

TEMAS PARA FUNDAMENTAR
LAS PROPUESTAS DEL
FRENTE AMPLIO ANTE LA
CRISIS NACIONAL

Para aclarar conceptos sobre el Fraude Fiscal,
sobre la Progresividad en los impuestos y so-
bre la naturaleza del Gasto Público

Una contri-
bución de la
Comisión de
Economistas

Sobre el Fraude Fiscal

Sofía Guillén

El Fraude fiscal es una de las causas estructurales del déficit. Hasta el ex Ministro de Hacienda, don Rodrigo Chaves, ha reconocido que el fraude se ubica entre el 6% y el 8% del PIB y que Hacienda hay un caos. Hace unos días la Contraloría encontró que hay:

- 42 importadores que registraron importaciones por €370.936 millones no están inscritos en el registro tributario.
- 60 morosos recibieron exoneraciones de €17.433 millones en el impuesto aduanero y de €177 millones en el IVA.

Esto es un desorden: redes de poder que facilitan la evasión, herramientas legales insuficientes y directrices muy flojas.

Las élites económicas se acostumbraron a hacer trampa porque luego encuentran muy fácil apegarse a amnistías tributarias, exoneraciones y otros privilegios que simplemente no están al alcance de los mortales. O reportar cero ganancias.

Pero ¿esto se puede arreglar? En la Asamblea Legislativa hay por lo menos 4 proyectos de ley puntuales para avanzar en la lucha contra el fraude fiscal:

- Expediente 20.437 para que los funcionarios públicos no tengan negocios en paraísos fiscales.
- Expediente 21.414 para garantizar que los evasores vayan a la cárcel.
- Expediente 21.184 para arreglar la norma subcapitalización.
- Expediente 21.769 para que los creadores de sociedades fantasma no evadan sus responsabilidades.

¿Ven? Propuestas hay, lo que falta es la voluntad política. Ni del Gobierno, ni de la Asamblea Legislativa.

Sobre Impuestos Progresivos

Jonathan Acuña Soto

¿Qué significa cuando decimos que una medida fiscal es progresiva?

Una medida fiscal es progresiva si hace que quienes tienen mayores ingresos o riqueza aporten una porción mayor de esos ingresos o riqueza que quienes tienen menores ingresos o riqueza.

Por ejemplo, si la persona A tienen ingresos de 100 colones y la persona B tiene ingresos de 1000 colones, si se pone un impuesto que hace que la persona A pague 20 colones de impuestos, pero la B pague 100 colones, uno podría decir: pues si, la persona más rica está pagando más y que eso hace el impuesto progresivo. PERO NO.

La progresividad se evalúa comparando el impuesto pagado con la capacidad económica de quien lo paga (con sus ingresos en este caso). El impuesto es progresivo si al que tienen mayores ingresos le corresponde aportar una porción mayor que la persona con menos ingresos. Y en este ejemplo, lo que ocurre, es que la persona A está aportando 20% de sus ingresos (2 de cada 10 colones) mientras que la persona B apenas está aportando 10% de sus ingresos (1 de cada 10 colones).

El esfuerzo que exige este impuesto para la persona A, la de menos ingresos, es mayor que el que debe hacer la persona B, la de mayores ingresos.

Entonces, una medida fiscal es progresiva si, al contrario de este ejemplo, hace que quienes tienen más ingresos o riqueza, aporten una porción mayor, mientras se exige un esfuerzo menos para quienes tienen menos.

La necesidad de la progresividad fiscal se fundamenta en el el principio constitucional de capacidad económica, principio que ha reconocido la Sala Constitucional, por ejemplo en el Voto 2197-92 que indica que "*lo fundamentalmente legítimo es que las personas paguen impuestos en proporción a sus posibilidades económicas; en otras palabras, uno de los cánones del régimen constitucional tributario es justamente que cada uno contribuya para los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad contributiva o económica*".

El principio de capacidad económica se desprende de la relación de los Artículos 18 (deber de contribuir a los gastos públicos), Art. 33 (principio de igualdad), Art. 45 (derecho de propiedad) y Art. 50 (clausula básica del Estado Social de Derecho).

*Del **principio de capacidad económica** se desprende la necesidad de que los tributos se establezcan de forma **progresiva**. Para determinar tal progresividad es necesaria la discriminación cuantitativa (mayor o menor riqueza) y la discriminación cualitativa (origen o destino de la riqueza). Del Art. 50 de la CP se desprende la función re-distributiva que pesa sobre el Estado, siendo que de esta función se desprende el criterio de progresividad que debe cumplir la legislación tributaria costarricense. De esta forma, la discriminación cuantitativa indica que individuos con rentas de igual origen u destino deben contribuir en proporción al monto de tales rentas. Mientras tanto, que individuos con rentas de origen más meritorio, deben tributar menor, por rentas cuantitativamente iguales, que individuos con rentas de origen menos meritorio (por ejemplo, las rentas del trabajo deberían tributar menos que las rentas especulativas o por herencia).*

El criterio de progresividad concuerda con la concepción ideológica de justicia propia del Estado de Bienestar, concepción latente en la Constitución Política de Costa Rica. Así, este criterio no busca el igualitarismo absoluto en el resultado (igualar todas las rentas), sino generar un marco de contribuciones solidarias, necesarias para la construcción de un Estado capaz de asegurar un mínimo básico universal (ciudadanía social), que es a su vez un conjunto de derechos fundamentales efectivos generadores de oportunidades igualitarias, a partir de lo cual las desigualdades posteriores se definirían legítimas al ser propias realmente del mérito individual y no generadas por causas estructurales productoras de desigualdades.

La progresividad fiscal es importante porque permite reducir la desigualdad: La recaudación de impuestos desempeña un triple papel en la lucha contra la desigualdad.

Primero, al tomar más de los ricos que de los menos ricos, el impuesto contribuye directamente a reducir la brecha entre ricos y pobres.

En segundo lugar, si se utilizan los recursos recaudados por los impuestos progresivos para beneficiar a los pobres, se pueden reducir aún más los niveles de desigualdad.

Finalmente, el sistema tributario puede jugar un papel importante en ayudar a estructurar la economía de tal manera que reduzca las desigualdades de mercado reduciendo los incentivos a ganancias excesivamente altas, los retornos de los accionistas o las elevadísimas remuneraciones de los directivos. Un sistema así puede utilizarse para fomentar la inversión en nuevas tecnologías y en diferentes tipos de empresas que permitan a los trabajadores obtener más beneficios, tener más voz y ayudar a construir una economía más sostenible y más humana.”¹

1 https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/rr-commitment-reduce-inequality-index-170717-es.pdf

¿Cuál sería un ejemplo de una medida fiscal progresiva (ejemplo de un país puede funcionar)?

Una medida fiscal progresiva debe considerar al menos dos elementos: a) proteger a quienes tienen ingresos bajos, evitando que deban aportar parte de sus limitados ingresos como tributos; b) establecer tarifas diferenciadas, mayores para los tramos de rentas mayores.

Por ejemplo, cuando desde el Frente Amplio planteamos gravar las pensiones, establecimos dos cosas: el impuesto no debería afectar a pensiones que no sean altas y para las pensiones altas hay que establecer una escala, haciendo que las más altas carguen un esfuerzo mayor.

El resultado fue la Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones. Ley que no grava pensiones de menos de 2,1 millones, pero si grava, con tarifas crecientes, las pensiones superiores a ese monto.

ESCALA NETA		TARIFA SOBRE EXCESO
Menos de 2 196 000	0,00 %	
¢ 2 196 000,00	¢ 2 745 000,00	25,00 %
¢ 2 745 000,00	¢ 3 431 250,00	35,00 %
¢ 3 431 250,00	¢ 4 289 062,50	45,00 %
¢ 4 289 062,50	¢ 5 361 328,13	55,00 %
¢ 5 361 328,13	¢ 6 701 660,16	65,00 %
¢ 6 701 660,16	¢ 8 377 075,20	75,00 %

Estas tarifas progresivas hacen que una persona que recibe una pensión de 500 mil colones no deba aportar más. Pero que una persona con una pensión de 3 millones deba aportar 8 colones por cada 100 colones de pensión, y que una persona con una pensión de 7 millones de colones deba aportar 35 colones por cada 100 colones de pensión. Mayor ingreso, mayor esfuerzo.

¿Qué medidas progresivas propone el Frente Amplio en la negociación con el FMI (contra propuesta)?

Desde marzo de este año, apenas unas semanas después de los primeros casos de contagios de COVID-19 en el país, la fracción del Frente Amplio propuso el proyecto de Ley de Contingencia Fiscal Progresiva y Solidaria ante la Emergencia del COVID-19 (Expte. 21.883).

El proyecto propone aplicar los siguientes tributos de forma temporal:

- a) *Que las empresas clasificadas como Grandes Contribuyentes Nacionales paguen durante un periodo de 12 meses un impuesto sobre las utilidades 6 puntos porcentuales mayor al que se cancela ordinariamente, y que las Grandes Empresas*

Territoriales abonen en el mismo periodo un impuesto sobre utilidades 2 puntos porcentuales mayor al ordinario. Y que las personas físicas con actividad lucrativa (trabajo independiente) con rentas que superen los 36 millones de colones anuales (3 millones mensuales en promedio), paguen una tarifa de 5% sobre el exceso de ese monto.

b) Que quienes reciban dividendos pagados por empresas clasificadas como Grandes Contribuyentes Nacionales paguen durante un periodo de 12 meses un impuesto sobre dividendos 5 puntos porcentuales mayor al ordinario, y que quienes reciban dividendos pagados por empresas clasificadas como Grandes Empresas Territoriales paguen durante un periodo de 12 meses un impuesto sobre dividendos tres puntos porcentuales mayor al ordinario.

c) Aplicar un impuesto de 0,1% sobre patrimonios de personas jurídicas igual al que se aplicó en 2003, actualizando únicamente, por inflación, el monto de patrimonio mínimo exento, siendo que el impuesto se aplicaría sobre el exceso de 95 millones de colones de patrimonio.

d) Aplicar un impuesto extraordinario sobre salarios y pensiones que superen los tres millones de colones mensuales, con una tarifa de 5% sobre el exceso.

Además, desde el Frente Amplio hemos propuesto previamente:

- Convertir el Impuesto sobre la Renta en un impuesto de renta mundial, para que todos los residentes, costarricenses tributen por sus rentas, sean obtenidas en territorio nacional o fuera de nuestra nación, y que los más ricos no puedan esconder su patrimonio en paraísos fiscales.*
- Gravar con una tarifa de impuesto sobre las utilidades extraordinarias de las entidades financieras que obtienen altos rendimientos.*
- Gravar la producción de envases contaminantes.*
- Crear un impuesto sobre las grandes herencias.*
- Establecer que las empresas en Régimen de Zona Franca deben pagar el impuesto del 15% sobre los dividendos que distribuyan a sus socios y establecer una contribución especial a las empresas en régimen de zona franca para alimentar con re-cursos al Sistema de Banca para el Desarrollo, para que se invierta en capital semilla y capital de riesgo en pequeños y medianos emprendimientos.*
- Establecer un mecanismo de devolución del IVA pagado a los hogares de menos ingresos.*

Sobre el Gasto Público.

Sergio Reuben Soto

¿Qué es el gasto público?

El “gasto público” son todos los gastos que hace el Estado para cumplir con las obligaciones que le manda la Constitución, las leyes de la república y los *tratados internacionales de derechos humanos*. Puede dividirse entre el gasto del Gobierno Central, que constituye todos los gastos en que incurre el Poder Ejecutivo con todos sus ministerios, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. Son los gastos en salarios, compras de materiales e insumos para llevar a cabo sus funciones, tales como equipos de oficina y de cómputo, de seguridad, de transporte, etc.

En los gastos del Gobierno Central van incluidas las denominadas Transferencias, consistentes en los apoyos que el Estado hace a otras instituciones públicas descentralizadas para ayudarlas a cumplir con sus objetivos y funciones, tales como, por ejemplo, las transferencias al IMAS o al Sistema de Banca para el Desarrollo, etc.

Este gasto debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa cada año en lo que se conoce como el Presupuesto General de la República.

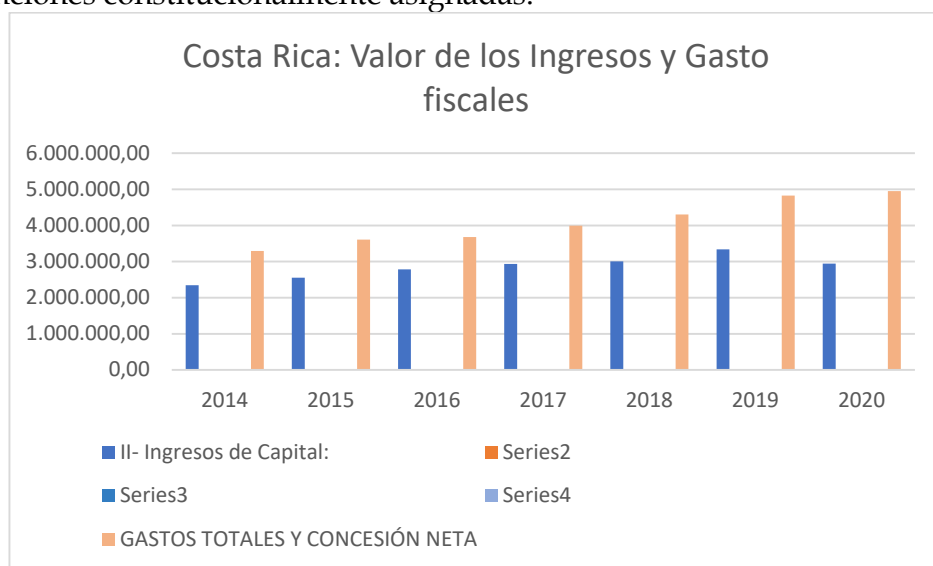
Algunos analistas incluyen en lo que denominan el “gasto público” los gastos en que incurren otras Instituciones Autónomas y Empresas Públicas como: el ICE, la CCSS, la Fábrica Nacional de Licores, el AyA entre otras. Sin embargo, es necesario recordar que “lo público” no es homogéneo ni puede ser analizado sin considerar las distinciones propias de nuestro Estado Social de Derecho. En particular, las empresas públicas y las instituciones autónomas no corresponden al Gobierno Central sino a un segundo nivel de entidades llamado “Sector Descentralizado Institucional” que cuentan con ciertos grados de autonomía y que incluso, en el caso de las empresas públicas, generan sus propios ingresos. Estos gastos se hacen por medio de tarifas reguladas por la ARESEP, de los servicios y bienes producidos por esas instituciones estatales, no por medio de impuestos. Por lo que no debemos caer en la trampa de “meter todo en un mismo saco”.

1. El presupuesto General de la República

El presupuesto General de la República debe mostrar balance entre los ingresos tributarios y los gastos públicos, más la deuda nueva que es la diferencia entre ambos.

De tal manera que cuando se habla de reducir el gasto público en el marco de problema fiscal actual en términos reales, lo que debe entenderse es que se habla de reducir el gasto que hace el Gobierno Central por medio del Presupuesto General de la República. Cualquier otra interpretación que pretenda incluir en esa reducción, los gastos de las instituciones autónomas están fuera de lugar. Con la reducción del gasto público, por tanto, lo que se busca es reducir el número de empleados públicos o bien reducirles sus salarios y convenciones colectivas que protegen sus salarios y,

también, reducir los otros gastos en que debe incurrir el Estado para cumplir con sus funciones constitucionalmente asignadas.



No debe pasarse por alto cuáles son los servicios públicos fundamentales del Gobierno Central; baste recordar que entre ellos se encuentran:

- los servicios que presta el Poder Judicial que ponen en orden los arreglos pacíficos de todos los litigios y pleitos entre la ciudadanía, para preservar un orden social adecuado para el buen funcionamiento de nuestra sociedad. Un mal funcionamiento de la Justicia ha creado en la mayoría de las veces un caos y un desorden social que impiden el funcionamiento de la economía y de la necesaria cohesión entre los ciudadanos que garantiza el bienestar de los pobladores.
- Los servicios y resultados del poder Legislativo que igualmente es la institución que crea el orden legal que regula y garantiza el funcionamiento de la sociedad. Las leyes que en ese poder se aprueban rigen para toda la ciudadanía y crean un orden coherente de regulaciones que permite que los negocios y relaciones entre ciudadanos, entre ciudadanas, entre instituciones públicas y privadas sean adecuadas a las necesidades de la mayoría, ya que son aprobadas por los representantes de toda la ciudadanía.
- Y finalmente los servicios y resultados del Poder Ejecutivo, cuyos gastos son los que responden a las obligaciones que tiene de hacer llegar a la población por encargo constitucional, tales como la Educación de la población, la Salud, la Seguridad y, en general el cumplimiento efectivo de las leyes que garantizan a la ciudadanía los niveles de libertad admitidos y garantizados en la Constitución.

Como puede entenderse el Gasto Público no puede reducirse sin afectar el funcionamiento corriente del Estado.

El gobierno de Carlos Alvarado y sus ministros ha venido impulsando, acuerpado por los diputados de los partidos tradicionales y asesorado por la UCCAEP y la fundación Horizontes Positivos, medidas de reducción del gasto que han limitado la capacidad del Estado para desempeñarse como corresponde a las necesidades de una nueva realidad mundial. Una realidad mundial que impone condiciones institucionales nuevas como por ejemplo nuevas leyes y regulaciones a las inversiones extranjeras, para evitar el blanqueo de capitales, para evitar la evasión y la elusión fiscales, el control del narcotráfico; una realidad que impone el cuidado de la salud pública ante las amenazas internacionales, una realidad que demanda la promoción de exportaciones, el impulso y desarrollo de nuevos sectores productivos, diseñar y aplicar nuevas materias educativas tales como la enseñanza del Inglés, el desarrollo de habilidades computacionales entre los niños, niñas y jóvenes, etc. ... En fin, crear las condiciones para que la iniciativa privada pueda competir en los escenarios externos adversos, favorecer el establecimiento de nuevas empresas y negocios, nuevas ramas de la producción, etc.

Y más recientemente, la bancada de diputados del Partido Liberación Nacional, han propuesto un recorte al Presupuesto General de la República para el próximo año, que cercena áreas importantes de la actividad del Estado, restringiendo aún más sus capacidades para hacerle frente a los retos que el nuevo orden mundial le plantean a nuestra sociedad.

Además, debe tenerse en cuenta que la mayor parte del Presupuesto se gasta en dos cosas: en pagar la deuda (Servicio de la Deuda), y en el financiamiento de todo el sistema de educación pública. Casi 7 de cada 10 colones de lo que gastará el próximo año se va en esos dos rubros. La primera, el pago de la deuda es un gasto que resulta del déficit fiscal de años previos, que provoca que tengamos mayor endeudamiento cada año. La segunda, la inversión en educación asegura el acceso universal al derecho fundamental a la educación.

2. La venta de Instituciones Públicas

Otra forma que se ha propuesto para la reducción del gasto público es la de venta de instituciones del Estado.

Como ya señalamos, esta es una forma espuria, esto es, falsa. Porque esas instituciones no están cargando sus gastos al presupuesto del Estado; al contrario, una parte de sus ganancias son enviadas a contribuir con el financiamiento de los gastos del Estado. Es una propuesta engañosa, porque se dice que con ella se podría pagar parte de la deuda que el Estado tiene con los bonos que ha colocado en el mercado financiero nacional y extranjero. Pero el problema cierto es que con ello no se resuelve el desbalance entre el gasto del gobierno y sus ingresos. De manera que en un plazo medio las instituciones que se habrían vendido ya no podrían contribuir con el financiamiento del gasto estatal como lo habían venido haciendo porque ahora son privadas..., y el Estado nuevamente estaría endeudado porque no se corrigió el desbalance entre ingresos y gastos en el Presupuesto. No, la reducción del gasto público no se corrige con la venta de bienes e instituciones del Estado.

3. Aumento de los ingresos del Estado

Llegados a este punto debe quedar claro que la forma legítima y correcta de reducir el desbalance entre ingresos y gasto **es por medio del aumento de los ingresos del Estado (vía impuestos progresivos)**. Y este aumento de los ingresos puede venir de un aumento en los impuestos (o sea, en la cantidad recaudada) y también de los aumentos logrados en las ganancias de las instituciones estatales autónomas. También vale la pena señalar que **ciertamente existen gastos superfluos que deberían ser revisados** (como los montos de algunos alquileres de edificios) y que definitivamente debe **velarse por el uso ético de los fondos públicos** garantizando el combate a la corrupción, en sus distintos niveles. No obstante, hay que tener un cuidado: con la bandera de eliminar “gastos superfluos” algunas fuerzas políticas se aprovechan para dismantelar las capacidades del sector público, recortando indiscriminadamente. De este oportunismo *recortista* debemos tener cuidado.

Ahora bien, como ya sabemos, la distribución del ingreso en Costa Rica es una de las más desiguales de América Latina, ocupamos según algunos estudios, el cuarto lugar después de Brasil, Panamá y Colombia. Tenemos así, un grupo pequeño de personas que poseé una parte muy grande del ingreso generado colectivamente a escala nacional, y no solo del ingreso, también de los activos, bienes y servicios producidos en el país. Esa situación genera un gran descontento entre la población.

Así, lo más justo y racional es que para cerrar la diferencia entre los ingresos y los gastos del Estado se eleven los ingresos mediante medios e instrumentos que hagan pagar a los ricos como deben pagar para contribuir equitativamente con los gastos del Estado. Debemos, pues, pensar en aumentar los impuestos y sus tasas a los sectores de ingresos más altos, a las grandes empresas que generan la mayor parte de los ingresos nacionales para que el Estado pueda desempeñarse como le corresponde ante las necesidades que plantea el nuevo orden internacional.

4. Anexo de datos.

Tabla 1 Costa Rica Gastos corrientes del Gobierno Centralo

Millones de colones

Remuneraciones	1.249.279,40	1.351.743,70	1.397.313,00	1.433.914,90	1.511.501,20	1.562.250,40	1.593.987,10
Sueldos y Salarios	1.040.898,00	1.118.634,50	1.160.641,00	1.181.622,30	1.248.525,40	1.283.021,50	1.310.757,50
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cargas Sociales5/	208.381,40	233.109,30	236.672,00	252.292,60	262.975,80	279.228,90	283.229,60
Bienes y Servicios6/	96.678,60	102.914,50	101.276,70	115.496,10	120.981,90	121.072,80	122.746,20
Intereses	386.515,90	437.930,80	467.816,90	570.156,30	677.693,90	922.394,80	1.136.856,70
Deuda Interna	327.293,60	363.955,20	356.946,20	448.743,50	551.656,10	781.096,10	980.656,50
Deuda externa	59.222,30	73.975,60	110.870,70	121.412,70	126.037,80	141.298,70	156.200,20
Transferencias 1/	1.294.576,00	1.409.451,80	1.495.726,80	1.595.221,70	1.737.063,90	1.839.377,00	1.872.896,30
Sector Privado	408.524,50	447.580,60	467.352,30	492.796,00	519.892,20	532.530,30	652.076,70
Sector Publico	875.923,80	952.966,10	1.011.538,20	1.066.311,00	1.197.051,20	1.287.584,40	1.141.757,20
Sector Externo	4.552,20	4.115,50	3.361,60	4.369,40	3.797,90	4.141,60	4.575,30
Transferencias con recurso externo	5.575,50	4.789,60	13.474,60	31.745,40	16.322,60	15.120,70	74.487,10
GASTOS DE CAPITAL	263.780,30	299.958,00	213.566,60	279.353,60	258.064,40	348.924,60	223.365,70
Inversion	36.435,70	38.666,10	35.757,70	36.133,40	28.790,90	25.363,80	30.108,50
Transferencias	227.344,70	261.291,90	177.808,80	243.220,30	229.273,50	323.560,80	193.257,20
Sector Privado	5.999,40	5.479,20	7.816,30	7.082,30	7.739,70	9.892,70	8.593,90
Sector Publico	174.687,40	185.084,30	123.772,40	225.471,00	201.398,00	223.455,70	174.003,10
Sector Externo	0	0	0	0	413	0	0
Transferencias con recurso externo	46.657,80	70.728,40	46.220,10	10.667,00	19.722,70	90.212,40	10.660,20

Fuente: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://www.hacienda.go.cr/docs/5f64f21b69154_08%20Agosto%202020.xls

