



Comunicado de prensa

CR-02-2018

Icefi: La reforma fiscal en discusión es insuficiente para sanar las finanzas públicas costarricenses

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) llevó a cabo una conferencia de prensa en la que dio a conocer sus estimaciones de cierre de las finanzas públicas costarricenses para 2018, así como su primer análisis del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para 2019 y sus apreciaciones sobre el proyecto de reforma tributaria que impulsa el Gobierno de la República para tratar de cerrar la brecha fiscal.

El Icefi presentó en San José el documento «Costa Rica: una situación fiscal difícil y potencialmente insostenible». El estudio revela que, conforme las estimaciones de Icefi, la carga tributaria cerrará en 13.2% en 2018, por debajo del 13.4% en 2017, y del 14.0% que consideró el presupuesto 2018. La caída en la carga tributaria fortalece la percepción de la carencia de estrategias efectivas para mejorar el cumplimiento tributario, que se manifiesta en niveles de evasión del 31.1% para el Impuesto General Sobre Ventas —IGV— (2016) y del 59.6% para el Impuesto Sobre Ingresos y Utilidades —ISIU— (2015), conforme las estadísticas del Ministerio de Hacienda; y en la pérdida de productividad aparente del IGV que se redujo del 38.9% al 35.2% en el período 2011 a 2018. Asimismo, los análisis permiten concluir que la estructura tributaria continúa siendo regresiva como consecuencia de que el 36.3% de la recaudación deriva de la aplicación de impuestos directos y el 63.7% restante de impuestos indirectos.

Las necesidades de gasto público continuaron creciendo como resultado principal de la mayor demanda de recursos para atender el servicio de la deuda. Icefi estima que el gasto público alcanzará el 21.5% del PIB, por encima del 20.6% en 2017, pero por debajo del 22.3% que contempla el presupuesto vigente. La estimación revela que alrededor del 37.6% de los recursos ejecutados se destinarán al servicio de la deuda (32.6% en 2017), restándole recursos a los ámbitos de educación, regímenes especiales de pensiones y poder judicial, que reportarán una disminución de su peso relativo. El servicio de la deuda reporta crecimiento no sólo por el incremento en el volumen de deuda, sino también por su alto costo, que implica una tasa de interés implícita del 8% en 2018.

Los resultados darán como consecuencia que el déficit fiscal para 2018 alcance el 7.1% del PIB, por encima del 6.2% de 2017, pero por debajo del 7.3% considerado en el presupuesto 2018; la deuda del gobierno central representará el 53.5% del PIB, manifestando insostenibilidad de corto plazo y haciendo ampliamente vulnerable a la economía de Costa Rica. Conforme el análisis de sostenibilidad, el nivel de ajuste necesario para estabilizar la trayectoria de la deuda es del 4.8% del PIB.

En este contexto macrofiscal, el Gobierno presentó su proyecto de presupuesto de ingresos y gastos para 2019, el cual, se puede considerar como de seguimiento, sin incluir ningún cambio en la trayectoria fiscal esperada. El presupuesto contempla una reducción del nivel de ingresos tributarios hasta el 12.8% del PIB, por debajo del 13.2% esperado para el cierre de 2018, sin existir ninguna evidencia real que justifique dicha reducción, lo que es una mala señal, tanto a la opinión pública, como a las calificadoras internacionales, que pudieran ver este dato como una advertencia sobre la poca voluntad del Gobierno y de la Asamblea Legislativa para combatir la evasión y la defraudación tributaria, y para lograr acuerdos políticos para la postergada reforma fiscal.

Adicionalmente, en el proyecto presupuestario para 2019 se presenta un crecimiento del gasto público hasta el 21.8% del PIB, por encima del 21.5% de cierre estimado por Icefi para 2018. Este incremento obedece principalmente al aumento en la demanda de recursos para atender el servicio de la deuda pública que alcanzará el 41.6% del presupuesto total de gastos.



Resultado de ello, el peso relativo del gasto en educación, protección social, orden público, entre otros, continuará reduciéndose. El déficit fiscal alcanzará 8% del PIB y la deuda pública llegará a representar el 58.2% del PIB.

La situación fiscal observada en Costa Rica obliga a reconocer que es urgente realizar un ajuste fiscal que permita alcanzar la sostenibilidad de la deuda en el corto plazo, sin poner en riesgo la suficiencia fiscal. En ese sentido, la reforma fiscal planteada parece ser necesaria, pero el ajuste fiscal propuesto es insuficiente para sanear las finanzas públicas, pues algunas estimaciones ubican el impacto anual entre 1.2% y 1.5% del PIB, por debajo del 4.8% necesario para garantizar la sostenibilidad de la deuda. El Banco Central de Costa Rica dio a conocer su criterio favorable al Proyecto de Ley, estimando que el impacto de la reforma representará 3.7% del PIB, estimación que técnicamente parece ser muy optimista si se toman en consideración efectos que podrían incidir negativamente. En todo caso, aun cuando dicha estimación fuera correcta, no se detendría el crecimiento de la deuda y el déficit fiscal se mantendría por encima del 4.0% del PIB, haciendo necesaria una segunda reforma.

Icefi estima que aun cuando la reforma fiscal es indispensable, a menos que la misma sea creíble y logre un cambio en las condiciones estructurales de la economía, las expectativas de los agentes económicos seguirán iguales, manteniendo una tasa de interés alta y bajos niveles de inversión y de crecimiento económico, así como potencialmente crecimiento del tipo de cambio nominal, además de poner en riesgo al sistema bancario, principal tenedor de la deuda del gobierno central.

La evaluación de la reforma del IGV-IVA, permite identificar un cuerpo legal poroso como consecuencia de la enorme cantidad de tratamientos especiales, tasas diferenciadas, exenciones y regímenes transitorios (muchos sin justificación), así como que no hay claridad sobre la forma como abordará la administración tributaria el manejo del crédito fiscal, que en muchos países es fuente de evasión y elusión fiscal. Por su parte, la reforma del ISIU que contempla una actualización de intervalos para aplicar el gravamen, así como la construcción cedular para el tratamiento a las rentas de capital, parece ser una buena fuente de recursos frescos. Sin embargo, es preocupante la incorporación de nuevos regímenes para micro y pequeñas empresas, que, si no son bien controlados, pueden ocasionar pulverización empresarial y elusión tributaria. En cuanto a las reformas al gasto, en particular, las remuneraciones del sector público, el Icefi considera que habrá que esperar el análisis de la Sala de lo Constitucional, atendiendo al hecho que la forma de aplicación pudiera interpretarse como una violación a los derechos laborales adquiridos. Finalmente, a diferencia de otros mecanismos de regla fiscal que han sido impulsados en otros Estados, en procesos de ajuste fiscal, la regla incorporada en la iniciativa de Ley, no contempla la obtención de ingresos extraordinarios, por lo que, aun cuando aritméticamente se pueda mostrar una reducción de gasto, la especificidad y los destinos específicos del gasto público, hace prácticamente imposible reducir el gasto sin afectar el nivel de bienestar de los costarricenses.

Icefi concluyó que aun cuando es importante avanzar en una reforma fiscal, la que se discute ahora parece ser insuficiente para sanar las finanzas públicas costarricenses. Además, otorga poca atención a importantes temas como la progresividad tributaria, la reducción de la evasión, la elusión tributaria y los privilegios fiscales; el control a los flujos ilícitos de capitales y la transformación a renta mundial; el fortalecimiento a la transparencia y la rendición de cuentas, y la necesidad del *rollover* de la deuda. Finalmente, Icefi consideró que, independientemente de la aprobación de la reforma en discusión, es pertinente el impulso de la discusión de un Acuerdo Nacional que establezca el futuro fiscal del Costa Rica en función de sus derroteros sociales, económicos y políticos.

Costa Rica, Centroamérica, 23 de octubre de 2018.

Para más información, comunicarse con Mónica Juárez al teléfono (502) 2505-6363, o al correo electrónico monica.juarez@icefi.org