



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

iICE
Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas

**Análisis del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas,
Expediente 20580 y texto sustitutivo: impacto y recaudación por decil de ingreso**

(Preliminar)

DIRECTOR:

Jose Antonio Cordero Peña

INVESTIGADORES:

**Rudolf Lucke Bolaños
Jose Antonio Cordero Peña**

1ero de agosto, 2018

1. Presentación

Desde hace ya varios meses se ha venido discutiendo a nivel nacional la necesidad de trabajar en la búsqueda de alternativas para la reducción del déficit fiscal. Ya avanzado el período presidencial y legislativo anterior surgió una propuesta de proyecto de ley para realizar reformas que permitieran atender el problema de las finanzas públicas. Es así como en noviembre de 2017 surge en la Asamblea Legislativa la propuesta denominada Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el cual incluía diferentes componentes, entre los que destacan: transformación del actual impuesto de ventas en un impuesto al valor agregado (IVA), ajuste de los rangos de pago del impuesto sobre la renta, ajustes en el lado del gasto (incluyendo temas de empleo público y transferencias), y el establecimiento de una regla fiscal.

Con el transcurso del tiempo, el planteamiento inicial ha sido sujeto de diversos ajustes y altibajos en relación con temas diversos, incluyendo las actividades o rubros que deben pagar el IVA (la canasta básica, por ejemplo, aparecía exenta en la propuesta inicial, pero aparece actualmente gravada en 2%; similar situación se ha dado en relación con el pago de servicios de educación y salud privada, y pagos de IVA en el sector público), transferencias (forma en que se calcula el porcentaje de la producción nacional que se destina a educación), impuestos sobre ganancias de capital, empleo público, posibles devoluciones o créditos por pago de impuestos para diferentes sectores y entidades, entre otros.

Estos ajustes y modificaciones han generado amplia discusión y en muchos casos resistencia, tanto de los grupos afectados como de los diputados y diputadas de diferentes fracciones legislativas, y de sindicatos. Se ha acumulado al momento una cantidad importante de versiones y textos sustitutivos, lo cual también ha requerido esfuerzos importantes para llevar el pulso de las diferentes modificaciones y textos en discusión, y también ha contribuido a generar confusión.

La discusión sobre el tema fiscal no es nueva, ni surge solamente al final de la administración Solís. Durante la administración Chinchilla se discutió en diferentes ámbitos la necesidad y posibilidad de una reforma que permitiera atender el problema de la creciente brecha entre ingresos y gastos del gobierno central.

Atendiendo esa situación y coyuntura, en marzo de 2011 el IICE entrega a la Asamblea Legislativa un dictamen sobre la propuesta “Ley de Solidaridad Tributaria”, expediente 17959 (Trejos, Sauma y Lucke, 2011). El documento analizó el impacto distributivo del proyecto, así como impactos macroeconómicos.

El documento del IICE concluye que el texto de la propuesta de ese entonces facilita su comprensión al basarse en textos vigentes y centrarse fundamentalmente en reformas a dos impuestos: ventas y renta. El impuesto de ventas es claramente regresivo, aunque el grado de regresividad se reduce con la reforma. La propuesta planteada en ese momento finalmente

no fue aprobada, y el país continuó acumulando desajustes que ya, al día de hoy, se hace imperativo resolver. La administración Solís tuvo oportunidad de lanzar un proceso de reforma fiscal, pero lamentablemente se pospuso la discusión y no fue sino hasta en los últimos meses de esa gestión que se inició una discusión formal y elaboración de propuestas por parte del Poder Ejecutivo.

En el presente documento, a diferencia del dictamen de Trejos, Sauma y Lucke (2011), se desarrolla un análisis que se centra solamente en el efecto distributivo del IVA. La metodología utilizada en 2011 fue complementada con la incorporación de información más reciente y de los cuadros de oferta y utilización del Banco Central. En términos de recaudación tributaria procedente del IVA, la suma de los aportes de todos los deciles de ingreso de los hogares del país, coincide con las estimaciones de recaudación del Ministerio de Hacienda.

Para realizar los cálculos se utilizó información de la Encuesta Nacional de Hogares de Costa Rica, y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2013, así como los cuadros de oferta y utilización que genera el Banco Central de Costa Rica. Dado que nuestro interés en este momento se centra en el análisis del impacto de la transformación del actual impuesto de ventas en IVA, se tomó como referencia el texto del “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” del 9 de noviembre de 2017 (expediente 20 580), así como el texto sustitutivo aprobado en comisión legislativa el 9 de abril de 2018.

Los ejercicios de análisis que se desarrollan comparan elementos de carácter distributivo y de recaudación para el actual impuesto de ventas, para el proyecto de reforma con canasta básica exenta del IVA, y para el proyecto de reforma con gravamen de un 2% en IVA para la canasta básica.

Queda fuera del presente estudio la valoración de temas relacionados con el impuesto sobre la renta, regla fiscal, ajustes en empleo público, entre otros. También quedan fuera del estudio las consideraciones relacionadas con la evasión o elusión fiscal, no obstante, si se toma en cuenta el grado de informalidad en las transacciones de bienes y servicios.

2. Importancia de la reforma fiscal

Como se mencionó anteriormente, los desajustes en los balances fiscales se han venido discutiendo desde hace muchos años, aunque dichas discusiones no se han traducido en procesos de reforma orientados a resolver los problemas existentes.

Según se observa en el cuadro No. 1, a partir de 2008, último año en que se dio en el país un superávit fiscal (se muestra como un déficit con signo negativo en el cuadro), luego de ese año se inicia un proceso de deterioro de la brecha fiscal hasta llegar a un 6.2% del PIB en 2017 (aunque ese nivel crecería hasta 6.6% si se incluyen los gastos asociados al cierre de Bancrédito).

Cuadro No. 1

Déficit Fiscal y Deuda Total del Gobierno (en % del PIB)						
Relación	2008	2010	2014	2015	2016	2017
Déficit/PIB (%)	-0.2%	5.1%	5.6%	5.7%	5.3%	6.2%
Deuda/PIB (%)	24.1%	28.4%	38.5%	41.0%	45.2%	49.2%

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Durante el período se observa que la deuda total duplicó su importancia relativa, al pasar de un 24% del PIB en 2008 a casi un 50% en 2017. Estos datos presentan claramente el deterioro, que ya ha sido incorporado en las estimaciones y cálculos de las agencias calificadoras de riesgo y se ha traducido en un aumento del costo de los recursos externos para el país. Las condiciones en que se pueden obtener esos recursos externos se tornan también más duras y onerosas.

Cuadro No. 2

Crecimiento de ingresos y gastos del gobierno, 2012-2017						
año	cambio % en			ing-gasto	pib-ing	pib-gasto
	pib	ing	gast			
2012	9.40	8.30	10.5	-2.20	1.10	-1.10
2013	6.40	8.00	14.00	-6.00	-1.60	-7.60
2014	9.50	7.40	9.30	-1.90	2.10	0.20
2015	7.50	10.00	9.80	0.20	-2.50	-2.30
2016	6.00	9.30	6.10	3.20	-3.30	-0.10
2017	5.20	3.80	9.10	-5.30	1.40	-3.90
prom 2012-17	7.33	7.80	9.80	-2.00	-0.47	-2.47
prom 2014-17	7.05	7.63	8.58	-0.95	-0.58	-1.53

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La evolución de los balances resulta comprometida por el comportamiento de ingresos y gastos. En efecto, el cuadro No. 2 muestra cómo en los períodos 2012-2017 y 2014-2017 los ingresos crecieron a un ritmo comparable con el aumento de la producción, pero los gastos aumentaron más que los ingresos y, lo que es más preocupante, aumentaron más que la producción.

En esas condiciones, es imposible detener el deterioro del déficit fiscal y el crecimiento de la relación deuda/PIB, siendo esta última un determinante importante del riesgo de nuestra deuda soberana, y por lo tanto de la forma en que los mercados internacionales valoran la evolución de nuestra economía.

Es claro entonces que una reforma fiscal es necesaria, y también urgente. El presente estudio pretende realizar un aporte a la discusión del tema, y en particular, a la discusión y valoración del impacto del IVA sobre los diferentes deciles de ingreso de los hogares de Costa Rica.

3. Principales resultados

a. Importancia del impuesto pagado en el ingreso de los hogares

En el cuadro No. 3 se muestra una comparación de las diferentes opciones de impuesto en términos del monto pagado como porcentaje del ingreso familiar. La “opción 1” muestra la situación del actual impuesto de ventas, mientras que la “opción 2” presenta los efectos de establecer el IVA, aunque manteniendo exenta a la canasta básica.¹ Por su parte, la “opción 3” se calcula aplicando un IVA del 2% a la canasta básica.²

Puede apreciarse que, con el impuesto de ventas actual (opción 1 en el cuadro 3) el 10% más pobre de la población destina un 6.68% de su ingreso al pago del impuesto, mientras que para el 10% más rico este pago representa solamente un 1.14 de su ingreso. Obviamente, y como es de esperar, el impuesto regresivo.

En las opciones 2 y 3 puede verse que, tanto si se mantiene exenta la canasta básica como si se grava con un IVA del 2%, el tributo resulta aún más regresivo: al aplicar (en la opción 3) el gravamen del 2% a la canasta básica el 10 % más pobre destina más del 8% de su ingreso al pago del impuesto, en tanto que el 10% más rico solamente destina el 1.37% de su ingreso.

¹ Se utiliza como base para la “opción 2” el “Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” del 9 de noviembre de 2017, expediente 20 580. En este texto la canasta básica se mantuvo exenta del pago del IVA.

² Para la “opción 3” se utiliza como base el texto sustitutivo del 9 de abril de 2018, en el cual se plantea un IVA del 2% para los productos de la canasta básica.

Cuadro No. 3

Impuesto pagado por decil de ingreso y su importancia en el ingreso de los hogares					
Opción No. 1		Opción No. 2		Opción No. 3	
Impuesto de Ventas Actual		Impuesto al Valor Agregado (IVA) ¹		Impuesto al Valor Agregado (IVA) ¹	
Monto de Impuesto Pagado por Hogares como % del Ingreso Familiar		Monto de Impuesto Pagado por Hogares como % del Ingreso Familiar		Monto de Impuesto Pagado por Hogares como % del Ingreso Familiar	
Canasta Básica Exenta		Canasta Básica exenta del IVA		Canasta Básica con IVA de 2%	
Deciles	%	Deciles	%	Deciles	%
1	6.68%	1	7.60%	1	8.17%
2	4.07%	2	4.60%	2	4.93%
3	3.57%	3	4.00%	3	4.24%
4	2.99%	4	3.40%	4	3.57%
5	2.35%	5	2.67%	5	2.79%
6	2.33%	6	2.65%	6	2.75%
7	2.24%	7	2.58%	7	2.67%
8	1.51%	8	1.74%	8	1.80%
9	1.56%	9	1.82%	9	1.87%
10	1.14%	10	1.34%	10	1.37%
TOTAL	1.72%	TOTAL	1.99%	TOTAL	2.06%

Fuente: Cálculos del IICE con base en información de ENAHO, ENIG, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

¹ Según texto del expediente 20 580, del 9 de noviembre, de 2017.

Fuente: Cálculos del IICE con base en información de ENAHO, ENIG, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

¹ Según texto sustitutivo del 9 de abril de 2018.

Fuente: Cálculos del IICE con base en información de ENAHO, ENIG, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

Queda claro entonces que la reforma propuesta afecta más a los sectores de la población que reciben menores ingresos, especialmente cuando se aplica el IVA a los artículos de la canasta básica.

b. Recaudación según decil de ingreso

El cuadro No. 4 presenta el aporte de cada decil de ingreso a la recaudación, como porcentaje del PIB, tanto para el impuesto actual de ventas como para las dos versiones de IVA analizadas. De acuerdo los datos en la opción 1, la recaudación producto del pago del impuesto de ventas en los hogares asciende al 3.66% del PIB. Si se agrega el gasto de los extranjeros la recaudación total asciende al 4.46% de la producción nacional. Con el paso hacia el IVA (opción 2), la recaudación total aumenta en 0.62% del PIB, para un total del 5.08%. Al establecerse un gravamen del 2% sobre la canasta básica la opción 3 muestra que la recaudación total crece en 0.14% de la producción, para un total de 5.22% el PIB.

Cuadro No. 4

Recaudación fiscal por decil de ingreso y como porcentaje del PIB					
Opción 1		Opción 2		Opción 3	
Impuesto de Ventas Actual		Impuesto al Valor Agregado (IVA) ¹		Impuesto al Valor Agregado (IVA) ¹	
Recaudación Fiscal por Decil de Ingreso de los Hogares como % del PIB		Recaudación Fiscal por Decil de Ingreso de los Hogares como % del PIB		Recaudación Fiscal por Decil de Ingreso de los Hogares como % del PIB	
Canasta básica exenta del impuesto		Canasta Básica exenta del impuesto		Canasta Básica con IVA de 2%	
Deciles	% del PIB	Deciles	% del PIB	Deciles	% del PIB
1	0.12%	1	0.13%	1	0.14%
2	0.16%	2	0.18%	2	0.19%
3	0.19%	3	0.21%	3	0.23%
4	0.24%	4	0.27%	4	0.29%
5	0.27%	5	0.31%	5	0.32%
6	0.32%	6	0.36%	6	0.38%
7	0.36%	7	0.41%	7	0.43%
8	0.44%	8	0.50%	8	0.52%
9	0.63%	9	0.74%	9	0.76%
10	0.94%	10	1.11%	10	1.13%
Subtotal Hogares	3.66%	Subtotal Hogares	4.23%	Subtotal Hogares	4.37%
Extranjeros	0.80%	Extranjeros	0.85%	Extranjeros	0.85%
Total IGV	4.46%	Total IVA	5.08%	Total IVA	5.22%

Fuente: Cálculos del IICE con base en información de ENAHO, ENIG, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

¹ Según texto del expediente 20 580, del 9 de noviembre, de 2017.

Fuente: Cálculos del IICE con base en información de ENAHO, ENIG, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

¹ Según texto sustitutivo del 9 de abril de 2018.

Fuente: Cálculos del IICE con base en información de ENAHO, ENIG, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

El cuadro No. 5 muestra el aporte de cada decil de ingreso a la recaudación. Según puede verse en la opción 1, con el actual impuesto de ventas el 20% más pobre de la población aporta un 7.44% del monto procedente de los hogares nacionales, mientras que el 20% de mayores ingresos aporta más del 40% del total. Con el establecimiento del IVA, pero sin gravar a la canasta básica, el 20% de menor ingreso aporta un 7.3% del monto recaudado de los hogares, mientras que el 20% más rico aporta un 43.76% del total. Con esta información puede plantearse que la opción 2 muestra una mejora en la progresividad el impuesto, en el sentido de que los deciles de mayores ingresos estarían realizando un mayor aporte a la recaudación.

Al utilizar el texto sustitutivo del 9 de abril de 2018 (gravando con un 2% de IVA a la canasta básica), se revierte la mejora en progresividad. En efecto, en la opción 3 del cuadro No. 5 se observa que el 20% más pobre aporta un 7.57% de la recaudación de los hogares, mientras que el 20% de mayores ingresos aporta un 43.14%. En otras palabras, al pasar de un IVA que mantiene exenta la canasta básica a un IVA con gravamen del 2% sobre esa canasta, se incrementa la porción de la recaudación que procede de los sectores de menores ingresos y se reduce la porción que procede de los sectores de mayores ingresos, con lo que se afecta la progresividad lograda al pasar de la opción 1 a la opción 2.

Cuadro No. 5

Aporte de cada decil de ingreso a la recaudación en porcentajes					
Opción 1		Opción 2		Opción 3	
Impuesto de Ventas Actual		Impuesto al Valor Agregado (IVA) ¹		Impuesto al Valor Agregado (IVA) ¹	
Aporte a recaudación por decil de ingreso de los hogares		Aporte a recaudación por decil de ingreso de los hogares		Aporte a recaudación por decil de ingreso de los hogares	
Canasta básica exenta del impuesto		Canasta básica exenta del impuesto		Canasta Básica con IVA de 2%	
Deciles	% de recaudación	Deciles	% de recaudación	Deciles	% de recaudación
1	3.15%	1	3.10%	1	3.22%
2	4.29%	2	4.20%	2	4.35%
3	5.25%	3	5.08%	3	5.21%
4	6.54%	4	6.44%	4	6.52%
5	7.34%	5	7.22%	5	7.31%
6	8.71%	6	8.56%	6	8.60%
7	9.81%	7	9.74%	7	9.75%
8	11.91%	8	11.90%	8	11.90%
9	17.30%	9	17.52%	9	17.32%
10	25.71%	10	26.24%	10	25.82%
Subtotal Hogares	100.00%	Subtotal Hogares	100.00%	Subtotal Hogares	100.00%

Fuente: Cálculos del IICE con base en información de ENAHO, ENIG, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

¹ Según texto del expediente 20 580, del 9 de noviembre, de 2017.

Fuente: Cálculos del IICE con base en información de ENAHO, ENIG, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

¹ Según texto sustitutivo del 9 de abril de 2018.

Fuente: Cálculos del IICE con base en información de ENAHO, ENIG, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

4. Consideraciones finales

Se ha establecido en este documento que existe una clara necesidad de realizar un proceso de reforma que permita atender el problema del déficit fiscal. Este problema ha venido acumulándose desde hace cerca de 10 años, y está dificultando la labor del gobierno, y endureciendo las condiciones en que se pueden obtener recursos en el exterior. Al pasar el tiempo, se ejercerá una presión sobre el mercado financiero interno que puede elevar las tasas de interés y estrujar las condiciones que enfrenta el productor nacional y la población en general.

La propuesta Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, es un paso en la dirección de atender los problemas mencionados. En el presente documento hemos centrado la atención en el análisis del impacto del impuesto sobre el valor agregado sobre los diferentes deciles de ingreso de los hogares del país.

Se ha establecido que la reforma afecta más a los hogares más pobres del país, lo cual es de esperarse al ser el IVA un impuesto que no es progresivo en su construcción. Sin embargo, al pasar del impuesto de ventas actual al IVA se reduce la regresividad, siempre y cuando se mantenga exenta del impuesto la canasta básica. El paso del actual impuesto de ventas al IVA (con canasta básica exenta) agrega 0.62 puntos porcentuales del PIB a la recaudación; en contraposición, si a partir de este punto (IVA con canasta exenta), se resuelve gravar con 2% a la canasta básica habrá una ganancia de solamente 0.14% del PIB en recaudación.

Al aplicar un gravamen de 2% a la canasta básica, se ha mencionado la posibilidad de devolver a los grupos de menores ingresos un monto que compense los mayores gastos en que incurren como resultado del IVA. Sin embargo, estos mecanismos de devolución pueden ser complejos y debe valorarse si los costos y dificultades administrativas de estas devoluciones resultan inferiores a los montos que se recaudan como resultado de la reforma.

Referencia

Trejos, J.D., Sauma, P., Lucke, R.. (2001). Criterio Técnico: Proyecto de Solidaridad Tributaria, Expediente No. 17959. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica.