente del que ha seguido la ley para gravar las utilidades distribuidas por las sociedades jurídicas, ya que las mismas tributan a la tasa del 5% cuando son hechas en efectivo, y sin que corresponda practicar retención cuando se distribuyan en acciones nominativas o al portador de la propia sociedad que los paga. Previamente la utilidad total obtenida por la empresa se grava con una escala de tasas progresivas.

Otro punto importante que distingue a las utilidades obtenidas por las empresas individuales de las producidas por las sociedades se refiere a que en el primer caso los contribuyentes pueden disminuir su renta neta en el valor de las deducciones personales y familiares, mientras que en el segundo la falta de integración de los beneficios producidos por las empresas en el conjunto de la situación del contribuyente individual imposibilita conceder estas deducciones a los accionistas.

Finalmente, las utilidades de las sociedades quedan sujetas a una escala de tasas distinta de la aplicada a las empresas individuales,

3/ Las características y efectos de esta forma de integración han sido ampliamente indicadas en el documento sobre Imposición a las utilidades de las empresas, motivo por el cual el mismo no se comenta en este informe.

/ya que

ya que estas últimas tributan con la escala de tasas de las personas naturales.

Todos estos elementos configuran un impuesto real o cedular en relación con los ingresos producidos por las sociedades, lo cual le resta globalidad a la base imponible y altera el carácter personal del tributo.

Según puede observarse en el cuadro 8, los ingresos que obtienen las empresas unipersonales se derivan fundamentalmente de cuatro sectores de actividad económica, que son: el agropecuario, el comercio, la actividad profesional y la rentista.

Estas cuatro actividades cubren el 88% de los declarantes del impuesto y especialmente el sector agropecuario que representa el 26.6% del total y el sector comercio, con cerca del 30% respecto a las 9 585 empresas individuales que presentaron en 1974 la declaración jurada.

De la información estadística contenida en ese cuadro surge como primera observación la gran diferencia que existe entre el total de declarantes y aquellas que son contribuyentes, es decir, que tienen ingreso gravable, ya que estas últimas representan sólo el 50% del total de los declarantes.

Este procentaje contrasta fuertemente con la relación existente para los empleados y pensionados, en los cuales prácticamente el 100% de las declaraciones corresponden a contribuyentes con ingreso gravable a favor del fisco.

Asimismo se observa que, desde el punto de vista de la distribución de los contribuyentes por sectores de actividad, disminuye la participación que tiene el sector agropecuario a menos del 20% respecto a los 4 771 casos presentados en 1974, mientras que por otra parte se incrementa la importancia de los rentistas al 23%.

Se señala también que en el año 1974 el impuesto causado por las empresas unipersonales fue de 19 millones de colones respecto a 61 millones de colones que han producido los empleados y pensionados, lo

/cual señala

cual señala el reducido peso que han tenido las empresas unipersonales en el total de la recaudación correspondiente a las personas físicas.

Más del 50% del impuesto causado por estos contribuyentes proviene de la actividad profesional y rentista que han aportado cerca de 10 millones de colones en su conjunto, mientras que el impuesto proveniente del sector agropecuario ha sido de sólo 3.5 millones de colones contribuyendo el comercio con una cantidad semejante.

Evidentemente estos dos últimos sectores son los que mayor dificultad ofrecen al Fisco para verificar sus ingresos brutos y sus gastos deducibles y los que mayores posibilidades de evasión tienen. Por otra parte es interesante señalar que, mientras que para el sector agropecuario la relación entre sus ingresos gravables y su ingreso bruto es del 9.4% esta relación se eleva al 43.7% para el sector de servicios. Ello indica que un aumento de un colón de ingreso bruto para el sector agropecuario se transformara en 9 centavos de ingreso gravable, y para el sector servicios, en 43 centavos, los cuales sujetos a la tarifa correspondiente a las empresas individuales, producirán un monto de impuesto proporcionalmente mayor proveniente de este último sector.

Desde el punto de vista de la distribución por niveles de renta se observa que cerca del 40% de los contribuyentes se encuentran en el nivel de ingresos más elevados; es decir, con rentas superiores a los 200 000 colones de ingreso bruto anual, los que aportan el 65% del total del impuesto. (Véase el cuadro 9.)

En el extremo opuesto de la distribución se concentran cerca del 25% de los contribuyentes de rentas menores con una participación del 5% en el total del impuesto causado. Este grupo tiende a desaparecer como contribuyente en la medida en que se produzcan modificaciones en los valores de las deducciones personales y familiares, y parecen estar compuestos fundamentalmente por rentistas y profesionales.

/Cuadro 8

Cuadro 8

COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LAS EMPRESAS INDIVIDUALES CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO A LA RENTA, POR SECTORES DE ORIGEN, 1974

	Cantidad de Casos			Ingreso	Ingreso			
	Declarantes	Contribuyentes	Contribuyentes / Declarantes	Bruto de los Contribuyentes	Gravable	Impuesto	Impuesto / Ingreso Gravable	Impuesto Gravable / Ingreso Bruto
			(Porcentajes)	Millones de colones			Porcentajes	
Total	9 585	4 771	49.8	1 639.9	130.3	18.8	14.4	8.0
Agricult. y Ganad.	2 253	942	36,9	267,5	25,2	3.5	13.9	9.4
I. Manufacturera	725	344	47.4	230,0	9.5	1.5	15.8	4.1
Comercio	2 800	1 239	44.2	832,2	27,3	3.6	13,2	3,3
Servicios	1.699	999	58,8	190.7	31,8	4.8	15,1	16,6
Rentistas	1 385	1 097	79,2	79,2	34,6	5,2	15.0	43.7
Otros	423	150	35,4	40,3	2.5	0,2	8,0	6,2
Total[a/]	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0		
Agricult. y Ganad.	26,6	19,7		16,3	19,2	18.6		
I. Manufacturera	7.5	7,2		14.0	7,2	8.0		
Comercio	29,2	25.9		50.7	20,8	19,1		
Servicios	17,7	20,9		11,6	24.3	25.5		
Rentistas	14,4	23,0		4,8	26,6	27.7		
Otros	4.4	3,1		2,4	1.9	1,1		

Fuente: Con base en información contenida en el Boletín sobre Estadísticas Demográficas Fiscales del Impuesto a la Renta y datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.-

a/ Porcentajes sobre el total.

/cual señala

Cuadro 9

COSTA RICA: EMPRESAS INDIVIDUALES CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO A LA RENTA POR NIVEL DE INGRESO BRUTO ANUAL, 1974

Ingreso bruto anual	Contribuyentes	Ingreso Bruto (Miles de colones)	Ingreso Gravable (Miles de colones)	Impuesto (Miles de colones)	Tasa Legal (Porcentajes)	Tasa Efectiva (Porcentajes)	Relación entre el ingreso gravable y el ingreso bruto (Porcentajes)	Promedio de impuesto por contribuyentes (Colones)
Total	4 771	1 639 983	130 988	18 824	14.4	1.1	8.0	3 945.5
1 - 25 000	7	120	43	2	4.4	1.7	35.8	285.7
25 001 - 65 000	1 218	53 365	13 448	998	7.4	1.9	25.2	819.4
65 001 - 100 000	646	52 706	14 429	1 483	10.3	2.8	27.4	2 295.6
100 001 - 200 000	941	135 446	30 239	4 082	13.5	3.0	22.3	4 337.9
200 001 - y más	1 959	1 398 346	72 827	12 259	16.8	0.9	5.2	6 257.7
Total a/	100.0	100.0	100.0	100.0				
0 - 25 000	0.1	-	-	-				
25 001 - 65 000	25.5	3.2	10.3	5.3				
65 001 - 100 000	13.5	3.2	11.0	7.9				
100 001 - 200 000	19.7	8.2	23.1	21.7				
200 001 - y más	41.1	85.2	55.6	65.1				

Fuente: Con base en datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.-
a/ Porcentajes sobre el total.

El aspecto de mayor relevancia que se desprende del cuadro 9 se refiere a la evolución que sigue la tasa efectiva según los distintos niveles de ingreso y su comparación con la tasa efectiva correspondiente a los empleados y pensionados.

Según puede observarse, la relación entre el impuesto causado y el ingreso bruto (tasa efectiva) sigue una pendiente suavemente creciente a medida que aumenta el nivel del ingreso bruto y luego desciende bruscamente para el nivel superior, lo cual está señalando sin lugar a dudas un comportamiento atípico de esos contribuyentes. Ello se corrobora también cuando se observa la relación entre el ingreso gravable y el ingreso bruto, el que desciende fuertemente para los contribuyentes ubicados a ese nivel de ingresos.

4. Comparación entre el número de contribuyentes y la distribución del ingreso

Un aspecto que resulta interesante señalar es el que se refiere a la reducida cobertura que tiene el impuesto a la renta de las personas físicas en términos del número de contribuyentes, cuando se lo compara con el total de la población del país.

Así, se puede observar del cuadro 10 que respecto a las 386 000 familias calculadas para 1974 sólo eran contribuyentes del impuesto aproximadamente 27 000, es decir, el 7.0% de la población total.

Dado que este dato global es poco indicativo del comportamiento por niveles de ingreso, se ha estratificado a los contribuyentes en tres niveles de renta a fin de poder efectuar la comparación con la información que surge del estudio sobre Distribución del Ingreso en Costa Rica,[4/] y de la cual surgen los siguientes resultados.

Por una parte, la población de ingresos bajos (hasta 25 000 colones por año) queda excluida del impuesto en función de las deducciones personales y familiares con lo cual se eliminan cerca de 200 000 familias del total.

4/ En este estudio se han agrupado los ingresos familiares en tres niveles de ingresos mensuales correspondientes a las siguientes categorías: bajos, de 0 a 1 750 colones mensuales; medios, de 1 750 a 5 000 colones mensuales; altos, más de 5 000 colones. Estos tramos han sido multiplicados por trece a fin de incluir el aguinaldo o decimotercer mes de ingresos. Para el nive de ingresos bajos se efectuó el corte de los datos disponibles tomando el límite superior del intervalo al cual correspondía el resultado de la multiplicación.

/Cuadro 10

Cuadro 10

COSTA RICA: COMPARACION ENTRE LOS DATOS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LAS DECLARACIONES DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FISICAS, 1974

Nivel de Ingresos Familiar	Población	Familias a/	Contribuyentes Pers. Físicas	Miles de colones: Ingreso Familias	Miles de colones: Ingreso gravable de los Contribuyentes	Porcentajes: Relación de Contribuyentes s/ Población	Porcentajes: Relación Contribuyentes s/ Familias	Porcentajes: Relación de Ingreso gravable s/ingreso personal
Total	1 932 000	386 400	26 970	10 426 000	632 476	1.4	7.0	6.1
Baja b/	1 011 000	202 200	12	2 218 000	63	-	-	-
Medio c/	758 000	151 600	18 851	4 447 000	221 111	2.5	12.4	5.0
Alto d/	163 000	32 600	8 107	3 761 000	411 302	5.0	25.0	10.9
Total	100.0	-	100.00	100.0	100.0			
Bajo	52.3	-	0.05	21.3	-			
Medio	39.2	-	69.90	42.7	34.9			
Alto	8.4	-	30.05	36.0	65.1			

Fuente: Con base en datos del Estudio sobre Incidencia Fiscal y Distribución del Ingreso en Costa Rica (CEPAL/SDE/77/C/4) julio de 1977 y de los cuadros 9 y 14 de este documento.

a/ Calculado en base a cinco personas por familia.

b/ Menos de 25 000 colones por año de ingreso familiar.

c/ De 25 000 a 65 000 colones por año.

d/ Más de 65 000 colones por año.

En segundo lugar, aquellos que se encontraban en ese año en el nivel de ingreso medio (entre 25 a 65 000 colones) estaban constituidos por cerca de 150 000 familias de las cuales sólo 19 000 eran contribuyentes del impuesto a la renta personal, es decir, el 12.4% de ese nivel de ingreso.

Por último, de las familias de ingreso alto que se estimaron en cerca de 33 000 casos, la información indica que aproximadamente 8 000 eran contribuyentes del impuesto a la renta del impuesto a las personas físicas, lo cual arroja una relación del 25%.

En síntesis, si se considera por una parte, tanto el total de contribuyentes existentes en 1974, y por el otro el número de familias que deberían haber sido, al menos potencialmente contribuyentes del impuesto, se observa que esta relación da un porcentaje del 15%, el cual parece ser sumamente reducido.

Esta discrepancia queda explicada en buena parte en función de las disposiciones legales referidas a los obligados a presentar declaración, aunque se presume que ha de existir también una importante cantidad de contribuyentes potenciales que aún no han sido incorporados al control de la Administración. De todas formas se pone especial énfasis en señalar que cualquiera que sean estas razones, la realidad indica que el impuesto a la renta personal sólo alcanza a un universo restringido de contribuyentes, por lo cual su efecto en materia de incidencia sobre la distribución del ingreso se ve considerablemente atenuado.

Por una parte, el inciso a) del artículo 39 del decreto reglamentario señala que no están obligadas a presentar declaración jurada aquellas personas naturales domiciliadas en el país cuya renta no bruta sea igual o inferior en 1974 a 26 000 colones en el período fiscal.

El mismo artículo indica aquellos casos que no están obligados a presentar declaración, mientras que la información del cuadro 10 se refiere solamente a aquellos casos en que son contribuyentes. De todas maneras si se suman los 26 970 contribuyentes a los 5 603 casos de no

/contribuyentes

contribuyentes existentes en 1974, se tendría un total de 32 573 declarantes, que continúa siendo sustancialmente inferior al número de familias de ingresos medios y altos.

Asimismo, del inciso b) del artículo 39 surge que no tienen obligación de presentar declaración jurada las personas naturales domiciliadas en el país, que durante el período fiscal obtengan exclusivamente rentas por concepto de dividendos, participaciones sociales o sobre títulos al portador. En este sentido se observa que la falta de información disponible no permite analizar la distribución por nivel de renta de los preceptores de dividendos, pero es factible suponer que los mismos se encuentran fundamentalmente concentrados en el estrato de ingreso superior y que por el contrario es menos probable que existan familias de ingresos medios que devenguen ingresos en forma exclusiva de la percepción de dividendos o participaciones de sociedades. En cierta forma este podría ser el caso de los socios o dueños de sociedades de familias, aunque para ello falta conocer la cantidad promedio de socios o dueños que debería imputarse a cada sociedad a fin de poder calcular el total de personas que obtendrían ingresos en forma exclusiva de la percepción de dividendos o participaciones.

Ello podría explicar en forma parcial la discrepancia existente en el nivel de ingresos altos, pero respecto a la discrepancia existente en las familias de ingresos medios este supuesto deja una gran brecha sin explicación.

Finalmente el inciso e) del artículo 39 indica que no deben presentar declaración las personas naturales domiciliadas en el país que hayan obtenido exclusivamente rentas exentas según el artículo 4 de la ley, el cual se refiere en su casi totalidad a exenciones del carácter subjetivo dadas por el carácter de pensionados, instituciones u otros organismos exentos, pero que tampoco constituye una explicación aceptable que justifique la diferencia observada.

El resto de los incisos del artículo 39 se refieren a los casos de personas no domiciliadas en el país, los cuales no son de aplicación para este propósito, ya que la información sobre la distribución del ingreso sólo abarca el caso de las familias domiciliadas en el país.

/En síntesis

En síntesis, la brecha existente entre ambas fuentes de información no alcanza a ser explicada en función de las disposiciones legales, lo cual hace presumir que existe por consiguiente una gran cantidad de casos de familias de ingresos altos y medios que estando legalmente obligadas a presentar la declaración anual de renta, están escapando por distintas vías al cumplimiento del impuesto, los cuales podrían ser considerados como evasores del impuesto a la renta personal.

Evidentemente la posibilidad de que un número tan considerable de familias de ingresos elevados puedan evadir totalmente el pago del impuesto debería ser investigado en profundidad, ya que de poder verificarse esta hipótesis ello implicaría que los objetivos básicos del impuesto, tanto en términos de recaudación como respecto al efecto sobre la distribución del ingreso, no están siendo logrados plenamente.

5. Sistemas de imposición presunta

Como una forma de atenuar la dificultad que existe para controlar los ingresos declarados por los profesionales, los rentistas y los correspondientes a intereses, la reforma tributaria de 1972 estableció un sistema de rentas presuntivas que se analiza a continuación.

a) Profesionales liberales

La importancia de este grupo de contribuyentes se pone de manifiesto al señalar que el impuesto causado por los mismos constituyó en 1974 el 25% del total del impuesto de las empresas individuales. Para ese año se encontraban inscritos 1 700 declarantes, de los cuales sólo 1 000 eran contribuyentes, los cuales representaban el 20% del total de las empresas individuales que eran contribuyentes del impuesto.

Reconociendo que las rentas de los profesionales liberales constituyen una de las formas de percepción de ingresos que son más difíciles de controlar, en 1972 se estableció una serie de obligaciones tendientes a mejorar la percepción y control de los mismos.

/Por una

Por una parte, según el artículo 21 del decreto reglamentario se obliga a la inscripción de los profesionales en un registro especial que al efecto debe llevar la administración tributaria.

Por la otra, el profesional está obligado a llevar registros contables y registrar diariamente las operaciones efectuadas, así como emitir los recibos correspondientes por los servicios profesionales que éstos presten.

Evidentemente que estas medidas constituyen un punto de partida positivo en la tarea de controlar los ingresos que obtiene este sector pero de por sí no son lo suficientemente fuertes como para producir resultados positivos. Quizá cuanto más pueden contribuir a mejorar el porcentaje de profesionales que se presentan ante la administración tributaria para solicitar su inscripción como declarantes, pero no han de producir mayores ingresos fiscales.

Conscientes de ello la misma reforma estableció un sistema de determinación presunta de los ingresos de profesionales en función de una tabla según distintas ramas profesionales que va desde 70 000 colones por año para un cirujano general hasta 40 000 colones para profesionales de otras disciplinas con más de cuatro años de estudios universitarios.

Sin embargo las intenciones del legislador se han visto frustradas por una serie de hechos que conviene detallar.

En primer lugar, la posibilidad que tiene la Administración para la aplicación de rentas presuntas está limitada en la medida en que el profesional cumpla con los requisitos de inscripción y existencia de registros contables enunciados precedentemente. Evidentemente que ello representa un verdadero obstáculo para una efectiva aplicación de esta norma, ya que el problema de fondo no está dado por la existencia o no de los registros contables o de la inscripción como contribuyentes, sino en el contenido mismo de esos registros, que no reflejan necesariamente los verdaderos ingresos de los profesionales.

/En segundo

En segundo lugar, la facultad por parte de la Administración para aplicar la presunción está limitada por las pruebas en contrario ofrecidas por el contribuyente consistentes en la existencia de registros contables, los que evidentemente la Administración difícilmente puede impugnar. Por otra parte, si ésta contara con la información suficiente para impugnar las pruebas ofrecidas por el contribuyente se desprende que no sería necesaria la facultad que se le ha otorgado de aplicar una renta presunta a los mismos.

De ahí que se cree conveniente que los valores que la ley considera como renta presunta deberían ser los ingresos mínimos para estos contribuyentes aunque lleven sus registros en forma; es decir, que no deberían estar sujetos a prueba en contrario. Asimismo, si la renta efectiva excediese a esos montos, el profesional debería quedar gravado en función de la misma.[5/] Esta renta efectiva podría surgir tanto de la propia declaración del contribuyente, como por efecto del proceso de fiscalización.

En tercer lugar, a pesar de que la ley indica en el artículo 5, inciso 3, que tales presunciones deben aplicarse por el ejercicio liberal de la profesión aun cuando también trabaje parte de su tiempo en relación de dependencia, los Tribunales Administrativos han fallado en el sentido de que debe prorratearse el monto de la renta presunta en función del tiempo que el mismo dedica a su actividad independiente, lo cual ha producido un abatimiento en los valores presuntos indicados en la ley que prácticamente anula los propósitos de esta norma.

5/ La ley 516 de mayo de 1949 estableció que todo profesional con tres años de antiguedad en el ejercicio de la misma y que la ejerce en forma regular, queda sujeto al impuesto correspondiente a una renta mínima de 10 000 colones anuales, sin prueba en contrario. Esta norma fue posteriormente derogada.

En cuarto lugar, se señala que los montos indicados como renta presunta resultan en la actualidad sumamente bajos, por lo cual deberían ser actualizados. Si se toma en cuenta que el índice de precios al consumidor experimentó entre 1972 y 1976 un incremento superior al 80% y considerando el aumento de precios que tendrá lugar en 1977, se considera que los valores de renta presenta deberían prácticamente duplicarse, ya que los montos actuales incentivan a liquidar el impuesto por medio de dichas rentas presuntas.

En conclusión, puede señalarse que el sistema de renta presuntiva aplicados a los ingresos de los profesionales independientes debería ser reestructurado incrementando los valores en un 100% y estableciéndolos como ingresos mínimos para estas actividades, sin que queden sujetos a las pruebas en contrario que puede ofrecer el contribuyente, aunque lleve los registros exigidos por la reglamentación.

b) Rentistas

El cuadro 8 indica que en 1974 han presentado declaraciones cerca de 1 400 contribuyentes que obtuvieron sus ingresos principalmente por este tipo de actividad. Los mismos representan cerca del 14% del total de las declaraciones presentadas por las empresas unipersonales y el 23% del total de contribuyentes.

Es interesante señalar que en términos de recaudación los ingresos producidos por los rentistas representan el 28% del total del impuesto causado por las empresas unipersonales, lo cual ubica a este sector en la fuente de ingresos de mayor importancia.

Debido a que la naturaleza y el tratamiento tributario difiere según éstos sean producto de la colocación de capitales mobiliarios (intereses) o de uso o explotación de capital inmobiliarios (renta imputada de la casa-habitación y alquileres), conviene analizar ambos grupos en forma separada.

i) Tratamiento de los intereses. El tratamiento de los intereses provenientes de préstamos está sujeto en la legislación tributaria de Costa Rica a tres tratamientos distintos.

/En primer

En primer lugar, el artículo 11, párrafo primero, indica que se presume en todo contrato u operación de préstamo la existencia de una renta neta por intereses, aunque en los mismos no se hubiera especificado interés alguno.

Esta presunción de renta, que en este caso no admite prueba en contrario, se calcula en base a la tasa que indica el Banco Central en forma anual y que para 1976 quedó fijada en el 1% por mes.

Asimismo, el artículo 19 del decreto reglamentario indica que los beneficiarios de intereses deben computar los mismos en su declaración anual de rentas y que por su parte los prestatarios deben informar a la Administración tributaria el nombre, domicilio, intereses percibidos por los beneficiarios, así como también indicar el tipo de interés y monto del préstamo de cada una de las operaciones.

En segundo lugar, si el beneficiario fuera una persona no domiciliada en el país el deudor deberá retener y pagar por cuenta de aquélla el 10% en concepto de impuesto en caso de tratarse de intereses de depósitos o préstamos de dinero, títulos, bonos y de comisiones sobre préstamos.

Esta tasa de retención se elevaría al 30% cuando estos pagos se realizaran a personas físicas domiciliadas en el exterior cuando existe vinculación entre el prestatario y la entidad prestamista, según lo indica el artículo 64 del reglamento.

Por último, pero no por ello menos importante, se observa que la ley ha sido excesivamente generosa en el tratamiento otorgado a los intereses provenientes de colocaciones en el sistema bancario oficial, ya que de acuerdo con la ley 1814 del 25 de octubre de 1954 los intereses provenientes de títulos que conforme a las regulaciones no legales emitan las Instituciones Autónomas del Estado y los Bancos integrantes del Sistema Bancario Nacional, estarán exentos de todo impuesto nacional o municipal, presente o futuro.

Esta exención fue posteriormente ampliada a fin de incluir los intereses pagados por otras instituciones o intermediarios financieros indicados en la ley 4338 del 23 de mayo de 1969.

/Asimismo

Asimismo, esta exención rige ya sea que los depósitos se hagan en moneda del país o en moneda extranjera.

Evidentemente que una exención tan amplia dada a los perceptores de intereses significa un elemento de inequidad que si bien pudo haberse justificado bajo circunstancias especiales en determinado momento, resulta difícil de mantener no mediando los hechos que dieron sanción a la misma.

Por otra parte, es evidente que siendo los perceptores de interés las personas que gozan, en general, de un nivel de ingresos elevados, esta exención constituye un elemento de regresividad dentro del impuesto a la renta, a la vez que le resta al mismo el carácter de tributo global, que debería ser uno de sus elementos fundamentales.

Por ello se considera que esta medida debería ser sujeta a revisión a fin de eliminar el tratamiento discriminatorio del cual gozan actualmente este tipo de ingresos.

ii) Renta de capitales inmobiliarios. Con el fin de mejorar el control y percepción de la renta proveniente de capitales inmobiliarios la reforma de 1972 sustituyó el régimen existente en 1952 y que consistía en asignarle un ingreso del 5% al valor declarado por el contribuyente,[6/] por una escala progresiva en base al valor registrado en la Administración tributaria.

Actualmente, según el artículo 20 del decreto reglamentario, se presume, sin admitirse prueba en contrario, que los propietarios, personas naturales, obtienen una renta anual por el uso de la casa-habitación, de recreo, veraneo o similares que se determina aplicando al valor registrado en la Administración tributaria para cada una de esas construcciones una escala progresiva de tasas que comienza en el 2% para las propiedades hasta de 100 000 colones y llega hasta el 10% para aquéllas que superen el millón de colones.

6/ Decreto 36 del 9 de agosto de 1952, artículo 13.

/En caso

En caso de que el valor de la construcción no superara los 75 000 colones no corresponde aplicar esta presunción.

Del análisis de esta disposición surge una serie de elementos que conviene analizar en detalle.

En primer lugar, esta presunción se aplica principalmente por el uso de la casa-habitación o similares y accesoriamente en los casos en que el bien haya sido cedido gratuitamente o alquilado a un precio que la Administración Tributaria presuma que es inferior al normal para propiedades en condiciones semejantes.

Este último aspecto lleva necesariamente a tener que probar ante un Tribunal Administrativo que el precio del alquiler es inferior al normal, lo cual complica la administración y conduce a resultados que no siempre son posibles de preveer, ya que el contribuyente puede alegar otra serie de elementos para demostrar que el valor alquilado, aun siendo inferior al normal, es el que efectivamente percibe. Por ello parece aconsejable estudiar la posibilidad de que la presunción existente en relación con la renta imputada a la casa-habitación, se aplique también para determinar el valor imputado de los alquileres y sin que medie prueba en contrario por parte del contribuyente.

En segundo lugar, se considera que la tasa aplicable debería ser proporcional, contemplando un valor mínimo de las propiedades, que fuera deducible y no un sistema de tasas progresivas con un valor de 75 000 colones exento, como está actualmente en la ley.

La escala progresiva de las tasas es propia de los impuestos al patrimonio, pero atendiendo a que el propósito de la norma del artículo 11 es determinar el valor presunto de la renta que quedara sujeta a la escala progresiva de tasas que tiene el impuesto a las personas físicas, la aplicación de la escala actual indicada en ese artículo implica una doble progresividad en relación con un tipo determinado de renta que no se justifica.

En tercer lugar, el valor registrado de la propiedad ha quedado en la mejor parte de los casos atrasado respecto a los valores de mercado, y consiguientemente el monto de la renta presunta determinada no guarda

/debida relación

debida relación con los valores de los alquileres ni con el valor imputado por el uso de la casa-habitación, por lo cual se requiere actualizar el monto de renta presunta.

Dos posibles alternativas pueden ser seguidas. En el primer caso efectuar un revalúo de las propiedades a fin de acortar la brecha existente en el avalúo y el valor de mercado de las propiedades.

Ello produciría efectos tanto sobre el impuesto a la renta, como también sobre el impuesto a los traspasos de bienes inmuebles y sobre el impuesto territorial, por lo que es necesario analizar el impacto de esta medida sobre dichos tributos.

La segunda posibilidad consistiría en reajustar la escala de tasas del artículo 11 de la ley, incrementando las mismas para aumentar el valor de las rentas presuntas. Sin lugar a dudas que ésta constituye una alternativa inferior en cuanto a los efectos económicos y de equidad que la misma produce, ya que ello no se ajusta al cambio relativo de valor que puede haberse producido entre distintos inmuebles, aunque esta medida es evidentemente más sencilla de implementar.

III. ANALISIS DE LA BASE IMPONIBLE

1. Concepto de la renta

El efecto que tendrá la escala progresiva del impuesto a la renta de las personas físicas sobre la distribución del ingreso depende tanto del diseño de la estructura de la tarifa, aspecto que será tratado en el capítulo V, como de la erosión o debilitamiento que va sufriendo la base imponible del impuesto, entendiendo esta como el resultado de la disminución del ingreso bruto del contribuyente, por motivo de una serie de exclusiones dispuesta por la ley tales como exenciones, deducciones, desgravaciones, el tratamiento a las ganancias de capital, la división de ingresos en cónyuges, etc.

Todos estos factores conducen a provocar una brecha entre el ingreso bruto y el ingreso gravable, con el resultado de que la tasa del impuesto a la que queda sujeto el contribuyente de acuerdo con su nivel de ingresos resulta ser en la generalidad de los casos muy inferior a la sancionada por el legislador, y que aparece en el texto de la ley.

En ese sentido en el cuadro 11 se observa que para el promedio de los contribuyentes que trabajan en relación de dependencia la tasa media del impuesto fue del 12.1% mientras que la tasa efectiva de sólo el 5.3% del año 1974. Asimismo, respecto a los contribuyentes cuyos ingresos brutos han sido superiores a los 200 000 colones resulta que mientras que la tasa legal fue del 25% la tasa del impuesto respecto al ingreso bruto de los mismos ha sido del 19%.

La misma sería aún inferior en caso de incorporar a los ingresos brutos el producido de rentas de otras fuentes, tales como dividendos, intereses, participaciones, etc., que el contribuyente obtiene pero que no está obligado a declarar en su liquidación de impuesto anual. Esta salvedad es especialmente importante en los sectores de altos ingresos ya que estas rentas se concentran especialmente en los tramos superiores, mientras que por el contrario, para los niveles de ingreso bajo, la diversificación de las fuentes de ingreso es menor y en general no perciben otros tipos de rentas, cuya declaración no es requerida por el Fisco.

/Cuadro 11

Cuadro 11

COSTA RICA: IMPUESTO A LA RENTA DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS, 1970, 1972 Y 1974

	1970			1972			1974		
	Total Declarantes	Contri/ buyentes	No Contri buyentes	Total Declarantes	Contri/ buyentes	No Contri buyentes	Total Declarantes	Contri/ buyentes	No Contri buyentes
A. Cantidad de casos (unidades)	60.700	45.882	14.818	33.295	26.183	6.112	22.988	22.199	789
B. Ingreso bruto (millones)	1146.5	1008.8	137.7	1125.5	986.2	139.3	1178.0	1153.0	25.0
C. Ingreso gravable (millones)	488.7	488.7	———	392.8	392.8	———	501.5	501.5	———
D. Impuesto causado (devengado) (millones)	30.7	30.7	———	41.5	41.5	———	60.8	60.8	———
E. Ingreso gravable/ Ingreso Bruto (en porcientos)	42.6	48.4	———	34.9	39.8	———	42.6	43.5	———
F. Impuesto causado/ Ingreso Bruto (en porcientos)	2.7	3.0	———	3.7	4.2	———	5.2	5.3	———
G. Impuesto causado/ Ingreso Gravable (en porcientos)	6.3	6.3	———	10.6	10.6	———	12.1	12.1	———

Fuente: Con base en datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.-

/CEPA

Como se ha señalado, la definición del "concepto de renta" que la ley ha adoptado constituye un punto de partida indispensable para poder analizar posteriormente la erosión o disminución sufrida en la base imponible del impuesto.

En este sentido cabe hacer referencia aquí a los dos conceptos extremos que se han elaborado en la doctrina: el del incremento patrimonial y el criterio de renta-producto. En teoría, el concepto predominante atento a consideraciones de equidad, es el concepto amplio de ingreso que incorpora todo el incremento en el valor del capital producido entre dos fechas más el consumo que se ha producido en ese período. Una vez determinado en este sentido la renta bruta cabe deducir aquellos gastos que son requeridos para obtener y mantener el ingreso. Se llega así a la renta gravable que se determina restando del concepto anterior de renta neta las deducciones que permite la ley para el mantenimiento de la persona del contribuyente y de su familia.

En el otro extremo se encuentra el criterio de renta-producto que entiende que renta es el producto periódico que proviene de una fuente durable y en estado de explotación. Por consiguiente en este criterio sólo son consideradas como rentas aquellas que provienen de una fuente durable que se encuentre en explotación y que sean periódicas.

Las dificultades encontradas en la práctica para la aplicación del criterio de consumo más incremento patrimonial ha tenido por efecto que las legislaciones se hayan inclinado más por la utilización de otros criterios, los cuales en general no se presentan en forma absoluta y pura sino que lo normal ha sido la adopción de una posición intermedia en cuanto a la definición del concepto de renta.

Así, por ejemplo, en general las legislaciones estructuradas en torno al concepto de renta-producto es frecuente que se clasifiquen como renta el uso de determinados bienes fundamentalmente el valor locativo de la casa-habitación, a fin de preservar las situaciones de equidad respecto a aquellos que teniendo que pagar un alquiler mensual no pueden deducir el importe de los mismos de sus ingresos brutos.

/Asimismo,

Asimismo, es frecuente que en forma expresa se clasifiquen como renta una serie de ingresos que obtienen especialmente las empresas, las que en ausencia de normas en contrario serían considerados como ganancias de capital. Ello ocurre, por ejemplo en el caso de la venta de bienes de uso por un valor mayor que el de libros.

Por último, se señala que las legislaciones de muchos países incorporan en la definición de renta el arbitrio de considerar como tal "todo incremento de patrimonio operado en el período y que no sea debidamente justificado", a fin de cerrar la discusión sobre una cantidad de situaciones de difícil definición, así como también fortalecer la tarea de la Administración en materia de control de la evasión.

En la ley costarricense no existe una definición clara de lo que debe entenderse por renta alcanzada por el impuesto. En efecto, en el artículo 2 del Reglamento se indica que el impuesto se aplica sobre las rentas originadas en el territorio de la República y posteriormente enuncia en cinco incisos las rentas de fuentes costarricenses.

Como definición más general puede señalarse el inciso e) que indica que se grava "todo beneficio no contemplado en los incisos precedentes que haya sido generado por bienes de cualquier naturaleza invertido o utilizados en el país, o que tengan su origen en actividades de cualquier índole desarrolladas en el territorio de la República".

De ahí que conforme a las disposiciones citadas surge la impresión de que en lo fundamental se ha seguido el criterio de renta-producto definido en forma amplia.

2. Ganancias de capital

Esta conclusión se ve confirmada por lo establecido con respecto a las ganancias de capital que, salvo casos de excepción, no son alcanzadas por el impuesto a la renta.

En ese sentido las referencias que existen sobre el particular se orientan en el sentido de definir como renta normal del ejercicio el resultado de ciertas actividades económicas que, en caso contrario, podrían ser consideradas como ganancia de capital.

/Así, el

Así, el artículo 7 de la ley, indica que, las ganancias o pérdidas sufridas por una persona o entidad que venda, permute o de otra manera disponga de bienes muebles o inmuebles por un valor mayor al de su costo será considerado como renta o como pérdida computable a los fines del impuesto a la renta, siempre que tales operaciones se efectúen por personas o entidades que hagan profesión habitual, negocio o comercio de la compra venta, cambio, venta o disposición de tales bienes. También se agrega que en todos los casos las ganancias obtenidas por motivo de loteos o fraccionamientos estará sujeta al impuesto a la renta.

Asimismo el artículo 8 inciso 5) señala que cuando el contribuyente enajene bienes del activo fijo, la diferencia de precio resultante entre el valor de la venta y el valor computado a los efectos de la amortización deberá ser considerada como ingreso gravable en el año en que se realizó la operación.

De esta manera se relacionan en general las ganancias con una fuente claramente definida que puede ser como resultado tanto del uso del capital como proveniente del trabajo personal.

Por otra parte los beneficios obtenidos por ganancias de loterías no son considerados como renta del período, quedando excluidos del ámbito del impuesto a la renta.

La doctrina tributaria moderna se inclina en el sentido de que las ganancias del capital deberían estar gravadas a fin de preservar la equidad del sistema tributario y también como un medio para favorecer el proceso de redistribución del ingreso ya que las mismas fluyen hacia los niveles de ingreso más alto. No obstante aceptación general existe una amplia discusión respecto a si las mismas deben tributar al igual que el resto de los ingresos normales del período o mediante un impuesto distinto. Por otra parte, el aumento en el nivel general de precios y la aplicación de la tasa progresiva en el impuesto a la renta indica la necesidad de efectuar un análisis detallado de las posibles formas de implementación, aspecto este último que excede los límites de este documento.[1/]

1/ En ese sentido se puede consultar el documento El impuesto a las ganancias de capital, (CEPAL/MEX/76/C.Rica/3, noviembre de 1976), que se refiere a la posibilidad de aplicar un impuesto a las ganancias de capital en Costa Rica.

3. Rentas exentas

Lo que interesa señalar aquí, es que para llegar a la renta bruta deben considerarse una serie de rubros que tienen que estar de conformidad con el concepto de renta adoptada. Sin embargo, existe en todos los países algunos rubros que por razones de índole social o económica se excluyen del concepto de renta y forman la llamada renta exenta. Antes de entrar en una descripción de los componentes más importantes de la renta exenta en la ley costarricense, conviene efectuar algunos señalamientos; si se parte del supuesto de requerir una determinada suma como recaudación del impuesto de la renta la introducción de rentas exentas en la ley implica que conforme a la hipótesis adoptada es preciso incrementar las tasas vigentes para las rentas que quedan sujetas a la imposición. Esta observación es de gran importancia porque significa que la concesión de rentas exentas implica una mayor imposición por los contribuyentes que no se benefician con la existencia de rentas exentas y una menor tributación de los que sí pueden acogerse a tales ventajas. En un sentido más amplio, puede hacerse referencia a la existencia de una serie de normas que implican en última instancia un subsidio indirecto, ya que los contribuyentes en lugar de obtener transferencias directas de recursos del gobierno lo obtienen en forma indirecta a través de una serie de concesiones del legislador, ya sea en virtud de rentas exentas, de deducciones que exceden el concepto indicado de gastos necesarios para obtener las rentas o de deducciones también fuera de las que se consideren en general normales en la doctrina o en la legislación comparada. Considerando los efectos sobre la distribución de la carga tributaria y teniendo en cuenta también que representa en realidad un gasto que efectúa el gobierno, surge como resultado que la concesión de esta clase de franquicia, ya sean rentas exentas, deducciones por encima de lo normal, etc., sólo deben otorgarse en los casos en que se justifican por razones fundamentales de índole social o económica.

/a) Intereses

a) Intereses de títulos y bonos bancarios

Dentro de la ley costarricense puede hacerse mención en primer lugar a las exenciones otorgadas en virtud de la persona del contribuyente de acuerdo con el artículo 4. Entre estas exenciones cabe hacer mención en especial la establecida en el incisco e) de ese artículo que señala las rentas de bonos por disposición especial de la ley que autoriza su emisión, por su parte, en el inciso e) del artículo 6 de la reglamentación se menciona también la renta de títulos, bonos y otros valores exentos por disposición expresa de la ley que autoriza su emisión. En este respecto, y como ha sido señalado, en virtud de una ley especial, se han exceptuado del pago de todo impuesto, incluyendo el impuesto a la renta, a los intereses de préstamos obtenidos de cualquier inversión en bancos del sistema oficial, incluyéndose aquí también los intereses que se obtienen de los certificados de participación obtenidos en el sistema bancario.[2/]

Desde el punto de vista de la equidad vertical en especial es criticable en principio la introducción de una norma como la citada, ya que cabe suponer que los intereses de las inversiones en el sistema bancario fluyen en mayor medida a personas de ingresos superiores. Sin embargo, es evidente que la adecuación de esta norma sólo puede apreciarse si se tienen en cuenta todos los factores que han intervenido o que pueden seguir interviniendo en este mercado, como pueden serlo en especial el deseo de fomentar una mayor afluencia de fondos hacia el sistema oficial, ya que en caso de que tales motivos hubieran desaparecido esta exención no se justifica.

De todas formas en caso de que sea necesario estimular el flujo de fondos al sector bancario parece más eficiente hacerlo a través de un aumento en las tasas de interés que reciben los inversores y no mediante incentivos impositivos.

2/ Ley 1814 del 25 de octubre de 1954.

/Asimismo,

Asimismo en la ley 1814 se ha establecido que se exceptúan de todo impuesto nacional o municipal, presente o futuro, a los intereses de los préstamos que en cualquier forma otorguen bancos oficiales de otros países a empresas privadas o instituciones públicas costarricenses.

Aquí también cabe señalar que en principio esta norma parece excesiva ya que puede otorgar una ventaja extraordinaria a los préstamos obtenidos del exterior que en muchos países deben tributar el impuesto en el país de origen del cual pueden deducir el impuesto que se hubiera abonado en Costa Rica.

b) Pensionados y jubilados

Una disposición importante relacionada con las exenciones se encuentra en el artículo 6 del decreto reglamentario inciso c) que señala que están exentas las rentas de las personas que por ley especial gozan de exención. En este sentido cabe hacer mención a una serie de leyes que se han adoptado en Costa Rica y que han llevado a un número bastante significativo de exenciones. Es evidente, puede señalarse desde ya, que este sistema dificulta la aplicación ordenada de las disposiciones del impuesto a la renta, amén de las otras consideraciones que se han efectuado al principio de esta parte.

También cabe mencionar aquí dos recientes exenciones que se han otorgado en la reforma tributaria de 1976, referida la primera a las pensiones concedidas por el Estado y sus instituciones autónomas y semiautónomas por un monto hasta de 2 000 colones mensuales y la segunda otorgada a las sumas percibidas por aguinaldo siempre que éste no exceda de la doceava parte de los salarios devengados en el año.

Respecto a la primera se señala que esta disposición afecta en cierta forma el principio de equidad al introducir una discriminación según sea el origen de la pensión o jubilación al beneficiar sólo a determinados casos. Asimismo, altera la equidad del impuesto entre aquellos perceptores de salarios y de este tipo de pensiones, ya que los primeros sólo tienen la posibilidad de disminuir de su renta bruta el monto de las deducciones familiares y personales sin ningún otro tipo de consideración.

/De ahí

De ahí que si el propósito de la medida fue la de considerar la situación de los sectores de menores recursos ello debería hacerse en forma general atendiendo sólo al monto de los ingresos percibidos, pero sin ningún tipo de discriminaciones, y no introduciendo tratamientos especiales en función del distinto origen de la renta que perciben determinados grupos de contribuyentes.

De la información contenida en el cuadro 12 surge que la participación de los pensionados en el conjunto del impuesto a los empleados y pensionados, tienen por consiguiente una significación muy limitada, tanto respecto a la cantidad de contribuyentes cuyo origen de ingresos sea principalmente de pensiones o jubilaciones al representar el 2.5% del total de casos, como asimismo en la importancia que los mismos tienen en el impuesto causado que es inferior al 1.8% del total de la recaudación proveniente de los empleados y pensionados en su conjunto.

c) Aguinaldo

Otro elemento de discrecionalidad que hace a la determinación de la base imponible de los asalariados y empleados se refiere al tratamiento tributario del aguinaldo o décimotercer mes de ingresos. En ese contexto se señala que si alguna disposición ha estado permanentemente sujeta a contínuos cambios y modificaciones en el impuesto a la renta es justamente la que se refiere a la forma de gravar dicho aguinaldo.[3/]

En ese sentido el inciso 5 del artículo 5 de la ley, indica que forman parte de la renta bruta, las sumas percibidas por concepto de aguinaldo o décimotercer mes por los trabajadores sean del Estado, de sus instituciones autónomas, semiautónomas, municipalidades y empresas privadas. Sin embargo, la reforma introducida en 1976 incorporó dentro de las deducciones contempladas en el artículo 13 de la ley, a las sumas percibidas por concepto de aguinaldo siempre que no excedan de la doceava parte de los salarios devengados o a la porción correspondiente en el lapso menor en que se hubiera trabajado.

3/ La ley 837 de 1946 consideró al aguinaldo gravado. Posteriormente la ley 2414 de 1959 incorporó al aguinaldo dentro del artículo 6 que enumera aquellos ingresos que no forman parte de la renta bruta. Por ley 2975 de 1961 se reforma nuevamente la ley y el aguinaldo pasa a estar expresamente considerado dentro del concepto de renta hasta la reforma de 1976 que lo considera parte de los rubros que pueden ser deducidos para la determinació de la renta gravable.

/Cuadro 12

Cuadro 12

COSTA RICA: COMPOSICION DEL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPLEADOS Y PENSIONADOS, 1974

	Cantidad Casos	Ingreso Bruto	Ingreso Gravable	Impuesto	Ingreso Gravable / Ingreso Bruto	Impuesto / Ingreso Gravable
		Miles de colones			Porcentajes	
Total	22 199	1 152 990	501 480	60 830	43.5	12.1
Empleados	21 645	1 127 533	491 068	59 766	43.6	12.1
Pensionados	554	25 457	10 422	1 064	40.9	10.2
Total a/	100.0	100.0	100.0	100.0		
Empleados	97.5	97.8	97.9	98.2		
Pensionados	2.5	2.2	2.1	1.8		

Fuente: Con base en datos suministrados por la Administración de Tributación Directa.
a/ Porcientos sobre el total.

/Es decir,

Es decir, que por una parte la ley incluye el aguinaldo en el concepto de renta bruta, pero por la otra también incorpora dentro de las deducciones permitidas a los ingresos percibidos por ese concepto.

En ese sentido hubiera sido quizás más sencillo indicar en la definición de renta bruta que los ingresos percibidos bajo la forma de aguinaldo no se encuentran gravados, tal como ha sido hecho por medio del reglamento.

En forma opuesta a esta posición se considera que cualquiera sea la forma o denominación que reciba la renta debe ser igualmente gravada. Es decir que el hecho de la imposición debe ser independiente de las distintas denominaciones, ya sean estas sueldo, aguinaldo, bonificaciones, gratificaciones, etc., por lo cual se considera aconsejable eliminar la deducción del monto de los aguinaldos percibidos de la renta bruta de los asalariados. Sólo así es posible estructurar un tributo cuya base imponible sea tan global como sea factible, ya que ello es un requisito indispensable para lograr los efectos en materia de distribución del ingreso que el tributo a la renta debe cumplir.

Por otra parte el artículo 6 de la ley señala los conceptos que se excluyen de la renta bruta entre las cuales cabe citar los siguientes: 1) las herencias y donaciones; 2) las sumas pagadas a la muerte del asegurado, en cumplimiento del contrato de seguros, y las recibidas por concepto de pólizas totales siempre que el asegurador sea el Instituto Nacional de Seguros; 3) los premios de lotería nacionales; 4) las sumas donadas a la Orquesta Sinfónica Nacional para su operación y mantenimiento, y 5) las sumas percibidas por el contribuyente cuyos montos sean considerados como dividendos según lo dispuesto en el artículo 63 o que no sean reconocidos como deducibles para determinar la renta imponible de la empresa, negocio o explotación que las pague o acredita.

d) Herencias

En lo que respecta al primero de estos rubros, se discuten en la doctrina si las herencias o donaciones deben incluirse en el ingreso conforme a la concepción más amplia de este concepto, aunque en la práctica

/de la

de la mayoría de los países se exceptúan a las herencias y donaciones del impuesto a la renta. Al respecto cabe destacar que en la mayoría de esos países se aplican impuestos a la herencia, ya sea por el monto total de lo distribuído o por lo que percibe cada uno de los herederos lo cual no ocurre en Costa Rica, en el cual el impuesto a la herencia ha sido derogado. Por lo tanto el tratamiento que se ha de dar a las herencias y donaciones en el impuesto a la renta hay que relacionarlo con las disposiciones vigentes en los impuestos especiales que recaen sobre esta clase de transferencias, por lo cual y en vista de la actual situación cabría la posibilidad de estudiar si el tratamiento actual a las herencias es el más correcto o si el mismo debería ser revaluado nuevamente buscando un régimen más adecuado.

e) Dividendos

En alguna medida parece que el legislador hubiera estado incierto en cuanto al tratamiento correcto a dar a los dividendos, ya que según el artículo 5 de la ley inciso 2), al enumerar o definir el concepto de renta bruta indica expresamente que en el mismo están comprendidos las utilidades, beneficios y rentas consistentes o no en dinero y provenientes "del dominio o mero usufructo de títulos de créditos emitidos por corporaciones públicas o privadas,[4/] de acciones o títulos de cualquier clase de sociedades, de depósitos, de créditos, y en general, de capitales mobiliarios de toda especie, sea que las rentas o frutos consistan en intereses fijos, en dividendos o participaciones variables, en acciones total o parcialmente liberadas u otros productos de dichos capitales".

Sin embargo, pese a esta enunciación de lo que constituye la renta bruta para los contribuyentes que son poseedores de acciones, en el artículo 6 inciso 5 indica que no forman parte de la renta bruta, "las sumas percibidas por el contribuyente, cuyos montos sean considerados como dividendos según lo dispuesto por el artículo 63...".

4/ La denominación de "corporación" que la ley utiliza en el artículo 5 es poco precisa y prácticamente es utilizada solamente en este artículo, ya que posteriormente se hace referencia a las "sociedades de hecho o de derecho".

/De esta

De esta forma, al excluir la percepción de dividendos del concepto de renta bruta y posteriormente gravar a los mismos en forma independiente con una tasa proporcional del 5%, se altera fundamentalmente la esencia del impuesto a la renta. Este tratamiento diferenciado a los dividendos y participaciones de empresas da lugar a una serie de efectos económicos y de medidas tributarias de tal importancia que, en alguna medida pueden señalarse como el aspecto más decisivo y al mismo tiempo más controvertido del impuesto a la renta en Costa Rica.

La explicación que se plantea como hipótesis es que ello es consecuencia de la falta de precisión en lo que hace a los objetivos perseguidos con la imposición a las sociedades.

Como se ha señalado en el documento sobre imposición a las utilidades de las empresas existen dos posiciones en esta materia, dada la primera por la conveniencia de tener un impuesto independiente sobre las utilidades de las empresas y la segunda en estructurar un impuesto a la renta que sirva como un mecanismo para afectar el nivel de ingresos personal de los individuos.

Lo que se observa es que en cierta medida el impuesto a la renta aplicable a las sociedades en Costa Rica tratan de lograr ambos propósitos en forma conjunta al querer tener por una parte un impuesto sobre la renta de las sociedades que se diferencia del gravamen sobre las personas físicas y por la otra al gravar a las utilidades que las sociedades obtienen con tasas progresivas, cuando en realidad correspondería aplicar, para ser consecuente con la primera posición una tasa proporcional.

Este conflicto entre los distintos objetivos del impuesto a la renta se observa también en el tratamiento dado a las empresas unipersonales las que tienen las mismas deducciones e iguales tasas que las personas físicas, es decir que se equiparan a las rentas obtenidas por éstas, por lo cual, no puede hablarse de que existe un tratamiento único y separado para todas las empresas en forma amplia.

En síntesis, se señala que en cierta forma esta situación ambivalente de imposición a las empresas unipersonales da origen a algunas situaciones

/de inequidad

de inequidad y le resta eficiencia al impuesto a la renta cualquiera sea el objetivo que se busque lograr con el mismo. Asimismo se reconoce que la solución de este problema no reside tanto en modificar la forma de imposición a las empresas individuales, sino fundamentalmente en reformar el régimen de imposición a las utilidades de las sociedades, buscando una mayor integración con el resto de los ingresos obtenidos por las personas físicas mediante la incorporación de los dividendos de acciones al conjunto de los ingresos personales, y la conversión de las tasas progresivas aplicadas sobre la utilidad de las empresas en una tasa que sea proporcional.

f) Utilidades de cooperativas

Finalmente, otro rubro de rentas exentas que tiene una gran significación para la recaudación es la referida a las cooperativas que sólo deben pagar cuando se distribuyan a los socios, reteniéndoles el 5%, pero como se señala expresamente en la ley, se eximen los excedentes que no se distribuyan. Al respecto cabe señalar que por su funcionamiento, algunas de las grandes cooperativas funcionan realmente como verdaderas empresas con fines lucrativos representando la forma cooperativa una mera ficción legal.

IV. ANALISIS DE LAS DEDUCCIONES PERSONALES Y FAMILIARES

1. Estructura de las deducciones

Las personas físicas, ya sea que obtengan sus ingresos tanto en relación de dependencia como en forma independiente, pueden deducir de su renta bruta a los efectos de determinar la base imponible del impuesto los montos que la ley indica en el artículo 13 por concepto de deducciones personales y familiares.

Dos son los procedimientos que pueden seguirse con ese propósito. El primero consiste en efectuar una deducción global y única por todo concepto, y que no está sujeto a la presentación de pruebas por parte del contribuyente. Este procedimiento se encuentra vigente en la legislación desde el año 1972 y persigue fundamentalmente el propósito de lograr una mayor simplificación en la liquidación del impuesto por parte del contribuyente y en facilitar el control y verificación posterior para la Administración Tributaria.[1/]

En ese sentido puede decirse que la deducción global constituye una etapa importante en el proceso de modernización del impuesto a la renta personal, aunque a través del mismo no se tomen estrictamente en consideración todas las características personales de cada uno de los contribuyentes, como sería teóricamente lo más deseable.

Esta deducción global de 15 000 colones (posteriormente aumentada en 1974 a 26 000 colones) beneficia fundamentalmente a los contribuyentes que no tienen dependientes a su cargo y en un sentido puede decirse que introduce un tratamiento más favorable para los mismos, lo cual lesiona de alguna manera el principio de equidad.

El segundo procedimiento que la ley contempla en materia de deducciones consiste en detallar cada una de las deducciones familiares según las características personales del contribuyente, de acuerdo con los valores que se indican en el cuadro 13.

1/ La legislación de los Estados Unidos también tiene incorporada una deducción standard consistente en el 16% del ingreso bruto ajustado hasta un máximo de 2 800 dólares anuales en caso de un contribuyente casado. La diferencia respecto a la situación de Costa Rica reside en que al no considerar la misma un porcentaje del ingreso bruto como una suma fija, la deducción global beneficia proporcionalmente más a los contribuyentes de menores ingresos. Complete Internal Revenue Code of 1954, Prentice Hall Inc., Englewood, N. J., de enero de 1977.

/Cuadro 13

Cuadro 13

COSTA RICA: EVOLUCION DE LAS DEDUCCIONES FAMILIARES Y PERSONALES EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FISICAS EN VALORES CORRIENTES Y CONSTANTES, 1954, 1972 Y 1976 a/

	Colones corrientes			Colones de 1954			Incrementos porcentuales en valores corrientes	
	1954	1972	1976	1954	1972	1976	1972/1954	1976/1972
Deducción global (Sin pruebas)	-	15 000	26 000 b/	-	9 993	9 517	-	73.3
Personal	5 000 c/	7 500	10 000	5 000	4 997	3 660	50.0	33.3
Esposa	2 000	3 000	5 000	2 000	1 999	1 830	50.0	66.6
Hijos	1 500	2 500	3 500	1 500	1 665	1 281	66.6	40.0
Otros dependientes	1 000	1 500	1 500	1 000	999	549	50.0	0
Otras deducciones personales(&5%)	-	15 000 d/	15 000 d/	-	9 993	5 490	-	0
Obligación de presentar declaraciones	5 000	15 000	26 000 b/	5 000	9 993	9 517	300.0	73.3

Fuente: Con base en datos de la Ley del Impuesto a la Renta y de la Dirección de Estadísticas.

a/ Datos deflacionados con el índice de precios al consumidor para el área metropolitana de San José.

b/ Desde noviembre de 1974.

c/ Desde mayo de 1949.

d/ Monto máximo admitido en la ley.

/En alguna

En alguna medida puede señalarse que en relación con este segundo procedimiento la reforma tributaria de 1972 también introdujo la posibilidad de efectuar una serie de otras deducciones personales en forma global y sin la obligación de aportar ninguna prueba a la Dirección en la medida en que no exceda del 15% de su renta bruta y hasta un máximo de 15 000 colones.

No obstante, es posible deducir un porcentaje mayor de impuesto bruto, pero siempre hasta el monto máximo de 15 000 colones, cuando se pueda comprobar en forma fehaciente la realización de los mismos.

En ese sentido puede señalarse, que respecto a esta deducción, valen las mismas observaciones efectuadas precedentemente relativas a la deducción global, aunque en este caso el trato discriminatorio no estaría dado en función de la composición del núcleo familiar, sino que sería de acuerdo con el tipo de erogaciones que tiene cada contribuyente.

Así por ejemplo, está comprendido dentro de esta deducción hasta un 20% de lo pagado por servicios prestados al contribuyente (asistencia médica, etc.), los pagos por intereses por deudas propias, el valor de los impuestos territoriales y municipales, las cuotas obreras a la Caja Costarricense de Seguro Social y demás conceptos taxativamente enunciados en el inciso e) del artículo 11 del decreto reglamentario.

Respecto a la deducción de los pagos a profesionales, la modificación introducida en 1972 innova respecto a la situación legislada en septiembre de 1969 que admitía la deducción de las sumas pagadas por <u>servicios profesionales</u>, incluyendo clínicas y hospitales a fin de que la Administración Tributaria obtuviese información sobre el ingreso de dichos profesionales. En realidad, la práctica ha mostrado que ese propósito es dudoso de ser llevado a cabo, ya que para ello se requiere que la información que se cruce con esos propósitos esté suficientemente desagregada y preparada para poder ser de utilidad a los fines de la fiscalización.

/En realidad

En realidad la deducción global de 15 000 colones por todo concepto introducida en 1972 favoreció a los contribuyentes solteros que tenían un ingreso bruto de hasta 50 000 colones, ya que para ese grupo de contribuyentes la deducción global excedía la suma de la personal más el 15% de su ingreso global otorgados para las otras deducciones. Así, por ejemplo, en el caso de un contribuyente soltero que percibía 30 000 colones anuales en 1972, el haber detallado sus deducciones significaba deducir 7 500 colones como deducción personal más 4 500 colones (15% de 30 000) por las otras deducciones, lo cual resultaba en un total de 12 000 colones, que era inferior a la deducción global.

En cambio, para los contribuyentes sin carga de familia que se encontraban en ese año con más de 50 000 colones de ingreso bruto, les hubiese resultado más ventajoso detallar sus deducciones, ya que la suma de la misma hubiese sido superior a los 15 000 colones de deducción global.

Esta diferenciación por nivel de ingreso de los contribuyentes desapareció con motivo de los reajustes introducidos en 1976, ya que en función de los nuevos valores resulta más conveniente para todos los contribuyentes sin cargas de familia hacer uso de la deducción global cualquiera que sea su nivel de ingreso bruto. Ello resulta como consecuencia de que la suma de la deducción personal de 10 000 colones más el tope máximo de 15 000 por concepto de otras deducciones es prácticamente igual al valor de la deducción global de 26 000 colones.

Es decir, que desde este punto de vista el reajuste del valor de la deducción única benefició a los contribuyentes de ingresos más bajos, lo cual acentuó la progresividad del sistema de deducciones.

2. Evolución de las deducciones

Según puede observarse en el cuadro 12, el monto de las deducciones personales y familiares se mantuvo constante desde 1954 hasta la

/reforma

reforma tributaria de 1972, momento en el cual éstas se incrementaron en un 50%, con excepción de la deducción por hijos que se incrementó en un 66%.

Al mismo tiempo se elevó en un 300% el monto del ingreso bruto respecto del cual surge la obligación para los contribuyentes de presentar la declaración jurada anual, como consecuencia de la introducción del sistema de deducción global sin pruebas que no existía con anterioridad a 1972. Con posterioridad a esta modificación, en noviembre de 1974 se elevó en un 73% el monto de la deducción global que es la que rige actualmente, y consiguientemente el tope para presentar la declaración jurada hasta la suma de 26 000 colones.

Asimismo, el resto de las deducciones personales, con excepción del tope máximo de 15 000 colones en concepto de otras deducciones, se incrementó en 1976 en porcentajes variables, según fuere el vínculo familiar existente. Así por ejemplo, la deducción personal se aumentó en un 33%, la deducción por esposa en un 66%, y la correspondiente a los hijos en 40%, manteniéndose sin aumentar el valor correspondiente a los demás dependientes.

Este aumento diferenciado no se encuentra en realidad mayormente justificado, ya que el incremento en el nivel de precios afecta en igual forma el costo correspondiente al mantenimiento de los dependientes, cualquiera que sea el grado de vinculación que exista con el contribuyente, por lo que la explicación posible estaría dada en mejorar la situación de los contribuyentes con familia numerosa, teniendo en cuenta que han sido las deducciones por la esposa y por los hijos las que se beneficiaron con los aumentos mayores.

3. Efectos de las deducciones sobre el número de contribuyentes

Un aspecto de particular relevancia en cuanto a los efectos que ello produjo sobre la administración del tributo, lo constituye la pronunciada declinación producida en los últimos años en el número de declarantes del impuesto, tanto en lo que se refiere a contribuyentes, como a no contribuyentes.

/Según la

Según la información para 1974 el número total de personas físicas declarantes estaba constituido por 32 573 casos, de los cuales 22 988, es decir el 70%, correspondía a empleados y pensionados, y el resto de los 9 585 a empresas individuales. (Véanse los cuadros 11, 14 y 15.)

Por otra parte, si se compara esta información con los 73 700 declarantes existentes a igual fecha del año 1970, se observa que se ha producido una disminución del orden del 56%, correspondientes en una gran mayoría a empleados y pensionados que vieron reducido su padrón de declarantes en un 62% entre ambos períodos respecto a sólo el 26% para el correspondiente a las empresas individuales.[2/]

Estos datos indican que tanto la reforma tributaria de 1972, como las modificaciones posteriores en 1974, han puesto énfasis en facilitar la tarea de la administración tributaria, hecho éste que debería producir un incremento respecto a los niveles de control ejercidos sobre los declarantes remanentes, y al mismo tiempo que ha existido también la preocupación en conceder un tratamiento más equitativo a los contribuyentes de menores ingresos al haber incrementado los mínimos de renta bruta sobre los cuales están obligados a declarar en un 300%.

Las modificaciones legales señaladas precedentemente han tenido un mayor impacto en relación con las personas físicas que eran declarantes del impuesto pero que no alcanzaban a ser contribuyentes; es decir, que no llegaban a liquidar impuestos a favor del Fisco. Según surge de la información del cuadro 14, para 1970 y 1974 se observa que mientras que los contribuyentes disminuyeron de 54 882 a 26 970 --un 51%-- los no contribuyentes se han reducido en un 73%.

2/ Como un dato adicional se señala que a fines de septiembre de 1971 el universo de las personas físicas declarantes se encontraba cercano a los 110 000 casos respecto a las 32 000 presentaciones recibidas en 1974.

/Cuadro 14

Cuadro 14

COSTA RICA: IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FISICAS, 1970, 1972 Y 1974

	1970			1972			1974		
	Total Declarantes	Contri/ buyentes	No Contri/ buyentes	Total Declarantes	Contri/ buyentes	No Contri/ buyentes	Total Declarantes	Contri/ buyentes	No Contri/ buyentes
A. Cantidades de casos (unidades)	73 700	54 882	18 818	43 624	31 707	10 917	32 573	26 970	5 603
B. Ingreso bruto (millones)	2795.7	2462.9	332.8	2999.9	2284.2	715.7	3575.4	2792.9	782.5
C. Ingreso gravable (millones)	640.5	640.5	———	504.2	504.2	———	632.4	632.4	———
D. Impuesto causado (millones)	44.4	44.4	———	56.5	56.5	———	79.6	79.6	———
Ingreso gravable/ Ingreso Bruto (en porcientos)	22.9	26.0	———	16.8	22.0	———	17.7	22.6	———
Impuesto causado/ Ingreso Bruto (en porcientos)	1.6	1.8	———	1.9	2.5	———	2.2	2.8	———
Impuesto causado/ Impuesto gravable (en porcientos)	6.9	6.9	———	11.2	11.2	———	12.6	12.6	———

Fuente: Con base en información contenida en el Boletín sobre Estadísticas Demográficas Fiscales del Impuesto a la Renta y datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.-

Cuadro 15

COSTA RICA: IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS INDIVIDUALES, 1970, 1972 Y 1974

	1970			1972			1974		
	Total Declarantes	Contri/ buyentes	No Contri buyentes	Total Declarantes	Contri/ buyentes	No Contri buyentes	Total Declarantes	Contri/ buyentes	No Contri-buyentes
A. Cantidad de casos (unidades)	13 000	9 000	4 000	10 329	5 524	4 805	9 585	4 771	4 814
B. Ingreso bruto (millones)	1649.2	1454.1	195.1	1874.4	1298.0	576.4	2397.4	1639.9	757,5
C. Ingreso gravable (millones)	151.8	151.8	—	111.4	111.4	—	130.9	130.9	—
D. Impuesto causado (millones)	13.7	13.7	—	15.0	15.0	—	18.8	18.8	—
Ingreso gravable/Ingreso Bruto (en porcientos)	9.2	10.4	—	5.9	8.5	—	5.5	8.0	—
Impuesto causado/Ingreso Bruto (en porcientos)	0.8	0.9	—	0.8	1.2	—	0.8	1.1	—
Impuesto causado/Ingreso Gravable (en porcientos)	9.0	9.0	—	13.5	13.5	—	14.4	14.4	—

Fuente: Con base en datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.-

/Asimismo

Asimismo se observa que estas medidas tuvieron una importancia fundamental en relación con los empleados y pensionados, ya que el número de declarantes no contribuyentes prácticamente quedó eliminado en su totalidad al pasar de 14 818 casos en 1970 a 789 en 1974, tal como surge del cuadro 11.

De esta forma puede decirse que se ha efectuado una depuración casi completa del registro de causantes del impuesto a la renta personal, lo cual allana el camino para una más eficiente administración del tributo.

Por otra parte, se observa también que el ingreso gravable de las personas físicas disminuyó de 640 millones de colones en 1970 a 504 millones de colones; es decir, en un 21%, como consecuencia directa de la elevación de la obligación de declarar de 5 000 a 15 000 colones. Posteriormente se observó una fuerte recuperación entre 1972 y 1974, en que prácticamente se alcanzó el mismo nivel de declaración de ingresos gravables que en 1970.

El impacto de estas medidas tuvo un efecto distinto en los empleados y pensionados que en las empresas individuales. En principio se esperaría que la reducción del ingreso declarado fuera mayor para el primer grupo debido a que éste concentra una mayor cantidad de casos de contribuyentes de ingresos menores que el que existe entre las empresas individuales.

Sin embargo, los datos indican que mientras que la caída en el ingreso gravable entre 1970 y 1972 fue del 19% para los empleados y pensionados, el porcentaje para el segundo grupo de contribuyentes ha sido del 27%.

Por otra parte, se nota también que la recuperación experimentada entre 1972 y 1974 en el ingreso gravable de las personas físicas se originó fundamentalmente en el sector de empleados y pensionados más que en el aumento del ingreso gravable de las empresas unipersonales.

El conjunto de esta información parece corroborar la hipótesis de que estos últimos se encuentran más preparados para aprovechar los efectos de las medidas impositivas que producen beneficios en términos

/de reducción

de reducción de impuestos y que al mismo tiempo son los que más resistencia ofrecen para declarar el valor de sus ingresos, mientras que por el contrario los empleados al retenérseles el impuesto en la fuente están más controlados y cuentan con menores posibilidades de evasión.

Finalmente, es interesante señalar que estas modificaciones impositivas han producido un aumento en el monto del impuesto causado, como consecuencia de un incremento en las tasas efectivas netas del impuesto a la renta de las personas físicas que se elevaron del 6.9% en 1970 al 12.6% en 1974, incrementándose en un 83%. Una vez más se observa que este incremento no fue uniforme entre ambos grupos, ya que mientras que los empleados y pensionados incrementaron su tasa efectiva media en más del 90% al pasar del 6.3% en 1970 al 12.1% en 1974, la tasa correspondiente a las empresas unipersonales sólo se incrementó en un 60%.

Si bien el incremento en la tasa efectiva media de las personas físicas se explica en función de la modificación introducida en la estructura de la tarifa con la reforma de 1972, y que es analizada en el capítulo siguiente, el mayor aumento experimentado en la tasa de los empleados y pensionados respecto a las empresas unipersonales requiere un análisis por niveles del ingreso de cada uno de estos grupos de contribuyentes, a fin de estudiar si el cambio de la estructura de la tarifa pudo haber tenido una incidencia mayor en los empleados y pensionados que en las empresas unipersonales.

4. Efectos de la inflación sobre las deducciones personales

Dado que el impuesto a la renta personal se calcula aplicando una escala de tasas progresivas sobre el ingreso gravable de los contribuyentes, el aumento en el nivel general de precios produce tanto un cambio significativo en la distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes, como también un ascenso de la recaudación en términos reales supuesto que el grado de evasión del impuesto no varía.

/Cuando sube

Cuando sube el nivel general de precios y crecen los ingresos nominales o monetarios (aunque el ingreso real no aumente), frente a un impuesto a la renta cuyos mínimos exentos, deducciones familiares y personales están expresados en términos monetarios, se produce un aumento en el ingreso gravable que queda sujeto a las tasas progresivas del impuesto.

Asimismo, este incremento en el ingreso gravable coloca al contribuyente en tramos marginales más altos de la escala del impuesto y consiguientemente lo somete a la aplicación de tasas más elevadas, de lo cual resulta un aumento en la tasa media a que queda sujeto el contribuyente, aunque sus ingresos reales no se hayan incrementado en la realidad.

De ahí que personas que con anterioridad se encontraban exentas pásan ahora a estar gravadas como consecuencia del aumento en sus ingresos nominales, salvo que se adopten las medidas necesarias para eliminar los efectos que la inflación produce sobre el impuesto a la renta.

La posibilidad de introducir mecanismos de ajuste en el impuesto a la renta a fin de depurar los efectos que la inflación produce sobre el mismo ha de estar en todos los casos condicionada por una serie de elementos propios de cada país, entre los cuales se debe considerar el grado de evasión existente no sólo a nivel general sino también entre los distintos grupos de contribuyentes, la conveniencia de mantener inalterada la distribución de la carga tributaria entre los distintos sectores, la tasa de inflación esperada, el método de pagos y de anticipos, y la posibilidad de sacrificar un cierto monto de ingresos fiscales que se obtendrían en caso de no efectuar ningún ajuste, así como la estructura básica del impuesto.

A fin de cuantificar el impacto que el aumento en el nivel de precios ha tenido sobre el valor real de las deducciones las mismas han sido deflacionadas con el índice de precios al consumidor a fin de expresarlas en las mismas unidades monetarias vigentes de 1954, según puede observarse en el cuadro 16.

/Cuadro 16

Cuadro 16

COSTA RICA: EVOLUCION DE LAS DEDUCCIONES FAMILIARES EN VALORES CORRIENTES Y CONSTANTES DE 1954, 1954 A 1977

	Indice de precios al consumidor	Deducciones familiares a/		Disminución porcentual de cada año respecto al valor inicial
		A precios corrientes	A precios de 1954	
1954	100.0	11 000	11 000	-
1955	104.2	11 000	10 556	4.2
1956	105.2	11 000	10 456	5.2
1957	107.3	11 000	10 252	7.3
1958	110.2	11 000	9 982	10.2
1959	110.5	11 000	9 955	10.5
1960	111.4	11 000	9 874	11.4
1961	114.1	11 000	9 641	14.1
1962	117.1	11 000	9 394	17.1
1963	120.6	11 000	9 121	20.6
1964	123.6	11 000	8 900	23.6
1965	122.8	11 000	8 958	22.8
1966	123.0	11 000	8 943	23.0
1967	124.5	11 000	8 835	24.5
1968	129.5	11 000	8 494	29.5
1969	133.0	11 000	8 271	33.0
1970	139.2	11 000	7 902	39.2
1971	143.0	11 000	7 692	43.0
1972	150.1	17 000	11 326	+2.9
1973	171.7	17 000	9 901	10.1
1974	224.9	26 000	11 560	+4.8
1975	264.0	26 000	9 848	11.7
1976	273.2 E	26 000	9 517 b/	15.6
1977	291.7 E	26 000	8 913 b/	23.4

Fuente: Con base en datos suministrados por la Dirección de Tributación Directa.

a/ Contribuyente casado, con dos hijos y un dependiente.

b/ Calculados según la estimación de aumento de precios de 1976 y 1977.

/Tomando

Tomando como punto de comparación los valores existentes en ese año se observa que los aumentos otorgados en 1972 en el valor de las deducciones personales y familiares prácticamente restablecieron en términos reales el nivel que éstos tenían en el año 1954.

Se observa asimismo que esa reforma duplicó en términos reales el ingreso mínimo a partir del cual, surge la obligación de presentar la declaración jurada la cual como está señalado, se relaciona con el monto de la deducción global previamente analizada.

Por otra parte, como consecuencia del más rápido aumento de precios que la economía experimentó a partir de 1972, el valor real de las deducciones establecidas con la reforma de 1976 resultó inferior en términos reales a los del año de 1954, y consiguientemente inferior a los existentes en 1972.

Evidentemente la demora en reajustar los niveles de las deducciones en 1954 y 1972 produjo durante ese período una pérdida anual creciente en el valor real de las deducciones, que llegó a ser del 43% en el año 1971 (véase de nuevo el cuadro 16), y produjo por consecuencia un aumento en el número de declarantes, que llegó a ser ese año superior a los 110 000 casos.

Asimismo, el rápido aumento de precios ocurrido en 1973 y especialmente en 1974, condujo a la necesidad de modificar nuevamente el monto de la deducción global, elevándola en 1974 a 26 000 colones a fin de compensar el alza experimentada en los ingresos nominales.

No obstante esta modificación, nuevamente en la reforma tributaria de 1976 se reajustaron las deducciones personales y familiares, aunque en esa oportunidad el incremento de los valores tal como se ha señalado fue inferior al aumento en el costo de la vida, quedando el conjunto de las deducciones por debajo del valor real que éstas tuvieron en 1954, de cerca de un 15%. Por otra parte, si se estima que el incremento de precios que tendrá lugar en el año en curso será cercano al 7%, resulta que de no producirse ningún otro ajuste en las deducciones, el valor real de las mismas será de cerca de 23% inferior al año 1954.

/5. Alternativas

5. Alternativas de ajustes por inflación

La persistencia del aumento experimentado en el nivel general de precios ha inducido a las autoridades nacionales a introducir una cláusula en la reforma tributaria de 1976, por lo cual cada vez que el aumento en el costo de la vida exceda en un 10%, se faculta al Poder Ejecutivo a modificar en la proporción correspondiente la deducción personal y familiar (esposa, hijos y dependientes).

Esta disposición, incorporada como último párrafo del artículo 13 de la ley, reviste especial trascendencia en un país que ha gozado durante muchas décadas de una situación de estabilidad de precios, pero más importante aún, implica la adopción de un determinado sistema de ajuste por inflación cuyos efectos conviene analizar.

En general, la idea detrás de cada sistema de ajuste es continuar gravando cada tramo de ingreso aproximadamente a la misma tasa que en el año base, y en consecuencia el objetivo generalmente perseguido por los mecanismos de ajustes es el de neutralizar las distorsiones que la inflación produce en la carga tributaria; es decir, que desde ese punto de vista los ajustes persiguen el propósito de mantener la misma estructura del impuesto que existía antes de que se produjera el fenómeno inflacionario.

Por el contrario, en algunos casos puede desearse cambiar la distribución inicial de la carga tributaria y en esa alternativa los ajustes se refieren sólo a determinados aspectos de la estructura del impuesto, como parece ser el camino seguido en Costa Rica al estar referidos sólo a las deducciones personales, dejando sin modificar otros aspectos de la estructura del tributo tales como los tramos de las tasas, los valores mínimos de renta presunta, los sistemas de pago y de retención en la fuente, etc.

Los sistemas de ajuste que las distintas legislaciones han seguido pueden ser agrupados en tres formas distintas. El primero consiste en expresar todas las variables relevantes del tributo (deducciones, tramos, etc.) en valores de un año base, a fin de determinar el monto

/del impuesto

del impuesto a pagar y en una operación posterior expresar ese impuesto en valores corrientes inflacionando el mismo por el índice de precios. Este sistema en realidad resulta complejo y muy poco empleado por los países de la región aunque con el mismo se logra el propósito de mantener sin modificaciones la distribución de la carga tributaria existente en el año de referencia.

El segundo sistema consiste en reducir en forma proporcional el nivel de las tasas del tributo de acuerdo con el índice de inflación, dejando sin modificar los tramos de la escala. Este sistema evidentemente es imperfecto en la medida en que si bien evita el aumento de la tasa media del impuesto no logra evitar las alteraciones en la carga tributaria entre los contribuyentes que se produce por el hecho de que perceptores de rentas bajas que antes no eran alcanzados por el tributo comenzaron a tributar. Asimismo este método da lugar a una distribución regresiva de la carga tributaria, ya que al bajarse los niveles de las tasas se benefician más los perceptores de rentas altas que quedan sujetos a tasas marginales menores. De ahí que la opción de modificar los niveles de las tasas del aumento de precios no conduce a una solución satisfactoria desde el punto de vista del efecto sobre la distribución del ingreso.

Por último, el tercer sistema consiste en corregir por un índice de precios las exenciones, deducciones personales y familiares y los tramos de la escala de tasas que la ley define en términos monetarios. Evidentemente que el objetivo perseguido con el mismo es evitar que la inflación afecte la equidad del tributo, pero consecuentemente que el costo para el Fisco de la aplicación de este sistema viene dado por la menor captación de recursos que produce.

Una variante de este esquema de corrección es el que utiliza Costa Rica, donde al no aplicarlo en forma completa por faltar el ajuste en los tramos de la escala así como en los valores de algunas exenciones y deducciones, no se mantiene constante la distribución

/de la

de la carga tributaria entre contribuyentes. En este caso el método seguido favorece en mayor medida a los perceptores de rentas menores, ya que son quienes se benefician relativamente más del aumento en las deducciones.

Este método de ajuste parcial es el que sigue la legislación del Perú y Argentina hasta el año 1976, y su aplicación es factible durante un cierto tiempo y frente a aumentos relativamente reducidos en el nivel de precios, pero en la medida en que el mismo introduce modificaciones en la distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes de persistir el aumento en el costo de la vida, lleva a la necesidad de contemplar también la aplicación de ajustes en los tramos de la escala progresiva del impuesto a la renta.

Por ello, dado que los ajustes parciales no consiguen preservar la estructura del impuesto y que en ciertas circunstancias pueden incluso alterar negativamente la equidad del tributo, se piensa que la aplicación de los mismos no es conveniente, especialmente cuando se introduce un mecanismo casi automático de ajuste que prácticamente obliga a la sanción de los mismos.

Por otra parte, los ajustes completos o integrales sólo se justifican cuando la tasa de inflación esperada es elevada aunque sobre este aspecto no existe ni en la doctrina, ni surge de la práctica la posibilidad de indicar porcentajes de aumentos de precios que requieren la adopción de este tipo de ajustes.

Igualmente no debe desconocerse que estos sistemas integrales son en general complejos de administrar y asimismo, costosos, en términos de recaudación, si simultáneamente no se adoptan una cantidad de medidas que tiendan a preservar el valor real de la recaudación, tales como el reajuste de las deudas fiscales, los sistemas de pago y anticipos, etc., los que sólo se justifican en países que están expuestos a un aumento de precios muy considerable.

/En síntesis

En síntesis, se puede señalar que no mediando estas últimas condiciones, es conveniente no limitar la acción del legislador a través de normas permanentes que lo induzcan a tener que introducir en forma periódica determinados ajustes, sino que por el contrario, parece ser más ventajoso en situaciones como las de Costa Rica, la aplicación de reajustes de carácter discrecional por parte del gobierno en las circunstancias que el mismo considere más oportuno, como ha ocurrido hasta 1976.

V. TASAS Y LIQUIDACION DEL IMPUESTO

1. Estructura de la tarifa

La actual estructura de la tarifa del impuesto a la renta personal, que rige para las personas naturales domiciliadas en Costa Rica, se encuentra vigente desde el año 1972. La misma está compuesta de 12 tramos de ingreso gravable con tasas marginales que van del 5% para los primeros 5 000 colones hasta el 50% para las cantidades que exceden a los 350 000 colones, según se indica en el cuadro 17 que señala tanto la tarifa aplicable a cada tramo así como la tasa media correspondiente al límite inferior de cada intervalo de renta.

Esta estructura sustituyó a la que se encontraba vigente desde el año 1954 y que constaba de 30 tramos comenzando con la tasa del 1% para las rentas de hasta 3 000 colones y que se incrementaba en un punto en cada una de las escalas para llegar hasta el 30% para las rentas gravables superiores a los 500 000 colones.

Se observa que la escala de la tarifa del impuesto personal a la renta es igual a la que rige para las personas jurídicas (sociedades) que tengan utilidades imponibles de hasta 200 000 colones, ya que a partir de ese nivel las utilidades de las personas jurídicas son sujetas a una escala progresiva distinta.

De ahí que dada esta interrelación entre la tarifa aplicada a las personas físicas y jurídicas, cualquier modificación de la misma deberá tener presente el efecto sobre ambos grupos de contribuyentes, lo cual representa un serio inconveniente en el diseño de la estructura de la tarifa más adecuada para las personas físicas ya que el tener que tomar en consideración los efectos que la misma produce sobre las personas jurídicas, complica la acción del legislador para diseñar la escala más apropiada.

Por ello, y en forma concordante con las recomendaciones efectuadas al analizar el sistema de imposición sobre las utilidades de las empresas se considera que debería tenderse a lograr una separación en la tasa aplicada a cada uno de estos grupos de contribuyentes.[1/]

1/ El análisis de la tarifa aplicada a las sociedades es estudiado en el documento Imposición a las utilidades de las empresas en Costa Rica, Capítulo VII.

/Cuadro 17

Cuadro 17

ESCALA DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS

Tramos de ingreso gravable (Colones)	Impuesto sobre el límite inferior de cada tramo (Colones)	Tasa media sobre el límite inferior de cada tramo (Porcentajes)	Tasa Marginal Tasa marginal
0 - 5 000	0	0	5
5 000 - 10 000	250	5.00	7
10 000 - 20 000	600	6.00	9
20 000 - 30 000	1 500	7.50	12
30 000 - 45 000	2 700	9.00	16
45 000 - 75 000	5 100	11.33	20
75 000 - 110 000	11 100	14.80	24
110 000 - 150 000	19 500	17.73	28
150 000 - 200 000	30 700	20.47	32
200 000 - 250 000	46 700	23.35	38
250 000 - 350 000	65 700	26.28	44
350 000 - y más	109 700	31.34	50

Fuente: Ley de impuesto a la renta Nº 4961 de febrero de 1972.-

Por otra parte, además de los inconvenientes propios que produce una estructura de tasas progresivas en relación con las utilidades de las empresas, se presenta el problema adicional que existió entre los años 1972 a 1976 en que como consecuencia de que la tasa aplicada a las utilidades de las sociedades era inferior a la de las personas físicas, para el mismo nivel de ingreso gravable, se estimulaba a la formación de sociedades que sólo perseguían el propósito de reducir el nivel de la carga tributaria.

De ahí que a fin de obviar este problema, debería procederse a estudiar, por una parte, la posibilidad de gravar a las empresas con una tasa proporcional, lo cual lleva necesariamente por la otra, a estudiar los posibles mecanismos de integración de las utilidades de las empresas en el impuesto a la renta personal, como el camino más conveniente para lograr la aplicación de un impuesto a la renta global y progresivo.

Sólo de esta forma parece factible independizar totalmente la estructura de la tasa progresiva sobre los ingresos de las personas físicas de los efectos que ella produce en relación con las utilidades de las empresas.

2. Efectos del aumento del nivel de precios

El proceso inflacionario que afecta a la economía costarricense ha producido un acrecentamiento de los ingresos que perciben los contribuyentes, en términos nominales, trasladándolos a escalas de ingresos superiores, con lo cual han resultado gravados con tasas marginales más elevadas a pesar de que su ingreso real pueda no haberse modificado.

El efecto del aumento en el nivel general de precios de la economía ha sido tomado en consideración en lo que respecta a los valores contemplados en la ley para las deducciones personales y familiares, pero como se ha señalado no se ha modificado la estructura de la tarifa, ya sea en lo que se refiere a los tramos de la escala como al nivel de las tasas.

Con el fin de determinar el efecto de la inflación sobre las tasas efectivas del impuesto se ha confeccionado un ejemplo teórico, indicado en el cuadro 18, para cuatro niveles de ingreso bruto obtenidos en 1972 y

/Cuadro 18

Cuadro 18

COMPARACION DE LA TASA EFECTIVA DE IMPOSICION ENTRE 1972 Y 1976 PARA VARIOS NIVELES DE INGRESO

1972			1976 a/			
Ingreso Bruto	Impuesto b/	Tasa Efectiva	Ingreso Bruto c/	Impuesto b/	Tasa Efectiva	Aumento porcentual de la tasa Efectiva
25 000	303	1.21	45 500	1 200	2.64	118%
50 000	2 340	4.68	91 000	7 170	7.88	68%
100 000	10 000	10.00	182 000	29 300	16.10	61%
200 000	36 940	18.47	364 000	99 580	27.36	48%

Fuente: Estimación propia, con base en datos de la Ley del Impuesto a la Renta.

a/ El ingreso bruto de 1972 se incrementó en un 82% de acuerdo con la variación experimentada en el índice de precios al consumidor entre 1972 y 1976. De esta forma es factible comparar el mismo ingreso bruto en términos reales, aunque los ingresos brutos difieren en términos nominales.

b/ Impuesto calculado para un contribuyente casado, con dos hijos y que tiene además otras deducciones computadas hasta el 15% de su ingreso bruto.

c/ No está considerada el efecto producido por el hecho de que en 1976 se eximió de impuesto a los ingresos en concepto de aguinaldo.

/1976 por

1976 por contribuyentes casados, con dos hijos y con otras deducciones computadas hasta el 15% de su ingreso bruto.

Para ello se procedió a incrementar el nivel de ingresos nominales obtenidos en el año 1972 de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor entre esa fecha y 1976 que resulta ser del 82%, lo cual permite entonces comparar la carga tributaria resultante en ambos años respecto al mismo nivel de ingreso real.

Los resultados teóricos indican claramente que se ha producido un incremento en la carga tributaria real en porcentajes que son decrecientes según aumenta el nivel de ingreso bruto de los contribuyentes. Así, por ejemplo, para un contribuyente que hubiese percibido en el año 1972 un ingreso bruto de 25 000 colones quedaba sujeto en ese año a una tasa efectiva del 1.21% mientras que en 1976, con un mismo nivel de ingreso real su tasa efectiva hubiese sido de 2.64%, lo cual arroja un incremento en la carga tributaria del 118%.

Por otra parte para el nivel de ingreso de 200 000 colones que estaba sujeto a una tasa del 18.47% en 1972 el efecto productivo por el aumento de sus ingresos nominales implicaba que la tasa efectiva para ese nivel hubiese sido del 27.36% presentando así un incremento del 48%.

La conclusión que puede obtenerse de este ejercicio indica que se habría producido una modificación de la carga tributaria entre los distintos estratos de ingreso como consecuencia de la falta de ajuste de la estructura de la tarifa bajo condiciones de aumento de precios y que arroja como resultado que el aumento en el nivel de imposición habría sido mayor para los sectores de menores ingresos.

Evidentemente estos datos son sólo ilustrativos de situaciones hipotéticas por lo cual se considera que sería de gran interés efectuar los cálculos con base en datos reales que surjan de las declaraciones presentadas por los contribuyentes, así como también depurar los resultados incorporando otros elementos que no han sido considerados en este ejercicio teórico, como por ejemplo el tratamiento dado al aguinaldo y que ha sufrido modificaciones entre ambos períodos. De todas formas estos cálculos teóricos son un primer indicador que reflejan la necesidad de reajustar

/la escala

la escala progresiva de la tarifa si se quiere mantener la distribución de la carga tributaria existente entre los distintos grupos de contribuyentes en 1972.

Entre los motivos que dan lugar a esta situación se encuentra por una parte que, a pesar de que los ajustes producidos en las deducciones personales y familiares en 1974 y 1976 favorecieron proporcionalmente a los contribuyentes de ingresos más bajos no alcanzaron a compensar totalmente el aumento en el costo de vida, y consiguiente esta diferencia afecta más a estos contribuyentes ya que para los niveles bajos de ingresos la proporción que representan las deducciones personales y familiares respecto a su ingreso bruto es mayor que la que tienen en los estratos superiores.

Por la otra, los incrementos en la tasa marginal son menores a medida que aumenta el nivel de ingreso gravable ya que por ejemplo, entre el primer y segundo tramo de renta al pasar la tasa marginal del 5% al 7% se produce un aumento del 40%, mientras que para los dos últimos niveles al pasar del 44% al 50% el aumento es de sólo el 13.6%. Es decir, que como una lógica consecuencia del aumento en los ingresos nominales el efecto que produce la inflación es el de tender a que la estructura progresiva de las tasas se convierta en una de carácter proporcional.

Esta situación se ve reflejada claramente en países con alta tasa de inflación, en los cuales de no modificarse los tramos de renta imponible, el efecto que ella produciría sería colocar a todos los contribuyentes en el nivel de la tasa marginal máxima, a partir de la cual la tarifa se torna proporcional.

Por último, es evidente que no se puede discutir el nivel y la estructura deseable que debe tener la carga tributaria entre los distintos grupos de contribuyentes sin tener presente tanto el grado de progresividad que se le quiere dar al impuesto como el monto de los recursos fiscales que se espera obtener del mismo, y para poder decidir ello debe tomarse en consideración una cantidad de elementos que hacen a la política económica y financiera del Gobierno.

/De ahí,

De ahí, que dadas esas limitaciones se cree conveniente limitar las posibles recomendaciones a dos aspectos esenciales. En primer lugar, procurar la mayor libertad posible para decidir cuál es la estructura de la tarifa más adecuada respecto a los ingresos que perciben las personas físicas y para ello es conveniente que los efectos de esta tarifa no estén relacionados con los niveles de imposición a que pueden quedar sujetas las empresas.

En segundo lugar, analizar los efectos que la inflación produce sobre la tasa efectiva que corresponde a los distintos niveles de ingreso y estudiar la aplicación de ajustes para evitar las distorsiones que este fenómeno produce. En ese sentido las tarifas basadas en un número de tramos y con tasas marginales atenuadas se comportan mejor en situaciones de aumento de precios y reducen la necesidad de introducir modificaciones frecuentes.

Finalmente, los niveles de las tasas deben reflejar también los avances que pueden obtenerse en reducir la erosión producida en la base imponible del impuesto y que se refleja en la discrepancia existente entre las tasas legales y las efectivas, por lo cual en caso de eliminarse algunas de las exenciones existentes debería también tomarse en cuenta este factor en el momento de reajustar las tarifas.

3. Consideraciones sobre la liquidación y pago del impuesto

El impuesto a la renta involucra un gran número de problemas administrativos derivados de la necesidad de implementar procedimientos y sistemas que conduzcan a un cumplimiento cabal de las obligaciones contenidas en la ley.

Algunos de estos problemas, tales como el régimen de anticipos del impuesto y la necesidad de adecuar el mismo a las condiciones actuales del proceso económico han sido analizadas en otro documento en el cual se indicaba que a fin de preservar el valor real de las recaudaciones que obtiene el fisco es conveniente modificar el sistema de anticipos reduciendo el tiempo existente entre la generación y pago del impuesto.[2/]

2/ Impuesto a las utilidades de las empresas, op. cit.

/En ese

En ese sentido el lapso de cinco años estipulado en la legislación como base para estimar los anticipos parece ser actualmente excesivo y por ello se considera que los mismos deberán calcularse respecto a los ingresos obtenidos en el año inmediato anterior.

El segundo aspecto, que parece conveniente señalar, se refiere a la conveniencia de efectuar una evaluación integral del régimen de retenciones o pagos a cuenta, a fin de detectar la existencia de posibles fuentes de ingreso que no se encuentren actualmente sujetas al mismo así como procurar el más estricto cumplimiento del sistema por parte de los agentes de retención.

En ese sentido convendría analizar la aplicación de un porcentaje de retención presunta o ficta sobre cada uno de los pagos efectuados a aquellos contribuyentes que perciben ingresos en forma independiente, con opción a elevar el porcentaje de retención en caso de que éste no se encuentre inscrito como contribuyente del impuesto.

Esta retención a cuenta en la fuente pagadora debería ser de tipo proporcional y sin considerar las cargas de familia a que tiene derecho el perceptor de los ingresos, ya que posteriormente éste deberá efectuar la liquidación definitiva en las fechas indicadas por la Administración.

Por otra parte, el porcentaje de retención deberá ser de un nivel tal que no dé lugar a un número impostante de devoluciones.

En tercer lugar, se considera que respecto a aquellos contribuyentes que trabajan en relación de dependencia y tienen una única fuente de ingreso la retención que efectúa el empleador debería ser de carácter definitivo una vez que éste ha considerado las cargas de familia del empleado, y no dar lugar a la presentación posterior de la declaración jurada anual por parte del empleado.

De esta forma es factible eliminar la duplicación de las tramitaciones que existen actualmente al estar obligados los perceptores de rentas superiores a los 26 000 colones anuales a presentar su declaración en forma independiente, a pesar de que el impuesto correspondiente haya sido retenido totalmente a través del empleador.

/Por último,

Por último, y como un medio para mejorar la fiscalización del tributo a la renta, debería incluirse con carácter obligatorio en la declaración jurada anual que los contribuyentes efectúen una manifestación patrimonial detallada a comienzos y fines del ejercicio fiscal ya que ello pondría en conocimiento del Fisco una serie de valiosas informaciones que podrían ser utilizadas posteriormente mediante su cruzamiento con datos obtenidos de otras fuentes.

Tanto el sistema de retenciones como la manifestación patrimonial anexa a la declaración jurada se considera que con elementos valiosos para lograr un mejor cumplimiento del impuesto y para reducir los niveles de evasión, por lo cual se pone especial énfasis en el estudio de los mismos, lo cual ha sido también señalado en otro documento por lo que no se entra en detalles sobre las posibles modalidades de funcionamiento de los mismos.[3/]

3/ Ministerio de Hacienda de Costa Rica/CEPAL, Evasión fiscal y formas de combatirla, (SDE/77/C/2), abril de 1977.

VI. SINTESIS Y CONCLUSIONES

Del análisis efectuado precedentemente surgen las siguientes conclusiones, que constituyen la base para las recomendaciones de reforma al impuesto a la renta de las personas físicas que se indican en el capítulo siguiente.

a) Si bien el impuesto a la renta en su conjunto representa una parte significativa del total de la recaudación tributaria (20.4% en el promedio de 1966-1975), la importancia fiscal del tributo disminuye a sólo 5.9% si se considera la recaudación producida por las personas físicas, ya que el resto del impuesto proviene de las sociedades.

b) Siendo así, el efecto del impuesto a la renta sobre la distribución del ingreso resulta ser sumamente atenuado, más si se considera que la parte pagada por las sociedades podría ser trasladada a los consumidores a través del aumento del precio de los bienes que éstas producen.

c) Se observa asimismo, que en los últimos años la participación de las sociedades en la recaudación del impuesto ha tenido una tendencia creciente.

d) Desde el punto de vista del efecto sobre el financiamiento del sector público se observa que la presión tributaria correspondiente al impuesto a la renta de las personas físicas ha sido sumamente reducida representado en la década 1966-1975 sólo el 0.64% del producto interno bruto.

e) Dos son las categorías de rentas que componen el impuesto a las personas físicas. Por una parte los empleados y pensionados que aportan el 70% de la recaudación de personas físicas y por la otra las empresas unipersonales o ingresos obtenidos en forma independiente que tienen el 30% restante.

f) A su vez se señala que la importancia de la recaudación producida por los pensionados es prácticamente nula, siendo en 1974 de sólo el 2% de los impuestos causados por los empleados y pensionados en su conjunto.

g) Un aspecto de interés que se observa es que el número de personas físicas declarantes (contribuyentes y no contribuyentes) ha disminuido sustancialmente desde 1970. Mientras que en ese año la cantidad de

/declaraciones

declaraciones presentadas fue de 73 700 casos en 1974 ha sido de sólo 32 573. Sin embargo la recaudación del impuesto en términos nominales ha experimentado incrementos sustanciales desde 1973, con la excepción del período 1972 en que la misma bajó en términos nominales respecto al año anterior.

h) Asimismo se observa que la tasa de crecimiento del impuesto causado por los empleados y pensionados es muy superior a la que corresponde a las empresas individuales, como también que esta última categoría ha experimentado una caída del impuesto en términos reales en los años 1973 a 1975, lo cual evidentemente le resta elasticidad al impuesto a la renta, en su conjunto.

i) Existe una fuerte concentración en el impuesto a la renta a los empleados y pensionados ya que mientras que el 80% de los contribuyentes de ingresos medios que obtuvieron hasta 65 000 colones de ingreso bruto en 1974 aportaron el 26% de la recaudación, el 20% restante de los contribuyentes, que significan 4 500 casos aportó en ese año el 74% restante.

j) Del cotejo entre la cantidad de familias existentes en cada uno de los estratos de ingreso en que se ha dividido la población del país[1/] y la cantidad de contribuyentes registrados en el impuesto a la renta surge que sólo el 12% de las familias de ingresos medios (entre 25 000 a 65 000 colones por año) aparecen registrados como contribuyentes y que esta proporción se eleva al 25% para las familias de ingresos altos (más de 65 000 colones por año).

k) Ya sea que esta brecha se explique en parte como consecuencia de que muchos contribuyentes no están obligados a declarar por distintos motivos, o porque existe una evasión total del impuesto, el resultado indica que el Fisco controla solamente una parte reducida del universo de contribuyentes potenciales. En consecuencia resulta también que el efecto de las tasas progresivas sobre la distribución del ingreso se encuentra muy atenuado al aplicarse sobre un número reducido de personas.

l) Las declaraciones de las empresas unipersonales se concentran fundamentalmente en los sectores agropecuarios y comercio, que representan el 56% del total sin embargo son los sectores de profesionales y los rentistas los que aportan el 53% del total del impuesto causado.

1/ Estudio sobre distribución del ingreso por niveles en Costa Rica.

/m) Se

m) Se observa también que el 41% de las empresas individuales están concentradas en el nivel de ingresos más altos (más de 65 000) las que aportan el 65% del total del impuesto causado por las mismas.

n) La relación entre el ingreso gravable de las empresas unipersonales respecto al ingreso bruto obtenido por las mismas, guarda un comportamiento poco sistemático cuando se calcula esta relación para los distintos niveles de ingreso. Se observa un brusco descenso de este porcentaje en los contribuyentes que han obtenido más de 200 000 colones de ingreso bruto lo que puede indicar una concentración de la evasión en ese nivel de ingresos. Así, mientras que para este grupo el porcentaje correspondiente es del 5.2% para el resto de las empresas unipersonales el mismo no desciende en ningún caso del 22.3% en 1974.

o) Del análisis de las disposiciones relacionadas con la determinación de las rentas presuntas de profesionales surgen las siguientes conclusiones:

i) El efecto del aumento en el nivel de precios sobre los valores presuntos de los ingresos de profesionales ha atenuado los propósitos de esta medida de manera tal que actualmente resulta más beneficioso para los mismos liquidar el impuesto en base a los mismos.

ii) Las interpretaciones del Tribunal Administrativo en el sentido de que los montos indicados en la ley deben prorratearse de acuerdo con el tiempo dedicado por el profesional a obtener sus ingresos en forma independiente, en caso de que también perciba ingresos como empleado, ha reducido aún más el efecto de la norma legal.

iii) Debido a que la aplicación de la norma está condicionada por la presentación de pruebas en contrario por parte del contribuyente y a que las mismas son sumamente arduas de impugnar por parte del Fisco, la determinación de ingresos en forma presunta prácticamente sólo aplicable cuando el resultado de la misma es favorable al contribuyente.

p) La exención actual a los intereses provenientes de colocaciones financieras en el sistema bancario oficial constituye una de las medidas que más erosionan la base imponible del impuesto y al mismo tiempo un elemento de regresividad instituido dentro del impuesto a la renta. Ese

/tratamiento

tratamiento tan amplio y permanente contrasta con las precauciones que la ley adopta cuando se trata de préstamos entre particulares.

q) En materia de la renta presunta de la casa-habitación se observa que:

i) La aplicación de una tasa progresiva según el valor del inmueble con el propósito de calcular la renta estimada de la casa-habitación no parece conveniente ya que la renta que se calcula bajo ese procedimiento queda sujeta a la tasa progresiva del impuesto a la renta personal. Ello produce una duplicación de la progresividad nominal que no parece conveniente en caso de aplicarse en forma efectiva la estructura progresiva del impuesto a la renta.

ii) Esta norma se aplica fundamentalmente para determinar el valor imputado de la casa-habitación y sólo accesoriamente en relación con el valor de los alquileres percibidos por el contribuyente cuando la Dirección pueda comprobar que los montos declarados por el contribuyente son inferiores a los valores normales de plaza para condiciones semejantes. Siendo así, esta disposición encuentra serios obstáculos para la aplicación práctica de la misma.

iii) Al igual que el efecto que tuvo el aumento de precios sobre los valores monetarios indicados en la ley para las rentas presuntas de los profesionales, en materia de la renta imputada de la casa-habitación se ha producido el mismo proceso, quedando las valuaciones para los fines fiscales totalmente rezagadas respecto al valor de mercado de las propiedades.

r) Desde 1972 se ha establecido la posibilidad de efectuar una deducción global por todo concepto o bien detallar las deducciones personales y familiares, lo cual constituye una medida que simplifica la liquidación del impuesto para el contribuyente y el control para la Dirección. Sin embargo, la misma beneficia más a los contribuyentes sin cargas de familia y afecta en alguna forma la característica personal que debería tener el impuesto a la renta.

s) El valor de las deducciones personales y familiares fue actualizado en 1972 en forma prácticamente proporcional para todos los conceptos,

/después

después de varios años ya que los mismos habían sido establecidos en 1954. Las modificaciones posteriores se han sucedido más rápidamente ya que en 1974 fue reajustado el valor de la deducción global y en 1976 los valores de las deducciones personales y familiares. En ese sentido se puede observar que:

i) En términos reales la actualización de 1972 prácticamente restableció el valor que las mismas tenían en 1954 con excepción del monto mínimo que la ley establece para presentar la declaración de ingresos, el que se aumentó en términos reales en el 100%.

ii) Las modificaciones efectuadas en 1976 no alcanzaron a cubrir el incremento en el costo de la vida que tuvo lugar entre 1972 y ese año, por lo cual el valor real de las deducciones resulta actualmente inferior, más si se agrega el aumento en el nivel de precios del año 1977.

iii) Para un contribuyente casado, con dos hijos y que hace uso también de otras deducciones el valor real de las mismas fue en 1976 un 15% inferior al de 1954 y para 1977, en caso de no producirse ninguna modificación, se estima que será un 23% inferior a ese mismo año.

iv) Las deducciones personales y familiares se reajustaron en 1976 en proporciones distintas según el grado de parentesco con el contribuyente, creciendo más la referida a la esposa y luego a los hijos.

t) La reforma tributaria de 1976 introdujo una cláusula por la cual se autoriza al poder ejecutivo a reajustar el valor de las deducciones cuando el incremento en el nivel de precios sea superior al 10% respecto a ese año, aunque no se ha adoptado ninguna medida de ajuste referida a los tramos de la escala progresiva del impuesto a la renta. Ello produce los siguientes efectos:

i) Por una parte, la carga tributaria entre los distintos grupos de contribuyentes se ve alterada, ya que el carácter de ajuste parcial que tiene esta disposición beneficia proporcionalmente más a los contribuyentes de bajos ingresos para los cuales la importancia de las deducciones respecto al ingreso total percibido es mayor.

ii) Por otra parte la ausencia de ajustes respecto a los tramos de la escala progresiva tiende a trasladar a los contribuyentes a escalas

/superiores

superiores y consiguiente a tasas marginales más elevadas. Como resultado de ello se ha producido un aumento en la tasa efectiva legal de imposición entre 1972 y 1976 que varía según el nivel de ingreso bruto de los contribuyentes.

iii) En ese sentido se observa que para los contribuyentes que estaban en tramos inferiores de renta su tasa efectiva ha de haber aumentado en mayor proporción que para aquellos que estaban en estratos de ingresos más elevados. Ello se debe a que bajo condiciones de inflación el aumento de ingresos nominales tiende a concentrar la mayor parte de los contribuyentes en los niveles de tasas más elevadas acercándolos a la tasa marginal máxima.

u) La estructura progresiva de la tarifa aplicada sobre los ingresos gravables de las personas físicas consta de 12 tramos de renta comenzando en el 5% para los primeros 5 000 colones y se eleva hasta el 50% para los ingresos superiores a los 350 000 colones. Esta estructura se encuentra vigente desde el año 1972 cuando se reformó la escala anterior que estaba formada por 30 niveles de rentas y con una tasa marginal máxima del 30%.

v) Se observa que los primeros nueve tramos de esta escala componen también la escala progresiva utilizada en relación con el impuesto a las utilidades de las empresas, ya que a partir de los 200 000 colones las tasas utilizadas para las personas físicas y las empresas difieren, siendo la tasa marginal máxima de estas últimas del 40% para las utilidades superiores al millón de colones. La utilización de la misma escala, hasta un cierto nivel de renta, para las personas físicas y las empresas, si bien evita que los ingresos de las personas físicas se declaren bajo la forma de sociedades, tiene por otra parte el inconveniente de que cualquier modificación de las tasas referidas a las personas físicas incidirá sobre el impuesto que pagan las empresas, lo cual complica la acción para el diseño de la escala más apropiada al tener que contemplar distintos grupos de contribuyentes.

w) La relación entre el impuesto causado respecto al ingreso gravable de las personas físicas en el año 1974 resultó ser del 12.6% para el conjunto de los contribuyentes. Esta relación tiene una tendencia creciente habiendo sido del 6.9% en 1970 y del 11.2% en 1972.

/Parte

Parte de este aumento se explica como resultado de las reformas de 1972 y parte como consecuencia del proceso inflacionario que ha vivido el país especialmente después de 1973 y 1974.

x) Los cálculos efectuados en base a los datos hipotéticos para cuatro niveles de renta indican que se ha producido un aumento en la carga tributaria real entre 1972 y 1976 que varía según el nivel de ingreso. Así por ejemplo, para un contribuyente que hubiese obtenido en 1972 un ingreso bruto de 50 000 colones su tasa efectiva habría sido del 4.68% mientras que de haber mantenido su ingreso en términos reales en 1976 la tasa correspondiente se habría elevado al 7.88%. Esto implica que su nivel de imposición se habría elevado en el 68%.

Un ejemplo similar para un contribuyente que hubiese obtenido 200 000 colones en 1972 arroja como resultado que las tasas efectivas habrían sido en 1972 del 18.47% mientras que en 1976 ésta habría aumentado al 27.36% lo cual indica un incremento porcentual del 48% entre ambos períodos.

y) Finalmente se observa en materia de liquidación y pago del impuesto las siguientes circunstancias:

i) El actual régimen de anticipos da origen a que se produzca una brecha entre el momento de generación y pago del impuesto al basarse en el promedio de los ingresos obtenidos en los últimos cinco años, por lo cual como consecuencia del aumento de precios existente en la economía se produce una pérdida de recaudación en términos reales.

ii) En el momento actual el contribuyente que trabaja en relación de dependencia debe presentar al empleador una manifestación de sus cargas de familia a fin de determinar el monto de la retención en la fuente y posteriormente presentar la declaración jurada anual ante la administración fiscal aunque de la misma no surjan pagos adicionales. En esos casos podría evitarse la presentación de la declaración jurada en la medida en que estos tengan una sola fuente de ingresos ya que la misma podría ser efectuada directamente por el agente de retención.

iii) Por el contrario para los contribuyentes que actúen en forma independiente el sistema de retención en la fuente con carácter

/presuntivo

presuntivo parece ser la mejor forma para lograr un mayor cumplimiento de los mismos y al mismo tiempo para mantener el valor real de la recaudación. Este sistema debería ser tan difundido como sea posible y aplicarse respecto a los diversos tipos de ingresos.

iv) La declaración jurada anual que presentan las personas físicas no contiene una manifestación patrimonial detallada de comienzos y fines del ejercicio, con lo cual se pierde una cantidad de información que resulta muy valiosa para el control de los ingresos obtenidos en el período mediante el cotejo con la información que la Administración Tributaria podría obtener de otras fuentes.

/VII. RECOMENDACIONES

VII. RECOMENDACIONES DE REFORMA

El impuesto a la renta tiene en Costa Rica una larga historia cuyos primeros antecedentes se remontan al año 1916, aunque en realidad a los efectos prácticos puede identificarse la Ley 837 del 20 de diciembre de 1946 como el origen del actual impuesto a la renta, con las modificaciones posteriores que se han efectuado a la misma entre las que, por la importancia de los cambios introducidos, se encuentran fundamentalmente los efectuados por la Ley 4961 del 10 de marzo de 1972 y la Ley 5909 del 16 de junio de 1976.

Ambas modificaciones al texto original han buscado cerrar una serie de brechas y posibilidades de evasión y procurar el fortalecimiento de la base imponible del impuesto, así como modernizar y adaptar el tributo a la situación actual, todo lo cual ha hecho que el impuesto a la renta personal se encuentra, en líneas generales, estructurando sobre bases sólidas y bien concebidas.

De todas maneras se considera que el mismo es susceptible de ser mejorado en algunos aspectos que hacen a la estructura del tributo a fin de que pueda cumplir con una serie de objetivos económicos que se señalan seguidamente.

En primer lugar, el impuesto a la renta de las personas es uno de los instrumentos tributarios fundamentales de que dispone el Gobierno para lograr un sistema tributario progresivo con fin de mejorar la distribución del ingreso de la sociedad. En relación con este objetivo el impuesto a la renta se complementa con el efecto progresivo que resulta de la aplicación de los impuestos selectivos al consumo. Para cumplir con ese propósito se requiere que el concepto de ingreso gravable sea tan amplio y global como sea posible ya que a través del mismo se refleja la capacidad contributiva de los individuos. De ahí que salvo consideraciones excepcionales las exclusiones o detracciones de una serie de conceptos de la base imponible afectan tanto la equidad del impuesto como también disminuyen el efecto de las tasas progresivas del tributo.

En segundo lugar, el papel que juega el impuesto a la renta dentro de la estructura de financiamiento del gobierno es también de primordial

/importancia

importancia ya que el aporte en términos de recursos fiscales que se logra a través del mismo no podría ser sustituido por otro esquema tributario sin que ello produjese serios inconvenientes tanto sobre la equidad como sobre la marcha del proceso económico. Por otra parte la estructura de tasas progresivas del impuesto así como otros elementos básicos del tributo resultan en un alto coeficiente de elasticidad el cual es fundamental para el objetivo de estabilización económica.

Para lograr tanto un nivel elevado de recaudación como un flujo periódico de la misma, debe procurarse cerrar las posibles vías de evasión y lograr un alto nivel de cumplimiento por parte del contribuyente para lo cual los sistemas de determinación presunta de las rentas, de retención en la fuente y un régimen de anticipos adecuados son condiciones necesarias.

En tercer lugar, es sabido que el impuesto a la renta puede orientar la asignación de recursos, la movilización de los capitales y las decisiones de ahorro e inversión. Por tal motivo la contribución potencial que el impuesto puede hacer en el plano del crecimiento económico debe ser fortalecida y orientada adecuadamente a través de medidas que actúen sobre la acción de los contribuyentes con esos propósitos. De ahí que deberá darse una consideración particular a la forma en que las utilidades que obtengan las empresas se integren con el resto de los ingresos que obtienen las personas físicas a través de otras fuentes productoras de rentas.

En ese aspecto debe tenerse presente que el tratamiento tributario más favorable a ciertas formas de ingreso estará afectando la progresividad del impuesto, es decir que incidirá en forma negativa sobre el objetivo de distribución del ingreso, y por consiguiente las normas que disminuyen la globalidad de la base imponible sólo se justifican cuando medien motivos de interés para la economía en su conjunto, lo cual lleva necesariamente a que los mismos se otorguen sólo en forma selectiva y durante un tiempo de carácter prudencial.

Por último, el propósito de lograr una simplificación en las normas legales y en la administración del impuesto a la renta constituye sin lugar a dudas uno de los objetivos a tenerse en consideración ya que ello

/producirá

producirá tanto un mejor cumplimiento por parte del contribuyente como mejoras en las posibilidades de control por parte de la administración tributaria. En ese aspecto, limitar la aplicación del impuesto a los contribuyentes de rentas altas y medias constituye una medida positiva para lograr ambos propósitos, así como también lo es la simplificación en materia de las normas exigidas para la liquidación del tributo.

Con vistas a lograr esos objetivos se señalan las siguientes posibilidades de reforma del impuesto a la renta personal, partiendo de la base de que la actual estructura del tributo está intrínsecamente preparada para lograr los mismos aunque se considera que es susceptible de ser mejorado en los siguientes aspectos.

1. Deficiencias en la base imponible

La base imponible del impuesto, tal como está actualmente estructurada, no puede ser considerada ni global ni comprensiva de las distintas fuentes de renta, y por consiguiente produce efectos adversos sobre todos y cada uno de los objetivos que tiene que lograr el tributo. Por ello se considera que uno de los aspectos fundamentales es efectuar una evaluación de todas las exenciones y exclusiones existentes para analizar la necesidad de continuar con las mismas.

Uno de los aspectos básicos está dado por la falta de integración de las utilidades de las empresas en el conjunto de los ingresos que obtienen las personas físicas. El tratamiento cedular de que actualmente gozan los dividendos y participaciones sociales, constituyen sin lugar a dudas uno de los elementos principales que debería ser sujeto a modificación, a fin de que los mismos queden gravados en la misma forma que el resto de los otros ingresos de las personas físicas. Este aspecto ha sido suficientemente analizado en otro estudio, motivo por el cual no se insiste sobre la forma en que ello podría lograrse, aunque sí sobre la necesidad de reformar este aspecto de la ley del impuesto a la renta si se quiere dar al impuesto el papel relevante que debe tener en el sistema tributario del país.

/El siguiente

El siguiente aspecto se refiere a la exención total de que gozan actualmente los intereses provenientes de colocaciones en el mercado financiero. En ese sentido se considera que es necesario evaluar la conveniencia de continuar con este beneficio de que goza un cierto sector de la población, teniendo en cuenta que esta medida quizás pudo haberse justificado en un determinado momento, pero que pasado ya un número de años suficientemente largo la misma debería ser eliminada. Es decir, que los intereses provenientes de este tipo de colocaciones deberían tributar en la misma forma que lo hacen otros tipos de ingresos, como por ejemplo los sueldos y salarios que reciben los empleados y trabajadores. En caso de que el flujo de capitales al mercado financiero continúe siendo insuficiente y se busque incentivar el ahorro privado debería analizarse si el problema no debería ser solucionado a través de una modificación de las tasas de interés a efectos de preservar la rentabilidad neta de impuesto de que gozan actualmente los inversores.

Una consideración especial reviste el tratamiento tributario a las ganancias de capital dado que las mismas no se encuentran actualmente gravadas, con la excepción hecha por ciertos ingresos de carácter ocasional que obtienen las empresas. Bien dentro del impuesto a la renta o bien mediante un impuesto separado, la tributación a las ganancias de capital constituye una forma de mejorar la progresividad del sistema tributario y al mismo tiempo preservar la equidad de éste, razón por la cual debería estudiarse cuál es la mejor alternativa posible para gravar a las ganancias de capital. Asimismo la definición de las mismas debe ser tan amplia como sea posible incluyendo inmuebles, automotores, acciones de empresas y demás títulos mobiliarios.

Dentro de las demás exenciones que actualmente contempla la ley se considera que el tratamiento dado actualmente al aguinaldo y que ha estado variando a través de los años, no es adecuado. En principio, debería incorporarse el mismo dentro de la base imponible del impuesto, ya que el hecho de que el sueldo o salario adicional fluya hacia los ingresos obtenidos en relación de dependencia no justifica un tratamiento especial. Por otra parte siendo que esta exención no reconoce un monto máximo, la misma tiene

/un cierto

un cierto contenido de regresividad ya que el beneficio que obtiene el contribuyente al operar como una reducción de su base imponible, está en función de su tasa marginal, es decir que el mismo es mayor cuando más elevado es su nivel de ingresos y consiguientemente el monto del aguinaldo.

Siendo así a pesar que el otorgamiento de esta medida pudo haber estado influenciada por una motivación de carácter social, que no se discute, para beneficiar más a aquellos que obtienen sus ingresos en relación de dependencia se considera que al hacerse extensiva a cualquier nivel de ingreso se pierde parte de los beneficios que la misma quiso brindar. De ahí que parece más conveniente derogar la misma y analizar si se justifica un tratamiento distinto para ese sector en cuyo caso parecería más efectivo conceder un porcentaje de crédito respecto al impuesto que el contribuyente tiene que pagar y hasta una cierta cantidad máxima.

Un razonamiento en parte semejante es el que puede aplicarse en relación con la exención otorgada a los perceptores de pensiones concedidas por el Estado. La diferencia está dada en que en este caso existe un tope de ingreso máximo exento lo cual lo diferencia de la exención otorgada al aguinaldo.

Quizás en ambos casos la reflexión que puede hacerse es si el origen de estas medidas no se encuentra en el atraso que en términos reales se ha producido en el ajuste de las deducciones personales y familiares, las cuales se pueden haber querido corregir en forma indirecta mediante un tratamiento más favorable a ciertas formas de ingreso. De ser así evidentemente, lo que corresponde es el ajuste de las deducciones, tal como se analizará más adelante, ya que un nivel adecuado de las mismas debería contemplar tanto la situación de los pensionados como la de los sectores de bajos ingresos que actúan en relación de dependencia.

2. Deducciones personales y familiares

La deducción global por todo concepto establecida en 1972 constituye un mecanismo valioso para simplificar la liquidación del impuesto y un elemento de modernización aunque desde el punto de vista teórico puede ser criticado al no tomar en cuenta las características estrictamente

/personales

personales de los contribuyentes. Por otra parte debe considerarse el hecho de que todas las deducciones a la base imponible del impuesto benefician a los contribuyentes en función de la tasa marginal del impuesto a que están siendo gravados, y por consiguiente las mismas producen un alivio mayor a los contribuyentes de ingresos altos.

Por ese motivo se piensa que en caso de que sea necesario continuar aumentando el nivel de las deducciones sería conveniente estudiar la posible conversión de las deducciones en la base por un sistema de crédito contra el impuesto a pagar, que produce el mismo beneficio, cualquiera sea el nivel de ingreso de los contribuyentes.

Respecto al 15% de la renta bruta otorgado en concepto de una serie de deducciones varias se considera que, por ejemplo, la correspondiente a los pagos efectuados a profesionales parece ser muy amplia y que la misma debería limitarse a los servicios profesionales relacionados con la salud y educación del contribuyente y su familia en lugar de admitir cualquier servicio profesional como está actualmente.

Por otra parte, la deducción en concepto de donaciones debería ser incorporada como un concepto más de los admitidos dentro del 15% de la renta bruta, en lugar de como se encuentra actualmente como una deducción adicional sin límite, ya que en general este tipo de deducciones favorecen más a los sectores de mayores ingresos que son lo que se encuentran en condiciones de efectuar las mismas. De ahí que al incluirlas dentro del detalle indicado en el inciso 4 del artículo 13 de la ley se disminuye el efecto regresivo de la norma ya que en ese inciso se contemplan otras deducciones que son efectuadas por contribuyentes de menores ingresos.

Respecto al nivel de las deducciones las mismas deberían ser aumentadas entre un 20% a un 25% a fin de mantener el mismo nivel en términos reales que tenían en el año 1972, por lo que se observa que el reajuste requerido con esos propósitos es sustancialmente inferior al solicitado recientemente por algunas entidades del sector privado.[1/] Asimismo se considera que el reajuste debería ser proporcionalmente igual cualquiera sea la relación de parentesco que tenga este con el contribuyente, a fin de mantener la estructura de las deducciones vigentes en el año de referencia.

1/ De acuerdo con informaciones publicadas en los periódicos locales, la entidad que agrupa a los educadores y docentes del país ha solicitado al gobierno un incremento general de las deducciones personales y familiares del impuesto a la renta, del orden del 100% (septiembre, 1977).

/Un aspecto

Un aspecto adicional en materia de ajuste de las deducciones es el que se refiere a la cláusula que autoriza el Poder Ejecutivo para proceder al reajuste de las mismas, la cual si bien da más flexibilidad para la adopción de reformas en ese ámbito, tiene el inconveniente de que produce una serie de distorsiones en la distribución de la carga tributaria entre los distintos grupos de contribuyentes ya que compromete la toma de decisiones, y en cierta forma crea expectativas sobre la adopción de reajustes, lo cual puede en ciertas circunstancias traer consecuencias sobre el financiamiento del sector público. De ahí que, aunque se reconoce que es sumamente difícil derogar esta cláusula recientemente legislada, se piensa que la orientación de la política en materia de ajustes por inflación debería ser la de dar la mayor libertad posible al Gobierno para la aplicación de medidas en los momentos en que éste lo crea más conveniente y sin comprometer su acción futura en forma determinada tanto en base a porcentajes, períodos de tiempo o tipo de ajustes.

Por otra parte, no debe despreciarse el efecto de demostración que esa cláusula produce sobre otros contribuyentes y en relación con otros tributos los que pueden eventualmente solicitar la aplicación de reajustes en aquellos aspectos en que la inflación los perjudica impositivamente. De ahí que salvo que la tasa esperada de inflación justifique plenamente la adopción de medidas integrales de ajuste, parece ser lo más conveniente no adoptar medidas semiautomáticas de ajuste sobre aspectos parciales del sistema tributario.

3. Estructura de la tarifa

En materia de la estructura de la tarifa del impuesto a la renta de personas físicas se considera que tanto el nivel de las tasas como la cantidad de tramos de la escala son adecuados y que los mismos no requieren ninguna

1/ De acuerdo con informaciones publicadas en los periódicos locales, la entidad que agrupa a los educadores y docentes del país ha solicitado al gobierno un incremento general de las deducciones personales y familiares del impuesto a la renta, del orden del 100% (septiembre de 1977).

/modificación.

modificación. Sin embargo existen un par de aspectos que deberían ser analizados y que son los siguientes:

Por una parte, se considera que la escala actual debe ser de aplicación exclusiva para las personas físicas y que las empresas deberían tributar con una tasa proporcional.

Eso le daría más libertad a las autoridades para reajustar la escala de personas físicas ya que esos cambios no estarían afectando la recaudación proveniente de las empresas como ocurre en el momento actual.

Por otra parte, el proceso inflacionario ha producido un aumento de las tasas efectivas para un mismo nivel de renta real, el que en caso de continuar en el futuro llevará a la necesidad de tener que reajustar el valor de los tramos de la escala, que evidentemente van quedando desactualizados a medida que se incrementa el nivel nominal de los ingresos. En esta materia convendría efectuar en primer lugar un estudio sobre el efecto que la inflación ha producido sobre las declaraciones presentadas por los contribuyentes a fin de determinar el aumento real de la tasa efectiva, ya que las cifras indicadas en el texto de este documento están basadas en cálculos teóricos que deberían ser confirmados en la realidad.

En segundo lugar convendría efectuar una serie de estudios a fin de determinar el efecto en la recaudación que surgiría como consecuencia de un reajuste en los valores de los tramos bajo el supuesto de mantener constante la carga tributaria real sobre los distintos grupos de contribuyentes.

En relación con el reajuste de la tarifa se cree que debido a que la misma está vigente desde 1972, la necesidad de reajustar la misma es quizás prioritaria respecto al aumento de las deducciones personales debido a que éstas ya fueron corregidas en 1976.

4. Sistemas de determinación presunta de renta

La existencia de una evasión y subdeclaración de los ingresos muy extendida, especialmente en el sector de aquellos contribuyentes que obtienen sus ingresos en forma independiente (rentistas, profesionales, sector rural, etc.)

/parece

parece ser una característica de la situación actual. Una serie de indicadores que señalan la evolución de las empresas individuales conforma esta presunción, ya sea que para ello se analice la tasa de crecimiento de los ingresos que produce este sector, la cantidad de declarantes que no tienen impuesto a pagar, como la evolución de sus ingresos brutos, etc.

Además, existen una serie de propósitos entre los cuales está la necesidad de incrementar los recursos fiscales producidos por los mismos a fin de aumentar la elasticidad del impuesto a la renta y también la de mejorar la equidad del impuesto, ya que de otro modo se estaría dando un tratamiento más gravoso a aquellos contribuyentes que obtienen sus ingresos en relación de dependencia, para los cuales sus posibilidades de evasión o subdeclaración es mucho más limitada.

De ahí que, dada la necesidad de realizar una acción en este campo, se considera que las siguientes medidas podrían contribuir a mejorar el cumplimiento de estos contribuyentes.

Respecto a los ingresos obtenidos por los profesionales se considera necesario aumentar el valor de los ingresos presuntos indicado en la ley de acuerdo con el aumento de precios operado desde que han sido legislados, lo cual lleva a que prácticamente estos valores deben ser duplicados. Asimismo deberían tener el carácter de ingreso mínimo, quedando sujetos los ingresos que obtienen en exceso, a las normas regulares del impuesto. Estos valores no deben estar sujetos a la presentación de pruebas en contrario por parte del contribuyente. Igualmente conviene seguir manteniendo la reducción de los montos para los profesionales que no tengan cinco años de ejercicio, y por otra parte aquellos profesionales que también obtienen ingresos en relación de dependencia se podría reducir la renta presunta, en quizás un 20% como máximo, aunque lo más conveniente sería no tomar en cuenta ninguna reducción.

En materia de la renta de la casa-habitación se considera que la tasa aplicada sobre los valores de la propiedad debería ser proporcional, es decir una tasa única, y que al mismo tiempo debería procederse a un reajuste de las valuaciones para que éstas reflejen los verdaderos valores de mercado.

/Asimismo

Asimismo el valor actual que se considera exento debería transformarse en una deducción del valor de la propiedad en lugar de como está actualmente, a fin de hacer menos abrupta la diferencia de impuesto entre dos contribuyentes que tienen viviendas de valores aproximados aunque uno por encima y otro por debajo del límite señalado en la ley.

Por otra parte, parece conveniente extender la determinación presunta al caso de los ingresos por concepto de alquiler en forma general y sin que medie prueba en contrario, ya que ello no sólo obedece a motivos de control sino que también a dar un igual tratamiento a dos contribuyentes que estando en la misma situación, al ser ambos propietarios de una vivienda de igual valor, son tratados en forma distinta en caso de que uno alquile la propiedad y el otro la use como casa habitación.

Por último, en materia de rentas del sector agropecuario sólo se señala que debido a las dificultades que encuentra el impuesto a la renta efectiva para ser aplicado, las posibilidades para gravar a este sector deben buscarse relacionando la renta con el valor de los activos físicos de que éste dispone, que son evidentemente más difíciles de ocultar. De ahí que el análisis sobre la forma en que debe tributar el sector agropecuario se realiza en un estudio separado que analiza fundamentalmente los sistemas de imposición al patrimonio inmobiliario.

5. Aspectos sobre liquidaciones y pago del impuesto

A fin de aumentar la elasticidad del impuesto es conveniente modificar el sistema de anticipos y reducir el lapso entre la generación y pago del impuesto. El sistema actual opera con un rezago muy grande bajo condiciones de aumento de precios y produce un retraso en los pagos periódicos que efectúa el contribuyente que recién se compensa con la liquidación de final del período. Por ello parece conveniente que los anticipos trimestrales se calculen sobre los ingresos obtenidos en el año inmediato anterior.

Por otra parte el sistema de retenciones debe aplicarse en toda la medida de lo posible basándose en porcentajes fijados en la reglamentación, en particular en relación con los pagos hechos a contribuyentes que actúan en forma independiente. Esta retención en la fuente debería ser superior

/para

para aquellas personas que no pueden demostrar su carácter de contribuyente el cual debería probarse mediante el número de inscripción.

La importancia de un buen sistema de retención en la fuente está dada por las múltiples ventajas que el mismo produce al contribuir a reducir la evasión del impuesto, y aumentar la recaudación del mismo y consiguientemente mejorar la capacidad que el tributo tiene para reaccionar ante los cambios en el ingreso.

Por último y como una forma de simplificar los trámites administrativos en lo que hace a la presentación de las declaraciones anuales se considera que en el caso de los contribuyentes que actúen en relación de dependencia y que tienen una sola fuente de ingresos la declaración debería ser presentada directamente por el empleador, eliminándose de esta forma el movimiento de un gran número de sujetos al solo efecto de cumplir con una disposición legal, que no produce nuevos ingresos. Esta medida podría adoptarse una vez que se hayan tomado los recaudos necesarios, a fin de establecer un procedimiento que permita continuar con la captación de información estadística referida a estos sujetos, ya que en el momento actual la disponibilidad de información estadística que surge de los tabulados de las declaraciones juradas de las personas físicas es de un importantísimo valor y una fuente de información indispensable para cualquiera que desee analizar el funcionamiento del impuesto a la renta en Costa Rica.