



POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO

L a r e i t e r a d a u r g e n c i a

de una reforma fiscal integral en Costa Rica

A propósito de la negociación con el FMI

Costa Rica, Centroamérica, septiembre de 2020



Nota de coyuntura 07-2020

La reiterada urgencia de una reforma fiscal integral en Costa Rica

A propósito de la negociación con el FMI

Costa Rica, Centroamérica, septiembre de 2020

Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Lourdes Molina Escalante– Economista sénior, Icefi

Investigación (en orden alfabético)

Abelardo Medina Bermejo– Economista sénior, Icefi

Lourdes Molina Escalante– Economista sénior, Icefi

Portada, diagramación y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo – Asistente de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco — Coordinadora de Desarrollo Institucional

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

7ª Avenida 5-45, zona 4 Edificio XP01,

Oficinas 505 y 506

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Septiembre de 2020

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas. En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org o info@icefi.org

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org

La reiterada urgencia de una reforma fiscal integral en Costa Rica. A propósito de la negociación con el FMI

En la presente Nota de Coyuntura, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) analiza *el Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia*, presentado por el Gobierno costarricense y que contiene la propuesta para negociar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por un monto de USD1,750.0 millones. Dentro del análisis, el Icefi señala que los problemas de insostenibilidad de las finanzas públicas del Estado costarricenses tienen un carácter estructural y se verán intensificados a causa de los efectos de la pandemia del Covid-19. El apoyo a las finanzas públicas que pueda proveer un posible acuerdo con el FMI es exiguo frente a los problemas de sostenibilidad y suficiencia de la política fiscal. El Icefi reitera la necesidad de que la sociedad costarricense avance exitosamente por un proceso de acuerdo político nacional que reforme integralmente la política fiscal, basándose en principios de progresividad, suficiencia y justicia fiscal.

Contexto social: deterioro del bienestar social y aumento de la desigualdad

En los últimos 30 años, en términos generales, Costa Rica ha logrado mejorar de manera sostenida su nivel de desarrollo humano. De acuerdo con la más reciente edición del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el país se ubica en la posición 63 de 189 naciones, con una puntuación de 0.794 que le categoriza en un nivel de desarrollo humano alto (PNUD, 2019).

Sin embargo, en las últimas tres décadas, las políticas públicas han sido insuficientes para resolver desafíos estructurales de la sociedad costarricense como la desigualdad y la pobreza. En Costa Rica, el coeficiente de Gini¹ presentó en 1990 un valor de 0.449, y desde esa fecha se ha incrementado hasta alcanzar un 0.514 en 2018, lo que indica que la distribución de los ingresos ha sido cada vez más desigual. Así lo reflejan también los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de acuerdo a los cuales en 1990 el ingreso del 10.0%

¹ Uno de los indicadores que permiten evaluar cómo se distribuyen los ingresos en una sociedad: entre más cercano sea su valor a 1, más desigual es la distribución de los ingresos.

más rico de los hogares costarricenses equivalía a 17.3 veces el ingreso del 10.0% más pobre de los hogares; para 2018, esta ratio se había incrementado a 25 veces. La desigualdad económica ha provocado, tan solo en la última década, que Costa Rica pierda aproximadamente una quinta parte (19.8%) de desarrollo humano como consecuencia de la desigualdad (PNUD, 2019).

En los últimos 25 años no se ha observado una reducción significativa y sostenida de la pobreza por ingresos, cuya incidencia se ha mantenido en alrededor del 20.0% de los hogares costarricenses. Para 2018, esto se tradujo en que 1,142,069 costarricenses vivieran en situación de pobreza, de las cuales el 31.6% se encontraba en una situación de pobreza extrema, es decir, alrededor de 360,000 personas tienen ingresos tan bajos, que ni siquiera pueden cubrir el costo de la canasta básica de alimentos (INEC, Varios años).

Como consecuencia de la pandemia de Covid-19 es probable que estos desafíos estructurales se complejicen y profundicen, por lo que resultará clave, que, desde las políticas públicas, y en especial desde el ámbito fiscal, se aborden estos desafíos y se implementen medidas oportunas para salvaguardar los derechos y el bienestar de la población costarricense. Asimismo, que las políticas públicas para fomentar la reactivación económica apoyen directamente la generación de empleos, la recuperación y mejora de los ingresos en los hogares y el apoyo a la transformación y modernización productiva con objetivos ambientales.

Contexto fiscal: exacerbados los problemas estructurales de la política fiscal

Desde hace varios años Costa Rica ha enfrentado problemas fiscales estructurales. La insuficiente atención de estos problemas ha conducido a la insostenibilidad de la deuda pública y a un debilitamiento en las inversiones públicas destinadas a la atención de las necesidades de la población. El Icefi señala que pese a la entrada en vigor de la *Ley No. 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* —que implicó cambios en la estructura tributaria con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) y cambios en el impuesto sobre la renta (ISR), la implementación de una amnistía tributaria y la aplicación de la regla fiscal—, Costa Rica inició el 2020 con un panorama fiscal sumamente complejo: una carga tributaria estancada en 13.3%, la tercera más baja de Centroamérica y muy por detrás de los promedios de América Latina y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); un gasto público, equivalente al 22.1% del PIB, destinado cada vez en mayor medida al servicio de la deuda pública (38.1% del gasto total) y con recortes en rubros

claves como educación y obras públicas; y un déficit fiscal equivalente al 7.9% del PIB, con lo cual la deuda pública se situaría en 63.3% del PIB al cierre del año fiscal.

Este contexto fiscal ha empeorado como resultado de la reducción de la actividad económica, la caída de los ingresos tributarios esperados y el aumento de gasto derivado de la atención de la crisis sanitaria y económica relacionada con la pandemia del Covid-19. Las nuevas estimaciones revelan que el déficit fiscal de Costa Rica se ubicará en cerca del 9.0% del PIB al final de 2020 y el saldo de la deuda pública será cercano al 70.0% del PIB.

En ese entorno y ante el complejo escenario fiscal, el Gobierno de Costa Rica ha decidido iniciar la negociación del acceso al *Extended Fund Facility (EFF)*, por un monto de USD 1,750.0 millones (alrededor de 3.0% del PIB). El EFF es un mecanismo del FMI que puede utilizar un Estado cuando enfrenta graves problemas de balanza de pagos a mediano plazo debido a fenómenos estructurales que requerirán periodos largos de tiempo para resolverse. El EFF tiene como facilidad un periodo más largo de reembolso lo que, se supone, ayuda a los Estados a implementar reformas estructurales. En ese sentido, el Consejo Económico presentó el *Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia*² que servirá de base para dicha negociación y que contiene medidas, temporales y permanentes, que realizarían ajustes tanto a los ingresos como al gasto público.

El *Plan* estima que, para alcanzar los propósitos planteados, será necesario realizar un ajuste fiscal de 24.02% del PIB en cuatro años, que devendrían de medidas consideradas permanentes en 10.67% del PIB y en medidas temporales por el orden del 13.35% del PIB. Al margen del análisis de cada una de las medidas incorporadas, las denominadas «permanentes» no obedecen al propósito concreto de superar el impacto fiscal de la pandemia, sino a un esfuerzo por avanzar hacia la sostenibilidad de la deuda, lo que según el Consejo Económico permitiría disponer de una razón deuda/PIB del 50.0% en 2034, acorde a las recomendaciones del FMI para los países con mercados emergentes. Por su parte, las medidas «temporales» permitirían un ajuste del 13.35% del PIB, lo que estaría en consonancia con el impacto ocasionado por el Covid-19 en prácticamente todas las naciones del mundo.

²Disponible en:

https://www.hacienda.go.cr/docs/5f64be897cdd5_Documento%20FMI%20para%20discusion%2017.09.20%20final.pdf

Tabla 1. Costa Rica: estimación del tamaño del ajuste fiscal planteado por el Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia presentado por el Consejo Económico, período 2021-2024. Cifras en porcentajes del PIB.

Medida	Año				
	2021	2022	2023	2024	Total
Permanentes	2.07%	2.20%	3.10%	3.30%	10.67%
Aumento de ingresos	1.20%	1.22%	1.77%	1.77%	5.96%
Reducción de gastos	0.87%	0.98%	1.33%	1.53%	4.71%
Temporales	3.88%	4.18%	2.94%	2.35%	13.35%
Aumento de ingresos	3.80%	3.80%	2.00%	2.00%	11.60%
Reducción de gastos	0.08%	0.38%	0.37%	0.35%	1.18%
Venta de activos			0.57%		0.57%
Total	5.95%	6.38%	6.04%	5.65%	24.02%

Fuente: Icefi con datos del Consejo Económico (2020)

Análisis de las medidas por el lado de los ingresos

Los resultados permanentes por el lado de los ingresos derivan principalmente de dos acciones: el aumento del Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y la eliminación de ciertos gastos tributarios. El Icefi considera acertada la decisión de aumentar el impuesto a la propiedad —que pasaría de 0.25% del valor del inmueble a 0.75%—, pues dotaría de mayor progresividad y estabilidad al sistema tributario, caminando en sintonía con la mayor parte de los países desarrollados y miembros de la OCDE, en donde dicho tributo es uno de los pilares fundamentales de recaudación. Si se materializa la estimación realizada por el Consejo Económico, la recaudación de este impuesto alcanzaría el nivel promedio de América Latina (0.8% del PIB), aunque aún se mantendría por debajo del promedio de la OCDE (1.9% del PIB).

Respecto a la eliminación de ciertos gastos tributarios, el Icefi aplaude la intención de construir un sistema tributario más justo en Costa Rica, pero recomienda que se considere la totalidad de los que reflejan beneficios sociales menores a los costos fiscales para el país. El Consejo Económico considera que esta medida, por lo limitado de su cobertura, rendirá apenas el 0.52% del PIB, cuando, de acuerdo a las propias estadísticas del Ministerio de Hacienda, el gasto tributario para 2018 representa alrededor de 5.6% del PIB. El Instituto invita a evaluar exhaustivamente la totalidad del gasto tributario de Costa Rica y avanzar en la eliminación de aquellos que deben considerarse privilegios fiscales (los beneficios

sociales son menores que los costos fiscales asociados). Estimaciones del Icefi sugieren que, por la eliminación de los privilegios fiscales, la recaudación podría aumentar como mínimo el 2.2% del PIB.

Otra de las medidas permanentes consideradas por el *Plan* para realizar ajustes en los ingresos públicos es la reducción de la evasión, a partir de reformas legales y administrativas y mejoras digitales. A criterio del Icefi el impacto esperado de estas medidas (0.25% del PIB) representa para la Dirección General de Tributación una meta cómoda, poco ambiciosa y alejada de la realidad tributaria de Costa Rica, pues la magnitud de la evasión conforme datos del mismo Ministerio de Hacienda alcanza 1.9% anual del PIB en el IVA y 3.8% anual en el ISR. Mitigar la evasión de impuestos demanda acciones inmediatas y contundentes que permitan reducirla significativamente en el tiempo, lo que permitiría una mejoría recaudatoria muy por encima de lo planteado. Adicionalmente, el *Plan* propone la adopción de un esquema de renta global para el ISR que mejoraría la equidad tributaria. El Instituto considera que esta es una medida acertada y sugiere complementarla con la adopción del principio de renta mundial, para un combate frontal a los flujos ilícitos de capital, especialmente derivado del manejo de precios de transferencia, que solo para 2017 representaron, conforme datos del *Global Financial Integrity* (2020), la pérdida de alrededor de 1.7% del PIB en el cobro del ISR.

De manera temporal, la propuesta contiene la aplicación por dos años de un impuesto extraordinario sobre la renta. El Icefi aplaude la adopción de esta medida, sin embargo, atendiendo a la situación fiscal estructural del país y en consonancia con la decisión de implementar un modelo de renta global, se sugiere estudiar los efectos de que dicho impuesto tenga un carácter permanente. Este impuesto dotaría al Estado de recursos al tiempo en que puede asegurar una mayor progresividad del sistema tributario. Complementariamente, la implementación de un impuesto temporal a las transferencias financieras es una buena fuente adicional de recursos y con pocos efectos distorsionadores sobre la actividad económica. En este sentido, el Icefi también sugiere una evaluación para su implementación definitiva para las transacciones realizadas por personas al margen de la legalidad vigente, como una herramienta que pueda ser utilizada para contribuir a la formalización económica. No obstante, se recomienda una evaluación detenida de la estimación de los recursos esperados y de las distorsiones que pueda implicar a los agentes económicos formales, para determinar la tasa apropiada de aplicación.

El resto de medidas permanentes consideradas en el *Plan*, tienen un impacto marginal en el ajuste de los ingresos. El Instituto concuerda con la necesidad de gravar los servicios

digitales transfronterizas, que en la práctica son una forma de contrabando y competencia desleal para los empresarios costarricenses, así como la reducción de la rigidez presupuestaria con el traslado de las cargas parafiscales de los bancos al Ministerio de Hacienda. Respecto a la devolución del IVA de la canasta básica al quintil de ingresos más bajos, el Icefi hace el llamado a que este mecanismo de compensación se implemente con mayor celeridad, considerando los incrementos en los niveles de pobreza a causa de la pandemia, y, además evaluar como alternativa la implementación de un ingreso básico garantizado para grupos poblaciones precarizados.

Análisis de las medidas relacionadas con el gasto público

Dentro de las medidas permanentes por el lado del gasto público, el mayor ajuste se espera sea resultado de recortes al gasto público producidos por la aplicación de la regla fiscal. La disposición anterior es motivo de preocupación para el Instituto ya que, en momentos de crisis, la aplicación indiscriminada de la misma puede entorpecer los esfuerzos para evitar el deterioro del bienestar y del desarrollo; además, y como en reiteradas ocasiones lo ha señalado el Icefi, el sistema de regla fiscal vigente es incompleto al no considerar esfuerzos tributarios adicionales que permitan la elevación efectiva de la carga tributaria, una evaluación integral de la eficacia y eficiencia del gasto público que permita determinar la pertinencia del gasto ejecutado, y la evaluación del costo de la deuda, especialmente aquella contratada con el sistema bancario del país. De no mediar un apropiado tratamiento, la aplicación del esquema actual de la regla fiscal solo se traducirá en un mayor sacrificio de bienes y servicios públicos para la población, dado que su enfoque está fundamentado en la reducción en la cantidad de gasto y no en la mejora de la calidad en el uso de los recursos públicos, tal y como se observaba en el presupuesto aprobado para 2020.

Respecto a las medidas vinculadas al empleo público, la eliminación de anualidades y el cierre, fusión o reestructuración de órganos desconcentrados, el Instituto coincide en la necesidad de modernizar el servicio civil y el aparato estatal, pero advierte que esto debe realizarse con base en estudios técnicos, respetando los derechos de los trabajadores y trabajadoras públicas, y se evite la pérdida de la capacidad operativa del Estado para la provisión de bienes y servicios públicos.

El *Plan* también considera la implementación de medidas temporales de ajuste por el lado del gasto. En ese sentido, de manera temporal se proponen medidas de retiro voluntario de 7,000 funcionarios. Al igual que en la reforma del empleo público, esto debe implementarse

en estricta observancia de los derechos laborales y sin menoscabar la capacidad de provisión de la oferta pública. Respecto a la reducción del 50.0% de la deuda política, su contribución a la reducción del gasto es marginal y debiese acompañarse con medidas de otra índole que protejan la institucionalidad democrática representativa.

Otras medidas: venta de activos del Estado

El plan contempla la venta de los siguientes activos públicos: Fábrica Nacional de Licores (Fanal), Banco Internacional de Costa Rica (BICSA) y varios terrenos del Estado.

El Instituto sugiere que esta medida sea evaluada muy cuidadosamente, para que el Estado costarricense no repita los errores de otros Estados de la región, que en el contexto de crisis han menoscabado la participación del Estado en la economía, vendiendo entidades o activos públicos bajo el argumento de búsqueda de mejoras técnicas y eficiencia económica en la producción y provisión de bienes y servicios; pero que en realidad se tradujeron en estrategias efectivas para el debilitamiento del rol regulador y promotor del Estado y la consolidación y fortalecimiento de la participación de élites nacionales, tanto políticas como económicas, en sectores económicos estratégicos como las telecomunicaciones o el sistema financiero (Bull, 2008; Icefi, 2015). Además, Costa Rica debe tener en cuenta la legitimidad, frente a la población, de los procesos de privatización. Entre 1998 y 2013, la encuesta regional de Latinobarómetro evaluó los procesos de privatización implementados en la región en las décadas de 1990 y 2000; para 2013, solo el 30.0% de la población latinoamericana consideraba que los procesos de privatización habían sido beneficiosos para su país, y apenas el 35.0% se encontraba satisfecho con los servicios privatizados, debido a que no se habían percibido mejoras sustantivas en el costo y la calidad de los servicios (Corporación Latinobarómetro, 2013).

Icefi recuerda que las medidas de esta naturaleza, aunque pudieran generar ingresos en el corto plazo, deterioran la capacidad estatal de generar más recursos en el mediano y largo plazo, por lo que deben ser objeto de una profunda evaluación financiera, social y de sostenibilidad de funcionamiento, que sirva de base para un proceso de reforma y modernización, que permita mejorar sistemáticamente las instituciones y su funcionamiento.

Sin medidas para disminuir el costo de la deuda pública y aumentar la transparencia

La propuesta de negociación con el FMI omite el abordaje de uno de los desafíos estructurales de las finanzas públicas costarricenses al no considerar medidas en materia de manejo de deuda pública, incluyendo la urgente necesidad de su reestructuración, con el fin de reducir su alto costo, así como los plazos y condiciones. Ignorar este problema solo se traducirá en un mayor costo de oportunidad de los recursos públicos: la partida presupuestaria destinada para el servicio de la deuda, además de ser la más grande (38.2% del gasto para 2020), seguirá creciendo año con año, en menoscabo del gasto social y la inversión pública.

Adicionalmente, se evidencia la ausencia de propuestas en materia de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana que permitan no solo mejorar la moral tributaria, sino también dotar de mayor legitimidad social a la política fiscal costarricense.

A manera de conclusión: la necesidad de un acuerdo fiscal

El Icefi reafirma que los problemas fiscales de Costa Rica tienen raíces estructurales anteriores al impacto de la pandemia y su solución va mucho más allá de un posible acuerdo con el FMI y la adopción de algunas medidas contenidas en la propuesta de negociación, aunque algunas de ellas se encuentren en el camino correcto, resultan insuficientes para solventar los desafíos fiscales del país.

La solución a los problemas de la política fiscal costarricense supera las capacidades temporales y políticas del gobierno de turno, por lo que los diferentes actores de la sociedad, tanto públicos como privados, deben lograr acuerdos sobre el tipo de sociedad que se aspira construir en colectivo y definir las responsabilidades, comunes y diferenciadas, para la construcción de la misma. Ante ello el Icefi insiste en la necesidad de construir un acuerdo fiscal de carácter integral, que, con base a la inclusión, participación y reciprocidad, logre consensos nacionales para la definición de medidas de corto, mediano y largo plazo, en materia de ingresos, gastos, transparencia y deuda pública.

En el corto plazo, y tomando en consideración los impactos de la pandemia del Covid-19, estas medidas deberían buscar fortalecer la capacidad del Estado para: la garantía efectiva

de los derechos económicos, sociales y culturales de los y las costarricenses, prestando particular atención al blindaje de la universalización de los sistemas públicos de educación y salud; y, la ampliación del mercado interno por medio de la mejora de los ingresos de los hogares y la transformación y modernización productiva, que permita disminuir la dependencia internacional, aumentar el empleo y erradicar la pobreza.

En el mediano plazo, el Estado de Costa Rica debería adoptar las medidas necesarias para avanzar en el cumplimiento de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, considerando los rezagos derivados de pandemia y definiendo una hoja de ruta para su cumplimiento.

En el largo plazo, el objetivo es lograr que las medidas adoptadas en el corto y mediano plazo permitan la transformación de la debilitada política fiscal actual —que solo permite la sobrevivencia económica al tiempo en que provoca la precarización social—, hacia una basada en la suficiencia, progresividad y justicia fiscal, reivindicando así el rol de lo público y del Estado en la garantía del bienestar y los derechos de los y las costarricenses, a la vez que promueve un crecimiento económico sostenible, es decir, una política fiscal coherente con las ambiciones de democracia y desarrollo de la sociedad costarricense.



El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) analiza *el Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia*, presentado por el Gobierno costarricense y que contiene la propuesta para negociar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Con el apoyo de

