



Desafíos fiscales estructurales de Costa Rica:

más allá de la reforma fiscal de 2018

San José, Costa Rica, febrero de 2019

Contenido

1. Contexto económico y social

2. Diez desafíos fiscales estructurales

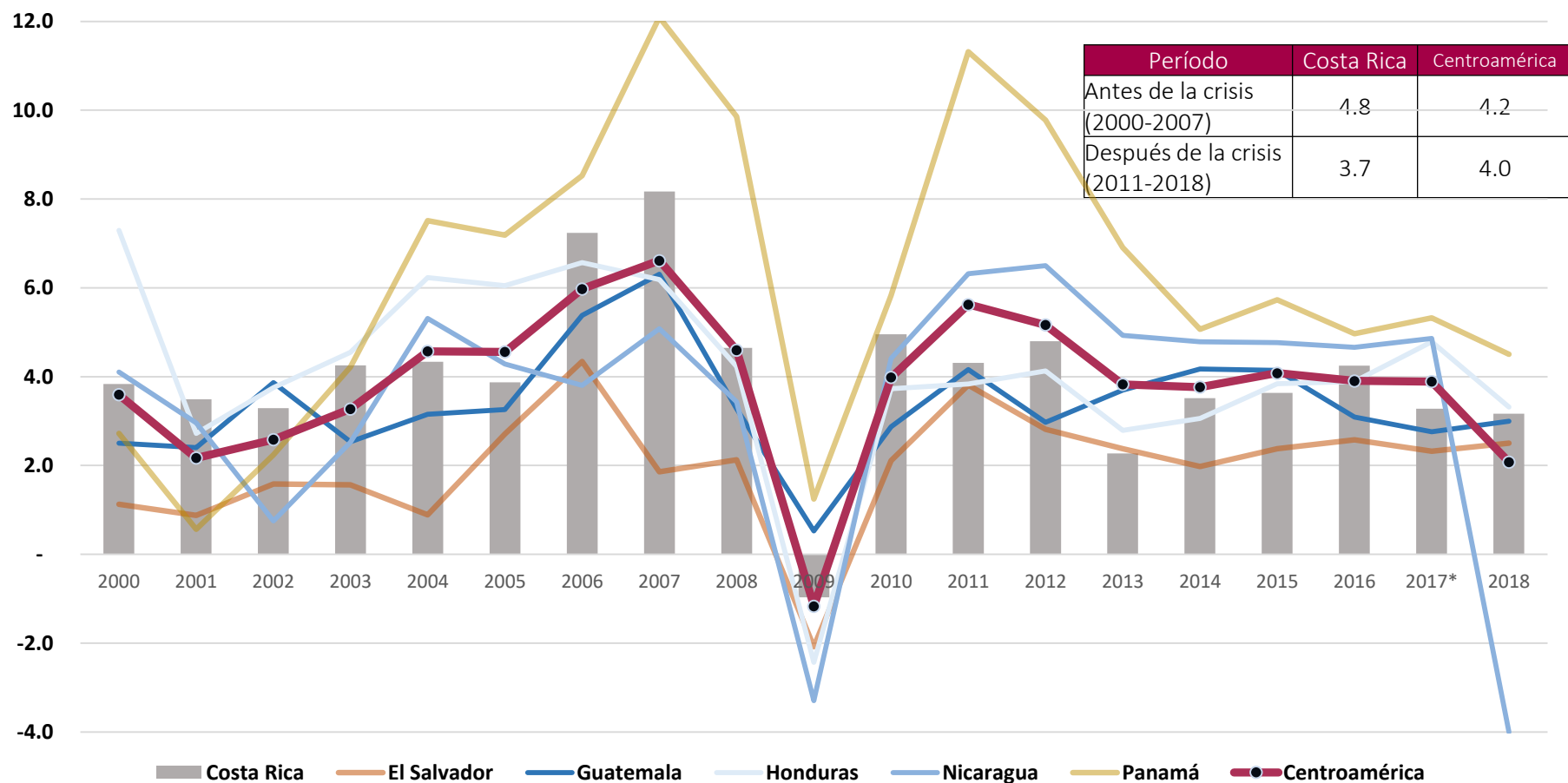
- 2.1 Gasto público insuficiente y sumamente rígido
- 2.2 Poca transparencia en la ejecución del gasto
- 2.3 Los ingresos públicos son insuficientes para cubrir los gastos.
- 2.4 La carga tributaria es rígida
- 2.5 Los resultados del combate a la evasión tributaria son muy pobres
- 2.6 La estructura tributaria no permite el combate a los FIC
- 2.7 Estructura tributaria regresiva
- 2.8 Persiste el otorgamiento de gastos tributarios como estrategia de competitividad.
- 2.9 El déficit fiscal ha sido creciente...
- 2.10 La deuda pública tiene rasgos de insostenibilidad

3. Recomendaciones para atender los desafíos fiscales estructurales

1. Contexto económico y social

El ritmo de crecimiento de Costa Rica se desaceleró después de la crisis financiera de 2009

Centroamérica: tasas de crecimiento del PIB, 2000-2018

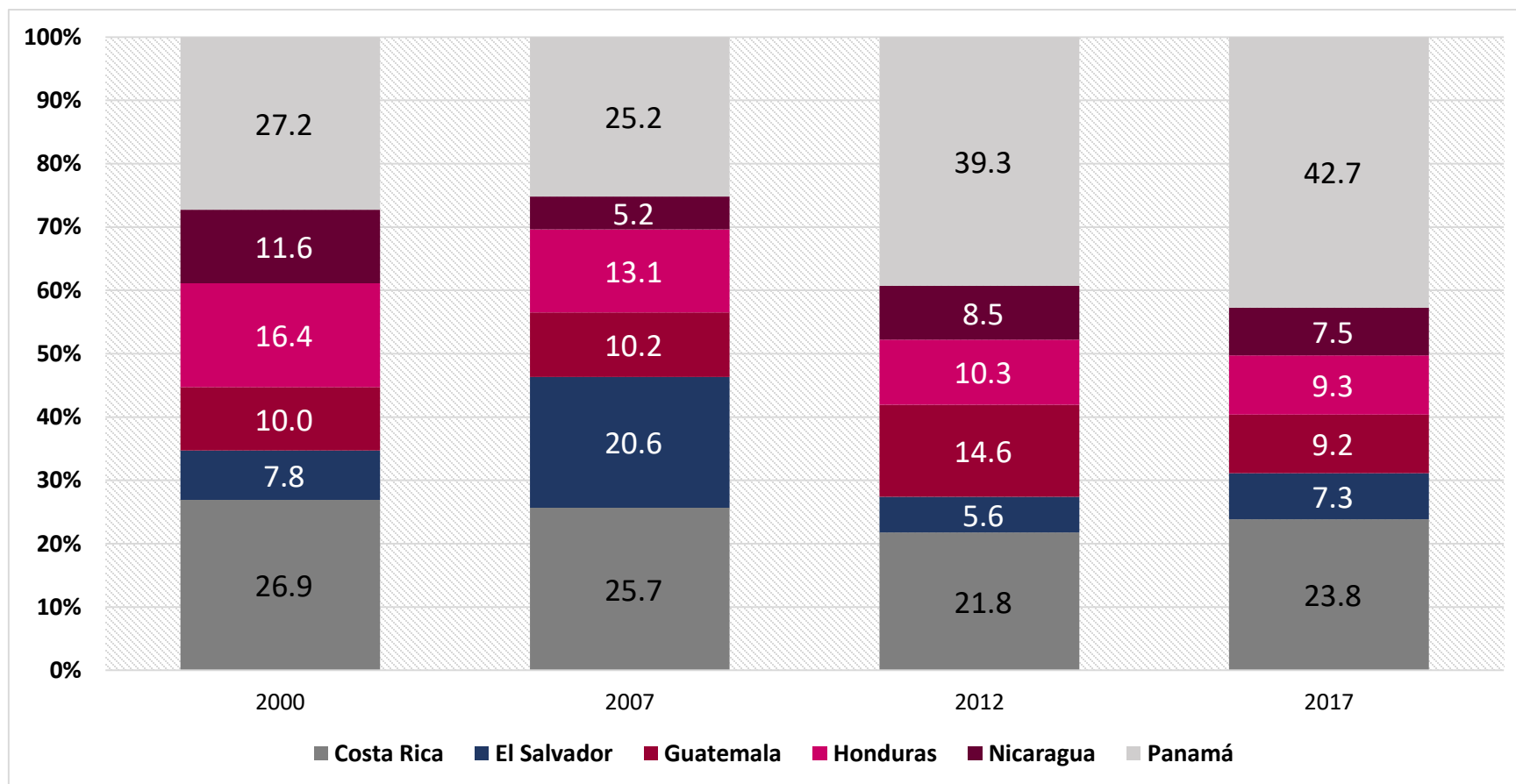


Fuente: Banco Mundial y World Economic Outlook (FMI). 2017 cifras preliminares.
2018 datos proyectados * Datos del Banco Central de Reserva

Costa Rica ha ido perdiendo relevancia como destino para la inversión extranjera

Centroamérica: inversión extranjera directa neta por país de destino.

Años seleccionados



Fuente: Icefi con base en cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

La infraestructura vial es inferior en calidad al resto de Centroamérica, aun cuando hay mayor oferta

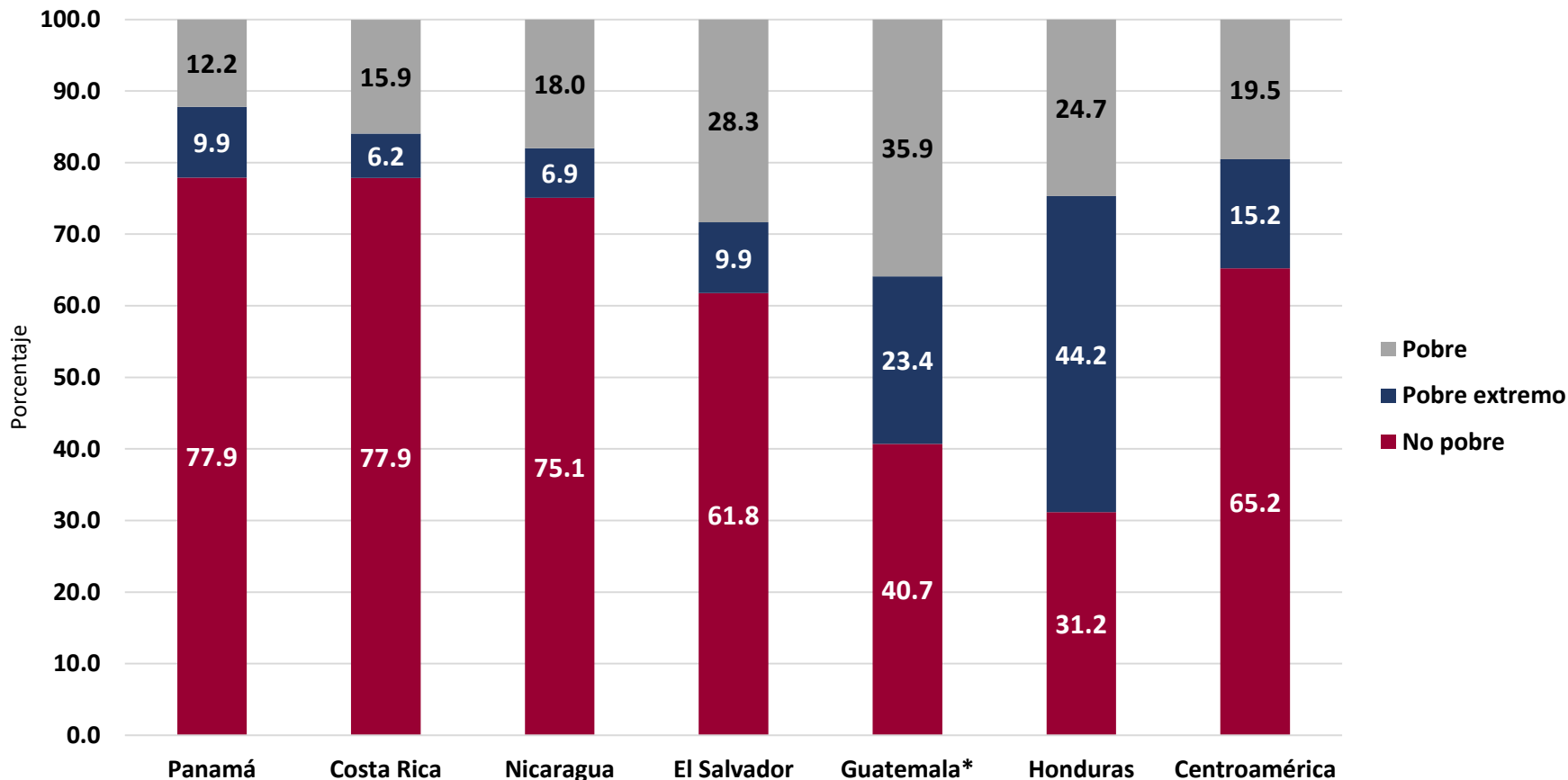
Centroamérica: medidas de densidad vial y calidad de infraestructura vial

Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Km por cada 100,000 habitantes (2016)	224	70	46	40	54	176
Km por cada 1,000 Km de superficie (2016)	213	210	69	32	26	93
Índice de calidad (2018)	2.7	4.0	2.6	4.1	4.2	4.3

Fuente: Icefi, con información de Cepal y del Foro Económico Mundial.

Dos de cada 10 costarricenses continúan viviendo en condiciones de pobreza

Centroamérica: condiciones de vida de la población, 2017

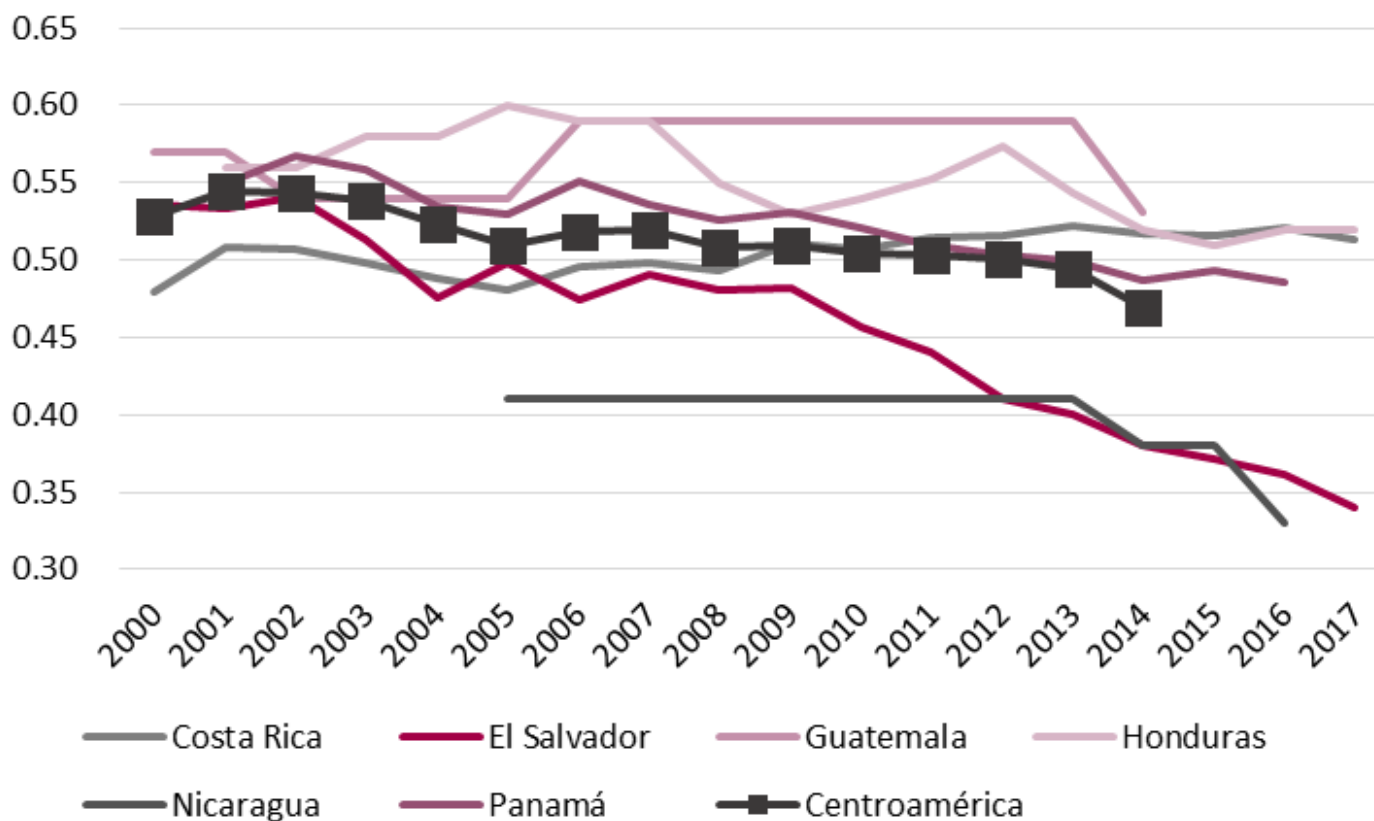


Fuente: Elaboración propia con datos de Estado de la Región (2017)

* Los datos de todos los países corresponden al año 2017, excepto Guatemala, cuya última información disponible es del año 2014.

Pese a su modelo de bienestar, Costa Rica es el único país de Centroamérica en el que la desigualdad ha aumentado durante el siglo XXI

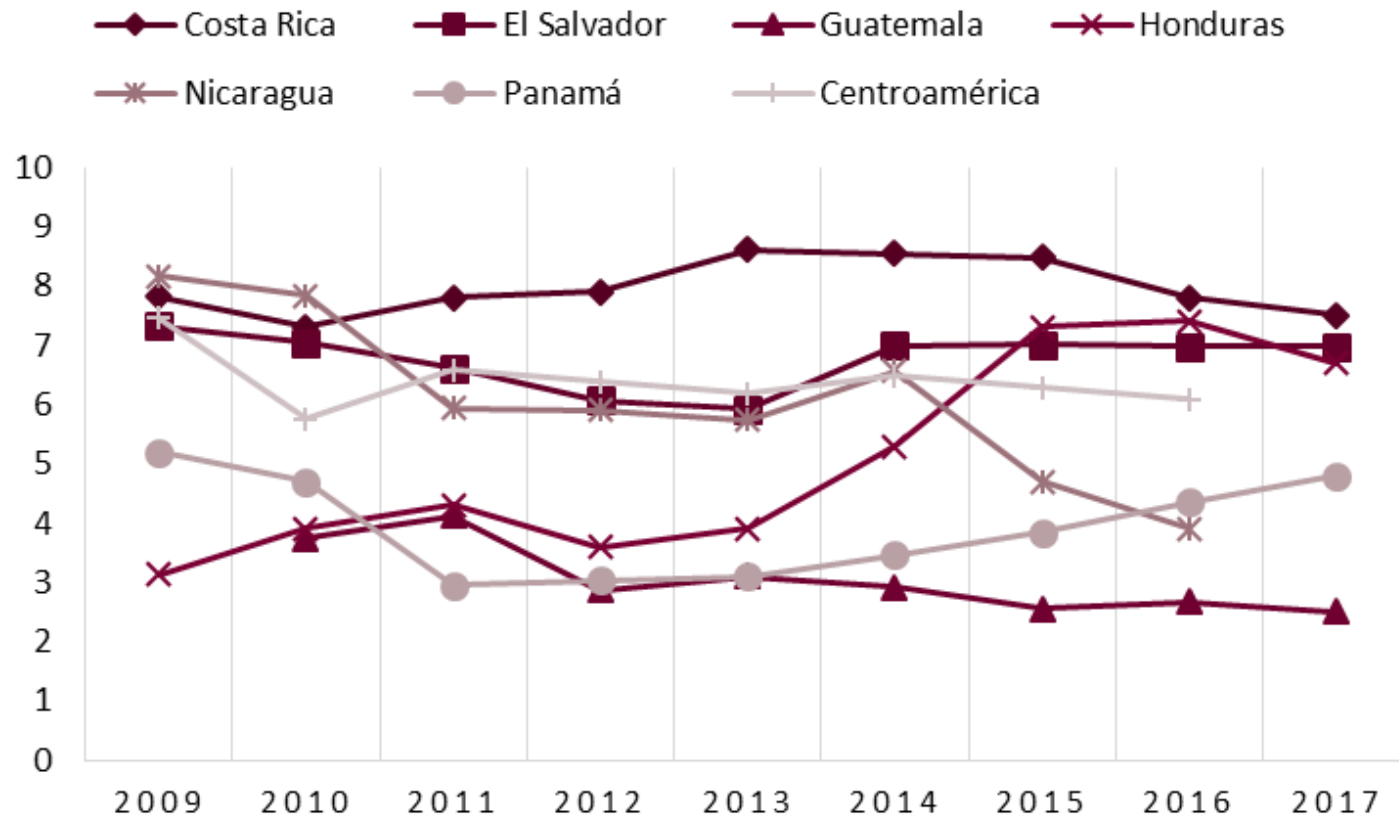
Centroamérica: desigualdad de ingresos en los países. 2000-2017



Fuente: elaboración propia en base a datos de Estado de la Región

El desempleo afecta la economía y el bienestar

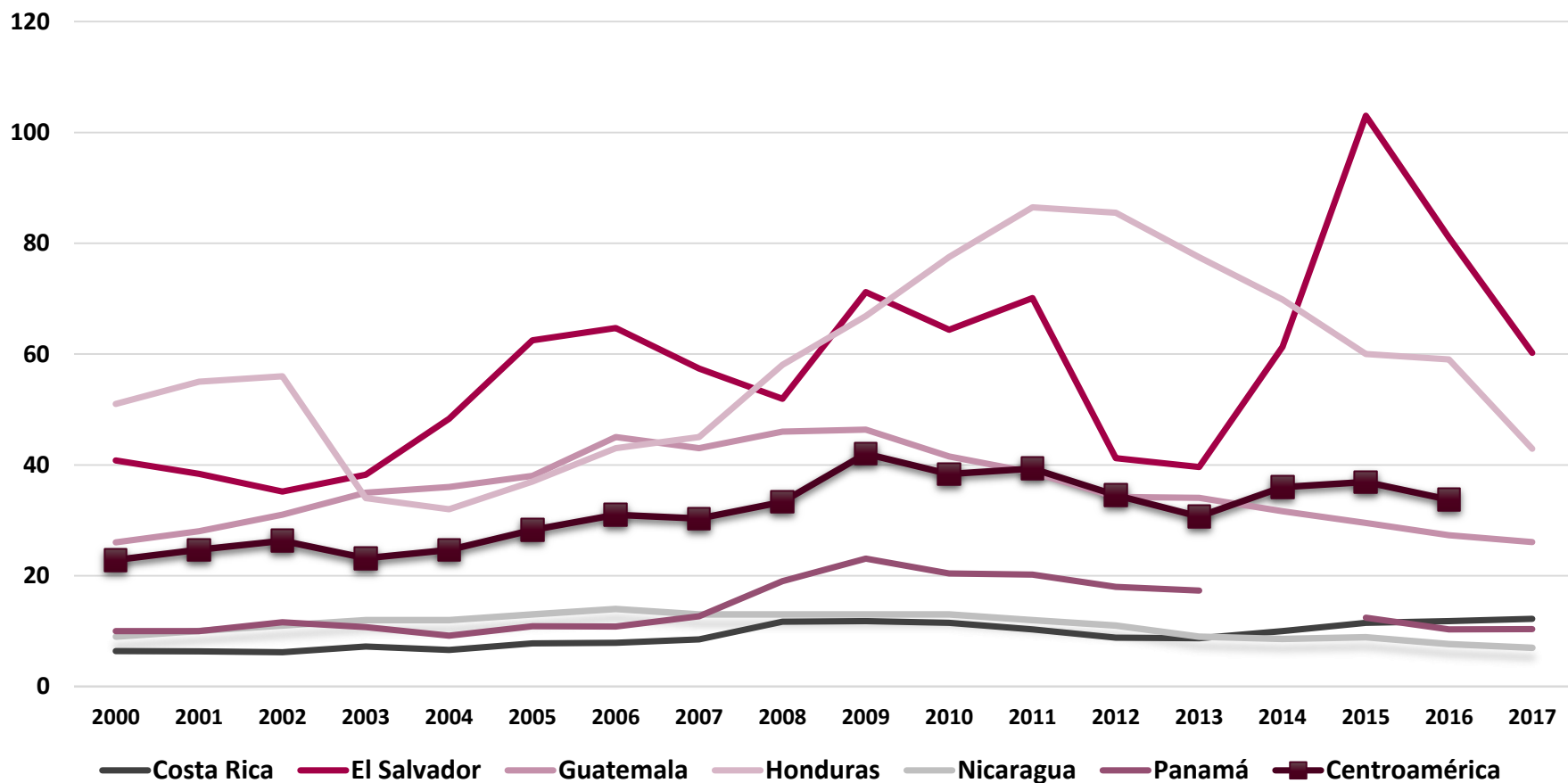
Centroamérica: comportamiento de la tasa de desempleo, 2009-2017



Fuente: elaboración propia con datos de Estado de la Región

Aunque con un nivel de seguridad superior al resto de Centroamérica, los indicadores de inseguridad han crecido en los últimos años

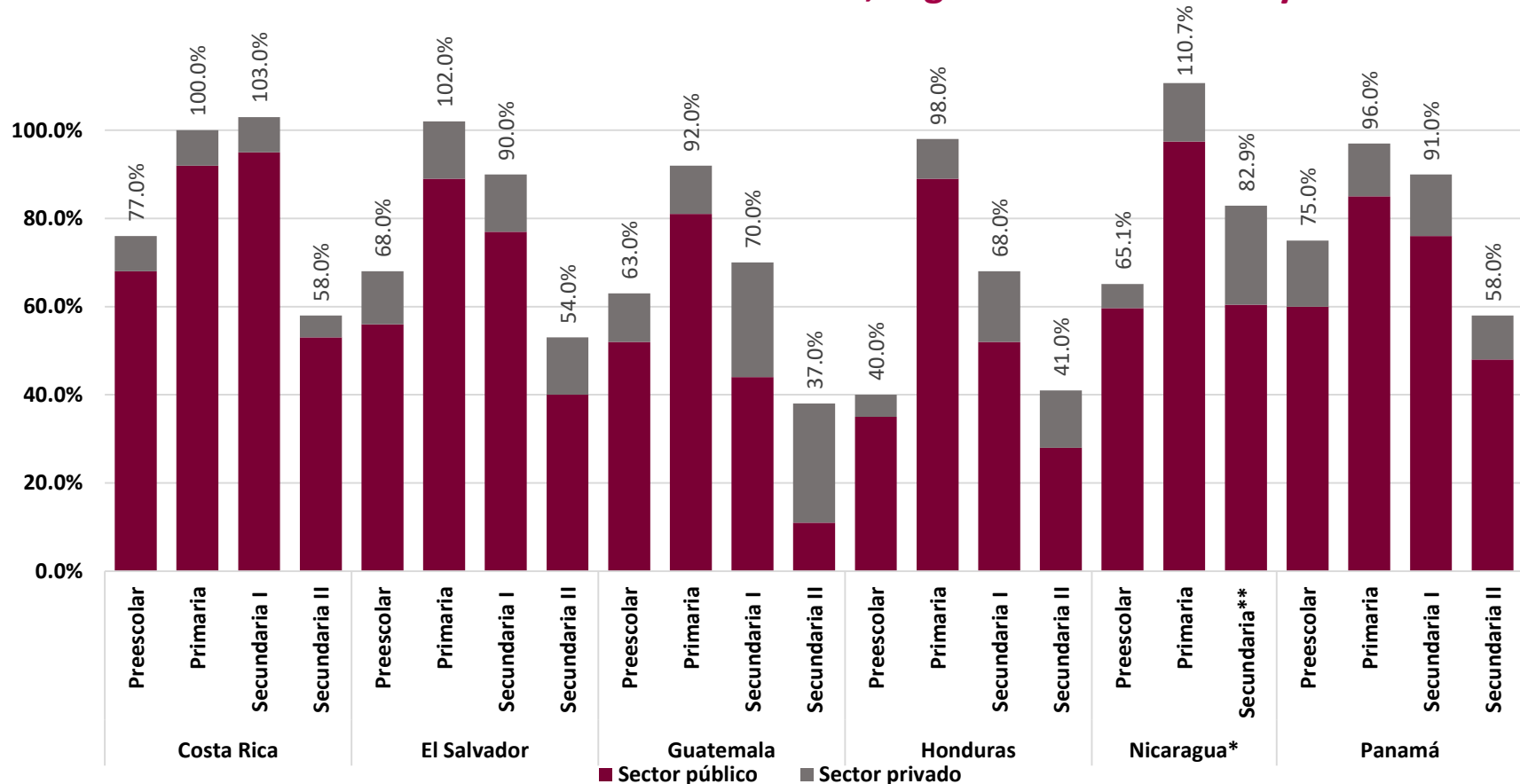
Centroamérica: tasas de homicidio por cada cien mil habitantes. 2000-2017



Fuente: Icefi con base a datos del Programa Estado de la Región

Persisten desafíos en la cobertura de la educación preescolar y secundaria II

Centroamérica: cobertura educativa bruta, según nivel educativo y sector.



Fuente: Icefi con base en anuarios estadísticos y sistemas informáticos de ministerios de educación e institutos de estadística según país.

Nota: En relación a la clasificación internacional normalizada de la educación (CINE 97), los niveles arriba descritos se refieren a: preescolar = nivel 0; primaria = nivel 1; secundaria I = nivel 2; secundaria II = nivel 3. Año de medición: Costa Rica: 2014; El Salvador: 2016; Guatemala: 2016; Honduras: 2016; Nicaragua: 2016; Panamá: 2015.

*Estimación ponderada con base en la cantidad de centros educativos públicos y privados por nivel (anuario estadístico 2016) ** La falta de estadísticas detalladas imposibilita la separación entre secundaria I y secundaria II, por lo tanto, el dato comprende ambos niveles educativos.

2. Diez desafíos fiscales estructurales

¿Cuánto se necesita gastar para atender los derechos socioeconómicos de la población?

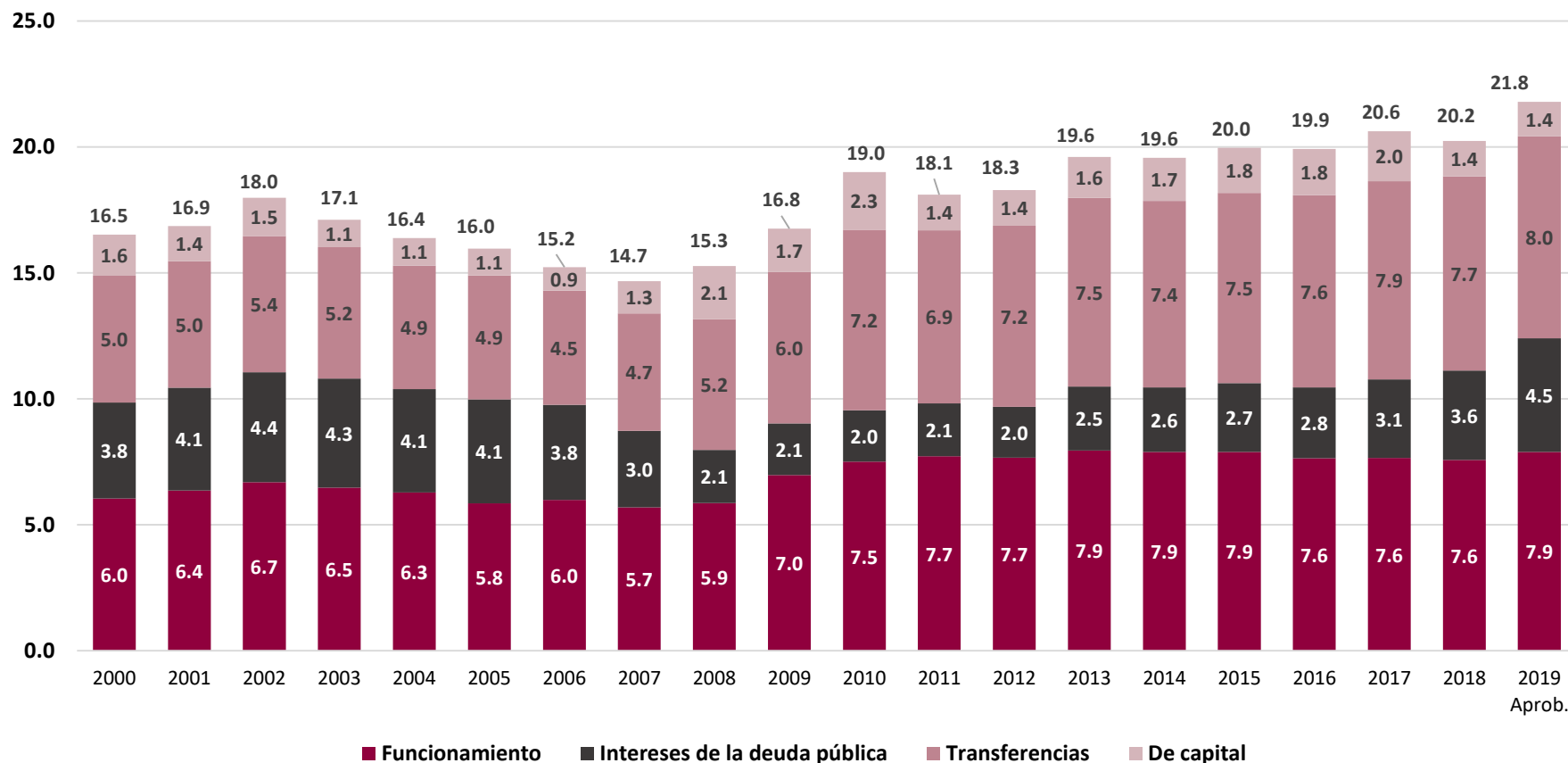
Algunos derechos garantizados por la Constitución y que debe atender el Estado por medio del gasto.

Derecho / función	Artículo
Vida	21
Salud	46
Bienestar a todos los habitantes del país	50
Estimular la producción	50
Adecuado reparto de la riqueza	50
Ambiente sano y ecológicamente equilibrado	50
Protección a la familia; a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido	51
Trabajo	56
Seguridad Social	73
Educación (desde preescolar hasta universitaria)	77

Fuente: Icefi a partir de la Constitución Política de Costa Rica

2.1 El gasto público es insuficiente para atender las demandas de la población, y además es rígido...

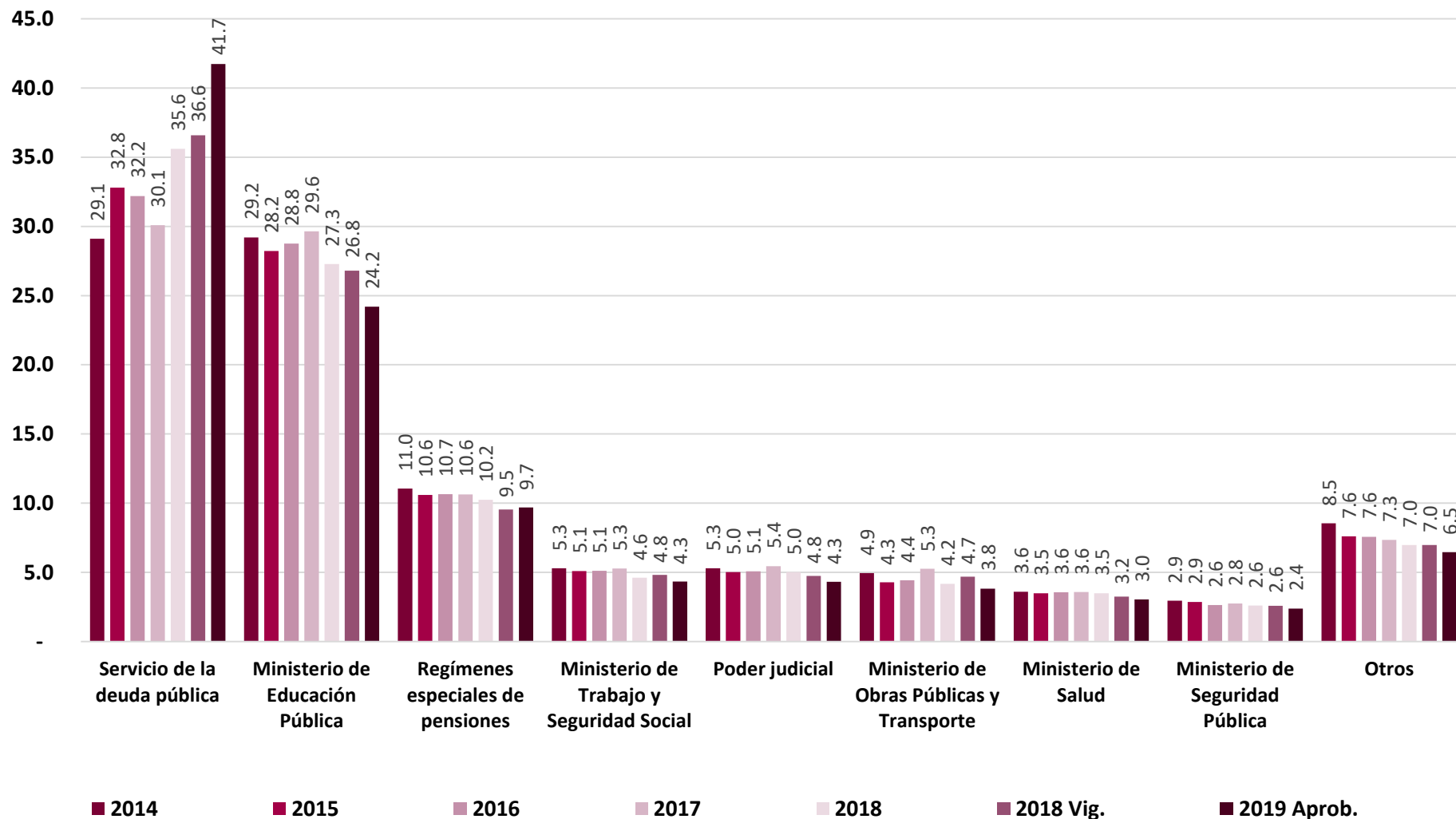
Costa Rica: tamaño y composición del gasto del Gobierno Central, 2000-2019



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

Costa Rica: gasto público por dependencia

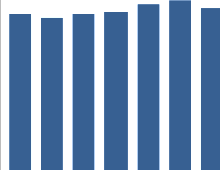
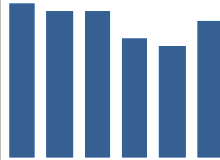
2014-2019^a



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

2.2 Aunque hay avances en transparencia, falta mucho camino por recorrer...

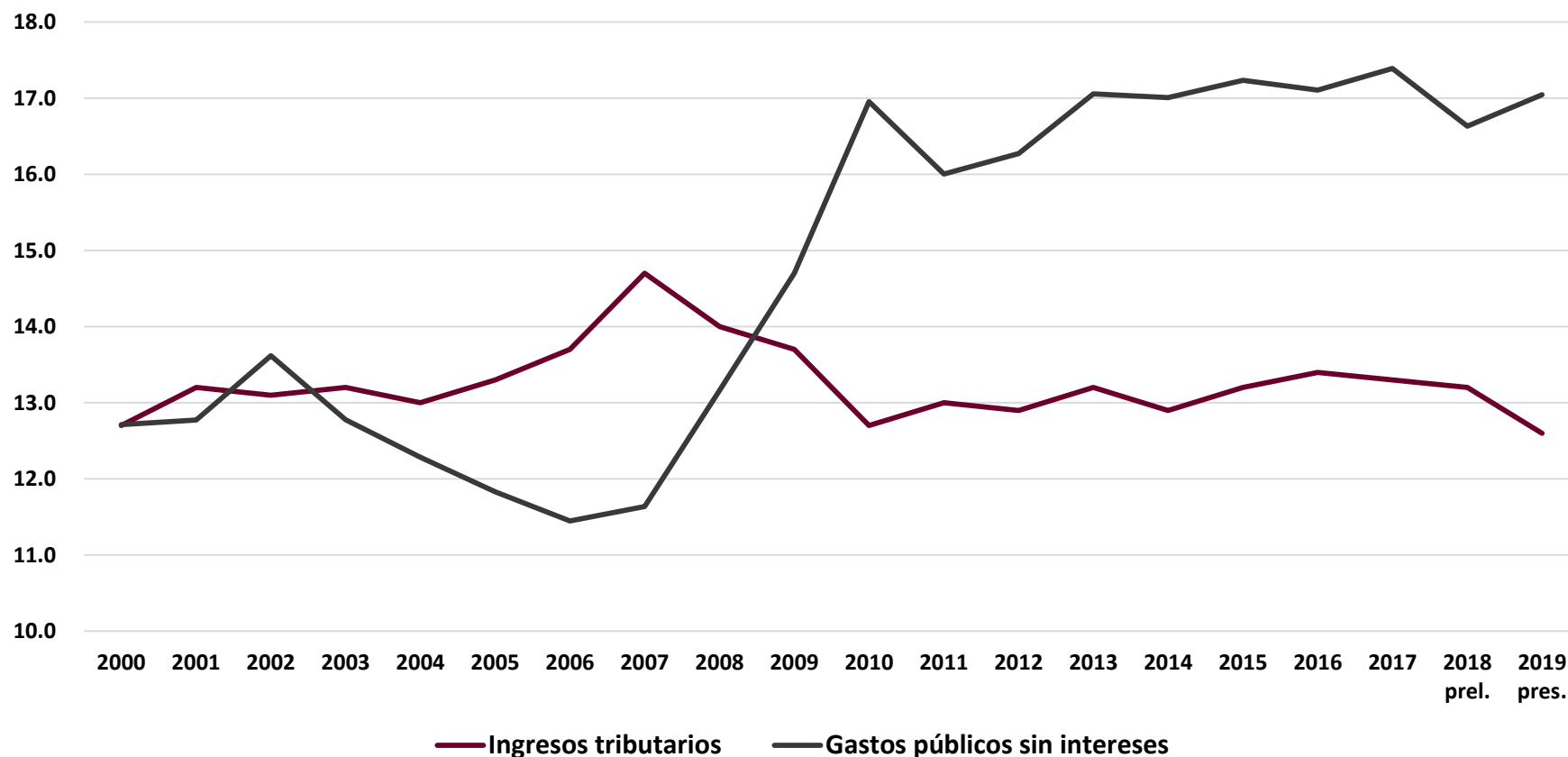
Costa Rica: Indicadores de transparencia fiscal, 2012-2018

Institución/reporte	Indicador	Escala	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Historia
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	54	53	54	55	58	59	56	
World Economic Forum	Desviación de los fondos públicos	0 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	3.8	3.7	3.7	3.4	3.3	3.6	n.d	
International Budget Partnership	Índice de Presupuesto Abierto	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	50			54		56	n.d	

Fuente: Icefi con datos de TI, WEF y IBP

2.3 Los ingresos públicos son insuficientes para cubrir los gastos

Costa Rica: trayectoria de los ingresos tributarios y de los gastos públicos
Excluyendo intereses. Período 2000-2019

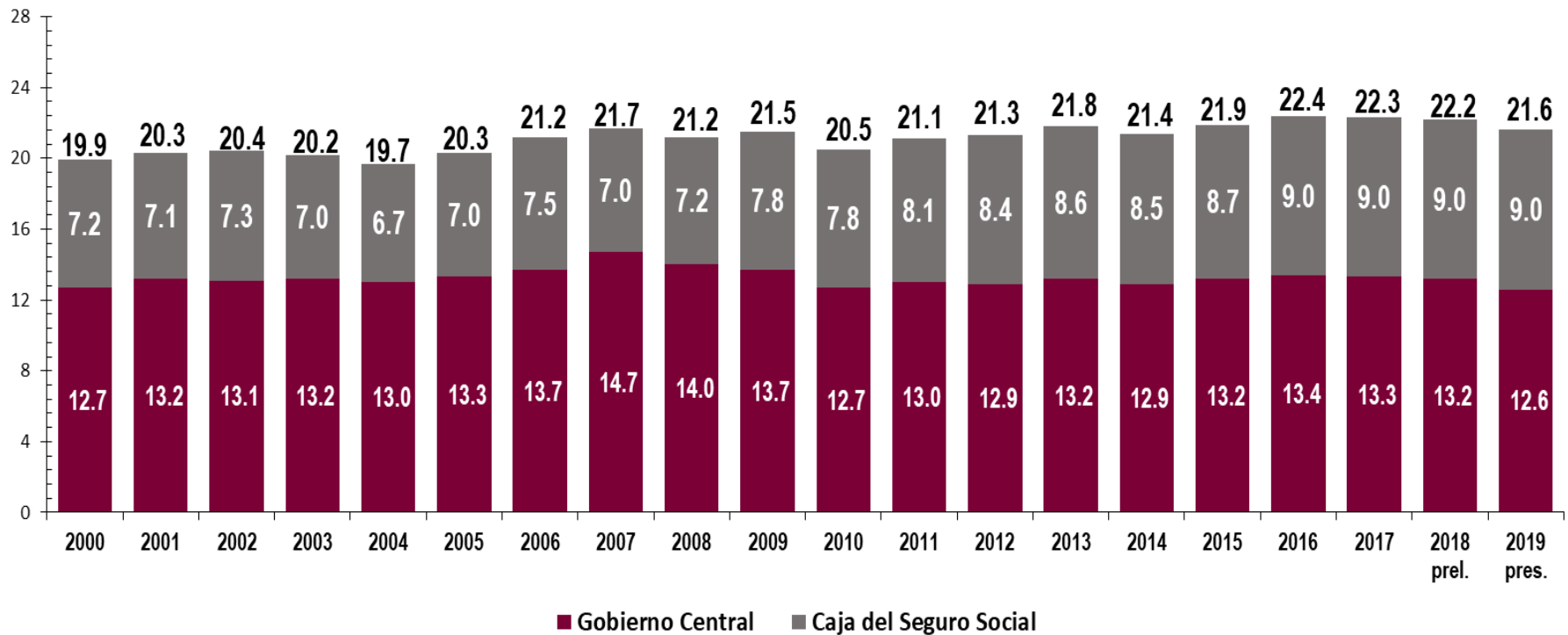


Nota: 2018 datos preliminares, 2019 cifras del Presupuesto de Ingresos 2019

Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

Aunque el pago de impuestos es mayor que en el resto de la región, la disponibilidad es insuficiente...

Costa Rica: una aproximación a la presión fiscal equivalente, 2000-2019

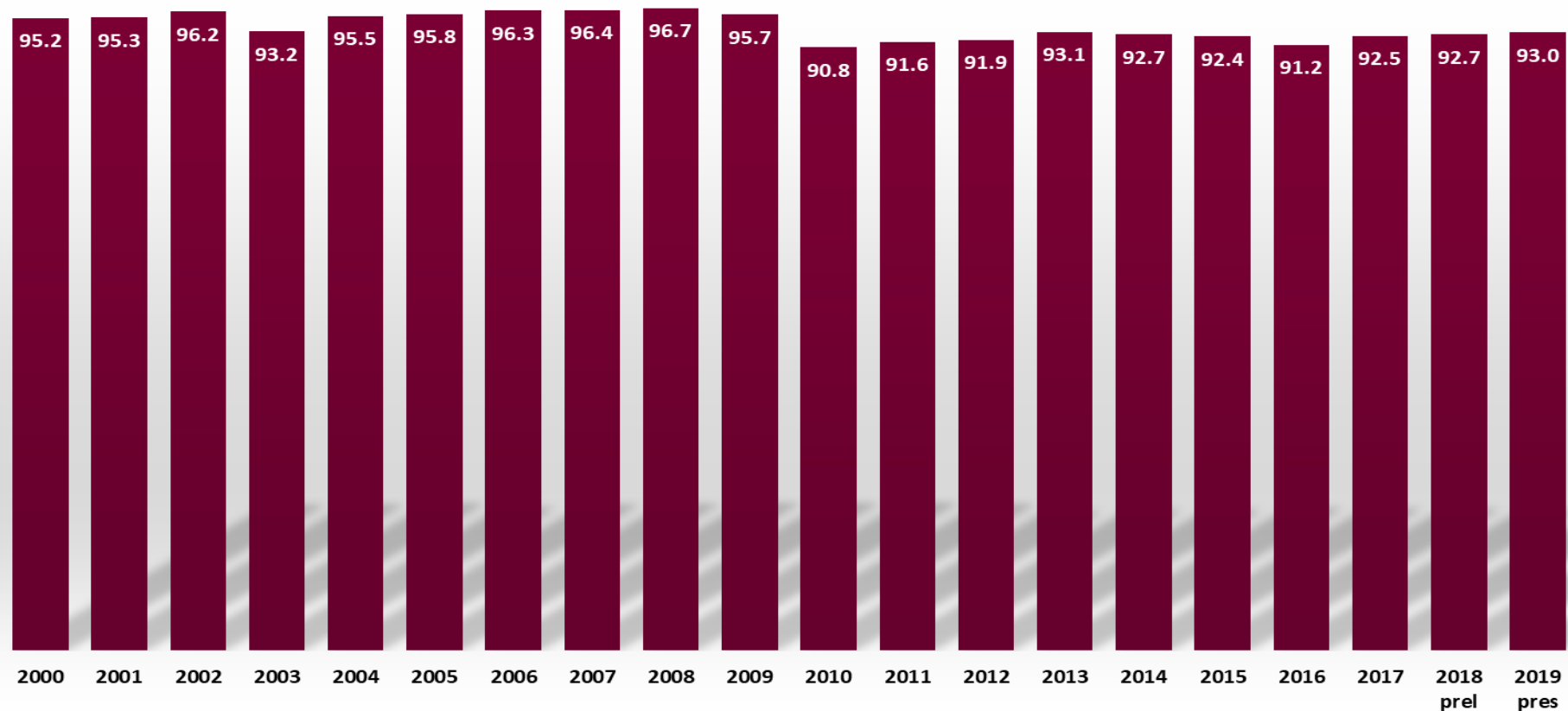


Nota: 2018 y 2019 de la CSS cifras estimadas. 2018 cifras preliminares y 2019 datos del Presupuesto de Ingresos 2019

Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

Los impuestos: única fuente real de ingresos, 2000-2019

Costa Rica: ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales, 2000-2019

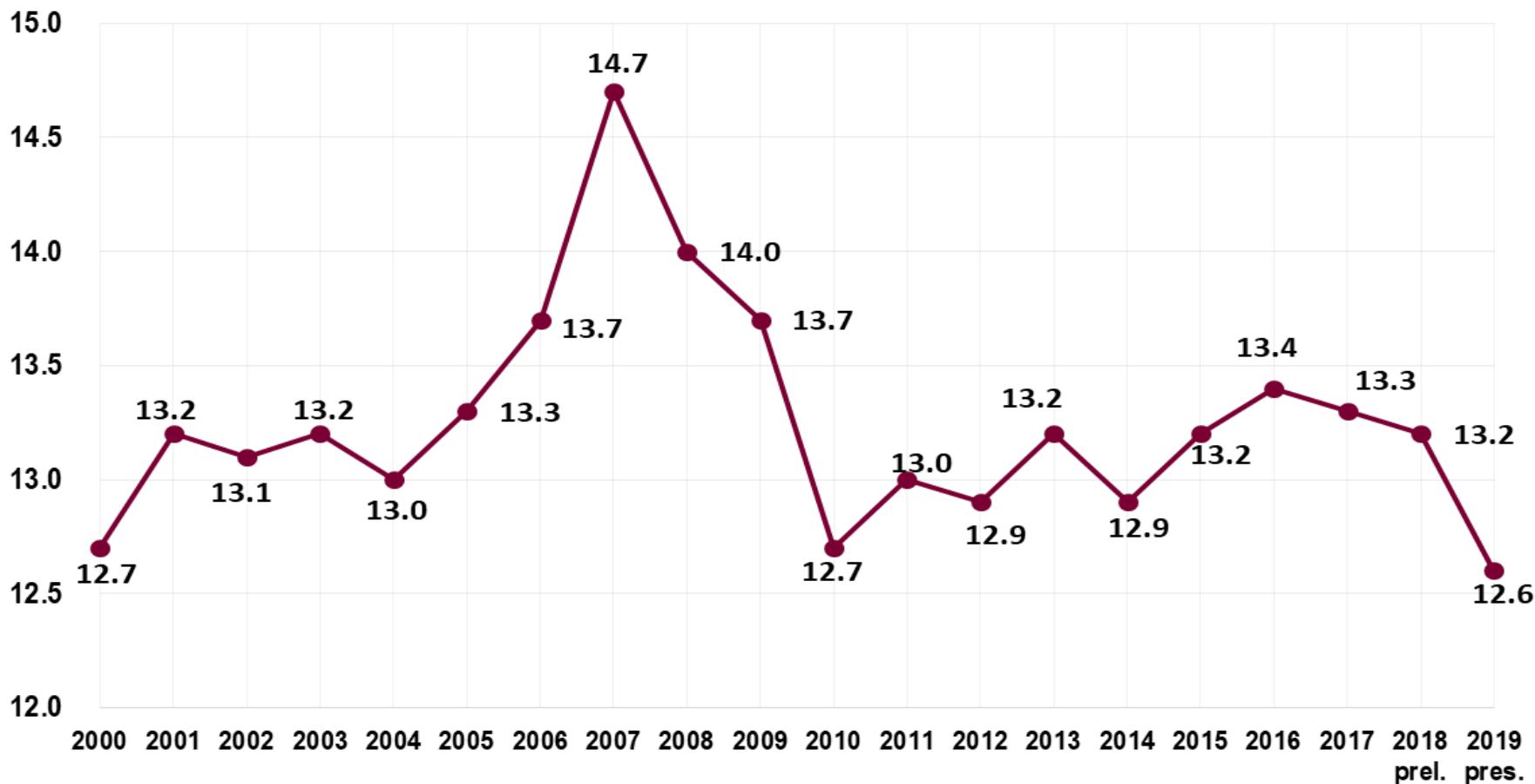


Nota. 2018 cifras preliminares y 2019 datos del Presupuesto de Ingresos 2018

Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

2.4 La carga tributaria se ha mantenido prácticamente constante durante todo el siglo XXI

Carga tributaria del Gobierno Central 2000-2019

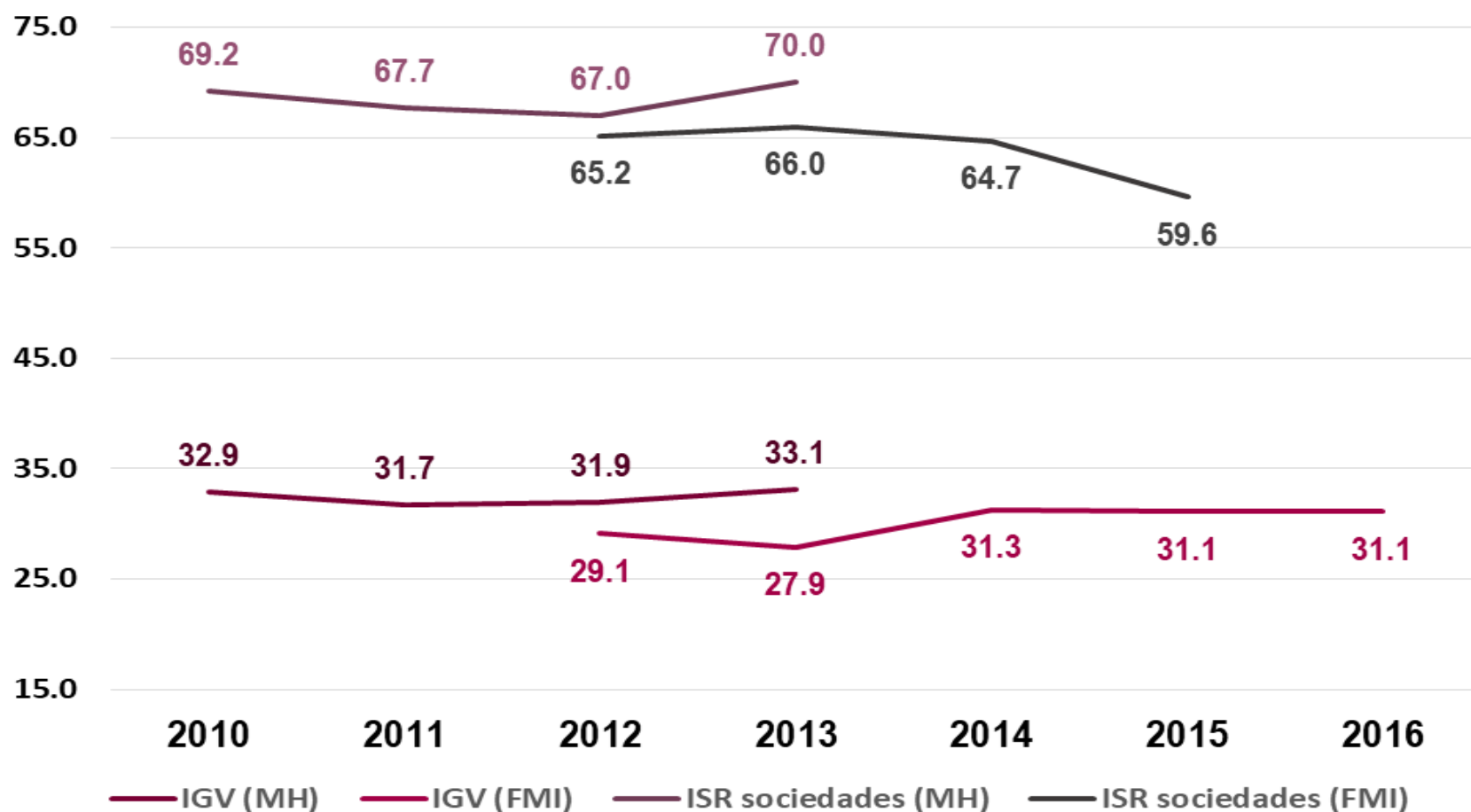


Nota: 2018 datos preliminares, 2019 cifras del Presupuesto de Ingresos 2019

Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

2.5 Las estrategias para combatir la evasión fiscal han sido insuficientes

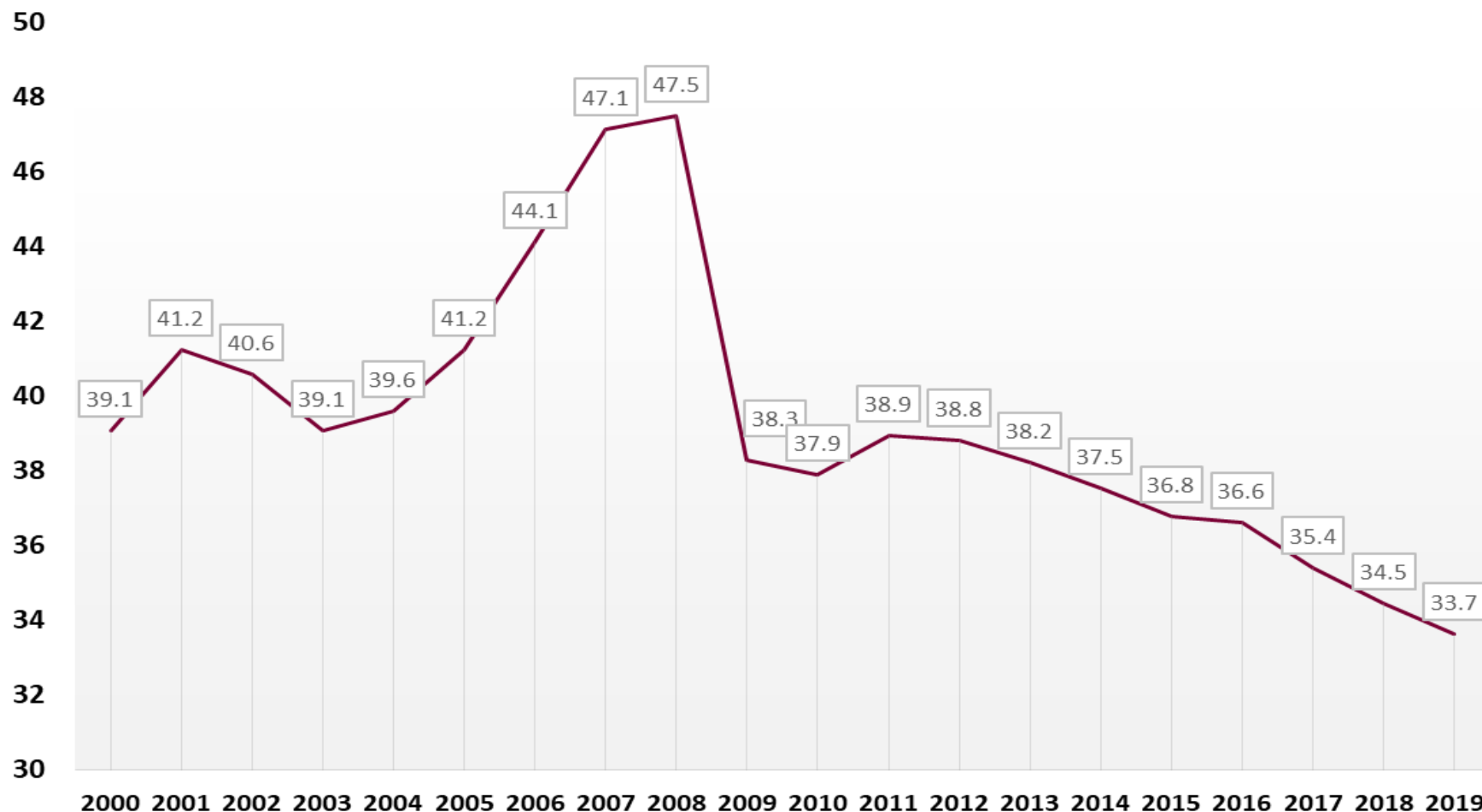
% de incumplimiento tributario en el IGV y en ISR, datos disponibles



Fuente: Icefi con datos del MH y FMI

La tendencia de pérdida de productividad del IGV (2000-2019) debe ser revertida

Como porcentaje del potencial recaudatorio



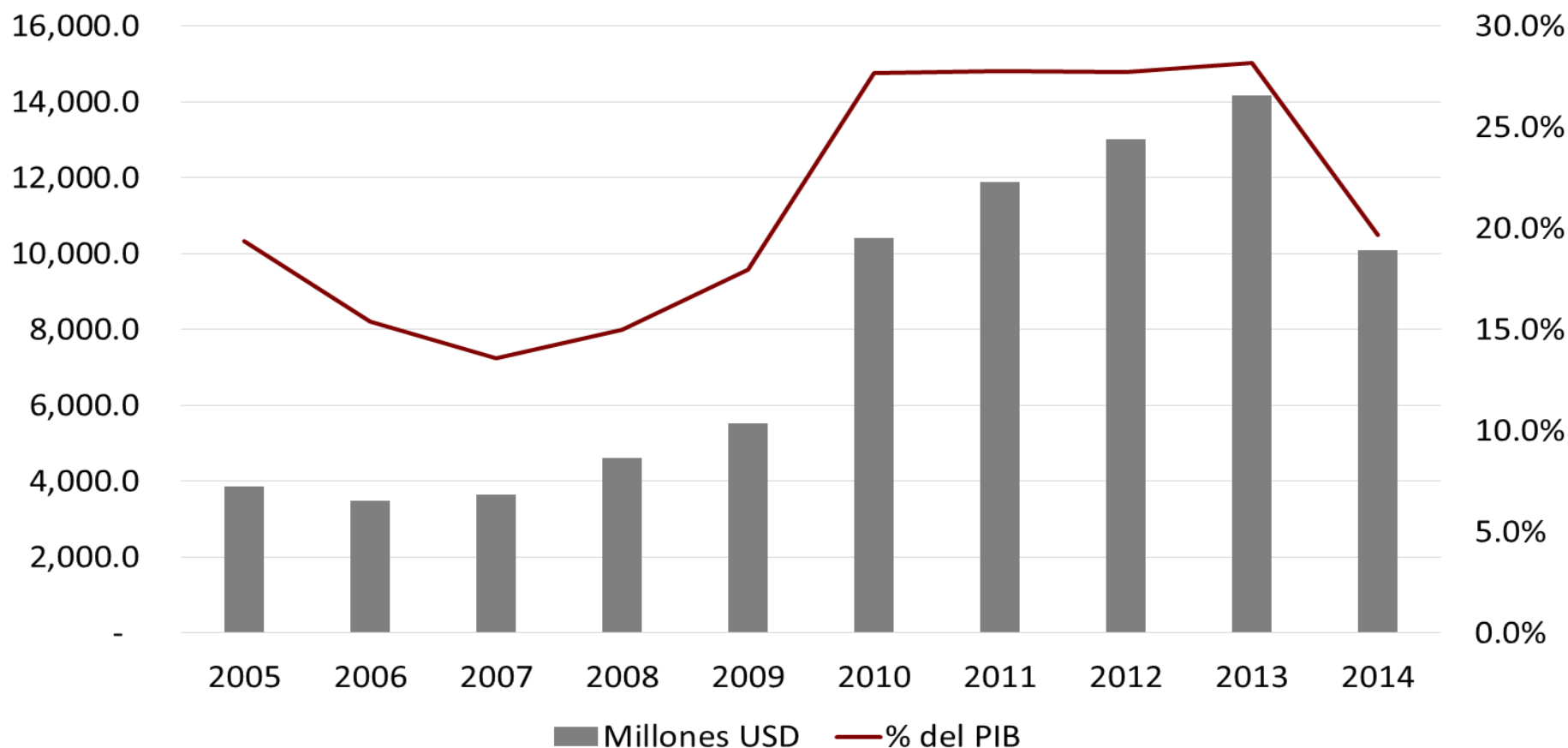
Nota: 2018 datos preliminares, 2019 cifras del Presupuesto de Ingresos 2019

Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

www.icefi.org

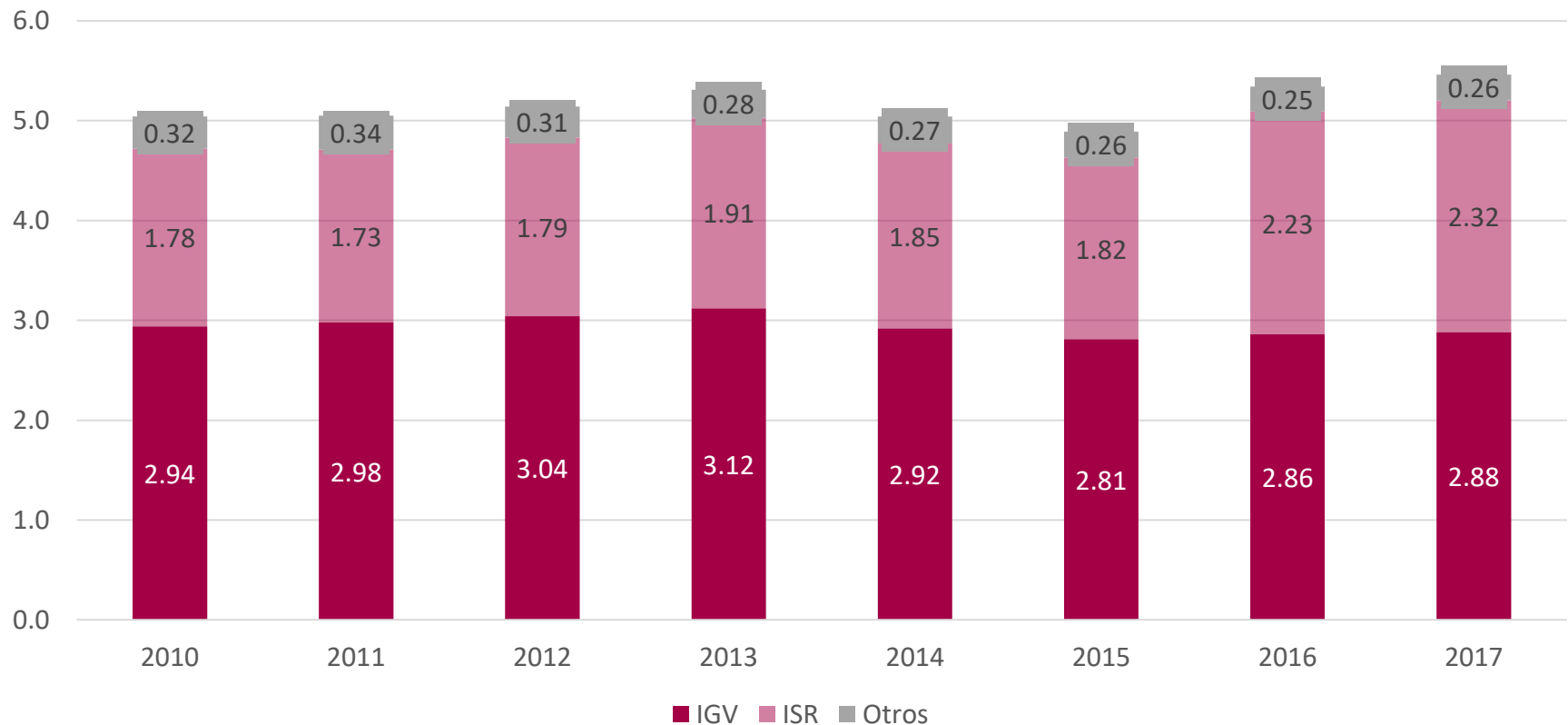
2.6 El sistema tributario actual no permite el combate a los flujos ilícitos de capitales

Flujos ilícitos de capitales 2005-2014, en USD y % del PIB



2.7 El gasto tributario debe evaluarse en función de los resultados que ha tenido en la atracción de inversiones

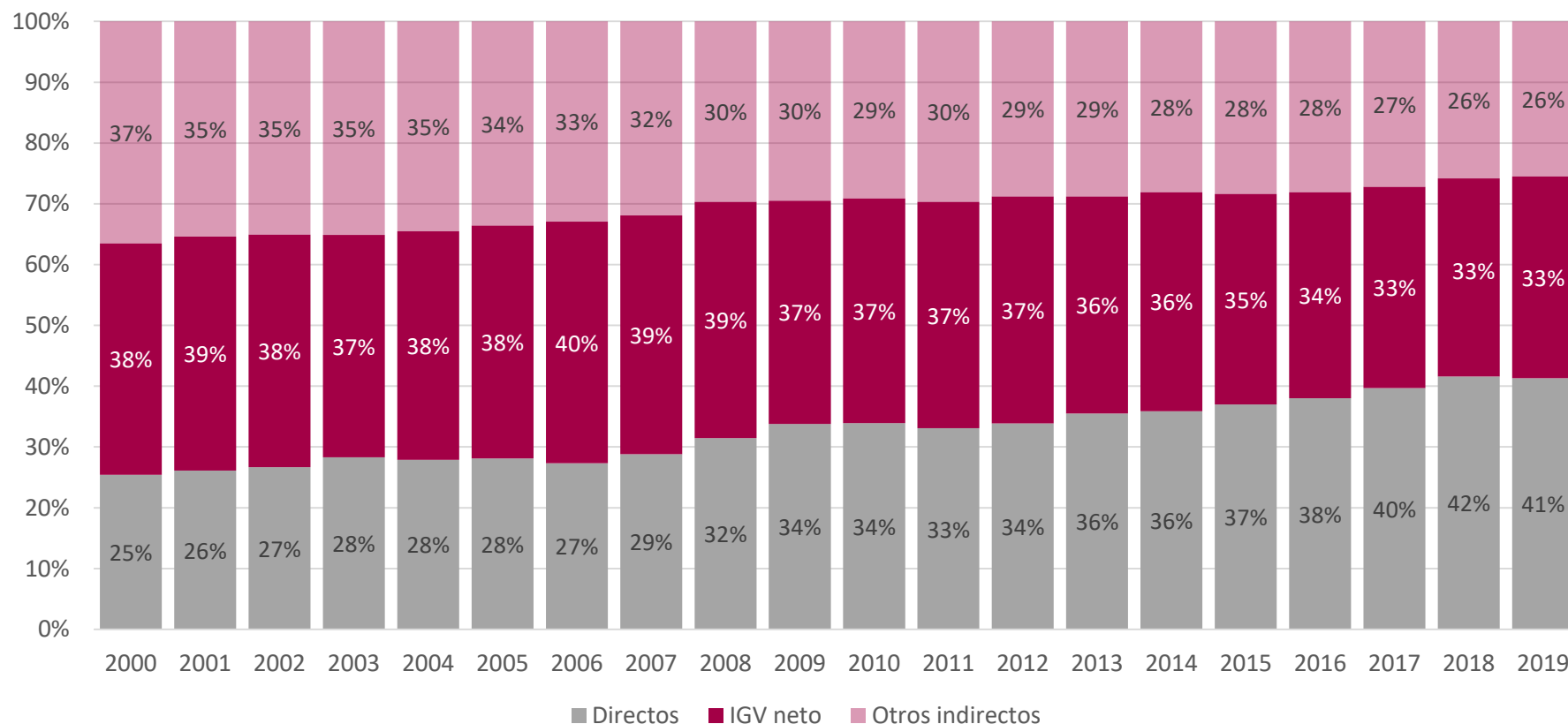
Gasto tributario, como porcentaje del PIB, 2010-2017



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

2.8 Pese a las reformas y mejoras, la estructura tributaria continúa siendo regresiva...

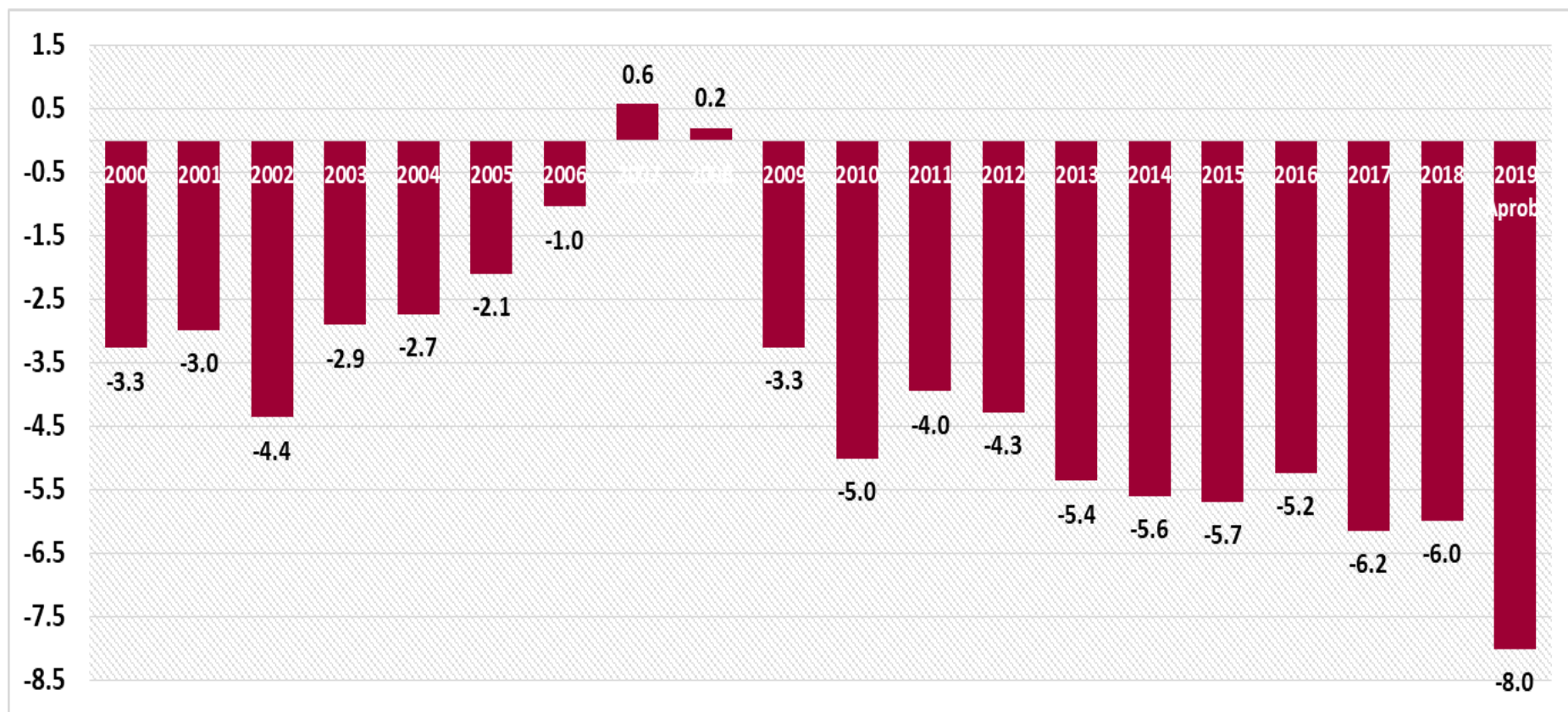
Costa Rica: estructura tributaria 2000-2019



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

2.9 El déficit fiscal ha sido creciente...

Costa Rica: déficit del Gobierno Central, 2000-2019
Como porcentaje del PIB

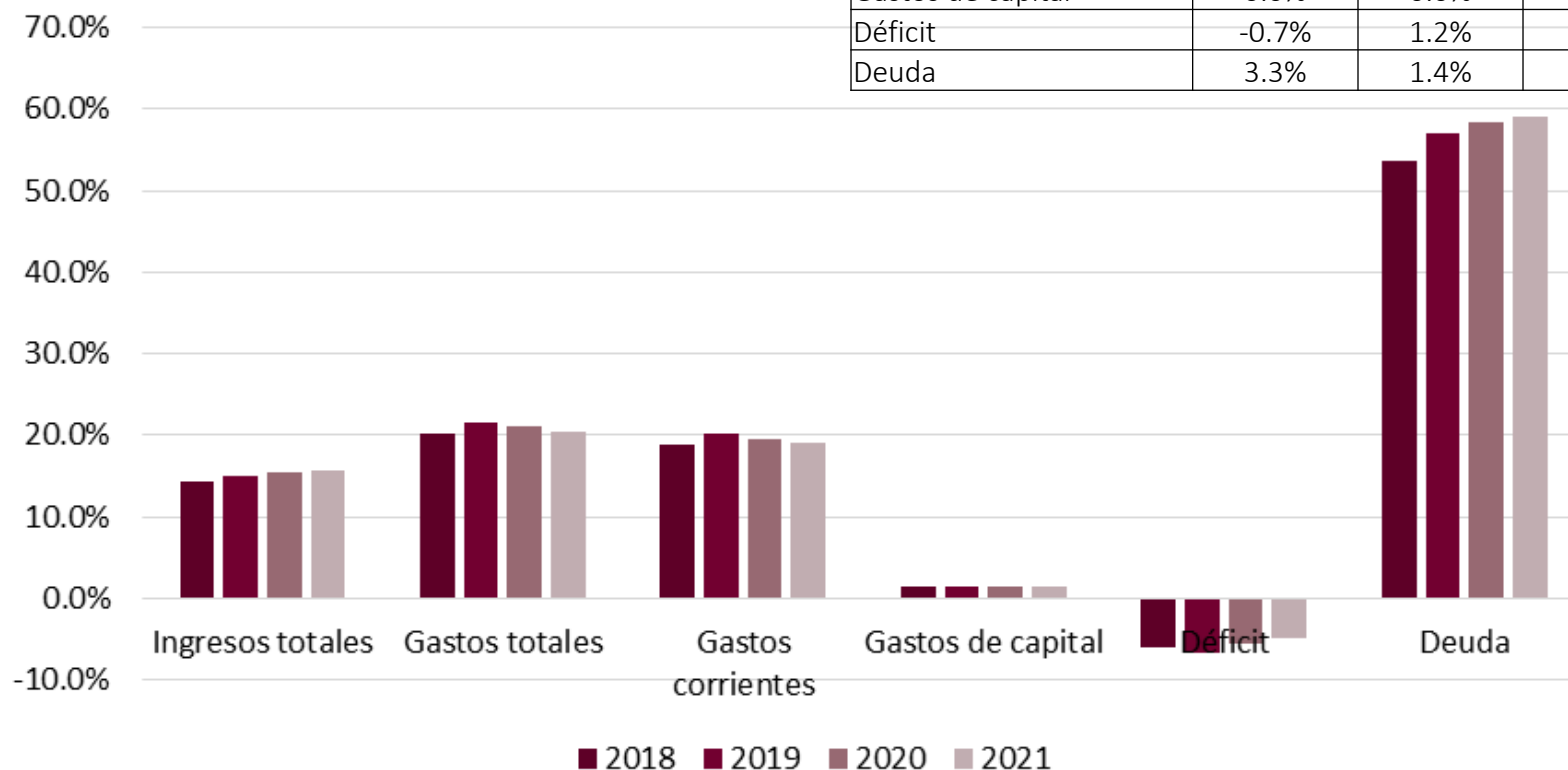


Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

La trayectoria del déficit depende del éxito de la reforma fiscal

Resultados esperados en las variables fiscales como consecuencia de la reforma fiscal. Período 2019-2021

Rubro	2019	2020	2021
Ingresos totales	0.7%	0.6%	0.1%
Gastos totales	-0.2%	-0.6%	-0.5%
Gastos corrientes	0.7%	-0.6%	-0.5%
Intereses de la deuda	0.9%	0.2%	0.1%
Resto de gastos corrientes	-0.2%	-0.8%	-0.7%
Gastos de capital	0.0%	0.0%	0.0%
Déficit	-0.7%	1.2%	0.6%
Deuda	3.3%	1.4%	0.7%



Fuente: Cálculos de Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

2.10 Análisis cuantitativo sobre la deuda pública revela rasgos de insostenibilidad

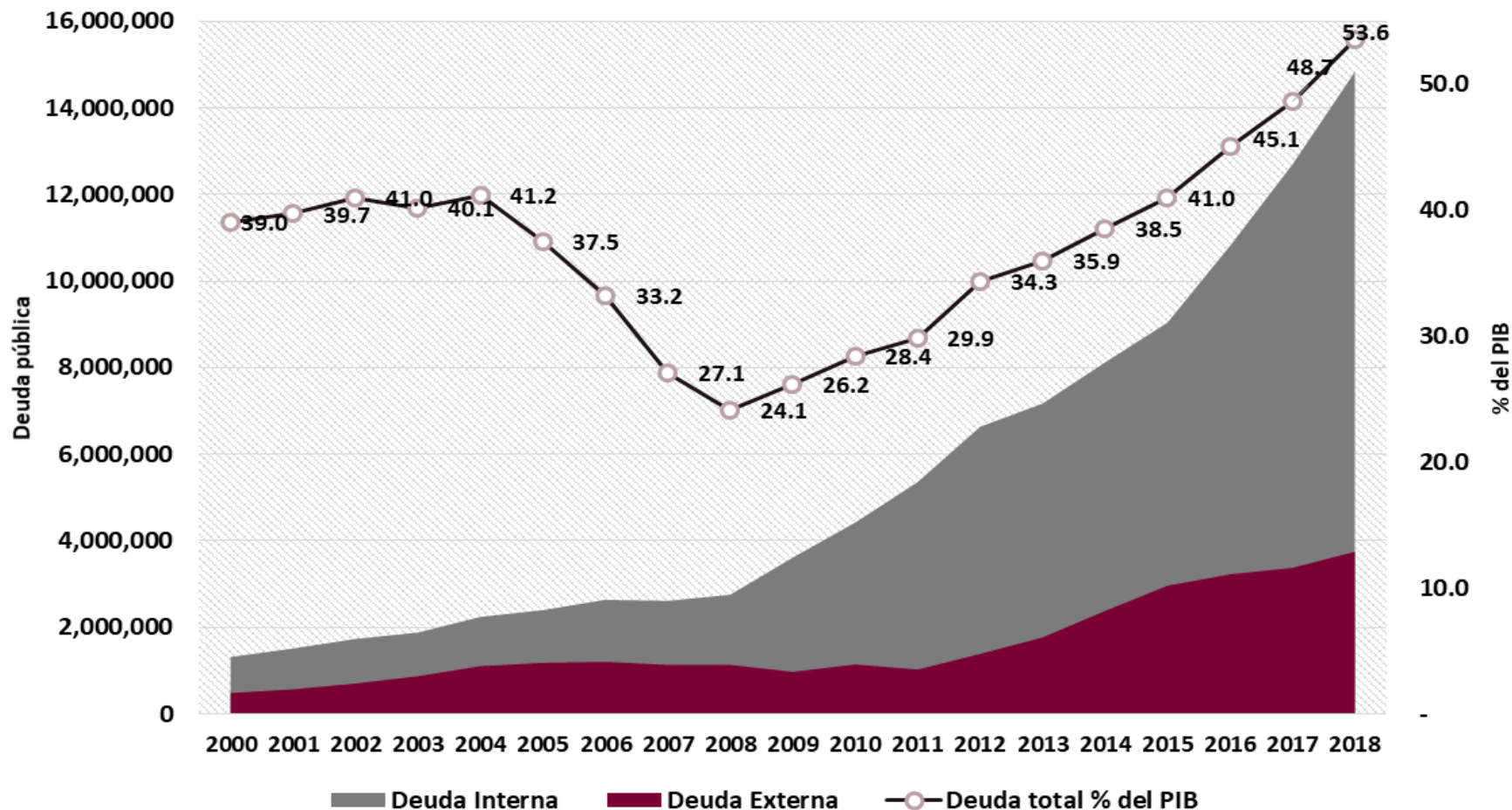
Tipo	Indicador		2014	2015	2016	2017	2018	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios		297.9	310.7	336.7	365.9	406.9	250%	Vulnerable
	Deuda total / PIB		38.5	41.0	45.1	48.7	53.6	40%	Vulnerable
	Intereses / ingresos totales		18.3	19.1	19.1	21.5	24.9	25%	Vulnerable
	Intereses / PIB		2.6	2.7	2.8	3.1	3.5	3%	Vulnerable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	-0.67%	0.03%	0.43%	0.61%	1.38%	Insostenible	
		Resultado primario obtenido	-3.1%	-3.0%	-2.4%	-3.0%	-2.4%		
	Resultado primario macroajustado (Talvi & Vegh)		0.0454	0.0444	0.0363	0.0471	0.0480		

Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

Deuda pública del Gobierno Central

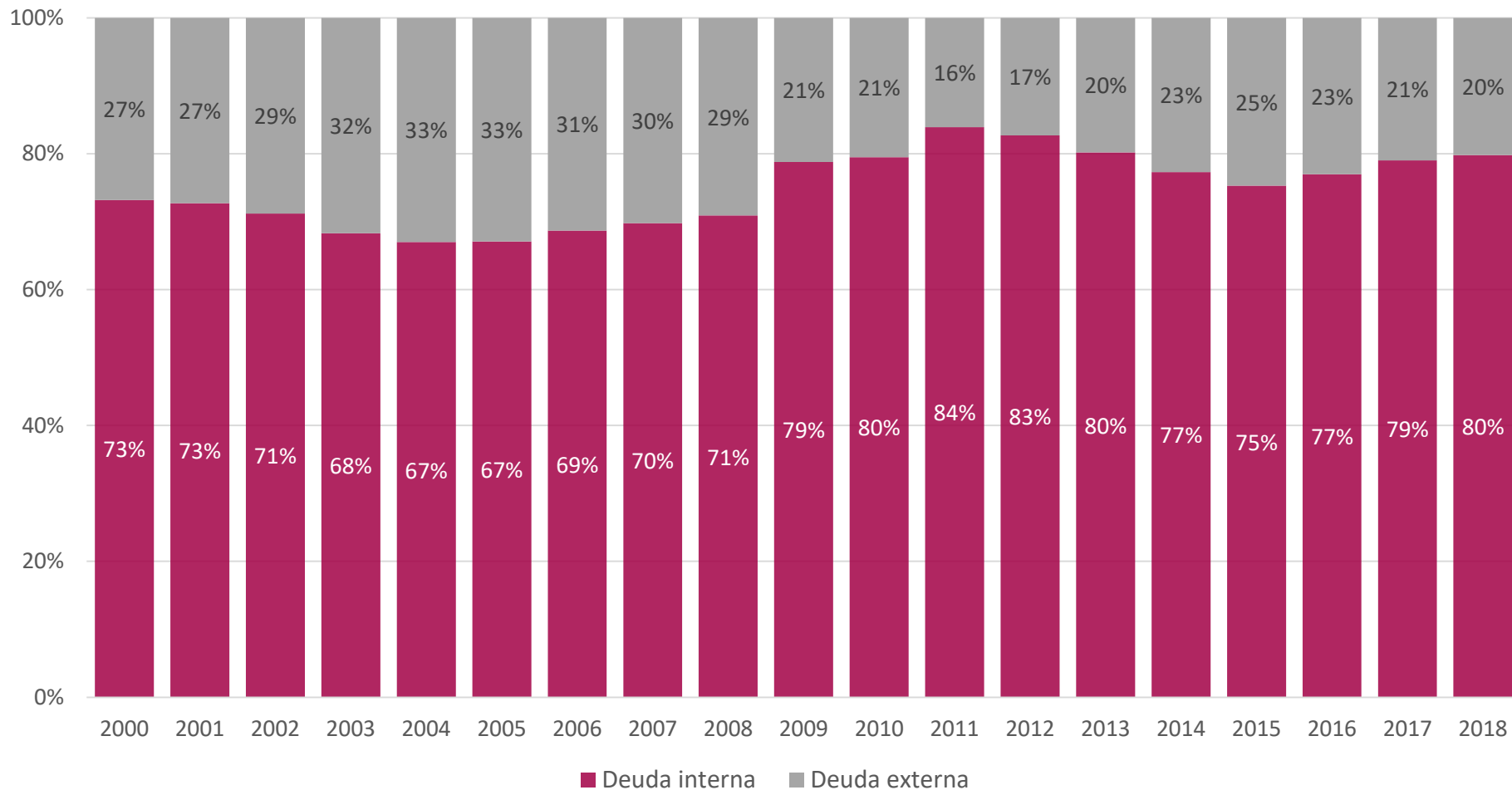
2000-2018

En millones de colones y % del PIB



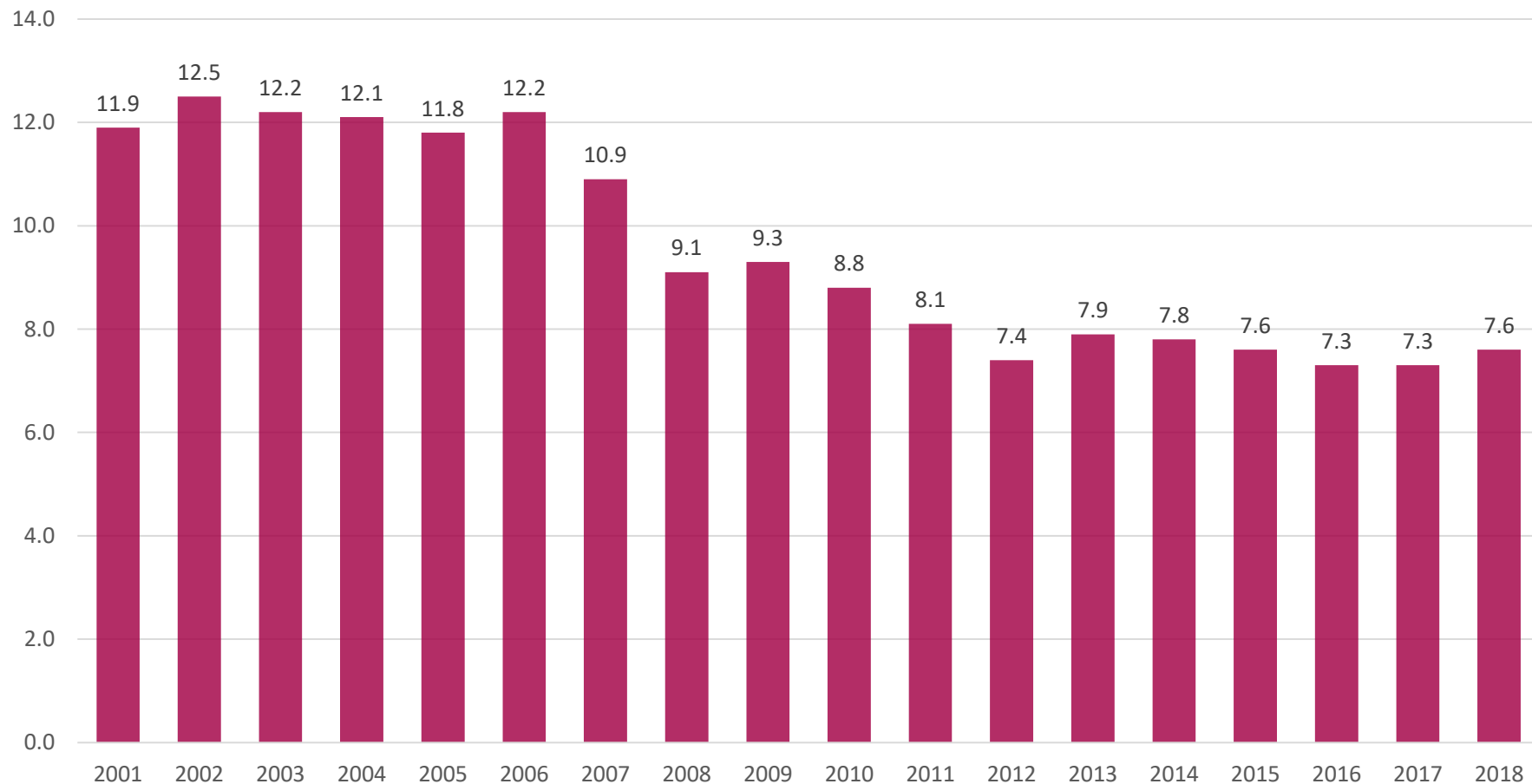
Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

Estructura de la deuda pública 2000-2018



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

Tasa implícita de interés pagada en la deuda 2000-2018



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda

Calificación de la deuda, 2011-2019

Agencia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Historia
Moody's	Baa3 Estable	Baa3 Estable	Baa3 Negativa	Ba1 Estable	Ba1 Estable	Ba1 Negativa	Ba2 Negativa	B1 Negativa		
Standard and Poor's	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB- Negativa	BB- Negativa	B+ Negativa		
Fitch Ratings	BB+ Estable	BB+ Estable	BB+ Estable	BB+ Estable	BB+ Negativa	BB+ Negativa	BB Estable	BB Negativa	B+ Negativa	

Fuente: Icefi con datos de las entidades calificadoras

3. Recomendaciones para atender los desafíos fiscales estructurales

Algunas recomendaciones

1. Costa Rica debe realizar una evaluación del nivel apropiado de los recursos indispensables para atender las necesidades de la población – derechos plasmados en la Constitución— y que se relacionan con los ODS. Según el Icefi, para ello se requeriría alcanzar un gasto público de 28.6% del PIB en 2030.
2. Debe fortalecerse la movilización de recursos para financiar el incremento del nivel de gasto social necesario.
3. En la medida de lo posible, los nuevos recursos no deben contener rigideces.
4. Es imperativo mejorar los mecanismos de transparencia, lo que inicia con el fortalecimiento de la planificación, la rendición de cuentas y la evaluación de beneficio-costos de todos los gastos que se realicen. Esto mejorará el uso de los recursos y la moral tributaria.

Algunas recomendaciones

5. La estructura tributaria debe ser modernizada, incorporando la adopción del principio de Renta Mundial para el combate a los flujos ilícitos de capitales.
6. La movilización inicial de recursos, al margen de hacer eficiente la reforma tributaria de 2018, pasa por combatir la evasión fiscal. Es urgente la definición de estrategias apropiadas para el efecto.
7. Debe abandonarse la estrategia de otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión de largo plazo
8. Debe avanzarse en la transformación de la estructura tributaria, de tal forma que responda al principio de capacidad de pago.

Algunas recomendaciones

9. Es conveniente la elaboración de estudios de incidencia tributaria que apoyen la toma de decisiones.
10. El esfuerzo por alcanzar sostenibilidad fiscal no debe afectar el financiamiento de los programas que implican mejora para el bienestar de la comunidad.
11. Inicialmente debiera pensarse en un *rollover* de la deuda.
12. Se hace urgente la discusión de un Acuerdo Nacional, con una visión de mediano y largo plazos, para resolver en definitiva el problema fiscal de Costa Rica.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org