Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Economía
Dirección

25 de septiembre de 2020
UNA-EE-OFIC-447-2020

Gobierno de Costa Rica
Comunidad Nacional

Estimados (as) señores (as):

La Escuela de Economía de la Universidad Nacional, Costa Rica, se complace en brindar el siguiente pronunciamiento relacionado con la situación económica que presenta el país:

Pronunciamiento sobre la propuesta del gobierno para negociar nuevos empréstitos con el FMI, en el marco de la pandemia por el COVID-19

Dada la situación sanitaria y financiera que vive el país y ante la propuesta del Poder Ejecutivo para negociar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) la obtención de financiamiento externo, que contribuya a mejorar los desequilibrios macroeconómicos y fiscales, la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (ESEUNA) manifiesta lo siguiente:

Desde la crisis financiera internacional del 2008, el país presenta una trayectoria insostenible del déficit financiero y de la razón de deuda del Gobierno Central, que atenta contra la estabilidad macroeconómica y social del país.

De acuerdo con información del Banco Central de Costa Rica (BCCR, 2020), en promedio durante el período 2014-2018, el país registró un déficit financiero del Gobierno Central de 5,7% con respecto al PIB; una deuda del Gobierno Central de 53,2% con respecto al PIB y la tasa de crecimiento económico real de 3,6%.

Ante esta situación, la Asamblea Legislativa aprobó en diciembre de 2018 la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635), con el objetivo de mejorar la situación fiscal y la estabilidad macroeconómica del país. La aprobación de esta Ley constituyó un paso en la dirección correcta para la sostenibilidad de las finanzas públicas y para reducir los riesgos que amenazaban a la economía. Sin embargo, la reforma fue insuficiente para alcanzar sostenibilidad fiscal en el largo plazo.

En el momento de su aprobación el Ministerio de Hacienda estimaba que se podría impactar el déficit fiscal en un porcentaje equivalente a 1,9 p.p. del PIB, en tanto que el BCCR estimó (documento DEC-AAE-0083-2018), que la reforma generaría un rendimiento directo e indirecto de alrededor de 0,91% con respecto al PIB en el año 2019, alcanzando así un

Tel. (506) 2277 3000
Apartado 86-30
Heredia
Costa Rica
www.una.ac.cr

porcentaje acumulado en el año 2022, de 3,68% con respecto a la producción, esto bajo el supuesto de una estricta disciplina fiscal y un moderado crecimiento económico, ambas condiciones muy difíciles de alcanzar.

En el primer año de implementación de la ley 9635 (2019), el Gobierno Central presentó un déficit financiero de 7,0%, un déficit primario de 2.8 y una razón deuda del 58,5%, ambos con respecto al PIB, así como una tasa de crecimiento económico real de 2,1%.
Para el bienio 2020-2021 se proyectaba un déficit financiero del Gobierno Central de -5,9% y -5,7%; un déficit primario de 1,3% y 0,8%; una deuda del Gobierno Central de 61,0 % y 62,6 % con respecto al PIB y tasas de crecimiento económico real de 2,5 % y 3,0 %, cabe resaltar el crecimiento que experimenta el pago de intereses como porcentaje de la producción nacional.

Como se puede apreciar de estos resultados, la situación fiscal siguió una ruta entre el ajuste y un deterioro moderado, que no ha sido acompañado por un buen dinamismo de crecimiento económico a favor de la citada reforma fiscal.

Ante la situación económica y social que enfrenta el país por la pandemia COVID-19, el BCCR (2020) realizó la revisión del bienio 2020-2021, donde se proyecta un déficit financiero del Gobierno Central de 9,3 % y 8,1 %; una deuda del Gobierno Central de 70,2 % y 76,6 %, todo ello con respecto al PIB y con tasas de crecimiento económico real de -5,0 % y 2,3 %. En este nuevo escenario de análisis se evidencia la profundización en el deterioro de las finanzas públicas y las limitaciones para el crecimiento de la producción, ambas situaciones ya se presentaban desde antes de la pandemia.

Se debe agregar que de acuerdo con el estudio económico de la OCDE (2020), antes de la pandemia, persistía una baja confianza empresarial con incertidumbre alrededor de la situación fiscal, y un menor ritmo de crecimiento del crédito.

En este contexto macroeconómico y con la llegada del COVID-19 a nuestro país y las necesarias medidas sanitarias implementadas, la crisis fiscal se agudizó. De manera que el gobierno plantea la necesidad de suscribir un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y así contar con recursos financieros para afrontar la situación. De manera que el Poder Ejecutivo elabora una propuesta que incluye una serie de medidas para garantizar el cumplimiento del compromiso que eventualmente adquiriría con dicho ente financiero externo.

La propuesta del gobierno tiene la virtud de ser amplia, abarcando distintos aspectos tales como, ingresos, gastos, venta de activos y reestructuración de órganos públicos. Sin embargo, presenta algunas falencias en el ámbito de concreción de las propuestas.

Por el lado de los ingresos, si bien plantea opciones de impuestos progresivos, como el incremento de la tasa de impuesto sobre la renta tanto empresarial como salarial, la

Tel. (506) 2277-3000
Apartado 86-3000
Heredia
Costa Rica
www.una.ac.cr

eliminación de algunas exoneraciones y un impuesto adicional a los bienes inmuebles, ello representa un duro impacto en el bolsillo de las familias y empresas, justo en el peor momento de la crisis económica. Además, hace menos de dos años, con la aprobación de la Ley 9635, la sociedad costarricense experimentó un aumento de impuestos.

Mención aparte merece la propuesta de establecer un impuesto a las transacciones financieras, que tiene la virtud de generar recursos abundantes, en el corto plazo y de forma temporal. El problema es que se plantea como una tasa raza confirmando su carácter recaudatorio, sin considerar los posibles efectos secundarios de su implementación; razón por la cual conviene repensar esta iniciativa tomando en consideración: una revisión del nivel de la tasa propuesta y áreas de exoneración que beneficie a los sectores más bajos (como exonerar los retiros por cajeros automáticos de bajo monto), así como acciones que favorezcan la actividad económica, como exonerar el pago de las planillas salariales.

El país está inmerso en una crisis, que exige un sacrificio adicional a la ciudadanía, donde todos deben aportar de acuerdo con sus posibilidades económicas. En momentos donde se plantea la necesidad de que todos los sectores asuman parte del costo del ajuste, no parece razonable dejar por fuera a los sectores más exitosos, como son las empresas en régimen de Zonas Francas. Resguardando la seguridad jurídica de los compromisos adquiridos por el Gobierno con este régimen de producción, se hace ineludible la necesidad de discutir la conveniencia de que este sector aporte a la consolidación de las finanzas públicas. Partiendo de esta premisa, es necesaria una revisión de las exoneraciones que han sido otorgadas durante años y en este momento es una oportunidad para ordenar estos esquemas de incentivos fiscales.

Intencionalmente la propuesta del gobierno no toca el IVA que, si bien es un impuesto regresivo, un incremento de su tasa, con sectores y actividades exentas, podría ser una opción para valorar, en un momento en que no hay mucho margen para nuevos impuestos. De contemplarse un aumento de la tasa del IVA, esta debería de hacerse de manera progresiva y con un principio de equidad. Una posible opción es el llamado IVA con devoluciones a los grupos de menos recursos, tal como se estuvo discutiendo en el pasado. Por el lado del gasto, si bien la Ley 9635 ya establece una clara restricción al crecimiento de este, sus efectos se verán a lo largo del tiempo. A corto plazo se requieren esfuerzos adicionales. El gobierno en este sentido apuesta por la pronta aprobación de una ley de empleo público, que presenta dificultades para ello en la Asamblea Legislativa en el corto plazo, y en todo caso sus posibles efectos, también se verán en el largo plazo.

Tel. (506) 2277-3000
Apartado 86-3000
Heredia
Costa Rica
www.una.ac.cr

Elementos ausentes en la propuesta gubernamental

1. **Estrategia de reactivación económica**. No habrá consolidación fiscal sin una estrategia firme y sostenida de reactivación económica. El gobierno ha hecho esfuerzos por bajar la tasa de interés y asegurar la liquidez al sector financiero, pero eso es tan solo el primer paso. La estrategia requiere de la implementación de un agresivo programa de desarrollo de obra pública, con proyectos de amplio impacto, tales como el proyecto del tren metropolitano, obras de infraestructura del Ministerio de Educación Pública (MEP), aligerar los proyectos de carreteras nacionales que tienen años en proceso con muy poco avance, un programa de desarrollo de caminos vecinales y obras públicas regionales, en coordinación de las municipalidades. Además de la implementación de un agresivo programa de vivienda, accesible a la clase baja y media.

   La estrategia debe venir de la identificación y definición de sectores y actividades productivas con una gran capacidad de crecimiento, articulación y encadenamientos productivos. Es impostergable que el gobierno impulse actividades productivas con un importante efecto multiplicador y acelerador sobre los sectores productivos, para que a su vez generen los empleos en calidad y cantidad que el país requiere, disminuyendo la informalidad desde una estrategia mucho más integrada y oportuna, que lo planteado por el Gobierno y articulado de manera directa con la oferta educativa que responda a los requerimientos del mercado laboral en los que participa dichos sectores y actividades económicas.

   La política pública de reactivación debe procurar mantener y mejorar la capacidad de consumo de los hogares (bajar salarios e imponer más impuestos a los ingresos de los hogares de clase media y baja es la peor política en una coyuntura de recesión).

   En materia aeroportuaria para el desarrollo, es importante retomar la idea de los aeropuertos regionales, como puntos de conexión entre las regiones periféricas con el centro del país y con los puertos y aeropuertos vinculados con la economía internacional (aeropuerto en la región Huetar Caribe (Matina), aeropuerto en la región Brunca y en la región Huetar Norte).

   Pensar en la reactivación económica, debe responder a la aspiración por un crecimiento inclusivo, no sólo en términos de incorporar a los distintos sectores productivos, sino también, en cuanto a la incorporación de los distintos territorios, en las regiones del país. Debe apostarse además por una transición hacia una economía verde, que contribuya con una reactivación con enfoque sostenible, enfatizando en las estrategias en materia de descarbonización de la economía, con inversión en I+D, innovación y una economía basada en el conocimiento, resiliente y competitiva.

Tel. (506) 2277-3000
Apartado 86-3000
Heredia
Costa Rica
www.una.ac.cr

2. **Equidad**. La propuesta no refleja una estrategia para que el sistema fiscal contribuya a reducir la desigualdad de los ingresos, excepto por las reformas propuestas en el impuesto sobre la renta. Este es un reto pendiente según ha señalado la OCDE (2020), por la ausencia de los principios de justicia tributaria que debe contemplar toda propuesta de mejora fiscal. La propuesta debe contemplar principios claros de progresividad.

3. **Ataque a la elusión y evasión fiscal.** La estrategia gubernamental en este sentido se centra en el programa de Hacienda Digital que, si bien es importante, resulta a todas luces insuficiente. Se requiere de una estrategia integral, más agresiva y efectiva para reducir los niveles de evasión y elusión fiscal que tiene el país. Este tema en la propuesta se aborda de una manera marginal, sin especificar medidas concretas y efectivas que durante años se han discutido como lo han puntualizado diferentes informes de la Contraloría General de la República. El Ministerio de Hacienda ha realizado estudios donde se ha descrito que el incumplimiento tributario es de aproximadamente un 8,2% del PIB. Esto hace necesario un plan y una acción efectiva de modernización de la gestión tributaria acorde a las nuevas condiciones de la economía tradicional y digital.

4 **Reingeniería financiera y política para la administración de la deuda.** La mayor parte de la deuda del gobierno central es interna, la cual en un alto porcentaje está en manos de los mismos entes públicos. El gobierno reconoce tasas de interés injustificadamente altas en este rubro; razón por la cual, es urgente un replanteamiento en esta dirección para reducir de manera significativa el pago de intereses que el gobierno hace a sus propias instituciones.

Descrito lo anterior, la Escuela de Economía de la Universidad Nacional, hace un llamado los diversos actores políticos, económicos y sociales, para construir un acuerdo alrededor de la ruta que se debe seguir ante la crisis sin precedentes en la historia del país. La construcción de una ruta de estabilidad fiscal y social requiere de medidas graduales, integrales, que preserven el principio de justicia tributaria y equidad como preámbulo al modelo de desarrollo social y económico sostenible al que aspira la sociedad costarricense.

Se espera que la información brindada anteriormente sea de gran utilidad.

Atentamente,

SHIRLEY ISABEL BENAVIDES VINDAS (FIRMA)
Firmado digitalmente por SHIRLEY ISABEL BENAVIDES VINDAS (FIRMA)
Fecha: 2020.09.25 14:02:42 -05'00'

Directora
Escuela de Economía

Tel. (506) 2277-3000
Apartado 86-3000
Heredia
Costa Rica
www.una.ac.cr