

Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013¹

Dirección General de Hacienda
Estadísticas Fiscales, División de Política Fiscal

Diciembre, 2015

¹Elaborado por:
Oscar Fonseca Villalobos, Analista Estadísticas Fiscales
Jorge Richard Muñoz Núñez, Encargado Estadísticas Fiscales

Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013



Esta es una publicación de la **Dirección General de Hacienda**
En caso de reproducción debe citarse la fuente

Elaborado en: **Diciembre 2015**

Supervisado por:

Jorge Richard Muñoz Núñez

Elaborado por:

Oscar Fonseca Villalobos

Colaboración recibida:

Se agradecen los valiosos aportes recibidos en este estudio por parte de los señores: José Luis Leon Barquero, Director de Política Fiscal y Willy Henry Chavez Sanchez, Subdirector de Estudios Económicos de la División de Política Fiscal

ESTADÍSTICAS FISCALES
DIVISIÓN DE POLÍTICA FISCAL

DIRECCIÓN GENERAL DE HACIENDA

www.hacienda.go.cr

Contenido

Contenido.....	3
Índice de cuadros.....	4
Índice de gráficos.....	5
1. Resumen ejecutivo.....	6
2. Introducción.....	7
3. Resultados Totales de Incumplimiento en ISR e IGV para 2010-2013.....	8
4. Medición del incumplimiento en el IGV en Costa Rica.....	8
4.1 Metodología para Impuesto General sobre las Ventas.....	11
4.1.1 Determinación de la base imponible gravada y no gravada.....	11
4.1.2 Impuesto General sobre las Ventas Teórico.....	13
4.1.3 Factor de no exención.....	14
4.1.4 Estimación final incumplimiento Impuesto General sobre las Ventas.....	15
5. Medición del incumplimiento en el ISR en Costa Rica.....	17
5.1 Metodología para personas físicas.....	17
5.2 Metodología para personas jurídicas.....	22

Índice de cuadros

Cuadro 1 Estimación del incumplimiento en Costa Rica 2010-2013.....	8
Cuadro 2 Coeficiente de Incorporación Física y Valor Agregado por Producto o Servicio	14
Cuadro 3 Medición del incumplimiento del Impuesto a las Ventas 2010-2013	15
Cuadro 4 Carga Tributaria IGV 2010-2013.....	16
Cuadro 5 Ingresos asalariados e independientes según la ENAHO y cifras del BCCR.....	17
Cuadro 6 Coeficientes de ajuste del ingreso de los hogares, ENAHO 2010-2013	18
Cuadro 7 Ingresos asalariados e independientes ajustados según la ENAHO y cifras del BCCR ajustado	18
Cuadro 8 Tarifas del Impuesto al salario, para personas físicas con actividad lucrativa y créditos fiscales 2010-2013.....	19
Cuadro 9 Nivel de Incumplimiento Impuesto sobre la renta en personas físicas, 2010-2013	20
Cuadro 10 Estimación del incumplimiento en sociedades jurídicas en Costa Rica 2010-2013	23

Índice de gráficos

Gráfico 1 Incumplimiento IGV 2010-2013.....	16
Gráfico 2 Monto de Incumplimiento ISR Personas Físicas	21
Gráfico 3 Monto de Recaudación Potencial y % de Incumplimiento ISR Personas Jurídicas	24

1. Resumen ejecutivo

- El incumplimiento del Impuesto General de Ventas (IGV) y del Impuesto sobre la Renta (ISR)² en el año 2013 se estima en **8,22%** del PIB lo cual resulta similar a lo observado en 2010 (**8,21%**). Es importante aclarar que esta estimación de incumplimiento toma en cuenta tanto la evasión, la elusión y la mora.
- La metodología consiste en estimar un potencial recaudatorio, utilizando fuentes como la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y las Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica. Este potencial se contrasta con lo efectivamente recaudado de acuerdo con datos propios del Ministerio de Hacienda. La diferencia entonces es el incumplimiento.
- En el IGV, para 2013 los contribuyentes incumplieron **33,10%** sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un **2,36%** del PIB. Esto es un aumento respecto al incumplimiento de los 2 periodos anteriores y un retorno cercano al nivel de incumplimiento del año 2010.
- En el ISR, para 2013 las persona físicas incumplieron **57,26%** sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un **1,63%** del PIB. Este incumplimiento se puede descomponer en **17,45%** de incumplimiento en asalariados y pensionados, así como en total un **91,30%** de incumplimiento en personas físicas con actividad lucrativa.
- En el ISR, para 2013 las personas jurídicas incumplen **70,00%** sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un **4,23%** del PIB, monto que ha aumentado en comparación con el incumplimiento de **67,00%** y **4,06%** del PIB del año 2012 y el monto del periodo del 2010, periodo de inicio de una leve tendencia a la baja hasta el 2012.

² Toma solamente en cuenta el impuesto a las utilidades en personas físicas y jurídicas, así como asalariados y pensionados.

2. Introducción

Evasión impositiva es todo tributo que, debiendo ingresar a las arcas fiscales no ingresa finalmente, porque ha sido oculto u omitido de alguna manera por el responsable del tributo en su declaración jurada. El incumplimiento tributario es un concepto más amplio que incluye, además de la evasión, la elusión (conductas del contribuyente para evitar o minimizar el pago de impuestos aprovechando ambigüedades o vacíos en las leyes), y la mora que constituye ser el tributo no omitido en las declaraciones juradas pero dejado de ingresar al fisco (es decir, la declaraciones juradas con impuesto a pagar pero no pagado).

Una vez revisado lo anterior, debe indicarse que este documento estima el incumplimiento del impuesto general de ventas (IGV) y del impuesto sobre la renta (ISR) en lo que concierne únicamente a las utilidades más los asalariados y pensionados, para los años 2010-2013. La metodología de cálculo para ambos tributos, fue la metodología sugerida años atrás por el Fondo Monetario Internacional (FMI), al cual en el tiempo se le han incorporado ajustes y mejoras en cuanto a la definición de supuestos y cuantificación propiamente de algunos resultados para ambos impuestos que fueron puestos bajo análisis, lo que ha hecho ajustar toda la serie para hacerla comparable.

Los datos que fueron utilizados para la medición vienen fundamentalmente de las Declaraciones Juradas de los contribuyentes para cada uno de los impuestos, más documentos varios aportados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), tales como: la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH), así como las Cuentas Nacionales y los cuadros de Oferta y Utilización del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

3. Resultados Totales de Incumplimiento en ISR e IGV para 2010-2013

Los resultados de incumplimiento del Impuesto General de Ventas (IGV) y del Impuesto sobre la Renta (ISR) para los años 2010-2013 son los siguientes:

Cuadro 1
Estimación del incumplimiento en Costa Rica 2010-2013
(Porcentaje del PIB)

Estimación Incumplimiento	2010	2011	2012	2013
Total	8,21	7,98	7,82	8,22
Imp. General sobre Ventas	2,36	2,30	2,31	2,36
Imp. Sobre la Renta	5,85	5,68	5,51	5,86
Asalariados y Pensionados	0,18	0,19	0,10	0,23
Personas Físicas con Actividad Lucrativa	1,34	1,30	1,34	1,40
Personas Jurídicas	4,33	4,18	4,06	4,23

Las cifras muestran que el incumplimiento tributario en general tiene una tendencia lineal de **8,66%** del PIB al **8,04%** del PIB entre 2010 y 2012, con un aumento entre esta en el periodo de 2011. Para el año 2013 se observa un nuevo aumento generalizado del incumplimiento en ambos rubros sujetos de estudio.

La tendencia a la baja en el incumplimiento del año 2010 al 2012 se ve fundamentada por una mejoría en el caso de ambos impuestos. En el caso del 2013 el estudio refleja un aumento que se contabiliza para el caso de ambos impuestos.

A continuación se menciona en detalle la estimación de cada uno de estos rubros.

4. Medición del incumplimiento en el IGV:

Existen diferentes mecanismos para estimar el incumplimiento en el IVA (tanto micro como macro). Todos estos mecanismos presentan claramente limitaciones. Los que utilizan agregados macroeconómicos porque la base de las cuentas nacionales puede no corresponder a un año reciente o porque la información no está suficientemente desagregada, lo cual obliga a realizar supuestos, que de no tener cuidado, pueden ser no siempre objetivos. Por su parte, los restantes tipos de estimaciones también presentan sus limitaciones, entre otros motivos, porque utilizan muestras que pueden no ser representativas del universo que pretenden representar.

Por otra parte los modelos micro son más difíciles y resultan considerablemente más costosos para la Administración Tributaria en tiempo y recursos.

En el presente estudio, si bien se basa en un modelo macro, se intenta reflejar con más exactitud la realidad del impuesto por mejoras en la obtención de la información y la disminución en lo que concierne a supuestos, lo que finalmente se traduce en una mejor estimación.

Para esto, en resumen de acuerdo a los datos del cuadro de oferta y utilización por tipo de bien o servicio, se determinó la base imponible gravada, así como la base imponible no gravada en la que se encuentra una porción gravada que se refiere al consumo intermedio gravable que se incorpora en la producción de los bienes exentos. Seguidamente, se calculó la recaudación potencial tanto de la base imponible gravada como de la base imponible no gravada y se compararon con la recaudación efectiva para obtener por diferencia el incumplimiento.

Lo anterior, tomando en cuenta que el IGV en Costa Rica es un impuesto tipo IVA cuyo diseño es uno de los más complejos del mundo, lo cual dificulta de sobremanera la medición del incumplimiento, entre otros temas por lo que se detalla de seguido:

- Sólo procede, el cómputo del crédito fiscal de los bienes y servicios que se incorporan físicamente a operaciones gravadas o exentas y que tengan relación con el proceso productivo.
- Los responsables que venden sólo bienes exentos tienen derecho al crédito fiscal por la compra de insumos gravados, y el mecanismo para reconocer el mismo, es mediante la devolución del impuesto pagado ó mediante una autorización que otorga la Administración Tributaria para adquirir los insumos sin el pago de impuestos, con tal de no generarle al obligado tributario saldos a favor.

Consecuentemente, resulta importante distinguir en el IGV entre bienes o servicios gravados y bienes exentos ó servicios no sujetos al IGV.

En Costa Rica: (1) los servicios no gravados por no estar incluidos en el primer párrafo del artículo 1 de la Ley reciben el tratamiento de exentos (por ende se tributa el IGV por los insumos y no se recuperan); (2) los bienes exportados están gravados a tasa cero (pues los exportadores no tributan el impuesto en sus adquisiciones y si lo hacen reciben devolución); finalmente (3) están gravados “casi” a tasa cero los bienes exentos incluidos en el artículo 9 de la ley. Ello debido a que el crédito fiscal también procede en el caso de adquisición de mercaderías que se incorporan físicamente en la

elaboración de bienes exentos del pago del impuesto, así como de maquinaria que se destine directamente para producir los bienes indicados (el término “casi” se debe a que no se recupera el crédito fiscal de servicios que se incorporan o no a bienes exentos así como tampoco el crédito fiscal de bienes que no se incorporan a bienes exentos).

Así, por ejemplo, están “exentas” del IGV (según la ley y por ende “casi” gravadas a tasa cero) las ventas de los artículos definidos en la canasta básica alimentaria; los productos veterinarios y los insumos agropecuarios que definan, de común acuerdo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Hacienda; las medicinas, el queroseno, el diésel para la pesca no deportiva, los libros, las composiciones musicales y los cuadros y pinturas creados en el país por pintores nacionales o extranjeros.

A su vez, la venta de electricidad recibe distintos tratamientos: (1) está exenta la efectuada a viviendas residenciales cuando el consumo es inferior a 250 kW/h; (2) si el consumo residencial fuera mayor entonces la venta de electricidad estará gravada al 5 por ciento desde el primer kW/h; (3) están exentas las ventas al Estado y a empresas localizadas en zonas francas; (4) las ventas a otros sectores (no residencial) está gravada al 13 por ciento siendo recuperable sólo el crédito fiscal de la electricidad que se incorpora a la producción de bienes y servicios exentos o gravados. Una idea de la complejidad del IGV costarricense lo brinda el hecho de que, por ejemplo, en el caso de producción de jugos de frutas es recuperable el crédito fiscal de las maquinas exprimidoras pero no el de las refrigeradoras.

Además, debe considerarse que:

- La madera está gravada con una tasa de 10% (3 puntos menos de la tarifa ordinaria).
- Todas las compras de bienes y servicios del Estado y empresas localizadas en zonas francas están exentas.
- No hay incorporación física de las telecomunicaciones en el proceso productivo de otros bienes o servicios y por lo tanto nada del IGV pagado por telecomunicaciones es deducible como crédito fiscal.
- La venta de combustible no está sujeta al IGV.
- En el caso de los servicios no listados en el artículo 1 de la ley del IGV, no procede la recuperación del crédito fiscal, pues están excluidos del objeto del gravamen.

4.1 Metodología para Impuesto General sobre las Ventas

La estimación del incumplimiento se realizó comparando la recaudación real³ (efectivamente ingresada) con la recaudación potencial. Esta última es aquella que debería haber ingresado si todas las personas físicas y jurídicas legalmente obligadas hubieran declarado y pagado la totalidad del gravamen que les correspondía.

Base imponible gravada: consumo final de hogares gravado + consumo de gobierno gravado + formación bruta de capital fijo gravada + variación de existencias gravadas + Importaciones gravadas + Imp. específicos de la producción interna

Base imponible exenta: consumo final de hogares exento + consumo de gobierno exento + formación bruta de capital fijo exento + variación de existencias exento + Importaciones exentas

IGV teórico de la base imponible gravada: base imponible gravada \times tipos impositivos del IGV.

IGV teórico de la base imponible exenta: base imponible exenta \times tipos impositivos del IGV \times factor de no exención.

Factor de no exención: $(1 - \text{coeficiente de incorporación física}) \times (1 - \text{coeficiente de valor agregado})$

Recaudación potencial: IGV teórico de la base imponible gravada + IGV teórico de la base imponible exenta

Incumplimiento = recaudación potencial – recaudación real

Incumplimiento % = $\text{Incumplimiento} / \text{recaudación potencial} \times 100$

4.1.1 Determinación de la base imponible gravada y exenta.

A efectos de determinar las bases imponibles se utilizó información que provino del Cuadro de Oferta y Utilización (COU) elaborado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR). En este caso para cada tipo de producto y servicio en el COU, se utilizó el cuadrante de utilización donde se registra la información sobre los usos finales de los bienes y servicios en la economía, y fue necesario extraer el “Consumo Final de los Hogares” (CFH), entendido como los gastos realizados por los hogares residentes en bienes y servicios de consumo individuales, incluyéndose también los que se venden a precios económicamente no significativos; “Consumo Final del Gobierno” (CFG), entendido como los gastos en bienes y servicios producidos por el Gobierno General que se suministran a los hogares individuales o a la comunidad en su conjunto, que son básicamente los servicios de salud, educación y de administración pública; “Formación Bruta de Capital Fijo” (FBKF), entendida como, el valor de las adquisiciones de activos fijos nuevos o usados, obtenidos como resultado de los procesos

³ Ajustada a año natural a efecto de hacerla comparable con la recaudación potencial.

productivos y que pueden utilizarse repetidamente durante más de un año; y la **“Variación de Existencias” (VE)**, entendida como el valor de los bienes adquiridos por los productores menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable. Para efectos de los anteriores cuatro componentes se incluye solo el consumo interno dado que las importaciones tienen un tratamiento que se describe en el párrafo siguiente.

En cuanto a la base imponible de las importaciones, se utiliza el valor del costo, seguro y flete (CIF), además de los aranceles tales como los derechos arancelarios a la importación (DAI) y el 1% sobre las mercancías importadas (Ley 6946), más algunos impuestos específicos cobrados a nivel de aduanas, tales como el de bebidas alcohólicas y no alcohólicas, jabones de tocador, y el selectivo de consumo, que deben agregarse por formar parte de la base imponible para el cálculo del IGV a nivel de aduanas.

Una vez visto lo anterior, conviene separar en cada uno de los cuatro componentes mencionados, lo que respecta a la porción gravada y exenta. En este caso se revisó cada bien o servicio en el COU y se determinó cuáles están exonerados o no sujetos al gravamen de la Ley del impuesto general sobre las ventas. Por descarte el resto de bienes y algunos servicios que de manera taxativa se encuentran en la ley, están afectos al pago de este tributo, con lo cual se parte del supuesto que los mismos deben pagar el 100% de la tarifa, salvo algunas excepciones que debido a la poca desagregación del COU, no permite identificar de manera precisa la porción de los bienes y servicios que se encuentran exonerados o gravados del pago del IGV, por lo que se hizo necesario realizar algunos supuestos y cálculos sobre el porcentaje de estos bienes que sí se encuentran sujetas al pago del gravamen y que serán señaladas de seguido:

- Con respecto a la energía eléctrica, para representar las ventas exentas y gravadas para cada uno de los periodos se extrajo de las declaraciones de formulario D-104 las ventas exentas y gravadas de la actividad económica “Generación y distribución de energía eléctrica⁴”. Se dividió el impuesto generado de las actividades gravadas entre las ventas gravadas para obtener una tasa efectiva que represente las distintas tarifas para el área residencial y otros sectores.
- Para determinar la magnitud de seguros incorporado a la producción de bienes gravados y exentos, se utilizaron las declaraciones juradas de formulario D-104 de la actividad económica “Planes de seguro generales” y se utilizó para este caso la sumatoria de las casillas de ventas exentas y ventas gravadas para determinar la porción que representan las ventas exentas.

⁴ Debe considerarse que las distribuidoras de electricidad prestan otro tipo de servicios que no se pueden aislar de la declaración del IGV.

- De los servicios de proyección de películas sólo están exentos los de proyección de películas de niños. Se atribuyó, como supuesto que esto representa el 5% del total de películas. Es decir, el 95% del consumo por este concepto estaría gravado.
- La proporción de agua con impuesto de ventas se calcula tomando en cuenta la proporción de la misma envasada del consumo total de agua en sus diversos usos, ya que solo el agua envasada esta afecta al tributo. Esto se realiza según la proporción de consumo dada en litros de agua gravada y no exenta registrada en la ENIGH 2013
- En los productos de panadería, confitería y papel se distribuye su consumo exento y gravado de acuerdo a la proporción de consumo de esos productos tomados de la ENIGH 2013 y el gasto de los mismos en los hogares.
- En el caso del calzado se aplicó un supuesto, en el cual se considera que el 80% se encuentra gravado.
- Las ventas gravadas y exentas del sector construcción se determinan con la proporción de ventas reportadas por este sector en su conjunto, basados en las declaraciones juradas del formulario D-104.

En el caso de la base imponible de las importaciones para distinguir entre gravada y exenta, se utiliza la recaudación efectiva para cada uno de los periodos bajo estudio, y a partir de ésta, se determina la base gravada. La diferencia entre dicho valor y el total de la base imponible (CIF mencionado más atrás más impuestos cobrados a nivel de aduana que forman parte de la base), corresponde a la base imponible exenta de las importaciones.

Una vez indicado todo lo anterior, para obtener la correspondiente base imponible exenta y la gravada total afecta al IGV, se debe sumar a ésta última, los impuestos internos que normalmente forman parte de la base imponible de las ventas internas, como es el caso de los impuestos específicos a las bebidas alcohólicas y no alcohólicas, jabones de tocador, y el selectivo de consumo.

4.1.2 Impuesto General sobre las Ventas Teórico

Una vez calculada la base imponible gravada y exenta, se le debe aplicar los tipos impositivos correspondientes según la legislación vigente, además de los coeficientes de no exención para el caso de la porción exenta que resume en parte el consumo intermedio gravado de los productos exentos. Luego de aplicarle los tipos impositivos a cada base imponible teórica y este coeficiente mencionado para la parte exenta, si se suman ambos, el resultado constituye ser la recaudación potencial total del impuesto general sobre las ventas.

Al resultado anterior, finalmente hay que restarle el IGV teórico del régimen simplificado pero tratado en el régimen tradicional, y esto sería tomando la base imponible de dicho régimen y realizando el cálculo de cuanto hubiera sido el IGV si en lugar de estar en régimen simplificado hubiera significado estar en el tradicional, esto último sería el IGV teórico del Régimen Simplificado, y se restaría, con el fin de aislar el efecto del régimen simplificado, pues éste no forma parte del régimen tradicional, por tanto no debería formar parte del impuesto general de ventas teórico.

Como se indicó anteriormente, para el cálculo del consumo intermedio gravado de los productos exentos es necesario calcular el llamado factor de no exención.

4.1.3 Factor de no exención

Para el cálculo del impuesto de la base imponible exenta es necesario conocer el factor de no exención, el cual es el porcentaje de la base imponible exenta que representa la incorporación de productos gravados de los cuales no es posible cobrar el crédito fiscal, y por lo tanto se traslada el tributo al consumidor final dentro del precio del bien exento.

El resultado de este factor está dado por el nivel de coeficiente de incorporación física, el cual depende de si es industria o agroindustria y del coeficiente de valor agregado. Ambos datos se suponen dependiendo del tipo de bien o servicio, como se detalla a continuación:

Cuadro 2
Coeficiente de Incorporación Física y Valor Agregado por Producto o Servicio

Producto o Servicio	Coeficiente IF	Coeficiente VA
Alimentos y bebidas	0,8	0,81
Ropa	0,7	0,44
Vivienda	0,7	0,44
Salud	0,7	0,44
Educación y otros	-	0,91
Higiene y cuidado personal	0,7	0,44
Transporte y vehículos	0,7	0,44
Cultura, ocio y entretenimiento	-	0,65
Telefonía	-	0,65
Tabaco y alcohol	0,8	0,81
Varios	0,7	0,44
Servicios profesionales	-	0,65
Finanzas, seguros y otros	-	0,65

4.1.4 Estimación final incumplimiento Impuesto General sobre las Ventas.

Finalmente, en el siguiente cuadro se obtienen los resultados obtenidos de la serie de incumplimiento por cada año en estudio:

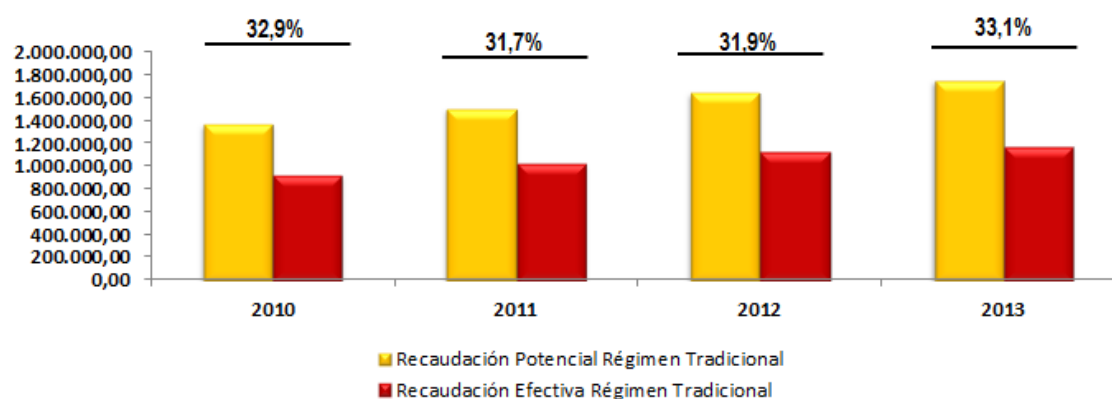
Cuadro 3
Medición del incumplimiento del Impuesto a las Ventas 2010-2013
(expresado en millones de colones y porcentajes)

Concepto	2010	2011	2012	2013
Base imponible gravada	9.140.091,9	9.730.998,8	10.652.842,6	11.619.044,6
Base imponible no gravada	11.149.891,3	12.762.378,9	13.281.768,8	14.290.251,0
IGV teórico de la base imponible gravada	1.152.927,3	1.263.875,8	1.384.374,5	1.468.182,3
IGV teórico de la base imponible exenta ⁵	223.717,9	250.277,3	271.816,1	297.964,1
IGV teórico general	1.376.645,2	1.514.153,1	1.656.190,6	1.766.146,4
(-) IGV teórico régimen simplificado	5.083,1	5.571,9	7.196,5	7.747,5
Recaudación Potencial	1.371.562,1	1.508.581,1	1.648.994,0	1.758.398,8
Recaudación Efectiva	920.297,7	1.029.811,1	1.122.977,9	1.176.744,8
Incumplimiento Nominal	451.264,3	478.770,0	526.016,1	581.654,0
Incumplimiento en relación al PIB	2,36%	2,30%	2,31%	2,36%
% Incumplimiento de la recaudación potencial	32,9%	31,7%	31,9%	33,1%

Se puede observar como existe una tendencia a la disminución del incumplimiento desde el 2010 al 2011 con respecto a la recaudación potencial, manteniéndose constante para el año 2012, pero que sin embargo para 2013 se observa un aumento, quedando en **33,1%** de incumplimiento para dicho año.

⁵ Representa una aproximación de lo que constituye ser el Consumo Intermedio, que se entiende por aquellos productos gravados de los cuales no es posible cobrar el crédito fiscal, y por lo tanto se traslada el tributo al consumidor final dentro del precio del bien exento.

Gráfico 1
Incumplimiento IGV 2010-2013
 (Expresado en millones)



Esta disminución del 2011 y 2012 con respecto al 2010, se relaciona con un aumento en la carga tributaria de dicho impuesto, por lo que el aumento de recaudación se debe, en buena parte, a un mejor cumplimiento del impuesto en los periodos de 2011 y 2012.

A continuación se muestra cuanto sería el porcentaje de recaudación del IGV con respecto al PIB si se suma el incumplimiento y la recaudación efectiva, simulando cuanto sería la carga estructural tributaria sin existencia de incumplimiento tributario por cada año aunque sin considerar el gasto tributario del mismo. El 2013, a diferencia de los dos anteriores, aumenta ligeramente el nivel de incumplimiento, asimismo baja la recaudación con respecto al PIB, o disminución en la distribución de consumo de bienes y servicios gravados, provocados por cambios en los patrones de consumo, que han tendido a incrementar de manera importante a su vez especialmente el consumo por servicios no gravados ó bien exentos.

Cuadro 4
Carga Tributaria IGV 2010-2013
 -expresado % PIB-

Concepto	2010	2011	2012	2013
Incumplimiento IGV	2,36%	2,30%	2,31%	2,36%
Carga Tributaria Registrada IGV	4,82%	4,94%	4,93%	4,78%
Carga Tributaria Esperada Real IGV	7,19%	7,23%	7,24%	7,15%

5. Medición del incumplimiento en el ISR:

El PIB y el ingreso nacional son agregados macroeconómicos que no contienen información individual para determinar cuánto deben pagar las personas físicas de ISR; por esta razón se utiliza la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para estimar la recaudación potencial de dicho impuesto y compararla contra lo efectivamente recaudado por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, las encuestas no captan a las personas de mayores ingresos y se dan casos de subdeclaración, por esta razón los datos de la ENAH se contrastan con Cuentas Nacionales del BCCR. En la siguiente sección se detalla la metodología aplicada para la estimación de incumplimiento tributario del ISR en personas físicas y jurídicas para los años 2010-2013.

5.1 Metodología para personas físicas

Para estimar la base imponible de los asalariados a partir de la ENAH se tomaron en consideración únicamente los trabajadores que reportaron ser empleados para un patrón, empresa o institución o empleados de casas particulares tanto en la ocupación principal como secundaria. En cuanto a las personas físicas con actividad lucrativa se consideraron únicamente los individuos identificados como patronos o cuenta propia tanto en la ocupación principal como secundaria (se parte del supuesto que estos no incluyen personas jurídicas).

El siguiente cuadro compara el monto anual que recibieron por ingresos, sueldos y salarios, los asalariados e independientes según la encuesta y el monto de sueldos y salarios e ingreso mixto del Cuadro de Oferta y Utilización del BCCR.

Cuadro 5
Ingresos asalariados e independientes según la ENAH y cifras del BCCR
(Miles de millones de colones)

Concepto	2010	2011	2012	2013
Asalariados				
Sueldos y salarios COU, BCCR	8.640	9.821	10.876	11.833
Sueldos y salarios ENAH	6.362	7.207	7.778	8.472
Personas físicas con Act. Lucrativa				
Ingreso Mixto COU, BCCR	2.196	2.410	2.611	2.795
Ingresos ENAH	1.699	1.848	2.090	2.200

Al comparar las estimaciones del BCCR y la ENAHO los ingresos de la encuesta representan alrededor del **72%** de los sueldos y salarios en cuentas nacionales y del **78%** del ingreso mixto. Como se mencionó anteriormente es de esperar que dicha diferencia se deba por un lado a que la encuesta no cubre a la población total y por otro lado a la subdeclaración en el ingreso.

Se aplicó un ajuste de subdeclaración a los ingresos de la encuesta, utilizando los coeficientes de subdeclaración estimados por el INEC a partir del 2010. Este ajuste hace una distinción entre los individuos independientes y los agropecuarios.

Cuadro 6
Coefficientes de ajuste del ingreso de los hogares, ENAHO 2010-2013

Coeficiente	2010	2011	2012	2013
Salario agropecuario	1,62	1,59	1,59	1,59
Salario no agropecuario	1,3	1,3	1,3	1,3
Independiente agropecuario	1,63	1,6	1,6	1,6
Independiente no agropecuario	1,33	1,3	1,3	1,3
Pensión nacional	1,08	1,09	1,09	1,09

Una vez ajustados los ingresos, las cifras de la ENAHO se acercan a las del BCCR e inclusive las sobrepasa en el caso de personas físicas con actividad lucrativa.

Cuadro 7
Ingresos asalariados e independientes ajustados según la ENAHO y cifras del BCCR ajustado
(Miles de millones de colones)

Concepto	2010	2011	2012	2013
<u>Asalariados</u>				
Sueldos y salarios COU, BCCR	8.640	9.821	10.876	11.833
Sueldos y salarios ENAHO	8.428	9.513	10.265	11.171
<u>Personas físicas con Act. Lucrativa</u>				
Ingreso Mixto COU, BCCR	2.196	2.410	2.611	2.795
Ingresos ENAHO	2.329	2.514	2.703	2.978

Además del aguinaldo y salario escolar hay otros rubros salariales que no se encuentran sujetos al pago del impuesto de renta por lo que no se deben incluir como parte de la base imponible, en el caso específico de asalariados se debe excluir de dicha base el salario en especie y los salarios por concepto de propinas⁶. Respecto a las personas físicas con actividad lucrativa, se excluye de la base imponible el aguinaldo de patronos y cuenta propia e ingresos por dividendos y

⁶ Por tratarse de retribuciones económicas pagadas por un tercero ajeno a la relación laboral entre el trabajador y su patrono, dichas sumas no se constituyen parte del salario. Si bien las propinas se deben declarar como ingresos independientes, dicho estudio no incorpora esta estimación.

salario en especie. Dado que el cuestionario de la encuesta para el año 2010 no incorpora estas especificaciones para personas físicas con actividad lucrativa se parte del supuesto que estos equivalen a cero.

Para el cálculo del impuesto se aplican las tarifas de personas físicas con actividad lucrativa y asalariados y se estima el pago del impuesto sobre el exceso de los tramos fijados por el Ministerio de Hacienda. Es importante mencionar que por ley únicamente se aplica un tramo exento, por lo que individuos que sean tanto asalariados e independientes pueden escoger la actividad laboral sobre la cual desean aplicar dicho tramo. Para efectos de dicha estimación se aplicó el tramo exento a los asalariados y únicamente en los casos donde el salario no sobrepasaba el tramo exento de personas físicas con actividad lucrativa se aplicó a independientes.

Una vez determinado el impuesto bruto se estimaron los créditos familiares, es decir deducciones por hijos y por cónyuges. Específicamente en el caso de los créditos por cónyuge se le aplicó a las parejas casadas o en unión libre, y se aplicó al esposo o esposa que ganara el mayor salario⁷. En cuanto a los créditos por hijos se acreditó la deducción al padre o madre cuyos hijos cumplieran al menos con una de las siguientes condiciones: i) sea menor de edad, ii) tenga una incapacidad física o mental o iii) sea menor de 25 años y este realizando estudios superiores. Para definir a quien se le aplicaba el crédito se escogió el padre o madre que ganara el mayor ingreso⁸. En el siguiente cuadro se muestran los tramos por ley.

Cuadro 8
Tarifas del Impuesto al salario, para personas físicas con actividad lucrativa y créditos fiscales 2010-2013
(expresado en colones)

Concepto	2010		2011		2012		2013	
	De	Hasta	De	Hasta	De	Hasta	De	Hasta
Tramos asalariados (mensual)								
Exento	0	619.000	0	651.000	0	685.000	0	714.000
10%	619.001	929.000	651.001	977.000	685.001	1.028.000	714.001	1.071.000
15%	929.001	en adelante	977.001	en adelante	1.028.001	en adelante	1.071.001	en adelante
Tramos PF con AL (anual)								
Exento	0	2.747.000	0	2.890.000	0	3.042.000	0	3.171.000
10%	2.747.001	4.102.000	2.890.001	4.316.000	3.042.001	4.543.000	3.171.001	4.735.000
15%	4.102.001	6.843.000	4.316.001	7.199.000	4.543.001	7.577.000	4.735.001	7.898.000
20%	6.843.001	13.713.000	7.199.001	14.427.000	7.577.001	15.185.000	7.898.001	15.827.000
25%	13.713.001	en adelante	14.427.001	en adelante	15.185.001	en adelante	15.827.001	en adelante
Créditos fiscales (mensual)								
Hijos		1.170		1.230		1.290		1.340
Cónyuge		1.730		1.820		1.920		2.000

⁷ En los casos que el esposo o esposa fuera asalariado e independiente, se aplicó el crédito en la parte salarial y en los casos que éste último estuviera en el tramo exento se acreditó al impuesto a pagar como independiente

⁸ En los casos donde el padre o la madre fuera asalariado e independiente se aplicó el crédito a la parte salarial pero cuando éste último estaba en el tramo exento se aplicó a la parte independiente

Finalmente, para estimar la recaudación potencial anual se tomó en consideración la pregunta en la encuesta “¿Cuánto tiempo durará o duró este trabajo?” de esta forma la recaudación de los encuestados que indicaron trabajar menos de 12 meses se multiplica por el promedio de meses trabajados.

Para estimar la base imponible en pensiones se tomó la pregunta de la encuesta: Recibe periódicamente ingresos en dinero por concepto de pensiones o jubilaciones nacionales (incluye incapacidad permanente). A estos ingresos se les aplicó el ajuste salarial estimado por INEC. Una vez estimado el pago de renta de los pensionados se deducen los créditos por cónyuge e hijos a los pensionados que aplica.

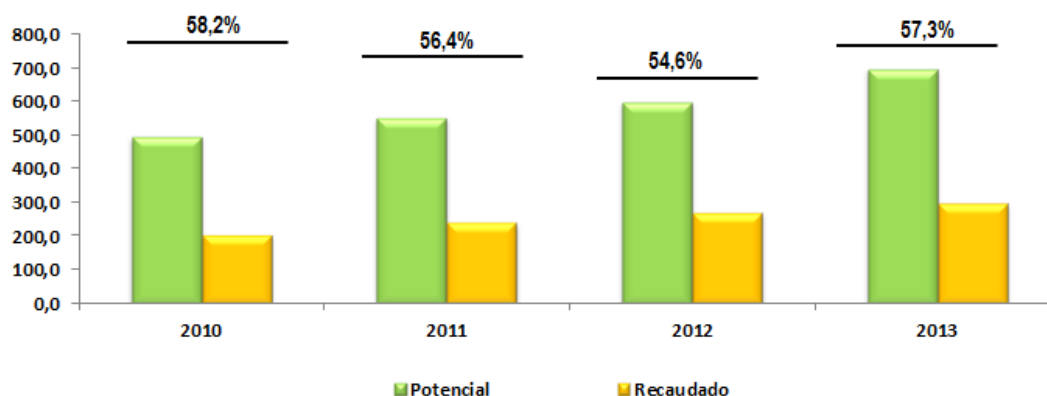
Con base en esta información se estimó la recaudación anual potencial por impuesto al salario según la ENAHO y se comparó con las cifras efectivas del Ministerio de Hacienda, a continuación se presentan los resultados.

Cuadro 9
Nivel de Incumplimiento Impuesto sobre la renta en personas físicas, 2010-2013
(Miles de millones de colones)

Concepto	Concepto	Recaudación Potencial	Recaudación DGT	% Incum.	% PIB
2010	Asalariados	208,0			
	Pensionados	17,6			
	Total Asalariados y pensionados	225,5	191,1	15,26%	0,18%
	Total PF con AL	271,3	16,4	93,96%	1,34%
	Total	496,8	207,5	58,24%	1,52%
2011	Asalariados	248,0			
	Pensionados	10,4			
	Total Asalariados y pensionados	258,4	217,9	15,70%	0,19%
	Total PF con AL	295,7	23,8	91,94%	1,30%
	Total	554,1	241,7	56,39%	1,50%
2012	Asalariados	254,7			
	Pensionados	12,6			
	Total Asalariados y pensionados	267,3	244,6	8,52%	0,10%
	Total PF con AL	334,0	28,5	91,48%	1,34%
	Total	601,4	273,0	54,60%	1,44%
2013	Asalariados	305,8			
	Pensionados	16,8			
	Total Asalariados y pensionados	322,6	266,3	17,45%	0,23%
	Total PF con AL	377,4	32,8	91,30%	1,40%
	Total	700,0	299,2	57,26%	1,63%

Los resultados muestran que el incumplimiento de ISR de Personas Físicas en el 2010 fue de **58,2%**, en 2011 fue de **56,4%**, en 2012 fue de **54,6%** y en 2013 fue de **57,3%**; lo que muestra una tendencia a la baja con un leve repunte en el año 2013.

Gráfico 2
Monto de Incumplimiento ISR Personas Físicas
(en miles de millones y porcentaje)



Se observa que aparte del año 2012, donde la evasión general disminuyó debido a una disminución de evasión principalmente en el ISR de asalariados y pensionados en el cual muestra una disminución hasta llegar a un **1,39%** del PIB, se ha presentado una evasión general promedio de **1,55%** del PIB en los otros años de estudio. Por lo tanto, la evasión de las personas físicas en relación al PIB se ha mantenido relativamente estable en los otros años de estudio con un ligero aumento en el periodo de 2013.

Por último, si bien el incumplimiento en asalariados es bajo, se presenta aun cuando no se pueda medir, entre otras razones: **a)** porque hay asalariados que aportan parte de su ingreso a los fondos voluntarios de pensiones, el cual es deducible de su ingreso total para efectos de calcular el impuesto al salario según la Ley de Protección al Trabajador, y **b)** porque hay trabajadores que tienen más de un patrono y no le han reportado al segundo que ya gozó del monto total exento, por consiguiente el ingreso proveniente del segundo patrono, estaría sujeto a la tarifa correspondiente del impuesto al salario, dado que no fue contratado por servicios profesionales.

5.2 Metodología para personas jurídicas

Con base en la información del COU, suministrada por el BCCR, se estimó el incumplimiento en sociedades jurídicas por residuo. Para esto primeramente se tomó el valor del PIB a precios básicos para los años 2010-2013 y se le restaron algunos rubros que no formarían parte de la base potencial que generaría un impuesto a la renta para las personas jurídicas. En tal sentido, habría que aislar primeramente del PIB todos los rubros que tengan una asociación con las personas físicas sean asalariadas como aquellas que tengan alguna actividad lucrativa y en tal sentido se excluyen los pagos por sueldos y salarios de los trabajadores activos (privados y públicos) y el correspondiente ingreso mixto⁹.

Posteriormente deben excluirse también: i) los impuestos a la producción, ii) el pago en impuesto indirectos por planilla, iii) otros impuestos y iv) la depreciación¹⁰. El resultado de excluir todos los anteriores rubros dejaría el excedente neto de explotación¹¹.

Una vez cuantificado el excedente neto de explotación deben considerarse algunos ajustes adicionales basados en la legislación del ISR para precisar aún más el equivalente a la renta neta ó utilidad de las personas jurídicas. En virtud de lo anterior, primeramente se deben deducir las pérdidas de periodos anteriores aplicadas por cada período de las personas jurídicas para los sectores agrícola e industrial, que son los que admite la ley 7092 del impuesto sobre la renta (art.8, inciso g) como deducción. Una vez restado lo anterior, se dedujeron también lo que corresponde ser el monto de utilidad generada por los ingresos no gravables declarados por los contribuyentes que no formarían parte a su vez también de la base imponible gravable sujeta al ISR.

El monto resultante es el equivalente a la base imponible gravable sujeta al ISR, que de seguido deberá ser multiplicada por una tasa promedio para llegar a la recaudación potencial. Respecto a la tasa del impuesto anterior se calculó un promedio¹² de las declaraciones entre el ISR pagado y la renta neta declarada.

Finalmente a esta recaudación potencial estimada, se le restó el correspondiente monto de gasto tributario¹³ de las personas jurídicas para cada año, junto con la recaudación efectiva del ISR, y el remanente resultante corresponde ser el incumplimiento nominal, tal y como se aprecia en el cuadro 10 más abajo.

⁹ Es el excedente derivado de las actividades productivas de una empresa no constituida en sociedad, pertenece a un hogar que representa una combinación de dos clases diferentes de ingreso.

¹⁰ Este monto corresponde a la depreciación económica y no la contable, suministrado por el BCCR.

¹¹ Proxy de la utilidad neta de las personas jurídicas

¹² Se estima un promedio porque la legislación actual contempla tasas de 10%, 20% y 30%.

¹³ Se define como gasto tributario al nivel de ingresos que el Gobierno deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo distinto al que se aplica de carácter general, en legislación tributaria nacional y que tiene como fin beneficiar o promover a determinadas actividades, sectores, regiones o grupos de

Es importante destacar que hubo cambios en algunos rubros de las cuentas nacionales en el periodo de actualización del estudio, por lo que en los correspondientes periodos anteriores se realizaron los cambios pertinentes para reflejar fielmente los resultados del nivel de incumplimiento de las personas jurídicas.

A continuación se muestran los diferentes montos utilizados para el cálculo del incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y el proceso para llegar a la cifra deseada.

Cuadro 10
Estimación del incumplimiento en sociedades jurídicas en Costa Rica 2010-2013
(en miles de millones de colones)

Concepto	2010		2011		2012		2013	
	Monto	%PIB	Monto	%PIB	Monto	%PIB	Monto	%PIB
1 PIB a valores de mercado	19.087		20.852		22.782		24.607	
2 Impuestos a la producción	1.673		1.900		2.032		2.156	
3 PIB a precios básicos (1-2)	17.414		18.952		20.750		22.451	
4 Total salarios trabajadores activos (privados y públicos)	8.557	44,83%	9.436	45,25%	10.452	45,88%	11.383	46,26%
Sueldos y salarios de los trabajadores	6.717	35,19%	7.404	35,51%	8.159	35,81%	8.917	36,24%
Cuota patronal CCSS	825	4,32%	923	4,42%	1.015	4,46%	1.096	4,46%
Seguros riesgos prof.	95	0,50%	103	0,49%	110	0,48%	119	0,48%
Otros ingresos de los trab.	920	4,82%	1.007	4,83%	1.168	5,13%	1.250	5,08%
5 Ingreso mixto	2.196	11,51%	2.410	11,56%	2.611	11,46%	2.795	11,36%
6 Impuesto indirectos por planilla	279	1,46%	311	1,49%	351	1,54%	382	1,55%
7 Otros impuestos	240	1,26%	252	1,21%	317	1,39%	399	1,62%
8 Depreciación	1.123	5,88%	1.221	5,85%	1.281	5,62%	1.378	5,60%
9 Excedente Neto de Explotación (3-4-5-6-7-8)	5.019	26,30%	5.322	25,52%	5.739	25,19%	6.115	24,85%
10 Perdidas de periodos anteriores	8	0,04%	10	0,05%	8	0,04%	7	0,03%
11 Ingresos No Gravables	302	1,58%	227	1,09%	182	0,80%	169	0,69%
Tasa Promedio		28,7%		28,5%		28,4%		28,3%
12 Recaudación Potencial (9-10-11) * Tasa Promedio	1.350	7,08%	1.449	6,95%	1.578	6,93%	1.681	6,83%
13 Gasto tributario	156	0,82%	160	0,77%	195	0,86%	192	0,78%
14 Recaudación potencial (12-13)	1.194	6,26%	1.288	6,18%	1.383	6,07%	1.489	6,05%
15 Recaudación Efectiva	368	1,93%	416	1,99%	457	2,01%	447	1,82%
16 Incumplimiento nominal (14-15)	826	4,33%	872	4,18%	926	4,06%	1.042	4,23%
17 % Incumplimiento sobre la Recaudación Potencial		69,2%		67,7%		67,0%		70,0%

contribuyentes. Por lo general se traduce en el otorgamiento de "exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, entre otros mecanismos (Montos tomados por año de los estudios preparado por la División de Política Fiscal).

El incumplimiento del ISR Personas Jurídica ha mostrado una tendencia lineal a la baja a partir del 2010 hasta el año 2012, pasando de un **69,2%** (**4,33%** del PIB) a un **67,0%** en 2012 (**4,06%** del PIB). En el periodo del 2013 se puede observar un incremento impulsado por aplicaciones de tasas efectivas de renta, que pasaron de **28,7%** en el 2010 al **28,3%** en 2013, lo que se traduce en una menor recaudación efectiva, más un volumen menor de la utilidad generada por los ingresos no gravables declarados por los contribuyentes.

Gráfico 3
Monto de Recaudación Potencial y % de Incumplimiento ISR Personas Jurídicas
(en miles de millones y porcentaje)

