



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

iICE

Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas

SITUACIÓN FISCAL: PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA TRIBUTARIA

DIRECTOR:

Jose Antonio Cordero Peña

INVESTIGADOR(ES):

Jose Antonio Cordero Peña

Rudolf Lucke Bolaños

Luis Oviedo Carballo

Juan Robalino Herrera

20 de agosto, 2020

Universidad de Costa Rica
© Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE)
Ciudad Univeristaria “Rodrigo Facio”, San José Costa Rica.

La diagramación de este documento estuvo a cargo del IICE.

SITUACIÓN FISCAL: PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA TRIBUTARIA

Jose Antonio Cordero Peña
Rudolf Lucke Bolaños
Luis Oviedo Carballo
Juan Robalino Herrera

I. INTRODUCCIÓN

Al finalizar el año 2019 Costa Rica presentaba una situación económica de gran fragilidad, caracterizada por un déficit fiscal descontrolado, perspectivas limitadas de reactivación, y un elevado y creciente desempleo. Con esta situación general como marco de referencia, el 31 de diciembre de 2019 aparece, en Wuhan, China el covid 19, padecimiento que en pocas semanas se esparce por la mayor parte de los países alrededor del globo. El 11 de marzo pasado la OMS declara situación de pandemia mundial y también a inicios de marzo de este año aparecen los primeros contagios de covid-19 en el país.

Poco después de la aparición de los primeros casos se aplican medidas de confinamiento significativas, las cuales rindieron sus frutos y lograron mantener bajo control la aparición de contagios. Este éxito en el ámbito epidemiológico, sin embargo, se logró a costa de una significativa reducción del nivel de actividad económica, lo cual llevó en el sector privado a reducciones de jornada, suspensiones de contrato laboral, y despidos. En el sector público no se han dado reducciones de jornada o despidos, pero se han hecho esfuerzos para reducir costos, limitar diferentes programas y actividades, así como congelar nuevas contrataciones.

A inicios del pasado mes de mayo el IICE¹ concluyó un estudio en el que se determinó que, si las medidas de confinamiento resultantes de la pandemia tuviesen una duración de 90 días, alrededor de 436 mil personas podrían perder su trabajo en el país. Estas cifras fueron confirmadas posteriormente por el INEC con la publicación de los resultados de Encuesta Continua de Empleo (ECE). En el mismo estudio el IICE adelantó que la contracción del PIB en este año 2020 podría estar muy cerca del 6%.

Datos e información generada en diferentes medios internacionales señalan que la situación mundial de pandemia se puede prolongar por varios años, por lo que la economía nacional continuará estando sometida a una enorme presión contractiva. Bajo estas circunstancias, las perspectivas de alivio a la situación fiscal del país se tornan sumamente difíciles.

Adicionalmente, los casos de covid 19 continúan aumentando en forma significativa, llevando al sistema nacional de salud a una situación muy cercana a su saturación. Los intentos del Ministerio de Salud para contener la pandemia han sido insuficientes ante un agente tan contagioso, y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) ha requerido realizar ajustes sustanciales con el fin de poder

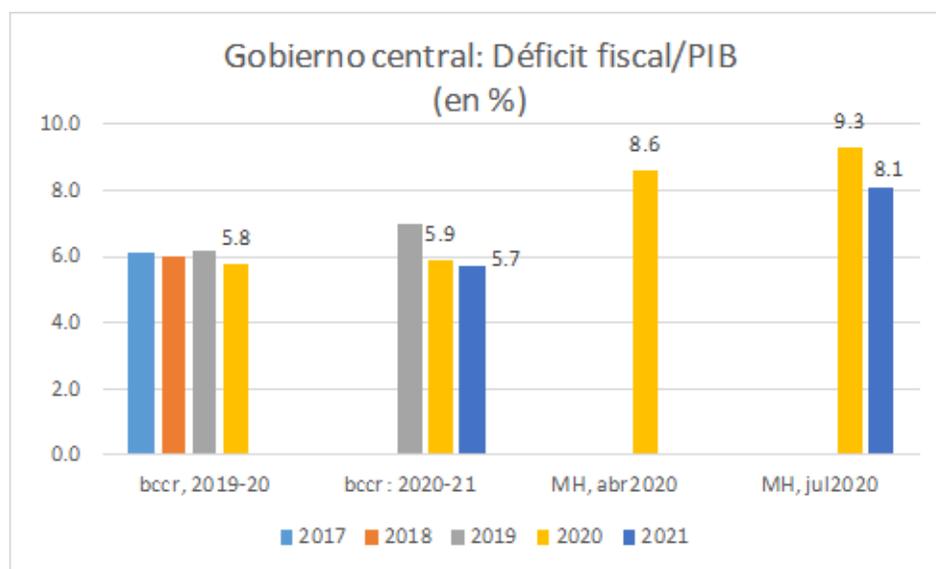
1 Ver IICE (2020).

recibir y brindar atención a la creciente cantidad de personas infectadas con el nuevo coronavirus. Las autoridades del país se vieron en la necesidad de mantener y reforzar las medidas de confinamiento, lo cual definitivamente afecta negativamente en las finanzas del Estado y en el nivel de actividad económica nacional. En las últimas semanas las medidas de confinamiento se han ido flexibilizando gradualmente, pero la respuesta de la actividad económica ha sido sumamente lenta.

En el Programa Macroeconómico 2019-2020², publicado en enero de 2019, el Banco Central esperaba una relación déficit fiscal/PIB del 5.80% para el año 2020, junto con una relación deuda total/PIB de 60.4%. Según se observa en los gráficos 1 y 2, dichos cálculos fueron revisados hacia arriba por el propio Banco Central en el Programa Macroeconómico 2020-2021³, publicado en enero de 2020, y más recientemente el Ministerio de Hacienda describió un panorama aún más complicado, anunciando una relación déficit fiscal/PIB de 9.3% para el año 2020, junto con una relación deuda total/PIB de poco más de 70%. Esta última relación, indica el propio Ministerio de Hacienda, estaría alcanzando poco menos del 77% en el año 2021⁴.

Los indicadores anteriores muestran con claridad la tensión que viven nuestras finanzas públicas, frente un panorama muy desfavorable por la contracción económica local e internacional. Ante esta coyuntura, el IICE se ha dado a la tarea de valorar diferentes escenarios relacionados con el IVA y el impuesto sobre la renta, todo con el fin de realizar un aporte a la discusión nacional sobre el tema tributario.

GRÁFICO 1



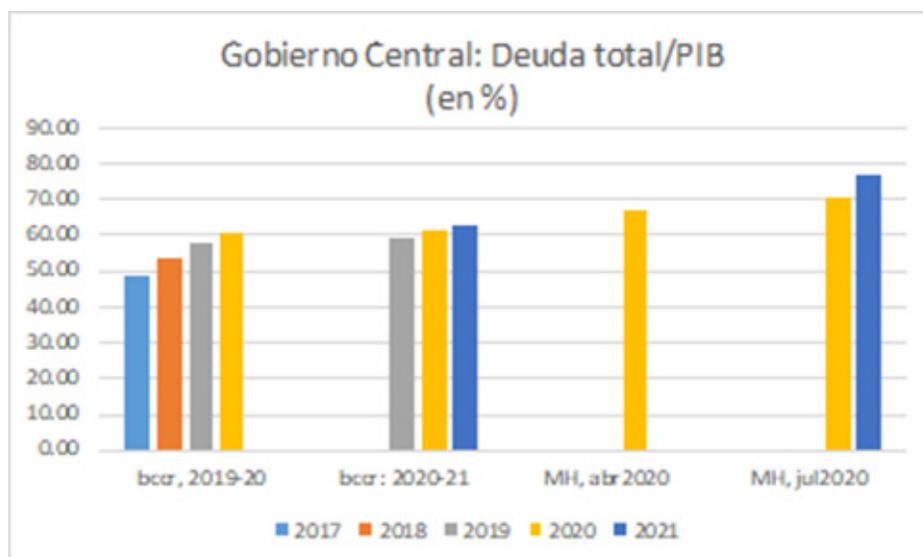
Fuente: Elaborado por el IICE con información del Ministerio de Hacienda y de Banco Central de Costa Rica.

2 Banco Central de Costa Rica (2019).

3 Banco Central de Costa Rica (2020).

4 Ministerio de Hacienda (2020).

GRÁFICO 2



Fuente: Elaborado por el IICE con información del Ministerio de Hacienda y de Banco Central de Costa Rica.

En diciembre del año 2018 se aprobó la reforma fiscal conocida como Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas⁵, la cual introducía modificaciones en diversos tributos, siendo su mayor cambio la transformación del impuesto general de ventas en un impuesto al valor agregado.

El proyecto de reforma fiscal enfrentó significativa oposición durante su tramitación e incluso después de ella. En abril de 2019, pocos meses después de la aprobación de la Ley, el Fondo Monetario Internacional, en su informe de revisión económica del país⁶, indicó que la reforma fiscal sería insuficiente y recomendó aumentar el IVA al 15% o utilizar otras medidas para aumentar los ingresos fiscales. El gobierno y el Ministerio de Hacienda se resistieron a buscar incrementos o modificaciones tributarias adicionales, y durante el año 2019 la reforma generó dividendos importantes al Estado. El Banco Central, en su Programa Macroeconómico 2019-2020⁷ estimó que la relación deuda total/PIB se estabilizaría a partir del año 2023 e iniciaría su descenso gradual posteriormente.

La pandemia, sin embargo, con sus efectos negativos sobre la actividad económica, ha frustrado las expectativas que se depositaron en la reforma fiscal de 2018, y ha creado la necesidad de realizar cuantiosos gastos para atender a la población afectada por el desempleo y la reducción de jornadas.

5 La Gaceta (2018).

6 Fondo Monetario Internacional (2019); p 16.

7 Banco Central (2019).

2. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN AL ESQUEMA TRIBUTARIO

Ante esta desfavorable coyuntura el IICE se ha dado a la tarea de estimar el impacto de modificar el porcentaje del IVA (tanto hacia arriba como hacia abajo), y de modificar la canasta básica tributaria que utiliza el Ministerio de Hacienda. Dicha canasta incluye 189 productos, los cuales, como bien se sabe, contiene productos que tienen poca participación en el consumo de los deciles de menores ingresos del país.

Como segunda parte de este proceso de búsqueda de alternativas de generación de ingresos tributarios adicionales, se realizaron varias modificaciones a los porcentajes que contribuyen algunos tramos del impuesto sobre la renta.

Tanto el análisis de escenarios del IVA como el de renta, buscan reunir dos requisitos:

- progresividad
- minimización del efecto sobre los sectores de menores ingresos

El IVA es un impuesto indirecto, y por lo tanto presenta rasgos de regresividad. Sin embargo, es menos difícil de aplicar (en comparación con otros tributos), y genera una porción significativa de la recaudación total. Se busca entonces compensar la falta de progresividad con una modificación de la canasta exenta, y eventualmente con una reducción de la tasa de dicho impuesto. La reducción del impuesto, a su vez, puede tener efectos favorables sobre el nivel de actividad económica. Los escenarios que se presentarán tienen el menor efecto posible sobre los deciles de menores ingresos.

En el caso del impuesto sobre la renta, las modificaciones planteadas buscan lograr un mayor nivel de progresividad, de forma que la mayor contribución al aumento en la recaudación procede de los estratos de mayores ingresos.

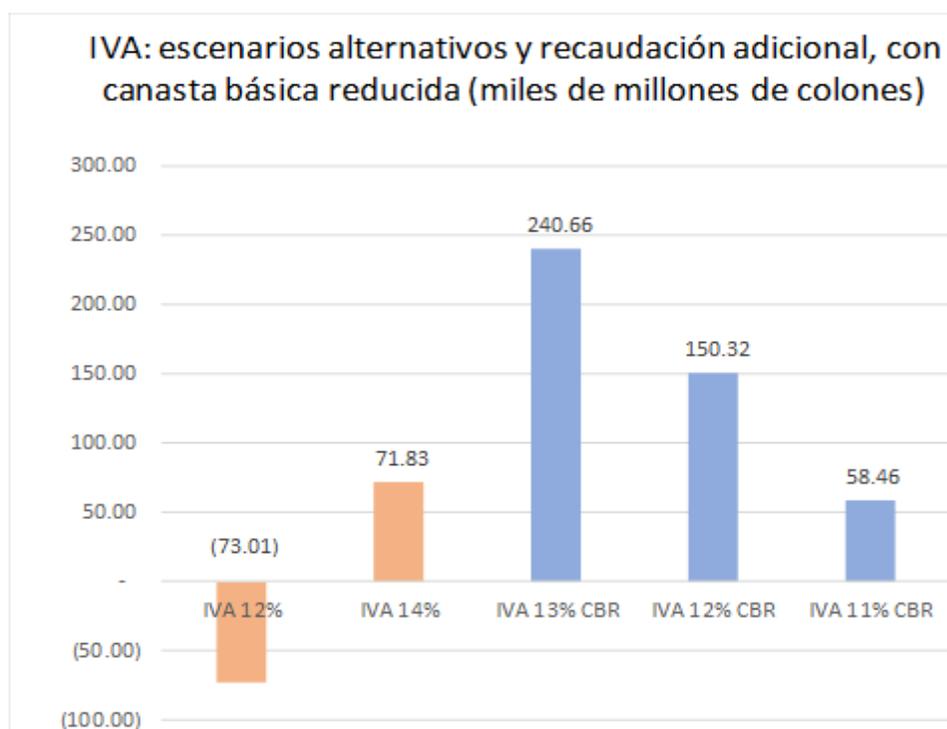
A continuación, el detalle de los escenarios propuestos en cada caso.

Modificaciones al IVA

Se estimó el impacto sobre la recaudación fiscal de modificar el porcentaje de IVA. Los escenarios se presentan en el gráfico 3. En los primeros dos casos, se determinó el impacto de reducir el impuesto del 13% al 12%, obteniéndose una caída en la recaudación de cerca de 73 mil millones de colones. Posteriormente se examinó el efecto de aumentar la tasa al 14%, con lo que se generó un aumento en la recaudación de más de 71 mil millones de colones.

Los tres últimos escenarios que se observan en el gráfico surgen fundamentalmente de una modificación de la canasta básica utilizada. La canasta básica actual⁸ paga IVA del 1% e incluye 189 productos. La modificación aplicada por el IICE consiste en excluir de dicha canasta los bienes que consume menos del 5% de los hogares de los primeros tres deciles de ingreso. Una vez aplicada la exclusión, la canasta presenta 77 productos, a los cuales se agregaron telefonía celular e internet, y corte de pelo, actividades que tienen una participación significativa en los gastos de los hogares (todos los hogares, incluyendo los de menores ingresos). Al final la canasta utilizada en nuestras estimaciones contiene 79 productos. Debe agregarse que, en todos los escenarios estudiados, la educación privada pagaría el IVA completo, y los productos y servicios que permanecen en la canasta básica reducida pagan un IVA del 1%.

GRÁFICO 3



Fuente: Estimaciones del IICE con base en información de ENIG 2018.

⁸ Debe quedar claro que se trata, en este caso, de la “canasta básica tributaria”, utilizada por el Ministerio de Hacienda para determinar los bienes exentos del pago del impuesto general de ventas. Con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas aprobada en 2018, los bienes y servicios de la canasta básica tributaria pagan un 1% del impuesto al valor agregado.

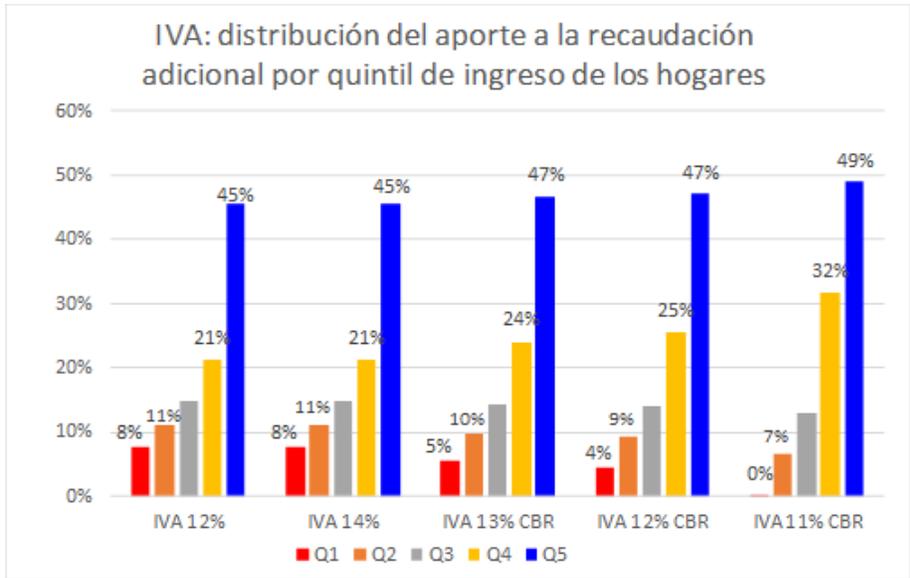
Con esa canasta básica reducida (CBR) se analizaron tres escenarios según se observa en el gráfico 3:

- IVA 13%, CBR: Se carga un IVA del 13% y se utiliza una canasta básica reducida. Educación privada paga IVA completo. Se generan 240 mil millones de colones de recaudación adicional.
- IVA 12%, CBR: Se reduce el IVA al 12%, se utiliza canasta básica reducida. Educación privada paga IVA completo. Se generan poco más de 150 mil millones de colones de recaudación adicional.
- IVA 11%, CBR: se reduce el IVA al 11%, con canasta básica reducida. Educación privada paga IVA completo. Se logra una recaudación adicional de alrededor de 58 mil millones de colones.

El análisis anterior, sin embargo, no está completo sin examinar el impacto de cada modificación sobre los primeros grupos de ingreso, y su comparación con el efecto sobre los grupos de mayores ingresos. En el gráfico 4 se muestra dicho análisis en detalle. Queda claro que, desde un punto de vista distributivo, los escenarios IVA al 12%, e IVA al 11% resultan los más adecuados.

El escenario IVA 11% CBR presenta el menor efecto sobre el primer quintil de ingreso (0%), y genera casi 58 mil millones de colones de recaudación adicional. Por otra parte, el escenario IVA 12% CBR tiene una mayor afectación sobre los hogares del primer quintil (4%), pero produce el triple de la recaudación adicional que el de IVA al 11%. En los escenarios con IVA al 11%, e IVA al 12%, el aporte de los dos quintiles de mayor ingreso es superior al de todos los restantes escenarios.

GRÁFICO 4



Fuente: Estimaciones del IICE con base en información de ENIG 2018.

Modificaciones a los tramos de impuesto sobre la renta:

El cuadro 1 presenta el detalle de los cálculos realizados y las modificaciones en los tramos de renta. En el “Escenario de Renta 1” se aplica una tasa del 30% a los ingresos por encima de los 5.5 millones de colones. Se agrega un tramo, para ingresos en exceso de 7 millones de colones, y se aplica una tasa del 35% a dichos ingresos. Esta modificación genera una recaudación adicional de más de 19 mil millones de colones.

El “Escenario de Renta 2” aplica una tasa del 25% a ingresos superiores a 3 244 001 colones y hasta un total de 4 325 000 colones. Ingresos superiores a este último monto, y hasta 5.5 millones de colones pagan un 30%, y a ingresos superiores a 5.5 millones de colones se aplica una tasa del 35%. Este escenario genera un adicional anual de más de 35 mil millones de colones.

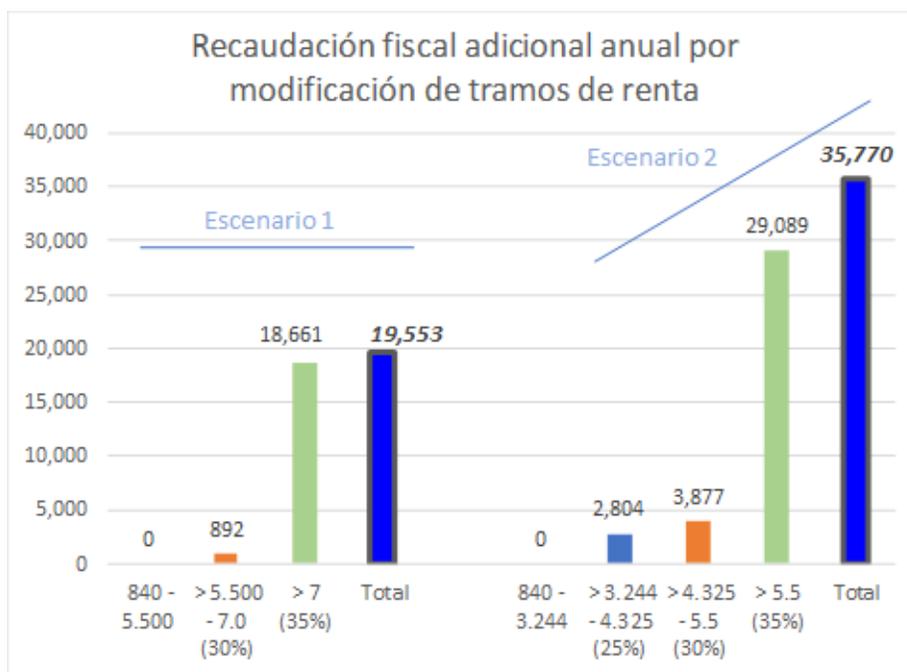
Cuadro 1

ESCENARIO DE RENTA 1	
TRAMOS PROPUESTOS DE RENTA	APORTE ANUAL
1. No sujeto al ISR	
2. De 840000 a 1233000 (10%)	
3. De 1233001 a 2163000 (15%)	
4. De 2163001 a 4325000 (20%)	
5. De 4325001 a 5500000 (25%)	
6. De 5500001 a 7000000 (30%)	891,597,507
6. Sobre el exceso de 7000000 (35%)	18,661,112,183
Total	19,552,709,690
ESCENARIO DE RENTA 2	
TRAMOS PROPUESTOS DE RENTA	APORTE ANUAL
1. No sujeto al ISR	
2. De 840000 a 1233000 (10%)	
3. De 1233001 a 2163000 (15%)	
4. De 2163001 a 3244000 (20%)	
5. De 3244001 a 4325000 (25%)	
6. De 4325001 a 5500000 (30%)	2,803,937,176
6. Sobre el exceso de 5500000 (35%)	3,877,485,178
Total	35,770,186,351

Fuente: Elaboración del IICE con base en datos de SICERE.

Una comparación más clara de las alternativas evaluadas aparece en el gráfico 5.

GRÁFICO 5



Fuente: Elaboración del IICE con base en datos de SICERE.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Se han presentado diferentes alternativas que pueden contribuir a aliviar la situación fiscal del país. Un resumen de las mismas se puede observar en el cuadro 2. La mejor combinación de progresividad y mínimo impacto sobre los grupos de menores ingresos se logra con el escenario de IVA al 11% con canasta básica reducida. Un efecto más negativo sobre los grupos de menor ingreso surge de la propuesta IVA al 12% con canasta básica reducida, aunque con la ventaja de que logra una mayor generación de ingresos fiscales (casi el doble que la opción IVA al 11%).

Cuadro 2

RESUMEN PROPUESTAS IICE		
(Datos en miles de millones de colones)		
ESCENARIO	MONTO	
IVA 11% CBR	58.46	
IVA 12% CBR		150.32
Escenario renta 2	35.77	35.77
Total	94.23	186.09

Fuente: Elaboración del IICE con base en datos de SICERE.

Como nota final debe mencionarse que las opciones anteriores logran montos significativos de recaudación, sin los efectos adversos que surgen del proyecto de reducción de jornada en los empleados públicos. En particular, este proyecto causa algunas dificultades que deben tenerse presentes, entre las que se pueden mencionar:

- reducción de los aportes de los empleados públicos por concepto de impuesto sobre la renta.
- puede darse también un efecto de reducción sobre la recaudación en IVA, aunque para evaluar adecuadamente dicho efecto es necesario comparar las propensiones a consumir de los diferentes grupos.
- reducción de los aportes del gobierno a la CCSS y otros programas, incluyendo Banco Popular y FODESAF.
- posible afectación de servicios ante la posibilidad de que las personas trabajadoras del sector público resuelvan buscar un empleo adicional para compensar la caída del 15 % en sus ingresos.

- en no pocos hogares los empleados públicos han permitido contener las dificultades económicas que enfrentan integrantes de dichos hogares que se desempeñaban en el sector privado y fueron despedidos o sus jornadas se vieron reducidas. La afectación a los trabajadores del sector público puede perjudicar también a estas personas que se desempeñaban en el sector privado.

El IICE comprende que la tarea de manejar un país en las actuales condiciones de pandemia constituye una labor totalmente inédita y que acarrea dificultades de enormes proporciones. También el IICE tiene claro que el proceso actual ha generado consecuencias lamentables para una parte importante de la población, y que el establecimiento de nuevos impuestos puede afectar a algunos sectores de la población.

Sin embargo, la opción de reducir el IVA genera un beneficio considerable para un sector amplio de la población, y el cual se deriva de que se vería una reducción en los pagos por IVA en comparación con la situación actual y por los productos que cotizan un 13%.

En otros países se han adoptado (o recomendado) medidas para reducir el impuesto al valor agregado con el fin de estimular la actividad económica. En el pasado mes de junio, por ejemplo, Alemania estableció una caída de su impuesto estándar al valor agregado y de su tasa reducida al valor agregado, con lo que se esperaba un incremento en el gasto de los consumidores. Medidas similares fueron propuestas también en el Reino Unido⁹. Estas medidas, sin embargo, fueron establecidas con carácter temporal debido a temores en relación con su efecto sobre la situación fiscal. En nuestro caso, las medidas de reducción del IVA más bien generan un aumento en la recaudación tributaria.

9 Ver por ejemplo, Brancolini (2020), y Montag et al (2020). Una propuesta similar surgió para el Reino Unido según reportan Blundell et al (2020).

REFERENCIAS

- Banco Central de Costa Rica (2019). Programa Macroeconómico 2019-2020. San José, Costa Rica: Banco Central de Costa Rica. Enero.
- Banco Central de Costa Rica (2020). Revisión del Programa Macroeconómico 2020-2021. San José, Costa Rica: Banco Central de Costa Rica. Julio.
- Blundell, Richard et al (2020). “A temporary VAT cut could help stimulate the economy, but only if timed correctly”. UK: Institute for Fiscal Studies. IFS Briefing Note BN297. <https://www.ifs.org.uk/publications/14903>
- Brancolini, Janna (2020). “Germany’s Pandemic Tax Plan Could Boost Consumer Spending”. Bloomberg Tax. Junio. <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/germanys-pandemic-tax-plan-could-boost-consumer-spending>
- Fondo Monetario Internacional (2019). “Costa Rica: 2019 Article IV Consultation. Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Costa Rica”. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, abril. IMF Country Report No. 19/101.
- IICE (2020a). “Estimación de los Efectos del Covid-19 sobre la Economía Costarricense”. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Mayo. http://iice.ucr.ac.cr/conferencia_prensa/Covid%20IICE%20V5-final.pdf
- La Gaceta (2018). “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”. San José, Costa Rica: Alcance No. 202. Diciembre 4.
- Ministerio de Hacienda (2020). “Ministerio de Hacienda anuncia proyecciones fiscales para cierre del año y para 2021”. San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda. Comunicado de Prensa 110, 30 de julio.
- Montag, Felix et al (2020). “VAT reduction as unconventional fiscal policy in Germany: Fast but heterogeneous pass-through in the fuel market”. VOX, CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/vat-reduction-fiscal-policy>