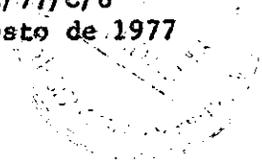


MINISTERIO DE HACIENDA DE COSTA RICA
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROVISIONAL Y
CONFIDENCIAL
SDE/77/C/6
Agosto de 1977

COM/MEX



COSTA RICA: EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS EMPRESAS

* Documento sujeto a modificaciones de fondo y forma.

77-8-443-40

THE UNIVERSITY OF
MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN
48106-1000

ANN ARBOR
MICHIGAN

UNIVERSITY MICROFILMS
SERIALS ACQUISITION
300 N ZEEB RD
ANN ARBOR MI 48106-1500

UNIVERSITY MICROFILMS INTERNATIONAL
SERIALS ACQUISITION
300 N ZEEB RD
ANN ARBOR MI 48106-1500

UNIVERSITY MICROFILMS INTERNATIONAL
SERIALS ACQUISITION
300 N ZEEB RD
ANN ARBOR MI 48106-1500

UNIVERSITY MICROFILMS
SERIALS ACQUISITION
300 N ZEEB RD
ANN ARBOR MI 48106-1500

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Introducción	3
II. Antecedentes y estructura	7
III. Importancia fiscal del impuesto	10
IV. Estructura del impuesto a las sociedades por niveles	21
V. Estructura del tributo por sectores de actividad económica	30
VI. Características técnicas del impuesto a las empresas	41
1. Consideraciones sobre el sujeto pasivo	41
2. Problemas técnicos de la definición de empresas	46
VII. Estructura de la tasa	50
1. Inconvenientes de la situación actual	58
2. Disposiciones sobre conjunto económico	60
VIII. El problema de la integración de los dividendos y participaciones en el impuesto a la renta personal	63
1. Situación actual	63
2. Posibles alternativas de cambio	65
a) Efectos sobre la distribución del ingreso	68
b) Efectos sobre la recaudación	70
c) Tratamiento a los dividendos en acciones	74
IX. Incentivos a la inversión	77
1. Leyes especiales de promoción	78
2. Dedución por compra de bienes de capital	80
3. Régimen de depreciación	85
X. Consideraciones sobre la incidencia del impuesto a las empresas	91
XI. Traslación de quebrantos	95
XII. Régimen de anticipos	97
XIII. Algunas consideraciones sobre el impuesto a las sociedades con acciones al portador	100
XIV. Conclusiones y recomendaciones	103
1. Reformas a la estructura del impuesto	103
2. Reformas a la aplicación del sistema actual	110

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 de la OEA, quien se encuentra colaborando con el Programa Conjunto Ministerio de Hacienda/CEPAL.

En él se analiza el impuesto a la renta de las empresas desde el punto de vista de su estructura actual, de los principales efectos económicos y de sus problemas de aplicación. Se estudian asimismo las diferentes formas de integración de los dividendos y participaciones sociales de las empresas en el impuesto a la renta personal, en función de los distintos objetivos económicos que pueden perseguirse, así como respecto a los problemas administrativos que emergen de cada uno de los sistemas.

El estudio concluye recomendando modificaciones que implican soluciones en mayor o menor medida a algunos de los problemas principales que se han detectado y que se refieren a: i) la transformación de la escala de tasas progresivas aplicadas a las empresas en una tasa proporcional; ii) la necesaria integración de los dividendos y participaciones en el impuesto a la renta personal; iii) la aplicación de medidas que desestimulen la tenencia de acciones al portador; iv) la eliminación del sistema de deducciones por reinversión, lo que no implica la supresión de los demás incentivos que deben ser examinados en la ley de la estrategia global del desarrollo económico; v) la modificación del sistema de compensación de quebrantos, y vi) la adaptación del régimen de anticipios a las actuales condiciones económicas.

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 las señoritas Violeta Pino y Jenny Baltodano.

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

I. INTRODUCCION

El presente documento tiene como propósito efectuar un análisis tanto del actual régimen de imposición a las utilidades de las empresas como del tratamiento tributario que reciben los dividendos y participaciones en el impuesto a la renta personal. El enfoque seguido consiste en analizar los efectos que este tributo produce sobre la recaudación, sus repercusiones sobre la distribución del ingreso personal y el proceso de reinversión de utilidades, así como examinar los problemas técnicos y de aplicación que se consideran más significativos.

Evidentemente uno de los problemas agudos de la tributación consiste en lograr un adecuado balance entre los propósitos del Gobierno de contar con un instrumento tributario que le brinde una masa significativa de recursos fiscales, y al mismo tiempo decidir qué tratamiento impositivo habrá de darse a las utilidades de las empresas, a fin de posibilitar el cumplimiento de una serie de objetivos de política económica.

La existencia de un impuesto a las utilidades de las empresas encuentra su justificación en la necesidad de lograr los aspectos señalados precedentemente, a saber:

a) Por una parte, la clara necesidad que tiene el país de obtener recursos fiscales a fin de financiar su programa de inversiones y gastos públicos encuentra respuesta a través del impuesto a la renta de las empresas, ya que este tributo constituye una de las fuentes productoras de ingresos tributarios más importantes de las que el país no está en condiciones de prescindir ni de sustituir por ninguna otra forma de tributación sin alterar significativamente la estructura actual de la carga tributaria. Por ello el estudio enfatiza la conveniencia de consolidar sobre las empresas un tributo de carácter único y de amplia base que grave a las utilidades que obtienen las mismas;

b) Por otra parte, se señala que el impuesto a las empresas constituye una pieza más dentro del conjunto de una serie de instrumentos tributarios que el gobierno debe estar en condiciones de aplicar a fin de lograr una serie de propósitos tales como influir sobre el proceso de reinversión de utilidades o propiciar un tratamiento más favorable a determinadas actividades económicas.

/Es evidente

Es evidente que no se puede analizar el tratamiento tributario brindado a los beneficios que ha obtenido la empresa, sin estudiar también en forma simultánea el destino que se le ha de dar a las utilidades que éstas distribuyan a sus accionistas o socios en el impuesto a la renta personal, ya que éstas constituyen una extensión lógica del mismo problema. Es decir, que esta relación lleva necesariamente a definir cuáles son los objetivos que se quieren lograr en materia de distribución del ingreso personal, ya que en la medida en que las utilidades no sean reinvertidas sino distribuidas a los socios o accionistas, pueden quedar sujetas a la aplicación de tasas progresivas, al formar parte de la base imponible del impuesto a la renta que tributan las personas físicas.

Es necesario entonces definir en qué medida el sistema del impuesto a la renta será utilizado como instrumento para lograr una distribución más igualitaria del ingreso personal, o si por el contrario el mismo pondrá énfasis en estimular el proceso de formación de capital, ya que tanto uno como otro propósito son factibles de lograrse en la medida en que se estimule la distribución de utilidades o la reinversión de las mismas en las empresas.

Para lograr estos objetivos es necesario que el impuesto a las utilidades de las empresas cumpla con una serie de condiciones, tales como:

i) Por una parte el tributo debe ser "único", es decir, que se reúna en un solo tributo el conjunto de los impuestos que se apliquen a las empresas con motivo de la percepción de utilidades, en lugar de tener una serie de impuestos o sobretasas sobre la misma materia imponible como suele ocurrir en algunos países. La necesidad de tener un único tributo sobre las utilidades responde a la facilidad que ello brinda en cuanto a los efectos económicos que se buscan, así como en las ventajas que surgen de la aplicación del mismo.

En este sentido puede señalarse que esta condición se cumple en Costa Rica. Existe prácticamente un solo impuesto que grava a las

utilidades de las empresas en forma general, y los tributos que se aplican sobre la misma materia imponible o formas especiales de imposición revisten escasa importancia;^{1/}

ii) Otra de las condiciones básicas es que el tributo a los beneficios no discrimine según el tamaño de las utilidades obtenidas, lo cual ocurre cuando se grava a las mismas con tasas progresivas, y tampoco estimule la adopción de ningún tipo de estructura jurídica en particular, lo cual ocurre cuando existen sociedades anónimas con acciones al portador, por la facilidad que las mismas tienen para eludir el pago del impuesto a la renta personal, ventaja que no tienen otro tipo de sociedades como podrían ser las de responsabilidad limitada o colectivas.

Evidentemente que esta condición no debe constituir una regla fija que debe seguirse en todos los casos, ya que si existen razones suficientes podrá aplicarse un tratamiento discriminatorio;

iii) Por último, la tercera condición se refiere a que el impuesto debe estar "integrado" en un sistema de imposición que cubra tanto a las utilidades de las empresas como a los ingresos de las personas, a fin de poder estimular la retención de utilidades por parte de las primeras si ese es el propósito, como por el contrario incentivar a las empresas a distribuir o repartir utilidades a fin de que las mismas puedan ser gravadas mediante el impuesto global y progresivo a las personas físicas.

1/ Las excepciones a esta norma están dadas por las siguientes situaciones:
a) Las empresas que gozan de los beneficios de la ley industrial deben tributar el 1% sobre sus utilidades netas (Ley 2426 del 3 de septiembre de 1959; b) Las sociedades anónimas con acciones al portador están sujetas a un impuesto sobre el capital propio de las mismas, que se comenta en particular en el texto de este trabajo (Ley 5909 del 16 de junio de 1976; c) Las compañías bananeras extranjeras (Cía. Bananera de Costa Rica y Chiriquí Land Co.) están sujetas a un impuesto especial del 30% sobre las utilidades netas declaradas por éstas y certificada por una firma de contadores de los Estados Unidos (Ley 1126 del 30 de diciembre de 1949 y reformas); d) Por último, la concesión otorgada al Instituto Mixto de Ayuda Social, respecto a la explotación del puerto libre del Aeropuerto Juan Santamaría tributa el 10% de sus utilidades netas.

/En síntesis,

En síntesis, se considera que la existencia de un impuesto a la renta, cuyas características básicas sean las de ser único, no discriminatorio, con tasas proporcionales e integrado en el sistema de imposición a la renta de las personas constituye un punto de partida fundamental para lograr a partir de esa posición un monto cuantioso de recursos fiscales y simultáneamente los objetivos de desarrollo económico y redistribución del ingreso que se haya fijado el gobierno. De ahí que este será el enfoque que servirá como marco de referencia de este documento.

II. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA

El impuesto a la renta ocupa un lugar en la legislación tributaria de Costa Rica desde el año 1916, momento en que tuvo lugar el primer intento de aplicación del tributo en el país, aunque esta experiencia fue solamente por tiempo muy fugaz, ya que a los tres meses de sancionado el mismo fue derogado. Por ello puede decirse que desde 1931 existe un tributo sobre los ingresos con características de tributo cédular (18 cédulas en total).

Esta ley fue posteriormente reemplazada en 1946 por un impuesto personal y global con tasas progresivas, aunque estas características generales admiten algunas excepciones de fundamental importancia, ya que en dicho gravamen se incorpora una cantidad de elementos de carácter real y cédular, que si bien no desvirtúan totalmente las características de impuesto personal y global, le imponen algunos condicionantes sumamente importantes, cuyo análisis es el motivo fundamental de este documento.^{1/}

Es interesante observar que cumplidos ya más de 30 años desde el momento en que esta ley fue dictada subsisten aún en la misma muchas de sus disposiciones básicas a pesar de las reformas introducidas en 1949, por la cual se gravaron las utilidades de las empresas extranjeras subsidiarias de la United Fruit, Co. (excepto lo referido a la Cía. Bananera), y de reformas posteriores de las cuales la más significativa por la trascendencia de las modificaciones introducidas fue la de 1972. Los cambios introducidos con esa reforma como con la última del mes de junio de 1976 serán estudiados en particular, ya que los mismos marcan en cierta forma las pautas de hacia dónde puede dirigirse la imposición a la renta en Costa Rica en los años futuros. Como se verá posteriormente, algunas medidas introducidas en las reformas de 1972 y 1976 lamentablemente han sido contradictorias entre sí en su orientación.

^{1/} Con respecto a la distinción entre impuestos reales y personales, véase Luigi Einaudi, Principios de Hacienda Pública, Aguilar, México, 1948, pp. 147-184.

Los elementos cedulares a que se ha aludido se refieren a las normas que rigen a la imposición a las empresas, lo cual constituye un aspecto de enorme trascendencia, tanto por la significación que tiene esta categoría de ingresos, ya que la misma representaba en 1974 el 78% de la recaudación total del impuesto a la renta, como por las implicaciones que tiene en la marcha de la economía de Costa Rica.

Conviene precisar los conceptos esbozados que constituyen en muchos sentidos el punto de partida para los análisis posteriores.

En primer lugar, la enunciación de las distintas clases de renta de acuerdo con el Artículo 5o.^{2/} no implica de manera alguna que el gravamen sea de tipo cedular, ya que las tasas progresivas y las deducciones personales se aplican sobre el conjunto de los ingresos, con la excepción de los provenientes de la renta de dividendos o participaciones sociales y la lógica excepción de algunas disposiciones aplicables a los ingresos transferidos al exterior.

En segundo lugar, respecto al tratamiento a las empresas merece destacarse que, con algunas excepciones, iguales normas se aplican sobre cualquier tipo de empresa con prescindencia de la forma jurídica bajo las cuales éstas están constituidas. En este sentido, la excepción se refiere al tratamiento que la ley brinda a las empresas individuales que, a los efectos de las deducciones personales y de la tasa aplicable están equiparadas a las personas físicas.

Como consecuencia del tratamiento cedular a los ingresos de las sociedades, las mismas no gozan de las deducciones personales y familiares, y a su vez los ingresos gravables están sujetos a una estructura de tasas progresivas distintas de la escala personal.^{3/}

2/ Ley 837 del impuesto a la renta del 20 de diciembre de 1946 y sus modificaciones posteriores incluyendo la reforma tributaria de 1976 publicada el 22 de junio de ese año.

3/ Excepto Costa Rica y El Salvador, el resto de los países centroamericanos impone a las empresas con la misma escala progresiva de tasas que se aplica sobre los ingresos de las personas físicas.

En tercer lugar, y como se ha señalado precedentemente, los ingresos distribuidos a los accionistas o socios no forman parte del ingreso global personal, y sólo quedan sujetos a una tasa proporcional del 5% cuando éstos son residentes del país, y del 15% en el caso de los residentes en el exterior.

En consecuencia, los ingresos distribuidos a los accionistas o socios no forman parte del ingreso global personal, y sólo quedan sujetos a una tasa proporcional del 5% cuando éstos son residentes del país, y del 15% en el caso de los residentes en el exterior.

En consecuencia, los ingresos distribuidos a los accionistas o socios no forman parte del ingreso global personal, y sólo quedan sujetos a una tasa proporcional del 5% cuando éstos son residentes del país, y del 15% en el caso de los residentes en el exterior.

En consecuencia, los ingresos distribuidos a los accionistas o socios no forman parte del ingreso global personal, y sólo quedan sujetos a una tasa proporcional del 5% cuando éstos son residentes del país, y del 15% en el caso de los residentes en el exterior.

En consecuencia, los ingresos distribuidos a los accionistas o socios no forman parte del ingreso global personal, y sólo quedan sujetos a una tasa proporcional del 5% cuando éstos son residentes del país, y del 15% en el caso de los residentes en el exterior.

En consecuencia, los ingresos distribuidos a los accionistas o socios no forman parte del ingreso global personal, y sólo quedan sujetos a una tasa proporcional del 5% cuando éstos son residentes del país, y del 15% en el caso de los residentes en el exterior.

En consecuencia, los ingresos distribuidos a los accionistas o socios no forman parte del ingreso global personal, y sólo quedan sujetos a una tasa proporcional del 5% cuando éstos son residentes del país, y del 15% en el caso de los residentes en el exterior.

En consecuencia, los ingresos distribuidos a los accionistas o socios no forman parte del ingreso global personal, y sólo quedan sujetos a una tasa proporcional del 5% cuando éstos son residentes del país, y del 15% en el caso de los residentes en el exterior.

En consecuencia,

/III. IMPORTANCIA

III. IMPORTANCIA FISCAL DEL IMPUESTO

Desde el punto de vista de su contribución al financiamiento del Gobierno Central, el impuesto a la renta en su conjunto representó en el promedio de la década 1966-1975 cerca del 20% del total de los ingresos tributarios (véase el cuadro 1), y su evolución ha sido creciente pasando del 19% en el primer quinquenio de ese período a cerca del 22% en el segundo, debido fundamentalmente a las modificaciones adoptadas en la reforma de 1972 tendiente a reforzar la estructura básica del tributo según se analiza más adelante.^{1/}

Igualmente significativa es la importancia que tiene este tributo respecto al PIB representando en el período analizado cerca del 2.5% del mismo, y siendo creciente la tendencia.

En este sentido vale señalar que estos guarismos no sólo le confieren al impuesto a la renta una alta significación como mecanismo para financiar al sector público de Costa Rica, sino también lo convierten en un instrumento potencial capaz de lograr un impacto significativo en cuanto se refiere a una mejor distribución del ingreso, aunque, como se verá luego, esta potencialidad no parece cristalizarse en la realidad costarricense.

Asimismo es importante señalar que el impuesto a la renta constituye el tributo que produce la mayor recaudación de todo el sistema tributario con un monto estimado, para el ejercicio 1977, de 725 millones de colones, suma que es prácticamente igual al conjunto de la recaudación que se espera obtener de los impuestos selectivos a los consumos y del impuesto general a las ventas, tributos que en magnitud de recaudación se encuentran en segundo y tercer lugar respectivamente.

^{1/} Los datos de recaudación a que se hace referencia no incluyen el impuesto a las utilidades que paga la Cía. Bananera de Costa Rica, y la Chiriquí Land, Co., que tributan en base a convenios especiales. El promedio anual de recaudación que se obtuvo de las mismas entre 1964 y 1974 ha sido de aproximadamente 10 millones de colones con fuertes fluctuaciones de año en año. Sin embargo, en este documento no se analiza el impuesto a la renta que pagan estas empresas por involucrar problemas que exceden el ámbito puramente tributario.

Cuadro 1

**COSTA RICA: EVOLUCION DE LA RECAUDACION ESTIMADA DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS
SOCIEDADES Y SU IMPORTANCIA RELATIVA, 1966 A 1977**

PIB ^{a/}	Miles de colones corrientes				Porcentajes					
	Ingresos tributarios del Gobierno Central	Impuesto sobre los ingresos ^{b/}	Impuesto a la renta	Impuesto a la renta de sociedades ^{c/}	(5) x 100 (1)	(5) x 100 (2)	(5) x 100 (3)	(4) x 100 (1)	(4) x 100 (2)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
1966	4 288 400	471 193	90 080	82 373	57 990	1.3	12.3	64.4	1.9	17.5
1967	4 633 900	493 423	114 060	95 434	64 800	1.4	13.1	56.8	2.1	19.5
1968	5 126 700	566 357	148 460	108 773	73 313	1.4	12.9	49.4	2.1	19.2
1969	5 655 300	657 459	166 550	132 769	91 478	1.6	13.9	47.8	2.3	20.2
1970	6 524 500	806 368	191 170	153 937	107 140	1.6	13.3	56.0	2.4	19.1
1971	7 137 000	842 213	202 970	182 791	120 825	1.7	14.3	59.5	2.6	21.7
1972	8 215 800	963 191	242 360	212 963	152 055	1.8	15.8	62.7	2.7	22.1
1973	10 162 400	1 285 774	319 700	291 089	220 063	2.2	17.1	68.8	2.9	22.6
1974	13 178 000	1 811 927	410 480	389 315	305 223	2.3	16.8	74.3	2.9	21.5
1975	16 507 200 ^{d/}	2 122 160	478 200	441 637	327 253	2.0	15.4	68.4	2.7	20.8
1976	20 100 400 ^{d/}	2 549 200 ^{d/}	645 400 ^{d/}	584 355 ^{d/}	...	...	...	...	2.9	22.9
1977	...	...	...	725 000 ^{e/}	...	...	...	...	...	...

Fuente: Elaborado con base en datos de la Contraloría General de la República, Memoria Anual para 1975, del Presupuesto de Ingresos para 1977 y de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica.

^{a/} Producto interno bruto a precio de comprador.

^{b/} Comprende al impuesto sobre la renta; a las utilidades de la compañía bananera; al 1% sobre las utilidades de empresas promocionadas con la ley industrial y otros sobre las utilidades.

^{c/} Estimado con base en los datos del cuadro 3, utilizando la participación porcentual del impuesto devengado por las sociedades y los datos efectivos de recaudación del impuesto a la renta (columna 4 de este mismo cuadro).

^{d/} Preliminar.

^{e/} Presupuestado.

Por otra parte, la importancia del impuesto a la renta se aprecia también al comparar la situación de Costa Rica respecto al resto de los países de América Latina. (Véase el cuadro 2.) En el mismo se observa que respecto al total de los ingresos tributarios, el impuesto a la renta en el país ocupa el primer lugar entre los países de Centroamérica, y el noveno entre todos los países de América Latina.

No obstante la importancia de este tributo, se considera que su impacto sobre la distribución del ingreso personal no es significativa debido a que gran parte de la recaudación corresponde al impuesto a las sociedades con las características que se enunciarán a continuación, y a que sólo un porcentaje reducido proviene del impuesto a la renta personal.

El hecho de que las empresas tributen con base en una escala de tasas progresivas no constituye un elemento verdaderamente progresivo por los siguientes motivos:

En primer lugar existe la posibilidad de que las empresas fragmenten su utilidad mediante la creación de empresas vinculadas, lo cual no puede ocurrir con las personas físicas, y por lo tanto tributen con tasas más reducidas.

En segundo lugar, al no estar integrados los dividendos y participaciones sociales en el conjunto de las rentas de las personas físicas, el tributo pierde globabilidad, con la consecuencia de que el contribuyente individual tributa con tasas progresivas más bajas. Esta falta de integración, por otra parte, tiene el inconveniente adicional de que los socios de una empresa quedan sujetos a la tasa que corresponde al monto de utilidades obtenidas por la empresa y no a la tasa que estaría en función del monto de ingresos propios de cada socio.

En tercer lugar, al convertirse en un tributo con características de cédular, obviamente no se toma en consideración la situación personal del contribuyente, lo cual produce un tratamiento inequitativo desde el punto de vista del principio de equidad horizontal al tributar dos personas que tienen ingresos iguales, tributos distintos.

Cuadro 2

**COSTA RICA: IMPORTANCIA DEL IMPUESTO A LA RENTA EN LOS
 PAISES DE AMERICA LATINA, 1972**

(Porcentajes)

	<u>Impuesto a la renta^{a/}</u>
<u>América Latina</u>	<u>32.9</u>
Argentina	14.1
Barbados	41.5
Bolivia	14.4
Brasil	27.2
Colombia	46.0
Costa Rica	22.1
Chile	21.7
Ecuador	20.9
El Salvador	14.5
Guatemala	13.0
Haití	6.6
Honduras	21.9
Jamaica	42.5
México	48.1
Nicaragua	10.6
Panamá	31.5
Paraguay	10.1
Perú	31.4
República Dominicana	20.6
Trinidad y Tabago	44.1
Uruguay	7.7
Venezuela	57.9

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, "Progreso Económico y Social en América Latina", Informe Anual, 1973, Washington, D.C.

a/ Porcentajes respecto al total de ingresos tributarios del Gobierno Central.

En cuarto lugar, el tributo se convierte en discriminatorio según el número de socios y la participación que cada uno de ellos tiene en la empresa respecto a una situación en la que las utilidades tributen según la distribución que se efectúe entre los mismos. Así, por ejemplo, si los beneficios que obtiene una persona fuesen de 5 000 colones pero la sociedad como un todo hubiese obtenido una utilidad de 1 millón de colones, la tasa a aplicar sería la que correspondería a 1 millón de colones. Pero si los beneficios se gravasen en cabeza de los socios según lo que han recibido, y de acuerdo con la tasa del impuesto personal que corresponde a cada uno de ellos, este problema no se presentaría.

En quinto lugar, en la medida en que las empresas trasladen el impuesto a sus costos, lo cual parece ser la situación dominante tal como se analiza, el tributo deja de tener efecto sobre la distribución del ingreso al convertirse en un impuesto indirecto.

Las reflexiones previas adquieren enorme importancia al analizar la estructura del impuesto a la renta. (Véase el cuadro 3.) En efecto, el promedio aritmético de los años 1963-1975 señala que el 73% del impuesto total proviene de las sociedades, correspondiendo solamente el 27% restante al conjunto de las personas físicas y empresas unipersonales.^{2/}

Surge también del mismo cuadro que entre los años 1970-1974 ha cobrado una importancia creciente el impuesto a las sociedades, correspondiendo al promedio de ese quinquenio el 74% del total del impuesto a la renta respecto al 70% en el quinquenio 1963-1967. Por otra parte, en el año 1974 este guarismo alcanzó a representar el 78%, lo cual parecería confirmar la presunción de que especialmente en los últimos años el impuesto a la renta personal ha perdido importancia en la recaudación de este impuesto, hecho que tiene importantes connotaciones desde el punto de vista del impacto redistributivista del tributo.

^{2/} Corresponde aclarar que debido a que los datos de recaudación del impuesto a la renta no están abiertos según provengan de las personas físicas, empresas unipersonales y sociedades, los porcentajes a que se hace referencia corresponden al impuesto causado o devengado y no a la recaudación efectiva. La estructura porcentual del impuesto causado se ha utilizado como indicador para obtener la recaudación teórica correspondiente a las empresas que se indica en los cuadros 1 y 4.

Cuadro 3

COSTA RICA: TOTAL DE CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
POR AÑOS SEGUN CATEGORIAS, 1963 A 1975

(En miles de colones)

	Total	Empleados y pensionados	Empresas individuales	Sociedades
<u>1963</u>				
Absoluto	47 864.0	8 477.0	7 259.0	32 128.0
Relativo	100.0	17.7	15.2	67.1
<u>1964</u>				
Absoluto	59 768.1	9 602.1	7 997.6	42 168.4
Relativo	100.0	16.1	13.4	70.5
<u>1965</u>				
Absoluto	66 832.1	11 158.5	7 587.6	48 086.0
Relativo	100.0	16.7	11.3	72.0
<u>1966</u>				
Absoluto	78 657.9	13 731.4	9 538.2	55 388.3
Relativo	100.0	17.5	12.1	70.4
<u>1967</u>				
Absoluto	80 894.5	16 837.1	9 141.4	54 916.0
Relativo	100.0	20.8	11.3	67.9
<u>1968</u>				
Absoluto	98 140.0	21 110.0	10 882.0	66 148.0
Relativo	100.0	21.5	11.1	67.4
<u>1969</u>				
Absoluto	117 799.5	24 960.2	11 651.5	81 187.8
Relativo	100.0	21.2	9.9	68.9
<u>1970</u>				
Absoluto	146 131.4	30 705.0	13 712.3	101 714.1
Relativo	100.0	21.0	9.4	69.6

/(Continúa)

Cuadro 3 (Conclusión)

	Total	Empleados y pensionados	Empresas individuales	Sociedades
<u>1971</u>				
Absoluto	152 486.0	37 923.1	13 687.7	100 875.2
Relativo	100.0	24.9	9.0	66.1
<u>1972</u>				
Absoluto	197 618.2	41 465.6	15 005.3	141 147.3
Relativo	100.0	21.0	7.6	71.4
<u>1973</u>				
Absoluto	283 231.6	52 574.0	16 407.6	214 250.0
Relativo	100.0	18.6	5.8	75.6
<u>1974</u>				
Absoluto	367 777.9	60 830.5	18 823.8	288 123.6
Relativo	100.0	16.5	5.1	78.4
<u>1975</u>				
Absoluto	415 199.8	89 039.5	18 039.5	307 535.4
Relativo	100.0	21.4	4.5	74.1

Fuente: Estadística demográfica fiscal del impuesto sobre la renta.

Nota: Se entiende por impuesto causado la suma que debe pagar el contribuyente sobre la renta líquida obtenida según los datos de la declaración y no lo que efectivamente pagó.

Cuadro 4

COSTA RICA: EVOLUCION DE LA RECAUDACION EN TERMINOS REALES Y DEL COEFICIENTE DE ELASTICIDAD ANUAL a/

	PIB a precios constantes	Ingresos tributarios del Gobierno Central	Impuesto a la renta	Impuesto a la renta de sociedades	Coefficiente de elasti- cidad del impuesto a la renta de sociedades respecto al PIB b/
<u>Millones de colones de 1966</u>					
1966	4 288.0	471.2	82.4	58.0	-
1967	4 531.0	482.3	93.3	63.3	1.62
1968	4 915.0	543.0	104.3	70.3	1.30
1969	5 184.0	602.6	121.7	83.8	3.49
1970	5 573.0	719.3	137.3	95.6	1.88
1971	5 951.0	702.4	152.4	100.8	0.79
1972	6 438.0	754.8	166.9	119.2	2.22
1973	6 934.0	877.1	198.6	150.1	3.36
1974	7 307.0	1 004.9	215.9	169.3	2.37
1975 ^{c/}	7 555.0	971.2	202.1	149.8	-3.38
<u>Indices (1966 = 100)</u>					
1966	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	
1967	105.7	102.3	113.2	109.0	
1968	114.6	115.2	126.6	121.0	
1969	120.9	127.9	147.7	144.5	
1970	130.0	152.6	166.6	164.8	
1971	138.8	149.1	184.9	173.8	
1972	150.1	160.2	202.5	205.5	
1973	161.7	186.1	241.0	258.8	
1974	170.4	213.3	262.0	291.8	
1975	176.2	206.1	245.3	258.3	

/ (Continúa)

Cuadro 4 (Conclusión)

	PIB a precios constantes	Ingresos tributarios del Gobierno Central	Impuesto a la renta	Impuesto a la renta de sociedades	Coefficiente de elasti- cidad del impuesto a la renta de sociedades respecto al PIB ^{b/}
	<u>Incrementos porcentuales respecto al año anterior</u>				
1966	-	-	-	-	-
1967	5.6	2.3	13.2	9.1	
1968	8.5	12.6	11.8	11.1	
1969	5.5	11.0	16.7	19.2	
1970	7.5	19.4	12.8	14.1	
1971	6.8	-3.4	11.0	5.4	
1972	8.2	7.4	9.5	18.2	
1973	7.7	16.2	19.0	26.0	
1974	5.4	14.6	8.7	12.8	
1975	3.4	-3.4	-6.4	-11.5	

Fuente: Con base en datos del cuadro 1 y del índice de precios del Banco Central de Costa Rica.

- a/ Datos deflacionados con el índice de precios implícitos en el PIB a precios de comprador.
- b/ No se han depurado los datos de recaudación del impacto de las modificaciones discrecionales adoptadas en el período.
- c/ Datos preliminares.

De ahí que si se quiere contar con un instrumento apto para lograr ese objetivo, debe reforzarse la importancia que tiene el impuesto a la renta de las personas físicas en contra de la tendencia que parece existir actualmente.

En síntesis, se señala entonces que de acuerdo al cuadro 1, la recaudación estimada del impuesto a las sociedades representó en 1974 el 74% del total de los impuestos sobre los ingresos, el 17% de la recaudación tributaria total del Gobierno Central, y el 2.3% del producto interno bruto del país.

Estos datos son altamente significativos desde el punto de vista del financiamiento del gobierno, y al mismo tiempo imponen en cierta forma una limitación a cualquier medida de reforma que pueda proponerse, ya que es necesario resguardar la capacidad para captar recursos tributarios que aparentemente tiene la actual estructura del impuesto a la renta de las sociedades en Costa Rica.

Por otra parte (véase de nuevo el cuadro 4), la recaudación del impuesto a las sociedades en términos constantes ha evolucionado en una forma más rápida que el impuesto a la renta en su conjunto, y ha demostrado también ser sustancialmente mayor a la evolución que ha tenido el total de los ingresos tributarios.

Así, mientras que en 1974 el índice del impuesto a las sociedades se incrementó a 292.0 (respecto a 1966 = 100.0), el del total del impuesto a la renta ascendió a 262.0, correspondiendo a los ingresos tributarios totales sólo 213.0.

Por otra parte, se señala que la importancia de este tributo no sólo está dada por la magnitud total de los recursos tributarios que el mismo produce sino por la capacidad que ha demostrado para captar los incrementos resultantes del producto nacional. En ese sentido puede señalarse que la "capacidad de reacción"^{3/} o elasticidad ex-post de este impuesto ha sido a

^{3/} Se entiende por "capacidad de reacción" el incremento porcentual del impuesto respecto al incremento porcentual en el PIB. Este concepto difiere del de "elasticidad automática" en la medida en que no se ha depurado de los datos de recaudación el impacto de las medidas discrecionales (cambios en la base imponible o en las tasas) introducidas a lo largo del período analizado. Estas modificaciones han sido especialmente importantes en el caso de Costa Rica por las reformas introducidas al tributo en 1972, y que han tenido un impacto notable en la recaudación, que se incrementó entre 1972 y 1973 en un 26% en términos reales.

lo largo del período analizado, superior a la unidad en la mayoría de los años (véase el cuadro 4, columna 4), con la excepción de los años 1971 y 1975.

Sin embargo, de acuerdo a los datos del cuadro 4, en términos de colones de 1966, la recaudación total del impuesto a la renta, especialmente sociedades, así como también la correspondiente al conjunto de los ingresos tributarios cae en términos absolutos en 1975.^{4/}

Esta caída es especialmente importante en el impuesto a la renta de empresas, en el cual la pérdida de recursos reales respecto al año anterior fue del 11.5%. Ello estaría indicando que dada la existencia de altas tasas de inflación como las ocurridas en 1974, el impuesto a la renta estaría operando con un desfase en su recaudación dado por la diferencia en el tiempo entre el momento en que se produce el hecho imponible y el momento en que se ingresa el tributo.

Esto hace pensar que considerando otros factores constantes, tales como el nivel de evasión y el grado de eficiencia administrativa, es necesario introducir modificaciones en el sistema de anticipos o pagos a cuenta, a fin de que la base sobre la cual éstos se fijan esté lo más cercana posible al momento de la percepción del tributo, tal como se sugiere en el capítulo XII.

Esto parece ser cierto, ya que el 60% del tributo se ingresa sobre la base de los impuestos abonados en el promedio de los cinco años precedentes, lo cual conduce a una pérdida real en su recaudación dada por el hecho de que se origina un diferimiento entre el momento en que se produce el hecho imponible y el momento en que el impuesto se hace exigible. En otras palabras, podría decirse que el Fisco pasa a financiar con este sistema de anticipos al contribuyente mediante un sistema encubierto de transferencias cuyo monto estaría determinado por la diferencia entre el pago en términos nominales que éste hace y el pago en términos reales que le correspondería haber efectuado de haber ingresado el tributo en el momento en que se produjo el hecho imponible.

^{4/} La situación indicada para 1975 parece haberse revertido en 1976, ya que en este último año los ingresos tributarios se incrementaron en un 20% y los correspondientes al impuesto en un 32% respecto a un aumento en el índice de precios del 4.4%. Esto parecería estar indicando que ante una reducción en la tasa de inflación se ha producido un aumento en términos reales de la recaudación del gobierno, con lo cual la situación se ha normalizado, no obstante lo cual se considera conveniente la adopción de una serie de medidas que eviten en el futuro que el fenómeno de deterioro del ingreso fiscal real pueda volver a repetirse.

IV. ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LAS SOCIEDADES POR NIVELES

A efecto de analizar la participación que tiene cada uno de los contribuyentes del impuesto a los beneficios de las sociedades, es necesario examinar la estructura del mismo por escala de ingreso gravable. A tales efectos se ha clasificado a los contribuyentes que tuvieron ingreso gravable en 1974, según el tamaño del mismo en tres niveles, que para el caso permite pensar en términos de pequeños, medianos y grandes contribuyentes.

Así, surge del cuadro 5 que en 1974 de 6 551 empresas con renta líquida el 86% puede ser considerado como pequeño, el 11.0% como intermedio y sólo el 2.6% podría ser clasificado como grande.

Por otra parte, según el grado de concentración que existe en el impuesto devengado por las sociedades, puede observarse que el 66% proviene del grupo de los grandes contribuyentes, el 25% de los contribuyentes medianos y sólo el 8% de los pequeños.

Es decir, que si se relaciona el grado de concentración en la recaudación con la cantidad de contribuyentes en cada tramo tenemos que en 1974, 172 contribuyentes grandes (2.6% del total) aportaron 191 millones de colones (66.4% del total), lo que equivale a constatar que estos 172 contribuyentes han sido responsables en ese año del 52% del total de la recaudación del impuesto a la renta y aproximadamente del 9% del total de los ingresos tributarios del Gobierno Central.^{1/}

Dada la estructura creciente de la tasa del tributo, la tasa efectiva de imposición para los distintos estratos resultó ser del 10% para los contribuyentes pequeños, del 26% para los medianos y del 36% para el nivel de contribuyente grande. (Véase la columna 5 del cuadro 5.)

^{1/} El número total de contribuyentes del impuesto a la renta (personas físicas, empresas unipersonales y sociedades) que declararon en 1974 con impuesto a pagar ha sido de 33 521. De este total, 172 empresas han producido el 52% de la recaudación del tributo a la renta y los otros 33 349 contribuyentes (o sea 0.5% del número total) han aportado el 48% restante de la recaudación.

Cuadro 5

COSTA RICA: EMPRESAS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO A LA RENTA, CLASIFICADAS
 POR NIVEL DE INGRESO GRAVABLE, 1974

	Número de con- tribuyentes	Ingreso bruto	Ingreso gra- vable	Impuesto de- vengado	Tasa efectiva (4) x 100 (3)	Ingreso gravable respecto al in- greso bruto (3) x 100 (2)	Ingreso grava- ble por con- tribuyente	Impuesto deven- gado por con- tribuyente
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
		<u>Millones de colones</u>				<u>Porcentajes</u>		
<u>Total</u>	6 551	15 470	1 047	288	27.51	6.77	159 822	43 962
I a 180 000	5 660	5 273	244	24	9.84	4.63	43 109	4 240
180 000 a 1 000 000	719	4 359	279	73	26.16	6.40	388 038	101 529
1 000 000 y más	172	5 838	524	191	36.45	8.98	3 046 512	1 110 046
		<u>Porcentajes respecto al total</u>						
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>				
I a 180 000	86.4	34.1	23.3	28.3				
180 000 a 1 000 000	11.0	28.2	26.6	25.3				
1 000 000 y más	2.6	37.7	50.1	66.4				

Fuente: Con base en datos suministrados por la Oficina de Planificación Fiscal de la Dirección General de Tributación Directa.

Por otra parte es factible comparar entre los distintos estratos de contribuyentes la relación existente entre el ingreso gravable y el ingreso bruto declarado, que corresponde prácticamente al valor bruto de las ventas. En principio, podría esperarse que esta relación mantuviera una cierta proporcionalidad ya que no existe en la ley ningún tratamiento especial según el nivel de los contribuyentes, por lo cual todos tienen derecho a computar iguales elementos del costo, así como las mismas deducciones.

Sin embargo, se encuentra que mientras que la relación promedio es del 6,8% para el total de las sociedades ésta disminuye a sólo el 4,6% para los contribuyentes más pequeños, y se eleva hasta el 9% para los contribuyentes mayores. Esto hace pensar que puede existir una sobredeclaración de los costos para un determinado volumen de ventas, o bien que se hubieran declarado todos los costos efectivamente ocurridos, pero subdeclarado los ingresos brutos. En ambos casos los datos resultantes hacen presumir la existencia de un cierto grado de evasión que se manifiesta especialmente en los contribuyentes pequeños y medianos.

Debe señalarse que estas observaciones se efectúan sobre la base de que los rendimientos a escala no sean de la magnitud que justifique la desproporción entre las cifras indicadas, lo cual parecería ser un supuesto relativamente aceptable.

Es también interesante señalar que una presunción adicional respecto a la subdeclaración que parece existir en el grupo de contribuyentes pequeños surge al calcular el monto de ingreso gravable declarado por contribuyente. En este caso, de estar normalmente distribuidos los 5 600 contribuyentes localizados entre 1 y 180 000 colones de ingresos gravables se obtendría un promedio de 90 000 colones por contribuyente. Sin embargo los datos resultantes indicados en la columna 7 del cuadro 5, señalan que el promedio declarado ha sido de sólo 43 000 colones, lo cual marca un sesgo sumamente fuerte hacia el extremo inferior de la escala.

Así, habría una capacidad potencial gravable que no se traduce en un nivel efectivo de recaudación debido en parte a las dificultades y costos administrativos para controlar y fiscalizar a una masa importante de

/contribuyentes

contribuyentes, pero hacia los cuales podría dedicarse en el futuro una mayor atención a fin de incrementar el porcentaje de su recaudación, no sólo como un medio de obtener mayores recursos fiscales sino también a fin de mejorar la equidad del tributo.^{2/}

El cuadro 6 preparado con propósitos puramente ilustrativos indica el incremento de la recaudación potencial que podría esperarse en caso de que la proporción entre ingreso gravable a ingreso bruto sea igual a la que declaran actualmente las empresas mayores.

Del mismo surge que la mayor recaudación potencial teórica que podría esperarse del impuesto a la renta a las sociedades, sería del orden del 18% adicional a la efectivamente declarada, es decir de aproximadamente 50 millones de colones.^{3/} Asimismo puede observarse que de acuerdo con estas estimaciones los contribuyentes menores deberían tributar un 95% más de los efectivamente declarados (es decir que se encontrarían declarando el 51% del impuesto teórico que podría corresponderles). Este porcentaje se disminuye al 40% para los que se encuentran en el tramo intermedio, y al 18% para el total de la recaudación del impuesto.

Desde el punto de vista de la estructura jurídica adoptada por las sociedades, la información existente indica que en el año de 1974, el 57% del total de contribuyentes estaba constituido bajo la forma de sociedades anónimas y sólo el 32% como sociedades de responsabilidad limitada. Por otra parte es interesante observar que el 84% del total de las sociedades anónimas, es decir 3 234, han tenido un ingreso gravable inferior a los 180 000 colones y que sólo el 3.3% de las sociedades anónimas se encuentran en el tramo de ingreso gravable más elevado. (Véase el cuadro 7.)

Sin lugar a dudas que el crecimiento de esta forma societaria y especialmente su concentración en los niveles de ingreso menores, responde a una serie de ventajas de tipo tributario que las sociedades anónimas tienen en relación con otras formas societarias.

^{2/} Acerca de los problemas que plantea la reducción de la evasión, véase el documento Evasión fiscal y formas de combatirla en Costa Rica (SDE/77/C/2).

^{3/} A los efectos de este cálculo no se ha considerado el incremento de la recaudación que se produciría como consecuencia de que debido al aumento en la base imponible ocurriera un deslizamiento en el número de los contribuyentes que tributan con tasas efectivas más elevadas, por lo cual esta estimación estaría subestimada.

Cuadro 6.

COSTA RICA: CALCULO DEL IMPUESTO POTENCIAL TEORICO, CORRESPONDIENTE AL IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES, POR NIVEL DE INGRESO GRAVABLE, 1974

	Ingreso bruto a/	Relación de Ingreso gravable a Ingreso bruto b/	Ingreso gravable estimado a/	Tasa efectiva declarada b/	Impuesto potencial teórico a/	Impuesto declarado a/	Diferencia porcentual b/
Total	15 470	8.98	1 389.1	27.51	340	288.1	18.0
1 a 180 000	5 273	8.98	473.5	9.84	47	24.0	95.8
180 000 a 1 000 000	4 359	8.98	391.4	26.16	102	73.0	39.7
1 000 000 y más	5 838	8.98	524.2	36.45	191	191.1	0.0

Fuente: Elaborado con base en datos del cuadro 5.

a/ Millones de colones.

b/ Porcentajes.

Cuadro 7

COSTA RICA: DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS CONTRIBUYENTES EN EL IMPUESTO A LA RENTA, POR TIPO DE SOCIEDAD Y NIVEL DE INGRESO GRAVABLE, 1974

Impuesto a la renta e ingreso gravable	Total	Sociedades anónimas	Sociedades de responsabilidad limitada	Resto
	<u>Unidades</u>			
<u>Total</u>	<u>6 551</u>	<u>3 841</u>	<u>2 114</u>	<u>596</u>
1 a 180 000	5 660	3 234	1 846	580
180 000 a 1 000 000	719	479	230	10
1 000 000 y más	172	128	38	6

Porcentajes por nivel de ingreso gravable

<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>58.6</u>	<u>32.3</u>	<u>9.1</u>
1 a 180 000	100.0	57.1	32.6	10.3
180 000 a 1 000 000	100.0	66.6	32.0	1.4
1 000 000 y más	100.0	74.4	22.1	3.5

Porcentajes por tipos de sociedad

<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
1 a 180 000	86.4	84.2	87.3	97.3
180 000 a 1 000 000	11.0	12.5	10.9	1.7
1 000 000 y más	2.6	3.3	1.8	1.0

Fuente: Con base en datos suministrados por la Oficina de Planificación Fiscal de la Dirección General de Tributación Directa.

/La explicación

La explicación que se encuentra a este fenómeno consiste fundamentalmente en que debido a la existencia de acciones al portador, los accionistas permanecen en forma anónima a los efectos del pago del impuesto a la renta y especialmente del impuesto a la transmisión gratuita de bienes (sucesiones y donaciones), lo cual resultó de hecho en una evasión abierta a este último tributo.^{4/}

Es decir, que de hecho encontramos que existen más de 3 000 sociedades anónimas que en realidad, en su gran mayoría, constituyen sociedades cerradas de familia, pero que se han constituido o convertido a esta forma jurídica como consecuencia de un tratamiento más favorable desde el punto de vista impositivo, motivado fundamentalmente por la facilidad para ocultar el proceso de transferencia de capitales a consecuencia de la existencia de acciones al portador.

En síntesis, de la información analizada precedentemente surgen las siguientes conclusiones preliminares respecto a la estructura del tributo según el tamaño de los contribuyentes.

a) Existe una fuerte concentración de la recaudación en un grupo sumamente pequeño de contribuyentes ya que en 1974 el 66% del impuesto causado correspondió al 2.6% de los contribuyentes. (Véase el cuadro 8.)

b) Las tasas progresivas aplicadas a las sociedades constituyen un estímulo más hacia el mantenimiento de empresas de pequeña magnitud y --lo que es particularmente importante-- hacia la subdivisión artificial de las mismas mediante el procedimiento de fragmentar las grandes empresas, lo cual parece surgir tanto de la clasificación de las sociedades según la magnitud del ingreso gravable, como por el monto de recaudación por contribuyente. Dada la importancia que tiene este aspecto en la legislación del impuesto a la renta de Costa Rica, el mismo será materia de análisis en particular en otras secciones de este informe.

^{4/} El impuesto a las sucesiones ha sido derogado en 1977 por lo cual se espera que se revierta en parte esta tendencia hacia la proliferación de sociedades anónimas.

Cuadro 8

COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL IMPUESTO DEVENGADO POR LAS SOCIEDADES CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO A LA RENTA, POR TIPO DE SOCIEDAD Y NIVEL DE INGRESO GRAVABLE, 1974

Impuesto a la renta e ingreso gravable	Total	Sociedades anónimas	Sociedades de responsabilidad limitada	Resto
<u>Millones de colones</u>				
<u>Total</u>	<u>288.1</u>	<u>213.9</u>	<u>64.5</u>	<u>9.7</u>
1 a 180 000	24.3	14.8	8.3	1.2
180 000 a 1 000 000	72.9	48.6	23.1	1.2
1 000 000 y más	190.9	150.5	33.1	7.3
<u>Porcentajes, por nivel de ingreso gravable</u>				
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>74.2</u>	<u>22.4</u>	<u>3.4</u>
1 a 180 000	100.0	60.9	34.2	4.9
180 000 a 1 000 000	100.0	66.7	31.7	0.6
1 000 000 y más	100.0	78.8	17.3	3.9
<u>Porcentajes, por tipo de sociedad</u>				
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
1 a 180 000	8.4	6.9	12.9	12.4
180 000 a 1 000 000	25.3	22.7	35.8	12.4
1 000 000 y más	66.3	70.4	51.3	75.2

Fuente: Con base en datos suministrados por la Oficina de Planificación Fiscal de la Dirección General de Tributación Directa.

c) La relación ingreso gravado a ingreso bruto, es muy inferior para el contribuyente pequeño respecto al grande, lo cual hace presumir la posibilidad de una subdeclaración en las ventas de los primeros, ya que esta forma de evasión encubierta es bastante frecuente a nivel de contribuyente pequeño y mediano.

Como consecuencia de lo anterior se presume la existencia de una capacidad tributaria potencial para esos niveles que eventualmente podría ser aprovechada.

d) Asimismo se nota que dentro del grupo de las pequeñas sociedades de contribuyentes, la mayor parte está constituida como sociedad anónima, contrario sensu de lo que se esperaría, dado que en este grupo de empresas las decisiones empresariales se adoptan en forma cerrada y dentro del grupo familiar por lo cual una estructura jurídica sobre la base de una sociedad de responsabilidad limitada o sociedad colectiva parecería más ajustada a la realidad, que una sociedad anónima de la cual, en general, se espera que cuente con un capital significativo y que los socios no se limiten a los miembros de una familia o en otra forma.

V. ESTRUCTURA DEL TRIBUTO POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

A fin de analizar la distribución de la estructura del tributo por sectores de actividad económica, se ha preparado el cuadro 9 que ilustra sobre los siguientes aspectos.^{1/}

En primer lugar, surge del mismo que no existe una estrecha relación entre la estructura del ingreso gravable por sectores de actividad, respecto a la importancia que cada uno de los sectores tiene dentro del producto bruto nacional. Así por ejemplo, mientras que el sector agropecuario contribuyó en 1974 con cerca del 24% del valor agregado nacional, la participación del ingreso gravable correspondiente a las sociedades que operan en este sector alcanza a sólo el 8.4%. Podría objetarse a esta observación que una gran parte de las explotaciones agropecuarias están organizadas bajo la forma de empresas individuales, que tributan como si fuesen personas físicas, por lo que se consideró necesario adicionar a los datos de las sociedades los correspondientes a las empresas individuales incrementándose la participación total al 9.6%, no obstante el cual sigue siendo sustancialmente inferior a su contribución en el producto interno bruto indicado. (Véase el cuadro 10.)

Una observación similar se aplica al sector construcciones que tiene una participación en el valor agregado del 6.6% y una participación en el ingreso gravable para el total de empresas de sólo el 1.3%.

Por el contrario, se encuentra que tanto el sector Industria Manufacturera, como el sector Comercio tienen una participación mayor en la formación de la base imponible del tributo a la renta que la que le corresponde a estos sectores en el valor agregado. Así, mientras que la importancia del sector Industria en el PIB es del orden del 21%, su contribución en la formación de la base imponible ha sido del 35%. Para el sector Comercio estos guarismos han resultado ser del 20% y del 37% respectivamente.

^{1/} A los efectos de este análisis se ha equiparado el concepto de valor agregado sectorial con el de producto interno bruto a precio de comprador, los cuales se usan en el texto en forma indistinta. Asimismo a fin de determinar la participación que cada sector económico tiene en el total se ha excluido el valor del PIB correspondiente al Gobierno Central, por lo cual la estructura porcentual de los sectores no coincide con la publicada en las cuentas nacionales.

Cuadro 9

**COSTA RICA: DISTRIBUCION DE LAS SOCIEDADES CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO A LA RENTA
POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1974**

	Valor agregado ^{a/}		Ingreso bruto		Ingreso gravable		Impuesto devengado		Tasa efectiva (%)	Valor agregado (%)	
	Millones de colones (1)	% sobre el total (2)	Millones de colones (3)	% sobre el total (4)	Millones de colones (5)	% sobre el total (6)	Millones de colones (7)	% sobre el total (8)		Ingreso gravable (10)	Impuesto devengado (11)
Total	9 791.6	100.0	15 470.0	100.0	1 046.8	100.0	288.1	100.0	27.5	10.7	2.9
Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura	2 315.1	23.7	892.2	5.8	98.2	8.4	19.0	6.6	21.5	3.8	0.8
Industria manufacturera y extractiva	2 050.2	20.9	5 251.6	33.9	371.7	35.5	119.1	41.3	32.0	18.1	5.8
Construcción	649.0	6.6	310.5	2.0	13.3	1.3	2.5	0.9	18.3	2.0	0.4
Electricidad, gas y agua	206.4	2.1	5.9	0.0	0.8	0.1	0.1	0.0	12.5	0.4	0.05
Comercio	1 997.0	20.5	7 838.8	50.7	383.4	36.6	108.2	37.6	28.2	19.2	5.4
Transporte, almacenaje y comunicaciones	582.2	5.9	342.8	2.2	42.4	4.0	12.0	4.2	28.3	7.3	2.1
Servicios personales, financieros y otros no especificados	1 991.7	20.3	834.1	5.4	147.0	14.0	27.2	9.4	18.5	7.4	1.4

Fuente: Elaborado con base en datos de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica y de la Oficina de Planificación Fiscal de la Dirección General de Tributación Interna.

a/ Corresponde al valor del PIB a costo de factores (11 368,0 millones) excluido el valor del sector Gobierno Central (1 576,4 millones).

Esto significa en cierta forma que la distribución de la carga tributaria intersectorial no es uniforme, como también ello puede dar la pauta de que el cumplimiento de las disposiciones vigentes no es homogéneo, lo que hace presumir una capacidad tributaria potencial que no ha sido suficientemente explotada en algunas de las actividades económicas.

Podría acotarse que una de las causas de esta desigual participación de los sectores económicos reside en el hecho de que los mismos no están sujetos a un tratamiento similar desde el punto de vista tributario, lo cual explicaría que la participación en el ingreso gravable y en el PIB es distinta. Al respecto corresponde realizar los siguientes comentarios:

Por una parte, los incentivos tributarios contenidos en la ley del impuesto a la renta tienden a favorecer al sector industrial, así como también al sector Construcciones,^{2/} lo cual no justifica la menor participación del sector agropecuario. Respecto al primero de los sectores indicados precedentemente se señala que, el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales otorga una serie de incentivos exclusivamente al sector industrial, lo cual debería reducir la participación relativa del sector, al contrario de lo que las cifras parecen indicar.

Por otra parte, existe una discriminación en contra del sector Comercio tal como se verá cuando se analice la estructura del tributo, lo cual explicaría en parte su mayor participación en el ingreso gravable.

Dentro de este enfoque es también interesante señalar el nivel de la carga tributaria global^{3/} y su distribución por sectores económicos, indicada en el cuadro 9, ya que el nivel varía considerablemente desde el más elevado del 5.8% para el sector industrial hasta el 0.4% para Construcciones (se excluye la carga tributaria del sector Electricidad, gas y agua por ser estas empresas públicas en su mayor parte). Se observa asimismo que la carga tributaria del sector agropecuario es de sólo 0.8%, es decir cerca de 7 veces inferior a la correspondiente al sector Comercio.

2/ Artículo 8, incisos 10 y 11 de la ley de impuesto a la renta.

3/ Relación porcentual entre el impuesto devengado y el valor agregado (PIB p.c.).

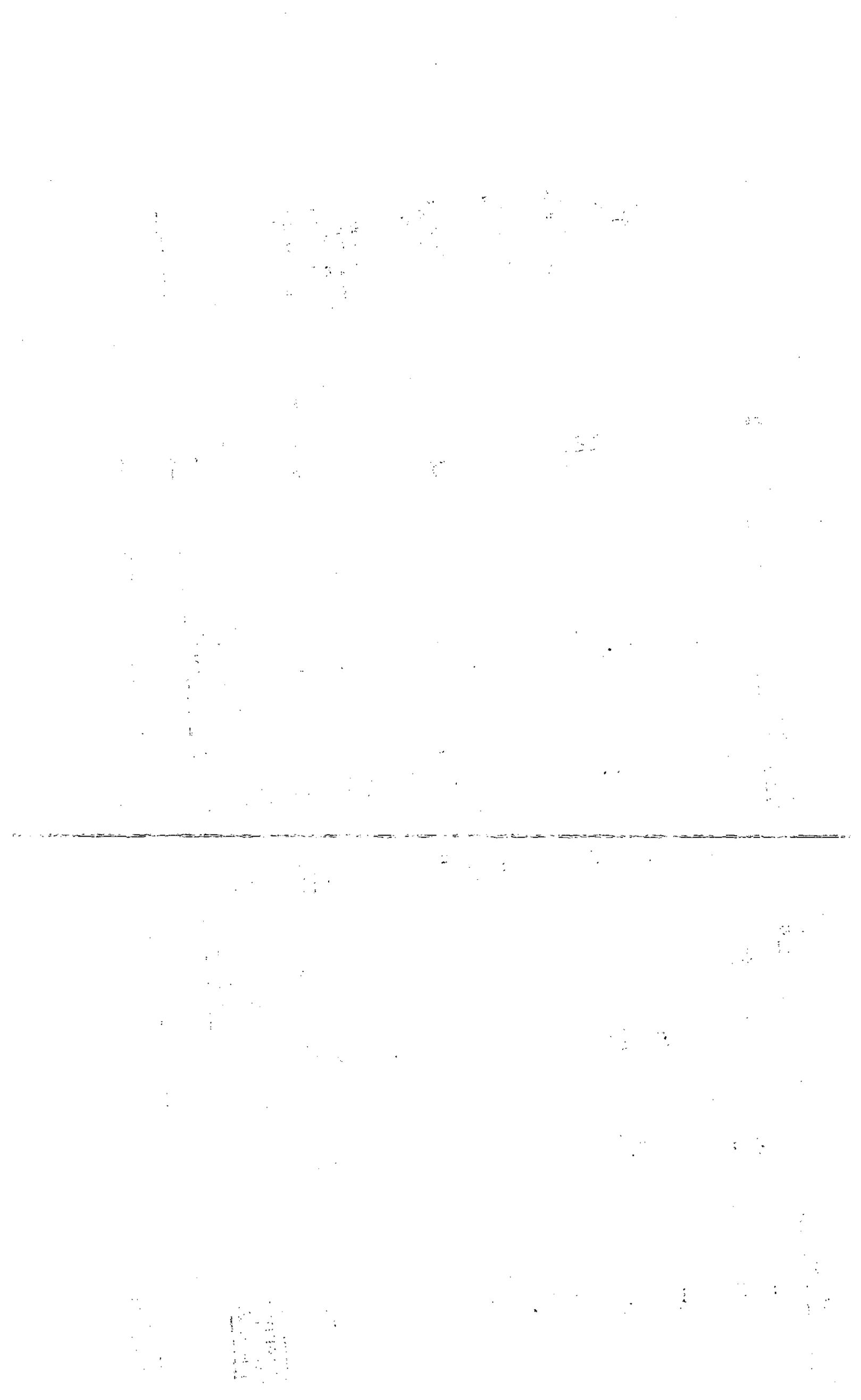
Cuadro 13

COSTA RICA: COMPARACION DE LA DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS INDIVIDUALES Y SOCIEDADES, POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1967, 1972 Y 1974

	Unidad	Total	Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura	Industria manufacturera y extractiva	Construcciones	Electricidad, gas y agua	Comercio	Transporte, comunicaciones y almacenaje	Servicios personales, financieros y otros no especificados
<u>1967</u>									
Valor agregado	Millones de colones	3 678.5	1 047.5	598.6	203.0	71.0	707.4	198.8	852.2
Ingreso gravable	Millones de colones	375.1	43.3	98.8	6.4	0.7	129.4	14.2	82.2
Impuesto devengado	Millones de colones	64.1	4.9	21.6	1.4	0.1	24.0	2.8	9.1
Ingreso gravable, valor agregado	Porcentaje	10.2	4.1	16.5	3.4	1.0	18.3	7.1	9.6
Impuesto, valor agregado	Porcentaje	1.7	0.5	3.6	0.7	0.1	3.4	1.4	1.1
<u>1972</u>									
Valor agregado	Millones de colones	6 188.6	1 572.0	1 120.2	419.6	153.7	1 215.0	363.8	1 344.3
Ingreso gravable	Millones de colones	674.8	64.9	189.8	8.2	0.8	240.1	26.1	145.0
Impuesto devengado	Millones de colones	156.1	10.2	56.5	1.7	0.1	57.9	6.6	23.0
Ingreso gravable, valor agregado	Porcentaje	10.9	4.1	16.9	1.9	0.5	19.8	7.2	10.8
Impuesto, valor agregado	Porcentaje	2.5	0.6	5.0	0.4	0.1	4.8	1.8	1.7
<u>1974</u>									
Valor agregado	Millones de colones	9 791.6	2 315.1	2 050.2	649.0	206.4	1 997.0	582.2	1 991.7
Ingreso gravable	Millones de colones	1 177.8	113.4	381.2	13.9	0.8	410.7	44.4	213.4
Impuesto devengado	Millones de colones	306.9	22.5	120.5	2.6	0.1	111.8	12.2	37.2
Porcentaje del Ingreso gravable en cada sector respecto al total		100.0	9.6	32.3	1.2	0.1	34.9	3.8	18.1
Ingreso gravable, valor agregado	Porcentaje	12.0	4.9	18.6	2.1	0.4	20.6	7.6	10.7
Impuesto, valor agregado	Porcentaje	3.1	1.0	5.9	0.4	0.05	5.6	2.1	1.9

Fuente: Con base en datos de las cuentas nacionales del Banco Central de Costa Rica y de la Oficina de Planificación Fiscal de la Dirección General de Tributación Interna.
a/ Corresponde al valor del producto interno bruto a costo de factores, excluido el valor del producto del sector Gobierno Central.

/A fin



A fin de analizar las causas de esta relación, es conveniente examinar por una parte la base imponible del sector y por otra la tasa efectiva.^{4/}

En primer lugar, puede observarse que en general y salvo algunas excepciones, la tasa efectiva correspondiente a cada sector no difiere sustancialmente de la tasa promedio, con la excepción ya hecha respecto al sector Electricidad, y asimismo que la desviación entre sectores es relativamente reducida. Como explicación de esta constancia, puede señalarse el tratamiento semejante que desde el punto de vista legal se brinda a cada sector, lo cual es razonable si se atiende a la neutralidad que el tributo observa al gravar con la misma tasa a todos los sectores de actividad económica.

La excepción se refiere al sector Construcciones cuya tasa efectiva resulta ser un 30% menor a la promedio y un 45% inferior a la que tributa el sector con la tasa más elevada, que corresponde al industrial.

Una explicación posible de la divergencia entre las tasas efectivas podría encontrarse en la mayor facilidad que tienen las empresas constructoras respecto a las que operan en otros sectores para fragmentar o dividir las utilidades entre varias sociedades vinculadas, lo cual sería la causa de que en conjunto el sector Construcciones soporte una tasa efectiva más reducida.

En síntesis, de la comparación de las tasas efectivas que paga cada uno de los sectores de actividades, no surge una respuesta precisa que justifique la desigualdad observada en el nivel de la carga tributaria intersectorial, lo cual lleva a suponer que la explicación podría encontrarse en la estructura de la base imponible que se indica en el cuadro 9, columna 10 y a la cual ya se ha hecho referencia. Según se observa, la relación promedio entre los ingresos gravables y el valor agregado total ha sido en ese año del 10.7%, mientras que el guarismo correspondiente al sector Agropecuario fue sólo el 3.8% y el del sector Construcciones del 2.0%. Estos porcentajes tan bajos contrastan con los correspondientes al sector Industria, para el cual la relación entre su ingreso gravable y el valor agregado fue del 18% así como también respecto al sector Comercio que indica un porcentaje del 19%.

^{4/} Se define como tasa efectiva la relación entre el impuesto devengado o causado y el ingreso gravable, y como base imponible la relación entre el ingreso gravable y el valor agregado. El producto de ambos términos es igual a la carga tributaria del sector.

Es evidente que existen una serie de motivos que pueden en principio explicar esta brecha, tales como el tipo de proceso de producción, (distinta relación ingreso de capital e ingreso de trabajo), la eficiencia de cada sector, los tratamientos tributarios en materia de incentivos y desgravaciones, razones que desde todo punto de vista son muy atendibles, pero que no parecen justificar la magnitud de la dispersión existente entre esos guarismos, por lo cual se cree que ha de ser sumamente importante la facilidad que cada uno de ellos puede tener para evadir el pago del tributo, y que parece estar especialmente concentrada en el sector Agropecuario y en el sector Construcciones.

Asimismo estos indicadores señalan, como se ha indicado precedentemente, una capacidad potencial para incrementar los recursos a través de mejoras en la legislación o en los sistemas de administración, la cual puede ser sumamente significativa. Por ello se ha creído conveniente estimar la recaudación potencial teórica en base a las siguientes hipótesis de trabajo:

A. Que cada sector tribute con la tasa efectiva promedio, y con una base imponible potencial dada por la correspondiente al sector más favorecido desde el punto de vista de los incentivos, que sería el sector Industrial;

B. Que cada sector tribute con su tasa efectiva y con la misma base imponible que la señalada en A.

De la información que surge del cuadro 11 se puede observar que la recaudación total del tributo se incrementaría como consecuencia del aumento en las bases imponibles en cerca de un 70%, en el primer caso (A) y en 50% en el segundo (B), respecto a la que se obtuvo en 1974; es decir, que se podrían obtener cerca de 200 millones de colones adicionales como resultado de un reajuste en las bases imponibles en el primer supuesto y de 150 en el segundo. Evidentemente que este aumento en la recaudación constituye una meta máxima puramente teórica, que está basada en una serie de supuestos, tales como la factibilidad de controlar la evasión existente en igual magnitud en todos los sectores económicos y que todos ellos guardan la misma relación técnica entre sus ingresos gravables (utilidades impositivas) y su valor agregado. Surge de estas cifras que existe ciertamente una capacidad

Cuadro II

SDE/77/C/6

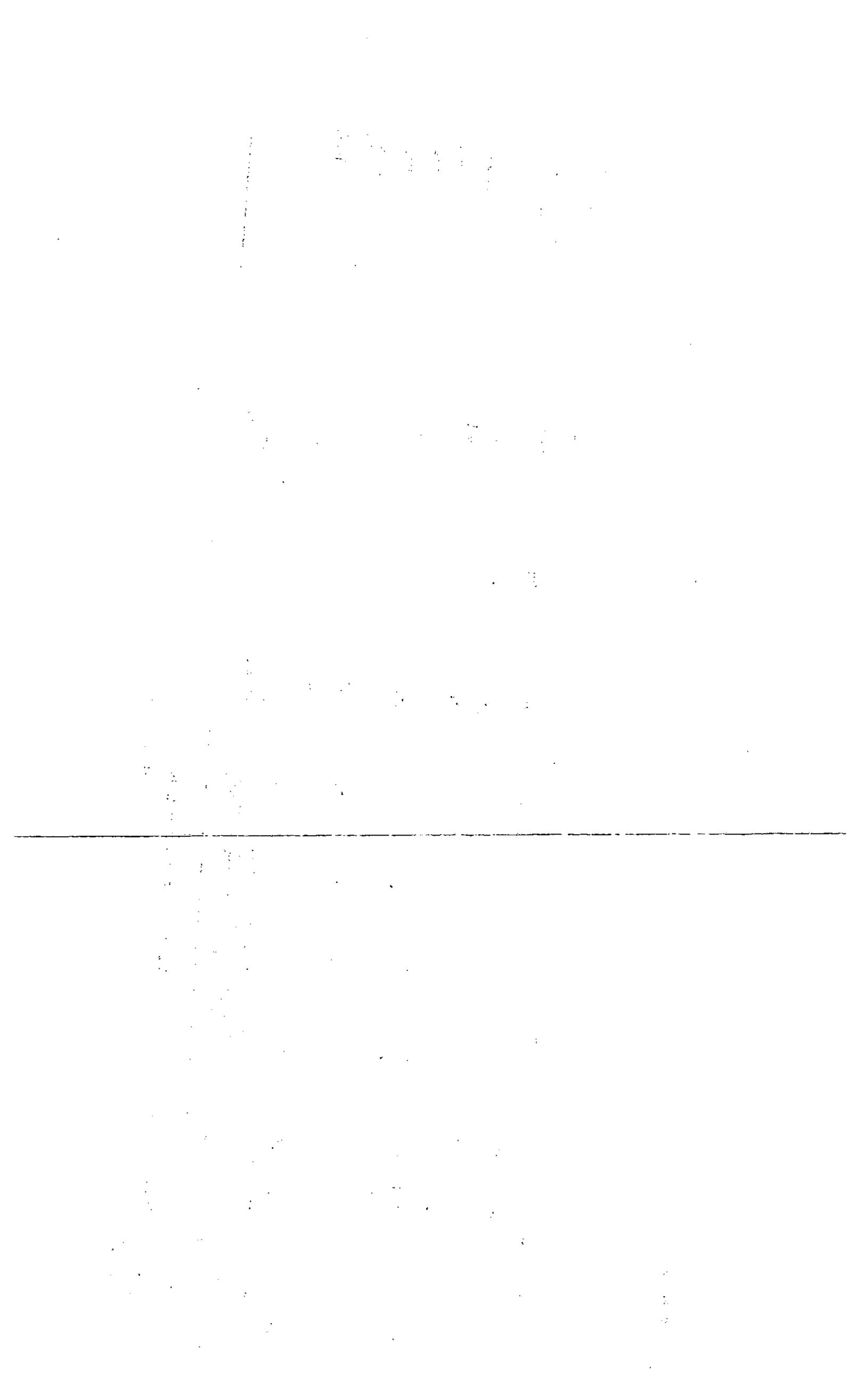
COSTA RICA: CALCULO DEL IMPUESTO POTENCIAL TECNICO DE LAS SOCIEDADES CONTRIBUYENTES AL IMPUESTO A LA RENTA, POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1974

pág. 37

	Valor agregado (millones de colones)	Relación potencial ingreso gravable respecto al valor agregado	Ingreso gravable potencial	Alternativa "A"		Alternativa "B"		Impuesto devengado en 1974	Relación impuesto potencial a impuesto devengado	
				Tasa efectiva promedio	Impuesto potencial	Tasa efectiva sectorial	Impuesto potencial		"A"	"B"
<u>Total</u>	<u>9 791.6</u>	<u>18.1</u>	<u>1 772.3</u>	<u>27.5</u>	<u>487.4</u>	<u>24.5</u>	<u>434.4</u>	<u>288.1</u>	<u>1.7</u>	<u>1.7</u>
Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura	2 315.1	18.1	419.0	27.5	115.2	21.5	90.1	19.0	6.1	4.7
Industria manufacturera y extractiva	2 050.2	18.1	371.1	27.5	102.0	32.0	119.1	119.1	0.8	0.0
Construcción	649.0	18.1	117.5	27.5	32.3	18.8	22.1	2.5	12.9	8.8
Electricidad, gas y agua	206.4	18.1	37.4	27.5	10.3	12.5	4.7	0.1	103.0	47.0
Comercio	1 977.0	18.1	361.4	27.5	99.4	28.2	101.9	108.2	0.9	0.9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	582.2	18.1	105.4	27.5	29.0	28.3	29.8	12.0	1.0	2.5
Servicios personales, financieros y otros no especificados	1 991.7	18.1	360.5	27.5	99.1	18.5	66.7	27.2	3.6	2.4

Fuente: Con base en datos del cuadro 9.

/para aumentar



para aumentar la recaudación que no está siendo utilizada y que no requiere ningún cambio en las tasas del tributo, ya que los sectores seguirían tributando en función de las mismas tasas efectivas que tuvieron en 1974, según se indica en la alternativa B.

La diferencia entre ambas alternativas está dada fundamentalmente por el reacondamamiento que debería sufrir la carga tributaria entre los sectores, ya sea bajo el supuesto de que éstos continúen tributando con su misma tasa efectiva (alternativa B) o bien de que todos pasen a tributar con la tasa efectiva promedio de los sectores (alternativa A).

En ambos casos el sector Agropecuario y Construcciones deberían producir un monto de recursos tributarios sustancialmente mayor, (compárese en el cuadro 11 el impuesto devengado con el impuesto potencial según alternativas A y B).

Por último, resulta interesante indicar algunas observaciones que surgen de cotejar para varios años los indicadores señalados precedentemente. Con ese propósito el cuadro 10 indica para los años 1967, 1972 y 1974, correspondiente a las empresas unipersonales y a sociedades, la evolución entre el ingreso gravable respecto al valor agregado por una parte y la relación entre el impuesto devengado y el valor agregado (carga tributaria) por la otra. Un aspecto interesante es que mientras el sector Agropecuario ha mantenido prácticamente una constancia a lo largo del período respecto al primer indicador ya que ha pasado del 4.1% en 1967 al 4.9% en 1974, su carga tributaria se ha duplicado al pasar de tributar el 0.5% en el primer año al 1.0% en el último año. Hay que tener en cuenta que en este período se produjeron aumentos en las tarifas nominales (especialmente en 1972); parecería pues que este factor ha sido más importante que los posibles avances en materia de mayor control de las rentas generadas en el sector.

La situación es aún más crítica para el sector Construcciones ya que entre 1967 y 1974 la carga tributaria ha disminuido del 0.7% al 0.4%, lo cual parece indicar que el margen de evasión de este sector debe haberse incrementado, o bien que el mismo ha estado beneficiado por un cierto número de beneficios impositivos, concedidos en forma especial a la industria de la construcción.

En cuanto hace al sector Industria y Comercio, puede observarse que tanto el porcentaje de los ingresos gravables respecto al valor agregado como la relación entre el impuesto devengado y el valor agregado se han incrementado, posiblemente como resultado de un mayor índice de cumplimiento tributario motivado por un control mayor y que consiguientemente la carga tributaria sectorial se ha incrementado en forma apreciable en ambos casos.

/VI. CARACTERÍSTICAS

VI. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL IMPUESTO A LAS EMPRESAS

Las características básicas que conforman el impuesto a las utilidades de las empresas, así como a los beneficios que éstas distribuyen y que por su importancia son materia de análisis en esta sección, pueden ser resumidas en los tres aspectos siguientes:

- a) Tratamiento uniforme a todas las "empresas" sin distinción según la forma societaria adoptada;
- b) Gravamen con tasas progresivas sobre las utilidades netas de las empresas;
- c) Exclusión de los dividendos y participaciones sociales de la base imponible del impuesto a la renta de las personas naturales.

1. Consideraciones sobre el sujeto pasivo

Una de las características más importantes del impuesto a la renta de las sociedades en Costa Rica es que no se establecen diferencias en el tratamiento tributario según la forma societaria de las empresas. Así, las personas jurídicas, las sociedades de hecho, los patrimonios hereditarios indivisos, los fideicomisos o encargos de confianza, sucursales, agencias u otros establecimientos permanentes de personas no domiciliadas en el país, están igualmente sujetos a normas uniformes en cuanto a la determinación de su renta líquida, así como en cuanto a la tarifa aplicable sobre la misma. Una excepción la constituye el ingreso de las personas no domiciliadas excepto el pago de dividendos que quedan sujetos a tarifas proporcionales sobre el monto de su renta bruta, es decir, que en estos casos la ley hace coincidir el monto de su renta bruta con la renta líquida.^{1/}

Una característica notable del sistema costarricense es que los sujetos pasivos del tributo están divididos a los efectos de la determinación de la renta gravable en tres grupos diferenciados de contribuyentes que son:

- 1) las personas físicas sin actividades lucrativas (ingresos en relación de dependencia);
- 2) las personas físicas con actividades lucrativas (ingresos

^{1/} Véase Artículo 64 de la Ley del Impuesto a la Renta.

de las personas que no trabajan en relación de dependencia) tales como los profesionales independientes y las empresas unipersonales, y 3) los contribuyentes organizados bajo alguna de las distintas formas societarias.

A diferencia del sistema indicado, la doctrina fiscal distingue la imposición a las sociedades anónimas, comprendiendo la imposición de los dividendos que se distribuyen a los accionistas de las otras formas de sociedades (sociedades de personas o de hecho), cuyo tratamiento se equipara al que corresponde a las personas físicas. En ese sentido ni en la doctrina ni en la legislación de la mayoría de los países desarrollados se concede un tratamiento especial a otros tipos de sociedades fuera de la anónima puramente dicha, ya que se conceptúa innegable que los ingresos pertenecientes a las demás formas jurídicas se incluyen en los ingresos de los socios. Este enfoque está basado en determinados objetivos que se le asignan a la imposición a la renta en esos países, y que conviene explicitar, ya que la opción entre uno u otro tratamiento tributario a las empresas debe estar en un total acuerdo con los propósitos perseguidos con el tributo.

Sin embargo, en varios países de América Latina, y especialmente en el área centroamericana, se aplica un sistema de imposición a las empresas que no distingue entre las distintas formas societarias señaladas. En alguna medida se ha argumentado que este enfoque persigue una cierta neutralidad tributaria desde el punto de vista de la elección del tipo jurídico de sociedad, el cual si bien es atendible en razón de consideraciones teóricas, en la realidad de los países tal propósito no se ha logrado como ocurre en Costa Rica. En efecto, se puede observar en el país una proliferación de las sociedades anónimas respecto a cualquier otra forma societaria que ha desvirtuado totalmente el propósito de neutralidad que se quería alcanzar.

Ello se debe fundamentalmente a la existencia de sociedades anónimas que emiten acciones al portador, las que debido a la facilidad que brindan para el ocultamiento a los tenedores del capital han producido una proliferación de esta clase de sociedades en tal magnitud que representaron en 1974 cerca del 59% del total de las sociedades contribuyentes, estando concentradas el 84% de las mismas en el nivel de ingreso gravable inferior. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

/Esto significa

Este significa que si bien se ha pretendido dar un tratamiento uniforme en la legislación del impuesto a la renta a todas las formas societarias, se encuentra que, debido tanto al efecto sobre la carga resultante de otros impuestos tal como el de sucesiones como a elementos propios de cada estructura jurídica, los dueños del capital han visto la conveniencia tributaria de optar entre una u otra forma jurídica.

Esto en cierta forma contradice las argumentaciones teóricas que tratan de avalar la aplicación de un impuesto a la renta de todas las empresas en forma uniforme, las que se fundamentan en que se debe diferenciar entre la "empresa que es toda entidad que constituya una unidad económica con patrimonio propio y que se dedique a una actividad lucrativa",^{2/} y las personas físicas. Entre ambas, se señala, existe una relación de propiedad, ya que las personas son propietarias de la empresa con independencia de la naturaleza jurídica de las mismas, por lo cual no se justifica un impuesto diferente a las sociedades de personas que a las de capital.

Por otra parte, se hace notar que existe una estrecha interrelación entre los objetivos de política económica y la forma en que se estructura la imposición sobre las empresas, a saber:

1) El enfoque tradicional de las finanzas públicas que consistió en diferenciar el tratamiento tributario a las sociedades de capital, por una parte, y a las sociedades de personas, por la otra, supone implícitamente que el impuesto a la renta tiene como objetivo fundamental afectar la distribución del ingreso del país.

Con ese propósito se busca un tributo que sea unitario, global y progresivo, dirigido básicamente a captar capacidad contributiva en cabeza de las personas físicas, ya que son las únicas a las cuales puede asignarse esa capacidad.

Dentro de este enfoque se da como un presupuesto básico que la utilidad que obtienen las sociedades de personas pertenecen a sus socios, las que consiguientemente serán alcanzadas con las tasas progresivas correspondientes a las personas físicas. Bajo tal óptica y como la orientación es hacia un

^{2/} SIECA, "El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década", Armonización tributaria, Tomo 9, pág. 66, INTAL, Buenos Aires, 1973.

impuesto totalmente global a nivel de la persona física, el problema lo plantean sólo las sociedades anónimas pues son las únicas a las cuales, en la mayoría de los países, el orden jurídico brinda una personería distinta a la de las personas naturales. Desde este punto de vista el problema se reduce a analizar las distintas formas que pueden seguirse a fin de integrar las utilidades que obtienen estas empresas junto a las otras rentas que obtuvieron las personas físicas.

ii) El segundo enfoque supone que el objetivo de la imposición a la renta no es tanto el de captar capacidad contributiva como el de poder contar con un instrumento tributario independiente a fin de poder incidir sobre la marcha y el comportamiento de las entidades protagonistas de la vida económica, es decir, poder actuar sobre las empresas.^{3/}

Desde este punto de vista, dar un tratamiento tributario distinto a las diversas formas societarias deja de ser trascendente, y por el contrario, adquiere preeminencia el hecho de poder incidir en forma global sobre el comportamiento económico de las empresas. Como puede observarse, al cambiar el objetivo perseguido con el impuesto a la renta varía consiguientemente el tratamiento tributario dado tanto a las sociedades de capital como a la de personas, ya que la distinción que se busca con este segundo enfoque no es de tipo jurídico sino de carácter económico vinculado con la actividad desarrollada, por lo cual "la empresa" es gravada de igual manera e independientemente de que ésta sea una sociedad de capital, una sociedad de persona, o una persona física (empresa unipersonal).

Todas las características del impuesto a la renta en Costa Rica hacen presumir que en el momento actual, y dejando de lado todos los condicionamientos históricos que pueden haber existido, el objetivo perseguido con el tributo parecería responder más a este segundo enfoque, en lugar de asignarle al impuesto a la renta un papel redistributivista, tal como sería la alternativa posible.

3/ OEA, III Conferencia Interamericana de Tributación. La Política Tributaria como Instrumento del Desarrollo, Washington, D. C., 1973, pp. 416-417.

La reforma de 1972, que gravó al pago de dividendos con una tasa proporcional del 5% y redujo el número de escalas progresivas del impuesto aplicado a las empresas podría inducir a pensar que se dio un cambio en cuanto al papel que le correspondería a la imposición a la renta, en el sentido de considerar más el impacto redistributivo de este tributo. Sin embargo, debido a que la reforma no fue lo suficientemente profunda, estos propósitos no se alcanzaron plenamente, y por el contrario se produjo un desequilibrio entre las tasas que tributaban las personas físicas y las empresas, lo que indujo a muchos contribuyentes individuales a convertirse en sociedades a fin de reducir su nivel de imposición.

De ahí que en alguna medida se plantea en este informe que, previo a cualquier reforma tributaria en esta materia, es requisito indispensable definir a priori cuáles son los objetivos de política económica que se quiere asignar al tributo y, sólo después de definida esta etapa, estructurar un esquema que sea congruente con esos propósitos.

Frente a estas argumentaciones de carácter teórico no puede dejar de reconocerse el hecho real de que en muchos países la imposición a la renta de las empresas adquiere un notable desarrollo, no como una consecuencia directa de haber buscado el gobierno el logro de determinados objetivos de política, sino, por el contrario, como una forma sustitutiva de evitar los problemas de aplicación que tiene el gravamen a nivel de las personas físicas, primando de esta forma las consideraciones administrativas referidas a la percepción y control del tributo sobre las consideraciones de carácter económico.

El caso más extremo de esta subrogación de objetivos económicos frente a las ventajas de carácter administrativo se presenta en aquellos países que consideran los impuestos a la exportación como un pago a cuenta del impuesto a la renta de las empresas, en lugar de ser el primero un impuesto independiente a las exportaciones. El razonamiento seguido en esos casos sería el siguiente: como es difícil gravar al conjunto de las rentas de las personas físicas con tasas progresivas, se traslada parte de esa capacidad a nivel de la empresa a la cual se hace tributar con una tasa progresiva, con lo cual se reduce sustancialmente el número de contribuyentes.

/Seguidamente

Seguidamente se observa también que como el número de exportadores es considerablemente menor al número de empresas, se estima que es ventajoso convertir al impuesto a la exportación en un pago a cuenta del impuesto a las utilidades de éstas.

En todo este proceso se claudica prácticamente en el empleo de esos tributos con propósitos de política instrumental y se relega al tributo el solo objetivo de capturar ingresos fiscales para el financiamiento del presupuesto público. Es decir, que en vez de poder disponer el gobierno de tres instrumentos tributarios independientes capaces de lograr cada uno de ellos objetivos que le son propios, se observa que debido a consideraciones administrativas se reduce el número de instrumentos a uno solo, con lo cual se pierde la capacidad para adoptar medidas de política económica.

En este sentido se piensa que el impuesto a la exportación debe responder a la necesidad de modificar el precio neto que recibe el exportador, a fin de evitar tanto el impacto de fuertes fluctuaciones en los precios internacionales como para actuar en forma conjunta con las modificaciones en el tipo de cambio, o bien para contribuir a diversificar el tipo de bienes exportables.

Por otra parte, el impuesto a las empresas debe responder fundamentalmente a la necesidad de contar con un instrumento que permita incidir en el proceso de formación de capital a nivel sectorial o regional, mientras que el impuesto a la renta personal se lo reconoce como un medio capaz de afectar la estructura de la distribución del ingreso.

2. Problemas técnicos de la definición de empresas

Sin perjuicio de que la opción entre gravar las utilidades de sociedades de capital y las de personas en forma diferenciada o gravar a las empresas en forma uniforme debe quedar sujeta a la definición de objetivos precisos de política económica, se señala que la definición actual del sujeto pasivo del tributo presenta ciertas complejidades de tipo técnico, algunas de las cuales han sido consideradas en la legislación costarricense, mientras que otras son de más difícil solución, ya que atañen a la esencia misma del sistema adoptado.

/Comenzando

Comenzando por estas últimas, se observa que el artículo 63 establece que las utilidades se consideran distribuidas inmediatamente después del cierre del ejercicio gravable, salvo en el caso de las sociedades anónimas en que se presume a contrario sensu que las mismas se capitalizan en todos los casos con excepción de las utilidades que expresamente se distribuyen. Como puede observarse, la ley trata en este caso, en forma diferenciada, a dos tipos de sociedades jurídicas distintas, basándose en la presunción de que la sociedad de capital es sustancialmente distinta en la conformación de los aportantes de capital a las sociedades de personas. Es decir, que en el caso de las sociedades anónimas la no distribución de dividendos hace presumir de hecho que estas utilidades se han capitalizado, mientras que para las demás sociedades la ley considera distribuidas las utilidades inmediatamente después del cierre del ejercicio gravable, excepto cuando se efectúa la efectiva capitalización de las mismas, en cuyo caso deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Que después de cerrado el ejercicio se exteriorice contablemente esta capitalización, y

b) Que en el transcurso del ejercicio gravable no se efectúen pagos, excepto remuneraciones por servicios prestados a los socios o aportantes de capital.

En la realidad costarricense se observa una fuerte preeminencia del elemento personal en las sociedades de capital, tal como parece surgir de las entrevistas mantenidas a nivel de cámaras de empresarios y consultores privados, así como de la información estadística contenida en los cuadros 7 y 8, lo que posibilita que los mismos afecten a destinos personales utilidades aparentemente retenidas por la empresa. Es decir, que estas empresas difícilmente distribuirán utilidades, sino que las mismas se retirarán en forma encubierta a través de la realización de gastos ficticios, con lo cual se reduce su base imponible y se baja la tasa combinada, y así logran una doble ventaja. La tasa combinada surge de considerar el efecto conjunto de la tasa que paga la sociedad, el saldo líquido que queda para distribuir, el porcentaje que se distribuye en efectivo, y la tasa del impuesto correspondiente a la utilidad retirada determinada sobre el porcentaje que se

/distribuye

distribuye en efectivo con respecto al saldo líquido que queda para distribuir después de abonar la tasa de la sociedad.

Así, por ejemplo, para una empresa que hubiese obtenido en el año 1977 una renta gravable de 1 millón de colones, las tasas combinadas para las alternativas de distribución indicadas, serían las siguientes:

	Distribuye 100%	Distribuye 50% Retiene 50%	Retiene 100%
Accionistas domiciliados en el país (5%)	39.9	38.4	36.7%
Accionistas no domiciliados en el país (15%)	46.2	41.4	36.7%

Otro de los problemas que se presenta generalmente al definir a la "empresa" como sujeto pasivo del tributo se refiere al caso de aquellas empresas en las cuales el socio obtiene rentas de otras fuentes, tal como el trabajo personal. En ese caso, y dada la escala de tasas distintas que se aplican a una y a otra, es muy probable que el contribuyente arbitre medios para que dichas rentas se presenten como obtenidas por la empresa o por la persona física según más convenga a sus intereses en función de las tasas existentes en cada momento. Este podría ser eventualmente el caso de un profesional que contrata los servicios de otros para la marcha de su estudio, en cuyo caso, y de acuerdo con la ley, tributa como persona física, mientras que si constituye una asociación de profesionales, la misma utilidad sería tratada como proveniente de una empresa. En ese caso la estructura del impuesto no es neutral en ambas situaciones en las cuales el fenómeno económico producido ha sido igual.

En realidad esta dificultad no existía con anterioridad a la reforma de 1972, ya que al ser ambas alicuotas semejantes no existía el incentivo para transformar las rentas de un origen en otro alternativamente más conveniente.

Asimismo, el concepto de empresa, que si bien es identificable en el plano económico, requiere un cierto número de precisiones en el campo jurídico, y especialmente en lo que concierne al tipo y naturaleza de las actividades desarrolladas. Ello ha llevado a la necesidad de establecer un

/sujeto

sujeto pasivo distinto a la empresa y a la persona natural que se denomina como "empresa unipersonal", la cual está sujeta a la tasa de las personas físicas pero calcula su renta líquida siguiendo los procedimientos aplicables a las empresas.

Evidentemente esta categoría trata en parte de paliar los problemas derivados de ciertas actividades, especialmente servicios artesanales y agropecuarios realizados en forma independiente.

En resumen, del análisis de esta sección se desprende que en la definición del concepto de empresa como sujeto pasivo del impuesto a la renta se habrá de tener en consideración cuáles son los objetivos económicos que se quieren lograr con el impuesto a la renta, pareciendo que el tratamiento actual es más apto para el caso en que los propósitos buscados sean los de hallar una orientación en el comportamiento de las empresas en cuanto a su proceso de inversión, pero no para influir sobre la distribución de la renta.

Se señala, además, que la separación entre la empresa por una parte, y la persona física por la otra, encierra una serie de problemas técnicos que se acrecientan a medida que las tasas aplicables a uno y otro sujeto son distintas, lo cual lleva en cierta forma a considerar los problemas que se presentan al aplicar una escala de tasas progresivas a nivel de la empresa, tema que será materia de análisis en la sección siguiente.

VII. ESTRUCTURA DE LA TASA

Como ha sido señalado precedentemente, las utilidades gravables de las empresas quedan sujetas en Costa Rica a una escala de tasas progresivas.

La estructura de la misma ha tenido, especialmente en la década de los setenta, una serie de transformaciones que han procurado infructuosamente aproximarse en sucesivos pasos a una tasa de tipo proporcional.

En ese sentido puede señalarse que desde 1946, cuando se estructuró la ley que rige actualmente hasta la reforma de 1972, tanto las personas físicas como las sociedades quedaban sujetas a la misma escala progresiva que se fijó en 1954 en treinta tramos con una tasa mínima del 1% hasta 3 000 colones, y una tasa marginal máxima del 30% para las rentas superiores a 500 000 colones.

En 1972 se establecieron dos escalas de tasas: una para las personas físicas con 12 tramos, que es la actualmente vigente, con tasas que van del 5% para 5 000 colones de renta líquida hasta el 50% para las superiores a 350 000 colones, y otra para las empresas con cuatro tramos. (Véase el cuadro 12.)

Es interesante señalar que previamente a esta modificación existieron una serie de propuestas tendientes a reestructurar la escala aplicable a las sociedades, ya que se la consideraba inconveniente desde muchos puntos de vista. No obstante, las dificultades prácticas para diseñar una escala que contemple, por un lado, la necesidad de preservar la recaudación y, por el otro, procurar evitar un tratamiento excesivamente gravoso para las empresas pequeñas o excesivamente liberal para las sociedades grandes, fueron demorando las reformas en este campo.

Una de las alternativas estudiadas alrededor de 1970 que más se acercaba a la búsqueda de proporcionalidad, y que se señala por constituir un antecedente para las reformas posteriores, fue la de gravar los primeros 175 000 colones de renta en función de la escala aplicable sobre la renta de las personas físicas y el excedente sujeto a una tasa proporcional cercana al 25%. De esta forma se mantenía la situación preexistente para las pequeñas sociedades contribuyentes y se transformaba la escala progresiva

Cuadro 12

COSTA RICA: CALCULO DE LAS TASAS MEDIAS NOMINALES DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA SOCIEDADES, VIGENTES ENTRE 1972 Y 1975

Escala de tasas	Impuesto por tramos ^{a/} (colones)	Tasa media nominal (porcentaje)	
Hasta 50 000	5%	2 500	5.0
50 001 a 180 000	20%	28 500	15.8
180 001 a 1 000 000	35%	315 000	31.5
1 000 001 (a 5 000 000) ^{b/}	40%	1 915 500	38.3
5 000 001 (a 10 000 000) ^{b/}	40%	3 915 500	39.1
10 000 001 (a 50 000 000) ^{b/}	40%	19 915 500	39.8

Fuente: Con base en la ley del impuesto a la renta vigente en 1972, art. 14.

a/ Impuesto calculado sobre el valor superior de cada uno de los tramos.

b/ Los valores entre paréntesis no están indicados en el texto de la ley; se incluyen a fin de calcular la tasa media nominal.

en una tasa prácticamente proporcional para las grandes sociedades. Esta medida para ser completa requería gravar los dividendos o participaciones sociales junto a las rentas de las personas físicas.

Con posterioridad a la reforma de 1972 se modificó nuevamente la escala aplicable a las sociedades en junio de 1976, incorporando a la señalada para 1972 (véase de nuevo el cuadro 12), el tratamiento a las pequeñas sociedades que se había propuesto en 1970, conformándose nuevamente una escala progresiva de 11 tramos, a la vez que se aumentó el nivel de las tasas, quedando la marginal máxima en 45% en lugar del 40%. (Véase el cuadro 13.)

En realidad, la sanción de esta reforma echó por tierra las intenciones del anteproyecto de ley enviado por el Ejecutivo a la Legislatura^{1/} que proponía continuar con el proceso de reforma iniciado en 1972, recortar un tramo adicional de la escala a fin de reducir la misma a sólo tres niveles, comenzando con la tasa del 20% hasta 130 000 colones y continuando con una escala semejante a la indicada (véase de nuevo el cuadro 12) para las rentas superiores.

Al mismo tiempo este anteproyecto contemplaba especialmente la situación de los pequeños contribuyentes, ya que concedía una deducción de la renta bruta de 26 000 colones a todas las sociedades que tuviesen las dos siguientes condiciones:

- a) Que su capital no esté representado total o parcialmente por acciones al portador, y
- b) Que sus "ingresos brutos" no sobrepasen de 200 000 colones.

No obstante el tratamiento preferencial previsto para ese grupo de contribuyente, la Legislatura consideró que la escala incidía negativamente sobre los mismos, y que no contemplaba adecuadamente su situación, por lo cual se resolvió volver nuevamente a la utilización de la escala personal.

De haber prosperado las modificaciones indicadas en ese anteproyecto se hubiesen allanado en gran medida las dificultades existentes y facilitado el camino para llegar a aplicar en sucesivas etapas una tasa proporcional a las sociedades.

^{1/} Proyecto de Reforma Tributaria, 1976, La Gaceta, 21 de enero de 1976.

Cuadro 13

COSTA RICA: CALCULO DE LAS TASAS MEDIAS NOMINALES DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA SOCIEDADES, VIGENTES DESDE 1976

Escala de tasas	Impuesto por tramos ^{a/} (colones)	Tasa media nominal (porcentaje)
Hasta 5 000	250	5.0
5 001 a 10 000	600	6.0
10 001 a 20 000	1 500	7.5
20 001 a 30 000	2 700	9.0
30 001 a 45 000	5 100	11.3
45 001 a 75 000	11 100	14.8
75 001 a 110 000	19 500	17.7
110 001 a 150 000	30 700	20.5
150 001 a 200 000	46 700	23.3
200 001 a 1 000 000	366 700	36.7
1 000 001 a (5 000 000) ^{b/}	2 166 700	43.3
5 000 001 a (10 000 000) ^{b/}	4 416 700	44.2
10 000 001 a (50 000 000) ^{b/}	22 416 700	44.8

Fuente: Con base en la ley del impuesto a la renta vigente desde julio de 1976.

a/ Impuesto calculado sobre el valor superior de cada uno de los tramos.

b/ Los valores entre paréntesis no están indicados en el texto de la ley; se incluyen a fin de calcular la tasa media nominal.

Es interesante indicar, antes de analizar los inconvenientes que surgen de la aplicación de una escala progresiva, los motivos que llevaron a tener que cambiar la escala de tasas tan sólo después de cuatro años de la reforma de 1972, ya que ellos indican también algunos de los inconvenientes que surgen al tener una tasa progresiva sobre las empresas.

Con ese propósito (véase el cuadro 14) se presenta una comparación de las tarifas vigentes en 1972 y 1976, tanto para las sociedades como para las personas físicas (para estos últimos se aplica la misma, ya que no hubo modificaciones). (Véase el gráfico.)

La tasa marginal máxima se alcanza en ambos casos a un nivel de 50 millones de renta gravable correspondiendo el 50% a las personas físicas y 45% para las sociedades (40% entre 1972 y 1976). Vale señalar que especialmente en el caso de empresas el nivel tan elevado de las mismas representa un obstáculo para la conversión de la escala a una tarifa proporcional, y también que los efectos negativos que se producen como consecuencia de la aplicación de una estructura progresiva se ven fortalecidos.

En ese sentido se señala que ello no hubiese ocurrido de haberse aprobado la escala propuesta en el anteproyecto de reforma de 1976.

En segundo lugar, se observa que la reforma de 1972 al aplicar tasas menores a las sociedades que a las personas físicas a un mismo nivel de renta produjo como resultado una proliferación de sociedades ficticias destinadas exclusivamente a reducir el nivel de la imposición a las personas físicas pero que no justificaban su existencia desde un punto de vista económico.

Esto fue especialmente importante en el caso de las sociedades anónimas, ya que con ello se lograban dos objetivos simultáneos:

- a) Bajar el nivel de imposición a la renta de las personas naturales, y
- b) Eludir el pago del impuesto sucesorio a través del régimen de anonimato de acciones.

No puede dejar de mencionarse en este contexto el hecho de que la legislación comercial de Costa Rica es excesivamente liberal en lo que se refiere a la creación de sociedades anónimas, ya que no se requiere capital mínimo y el número mínimo de accionistas es de dos, salvo el caso de que el objeto

Cuadro 14

**COSTA RICA: COMPARACION DE LAS TASAS MEDIAS DEL IMPUESTO
A LA RENTA CORRESPONDIENTES A PERSONAS FISICAS Y
SOCIEDADES, VIGENTES EN 1972 Y 1976 a/**

(Porcentajes)

Ingreso gravable	1972		1976
	Tasa media para personas físicas b/	Tasa media para sociedades	Tasa media para sociedades
Hasta 5 000	5.0	5.0	5.0
5 001 a 10 000	6.0	5.0	6.0
10 001 a 20 000	7.5	5.0	7.5
20 001 a 30 000	19.0	5.0	9.0
30 001 a 45 000	11.3	5.0	11.3
45 001 a 75 000	14.8	8.0	14.8
75 001 a 110 000	17.7	11.8	17.7
110 001 a 150 000	20.5	14.0	20.5
150 001 a 200 000	23.35	17.0	23.3
200 001 a 300 000	29.2	23.0	28.9
300 001 a 500 000	36.9	27.8	33.3
500 001 a 750 000	41.9	30.2	35.6
750 001 a 1 000 000	43.5	31.4	36.7
1 000 001 a 2 000 000	46.7	35.7	40.8
2 000 001 a 5 000 000	48.7	38.3	43.3
5 000 001 a 10 000 000	49.3	39.1	44.2
10 000 001 a 50 000 000	49.9	39.8	44.8

Fuente: Con base en las leyes del impuesto a la renta vigentes en 1972 y 1976.

a/ Tasas calculadas respecto al valor superior de cada uno de los tramos.

b/ Las tasas correspondientes a las personas físicas no han sido modificadas desde 1972 y son las que se encuentran actualmente vigentes.

/principal

principal de la sociedad sea la constitución de bolsas de comercio que requieren la concurrencia mínima de diez accionistas, y no existe un sistema de control externo a la empresa, por lo cual la constitución de una sociedad anónima está a los efectos prácticos, libre de costo alguno.

Se señala también que no es motivo de disolución de la sociedad el hecho de que el capital social de la compañía llegue a estar en su totalidad en manos de una sola persona. Por otra parte, la constitución de una sociedad anónima se materializa con el solo otorgamiento de la escritura respectiva, y la publicación de un edicto en el diario oficial y su inscripción en el Registro Público.

El caso extremo de la liberalidad para la formación de sociedades anónimas surge de la falta de limitación respecto del capital mínimo requerido, lo cual desvirtúa la esencia de este tipo de sociedades que responde a la necesidad de reunir sumas importantes de recursos provenientes de accionistas independientes que no estén relacionados con el manejo interno de la empresa. En ese sentido se señala, como ejemplo, que debido a que el Código de Comercio dispone que las acciones serán de un valor igual a la unidad monetaria, de sus múltiplos o submúltiplos, podría eventualmente llegar a constituirse una sociedad con un capital de 0.10 colones con dos acciones de 0.05 colones cada una. Por el contrario, para la constitución de una sociedad de responsabilidad limitada, el valor nominal de las cuotas debe ser de 100 colones o de múltiplos de 100, por lo cual no puede haber una sociedad de este tipo con un capital menor a los 200 colones.^{2/}

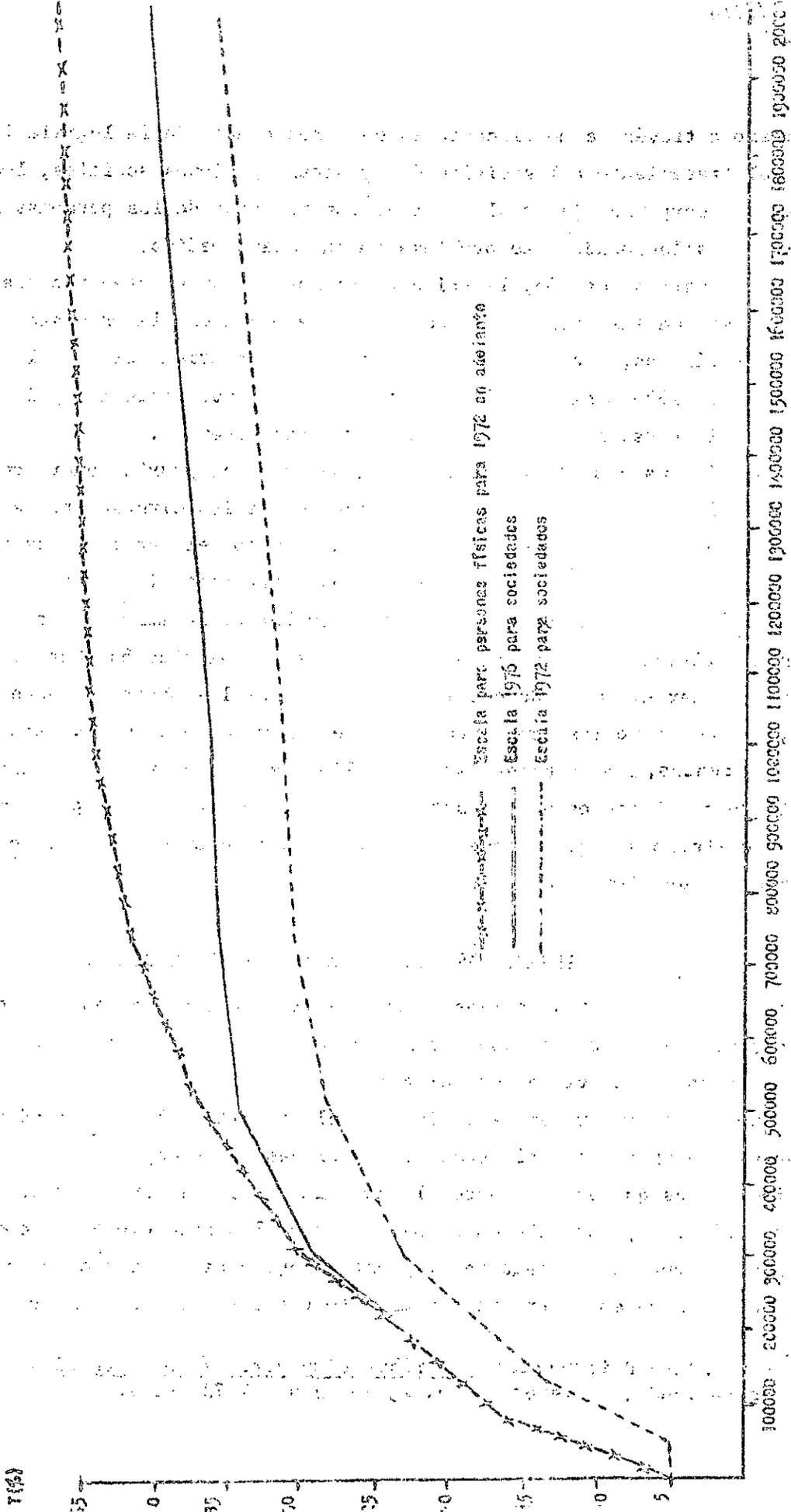
Otro de los defectos de la escala anterior, como ya se indicó, consiste en el estímulo que la misma brindaba a la fragmentación de sociedades, especialmente de empresas pequeñas, aspecto que se analizará en detalle más adelante.

Estos inconvenientes motivaron sin lugar a dudas la necesidad de modificar la escala, aunque lamentablemente la solución seguida fue la de revertir el proceso ya iniciado en lugar de continuar profundizando

^{2/} Véase Carmen Herrera de Bravo, Normas fundamentales en materia de sociedades, p. 14, (documento mimeografiado).

Gráfico

CUOTA RICA: COMPARACION DE LAS TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA SOCIEDADES Y PERSONAS FISICAS, VIGENTES EN 1972 Y 1976



Fuente: Elaborado en base a datos del cuadro 16.

Impuesto gravativo.

el mismo a través de modificaciones en otros campos de la legislación, tal como el tratamiento a los dividendos y participaciones sociales, los que de haberse incorporado junto al resto de los ingresos de las personas físicas hubiesen solucionado este problema en una buena medida.

Ante esta situación, la primera pregunta es si existen razones de peso para hacer que las empresas abonen según la misma escala prevista para las personas físicas, que ha sido en cierta forma la orientación de la reforma aprobada en 1976 o si por el contrario es más conveniente la aplicación de escalas distintas a uno y otro grupos de contribuyentes.

Un sistema como el señalado en primer término podría tener como justificación la igualación del peso tributario entre los diversos tipos de contribuyentes, lo cual no se logra, sino que por el contrario se provocan diversos efectos perjudiciales que se indicarán posteriormente.

La igualación no se produce porque tratar de la misma forma a las personas físicas y a las empresas es solamente una ficción técnica que no puede ocultar el hecho de que los trasfondos reales sean totalmente distintos, ya que tanto las rentas obtenidas efectivamente de uno y otro sujeto son diferentes, como también las posibilidades de eludir o disminuir el monto de sus ingresos varía sustancialmente, por lo cual no pueda pensarse en un criterio de equidad que contemple la situación del individuo y de la empresa en un mismo pie de igualdad.

1. Inconvenientes de la situación actual

El empleo de tasas progresivas a nivel de la empresa acarrea una serie de inconvenientes tanto de orden económico como en cuanto a la administración del tributo que conviene puntualizar:

En primer lugar, en la medida que el impuesto a las utilidades de la empresa sea trasladado al consumidor a través de un mayor precio de venta de los bienes que ésta produce, la existencia de una tarifa progresiva produciría una alteración en el mercado y en las condiciones de competencia, ya que la empresa que paga más impuesto viene a resultar que por cada colón vendido incluye en el precio más tributo que otra que pague menos impuesto.^{3/}

^{3/} Véase, Juan Fait Morales, La tributación directa en Costa Rica, Ministerio de Hacienda, Conferencia No. 1, San Jose, 1973, p. 7.

En segundo lugar, no puede considerarse el criterio de la capacidad contributiva a nivel de la empresa como una justificación para aplicar tasas progresivas, ya que de hecho esa capacidad no radica en la sociedad sino en la persona física que es dueña del capital de la misma. El volumen de utilidades, aisladamente considerado, muy poco es lo que dice en materia de capacidad para tributar, ya que puede haberse originado por la aplicación de volúmenes de capital totalmente distintos, sin relación alguna con la tasa de retorno que puede tener cada empresa.

En tercer lugar, la progresividad a nivel de empresa puede tener un efecto negativo al frenar el desarrollo de las empresas nuevas antes de que éstas hayan alcanzado su nivel óptimo, en la medida que el crecimiento implica un aumento de la tasa aplicable.

En cuarto lugar, las tasas progresivas constituyen una forma de castigar a las empresas más eficientes, ya que entre dos sociedades que operen con el mismo capital, la que obtenga utilidades mayores pagará un tributo mayor. Sin lugar a duda que esto no sólo significa un trato discriminatorio entre dos aportantes del mismo volumen de capital, sino que al mismo tiempo se convierte en un sistema de desincentivos que castiga a los más eficientes y a los que asumen un mayor riesgo.

En quinto lugar, y atendiendo a razones de carácter técnico, se señala que gravar con tasas progresivas a las empresas puede crear problemas técnicos importantes en lo que respecta a la posible integración de las utilidades de las empresas en el conjunto de los ingresos de las personas físicas, tal como se analizará en la sección 8.

En sexto lugar, la tasa progresiva a nivel de la empresa produce un tratamiento desigual para los socios que dependerá de la utilidad de la sociedad. En efecto, si se compara el impuesto que paga una sociedad de personas cuyo único dueño obtuviera un millón de colones de utilidad, con otra sociedad que tuviera la misma utilidad pero en manos de varios socios, ya que éstos quedarían sujetos a una tasa muy superior que la correspondiente a cada uno de ellos en forma independiente.

/Por último,

Por último, pero no por ello menos importante, ya que por el contrario constituye uno de los problemas más relevantes de carácter técnico, debe señalarse la posibilidad de eludir el pago de la tasa progresiva a través del procedimiento de dividir la utilidad de la empresa mediante la creación de varias sociedades vinculadas. De esta forma es factible convertir la tasa progresiva en proporcional, con lo cual se eliminan prácticamente los pocos argumentos que puedan existir para aplicar tasas progresivas.

En general todas las medidas adoptadas para corregir esta situación no han tenido resultado de gran utilidad, aparte de que involucran un tratamiento injusto para otros contribuyentes; en cambio una tasa proporcional elimina radicalmente el problema de la fragmentación de sociedades que se tratará en seguida.^{4/}

En síntesis, se señala que la existencia de las tasas progresivas a las empresas tienen además de los efectos económicos contraproducentes que se han señalado, una evidente dificultad de aplicación. De ahí que bajo esas condiciones se considera más conveniente convertir las tasas progresivas en proporcionales, lo cual ha de producir sin lugar a dudas ventajas superiores a los inconvenientes que esta medida pueda producir. Dado que para algunas empresas puede ser inconveniente el cambio abrupto de una a otra estructura, se cree conveniente introducir el nuevo sistema en forma paulatina durante dos o tres años, tal como parece haber sido la orientación de la reforma de 1972.

2. Disposiciones sobre conjunto económico

La legislación del impuesto a la renta de Costa Rica ha buscado a través del dictado de normas especiales evitar el fraccionamiento ficticio de empresas que tuvieran el solo propósito de reducir el nivel de la tasa progresiva. Estas disposiciones se encuentran contenidas en el Artículo 15 de la ley y el Artículo 22 del reglamento que presumen que existe "conjunto económico", y por consiguiente permiten al Fisco consolidar en una sola liquidación los resultados fiscales correspondientes al conjunto de las empresas cuando presentan en forma concurrente las siguientes circunstancias:

^{4/} Véase SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, op. cit., p. 378.

- a) Que se refieran a actividades que sean similares o complementarias, y
- b) Que el 51% o más de su capital esté en poder de tenedores comunes, ya sean éstos personas o sociedades.

La forma en que se ha implementado y legislado la noción de conjunto económico hace presumir a priori que la posibilidad de aplicación práctica de este instituto ha de ser sumamente limitada, por varios motivos.

Por una parte, la existencia de sociedades con acciones al portador cuyos accionistas permanecen totalmente en el anonimato representa una dificultad real a fin de poder probar en juicio la vinculación accionaria entre las distintas sociedades. En ese sentido es de presumir que la empresa que está dispuesta a eludir parte de sus impuestos mediante esta vía habrá tomado en forma previa a su fragmentación los recaudos necesarios a efecto de que su capital se encuentre en manos anónimas, cuya vinculación no pueda establecerse.

La segunda condición, y que debe darse conjuntamente con la anterior para poder probar la existencia del conjunto económico, es que las actividades sean de carácter similar o complementario, lo cual si bien parecería lógico en una primera impresión, impone una condición que se estima innecesaria.

En ese sentido se considera que es factible la existencia de un conjunto económico aun cuando las actividades que desarrollen las distintas sociedades del grupo no tengan ningún tipo de similitud ni complementariedad entre sí, y sin embargo pertenezcan todas ellas a un mismo grupo económico desde el punto de vista de la propiedad del capital.

De ahí que la condición señalada en el punto anterior parecería innecesaria y desvirtúa el sentido mismo de la norma legislada que es evitar que se eluda el pago del impuesto por parte de aquellos que son dueños del capital total de las empresas.

Por ello parece que existe una confusión en la selección de los criterios ya que en lugar de buscar indicadores que se refieran exclusivamente al sujeto del impuesto, señalan pautas que son más propias a la base del tributo.

/Por otra

Por otra parte, la norma del Artículo 15 de la ley no señala en ningún momento como presunción de conjunto económico el hecho de que las empresas tengan una dirección y/o administración común, elemento que es en cierta forma más atendible con el propósito buscado, y que al mismo tiempo tiene más posibilidades de ser probado.

Asimismo se señala que la experiencia de muchos países en probar la existencia de conjunto económico es francamente negativa, tal como también parece ocurrir en Costa Rica donde la posibilidad de realizar ajustes impositivos basados en una consolidación de los balances de las empresas encuentra serias barreras difíciles de superar.^{5/}

Como se ha señalado precedentemente, una de las dificultades mayores que encuentra el Fisco está dada, por una parte, por la existencia de sociedades anónimas con acciones al portador, y por la otra, por la dificultad de poder probar en juicio en forma concluyente, el carácter conjunto del capital en base a otro tipo de elementos, con lo cual se está en un círculo vicioso cuyo resultado ha sido que hasta la fecha prácticamente no se conoce en Costa Rica la aplicación de la norma referida a conjunto económico.^{6/}

^{5/} En ese contexto es ilustrativo indicar el fallo del Tribunal Fiscal Administrativo, Sala Primera, del 1 de junio de 1976, dictado contra la Resolución 786-75 de la Dirección General de Tributación Directa, cuya parte sustantiva es la siguiente:

"Todos los indicios que contiene la sentencia son importantes para llegar a concluir en una innegable vinculación económica de las empresas (seis en total), pero de tal dato no se puede jurídicamente sacar la deducción de que la consolidación es precedente... Nótese con toda precisión que la ley ha consignado un requisito que no está sujeto a evidencia ni a indicios sino a una muy concreta demostración numérica de la propiedad del capital social... Todo lo anterior lleva necesariamente a la conclusión importante, desde el punto de vista de la conducta que ha de seguirse en materia de consolidaciones, de que no es posible establecerlas sino contando con una prueba directa y fehaciente que defina el requisito numérico de la propiedad del capital social, y que en ese extremo no son admisibles por sí solos los indicios o evidencias que conducen, no a probanzas directas, sino a suposiciones o deducciones insuficientes".

^{6/} Se señala que en el caso citado en la nota anterior, y cuyo fallo fue en contra del Fisco, sin haber apelado éste el mismo, la propiedad de las acciones de las empresas cuestionadas se encontraba en manos de dos sociedades constituidas ambas como sociedad anónima con acciones al portador.

VIII. EL PROBLEMA DE LA INTEGRACION DE LOS DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES EN EL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL

1. Situación actual

Hasta la reforma tributaria de 1972 los dividendos y participaciones sociales se encontraban exentos del impuesto a la renta personal, así como también de cualquier otro tributo aplicado a nivel de la empresa, con la excepción de las rentas correspondientes a títulos al portador que quedaban sujetos a una retención definitiva en la empresa del 15%.

Hasta ese momento la ley no establecía diferencia alguna entre las distribuciones en efectivo o en acciones como tampoco si los perceptores eran personas domiciliadas en el país, o en el exterior.

Esta situación se modifica parcialmente con la reforma de 1972 la cual gravó con la tasa del 5% a los dividendos y participaciones distribuidas en efectivo en caso de que el perceptor fuera una persona física domiciliada en el país y con la tasa del 15% en caso de radicar en el exterior.

Simultáneamente con esta medida la reforma de 1972 redujo la tasa del 15% que se aplicaba sobre los dividendos de acciones al portador al 5%, eliminando lamentablemente el único costo adicional que existía a la tenencia de este tipo de acciones.

De esta forma quedó expedito el camino para que aquellos accionistas que debían tributar el 15% de los dividendos percibidos por estar radicados en el exterior pudieran hacerlo con sólo el 5% a través del sistema de acciones al portador, lo cual anuló en parte los efectos de las disposiciones adoptadas en la misma ley.

Por otra parte, los dividendos distribuidos en acciones de la propia empresa (acciones liberadas) se encuentran exentos de impuesto cualquiera que sea el carácter del titular de las acciones, así como también el lugar de residencia. También se encuentran exentas del impuesto a la renta personal las utilidades provenientes de la compra venta de acciones en la medida que este tributo no se aplica sobre las ganancias de capital, ya que tampoco existe un impuesto independiente sobre ellas. La única excepción a esta norma se refiere al caso en que los contribuyentes hagan habitualidad de negocio de compra venta de acciones.^{1/}

^{1/} Artículo 7 de la Ley del Impuesto a la Renta.

A fin de desestimular la tenencia de acciones al portador el anteproyecto de ley de reforma de 1976 había propuesto retener el impuesto cuando se distribuyen dividendos en acciones al portador de la propia sociedad que los paga. No obstante la buena dirección de esta propuesta la misma no fue aceptada por la Legislatura que votó por continuar con el régimen existente.

En alguna medida el anteproyecto de ley de reforma tributaria de 1976 preparado por el Ejecutivo, trató de reparar esta circunstancia, y propuso gravar nuevamente las rentas correspondientes a títulos no nominativos con la tasa del 15%, con lo cual no sólo se remediaba esa situación, sino que al mismo tiempo se desestimulaba la existencia de este tipo de acciones. Esta propuesta no fue aprobada por la Legislatura quedando, entonces, tanto los dividendos de acciones al portador como de acciones nominativas sujetos a la tasa del 5%.^{2/}

Respecto al pago de dividendos o participaciones a otra sociedad, la reforma de 1976 se orientó con la finalidad de brindar un cierto alivio a la administración tributaria adoptando algunas normas que eliminaran gran parte de los pedidos de devolución existentes hasta esa fecha.

Con esos propósitos la ley señaló que:^{3/}

a) Las sumas retenidas podrán ser utilizadas como créditos en la oportunidad en que la empresa tuviera que efectuar otros pagos del impuesto con motivo de retenciones sobre dividendos o utilidades que éstas hayan distribuido;

b) Recién en caso de no poder usar tal crédito procederá a solicitar la devolución del impuesto que se le hubiera retenido.

En realidad gravar a los dividendos con una tasa proporcional, no constituye una solución al problema de fondo, ya que como se ha señalado: "en una etapa posterior, lo recomendable sería gravar las utilidades conjuntamente con las demás rentas que reciban los socios con una escala progresiva; y exonerar únicamente las utilidades que se reinviertan en las actividades que por su importancia se desee estimular".^{4/}

^{2/} La Gaceta, 21 de enero de 1976, página 237.

^{3/} Artículo 63 de la Ley de Impuesto a la Renta.

^{4/} La tributación directa en Costa Rica, op. cit., pág. 12.

De ahí que cabe preguntarse, en consecuencia, cuál es la justificación de este tratamiento especial que se ha dado a la imposición de los dividendos y participaciones sociales en la legislación tributaria costarricense.

2. Posibles alternativas de cambio

Habiéndose planteado en forma general el sistema de imposición a las sociedades en Costa Rica, corresponde señalar las opciones que la doctrina fiscal señala en materia del tratamiento a las utilidades de las sociedades de capital y a sus dividendos que se pasarán a analizar a continuación.^{5/}

Las sociedades anónimas y otras formas societarias similares, plantean en un esquema de impuesto unitario global a la renta, una serie de problemas que son tratados en la doctrina de acuerdo con dos criterios extremos u opuestos, referidos al tratamiento dispensable a utilidades obtenidas por estas sociedades. Por una parte, está el llamado criterio de "integración" o de transparencia fiscal, y por el otro el principio de separación o del "ente separado".

1) De acuerdo con la primera doctrina o escuela de pensamiento, las personas físicas son únicamente las que en última instancia soportan el gravamen y en consecuencia no habría razón para gravar como una entidad separada la mera existencia jurídica de una empresa como lo sería la sociedad anónima. De este modo se desconoce la existencia de la sociedad desde el punto de vista tributario --que resultaría en consecuencia "transparente" a esos efectos-- y se imputan la totalidad de las rentas a sus accionistas, aun cuando la sociedad las hubiera retenido, de forma tal que la imposición sólo recae a nivel de las personas físicas que sean titulares del capital de la sociedad.

En este sistema la identificación de la sociedad con sus accionistas es total, y el conjunto de las utilidades de la sociedad se integra en el impuesto personal. En realidad este criterio supone aplicar a las sociedades anónimas, el mismo tratamiento que la doctrina dispensa a las sociedades

^{5/} Esta sección analiza exclusivamente el tratamiento tributario a las sociedades de capital así como los dividendos que éstas distribuyen. Precedentemente han sido señalados los argumentos que justifican un trato distinto a las sociedades de personas, de las de capital.

de personas. Justamente los que abogan por esta posición, defienden la misma fundada en razones de neutralidad y equidad, alegando que el impuesto no debe discriminar en función de la forma jurídica que se adopte para organizar la empresa y que la atribución de las rentas a los titulares del capital constituye la única forma que permite que las utilidades de las empresas tributen totalmente en función de la capacidad contributiva de sus accionistas, ya que ésta no puede concebirse sino en relación con las personas físicas.

ii) Por el contrario, la segunda doctrina sostiene que la sociedad anónima constituye una persona distinta e independiente de sus accionistas, y que en consecuencia es perfectamente factible considerarla contribuyente por las rentas que ella obtiene, en tanto que el accionista es gravado con el impuesto a la renta personal por los dividendos que éste percibe como consecuencia de la colocación de sus capitales en acciones. Es decir, que se considera que la empresa o sociedad anónima es un sujeto distinto, "un ente separado" de la persona física, por lo cual procede la imposición en dos momentos diferentes. Consecuencia de esto es la llamada comúnmente "doble imposición económica" ya que las utilidades sufren doble gravamen, a nivel de entidad y a nivel de persona. Los defensores de esta tesis argumentan en contra de esta denominación, ya que según su criterio, en tanto se trate de sujetos sustancialmente distintos no puede hablarse de doble imposición.^{6/}

iii) Además de estos sistemas o doctrinas extremas, existe otra serie de métodos que buscan "atenuar" el impacto de la doble imposición económica sin perder al mismo tiempo las condiciones de neutralidad y equidad que caracterizan al sistema de transparencia fiscal. Este alivio fiscal puede ser logrado a nivel de la sociedad mediante el arbitrio de imponer tasas distintas (generalmente inferiores) a las utilidades distribuidas que a las retenidas, por lo cual se lo conoce como "sistema de doble tasa".

^{6/} Roque García Mullín, Impuesto a la Renta, CIET, documento número 872, capítulo X, Buenos Aires, 1976.

iv) La otra alternativa ha sido atenuar la doble imposición, concediendo el alivio a nivel del accionista a través del camino de otorgar a este un crédito por parte del impuesto pagado a la sociedad, el cual puede ser estructurado desde el punto de vista técnico según un número de variantes distintas.

Sin embargo, además de todos los problemas técnicos que pueden ser discutidos en relación con los distintos tratamientos a las utilidades de las sociedades y a sus accionistas, subyace una pregunta fundamental que debe ser contestada al adoptar cualquiera de estas alternativas y que consiste en definir cuáles son los objetivos que se pretende alcanzar con la tributación a la empresa y a sus accionistas.

En ese sentido es conveniente separar los propósitos globales que pueden buscarse con este tributo en una serie de etapas intermedias relacionadas con los efectos económicos o administrativos que cada una de esas variantes produce.

En primer lugar, una consideración fundamental que debe primar en la elección de cualquiera de los sistemas es el tratamiento que se ha de dar a las utilidades no distribuidas y consiguientemente qué efecto producirá ello sobre la distribución del ingreso.

Desde ese punto de vista debe tenerse presente que toda empresa se encuentra, dado un monto determinado de utilidades, ante la opción de autofinanciarse a través de la retención de utilidades (o su distribución en acciones de la propia empresa que para el caso produce las mismas consecuencias) o bien recurrir al mercado de capitales a través de la toma de préstamos o la colocación de nuevas acciones. En caso de que la empresa optara por el autofinanciamiento se produce un conflicto con el objetivo de distribución del ingreso, especialmente en el caso de que la empresa distribuya totalmente sus utilidades en acciones, ya que éstas no serían alcanzadas con las tasas progresivas del impuesto personal.

Un aspecto sumamente importante es si el impuesto que tributa la empresa es trasladable o no a sus costos, ya que bajo una u otra posición los efectos de los distintos sistemas analizados cambian fundamentalmente.

/Una primera

Una primera consecuencia de la traslación del impuesto, tesis esta generalmente sostenida por los sectores empresariales, sería que automáticamente la "doble imposición económica" quedaría sin efecto, ya que solamente se estaría imponiendo directamente en cabeza del accionista debido a que el impuesto que tributó la sociedad no estaría afectando sus utilidades. Sin embargo se observa muchas veces el conflicto interno de aquellos que defienden tanto la tesis de que el tributo se traslada totalmente, como de que existe doble imposición en forma simultánea, lo cual implica un contrasentido.

A título puramente ilustrativo se señala que la doctrina fiscal tradicional basada en los supuestos neoclásicos al analizar los distintos tratamientos tributarios a las sociedades parte del supuesto de que el impuesto no se traslada, es decir que disminuye las utilidades netas de las empresas.

a) Efectos sobre la distribución del ingreso

Puede señalarse que el sistema de imposición en base al criterio del ente separado estará estimulando la retención de utilidades en la empresa, ya que en la medida en que los dividendos se distribuyan volverían a tributar a nivel de los accionistas, más aún tratándose de sociedades de familia cuyos dirigentes buscaran reducir la tasa combinada tanto como sea posible. Es decir, que el sistema del ente separado es en cierta forma inconveniente desde el punto de vista de lograr un fuerte impacto sobre la distribución del ingreso, ya que buena parte de las utilidades no serían directamente alcanzadas con el tributo al quedar retenidas en la empresa.

Por el contrario, el sistema de transparencia fiscal o de integración es el más idóneo para lograr ese objetivo, ya que el impuesto a la renta personal grava la totalidad de las utilidades de la empresa, independientemente de la decisión de distribuir o retener, por lo cual se atiende más a la capacidad contributiva total que tiene cada accionista.

Una solución intermedia está dada por el sistema de la doble tasa, ya que mediante el juego entre las tasas aplicables a las utilidades retenidas y a las distribuidas, se puede conseguir uno y otro efecto. En general, este sistema se usó a fin de favorecer la distribución de utilidades al aplicar

una tasa superior a los beneficios retenidos en la empresa. Al mismo tiempo tratándose de sociedades de familia deberá tomarse en consideración no sólo el nivel de ambas tasas, sino también la tasa combinada resultante de relacionar la escala de la sociedad con la correspondiente a las personas físicas.

Por último, el sistema de crédito fiscal tendería a ser neutral en cuanto a distribuir o retener utilidades, aunque ello depende de la forma como el mismo está estructurado, es decir, si se otorga un crédito total por el impuesto pagado por la sociedad y de la posibilidad de devolución del crédito no utilizado.

En general, este último sistema puede aplicarse a fin de que la imposición a la renta de las empresas tenga una cierta neutralidad respecto al destino de las utilidades, ya que el mismo no resulta demasiado adecuado para influir eficientemente ni en la retención, ni en la distribución de utilidades.

Evidentemente, estos efectos generales de cada sistema no pueden ser analizados en forma aislada de la situación existente en el país, sino que se debe examinar el efecto diferencial que tendría cada una de las alternativas, partiendo de la posición actual, lo cual daría el sentido del cambio que se operaría.

Desde ese punto de vista puede considerarse que la estructura actual de la imposición en Costa Rica estimula en pequeña medida la retención de utilidades, ya que la tasa del 5% sobre los dividendos distribuidos constituye una carga adicional que debe soportar el accionista, que se evita al retener las utilidades, aunque dado lo reducido de la misma podría pensarse que el sistema es relativamente neutro en cuanto a retener o distribuir. Por otra parte en forma simultánea ocurre que, como resultado de que la estructura del impuesto a la renta de Costa Rica no es global --ya que no existe integración de los dividendos en la declaración personal-- el resultado que se obtiene es que el sistema en su conjunto es totalmente discriminatorio en contra de la distribución del ingreso.

(b) Efectos sobre

b) Efectos sobre la recaudación

Los efectos de cada uno de estos sistemas respecto a la recaudación que ellos producen, así como sobre la posibilidad de su administración, son sustancialmente distintos, por lo cual conviene aclarar los siguientes puntos:

Desde el punto de vista recaudatorio, el sistema clásico o del "ente separado" es el que origina la base imponible mayor ya que abarca tanto al conjunto de la utilidad de la sociedad como al mismo tiempo el aumento de la base imponible de la persona física por el monto de los dividendos distribuidos, lo cual permite --para lograr un monto igual de recaudación-- aplicar una tasa más baja que la que exigirían otros sistemas. Al mismo tiempo, para la administración fiscal es el que resulta más sencillo de controlar, ya que la parte sustancial de la recaudación proviene de la sociedad, la que desde todo punto de vista resulta más sencilla de administrar que la persona física. Tanto esta facilidad de administración como el monto de recaudación que del mismo puede obtenerse, colocan a este sistema en una posición preferida ante los ojos de los administradores tributarios, especialmente cuando la hipótesis de traslación del impuesto tiene fundamentos sólidos, ya que en ese caso no puede hablarse de doble imposición.

En los Estados Unidos desde hace mucho tiempo se viene aplicando una imposición totalmente diferente y separada a la sociedad por una parte, y a sus accionistas por la otra, lo cual da lugar a que las utilidades de la empresa tributen en cabeza de ambos sujetos, excepto una deducción especial respecto a los primeros 100 dólares de dividendos percibidos.^{7/}

En un extremo opuesto al anterior se ha colocado el Comité Center,^{8/} encargado de analizar y recomendar una reestructuración profunda del sistema impositivo de Canadá, que en líneas generales optó por el sistema de integración o "transparencia fiscal", con algunos acondicionamientos a fin de facilitar su implementación y control, ya que desde el punto de vista administrativo este sistema puede dar lugar a un mayor recargo en las tareas de control,

^{7/} Estados Unidos, Internal Revenue Code 1954, sección 116, Prentice Hall Englewood Cliffs, N. J. 1977.

^{8/} Report of the Royal Commission on Taxation, Vol. 4, Ottawa, Canadá, 1966, pág. 3/98.

lo cual aumenta los riesgos de evasión. De ahí que se ha considerado que para una efectiva aplicación del tributo debe darse la concurrencia de un número de elementos tales como: a) no deben existir acciones al portador, ya que la posibilidad de control con este tipo de acciones se vuelve muy tenue; b) la sociedad debe tener solamente un tipo de acciones, a fin de poder conocer rápidamente qué parte del beneficio recibe cada uno; c) todos los accionistas deben ser personas radicadas en el país, a fin de evitar el riesgo de "hombres de paja" domiciliados en el extranjero, aunque en realidad esto puede salvarse al gravar a los residentes en el exterior, con la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal; d) es conveniente que el cierre del ejercicio de todas las empresas coincida, a fin de evitar que a través del empleo de una cadena de sociedades con ejercicios escalonados, pueda postergarse indefinidamente el pago del impuesto correspondiente a las acciones que se encuentran en manos de otra sociedad.

Desde el punto de vista recaudatorio, debe tenerse en consideración que como las utilidades tributan en función de las tasas personales de cada contribuyente, la recaudación estará en función de las mismas, así como de la forma en que la tenencia de acciones se distribuya por nivel de ingreso.

A fin de asegurar una parte sustancial de la recaudación, se puede establecer una tasa de retención a nivel de las empresas, la cual deberá estar en función de la tasa media del impuesto a la renta personal, a fin de evitar el problema de la devolución de impuestos.

Alemania, por muchos años, y Argentina, durante un corto lapso, han seguido el sistema de la doble tasa a efectos de discriminar entre las utilidades reinvertidas y distribuidas, aun a costa de asumir algunos de los inconvenientes que este sistema presenta. Por una parte, el mismo requiere para poder funcionar correctamente que no existan acciones al portador, ya que ello resulta un requisito imprescindible para posibilitar el control administrativo. Por otra parte, el sistema presenta algunos inconvenientes administrativos en la medida en que se produzcan cambios en el destino de las utilidades, distribución de utilidades que fueron retenidas en otros ejercicios, etc., lo cual ha hecho que este sistema que resulta teóricamente interesante, encuentre algunas dificultades para su aplicación, a pesar de que con el mismo es factible obtener una recaudación significativa, más cuando se le combina con una retención a cargo de la sociedad en momentos de abonar el dividendo.

/Se ha

Se ha dejado para analizar por último, la propuesta de reforma en materia del impuesto a la renta de las empresas y los accionistas, contenida en el estudio preparado a los fines del proceso de armonización tributaria en Centroamérica.^{9/ 10/}

En cierta forma puede decirse que esta propuesta recoge tanto ingredientes propios del sistema clásico, como del sistema de integración por los siguientes aspectos. (Véase el cuadro 15.)

En primer lugar, los dividendos percibidos son gravados en cabeza del accionista con su tasa personal y respecto a los mismos no se otorga crédito alguno por el impuesto pagado por la sociedad.

En segundo lugar, la empresa tributa sobre el total de las utilidades con una tasa proporcional única, por lo cual la suma de ambos elementos conforma perfectamente con los lineamientos del criterio del "ente separado".

En tercer lugar, y esto es lo novedoso del sistema, las utilidades no distribuidas deben incorporarse al conjunto de las rentas de la persona física y tributar con la tasa progresiva, salvo en aquellos casos en que razones económicas indiquen la conveniencia de dar un tratamiento preferente a las utilidades que se reinviertan dentro de la misma empresa, en cuyo caso estarían exentas. Es decir que, en ciertos casos existe la opción de excluir las utilidades no distribuidas del cómputo del impuesto al ingreso personal.

Asimismo, se establece que las sociedades anónimas deben retener a cuenta del impuesto que le corresponde al accionista un cierto porcentaje de la utilidad no distribuida. Esta retención en la fuente es computable por la persona natural, al calcular el impuesto que le corresponde pagar. En suma, esta propuesta produciría los siguientes efectos:

i) Desde el punto de vista del "sujeto" seguiría el sistema clásico ya que tanto la empresa como el accionista son igualmente responsables del tributo, y no se otorga crédito a uno de ellos por los impuestos pagados por el otro, con lo cual se logra el objetivo de obtener una recaudación significativa dentro de una relativa simplicidad administrativa;

^{9/} El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, op. cit.

^{10/} La propuesta de la SIECA tiene en materia de integración de rentas entre empresas y personas una estrecha similitud con el sistema actualmente aplicado en El Salvador, aunque en ese país las empresas tributan con tasas progresivas.

Cuadro 15

COSTA RICA: RESUMEN DE LOS SISTEMAS DE IMPOSICION A LAS UTILIDADES Y DIVIDENDOS

Sistema	A nivel		Efecto sobre	
	De Sociedades	Del Accionista	El destino de las utilidades	La distribución del ingreso
Integración Total o Transferencia Fiscal	No hay gravamen. A lo sumo una retención como pago a cuenta del accionista para asegurar la recaudación.	El titular incorpora todas las utilidades, aún las que no recibe por no haberse distribuido.	En general es neutral en cuanto a retener o distribuir, ya que la empresa no tributa.	Es máximo el impacto sobre la distribución del ingreso al gravar el total de la utilidad de la empresa en cabeza del accionista con tasas progresivas y en forma conjunta con otras rentas.
Clásico o del Ente Separado.	Se gravan todas las utilidades, distribuidas o no con una única tasa.	El titular incorpora las utilidades en su renta personal. Produce doble imposición económica según algunos criterios.	Estimula la retención de utilidades a fin de evitar la tasa progresiva a nivel de persona física.	En las empresas de familia el impacto es mínimo ya que se opta por no distribuir utilidades para eludir el tributo personal.
Sistema de la doble tasa o de alivio a nivel de la empresa.	Se gravan todas las utilidades, pero con una tasa diferente según se distribuyan o se retengan. Las distribuidas tributan con tasa menor.	El titular incorpora todas las utilidades recibidas y hay alivio a la doble imposición, si éstas tributan con tasa reducida.	El resultado depende del nivel de cada una de la tasa combinada a nivel personal. Puede buscarse tanto la retención como la distribución de utilidades.	En general el sistema se usa para favorecer el efecto sobre la distribución del ingreso al aplicar tasas menores a las utilidades distribuidas a nivel de empresa pero otros objetivos también son posibles.
Sistema de crédito o alivio a nivel del accionista.	Se gravan todas las utilidades, distribuidas o no, con una única tasa.	El titular incorpora todas las utilidades distribuidas en su renta personal, pero tiene derecho a un crédito parcial por parte del impuesto que pagó la sociedad.	A nivel de empresa es en principio neutral, dependiendo del nivel del crédito y si hay devolución o no.	No resulta demasiado eficiente si el objetivo es el efecto sobre la Distribución del Ingreso, pero sí al buscar cierta neutralidad.

ii) Desde el punto de vista del destino de las utilidades, la norma general es que se hace responsable al accionista por el total del impuesto que cae sobre las utilidades netas retenidas o distribuidas, con lo cual se maximiza el impacto sobre la distribución del ingreso; aunque al dejarse abierta la posibilidad de que un cierto tipo de empresa pueda tener un tratamiento preferente en cuanto al destino de sus utilidades se mantiene la posibilidad de utilizar el tributo con una óptica instrumental a los efectos de perseguir ciertos propósitos de política económica.

iii) En cuanto al efecto sobre la distribución del ingreso, la propuesta de la SIECA producirá un impacto menor que el resultante del sistema de transparencia fiscal --a iguales montos de recaudación-- como consecuencia de que parte de las utilidades de las empresas tributan con una tasa proporcional.

iv) Por último, este sistema produce un monto de recaudación creciente, cuanto mayor sea el porcentaje de la utilidad que se distribuya.

De ahí, que a través del mecanismo de eximir del pago del impuesto a las utilidades retenidas que se destinen a ciertos fines, se puede incidir sobre el comportamiento de las empresas.

c) Tratamiento a los dividendos en acciones

Debido a que la forma más frecuente de retener utilidades consiste en el pago de dividendos con acciones de la propia empresa (acciones liberadas), es conveniente señalar los posibles tratamientos alternativos que pueden darse a las mismas.

Tal como se ha señalado precedentemente, la legislación de Costa Rica excluye a las mismas del pago del impuesto proporcional del 5%, por lo cual la distribución de dividendos en acciones se encuentra exenta del impuesto a la renta personal. Este tratamiento es aplicable, ya sea que los accionistas sean personas domiciliadas en el país como en el exterior, y sin diferenciación alguna si el pago se efectúa en acciones nominativas o al portador. Asimismo el resultado de la compraventa de acciones, ya sea con motivo del mayor valor que las mismas hubiesen adquirido, así como la venta de acciones recibidas en pago de dividendos, se encuentran exentas del impuesto a la renta. Es decir, que el dividendo recibido en acciones está totalmente liberado, tanto del impuesto a la renta personal, como de cualquier otro

/tributo que

tributo que grave las ganancias de capital, por lo cual el accionista que percibe dividendos bajo esta modalidad se encuentra fuera del ámbito de la imposición, aunque liquide las mismas al día siguiente de su percepción. Puede señalarse que desde este punto de vista el sistema actual estimula la retención de utilidades en la empresa a través de la distribución de dividendos en acciones.

Por otra parte, tanto la doctrina fiscal como la experiencia de los países, indican una serie de modalidades tributarias que pueden ser aplicables, a fin de mantener un cierto balance entre el tratamiento a las utilidades distribuidas, tanto en efectivo como en acciones, que conviene indicar.

En primer lugar, la propuesta de la SIECA precedentemente indicada, opta por gravar en la misma forma a las utilidades retenidas o distribuidas, como norma general, aunque señala la posibilidad de brindar un tratamiento preferencial a aquellos sectores cuya capitalización se busca incentivar en forma particular.

En segundo lugar, el criterio de transparencia fiscal o de integración evita totalmente la consideración de este problema, al constituir a los accionistas en los responsables directos del impuesto, por el total de la utilidad que obtuvo la sociedad, por lo que este problema desaparece.

En tercer lugar otra alternativa, de uso más frecuente, consiste en recurrir a la imposición sobre las ganancias de capital. Así, si un accionista se encuentra en la situación en que, como consecuencia del proceso de acumulación de utilidades efectuado en la sociedad su patrimonio accionario aumenta de valor, puede posteriormente vender parte del mismo y realizar una ganancia de capital (como consecuencia del mayor valor que ha adquirido esa acción) que queda gravada.

De ahí que, el tratamiento a dar a la distribución de dividendos en acciones de la propia empresa se integra con la imposición a las ganancias de capital. Así, en la medida en que este tipo de acciones se encuentren exentas del pago del impuesto a la renta personal, las mismas habrán de quedar sujetas al impuesto a las ganancias de capital por el mayor valor que adquirieron durante ese tiempo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que gravar a las acciones liberadas con el impuesto a las ganancias de capital, no constituye un sustituto perfecto del impuesto a la renta personal, por las siguientes razones:

i) Por una parte la ganancia de capital que se genera no guarda una estrecha relación con la utilidad no distribuida, o sea que el valor de mercado de las acciones puede variar por una serie de razones distintas al puro proceso de capitalización de la empresa;

ii) Por otra parte se estaría postergando el pago del impuesto por un tiempo indefinido, cuya terminación queda librada a la voluntad del accionista, en función de sus intereses, al contrario de lo que ocurriría si se gravase a la acción liberada en el momento mismo de su distribución con el impuesto a la renta personal;

iii) Las posibilidades de gravar las ganancias de capital con la misma tasa efectiva que las rentas normales son sumamente escasas, y los métodos empleados de promediación aunque buscan un acercamiento entre ambos sistemas de imposición, nunca alcanzan a cumplir este objetivo, por lo cual en algunos casos resulta que las ganancias de capital tributan más fuertemente que las rentas ordinarias, mientras que en otros casos ocurre lo contrario.

De todas formas, el aspecto fundamental que se señala, es que debe existir un tratamiento equitativo entre las utilidades distribuidas y no distribuidas al contrario de lo que, en cierta forma, ocurre actualmente en Costa Rica, ya que los dividendos distribuidos tributan con la tasa del 5% y las utilidades retenidas a través de la distribución en acciones de la propia empresa no están gravadas ni con el impuesto a la renta personal ni con el impuesto a las ganancias de capital.

En síntesis, se considera que continuar con el actual tratamiento a los dividendos en acciones es poco conveniente, tanto desde el punto de vista de equidad como en cuanto a la orientación del proceso de formación de capital a través del autofinanciamiento de las empresas. Por otra parte debe considerarse que, aunque en el momento actual el problema de la equidad no reviste mayor gravedad debido a que los dividendos en efectivo están gravados en forma leve, esta tendencia puede acentuarse en caso que se aumente esa tasa.

De ahí que se estima necesario considerar este problema en forma conjunta cuando se adopte una decisión respecto al problema de fondo el cual está dado por la necesaria integración que debe existir de los dividendos, tanto en efectivo como en acciones, en el impuesto a la renta personal.

IX. INCENTIVOS A LA INVERSION

La acuciante necesidad de incrementar la tasa de formación de capital a fin de aumentar la tasa de crecimiento de la economía, conforme a una visión del proceso de desarrollo, ha llevado a los países a una franca, competitiva y a veces exagerada política de incentivos tributarios que se ha adoptado sin una previa cuantificación y análisis de los efectos que esas medidas tendrían sobre el balance de pagos, sobre la localización de las inversiones, sobre la diversificación de los sectores productivos, así como sobre la generación de empleos a fin de absorber la creciente mano de obra.

Por otra parte, uno de los aspectos cruciales de los sistemas tributarios de la gran mayoría de los países de América Latina, lo constituyen las cuantiosas erosiones a sus bases de imposición que ocurren como consecuencia de la política de desgravaciones e incentivos tributarios.

En alguna medida los países centroamericanos no han estado fuera de este proceso sino que, por el contrario, han sido actores dentro de una guerra de incentivos que ha llevado finalmente a la adopción de medidas de armonización o coordinación a nivel de la región, tal como lo constituye actualmente el Convenio Centroamericano de Incentivos Tributarios. La aplicación de este Convenio, cuyos efectos serán motivo de estudio en un documento separado, se produce en Costa Rica conjuntamente con la existencia de una ley especial de protección industrial.^{1/}

Por otra parte, esta aparente duplicidad, se superpone con la existencia de algunas medidas especiales de incentivos tributarios que tienen un carácter permanente en la legislación del impuesto a la renta,^{2/} las cuales al ser materia específica de este trabajo serán analizadas conjuntamente con el sistema de depreciación que contiene la legislación del impuesto a la renta.

^{1/} Ley 2426 del 3 de septiembre de 1959.

^{2/} Artículo 8, inciso 12 de la Ley del Impuesto a la Renta.

1. Leyes especiales de promoción.

En primer lugar, respecto al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial,^{3/} se señala que el mismo se aplica a las "industrias manufactureras" que contribuyen de manera efectiva al desarrollo económico de Centroamérica, para lo cual se establecen los siguientes beneficios.

Para las empresas del llamado Grupo A:

i) La exención total de derechos de aduana sobre la importación de maquinaria, equipo, insumos y combustibles;

ii) La exención total del impuesto sobre la renta y utilidades durante 8 años en caso de tratarse de industrias nuevas;

iii) En caso de tratarse de industrias existentes, la disposición que se aplica exime del impuesto sobre la renta y utilidades durante un plazo de 2 años.

Se clasificarán en el Grupo A, las empresas que produzcan artículos de consumo, envases o productos semielaborados siempre que por lo menos el 50% del valor total de las materias primas, envases y productos semielaborados utilizados sean de origen centroamericano.

Por su parte a las empresas del Grupo B, les corresponden los siguientes:

i) La exención total del impuesto sobre la renta y utilidades durante 6 años, en caso de tratarse de industrias nuevas;

ii) En caso de tratarse de industrias ya existentes, sólo se aplica la exención sobre los derechos de aduana y conexos por 5 años.

Dentro del Grupo B se clasifican las empresas que reúnan los tres requisitos de que produzcan artículos de consumo, envases o productos semielaborados; que den origen a importantes beneficios netos de la balanza de pagos; y que utilicen en su totalidad o en alta proporción en términos de valor, materias primas, envases y productos semielaborados no centroamericanos.

La significación cuantitativa, en lo que respecta a la recaudación del impuesto a la renta, es tanto mayor por cuanto en el artículo 17 del Convenio se ha incorporado la disposición de que las empresas calificadas que se propongan instalar plantas en una industria en la cual otras empresas del mismo

^{3/} El Convenio se firmó el 31 de julio de 1962 con la ausencia de Costa Rica, que se adhirió al mismo en septiembre de 1963,

país estén gozando de beneficios fiscales correspondientes a industrias nuevas conforme a este Convenio, tendrán derecho a los mismos a cambio de cumplir con iguales compromisos y obligaciones, pero sólo por el período que falte para que caduquen los beneficios correspondientes a la primera concesión otorgada.

En segundo lugar, la Ley de Protección Industrial se refiere a la protección de las industrias manufactureras y de servicio de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º. En materia de beneficios otorgados, se menciona en el artículo 19 de la ley a las franquicias aduaneras en un 99%, sobre insumos, combustible y equipo, a lo que se agrega luego en el inciso g) la "exención de impuestos fiscales del 100% durante la primera mitad y del 50% durante la segunda mitad del plazo que le sea concedido a la planta industrial, que pesan sobre el capital invertido y sobre las utilidades obtenidas en la misma para disfrutar de los demás beneficios".

Además en el inciso i) del mismo artículo se concede la exención del monto que le corresponda, por concepto de impuesto sobre la renta, por aquella parte de las utilidades que la empresa reinvierta en mejoras, tanto en la propia industria, como en viviendas para sus trabajadores y que se comprueben debidamente ante la Dirección de Tributación Directa.

Es evidente que el sistema de incentivos existentes, constituye un problema de gran complejidad porque a nivel centroamericano cualquier modificación por uno de los países supone llegar a un acuerdo con los demás firmantes del convenio. Sin embargo, y considerando particularmente el resultado que ha producido en el impuesto a la renta merecen formularse las siguientes observaciones:

i) La experiencia de los países de América Latina que ya han pasado en buena medida por un proceso de industrialización anterior, ha demostrado la significación que ha tenido la protección de derechos aduaneros o similares para la creación de empresas, por lo menos en la primera etapa, de un proceso de sustitución relativamente fácil. Se ha hablado así de la existencia de un mercado cautivo que ha significado para los empresarios una extraordinaria ventaja al impedir toda posibilidad de importación por países fuera de la región;

/ii) En este

ii) En este sentido parece a todas luces excesivo agregar a la existencia de una protección dada por los derechos aduaneros, una exención total del impuesto a la renta, especialmente por un período relativamente prolongado. A ello cabe agregar que, en virtud del artículo 17 que se ha citado, se tiene la impresión de que resulta bastante fácil obtener una extensión del plazo por encima del otorgado inicialmente;

iii) La experiencia práctica parece demostrar que especialmente en el caso de empresas grandes con una ocupación numerosa de mano de obra ha resultado difícil resistir las presiones para prorrogar las franquicias obtenidas. A esta altura sólo cabe agregar que el inmovilismo que puede crearse en virtud de disposiciones de esta índole no sólo representa un inconveniente desde el punto de vista fiscal sino que tiende a inmovilizar la estructura industrial al dificultar un proceso de mayor integración vertical, por lo menos en el período inicial.

Corresponde por último señalar los incentivos adicionales de carácter permanente incorporados en la ley del impuesto a la renta, correspondientes a la deducción por inversión contemplada en el artículo 8 y en el sistema de depreciación acelerada que serán tratados en ese orden.

2. Deducción por compra de bienes de capital

El artículo 8, inciso 12 de la Ley del Impuesto a la Renta señala que, del beneficio neto obtenido en el período, se podría deducir hasta un 50% en la medida en que se destine a la compra de bienes de capital, por parte de empresas agrícolas e industriales.

La primera observación que surge es respecto a la conveniencia de tener una deducción de carácter permanente dentro del impuesto, lo cual convierte una medida que debería ser de carácter excepcional a fin de orientar la acción de los contribuyentes, en una rebaja permanente del impuesto que éste debería pagar.

Por ello se considera que esta medida no sólo produce una pérdida en la recaudación, sino que además tiene efectos contraproducentes si se quiere usar al tributo como un instrumento de política económica.

/La segunda

La segunda observación es que la norma señalada excluye como beneficiario de la misma a la actividad comercial, ya que sólo habla de las empresas agrícolas o industriales, con lo cual adquiere un carácter claramente discriminatorio contra esa actividad,^{4/} aunque puede sostenerse que las inversiones en los sectores agrícola e industrial contribuyen más directamente al desarrollo económico.

Por otra parte cabe preguntarse qué ocurre con las empresas que realizan tanto actividades de producción industrial como de comercialización en forma conjunta, y en que medida es factible en esos casos hacer cumplir la disposición de que los bienes de capital adquiridos para beneficio de la parte industrial no puedan ser empleados en la actividad comercial.

Asimismo, se observa que en cuanto a los bienes de capital que son susceptibles de ser deducidos, el artículo reglamentario correspondiente, señala taxativamente a los siguientes: maquinaria de instalación fija, maquinaria pesada movible, material rodante, vehículos automotores, herramientas pesadas y otros similares a juicio de la Dirección de Tributación Directa. No obstante la amplitud de esta enumeración, un reciente fallo del Tribunal Administrativo^{5/} resultó en contra de esta disposición reglamentaria por considerar que la misma limitaba los alcances de la ley, por lo que en la actualidad prácticamente todos los bienes de capital definidos en sentido amplio pueden ser deducidos, lo cual agrava el problema de la generalidad de este incentivo.

Por otra parte, un aspecto adicional respecto a esta norma es que la misma constituye una duplicación de los beneficios concedidos al sector industrial, ya que está amparado por los alcances del Convenio Centroamericano y por la Ley de Incentivos, lo cual no sólo se considera redundante sino que, también puede dar lugar a producir efectos encontrados en la medida en que esta norma alcance a sectores que no tienen prioridad, de acuerdo con los otros instrumentos de promoción.

4/ Se señala que el sector comercio se encuentra discriminado en la Ley del Impuesto a la Renta no sólo desde el punto de vista del beneficio de esta deducción, sino también respecto a la posibilidad de la compensación de quebrantos, como se verá en la sección respectiva.

5/ Fallo de la Sala 2 del Tribunal Administrativo, febrero de 1977.

La segunda observación que se formula es que, la segunda parte del artículo citado pone límite al monto de la deducción, ya que la misma no podrá en ningún caso exceder de 100 000 colones anuales.^{6/}

Evidentemente, ello introduce algunas complejidades adicionales, pero por otra parte la limitación en cuanto al monto a deducir permite poner un coto a la pérdida de recaudación que se podría producir con esta medida.

Si bien el límite establecido señala en primera instancia, un tratamiento relativo más favorable para la pequeña empresa al poder deducir ésta un porcentaje relativamente mayor de sus beneficios totales que el que pueden deducir las empresas grandes; se señala que debido a la estructura de la tasa progresiva se produce una pérdida fiscal mayor en las grandes empresas que en las pequeñas, tal como surge del cuadro 16.

Otro aspecto adicional es que esta deducción fija de 100 000 colones se encuentra incorporada en la legislación del impuesto sobre la renta desde hace ya mucho tiempo y no ha sido nunca actualizada. En principio parece ser que esta norma fue legislada conjuntamente con la reforma tributaria de 1954, con el mismo valor que tiene actualmente, es decir que ha sufrido el proceso de depreciación de la moneda de los últimos 23 años, con lo cual la incidencia real de esta medida se fue reduciendo con el transcurso del tiempo, acentuándose la importancia relativa de la misma en las empresas pequeñas.^{7/}

El tercer aspecto relevante de esta deducción, se refiere a que como indica la ley y el artículo 9 inciso "m" del reglamento, cuando los bienes de capital adquiridos con este beneficio sean depreciables, la base para el cálculo de las cuotas de depreciación deben ser la diferencia entre el precio de costo y el importe de la deducción, lo cual convierte a esta norma en una desgravación acelerada.

^{6/} 11 700 dólares a la tasa de cambio de 8.54 colones por dólar, febrero de 1977.

^{7/} El índice de precios al por mayor se incrementó entre 1954 a 1974 en 2.39 veces, por lo cual el valor actualizado de la deducción a esa última fecha debería haber sido de 240 000 colones aproximadamente.

Cuadro 16

COSTA RICA: CALCULO TEORICO DE LA INCIDENCIA DE LA DESGRAVACION POR COMPRA DE BIENES DE CAPITAL, SEGUN EL TAMAÑO DE LA EMPRESA a/

(Valores en colones)

	Caso "A" Pequeña empresa	Caso "B" Gran empresa
1. Utilidad neta	200 000	1 000 000
2. Tasa efectiva a/	23.3	36.7
3. Impuesto a pagar antes de la deducción	46 600	367 000
4. Deducción por inversión	100 000	100 000
5. Utilidad neta después de la deducción (1 - 4)	100 000	900 000
6. Tasa efectiva a/	17.1	32.7
7. Impuesto a pagar después de la deducción	17 100	294 300
8. Diferencia absoluta de impuesto (costo fiscal) (3 - 7)	29 500	72 700
9. Porcentaje de reducción del impuesto a pagar $(\frac{8}{3} \times 100)$	63.3	19.8
10. Porcentaje de la deducción respecto a las utilidades netas $(\frac{4}{1} \times 100)$	50.0	10.0

Fuente: Con base en datos de la Ley del Impuesto a la Renta vigente desde 1976.

a/ Con base en las tasas vigentes desde 1976.

/Es decir,

Es decir, que si se compra un bien de capital de 200 000 colones se deducirán los primeros 100 000 colones a que da derecho la deducción en el año de la compra y la depreciación normal se habrá de calcular sobre el saldo restante, durante el período de vida útil del bien.

Por último, una materia que debería ser reglamentada, es lo que se refiere al momento en que desde el punto de vista legal se ha producido la inversión, lo cual da lugar consiguientemente a que se deduzca del balance impositivo la suma correspondiente. En este sentido la Dirección de Tributación Directa, acepta actualmente varios criterios distintos sin haberse definido por la utilización de alguno de ellos en especial, de ahí que tanto se ha aceptado el momento cuando se coloca la orden de compra del bien, como cuando se ha producido la incorporación física del mismo y en ciertos casos hasta se ha admitido el momento en que se ha puesto en marcha el bien de capital adquirido. De ahí que se considera que estos criterios son demasiados ambiguos, y aunque debe contemplarse alguna flexibilidad, la misma debería indicar que la deducción sólo procede en el año en que se ha producido la incorporación física del bien al proceso productivo.

Asimismo, esta norma constituye una duplicación del régimen de desgravación acelerada contemplado en la legislación del impuesto a la renta, que se analizará en la sección siguiente.

En síntesis, por las consideraciones anteriores que indican la falta de un criterio de selección más restringido respecto al tipo de bienes o sectores prioritarios, la discrecionalidad en cuanto a los sujetos beneficiados con la norma, la duplicación existente con otros instrumentos de promoción, y la falta de actualización en cuanto al monto de la deducción, se considera que esta norma debería ser eliminada de la legislación del impuesto a la renta, lo cual evitaría estos inconvenientes y además contribuiría a simplificar el proceso de administración del tributo.

3. Régimen de depreciación

Dentro de la misma línea de acción, tendiente en cierta manera a modificar los flujos monetarios que recibe la empresa en función de la disminución del valor de sus activos, la reforma tributaria de 1972 implantó dentro del impuesto a la renta un régimen optativo de depreciación acelerada aplicada a los bienes adquiridos a partir del 10. de octubre de 1972, que está basado en el sistema de "suma de dígitos", cuyos aspectos más sobresalientes se comentan seguidamente.

El régimen de depreciación lineal que fue el único que la ley aceptó como posible hasta 1972, ha sido criticado especialmente por no tomar en consideración una cuota de depreciación realista, surgida del rápido período de obsolescencia que se deriva del progreso tecnológico, así como también por fundamentarse sobre el supuesto de estabilidad de precios.

Por el contrario, cuando los precios de los bienes se elevan constantemente, el costo de sustitución de los mismos es mucho más elevado que el valor del capital recuperado a través de la depreciación, lo cual produce como resultado, que las cuotas de depreciación sean insuficientes para reponer el bien depreciado y señala también que los beneficios obtenidos por la empresa pueden haber estado constituidos por parte del capital fijo de la misma.

Teniendo presentes las limitaciones del método de depreciación lineal, la reforma de 1972 dio la opción al contribuyente para calcular la depreciación, conforme con algunos de estos dos sistemas, con la obvia limitación de que una vez que se haya optado por uno de ellos, el mismo no puede ser cambiado salvo que medie autorización expresa de la Dirección.^{8/}

Posteriormente, la reforma tributaria de 1976 facultó el Poder Ejecutivo para conceder la depreciación acelerada a determinadas empresas que se considere conveniente estimular, para lo cual el decreto reglamentario de esta norma fijaría las actividades o ramas de actividad que gozarían de este beneficio.

8/ Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta, artículo 15.

Debido a que esta norma que amplía las facultades del Ejecutivo aún no ha sido reglamentada es difícil conocer los propósitos y la interpretación que se le habrá de dar a la misma, mas cuando a la fecha ya existe un régimen vigente de depreciación acelerada que indica tanto el número de años de vida útil para una gran cantidad de bienes como también los sectores de actividad beneficiados, en forma específica.

De ahí, que pueden darse dos interpretaciones al párrafo incorporado en el artículo 8 de la ley, con la reforma de 1976: la primera, de carácter jurídico, es que se buscó incorporar al texto de la ley del impuesto a la renta, el sistema de depreciación acelerada, que no existía en el texto legal, y que sin embargo había sido adoptado mediante una disposición contenida exclusivamente en el decreto reglamentario, y la segunda, de contenido económico y que parecía más lógica, es que se quiso dar una facultad expresa a fin de utilizar este método de depreciación en una forma más selectiva para orientar al proceso de capitalización sólo de aquellas actividades que se consideran prioritarias y no emplear este sistema en forma general como ha ocurrido hasta el momento.

Este sistema de depreciación tiene como base para el cálculo de las mismas, el costo histórico o de construcción para los bienes muebles o inmuebles respectivamente, no habiéndose practicado hasta el momento ninguna revaluación de las bases amortizables, a fin de calcular la depreciación de acuerdo con los precios de mercado o de reposición.

Los inconvenientes que surgen de la aplicación de revalúos parciales que sólo toman en consideración algunos de los bienes de que se compone el activo de la empresa, y dejan totalmente fuera de consideración los pasivos que la misma ha adquirido, es decir que no toman en cuenta la situación patrimonial global de la empresa, han sido suficientemente discutidos en la literatura,^{9/} por lo cual no se analizan aquí.

9/ FMI, Ajuste del sistema tributario en función de la inflación, Departamento de Finanzas Públicas, DM/75/44, Washington, D. C. 1975; y Lent George, El ajuste de las utilidades gravables según los cambios en los precios, FMI, DM/74/125, Washington, D. C. 1974.

Por otra parte se considera, que salvo incrementos anuales de precios que estén sistemáticamente arriba de un dígito, no se justificaría la aplicación de revalúos patrimoniales o ajustes integrales, especialmente porque tales reajustes no sólo son complicados de implementar y de administrar, sino también porque los mismos deberían estar engarzados dentro de una concepción más general de indexación de la economía en sus múltiples facetas.

Respecto a las disposiciones vigentes, el reglamento ha señalado en el cuadro anexo las pautas, quizás demasiadas rigurosas, a que deben ajustarse las empresas en cuanto al porcentaje por tipo de bien que se puede deducir anualmente según el sistema lineal, o su equivalente en años de vida útil para el empleo del sistema de suma de números dígitos, que pueden agruparse en los siguientes grandes grupos:

- Edificios 2% a 4% anual
- Maquinaria y equipo 5% a 10%
- Muebles y útiles 10%
- Vehículos 10% a 25%

Por otra parte el mismo cuadro indica porcentajes globales de depreciación por tipo de actividad, dejando la opción al contribuyente entre elegir por depreciar sus activos en forma pormenorizada o bien por seguir las pautas globales dadas respecto a la actividad que realiza. En general se señala que el porcentaje oscila entre el 5% al 10% del valor global de los bienes de uso con que se componen estas fábricas y talleres.

Por último, se establecen criterios en cuanto a la depreciación que corresponde a "ciertos bienes" que se emplean en determinadas actividades en forma específica, señalándose como ejemplo el caso de los bienes de capital empleados en una explotación hotelera o en un ingenio o refinería de azúcar.

De ahí que, si algo puede ser criticado de este sistema es ser excesivamente detallado, sin dar lugar al contribuyente a actuar en base a las pautas de depreciación anual que estime sean más ajustadas al giro de su negocio, las que posteriormente podrían ser controladas por la Dirección a fin de evitar excesos. Es evidente que nadie mejor que el propio empresario puede conocer, sobre bases económicas firmes y realistas, sus propios porcentajes de depreciación, los cuales dentro de ciertos límites, pueden diferir de una a otra explotación.

Un último aspecto que vale señalar en este contexto es la posibilidad actual de emplear dos sistemas de depreciación acelerada en forma conjunta, debido a una ambigüedad en la redacción de la ley, que no prescribe taxativamente lo contrario.

Esta situación se presenta cuando un contribuyente adquiere un bien de capital cuyo valor parcial deduce a los efectos de determinar su renta neta de acuerdo con la norma del artículo 8, inciso 12, analizada en la sección anterior, y al mismo tiempo opta por depreciar el saldo del valor del bien según el sistema de suma de números dígitos. En ese caso la situación que se plantea para un bien cuyo costo ha sido de 400 000 colones y su vida útil de 10 años, puede verse en el cuadro 17 para varias alternativas.

Como puede apreciarse, de la comparación de las columnas 2 y 3 del cuadro 17, merced a la posibilidad de utilizar estos dos sistemas en forma conjunta, resulta que la depreciación correspondiente al primer año es inferior si se sigue el sistema de números dígitos que si se suma a la deducción global la depreciación correspondiente al sistema lineal, lo cual parecería en principio contradictorio, ya que si un bien es susceptible de gozar de una deducción por inversión en función de la prioridad que éste tiene en el proceso económico, esa prioridad debe también mantenerse en la elección del sistema de depreciación.

Un último aspecto que se considera debe ser materia de modificación es el que se refiere al tratamiento tributario de los bienes intangibles, tales como patentes o marcas de negocio, cuya depreciación la ley no admite actualmente. Es decir, que si un empresario adquiere una marca de negocio por una suma determinada y cuyo usufructo tiene por un lapso determinado, se considera razonable que se permita desde el punto de vista tributario, deducir el valor anual de la cuota de amortización que corresponde a ese bien intangible a fin de posibilitar la recuperación del capital invertido.

De ahí que, con los recaudos necesarios, debería permitirse la amortización de los bienes intangibles adquiridos por las empresas, considerando que estos constituyen una inversión lógica y típica de muchas actividades, respecto a las cuales no debería establecerse ninguna discriminación.

Cuadro 17

COSTA RICA: CALCULO DE LA DEPRECIACION ANUAL, SEGUN DISTINTOS SISTEMAS

Costo del bien amortizable: 400 000 colones

Vida útil del bien: 10 años

Años	Método de la línea recta		Método de la línea de números dígitos		Deducción por inversión más método de la línea recta		Deducción por inversión más suma de los números dígitos	
	Porcentaje	Colones	Porcentaje	Colones	Porcentaje	Colones	Porcentaje	Colones
1	10	40 000	18.2	72 800	32.5 ^{a/}	130 000	38.6 ^{c/}	154 600
2	10	40 000	16.4	65 600	7.5 ^{b/}	30 000	12.3 ^{d/}	49 200
3	10	40 000	14.5	58 000	7.5	30 000	10.9 ^{e/}	43 500
4	10	40 000	12.7	50 800	7.5	30 000	9.6 ^{f/}	38 100
5	10	40 000	10.9	43 600	7.5	30 000	8.2 ^{g/}	32 700
6	10	40 000	9.1	36 400	7.5	30 000	6.8 ^{h/}	27 300
7	10	40 000	7.3	29 200	7.5	30 000	5.5 ^{i/}	21 900
8	10	40 000	5.4	21 600	7.5	30 000	4.0 ^{j/}	16 200
9	10	40 000	3.6	14 400	7.5	30 000	2.7 ^{k/}	10 800
10	10	40 000	1.8	7 200	7.5	30 000	1.3	5 400
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>400 000</u>	<u>100.0</u>	<u>400 000</u>	<u>100.0</u>	<u>400 000</u>	<u>100.0</u>	<u>400 000</u>

Fuente: Con base en información de la ley del impuesto a la renta.

Finalmente, se señala que la ley del impuesto a la renta admite como deducción por agotamiento una cantidad que no exceda del 5% de su renta líquida, obtenida por las explotaciones mineras, depósitos de gas, petróleo y de bosques.

En ese sentido se considera que desde un punto de vista estrictamente económico, la deducción debería ser una cantidad variable que está en función del peso o volumen extraído, ya que en sentido estricto se trata de permitir una deducción por lo que supone es una paulatina disminución de la fuente "permanente" de ingresos que el concepto de renta supone mantener.

Por el contrario, la legislación de Costa Rica, admite sólo una deducción porcentual de la utilidad neta, a efectos de simplificar el cómputo de la depreciación por agotamiento y al mismo tiempo a fin de aumentar las posibilidades de control desde el punto de vista administrativo.

X. CONSIDERACIONES SOBRE LA INCIDENCIA DEL IMPUESTO A LAS EMPRESAS

Desde el punto de vista del impacto que el impuesto a la renta puede tener sobre la distribución del ingreso, no debe dejar de considerarse la posibilidad de que las empresas trasladen el tributo, tanto al precio de los bienes que éstas producen como al costo de los factores que utilizan en el proceso productivo, ya que en ese caso existe un sólido argumento a fin de modificar las tasas progresivas de las empresas en proporcionales, y al mismo tiempo integrar los dividendos en el impuesto a la renta personal.

Esto lleva a pensar que si el propósito de modificar la distribución del ingreso es prioritario, será necesario transferir la carga del impuesto a la renta de las empresas, donde actualmente se encuentra, hacia las personas físicas que tienen en menor medida posibilidad de evitar que el impuesto incida directamente sobre ellas.

Al mismo tiempo, la posibilidad de trasladar el tributo a los precios da lugar a dos efectos fundamentales, tales como:

En primer lugar, que el impuesto a la renta de las empresas pasaría a engrosar el grupo de los tradicionalmente llamados impuestos indirectos, y en cierta medida se transformaría en un gravamen cuya base imponible estaría siendo igualmente gravada por el impuesto general a las ventas cuando éste es del tipo de valor agregado.^{1/}

En segundo lugar, la "doble imposición" que surge de que las utilidades tributen a nivel de la empresa y los dividendos en cabeza del accionista o socio, deja de existir al tributar solamente el accionista el impuesto a la renta personal, y trasladar el impuesto que corresponde a las empresas a sus costos de producción.

De ello surge la importancia de poder determinar en qué magnitud, en qué tipo de actividades, y para qué tamaño de empresa es factible que la traslación ocurra, ya que cualquier reforma tributaria ha de estar explícita o implícitamente basada en alguna presunción respecto a este fenómeno.

1/ La relación entre los impuestos a la renta y al valor agregado puede ser analizada en detalle en Carl Shoup, Public Finance, Cap. 9, Aldine Publicaciones, 1963.

Lamentablemente la falta de una experiencia empírica coincidente en cuanto a sus resultados tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo limitan en forma considerable el análisis comparativo. Asimismo, la opinión de los expertos surgida de una serie de estudios cuantitativos referidos a países de América Latina indican que los resultados no son concluyentes en uno u otro sentido.

Para avalar esta opinión se señala que en Panamá las investigaciones efectuadas hacen presumir que la tesis de traslación es factible debido al hecho de que existe una gran apertura en la economía que determina que la tasa de retorno neta sobre el capital invertido tiene que ser semejante a la de otras inversiones en el exterior.^{2/}

En Colombia los estudios realizados indican dos puntos de vista sustancialmente distintos. Por una parte, se llegó a la conclusión de que, debido a las condiciones oligopolíticas del mercado, la traslación del impuesto era perfectamente posible,^{3/} mientras que por la otra se rechazó la hipótesis de traslación por considerar que la incertidumbre respecto a ella era demasiado grande como para justificar una actitud firme en un sentido u otro.^{4/5/}

Respecto a Costa Rica no existen estudios empíricos en esta materia, y realizarlos puede representar una tarea compleja y costosa, a la vez que demandaría un lapso considerable. Por otra parte, la experiencia señalada respecto a otros países hace dudar de la posibilidad de obtener resultados concluyentes en esta materia.

Por ello, y como una forma de obviar esta deficiencia de información se creyó conveniente consultar de una manera informal a los sectores

2/ Arnold Harberger, The Panamanian Income Tax System - A Heterodox View (sin publicar), Panamá, junio de 1973.

3/ Richard Bird, Taxation and Development: Lessons from Colombian Experience, Harvard University Press, 1970, p. 82.

4/ Richard Slitor, Reform of the Business Tax Structure, en Richard Musgrave (ed.) Fiscal Reform for Colombia, Harvard University Press, Cambridge, 1971, p. 498.

5/ Es importante señalar que tanto Harberger como Musgrave en sus investigaciones sobre la traslación del impuesto a las sociedades anónimas en los Estados Unidos arriban a conclusiones absolutamente opuestas.

empresariales y profesionales del país buscando respuesta a dos preguntas básicas:

a) ¿Qué ocurriría con el nivel de precios de los bienes si el gobierno decide aumentar en forma significativa la tasa del impuesto a las utilidades de las empresas? y

b) ¿Qué ocurriría en caso de que la decisión fuese en el sentido de reducir de igual modo la tasa del impuesto?

Las respuestas obtenidas coincidieron en todos los casos respecto a la traslación al precio de los bienes en caso de que el impuesto se aumentase, así como también en señalar la inmovilidad hacia abajo en caso de que el impuesto se redujese debido a las siguientes razones:

En primer lugar, existe coincidencia en cuanto a la estructura oligopólica de algunos sectores de actividad, tales como cemento, harina, cigarrillos, alcoholes y otros, en los cuales la forma en que se determinan los precios hace presumir la existencia del proceso de traslación.

En segundo lugar, la competencia surgida por la importación de productos fuera del área es prácticamente imposible dado el carácter altamente proteccionista del arancel de Costa Rica, lo cual elimina un freno posible al alza de precios.

En tercer lugar, el porcentaje del arancel de importaciones no utilizado parece ser considerable con la posibilidad de sumar a los costos la carga tributaria adicional.

En cuarto lugar, existe una gran cantidad de bienes (cerca de 300), cuyos márgenes de utilidad están regulados por el gobierno, lo cual podría teóricamente constituir un freno al proceso de traslación, pero en la práctica la forma en que se determinan los márgenes hace presumir que este freno no opera efectivamente.

Por último, se ha señalado que debido a la gran movilidad de capitales dentro del área centroamericana, es sumamente factible que se produzca en el largo plazo un desplazamiento del capital en la medida en que la tasa de retorno no esté en consonancia con la que puede obtenerse en otros países de la región. En ese sentido se ha señalado que cualquier proyecto de inversión cuya relación utilidad neta después de impuesto respecto al

capital propio sea inferior al 12% no tiene posibilidades de realización, cifra que representa el margen de utilidad actual para una gran parte de los sectores.

Por el contrario, se puede argumentar que la posibilidad para trasladar el impuesto está limitada por los siguientes factores:

Por una parte, se señala que la posición del sector agrícola que produce bienes exportables para países fuera del área encuentra en general limitaciones para trasladar el impuesto, aunque pueden existir algunas excepciones como en el caso de la producción de banano en 1974.

De todas maneras es razonable esperar que las posibilidades de traslación del tributo para el sector agroexportador sean más limitadas que para el sector industrial.

Por otra parte, no puede dejar de señalarse que si bien el arancel aplicado a países de fuera del área es altamente proteccionista, existe la posibilidad de que se presenten ciertas condiciones de competencia de productos provenientes de otros países de la región centroamericana que dificulten el proceso de traslación, aunque debido a que existe una cierta especialización en la producción de algunos a nivel de país, esta posibilidad se reduce.^{6/}

En síntesis, ante la falta de evidencias empíricas que avalen una u otra tesis respecto a la traslación, sólo queda como alternativa un análisis cualitativo, el cual parecería señalar que existe una cantidad tal de condiciones que harían sumamente posible que el impuesto a la renta de las empresas sea trasladado al precio de sus productos, y que por el contrario los argumentos en torno a los frenos que existen para que ello se produzca tienen tal vez sólo vigencia para algunas actividades o productos determinados, pero de ningún modo representan un obstáculo general al proceso de traslación del tributo.

6/ Véase CEPAL, La industrialización y los esquemas regionales de cooperación económica - El caso del Mercado Común Centroamericano (CEPAL/MEX/74/18), septiembre de 1974.

XI. TRASLACION DE QUEBRANTOS

Los argumentos que justifican la necesidad de esta norma tributaria son los siguientes: por un lado puede ser considerado como una consecuencia directa de los problemas que se derivan de la segmentación del flujo de rentas en períodos anuales a efectos de la aplicación del impuesto, es decir, que como se ha señalado la admisión de quebrantos constituye una forma de promediar los ingresos contra el tiempo.^{1/} Por otra parte, la necesidad de esta disposición se justifica como medio para evitar discriminaciones en contra de actividades sujetas a grandes riesgos.^{2/} En Costa Rica, la ley señala la posibilidad de trasladar los quebrantos de las empresas a ejercicios futuros, con lo cual se hace al Fisco un socio tanto en las ganancias como en las pérdidas, aunque existen algunos aspectos que conviene puntualizar y que deberían ser contemplados a fin de que el sistema de traslación de quebrantos sea tan equitativo y neutral como sea posible.^{3/}

En primer lugar, se indica que se podrán trasladar o compensar entre sí pérdidas cuando éstas sean producidas por empresas agrícolas y/o industriales, por lo cual todas las empresas que operen en actividades comerciales, financieras, de transporte, etc., no tienen derecho a esta medida, lo cual constituye desde el punto de vista de la equidad del tributo un tratamiento discriminatorio en contra de las mismas que no se justifica por lo que se cree conveniente que se conceda en forma general la posibilidad de compensar pérdidas a todas las empresas, salvo que existieran razones de peso que justificaran ese tratamiento, pero que deberían especificarse expresamente.

Al mismo tiempo se señala que pueden existir serias dificultades para definir en forma precisa el límite entre lo que puede estar comprendido en el sector industrial y en otros sectores, aspecto este que no trata ni la ley ni el Decreto Reglamentario.

- 1/ Véase, Nicolás Kaldor, "Imposición a las utilidades de los negocios", Bird y Oldman, La imposición fiscal en los países en desarrollo, UTEHA, México, 1968, p. 185.
- 2/ Véase, Alan Proest, "El impuesto sobre la renta de las sociedades en América Latina", Reforma Tributaria para América Latina (OEA/BID/CEPAL) Santiago de Chile, 1962, p. 374.
- 3/ Artículo 8, inciso 13 de la Ley del Impuesto a la Renta y artículo 18 del Decreto Reglamentario.

En forma adicional se señala que esta discriminación contra algunos sectores, introduce serias complejidades administrativas para las empresas que realizan tareas agrícolas o industriales conjuntamente con otro tipo de actividades. En ese caso se requiere que a fin de poder deducir los quebrantos correspondientes a la actividad agrícola o industrial, el contribuyente debe llevar una contabilidad separada a fin de establecer los resultados de cada actividad. Evidentemente que la incorporación de todos los sectores económicos a esta norma elimina este tipo de complejidades administrativas, y al mismo tiempo el tratamiento discriminatorio señalado.

El segundo aspecto se refiere al carácter neutral que debería tener esta norma y surge del hecho de que los quebrantos sólo podrán ser compensados en relación con los beneficios futuros que se obtengan durante los próximos cinco años, con la limitación de que el monto del quebranto que se imputa en cada año, no podrá exceder del 20% de la pérdida total.

Además, en caso de que no se obtengan beneficios en los próximos cinco años o éstos resulten inferiores al monto total de la pérdida, el contribuyente pierde el derecho de deducirlo en años posteriores. Esta norma, cuya aplicación es frecuente, se torna especialmente rígida en Costa Rica por la limitación existente en cuanto al monto del quebranto anual imputable.

Dicha limitación, que responde a la conveniencia de mantener una cierta continuidad en los ingresos tributarios y evitar fluctuaciones en los mismos, se torna inequitativa en períodos de inflación, ya que el valor real de los quebrantos que en cada año se pueden compensar va disminuyendo respecto a los beneficios obtenidos, lo cual no sólo perjudica al contribuyente desde ese punto de vista, sino que también dada la estructura progresiva de la tasa, coloca al mismo en tasas mayores que las que le hubiesen correspondido de haber podido compensar el quebranto de una sola vez.

Por ello se considera que la traslación de quebrantos no sólo debería ser extendida a todas las demás actividades actualmente no alcanzadas por la norma, sino que al mismo tiempo debería eliminarse el tope del 20% del quebranto admitido como deducción anual, con lo cual se facilitaría el proceso administrativo para los contribuyentes y para el Fisco y al mismo tiempo se elevaría esta norma al nivel de las pautas más aceptables en la materia.

XII. REGIMEN DE ANTICIPOS

Los anticipos o pagos a cuenta constituyen en la práctica una obligación creada por la ley que es en cierta forma paralela a aquella que nace al final del período fiscal con la presentación de la declaración del impuesto.

La necesidad por parte del Fisco de crear esta obligación paralela, se justifica desde dos puntos de vista.

a) Por una parte, a fin de lograr que el flujo de los ingresos tributarios se vaya produciendo a lo largo del año en forma ordenada y flexible con el fin de evitar desequilibrios en el flujo de caja.

Desde ese punto de vista parecería que el sistema de anticipos establecido en el impuesto a la renta de las empresas en Costa Rica cumple su propósito adecuadamente, tal como se verá en seguida.

b) Por otra parte el sistema de anticipos constituye, en países con un cierto nivel de inflación, una forma de preservarse de la pérdida en el valor real de las obligaciones tributarias acortando el lapso entre el momento en que se genera el hecho imponible y en el que se percibe efectivamente el tributo, propósito este que no parece lograrse en el país.

Conviene señalar que el sistema actual de anticipos o pagos anticipados fue incorporado en la legislación del impuesto a la renta con la reforma tributaria de 1962 y entró en vigor en el período fiscal 1963/1964, no habiéndose modificado desde esa fecha.^{1/}

El actual sistema de anticipos señala que las empresas, cualquiera sea su forma jurídica, están obligadas a efectuar pagos parciales anticipados durante los meses de marzo, junio y septiembre.

Por consiguiente, en los primeros tres trimestres del año calendario el contribuyente deberá efectuar pagos iguales equivalentes al 60% del promedio del impuesto que le haya correspondido pagar en los últimos cinco años. El saldo restante, que surge de deducir del impuesto total que se liquide en la declaración el monto de pagos anticipados, se debe ingresar a más tardar durante el mes de diciembre de cada año.

^{1/} Ley del Impuesto a la Renta, artículo 29 y Reglamento, artículo 41.

El aspecto de fondo que se señala especialmente, y que debería ser materia de modificación, radica en el cálculo de los anticipos, ya que tomar los beneficios de los cinco años anteriores es adecuado siempre y cuando exista absoluta estabilidad en el nivel de precios, lo cual no refleja la situación actual de Costa Rica.

De ahí que si uno de los propósitos de los sistemas de anticipos es el de preservar el valor de los ingresos tributarios en términos reales, evitando las pérdidas producidas por el alza en el nivel de precios este sistema debería ser modificado.

Por eso se considera que a través de una serie de cambios periódicos debe ir acortándose el lapso empleado para determinar la base sobre la cual se habrán de calcular los anticipos, a fin de que la misma se fije sobre datos de la declaración del último año, ya que ello permitirá aminorar la diferencia entre el valor nominal y real de recaudación percibida por el Fisco.

Como un ejemplo se señala que el índice de precios implícitos en el producto interno bruto se incrementó en el quinquenio 1971-1975 en un 82%, y si se supone que las utilidades de las empresas se han ido ajustando en términos nominales al aumento en el nivel de precios, resulta que la base elegida para ingresar los pagos a cuenta se encuentra totalmente desactualizada en relación con el valor de las utilidades nominales que se obtuvieron en 1976, lo cual reduce considerablemente el monto de los anticipos ingresados en los tres primeros trimestres de 1977, respecto a una situación en que los mismos se fijen sobre las utilidades del año inmediato anterior.

XIII. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL IMPUESTO A LAS SOCIEDADES CON ACCIONES AL PORTADOR

La reforma tributaria legislada en junio de 1976 creó un nuevo tributo aplicable sobre las sociedades anónimas constituidas total o parcialmente con acciones al portador. Este tributo, cuya materia imponible está representada por el capital neto total de la sociedad se aplica con una tasa proporcional del 3% pero con un tope máximo de impuesto de 20 000 colones anuales (2 300 dólares) por contribuyente.

El propósito que este tributo persigue es desestimular la existencia de acciones al portador y asimismo promover la conversión de las pequeñas sociedades anónimas en sociedades de personas, por entenderse que esta última forma societaria está más de acuerdo con la estructura del capital de dichas empresas. Estos dos objetivos parecerían estar en conflicto por lo siguiente:

En primer lugar, el tope del impuesto ha tenido el efecto de convertir la tasa ad-valorem en una tasa fija para todas aquellas empresas que tengan un capital superior a los 667 000 colones (78 000 dólares) y dicha tasa resulta regresiva respecto al monto del capital de las empresas.^{1/}

En secciones anteriores se ha indicado que la proliferación de las sociedades anónimas constituidas con acciones al portador fue una consecuencia directa de buscar eludir el pago del impuesto sucesorio, lo cual no justificaría un tratamiento más gravoso para las empresas pequeñas que para las grandes. Es decir, que si el propósito buscado con este impuesto fue cerrar una posible vía de elusión tributaria no parecería justificarse la discriminación establecida según el tamaño del capital de las empresas.

En segundo lugar, si la medida estuvo orientada a influir sobre la actitud del contribuyente respecto a las distintas formas societarias, pensando que la sociedad anónima es propia de la gran empresa, y que las sociedades de personas son las que se corresponden mejor con el pequeño y mediano contribuyente, podría pensarse que desde ese punto de vista la misma estaría logrando el efecto deseado.

^{1/} La tasa efectiva correspondiente a una sociedad con un capital de un millón de colones se reduce al 1.0% y la correspondiente a un capital de cinco millones al 0.4%.

El conflicto que subsiste y que se puntualiza en forma especial es que de ninguna manera se considera que la tenencia de acciones al portador constituye una condición indispensable para el buen funcionamiento y expansión de las sociedades anónimas, y la experiencia de muchos países así lo indica, y que por el contrario, las acciones al portador son un escollo difícil de ser superado para una eficiente administración tributaria.

Esto es particularmente válido para el caso de Costa Rica, debido a que prácticamente no existe en la actualidad un mercado de valores, si es que se excluyen los tres o cuatro papeles que se cotizan diariamente, por lo cual es aconsejable que a medida que el mercado bursátil se vaya expandiendo, lo haga en base a títulos nominativos, ya que la transformación de los valores al portador en nominativos resulta siempre más difícil una vez que existe un mercado de capitales muy difundido.

El tope de 20 000 colones tiene el inconveniente ya señalado de que comparando dos sociedades anónimas con acciones al portador, el impuesto resulta mayor para la pequeña que para la grande, lo cual podría parecer un tratamiento discriminatorio en favor de estas últimas que no se justificaría, ya que si la existencia de acciones al portador no es conveniente desde el punto de vista tributario, esta norma debería ser de aplicación para todas las empresas, cualquiera sea el volumen de su capital. Es decir, que si se considera que este tipo de acciones constituye una vía para eludir el pago del tributo a la renta mediante la fragmentación de sociedades o cualquier otra modalidad, es lógico pensar que no puede discriminarse según el tamaño de las empresas, sino que el castigo debería ser proporcional para todas.

De ahí que se piensa que este tributo, que no tiene un carácter fiscalista y cuya orientación básica está bien formulada, debería ser reformado a fin de lograr sus propósitos en forma plena y sin discriminaciones.

En ese sentido se considera aconsejable, por tanto, eliminar el tope de 20 000 colones actualmente existente, ya que cualquiera sea el nivel de éste, siempre seguirían subsistiendo los problemas señalados y al mismo tiempo mantener el resto del impuesto tal como está estructurado actualmente. Es conveniente señalar que como este impuesto no persigue un

/fin recaudatorio

fin recaudatorio sino que, por el contrario, el éxito de su aplicación es inversamente proporcional a la recaudación obtenida, el mismo requiere una tasa suficientemente elevada como para evitar que el contribuyente se vea tentado de pagar el impuesto y continuar con las acciones al portador, ya que con ello se le estaría agregando una carga tributaria adicional, y no se lograría el propósito perseguido.

Quizás desde un punto de vista práctico, y a fin de evitar reacciones, puede ser prudente llegar a la eliminación completa del tope a lo largo de dos o tres años como máximo, permitiendo así la conversión de las acciones en una forma pausada.

En síntesis, en relación con este tributo se señala que el mismo debe buscar gravar más fuertemente a las sociedades con acciones al portador respecto a las que tienen acciones nominativas, cualquiera sea el volumen de su capital, y no introducir discriminaciones entre las sociedades anónimas pequeñas y grandes, lo cual debe lograrse a través de otros instrumentos.

XIV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Habiéndose analizado precedentemente el sistema de imposición a las empresas, corresponde indicar las posibles vías alternativas que podrían orientar las reformas futuras.

En principio, y según el orden de importancia, éstas pueden dividirse en aquellas que se refieren a problemas de fondo, es decir, aspectos estructurales del sistema de imposición, y aquellas otras relativas a problemas de aplicación y administración de la legislación vigente.

Esta diferenciación tiene importancia en la etapa de reformas, ya que mientras que las segundas podrían ser implementadas en un lapso breve, las primeras por su importancia afectan profundamente a la relación fisco-contribuyente, por lo cual puede ser conveniente ir produciéndolas a lo largo de un lapso mayor.

1. Reformas a la estructura del impuesto

En primer lugar, se señala que el análisis precedente indica que no parece justificado continuar con el sistema actual. Los dos problemas fundamentales que deben ser modificados se refieren a: 1) la estructura de la tarifa aplicable a las empresas; 2) la falta de integración de los beneficios que perciben los socios o accionistas en el conjunto de sus rentas personales. Evidentemente, esto plantea paralelamente otra serie de problemas interrelacionados, tales como: a) la definición de empresa y su diferenciación según el tamaño o estructura jurídica; b) la existencia del régimen de acciones al portador, y c) la falta de imposición sobre las ganancias de capital derivadas de la venta de acciones.

Es necesario hacer hincapié en que debe existir una estrecha interrelación en la consideración de todas las recomendaciones, ya que los cinco aspectos señalados están tan ligados entre sí que cualquier reforma que afecte a uno de ellos debe necesariamente contemplar la situación de todo el conjunto.

/De todas

De todas maneras, debido a que las medidas de reformas de fondo que se presentan seguidamente pueden llegar a ser aplicadas en distintas etapas, en lugar de ser adoptadas simultáneamente como sería lo más aconsejable, deben tomarse las adecuadas medidas precautorias a fin de que la adopción de una modificación en alguno de los campos indicados no obstaculicen los cambios futuros en los demás. Es decir, que lo más aconsejable sería analizar el paquete de reformas en su conjunto y luego proceder, si se considera necesario, a la implementación diferida de las mismas en una serie de etapas.

Por otra parte, estas etapas del proceso de reforma requieren la definición previa de los objetivos de política económica que se persigue con la reforma tributaria, ya que como se ha señalado en el documento, las distintas opciones no son neutrales en cuanto a los resultados que ellas producen, por lo cual la elección entre distintas alternativas de política es indispensable.

A falta de definiciones específicas, debe señalarse que la política fiscal tiene incorporados en forma immanente algunos principios básicos, uno de los cuales y más importante es el de la equidad tributaria que permite orientar la estructura del tributo a fin de cumplir con dichas pautas de equidad.

El principio de equidad expresado en la práctica implica conferir al impuesto a la renta una orientación netamente redistributivista, es decir, asignarle al mismo un énfasis cuya prioridad es la de mejorar la distribución del ingreso más que la de lograr otros objetivos en el campo de los incentivos o en materia de asignación económica. De ahí que las recomendaciones que siguen deben ser analizadas como medidas especialmente orientadas con el fin de lograr ese propósito.

Ello no significa de ningún modo sustituir las opciones de política que deberán necesariamente hacerse, las cuales han de dar las pautas precisas en cuanto a la "orientación" y la "profundidad" de las reformas futuras.

a) Hechas estas salvedades iniciales, se considera que uno de los puntos a ser modificado es el que se refiere a la estructura de las tasas que pagan las empresas. A esos efectos se plantean algunas posibles alternativas de acción.

i) Distinguir entre las sociedades de personas cuyos socios pagarían con la tasa que corresponde al impuesto sobre la renta de las personas físicas y las sociedades anónimas o de capital que quedarían sujetas a una tasa proporcional, cuyo nivel deberá estar en función de la recaudación esperada y de los efectos de esta modificación en las empresas medianas y grandes. Es decir, que la diferenciación de la tasa responde a las características jurídicas de las sociedades;

ii) Establecer una diferenciación entre "empresas pequeñas" sujetas a la escala personal tal como se hace actualmente respecto a las empresas unipersonales y las "empresas grandes" que pasarían a tributar con una tasa proporcional. Esta diferenciación podría ser hecha en función del monto de utilidades luego de un cuidadoso estudio de ambas escalas a fin de evitar problemas de fraccionamiento de empresas;

iii) Establecer una escala de tasas con dos niveles, aplicable la primera hasta un cierto monto de utilidades, y la segunda, o básica, sobre el excedente. Esta medida tomaría en consideración a la situación del pequeño empresario y al mismo tiempo daría una solución definitiva a este problema, por lo cual se cree que es la más recomendable.^{1/}

b) La segunda reforma de fondo se refiere a la necesidad de integrar los dividendos o participaciones sociales en el impuesto a la renta personal.

Como se ha señalado precedentemente no existen argumentos sólidos para dejar de considerar junto a los otros ingresos personales los provenientes de dividendos o utilidades. En otras palabras, no se justifica el actual sistema según el cual 100 colones provenientes del trabajo personal son tratados en forma distinta a 100 colones provenientes de dividendos.

De ahí que el problema radica en aplicar un sistema de integración que contemple los objetivos que se quieren perseguir con el impuesto. Por ello como "ideal" habría que pensar en una integración del impuesto, de manera tal que en última instancia el socio o accionista sea el que pague el impuesto sobre el total de la utilidad percibida o devengada por la empresa, ya sea que ésta se hubiese distribuido o retenido.

^{1/} Estas tasas podrían convertirse en el porcentaje de retención que se practicarían sobre las utilidades de las sociedades, en caso de que se hagan responsables a los socios o accionistas por el impuesto correspondiente al total de la utilidad de la empresas, si se adopta el criterio de integración o transparencia fiscal.

Esta alternativa, que se recomienda como meta, no presenta complicaciones para su aplicación en las sociedades de personas (SRL, colectivas, etc.) y para ellas el sistema podría ser rápidamente implementable; sin embargo, para las sociedades de capital (sociedad anónima), la necesidad de mantener la recaudación actual haría necesario pensar en una retención del impuesto en cabeza de la sociedad, el que luego se consideraría como un pago a cuenta para el accionista.

La circunstancia especial de Costa Rica en que las empresas son de tipo estrictamente familiar salvo pocas excepciones, hace factible la utilización del criterio de integración, --en la medida en que no existan acciones al portador-- el que es difícil de aplicar cuando, por el contrario, las sociedades anónimas tienen gran número de accionistas.

De acuerdo con la estructura de los contribuyentes por niveles de ingreso y por tipo de sociedad (véase de nuevo el cuadro 7), aproximadamente unas 600 empresas podrían presentar alguna complicación de carácter administrativo para la implementación del sistema de transparencia. Las mismas corresponden a las que, según la información para 1974, estaban constituidas como sociedades anónimas con ingresos gravables superiores a los 180 000 colones. Sin embargo, este número se ve considerablemente reducido si se limita el campo a las que tienen rentas superiores al millón de colones, a fin de ubicar a las empresas que podrían considerarse con más probabilidades de ser abiertas e integradas por un número considerable de accionistas. En ese caso el número de contribuyentes se reduce a solamente 130, es decir, el 3% del total de las sociedades, lo cual señala que la aplicación del sistema es perfectamente posible.

Un aspecto particular que debe ser considerado es el caso de las empresas extranjeras, que si bien no son sumamente numerosas, se ubican dentro del grupo de las grandes empresas. Respecto a éstas deberán analizarse algunas circunstancias especiales tales como la tributación

comparada con otros países; el hecho de que se les otorguen créditos en el país de origen del capital por los impuestos pagados en Costa Rica; los requisitos necesarios para que ello ocurra, etc. La opción que se recomienda por lo tanto, es fijar para la misma una tasa de imposición proporcional que eventualmente puede ser igual a la que se les aplique con carácter de retención a las empresas nacionales.

c) Otro aspecto que deberá ser motivo de análisis se refiere a la imposición a las ganancias de capital. En este campo debe existir una perfecta correspondencia entre el tratamiento dado a los dividendos en el impuesto a la renta personal y la imposición completa a las ganancias de capital. De adoptarse el criterio de integración, evidentemente éste incorporará dentro de sí mismo el tratamiento a las ganancias de capital provenientes de la venta de acciones liberadas, por lo cual no es necesario tener un impuesto separado sobre las mismas.

Por el contrario, en caso de seguirse con alguno de los otros métodos de integración indicados en el documento, se recomienda que los dividendos en acciones de la propia empresa se consideren gravados con un impuesto a las ganancias de capital por el valor total de las acciones recibidas en el momento de su venta. Es decir, en alguna medida se cree que de no seguirse el criterio de integración o transparencia, la venta de acciones liberadas debe estar sujeta a la imposición sobre las ganancias de capital.

d) El cuarto aspecto se refiere a la necesidad de desestimular la existencia de acciones al portador por distintas razones. Por una parte, el principio de integración es prácticamente imposible de aplicar con las mismas, y por la otra, la posibilidad de consolidar balances en caso de sospecharse que ha existido fragmentación de sociedades, no puede probarse al desconocerse la tenencia del capital. Además, las dificultades para mejorar el control administrativo del impuesto queda restringido en gran forma por la existencia de las mismas.

Por otra parte, se considera que la eliminación mediante cambios en la legislación de fondo (Código de Comercio) suele resultar complicada, difícil de lograr en la práctica y con efectos extratributarios que no son fáciles de prever, por lo cual esa alternativa es difícil de aplicar.

/Por el

Por el contrario, existen distintas alternativas tributarias, una de las cuales es la eliminación del tope de 20 000 colones prevista en el impuesto sobre sociedades con acciones al portador, ya que éste, aún dentro de sus límites, parece haber sido sumamente efectivo. Asimismo, y para que esta medida no sea considerada como fiscalista, ya que ese no es el propósito, se podría implementar en dos o tres años en forma gradual, a manera de dar tiempo a todas las sociedades anónimas a convertir sus acciones en nominativas.

La segunda medida que depende del tratamiento dado a los dividendos consiste en gravar con una tasa diferencial más elevada al pago de dividendos a accionistas no individualizados, tal como había sido propuesto en el anteproyecto de reforma de 1976.^{2/}

Estas medidas se justifican por el hecho de que la eliminación de acciones al portador no constituye un freno al desarrollo de las sociedades anónimas sino que por el contrario, implica suprimir una discriminación injustificada respecto a otro tipo de empresas.^{3/}

e) Por último, se señala que las informaciones estadísticas disponibles indican una capacidad potencial no utilizada en ciertos sectores de actividad económica, tales como el Agropecuario y Construcciones, lo cual hace presumir la existencia de un grado de evasión mayor que en el resto de los contribuyentes.

De ahí que una de las recomendaciones más enfáticas se refiere a la necesidad de establecer medidas de control administrativo más selectivas, e incluso estudiar la posibilidad de gravar la utilidad de las mismas en base a la renta presunta, renta que en el caso del sector agropecuario podría determinarse como un porcentaje del valor venal de la tierra.

^{2/} El nivel de la tasa que lograría plenamente esos propósitos sería la tasa combinada que surge de considerar conjuntamente la proporcional de la empresa con la marginal máxima de la escala del impuesto personal.

^{3/} Los países integrantes del Acuerdo de Cartagena se han inclinado por la eliminación del régimen de acciones al portador. Asimismo, en los Estados Unidos las acciones son nominativas, con la excepción de un reducido número de bonos municipales.

COSTA RICA: POSIBLES ALTERNATIVAS DE MODIFICACION DEL IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES

Estructura de las tasas	Formas de integración con renta personal	Ganancias de capital	Acciones al portador
<p>A. Sociedades de personas a la tasa de personas físicas. Sociedades de capital a tasa proporcional</p>	<p>E. Parcial: Las utilidades de las sociedades de personas se <u>integrarían</u> con el resto de los ingresos de las personas físicas. Las utilidades de sociedades de capital tributarían por los dividendos distribuidos.</p>	<p>G. La distribución en acciones tributan en el momento de la venta con un impuesto proporcional a las ganancias de capital. La compra-venta de acciones tributa por el mayor valor obtenido con impuesto a las ganancias de capital.</p>	<p>I. Quedan suprimidas por modificación legal a los códigos que las legislan.</p> <p>J. Se elimina el tope máximo del impuesto al capital de empresas con acciones al portador.</p>
<p>B. Empresas pequeñas a la tasa de las personas físicas. Empresas grandes a tasa proporcional.</p>	<p>F.* Total: El total de las utilidades de empresas (sociedades de personas y de capital) se integrarían con los ingresos de las personas físicas, sean estas retenidas o distribuidas. Las empresas extranjeras tributan con tasa proporcional sobre el total de la utilidad.</p>	<p>H.* No se aplica el impuesto a las ganancias de capital por tributar las utilidades totales en el impuesto a la renta de personas físicas.</p>	<p>K. La distribución en acciones al portador o el cobro de dividendos en efectivo de accionistas al portador tributan con tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal.</p>
<p>C. Dos niveles de tasas. Una tasa menor y sobre el excedente la tasa general.</p>			
<p>D.* Se establece una tasa de retención proporcional a nivel de empresas, siendo responsable del impuesto el socio o accionista.</p>			<p>L.* Las medidas J y K se aplican en forma conjunta.</p>

Nota: Las modificaciones señaladas con un asterisco se recomiendan en el texto del documento como alternativa de largo plazo.

2. Reformas a la aplicación del sistema actual

En lo que toca a las modificaciones vinculadas con la aplicación de las disposiciones actuales, se señalan las siguientes, a saber:

a) Las normas relacionadas con la definición de "conjunto económico" deben ser modificadas, a fin de permitir al Fisco tener una acción efectiva en este campo, lo cual no ha ocurrido hasta el presente. En ese sentido, el hecho de que la administración y dirección del grupo societario sea común debería ser justificativo suficiente como para hacer presumir la existencia de un solo grupo económico, y consiguientemente permitir consolidar balances. Por otra parte, debe señalarse que no es necesario que las circunstancias indicadas en la ley se den en forma conjunta, tal como está redactado actualmente el artículo de la ley, sino que sería suficiente presunción la existencia de una sola de las causas señaladas.

De todas maneras se insiste en que el problema de fondo en esta materia sólo puede ser solucionado en tanto y en cuanto se modifique la estructura de la tasa que pagan las empresas, y el régimen de anonimato de acciones.

b) Otro aspecto que contribuiría a eliminar complicaciones administrativas, ya que el impacto económico debe ser menor, es la deducción por la compra de bienes de capital para las empresas agrícolas e industriales. En ese sentido se considera que dados los inconvenientes y problemas que surgen de la aplicación de esta norma, tal como se indicó, se recomienda eliminar la misma.

En cierta forma esta norma viene de arrastre de otras épocas y ha permanecido más bien por la fuerza de la costumbre que por estar destinada a lograr un propósito definido.

Por otra parte, la política de conceder incentivos a la formación de capital en forma amplia y permanente para todos los sectores no es aconsejable en ningún caso.

c) El sistema de depreciación seguido en líneas generales, no puede sino ser considerado muy ajustado a la realidad, y muy bien estructurado técnicamente. Sólo se señala en ese contexto la conveniencia de permitir la depreciación de los bienes intangibles adquiridos que la ley no contempla, ya que los mismos constituyen para muchas empresas una inversión necesaria

/en el giro

en el giro de sus negocios. Esta depreciación debería ser posibilitada en la medida en que se demuestre que la misma tiene un costo de adquisición cierto para el contribuyente y un lapso de duración definido, lo cual debería estar contemplado en la reglamentación del tributo.

Otro aspecto que puede dar lugar a un análisis futuro es el que se refiere a la base utilizada para depreciar los bienes y la falta de actualización de la misma respecto a los valores de mercado.

Esta medida debe estar condicionada a una estimación general respecto a la tasa esperada de inflación para los próximos años, y no ser solamente adoptada en función del período de inflación de los últimos años.

d) La discriminación efectuada en contra del sector comercio, así como de otros sectores de actividad en lo que hace a la imposibilidad de compensar quebrantos, no se justifica. Si en alguna medida estos sectores debieran ser diferenciados por alguna razón especial, ello debe hacerse a través de medidas de fondo que afecten a los mismos y no mediante disposiciones tributarias de incidencia marginal que contribuyen a crear dificultades administrativas sin tener ningún efecto definido.

De ahí que se considera conveniente estructurar un sistema amplio de traslación de quebrantos aplicable a todos los sectores, y al mismo tiempo eliminar el límite del 20% de la pérdida total que puede compensarse dentro del lapso de los cinco años futuros.

e) Un aspecto sumamente importante desde el punto de vista de financiamiento es acortar el lapso utilizado para determinar la base sobre la cual se han de efectuar los pagos a cuenta o anticipos del impuesto a las empresas. La estimación en base al promedio de las utilidades de los cinco años precedentes tiende a que los anticipos se ingresen sobre una base subestimada debido al alza en el nivel de precios, lo que produce una pérdida de recursos en términos reales al Fisco, y constituye una transferencia encubierta al sector privado durante nueve meses del año, que no se justifica.

Por ello se considera que el sistema de pagos a cuenta debe establecerse respecto al monto del impuesto devengado en el año inmediato anterior.

Asimismo, sería conveniente aumentar el porcentaje del 60% actual que se anticipa, elevándolo al 75%, lo cual contribuye también a acortar el lapso entre el momento en que el impuesto se genera y en que se percibe.

1911

1912

1913

1914

1915

1916

1917

1918

1919

1920

1921

1922

1923

1924

1925

1926

1927

1928

1929

1930

1931

1932

1933

1934

1935

1936

1937

1938

1939

1940

1941

1942

1943

1944

1945

The following is a list of the names of the persons who were members of the Board of Directors of the National Board of Fire Underwriters, from 1911 to 1945. The names are listed in alphabetical order, and the years in which they served are indicated by the numbers in parentheses.

A. B. (1911), C. D. (1912), E. F. (1913), G. H. (1914), I. J. (1915), K. L. (1916), M. N. (1917), O. P. (1918), Q. R. (1919), S. T. (1920), U. V. (1921), W. X. (1922), Y. Z. (1923), A. B. (1924), C. D. (1925), E. F. (1926), G. H. (1927), I. J. (1928), K. L. (1929), M. N. (1930), O. P. (1931), Q. R. (1932), S. T. (1933), U. V. (1934), W. X. (1935), Y. Z. (1936), A. B. (1937), C. D. (1938), E. F. (1939), G. H. (1940), I. J. (1941), K. L. (1942), M. N. (1943), O. P. (1944), Q. R. (1945).

