



VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2015)

El rol del impuesto sobre la renta: hacia un sistema impositivo con mayor cumplimiento, progresividad y recaudación

Pierre Bachas
Mauricio A. Soto Rodríguez

Agosto, 2016



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

1. Resumen	III
2. Introducción	5
3. El reto de incrementar la recaudación	7
4. El reto de incrementar la progresividad	10
5. El reto de incrementar el cumplimiento tributario	12
6. Conclusión: retomar los principios del texto original.....	16
7. Anexo 1: descripción metodológica del estudio.....	17
8. Anexo 2: comparación con estudio de hacienda (fonseca 2015)	18
9. Bibliografía	18

El rol del impuesto sobre la renta: hacia un sistema impositivo con mayor cumplimiento, progresividad y recaudación

Resumen

Aumentar la recaudación, atenuar el grado de regresividad del sistema impositivo y mejorar el cumplimiento tributario son retos del sistema impositivo costarricense, particularmente del impuesto sobre la renta.

Problemas en el diseño del impuesto sobre la renta impiden alcanzar estos tres objetivos. En particular, al ser un sistema cedular, se impide alcanzar un gravamen único y global a la persona física sino que grava de forma diferente según la renta: empresariales, financieras (intereses), por dividendos y por trabajo asalariado, entre otras (Academia de Centroamérica 2016).

Este trabajo se centra en los problemas de diseño en la forma de gravar las rentas empresariales. Estos problemas se originan en la mala técnica legislativa con que se aprobó la ley del impuesto sobre la renta (Nº 7092) que nos rige actualmente.

El texto base original (expediente Nº 8.975) de esta ley se presentó en 1981 y contenía un diseño muy diferente al que finalmente terminó siendo aprobado. El texto original establecía una tarifa proporcional de 30% para todas las rentas empresariales, mientras que la ley actual terminó aprobando dos tarifas preferenciales adicionales para las pequeñas y medianas empresas. Esto impidió alcanzar el principio de no distorsionar el proceso productivo que traía el texto original. Además, la forma en que se implementan estas tarifas también es problemática ya que esta *salta* de 10% a 20% en el primer tramo y de 20% a 30% en el segundo. Estas tarifas se aplican a la totalidad de la renta neta y no de forma marginal. Las diferentes tarifas y el hecho que se aplican a toda la renta de la empresa (y no de forma marginal) terminan generando *saltos en la tasa media* (termino que se utilizará a lo largo de este texto).

En este trabajo se evidencia que las empresas afectadas por estos saltos presentan una caída en la renta neta de 70%, en promedio. Esto se da para compensar el incremento en el pasivo fiscal generado por los propios saltos. Esta compensación tan elevada se alcanza por medio de menores ventas y mayores gastos declarados de los que se podría esperar según inferencia estadística (ver una descripción técnica de esta inferencia en el anexo 1).

Las estimaciones de este trabajo se realizan a través de los propios datos del Ministerio de Hacienda siguiendo una metodología diferente a la utilizada por este mismo Ministerio para estimar el incumplimiento tributario en Fonseca (2015). La diferencia metodológica principal es que este último trabajo utiliza datos agregados mientras que el presente utiliza observaciones individuales a nivel de la declaración de impuestos (formulario D101- declaración de impuesto sobre la renta). Sin embargo, ambos

estudios obtienen una estimación de la reacción de las empresas del 70% (ver más detalles en el anexo 2).

La reacción del 70% se estima como la diferencia entre la rentabilidad (medida como la renta neta entre la renta bruta reportada al Ministerio de Hacienda) de las empresas con tasa impositiva mínima de 10% versus las que tienen la tasa impositiva máxima de 30%. Una reacción del 70% implica una tasa impositiva que maximiza la recaudación en 25%.

Además, este trabajo explora las ventajas que podría generar contar con un gravamen único, global y mundial a nivel de las personas. En particular, el rol que debe jugar para contar con mayor recaudación y progresividad del impuesto sobre la renta. También se exploran los efectos positivos que tiene el impuesto sobre las ventas para fiscalizar el impuesto sobre la renta.

Por último, se hacen recomendaciones de índole normativa y administrativa para mejorar el grado de cumplimiento del impuesto sobre la renta.

1. Introducción

Los *saltos de la tasa media* difieren de las buenas prácticas seguidas por los países, así como de lo recomendado por la teoría económica. La justificación de su existencia tiene que ver tanto con desconocimiento de los legisladores como por una intención de proteger a las pequeñas y medianas empresas¹. A pesar de que el argumento de otorgar tarifas preferenciales a las pequeñas y medianas empresas pudiera parecer loable, en la práctica llega a ser contraproducente para estos efectos (ver sección siguiente).

La coherencia interna de la tarifa proporcional a las empresas se basaba en el principio de que las actividades productivas de las empresas no podían ser gravadas en exceso para evitar que el impuesto terminara trasladándose al consumidor o afectando la neutralidad en la asignación de los recursos productivos de la sociedad.

Para evitar este exceso en el gravamen, el proyecto de ley consideraba que una tasa proporcional del 30% era lo suficientemente competitiva a nivel internacional para mantener al país como un destino atractivo para la inversión y a la vez lo suficientemente alta para retribuir los servicios directos e indirectos que reciben las empresas del Estado.

La propuesta de tasa proporcional en el texto base del proyecto de ley significaba una ruptura con la ley vigente en ese momento (Nº 837), ya que implicaba incrementar la tarifa del impuesto sobre la renta a empresas pequeñas (o, por lo menos, con menor renta líquida) y bajarla a empresas más grandes (con mayor renta líquida). Por ejemplo, con la ley Nº 837, las empresas que tuvieran una renta líquida anual por debajo de 100.000 y 250.000 colones (de 1988), pagaban tarifas de entre un 10% y un 20%, respectivamente, mientras que las empresas con mayor renta líquida podrían alcanzar una tasa máxima del 50%.

Además, la coherencia interna de la tasa proporcional se buscaba complementar con un tratamiento progresivo a las personas físicas, dándole también coherencia externa. Este segundo elemento proponía gravar el total de los ingresos percibidos por las personas físicas, con independencia del lugar en que se ubique la fuente productora del ingreso. Es decir, proponía la aplicación de los principios de renta global y mundial². Por lo tanto, las rentas provenientes de las empresas no escapaban a un gravamen progresivo una vez que salían de las empresas hacia sus accionistas o beneficiarios finales.

1 Por ejemplo, en el tercer debate de la Ley 7092, número 3314 del 29 de febrero de 1988 se cita a un legislador decir: "(A) la pequeña empresa que pagaba de acuerdo con una escala que se establecía, súbitamente de golpe y porrazo se le llevaba a pagar el 30% del impuesto sobre la renta; lo que significaba la muerte de la pequeña y mediana empresa". La idea de favorecer a la pequeña y mediana empresa con tarifas preferenciales tiene cierta persistencia puesto que el dictamen de minoría a la Ley Nº 7543 de Ajuste Tributario del 7 de agosto de 1995 se opuso a la idea de una tarifa proporcional con el siguiente argumento: "Esta medida implica establecer impuestos en forma igual a entes desiguales, lo que va en contra de la equidad horizontal y vertical que debe existir en nuestro sistema tributario".

2 Renta global y mundial significa que el impuesto a los residentes del país se calcula sobre la suma de todas las fuentes de renta (global) independientemente de dónde se obtengan (mundial). Usualmente permite hacer deducciones de ciertos gastos meritorios (por ejemplo, salud y educación privada) así como otorgar créditos por los impuestos pagados en la generación de estas rentas.

Estos ingresos se consolidaban a la hora de aplicarles la tarifa, que iba desde un 6% a 50%, por lo que la progresividad del sistema impositivo descansaba finalmente en un gravamen a las personas físicas bajo los principios de renta global y mundial.

Al gravar con una tarifa proporcional a las empresas se pretendía evitar distorsiones en el proceso productivo y con ello maximizar los excedentes que se distribuyen a las personas físicas dueñas o beneficiarios finales. A su vez, el gravamen progresivo a las personas físicas compensaba la tarifa proporcional a las empresas. Esto evidencia la necesidad de diseñar el impuesto sobre la renta de forma integrada: considerando sus efectos sobre las empresas y las personas.

Este balance entre el impuesto a las empresas y a las personas desapareció por completo en la ley que se terminó aprobando. Lo anterior por cuanto, en primer lugar, el principio de tarifa proporcional del impuesto sobre la renta a las empresas se eliminó estableciendo las tarifas preferenciales del 10% y 20%; en segundo lugar, porque el principio de consolidación de las rentas a nivel personal se abandonó y en su lugar se estableció un esquema cédular, que grava cada tipo de renta (o cédula) de forma independiente del beneficiario final y solo para rentas de fuente territorial. Es decir, los principios tanto de renta global como de renta mundial no fueron incluidos en la ley que finalmente se aprobó (cuadro 1).

Cuadro 1
Cambios en la aprobación de la Ley del Impuesto sobre la Renta (Ley N° 7095)

	Inicial (Expediente N° 8.975)	Final (Ley N 7092)
Utilidades de las empresas	Tarifa proporcional del (<i>flat tax</i>) del 30%. No se establecía un impuesto a los dividendos.	Se establece la tarifa del 30% pero se le establecen dos tarifas preferenciales de 10% y 20% para empresas situadas por debajo de cierto umbral de renta bruta. Se establece impuesto a los dividendos del 15%.
Ingreso personal	Se consolidan todos los ingresos a nivel de la persona (a los ingresos del salario se le suman ingresos provenientes de las empresas, entre otros). De acuerdo al nivel de ingreso alcanzado, se podrán pagar tarifas que van desde 6% a 50% en doce tramos.	Se separan las rentas de las personas físicas con actividad lucrativa de las asalariadas. Las primeras se les grava la renta disponible por tramos que van desde 0% a 25% y a las segundas se les grava los salarios con tarifas que van de 0% a 15%.

Fuente: Elaboración propia con base al proyecto de ley N° 8.975 y ley N° 7092.

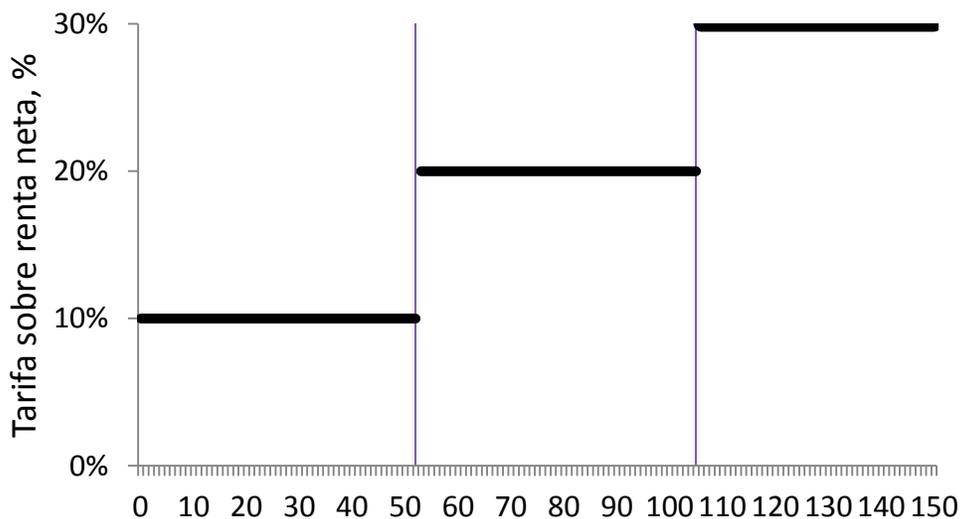
En este trabajo se evalúa este mal diseño del impuesto sobre la renta a la luz de los retos históricos para mejorar la recaudación (sección 3), progresividad (sección 4) y cumplimiento del impuesto sobre la renta (sección 5).

2. El reto de incrementar la recaudación

Las tarifas preferenciales provocan una distorsión significativa que termina afectando la recaudación. Actualmente, de 0 a 52,3 millones de colones anuales de renta bruta se paga una tarifa del 10% sobre la renta neta (renta bruta menos gastos deducibles); de más de 52,3 millones a 105,2 millones se paga una tarifa del 20%; y de más de 105,2 millones se paga una tarifa del 30%.

Si una empresa se encuentra por pasar de umbral, por ejemplo, del 10% al 20%, un colón extra le duplicará el pasivo fiscal. Lo anterior porque la nueva tarifa no solamente se aplicaría a ese colón extra, sino a la totalidad de la base imponible. Por ejemplo, una empresa con ventas (renta bruta) de 52,3 millones y una renta neta (base imponible) de 5,2 millones, producto de una rentabilidad del 10% debe cancelar 523 mil colones de impuesto sobre la renta. Basta que las ventas suban un colón más para que la tasa impositiva se duplique (de 10% a 20%). Lo anterior implica que en lugar de pagar el 10% sobre la base imponible (523 mil colones), deberá pagar el 20% (más de un millón de colones), o sea el doble. Lo anterior implica que el colón extra de ventas tenga una tasa impositiva marginal varias veces un 100% (ya que por un colón más en ventas sube el pasivo fiscal en 523 mil colones, como se aprecia en el gráfico 1).

Gráfico 1
Impuesto sobre la renta a las empresas



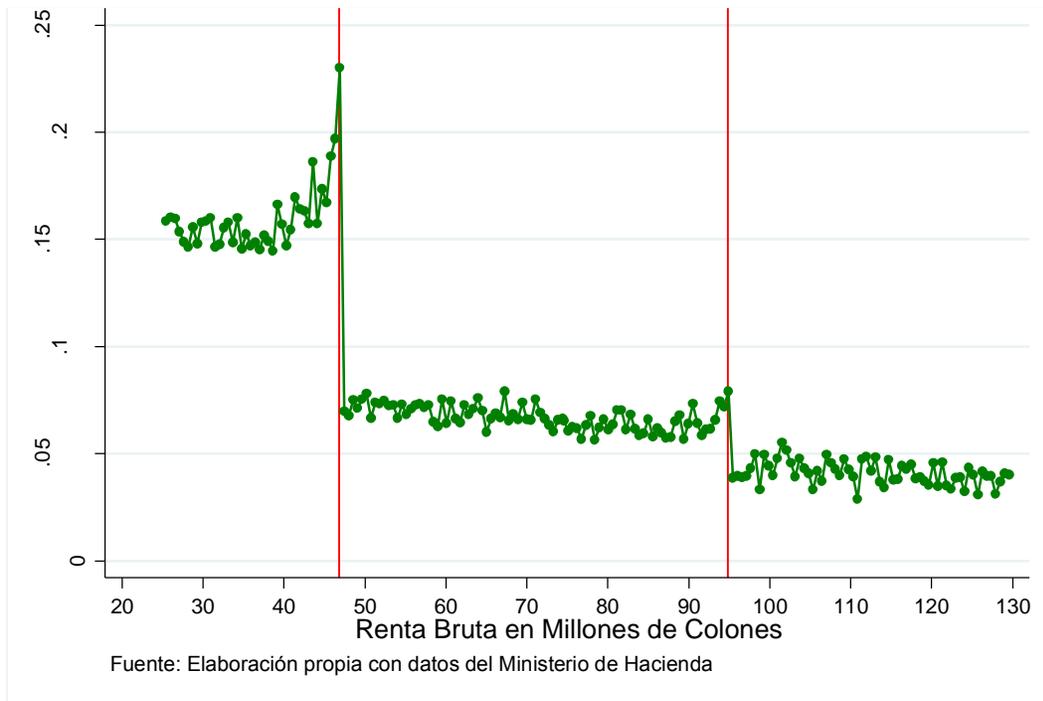
Fuente: Ley N° 7092. Renta bruta (millones de colones).

Ante ese fuerte incremento de la carga impositiva por el aumento de sus ventas en un colón, podría esperarse que las empresas reaccionen y prefieran no reportar ese colón extra de ventas, o si llegaran a reportarlo, que su efecto sobre el pasivo fiscal se compense con una caída en su renta neta. Esto es, que su renta neta sea menor mediante el incremento de los gastos deducibles, y, por lo tanto, pague una tasa efectiva (monto de impuestos pagados con respecto a su renta bruta) similar a pesar de que la tasa impositiva se duplicó.

Lo anterior lo confirma la evidencia empírica; las empresas compensan el incremento en el pasivo fiscal con una caída en promedio de un 70% de su renta neta (gráfico 2); cada punto en el gráfico representa el promedio de rentabilidad (eje Y) que tienen las empresas dentro de cada intervalo de renta bruta. Hay dos aspectos evidentes. El primero es que hay caídas importantes en la rentabilidad de las empresas entre más alto sea el pasivo fiscal. Como se puede apreciar, las empresas que tienen una tasa impositiva de 10% en promedio tienen una rentabilidad de 15%, las empresas con tasas impositivas de 20% la rentabilidad les cae en torno a 6% y, finalmente, las empresas con tasas de 30% les cae la rentabilidad por debajo de 5%. La diferencia entre la rentabilidad del primer grupo de empresas (de 15%) y el último grupo de empresas de alrededor de 5%, da el ajuste total de las empresas de cerca de 70%.

Dos mecanismos se encuentran detrás de este ajuste total de las empresas de 70%. En primer lugar, como también se aprecia en el gráfico 2, la rentabilidad de las empresas con rentas brutas de 40 millones de colones o más empieza a incrementarse significativamente hasta alcanzar un punto máximo, justo en el umbral. Esto obedece a que las empresas, aparentemente, evitan quedar a la derecha del umbral declarando una renta bruta menor (ventas menores a las efectivamente realizadas), con lo cual se incrementa la rentabilidad de las empresas; no obstante, como la tasa de impuesto se establece con base en la renta bruta, una renta neta mayor cancela un impuesto menor al que debería cancelar, si la renta bruta fuera mayor. Así, las empresas con altas rentabilidades evitan quedar a la derecha del umbral a partir del cual se eleva la tasa (al tener una base imponible más alta, mayor será el incremento en el pasivo fiscal), lo que explica el aumento en rentabilidad justo antes del primer umbral. En otras palabras, las empresas que elevan la rentabilidad justo a la izquierda del umbral en realidad estarían a la derecha del umbral si no existiera este salto en la tasa impositiva. Necesariamente, para quedar a la izquierda del umbral las empresas tienen que ajustar la renta bruta (ya que es con respecto a la renta bruta que se define este umbral), reduciéndola al no reportar ventas adicionales; extrapolarando la distribución efectiva del resto de las empresas, se halla que ciertas empresas llegan a ajustar hasta 8 millones de colones en su renta bruta para quedar a la izquierda o justo en el umbral.

Gráfico 2
Rentabilidad por tramo



El otro mecanismo para ajustar la rentabilidad es incrementar el gasto declarado. Por lo general, este es el mecanismo preferido por las empresas que no pudieron quedar a la izquierda del umbral y, por lo tanto, que se les duplica la tasa impositiva (pasando del 10% al 20% después del primer umbral). Ajustar el costo permite reducir el pasivo fiscal para mitigar el salto de tasa impositiva.

Con este ajuste total (sumando tanto la “sub-declaración” de ventas como la “sobre-declaración” de gasto) en la renta neta se puede estimar la elasticidad o sensibilidad que tienen las empresas a un cambio porcentual en sus impuestos. Con esta elasticidad se puede estimar a su vez la tasa impositiva óptima en el sentido de que maximice la recaudación impositiva, uno de los retos pendientes del impuesto sobre la renta. En el anexo 1, se halla que la elasticidad promedio (considerando tanto el primer como el segundo umbral) es de 3, lo que implica que la tasa óptima proporcional es de 25%, siendo esta tasa inversamente proporcional a la elasticidad. Esto quiere decir que, si bien el principio de proporcionalidad que se buscaba en el texto original era el correcto, la tasa de 30% resultaba demasiado elevada para maximizar la recaudación, dada la alta capacidad de reaccionar a esta por parte de las empresas.

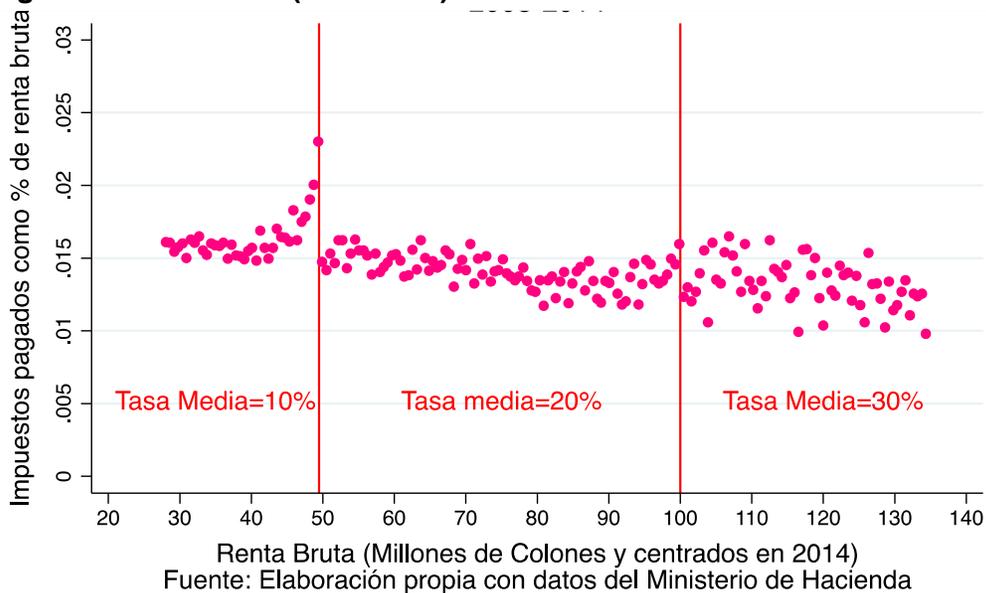
La tasa óptima se estima en 25%, implicando que la tasa máxima de 30% que existe en la ley actual podría ser excesiva en términos de recaudación. Dado esto, el margen para aumentar la recaudación es reducido pero positivo, ya que la recaudación pasaría de 2,01% del PIB a 2,05% del PIB, aún si se toma en cuenta el efecto de reducir la tarifa a las empresas más grandes que hoy tributan 30%. Se esperaría que las ganancias en eficiencia mejoren aún más la recaudación al reducir las distorsiones

actuales al proceso productivo. Por lo tanto, a corto plazo se mantiene la necesidad de complementar el impuesto sobre la renta a las empresas con el impuesto a las personas físicas, si se procura mayor recaudación y mayor progresividad en el sistema impositivo. También, como se detalla en la sección 5, hay espacio de mejora en la recaudación por vía de un mayor cumplimiento tributario que necesariamente debería atender las deficiencias del sistema impositivo señaladas al inicio de este trabajo. En particular, la poca integración entre el impuesto sobre la renta y ventas, a pesar de los efectos indirectos favorables que tiene este último en la recaudación del primero.

3. El reto de incrementar la progresividad

Las tarifas preferenciales que establece el impuesto sobre la renta a las empresas, no solo generan las distorsiones que se comentaron en la sección anterior, sino que además no logran dar un trato preferencial a las pequeñas y medianas empresas (como era la intención de los legisladores). Por el contrario, las empresas pequeñas y medianas pagan una proporción más alta de sus ventas en impuestos. Como se aprecia en el gráfico 3, las empresas ubicadas antes del primer umbral (a la izquierda de la primera línea roja), pagaron en impuestos un promedio de un 1,63% de su renta bruta; las que se ubicaron a la derecha del primer umbral y a la izquierda del segundo umbral (segunda línea roja) pagaron en promedio un 1,41% de su renta bruta. Finalmente, las empresas a la derecha del segundo umbral pagaron en promedio un 1,32% de su renta bruta.

Gráfico 3
Regresividad Efectiva (2008-2014)



La evidencia apunta a que las tarifas preferenciales no aportan a la progresividad del sistema impositivo, sino que inducen un comportamiento de las empresas que a la postre deriva en mayor regresividad. Esto implica que los problemas de diseño no solamente afectan la recaudación sino también la progresividad del sistema impositivo.

Para incrementar la recaudación y progresividad se debe rescatar la propuesta original de 1981: centrar el sistema impositivo en un gravamen único, mundial y global a las personas físicas. En otras palabras, la progresividad empieza por la base imponible (y no por la tasa impositiva) ya que la forma más efectiva de alcanzar la progresividad es a través de consolidar todas las rentas de la persona y, según el nivel resultante, se procede a aplicar la tarifa progresiva, según los criterios recaudatorios y redistributivos que persigue una sociedad. Hacerlo al revés, es decir, establecer primero las tarifas progresivas, pero sin ampliar la base gravada, puede llevar a los resultados contraproducentes antes vistos para el caso del impuesto sobre la renta a las empresas.

Definir la escala de progresividad de las tarifas es una tarea compleja. La última vez que se retomó un gravamen a las personas físicas con renta mundial y global fue en el Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural (expediente N° 15.516) en el año 2004, donde se habló de una tasa máxima de 30%. Si bien esta tasa es significativamente menor a la tasa máxima de 50% que tenía el expediente 8.975, la evidencia de que los agentes económicos reaccionan a tasas impositivas pone límites a las tasas máximas que se puede cobrar sin que lleguen a ser contraproducentes en términos de recaudación y progresividad. Por ejemplo, si eventualmente se les imponen tasas máximas más altas a las personas físicas que a las empresas, se podría incentivar que las personas de altos ingresos eludan los impuestos haciendo pasar sus ingresos personales como ingresos de una empresa. Esto lleva a que la tasa máxima a las personas físicas posiblemente tenga que ser igual a la tasa máxima que se le fije a las empresas.

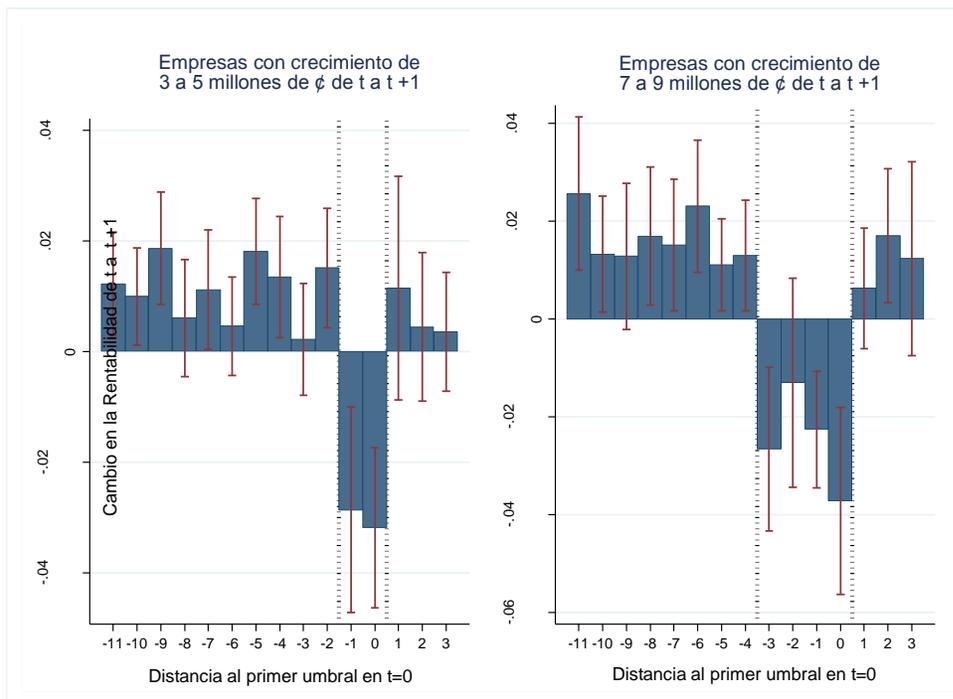
Medir el impacto de una propuesta a las personas físicas es actualmente imposible al tener un impuesto sobre la renta cedular que no permite conocer el ingreso consolidado de las personas (ni su capital) y solo se cuenta con mediciones indirectas, como las encuestas que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

La falta de información sobre la distribución de los ingresos a nivel de personas trasciende más allá del tema fiscal, ya que es un tema de interés per se en una democracia. Un paso intermedio, como la creación de un registro de beneficiarios finales de las empresas, permitiría realmente saber cuál es la distribución de ingresos a nivel de personas, lo que enriquecería el debate sobre la necesidad de un impuesto a las personas que acoja los principios de renta mundial y global.

4. El reto de incrementar el cumplimiento tributario

La posibilidad de reducir la renta neta en más de un 70% como reacción a las tasas impositivas actuales refleja un bajo nivel de cumplimiento tributario³ en el impuesto sobre la renta a las empresas. Esto es evidente al observar la clara correlación entre el salto en la tasa media a las empresas y la caída en rentabilidad declarada. El gráfico 4 visualiza esta relación inversa entre el salto en la tasa media y rentabilidad para empresas que exhiben un crecimiento en sus ventas de 3 a 5 millones de colones (gráfico de la izquierda) y 7 a 9 millones (gráfico de la derecha). Para ello se hace un panel de empresas en dos periodos de tiempo (t y $t + 1$) para empresas ubicadas en intervalos de 2 millones de colones. En el eje Y se describe el incremento/caída en rentabilidad para las empresas según la distancia en que se encuentran del umbral medido en el eje X. Se aprecia que solamente en las empresas afectadas por el salto en la tasa media hay una caída en la rentabilidad. En el gráfico de la izquierda, dado que el crecimiento de ventas es más pequeño (entre 3 a 5 millones) esto empezará a ocurrir a 2 millones antes del cambio del umbral. En el gráfico de la derecha, esto empezará a ocurrir cerca de los 4 millones (al tener las empresas un crecimiento de ventas de 7 a 9 millones). Las barras rojas miden la varianza de estos promedios y confirman la robustez de este resultado, al estar los mínimos y máximos ubicados mayoritariamente en terreno negativo para las empresas afectadas por el salto en la tasa media.

Gráficos 4.
Relación inversa entre rentabilidad y salto en la tasa media



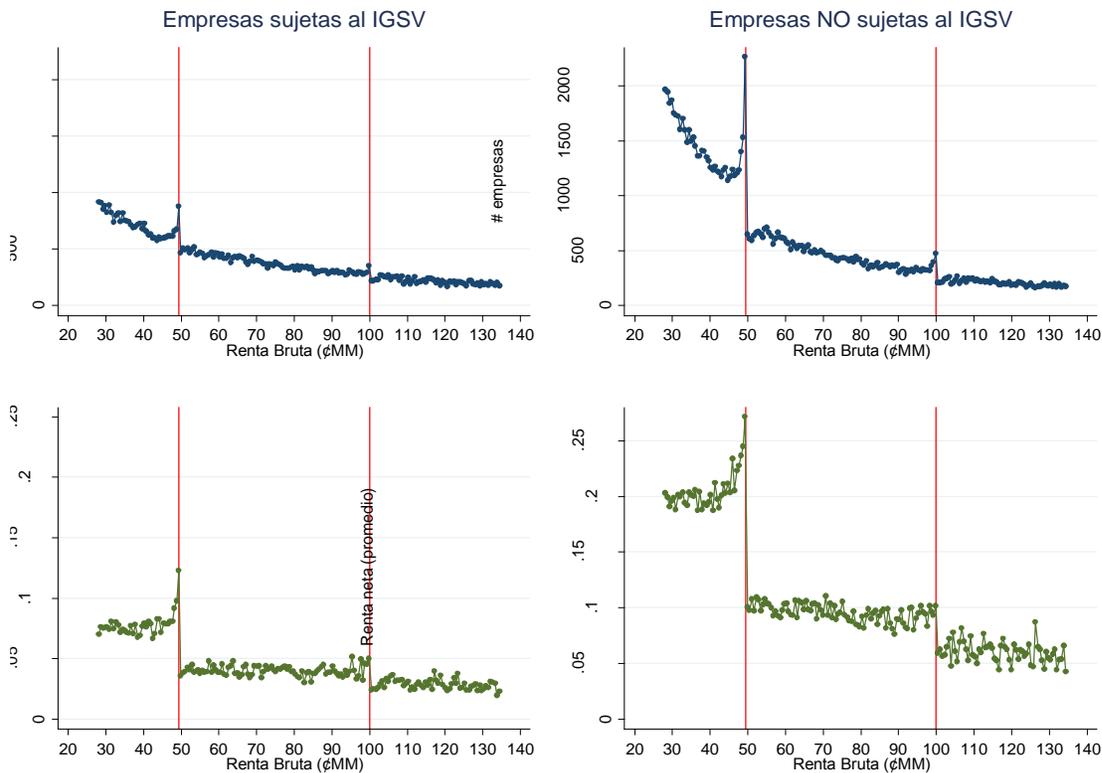
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

³ Ya sea por evasión, elusión, fraude o mora.

Dado este bajo nivel de cumplimiento del que se parte, el menú de opciones para elevar el cumplimiento tributario es variado, habiendo opciones tanto en la esfera normativa como en la administrativa que trascienden el mal diseño del impuesto sobre la renta y necesariamente toca otros defectos que tiene el sistema impositivo costarricense.

En particular, un reto pendiente consiste en migrar del impuesto general sobre las ventas (IGSV) a un impuesto sobre el valor agregado (IVA). El IGSV es un IVA incompleto, ya que no permite una deducción contable-financiera completa y una gran parte de los servicios están exentos. Aun con las limitaciones actuales, el IGSV tiene un efecto indirecto favorable sobre la fiscalización del impuesto sobre la renta. El exceso de empresas y rentabilidad previo al salto del umbral es significativamente más bajo en los sectores a los que les aplica el IGSV con respecto a los sectores exentos (gráfico 5).

Gráficos 5 Impacto del IGSV en la recaudación del impuesto sobre la renta

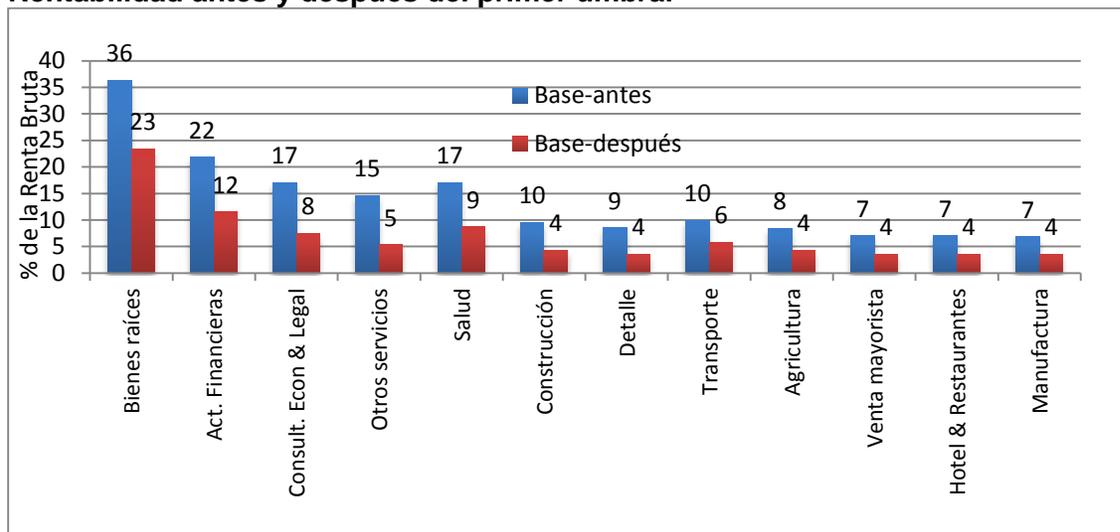


Fuente:

Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Lo anterior evidencia que un buen diseño impositivo complementa los esfuerzos administrativos de fiscalización. Además, los esfuerzos administrativos de fiscalización también deben verse fortalecidos a través de inferencias econométricas que se puedan hacer de los propios datos administrativos que custodia el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6
Rentabilidad antes y después del primer umbral



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Una posible vía de fortalecimiento, sería descomponer la rentabilidad a nivel de industria para saber qué tanto se puede priorizar la fiscalización de cada una de estas. El gráfico 6 ordena las industrias de mayor a menor caída en la rentabilidad después del primer umbral. Se puede esperar a priori un monto de recaudación mayor por fiscalización en la industria de bienes raíces, actividades financieras, consultorías económicas y legales con respecto al rendimiento que tendría la fiscalización de las industrias de venta mayorista, hoteles y restaurantes o manufactura, dado que el monto promedio de la caída de renta neta es más alto en el primer grupo que en el segundo.

Ahora bien, otra pregunta que puede surgir es: ¿cuál de los dos mecanismos (sub-declaración de la renta bruta o sobre-declaración de gastos) detrás de la reacción de las empresas se debe priorizar a la hora de fiscalizar? Esto por lo general varía de industria a industria. Algunas industrias tendrán más facilidad para sub-declarar la renta bruta mientras otras lo harán por vía de la sobre-declaración de sus gastos.

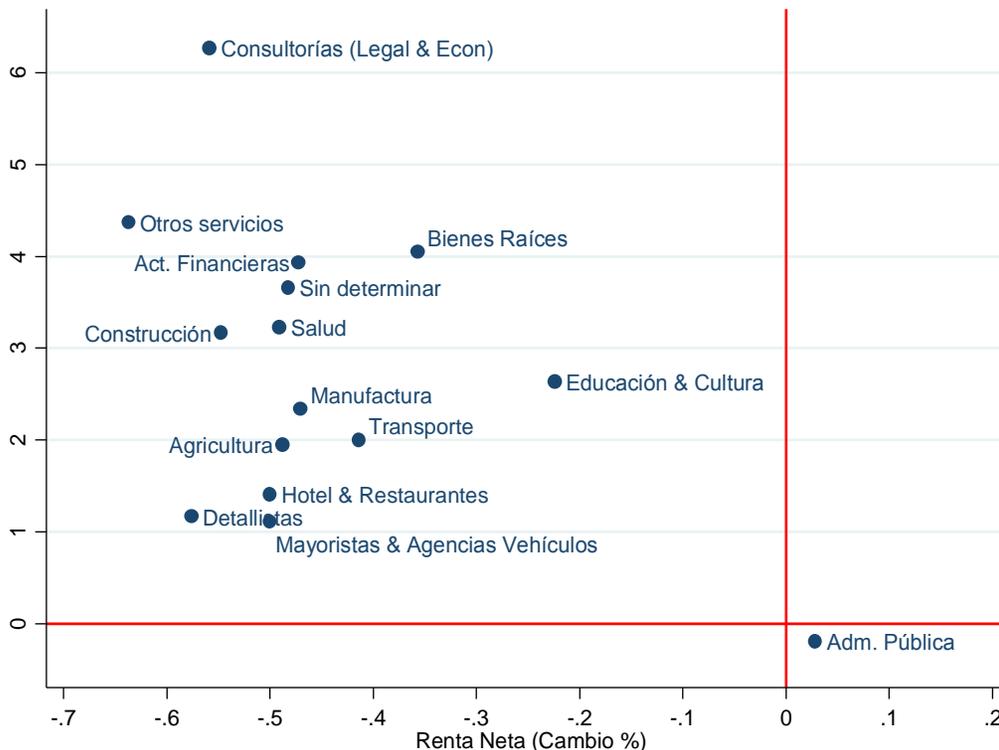
Si dos industrias tienen la misma reacción o caída en la renta neta, aquella que tenga un mayor exceso de empresas antes del primer umbral será más intensiva en el mecanismo de sub-declaración de renta bruta, mientras la otra lo será en el mecanismo de sobre-declaración de gasto.

Esto genera una sencilla regla para ordenar los recursos de fiscalización que se puede ilustrar en el gráfico 7. En dicho gráfico, se utiliza el concepto de exceso de masa, que es 1 cuando las empresas que están antes del primer umbral son las que deberían de estar, según inferencia de la distribución para el resto de las empresas (implicando que 1 es igual a “no hay exceso”) y entre más alto sea, más exceso habrá. La regla indica que si la industria de consultorías (legal & económicas) tienen una reacción similar a la industria detallista (ambas reducen un 6% de su renta neta) se podrá distinguir la estrategia de fiscalización en cada una de ellas únicamente con la medición de exceso

de masa previo al primer umbral. Si consultorías tiene un exceso de masa de 6 mientras que la industria detallista es 1, esto quiere decir que la industria de consultorías es mucho más intensiva en sub-declarar renta bruta (mientras que la industria detallista lo es en sobre-declarar gasto).

Este análisis permite optimizar la fiscalización a las características de cada industria independientemente que el diseño actual se mantenga o cambie a futuro.

Gráfico 7.
Regla de fiscalización



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Otra área que permitiría aportar a la mejor fiscalización de este impuesto es la teórica: ¿cómo se explica a nivel teórico la evidente reacción sistemática por parte de las empresas? ¿Por qué todas las empresas terminan pagando prácticamente la misma tasa efectiva (entre 1%-2% de su renta bruta)? La regularidad empírica aplica para la mayor parte de las empresas sin importar el tamaño, industria o tasa impositiva que tenga. Esto sugiere la presencia de otros factores más allá del sistema impositivo que permiten este equilibrio o regularidad empírica. A continuación, se sugieren algunas hipótesis preliminares que deben ser tomadas como posibles extensiones al presente trabajo:

1. La primera va más en línea con la teoría económica y nos indica que si una empresa se desvía del 1-2% de su renta bruta perderá mercado, por lo que habrá un incentivo muy fuerte para que todas paguen lo mismo. Para entender un poco mejor esta teoría, supóngase dos empresas muy parecidas, que tienen los mismos costos y venden a igual precio los mismos productos. Sin embargo, una paga la tasa

impositiva del 10% mientras que la otra la del 20%. La que paga el 10% puede aprovechar este diferencial para reducir precios y robarle demanda a la otra empresa. Supóngase que lo hace, ¿qué puede hacer la otra empresa? En primer lugar, podrá reducir también los precios para no perder la demanda. Para no perder utilidades producto de su mayor tasa impositiva, reducirá su pasivo fiscal hasta que termine pagando lo mismo que la otra empresa (1-2% de su renta bruta).

Dada estas fuerzas competitivas por bajar la tasa efectiva, ¿por qué no se reduce todavía más esta tasa efectiva en lugar de situarse entre 1-2%? El problema es que reducir aún más la tasa de pago, por ejemplo, llevarla a 0% elevaría mucho el riesgo de ser auditadas.

2. Otra hipótesis podría ser que se perciba como un resultado “justo” la tasa efectiva de 1-2% y no más o menos que eso. Por lo tanto, una vez ubicados ahí las empresas no tendrían incentivos a desviarse. Si bien esto logra explicar la estabilidad en la tasa efectiva, no pareciera explicar el nivel de la tasa efectiva: ¿por qué las empresas escogieron precisamente las tasas 1-2% como “justas” en lugar, por ejemplo, de tasas como 4-5% (que es la tasa que tendrían las empresas situadas a la derecha del segundo umbral si no reaccionaran al cambio de la tasa impositiva)?
3. Por último, pareciera haber alguna posibilidad de que el equilibrio sea alcanzado por factores externos a las empresas, como podría ser la contratación de servicios de contaduría. Dado que, por lo general, un mismo contador puede llevar la contabilidad de más de una empresa, existe la posibilidad de que voluntaria o involuntariamente los contadores lleven a pagar a las empresas más o menos lo mismo.

La comprobación de cada una de estas teorías demandaría un trabajo mucho más extenso y, probablemente más involucrado con la Administración Tributaria, que permita probar la validez empírica de cada una de ellas. De hecho, podría haber más teorías que las aquí presentadas e incluso combinaciones de las mismas.

5. Conclusión: Retomar los principios del texto original

Parte de las reformas necesarias para avanzar hacia un impuesto de renta con mayor recaudación, progresividad y cumplimiento tributario están en el expediente original que dio lugar a la legislación actual sobre el impuesto sobre la renta.

En primer lugar, se debe rescatar el principio de proporcionalidad para mejorar la recaudación del impuesto. La tasa que maximiza la recaudación es del 25% para las empresas, pero se debe entender dentro de un esfuerzo conjunto por gravar las rentas consolidadas que perciben las personas físicas. Esto permitirá alcanzar los objetivos recaudatorios y redistributivos que persigue la sociedad.

El otro reto es que la alta reacción de las empresas evidencia un alto incumplimiento tributario que se encuentra vinculado, pero trasciende, los problemas de diseño del impuesto sobre la renta empresarial. Esto implica atender otras deficiencias con que

cuenta el sistema impositivo costarricense como es migrar a un IVA completo (con deducción contable-financiera) que deberá abarcar una mayor parte de la economía. Por último, este trabajo abre toda una nueva área de mejora a lo interno de la Administración Tributaria, a través del mejor aprovechamiento de los datos que custodia. Esto se logra tanto con el uso de técnicas estadísticas (o micro-económicas) como las empleadas en este trabajo, pero también con un mejor entendimiento teórico de por qué la mayoría de las empresas logran pagar prácticamente la misma tasa efectiva: un pasivo fiscal que se ubica entre 1 y 2% de su renta bruta.

6. Anexo 1: Descripción metodológica del estudio

El trabajo utiliza el universo de empresas de Costa Rica que declaró impuestos al Ministerio de Hacienda para el periodo 2008-2014. Todas las empresas en Costa Rica están obligadas a presentar una declaración de impuestos (el formulario “D101-Declaración Jurada del Impuesto sobre la Renta”) donde se reportan las utilidades (renta neta), ventas (renta bruta) y todos los gastos y costos incurridos generando estas rentas. Los datos son para 222.352 empresas y un total de 617.929 observaciones en estos siete años. La recaudación de este impuesto se ha ubicado en torno al 2% del PIB en los últimos años (2,21% del PIB en el 2015). Las empresas que se estudian son las que se encuentran ubicadas alrededor del primer y segundo umbral del impuesto que tienen ventas por debajo de los 150 millones de colones y representan el 85% de las 80,000 empresas que compilan la declaración de impuestos cada año. Estas empresas representan el 25% de la renta neta total y 15% de lo recaudado con este impuesto.

El set de información permite hacer una estimación micro económica de la elasticidad o sensibilidad de las utilidades de las empresas a la tasa impositiva a través de 6 pasos: i) primero se agrupan las observaciones en tramos de 0,5 millones de renta bruta (ventas) con su valor promedio de renta neta (utilidades); ii) se observa la distribución de estos puntos y se aprecia que hay un exceso de densidad antes de cada umbral y se estima este exceso; iii) mediante un método de punto de convergencia (Kleven & Waseem, 2013) se para este exceso de densidad a la izquierda del umbral con un faltante de densidad de igual magnitud a la derecha del umbral, que arroja un nivel máximo de renta bruta afectado por el salto de tasa impositiva en el umbral; iv) este nivel máximo se toma como la variación total de la renta bruta y, junto al cambio de la tasa impositiva siguiendo la fórmula convencional (Saez 2011), se utiliza para estimar la elasticidad de la renta bruta; v) se evidencia que después de cada umbral hay una caída en renta neta por vía de un mayor costo promedio, este mayor costo se toma como el cambio total del costo a la tasa impositiva y se utiliza para estimar la elasticidad del gasto; vi) se procede a utilizar la elasticidad de las ventas y el costo para estimar finalmente la elasticidad de la renta neta al cambio de la tasa impositiva. Esta elasticidad es en torno a 4 para el primer umbral y de 2 para el segundo umbral por lo que en este trabajo se toma de referencia una elasticidad promedio de 3. Ver más detalles sobre esta estimación en Bachas y Soto (2016).

7. Anexo 2: Comparación con estudio de Hacienda (Fonseca 2015)

	Estudio de Hacienda (Fonseca 2015)	Presente trabajo
Tipo de estudio	Estudio macro-económico con datos agregados (cuentas nacionales)	Estudio micro econométrico con datos del Ministerio de Hacienda
Fuente de datos	Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH), Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y los cuadros de Oferta y Utilización del Banco Central de Costa Rica (BCCR).	Declaración del Impuesto sobre la Renta del Ministerio de Hacienda (formulario D-101)
Años cubiertos	2013	2008- 2014
Reacción en el Impuesto sobre la renta	70%	70%
Implicaciones de política	No aplica	Problemas de sub-declaración de ventas como de sobre-declaración de gasto Importancia de reformas estructurales y cambios administrativos para mejorar cumplimiento

Fuente: Bachas & Soto (2016), Fonseca & Muñoz (2015).

8. Bibliografía

Academia de Centroamérica. **Proyecto de reforma del Impuesto sobre la Renta de la Administración Solís Rivera**. PV-01-16. 2016.

Bachas, Pierre y Soto, Mauricio. **Not(ch) your average tax system: corporate taxation in a middle income country**. Trabajo en progreso, versión Marzo 2016.

Banco Mundial- PricewaterhouseCoopers. **Paying Taxes 2016**. 2016

Barro, Robert. **Economic Growth and Convergence, Applied Especially to China**. 2016 <http://www.nber.org/papers/w21872>

Corbacho, Ana; Fretes, Vicente y Lora, Eduardo (Editores). **Recaudar No Basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

Fonseca Villalobos, Oscar y Muñoz Núñez, Jorge Richard. **Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013**. 2015

Kleven, Henrik J. y Waseem, Mazhar, “**Using Notches to Uncover Optimization Frictions and Structural Elasticities: Theory and Evidence from Pakistan,**” The Quarterly Journal of Economics, 2013, 128 (2), 669-723.

Organización de las Naciones Unidas –Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. **Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas**. 2014.

Saez, Emmanuel. **Graduate Public Economics Optimal Labor Income Taxes/Transfer**. 2016

Soto Rodríguez, Mauricio Alberto. **Análisis de la situación fiscal, ¿cómo cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal?** Vigésimo Segundo Informe. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2016