

***Criterio del Banco Central de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley N° 20.580, denominado “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa el 5 de octubre de 2018.***

## **I. Contenido del Proyecto**

La Asamblea Legislativa, mediante nota del pasado 5 de octubre (oficio AL-DSDI-OFI-0329-2018), solicitó el criterio del Banco Central de Costa Rica sobre el texto sustitutivo del proyecto “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, contenido en el expediente 20.580 y aprobado en primer debate ese día. Esta iniciativa comprende los siguientes componentes:

### **1. Introducción de un impuesto al valor agregado**

El proyecto modifica la Ley de Impuesto General sobre las Ventas (Ley N°6826), del 8 de noviembre de 1982 y sus reformas, para transformar ese impuesto en un impuesto al valor agregado (en adelante IVA).

El impuesto sobre las ventas vigente grava los bienes y algunos servicios, pero tiene importantes deficiencias, según reconoce la Contraloría General de la República en sus documentos *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional (2002)* e *Informe de auditoría de carácter especial sobre el comportamiento del impuesto general sobre las ventas DFOE-SAF-IF-11-2014*. En particular, no grava la mayor parte de los servicios y posee una estructura de deducción incompleta, que no se aplica sobre la totalidad de insumos utilizados en el proceso productivo. Ello incide negativamente sobre la competitividad de los productos nacionales y genera incentivos para el incumplimiento tributario<sup>1</sup>.

El proyecto de ley establece que los contribuyentes del nuevo IVA serán: i) las personas físicas, jurídicas o entidades que realicen actividades por cuenta propia con factores de producción, materiales y humanos, que participen en la producción, distribución y venta de bienes o prestación de servicios; ii) las personas que importen bienes; y iii) los servicios cuyo prestador no se encuentre domiciliado en Costa Rica, siendo contribuyente el destinatario del servicio en el territorio nacional.

---

<sup>1</sup> A manera de referencia, al dejar la canasta básica exenta (compras autorizadas) puede generar incentivos para el incumplimiento tributario o la pérdida de participación de mercado local frente a productos importados, en el tanto el productor local no pueda trasladar parte del impuesto al consumidor final (por ejemplo, el transporte de productos es un servicio exento).

Además, el proyecto de ley plantea:

- a) Extender la base imponible a la venta de bienes y servicios en territorio nacional, excepto a aquellos definidos como exentos (comentados más adelante). La compra de servicios por medio de internet formaría parte de esta base imponible.
- b) Uniformar la alícuota a 13%.
- c) Introducir tarifas reducidas para ciertos bienes y servicios, como sigue:
  - 1%: para la canasta básica, maquinaria, importación o compra local de materias primas como trigo, soya, sorgo, palma aceitera y maíz, empaque y embalaje y servicios utilizados en la producción primaria<sup>2</sup>.
  - 2%: para primas de seguros personales, compras de universidades públicas y medicamentos e insumos.
  - 4%: para salud, compra de boletos (internacionales sobre una base de 10%) y seguridad privada.
- d) Eximir del pago de este impuesto, entre otros, a:
  - La compra y venta de bienes y servicios para la exportación y entre beneficiarios del Régimen de Zona Franca, servicios de intermediación financiera, autoconsumo de energía, libros (en papel), lotería nacional y el servicio de transporte terrestre de pasajeros y cabotaje cuando sea regulado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep).
  - Arrendamientos cuyo monto mensual sea igual o inferior al equivalente de 1,5 salarios base o cualquier arrendamiento de Mipymes con renta neta menor a esa referencia.
  - Consumo energético (igual o menor a 280 KW/hora por mes) y de agua (igual o menor a 30 m<sup>3</sup> por mes).

---

<sup>2</sup> Incluye los servicios utilizados en la producción de bienes agropecuarios, agroindustriales, acuicultura y pesca no deportiva, de siembra, cosecha, recolección y fumigación.

- El traspaso de bienes inmuebles y muebles registrales gravados con el impuesto a la transferencia, la transmisión del patrimonio cuando no sea actividad regular del contribuyente, el suministro de muestras, impresión y servicios de promoción, suministro de bienes y servicios de entes públicos y los servicios obligatorios, radio y televisión que se provean al Estado.
- La educación privada (incluyendo preescolar, primaria, secundaria y universitaria)<sup>3</sup>.

## 2. Reformas al impuesto sobre la renta

El proyecto de ley introduce una serie de reformas a la Ley N° 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, del 21 de abril de 1988:

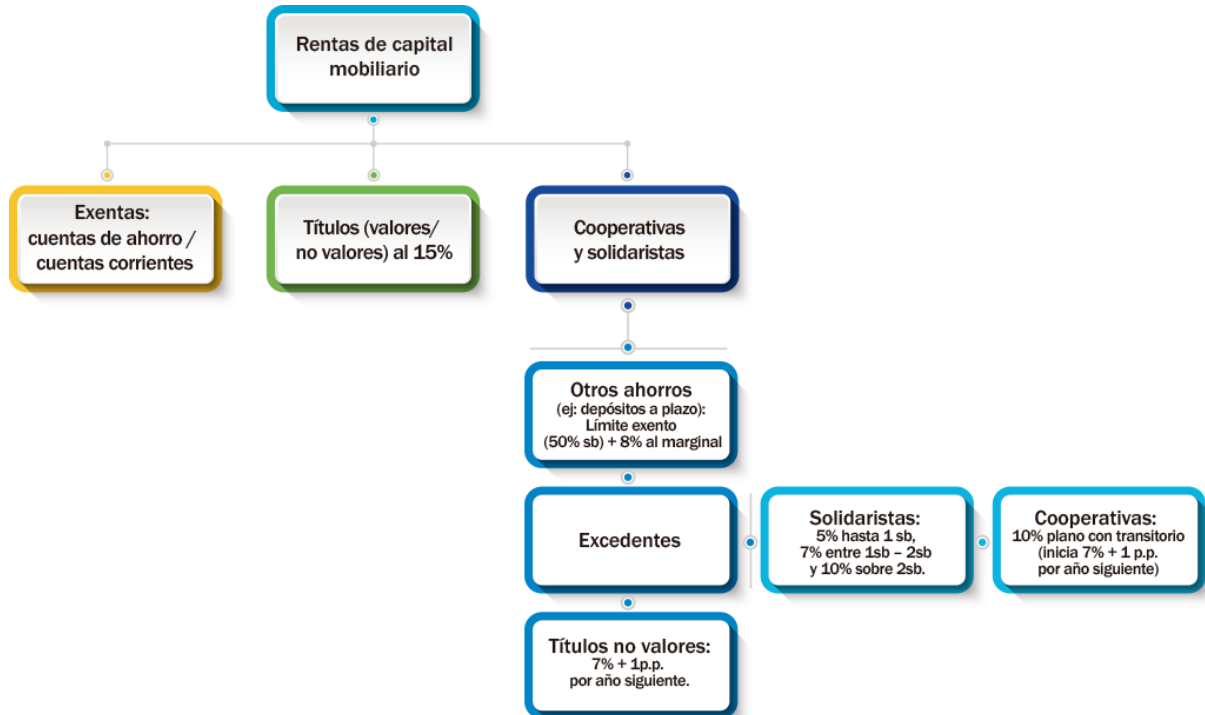
- a) Propone un gravamen global de 15% a las rentas pasivas del capital<sup>4</sup>: dividendos, intereses, regalías, alquiler de inmuebles y ganancias de capital.
- b) Para las rentas de capital (por ejemplo, alquileres) permite la deducción de gastos, máxima y automática, de 15% (20% para fondos de inversión inmobiliaria). Adicionalmente, exime del pago de impuesto a las rentas pasivas generadas en el exterior e ingresadas al país.
- c) Establece una renta global a las rentas del capital cuando respondan a la actividad empresarial que se realice.
- d) Mediante transitorio permite actualizar el valor de los bienes inmuebles y aplica el 2,25% (equivalente a 15% de la base imponible multiplicado por 15% de la alícuota).
- e) Establece montos exentos en los rendimientos de ahorro de las asociaciones solidaristas y cooperativas así como tarifas preferenciales para sus excedentes (ver Diagrama 1).

---

<sup>3</sup> A pesar de que se aprobó la moción para eximir la educación del pago del impuesto, este texto mantiene el rubro con un gravamen de 2%.

<sup>4</sup> Incluye reformas operativas del gravamen a rentas de capital, sobre todo las provenientes del sector financiero, que requieren un tratamiento global para su correcta aplicación. Este tratamiento global implica, entre otros, que los contribuyentes no estarán sujetos a las disposiciones sobre deducción proporcional de gastos. Aclara que para el gravamen a las ganancias de capital se excluyen las rentas que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8, inciso f, de la Ley 7092.

**Diagrama 1. Rentas de capital mobiliario.**



sb: salario base. | Fuente: Elaborado con base en el proyecto aprobado en primer debate (5 octubre).

- f) Introduce tarifas marginales para las Mipymes (o empresas que vendan menos de ₡106 millones), con la siguiente escala:
- 5% hasta ₡5 millones de renta neta.
  - 10% sobre el exceso de ₡5 millones hasta ₡7,5 millones.
  - 15% sobre el exceso de ₡7,5 millones hasta ₡10 millones.
  - 20% sobre el exceso de ₡10 millones.
  - Por encima de ₡106 millones de ventas aplica una tarifa de 30% al total de la renta neta (no al exceso).
- g) Introduce dos nuevos tramos para el impuesto sobre salarios, pensiones y otros, con tasas más altas (20% y 25%), de modo que la escala queda como sigue: i) exento hasta ₡1,2 millones; ii) 15% de ₡1,2 a ₡2,1 millones; iii) 20% de ₡2,1 a ₡4,2 millones; iv) 25% cuando supere ₡4,2 millones.
- h) Utiliza el valor en libros para intangibles sin valor de adquisición.

### 3. Reformas al empleo público y a las remuneraciones en el sector público

El proyecto de ley tiene un componente de reformas a la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N° 2166 de 9 de octubre de 1957. Este componente:

- a) Aplica para:
  - i. La Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias u órganos auxiliares de estos.
  - ii. Administración Descentralizada: Autónomas y Semiautónomas, empresas públicas del Estado y Municipalidades.
  
- b) Establece límites y salarios globales para los altos jerarcas:
  - i. Presidente de la República: 25 veces el salario de la categoría más baja de la escala de sueldos de Administración Pública<sup>5</sup> (límite mensual de ₡6.506.250 en 2018).
  - ii. Cargos de elección popular, jerarcas, titulares subordinados y cualquier otro funcionario del ámbito institucional de aplicación contemplado en el numeral anterior: 20 veces el salario de la categoría más baja de la escala de sueldos de Administración Pública (límite mensual de ₡5.205.000 en 2018).
  - iii. Entidades y órganos que operan en competencia: 30 salarios base.
  - iv. Miembros de juntas directivas: sus remuneraciones mensuales no podrán superar el equivalente a diez salarios base. La participación en juntas directivas de sociedades subsidiarias queda limitada a un máximo de tres juntas y dos comités.
  - v. Reforma la Ley Orgánica del Banco Central (artículos 24 y 28) para establecer los límites de compensación a la Junta Directiva y a los Órganos de Desconcentración Máxima.
  
- c) Regula los pagos de anualidades, prohibición y dedicación exclusiva de la siguiente forma:
  - i. Dedicación exclusiva. Mantiene la dedicación exclusiva como pago adicional al salario base, como compensación por la restricción al ejercicio liberal de la profesión o profesiones relacionadas con ella, de carácter potestativo y que puede ser otorgado a los trabajadores del sector público que firmen el respectivo contrato<sup>6</sup>. Se limita la

<sup>5</sup> La categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública identificada en el Presupuesto Público del 2018 es la de Misceláneo de Servicio Civil 1 (₡260.250 mensuales).

<sup>6</sup> Estos contratos durarán entre 1 y 5 años, y no necesariamente deberán renovarse a su término. La no suscripción del contrato de dedicación exclusiva no exime al funcionario de abstenerse de participar en actividades que comprometan su parcialidad o que generen un conflicto de interés.

compensación por dedicación exclusiva a: 25% para licenciados o superiores, 10% para bachilleres, y 30% para docentes.

- ii. Prohibición. Establece una nueva definición para el concepto de “prohibición”, e introduce cambios en sus porcentajes de compensación: 30% para licenciados o superiores y 15% para bachilleres.
  - iii. Anualidades y otros incentivos. Los regula de la siguiente manera:
    - La anualidad, la carrera profesional así como cualquier otro incentivo o compensación existente, que a la entrada en vigencia de esta ley esté expresado en términos porcentuales, será a futuro un monto fijo nominal resultante del porcentaje aplicado al salario base en enero de 2018.
    - El incentivo por anualidad será otorgado únicamente a trabajadores evaluados con la calificación de “excelente” o “muy bueno”.
    - Prohíbe cualquier otra compensación al desempeño de los funcionarios diferente a la anualidad.
- d) Otros cambios:
- i. Otorga la rectoría en materia de empleo público al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.
  - ii. Establece reserva de ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales.

#### **4. Introducción de una Ley de Responsabilidad Fiscal (o regla fiscal)**

Este proyecto establece una regla fiscal para limitar el crecimiento del gasto del sector público no financiero (SPNF)<sup>7</sup>, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno Central a PIB. La estimación del límite al crecimiento del gasto estará determinada por dos variables:

- i. El nivel de deuda del Gobierno Central como porcentaje del PIB.
- ii. El crecimiento promedio del PIB nominal para los últimos seis años anteriores al año de formulación del Presupuesto Nacional (PIB6, de ahora en adelante).

---

<sup>7</sup> Con la excepción del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, la factura petrolera de la Refinadora Costarricense de Petróleo y las actividades en competencia de empresas públicas (siempre y cuando no tengan rescate financiero o coeficiente de deuda sobre activos superior a 50%).

De esta forma, el límite al crecimiento del gasto es el resultado de multiplicar el promedio de crecimiento del PIB nominal por un porcentaje que es definido por el nivel de deuda del Gobierno Central en el periodo anterior, según los rangos descritos en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Escenarios de la regla fiscal en Responsabilidad Fiscal**

Escenarios de regla fiscal	Condicionante #1:	Condicionante #2: Razón de deuda del Gobierno Central a PIB del periodo anterior ( $d_{t-1}$ )	Límite al crecimiento del gasto corriente nominal SPNF
<b>A</b>	Economía sin recesión o sin estado de emergencia y con crecimiento económico $\leq 6\%$ por dos años consecutivos.	$d_{t-1} < 30\%$ o gasto corriente = 17% del PIB	Gasto Corriente = 100% del crecimiento promedio interanual del PIB nominal de los últimos 6 años (PIB6)
<b>B</b>		$30\% \leq d_{t-1} < 45\%$	Gasto Corriente = 85% del PIB6
<b>C</b>		$45\% \leq d_{t-1} < 60\%$	Gasto Corriente = 75% del PIB6
<b>D (sin ajuste de pensiones, salario base e incentivos)</b>		$d_{t-1} \geq 60\%$	Gasto Total = 65% del PIB6
<b>Otro</b>	Crecimiento económico $> 6\%$ por dos años consecutivos	Cualquier $d_{t-1}$	$\leq 85\%$ del PIB6
<b>Suspensión de la regla</b>	Recesión económica o estado de emergencia	Cualquier $d_{t-1}$	Cualquiera

Fuente: Elaborado con base en el Proyecto de Ley 20.580.

La propuesta además:

- Autoriza al Ministerio de Hacienda para que incluya en el presupuesto de la República las transferencias presupuestarias necesarias para garantizar el financiamiento de las “instituciones y programas de desarrollo social y económico”, y establece que el monto transferido no podrá ser inferior al del presupuesto autorizado al entrar en vigencia la ley.

- b) Deroga la Ley para Desincentivar el Ingreso de Capitales Externos (N° 9.227), que permite aplicar medidas extraordinarias cuando la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica declare que se está en presencia de un desequilibrio económico asociado al ingreso de capitales externos. Estas medidas son de carácter temporal y facultan al Banco Central a establecer un encaje no remunerado (de 25%) y al Ministerio de Hacienda a incrementar en 25 puntos porcentuales (p.p.) el gravamen establecido para el rendimiento de los fondos que provengan del exterior para ser colocados en mercado primario y secundario en los títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios<sup>8</sup>.
- c) Deroga destinos específicos en el impuesto sobre la renta, ventas y otras leyes<sup>9</sup>.
- d) Contabiliza la educación técnica, profesional y de primera infancia como parte del 8% del PIB destinado constitucionalmente a la educación pública.
- e) Señala que la Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias atendiendo los siguientes criterios (el proyecto no establece un orden de prelación):
  - i. Las prioridades de Gobierno, según el Plan Nacional de Desarrollo.
  - ii. Los compromisos establecidos en la programación plurianual.
  - iii. El cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales.
  - iv. La ejecución presupuestaria de los tres periodos anteriores al año de formulación del presupuesto.
  - v. Los recursos acumulados de vigencias anteriores en la caja única del Estado.
  - vi. La disponibilidad de recursos financieros.
  - vii. Las variaciones en el índice de precios al consumidor.
  - viii. El efectivo cumplimiento de los derechos que se pretenden financiar y el principio de progresividad de los derechos humanos.
  - ix. Otros criterios que utilice la Dirección General de Presupuesto Nacional en el ejercicio de las competencias constitucionales.
- f) Establece la obligación de la Dirección General de Presupuesto Nacional de verificar el cumplimiento de la regla fiscal para el caso del Gobierno Central. Para el resto del sector público no financiero atribuye esa obligación a la Contraloría General de la República.
- g) Establece además el régimen de sanciones por incumplimiento de la regla fiscal.

---

<sup>8</sup> Esta ley no ha entrado en operación al no disponer de reglamento.

<sup>9</sup> Se trata de las leyes vinculadas al Sistema Financiero de la Vivienda, el Banco Hipotecario de la Vivienda, Simplificación y Eficiencia Tributaria, Migración y Extranjería, Creación del Servicio Nacional de Guardacostas y Timbre Educación y Cultura.

## 5. Amnistía tributaria

Finalmente, el proyecto incorpora una amnistía tributaria en los títulos correspondientes al IVA y al impuesto sobre la renta.

En el primero de los casos, la amnistía establece que los sujetos pasivos de tributos administrados por la Dirección General de Tributación, la Dirección General de Aduanas, el Instituto de Desarrollo Rural (incluidos los casos pendientes del Instituto de Desarrollo Agrario), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, y el Instituto Mixto de Ayuda Social, podrán cancelar, a partir de la publicación de esta Ley y hasta por un plazo de 3 meses, con exoneración total de intereses, las deudas correspondientes a las obligaciones tributarias devengadas en los períodos previos al 1 de octubre de 2017.

De igual manera podrán acogerse a una reducción de las sanciones asociadas a sus obligaciones tributarias hasta en un 80% si realizan el pago del monto adeudado durante el primer mes. La reducción en el pago de la sanción será de 70% si el pago es realizado durante el segundo mes y de 60% si es realizado durante el tercer mes, o bien de 40% si se acoge a la amnistía durante los 3 meses y formaliza un fraccionamiento de pago, cuyo plazo para la cancelación de los montos correspondientes no podrá superar los 6 meses. El fraccionamiento deberá respaldarse con aval o garantía bancaria.

Por su parte la amnistía que se describe en el componente de renta está enfocada en las entidades del Sistema Bancario Nacional por deudas contraídas en los procedimientos de fiscalización de los periodos fiscales comprendidos entre 2010 y 2017. Esos entes deberán pagar el principal, y deberán reconocer expresamente para su cálculo todos los cargos correspondientes. De realizar ese reconocimiento se acogerán a una reducción de la sanción en los siguientes términos:

- En el primer mes de entrada en vigencia de esta ley, la sanción será rebajada en ochenta por ciento (80%).
- En el segundo mes de entrada en vigencia, la sanción será rebajada en setenta por ciento (70%).
- En el tercer mes, la sanción será rebajada en sesenta por ciento (60%).

Esta amnistía rige únicamente para los procesos tributarios iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley y se podrán acoger a ella únicamente en los tres meses siguientes a la publicación de esta Ley.

## II. Comentarios del Banco Central

### 1. Insostenibilidad de la situación actual de las finanzas públicas y sus implicaciones macroeconómicas:

El Banco Central proyecta que el déficit financiero del Gobierno Central podría alcanzar 7,2% del PIB en 2018 y 7,5% del PIB en 2019, mientras que la deuda del Gobierno Central alcanzaría 53,8% del PIB en 2018 y más de 58% del PIB en 2019. Esas proyecciones incorporan las medidas administrativas tomadas por el Ministerio de Hacienda para contener el gasto del Gobierno Central. En ausencia de medidas estructurales adicionales para corregir la situación financiera del Gobierno, su deuda seguiría creciendo explosivamente y superaría el 100% del PIB en diez años.

Por lo tanto, la trayectoria creciente del déficit fiscal y de la razón de deuda del Gobierno Central con respecto al PIB es claramente insostenible, y constituye el principal riesgo para la estabilidad macroeconómica del país.

El grave desequilibrio de las finanzas públicas está teniendo ya un impacto negativo sobre la economía el país. En primer lugar, las crecientes necesidades de financiamiento del Gobierno han presionado al alza las tasas de interés y restringido el acceso al crédito por parte del sector privado. Además, la difícil situación financiera del Gobierno ha generado incertidumbre y un incremento en la percepción de riesgo del país. Todo ello desestimula el consumo y la inversión (tanto doméstica como extranjera), con un impacto negativo sobre la actividad económica y la generación de empleo.

En efecto, el crédito al sector privado se ha venido desacelerando, y diversos indicadores sugieren una pérdida de dinamismo en la actividad económica. La incertidumbre y el nerviosismo sobre la situación fiscal han generado también presiones al alza sobre el tipo de cambio y una caída importante en los precios de los bonos del Gobierno costarricense en mercados internacionales.

Más aún, esa trayectoria insostenible de las finanzas públicas, de mantenerse, podría llevar a una crisis fiscal, financiera y económica, con profundas y duraderas consecuencias sobre la producción, el empleo y el bienestar de la población costarricense.

## 2. Impacto fiscal de los diferentes componentes del proyecto de ley:

### a) IVA:

- i. El Ministerio de Hacienda estima el rendimiento directo asociado a este impuesto en 0,56% del PIB.
- ii. Además, el IVA implicaría una mejora en la información tributaria, dado que permitiría la rastreabilidad de las transacciones que se realicen en la economía. Esto se debe a que el sistema de créditos fiscales del IVA crea incentivos para que el comprador guarde la factura que le da el vendedor, pues la factura es necesaria para poder reclamar el crédito al Ministerio de Hacienda en los eslabones siguientes de la producción. En la medida en que la aplicación del IVA se extienda, genera un control cruzado entre los contribuyentes y externalidades positivas para la recaudación de otros tributos, como el impuesto sobre la renta.

Este impacto del IVA como “instrumento fiscalizador” es mayor cuanto más extendida sea la cadena de valor (es decir, cuanto más eslabones existan desde la producción de los insumos iniciales hasta la venta del producto de consumo final), como es el caso de la industria manufacturera.

Así, la introducción del IVA propuesta en este proyecto de ley permitiría reducir la evasión fiscal y mejorar la recaudación tributaria en aduanas y en materia de impuesto sobre la renta. Con base en el estudio de Bachas y Soto (2018), el Banco Central estima que, en virtud de la mejor información y rastreabilidad generadas por la introducción del IVA, la brecha de cumplimiento tributario del impuesto sobre la renta se podría reducir en 5 p.p. del nivel de 59,2% estimado en un estudio del Fondo Monetario Internacional (2018) para este impuesto. En un escenario conservador, ello generaría un rendimiento de por lo menos 0,25% del PIB en adición a lo estimado por el Ministerio de Hacienda.

- iii. La introducción del IVA podría hacer aumentar el nivel general de precios en el corto plazo, dado que algunos bienes y servicios pasan de estar exentos o no sujetos en el impuesto general sobre las ventas vigente, a tener tasas impositivas de 1%, 2%, 4% o 13%. Se estima ese efecto sobre el nivel de precios entre 1,0 y 1,2 puntos porcentuales<sup>10</sup>. No obstante, puesto que el incremento es por una única vez, no conllevaría un impacto sobre la inflación en el mediano plazo.

---

<sup>10</sup> El efecto dependerá de la elasticidad precio de la demanda de los servicios y bienes finales.

**b) Cambios al impuesto sobre la renta:**

El rendimiento estimado por el Ministerio de Hacienda para este componente asciende a 0,73% del PIB: 0,5 p.p. por rendimiento al capital y el restante proveniente del impuesto sobre los salarios y pensiones. El rendimiento al capital se generaría en lo medular por: 0,02 p.p. por rentas al capital mobiliario, 0,17 p.p. por ganancias de capital inmobiliario y 0,28 p.p. por excedentes a cooperativas y asociaciones.

**c) Impacto de las reformas sobre remuneraciones:**

Las disposiciones en materia de remuneraciones alcanzarían un rendimiento aproximado de 0,59% del PIB al 2022<sup>11</sup>.

**d) Regla fiscal:**

Las reglas fiscales tienen dos funciones esenciales en la política fiscal. Primero, controlar la prociclicidad<sup>12</sup> que suele caracterizar a la política fiscal: cuando el PIB se encuentra por encima de su nivel potencial, la regla fiscal debería generar ahorros y, por el contrario, cuando el PIB esté por debajo de su nivel potencial, la regla debería tener la flexibilidad para permitir un mayor gasto (preferiblemente, en infraestructura) que permita reactivar la economía. Segundo, las reglas fiscales dan credibilidad a la sostenibilidad de la situación financiera de un gobierno en el largo plazo, ya que los acreedores tendrán mejor información sobre la evolución que seguirá la razón de deuda del Gobierno Central a PIB. De esa forma, al anclar las expectativas fiscales, las reglas fiscales ayudan al gobierno a reducir su costo de financiamiento y los riesgos de refinanciamiento,

La regla fiscal que se introduce en este proyecto de ley se enfoca fundamentalmente en este último objetivo, pero adopta también elementos para reducir la prociclicidad (la regla se suspende cuando la economía esté en recesión y los límites al crecimiento del gasto se aplican cuando el crecimiento sea superior a 6% por dos años consecutivos, independientemente de la razón deuda/PIB).

Según el transitorio dispuesto en el proyecto de ley, la regla fiscal entraría a regir en el 2020, año en que se permitiría por única vez un crecimiento al gasto corriente de 20 p.p. adicionales al establecido por la regla (75% del PIB6). Del 2021 al 2027, aplicaría el escenario D del Cuadro 1, dado que la deuda en t-1 sería superior al 60% del PIB para todo ese periodo. Esto implicaría contener el crecimiento del gasto corriente a más de 65% del PIB6 hasta el 2027. Ese año se alcanza el ajuste máximo de las finanzas públicas en relación con el escenario pasivo (4,4% del PIB). A partir de 2028 el gasto corriente a PIB sería igual o menor a 17%, por lo que aplica el escenario A; es decir, que el gasto corriente podría crecer a tasas similares al parámetro de PIB6, tal como se resume en el cuadro 2.

<sup>11</sup> Estimaciones suministradas por el Ministerio de Hacienda. No toman en cuenta el impacto en las remuneraciones de entidades que reciben transferencias corrientes por parte del Gobierno Central.

<sup>12</sup> Se refiere a su alta correlación con el crecimiento económico.

**Cuadro 2. Crecimiento del gasto corriente del Sector Público No Financiero  
(% del crecimiento interanual del PIB6).**

<b>Año</b>	<b>Tasa</b>	<b>Año</b>	<b>Tasa</b>	<b>Año</b>	<b>Tasa</b>
2020	95%	2028	100%	2036	100%
2021	65%	2029	100%	2037	100%
2022	65%	2030	100%	2038	100%
2023	65%	2031	100%	2039	100%
2024	65%	2032	100%	2040	100%
2025	65%	2033	100%		
2026	65%	2034	100%		
2027	65%	2035	100%		

Fuente: Elaborado con base en el Proyecto de Ley 20.580.

Bajo el supuesto de una implementación estricta de la regla, el Banco Central estima su rendimiento en hasta 1,55% del PIB al 2022 (excluyendo el impacto de las reformas sobre remuneraciones). Por tanto, este componente contribuye en más de un 40% al rendimiento total de la reforma.

**e) Amnistía tributaria:**

Como una primera aproximación a la estimación del rendimiento de la amnistía tributaria, el Banco Central estudió los resultados de la amnistía otorgada por la Ley de Contingencia Fiscal (N ° 8343) del 18 de diciembre de 2002, que incluyó ventas, renta y otros tributos. Esa amnistía permitió recaudar fondos por el equivalente a 0,16% del PIB. Para el caso del presente proyecto de ley se supone, preliminarmente, que el rendimiento sería igual.

**3. Evaluación general:**

**Cuadro 3. Rendimientos directos e indirectos acumulados (% del PIB)**

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
IVA	0,23	0,48	0,53	0,56
Renta <sup>1/</sup>	0,34	0,79	0,89	0,98
Amnistía	0,16			
Remuneraciones	0,18	0,34	0,47	0,59
Regla fiscal <sup>2/</sup>		0,06	0,91	1,55
<b>Total</b>	<b>0,91</b>	<b>1,67</b>	<b>2,79</b>	<b>3,68</b>

1/ Se considera el efecto recaudatorio del IVA en renta.

2/ Para estos efectos, el rendimiento de la regla fiscal se calcula excluyendo el rendimiento que tendría por sí mismo el componente remuneraciones.

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y del Banco Central.

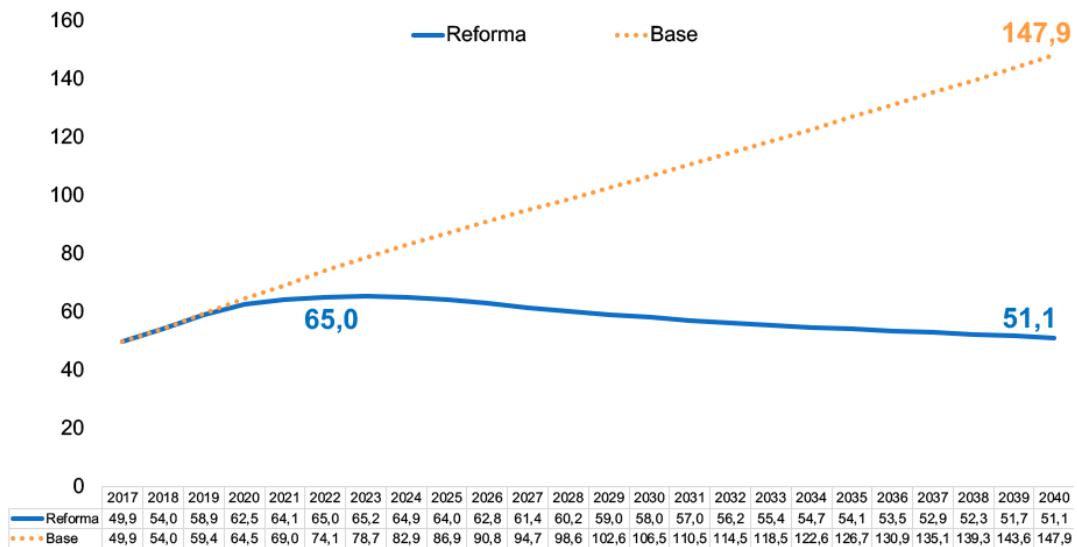
Con base en los elementos anteriores, el Banco Central estima el rendimiento de esta iniciativa de ley en 3,7% del PIB al 2022. El impacto sería mayor aún en años subsiguientes<sup>13</sup>. Con esos rendimientos, el Gobierno lograría reducir rápidamente su déficit primario, hasta alcanzar un superávit a partir del año 2022. La razón de deuda de Gobierno a PIB alcanzaría su punto máximo hacia el 2023 (alrededor de 65% del PIB) y empezaría a descender a partir del 2024<sup>14</sup>.

**Cuadro 4. Déficit primario (% del PIB)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Con Proyecto de ley 20.580	3,4%	2,1%	1,1%	0,0%	-0,9%
Sin Proyecto de ley 20.580	3,4%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%

**Gráficos con escenarios de reforma fiscal:**

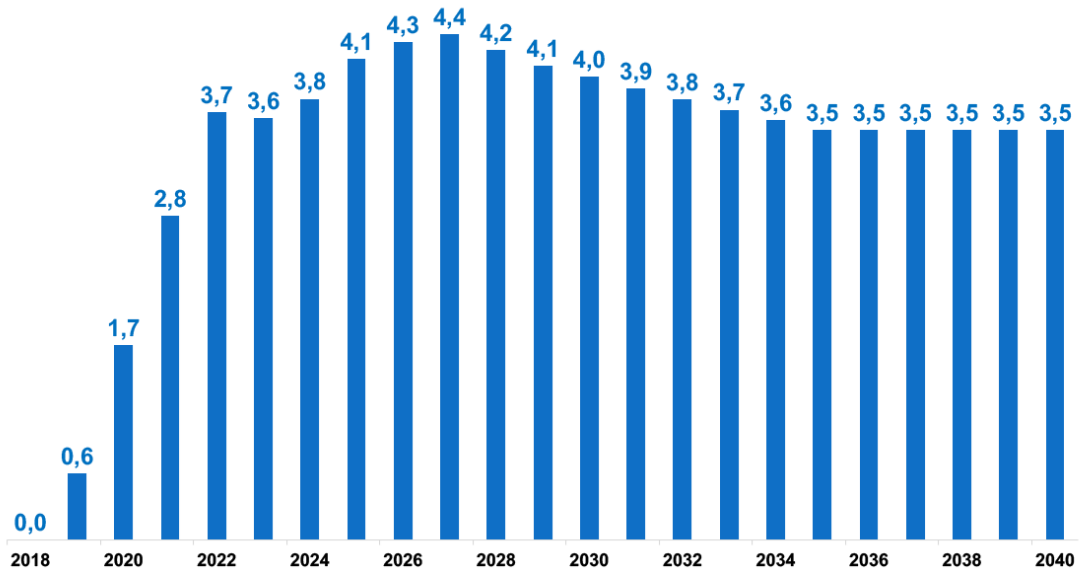
**Gráfico 1. Deuda Gobierno Central (%PIB)**



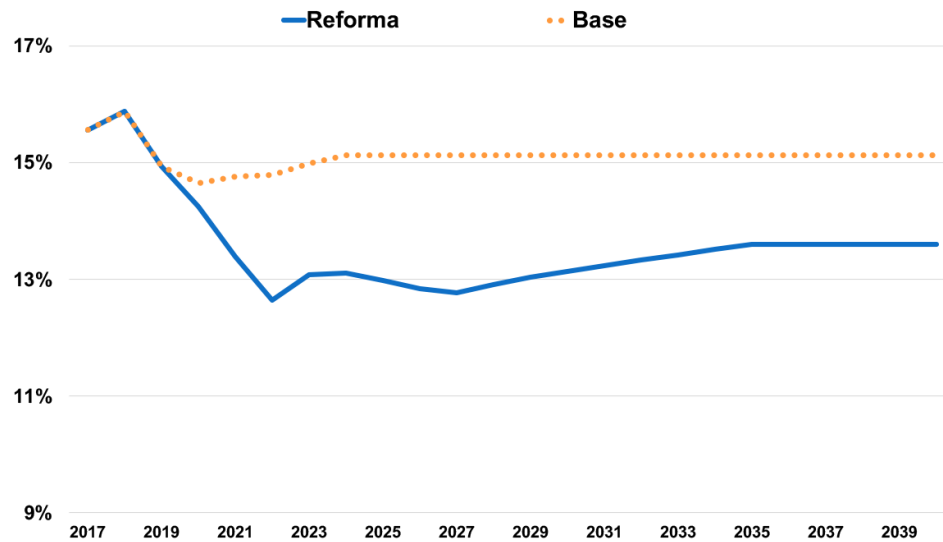
<sup>13</sup> La estimación considera: (i) los rendimientos estimados por el Ministerio de Hacienda en IVA e impuesto sobre la renta; (ii) una recaudación por amnistía similar a la resultante en 2003; (iii) los efectos positivos del IVA sobre la recaudación del impuesto sobre la renta; y (iv) el impacto de la aplicación estricta de la regla fiscal.

<sup>14</sup> Supone que la tasa de interés implícita se mantiene en relación con el crecimiento económico.

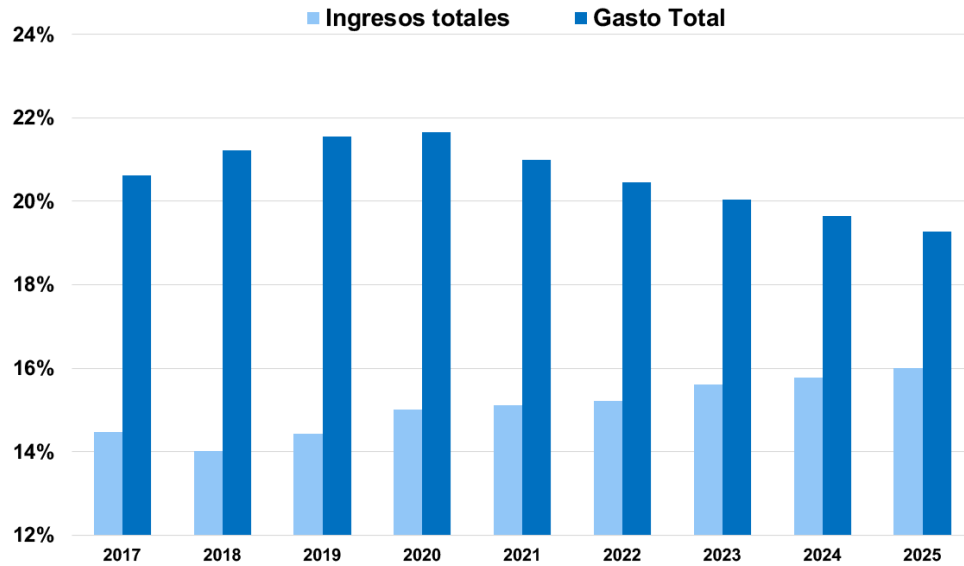
**Gráficos 2. Rendimiento del acumulado de la reforma (% PIB)**



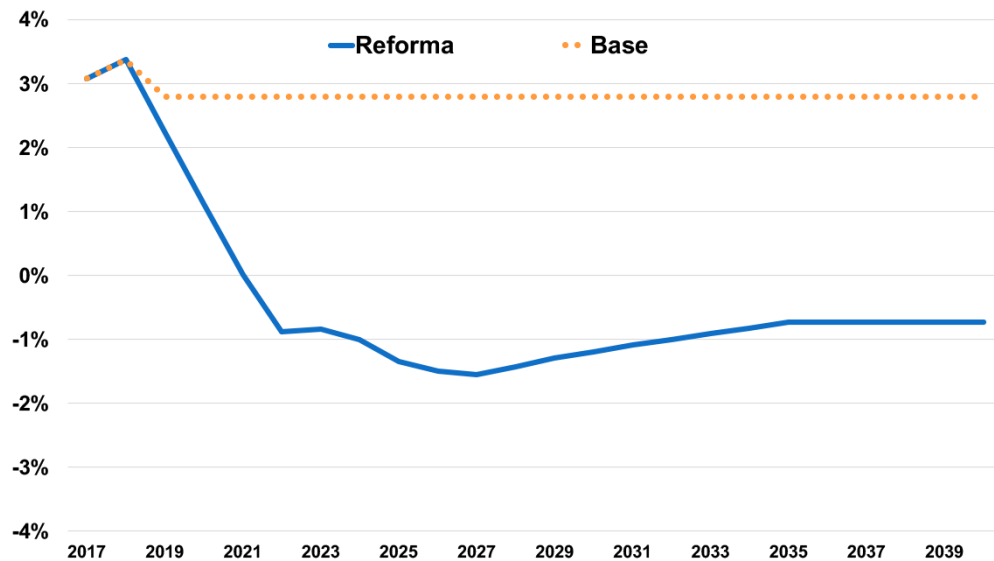
**Gráfico 3. Gasto corriente sin intereses Gobierno Central (% PIB)**



**Gráfico 4. Ingresos y gastos de la reforma (% PIB)**



**Gráfico 5. Déficit primario (% PIB)**




Fuente: Banco Central de Costa Rica

La materialización de esos resultados requiere reformas en la administración tributaria para gestionar los nuevos tributos, y el cumplimiento estricto de la regla fiscal por parte de los distintos poderes de la República.

#### 4. Conclusión

Sobre la base de estas estimaciones, se concluye que el proyecto de ley, tal y como fue aprobado en primer debate el 5 de octubre, y en el tanto sus disposiciones se cumplan fielmente, restablece gradualmente la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Por ello, ya desde el corto plazo esta reforma fiscal puede contribuir a mejorar las condiciones de tasas de interés, reducir la incertidumbre y mejorar las expectativas económicas, y de esa forma contribuirá también a impulsar el consumo, la inversión, el crecimiento económico y la generación de empleo, y a afianzar la estabilidad macroeconómica y financiera del país.

Documento adjunto:

Proyecto de Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Versión 5 de octubre).	 <b>ALCA182_09_10_201 8.pdf</b>
--	---

**Criterio del Banco Central de Costa Rica sobre el Proyecto de Ley N° 20.580, denominado  
"Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", aprobado en primer debate por la  
Asamblea Legislativa**

**Proyecto de Acuerdo de Junta Directiva**

La Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, en el artículo \_\_\_\_ del acta de la sesión ---  
---, del ---, con base en lo expuesto por la División Económica en documento DEC-AAE-  
0083-2018 del 16 de octubre de 2018,

**Considerando que:**

- A. La Asamblea Legislativa, mediante nota AL-DSDI-OFI-0329-2018 del pasado 5 de octubre, envió la consulta del texto aprobado en primer debate del proyecto "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", contenido en el expediente 20.580.
- B. Los artículos 3 y 99 de la Ley Orgánica del Banco Central establecen como una de las funciones de esta Entidad el ser consejero del Estado.
- C. La tendencia creciente de la razón de deuda del Gobierno Central al producto interno bruto incide negativamente en la evolución de variables macroeconómicas fundamentales como el crecimiento, el empleo y la estabilidad del sistema financiero, y constituye el riesgo más serio para la estabilidad macroeconómica del país.
- D. El ajuste fiscal planteado en este proyecto de ley restituye (en el tanto sus disposiciones se cumplan fielmente) la sostenibilidad a largo plazo de la deuda pública, condición necesaria para garantizar la estabilidad macroeconómica y financiera del país. Además, reducirá la presión sobre las tasas de interés y ayudará a disminuir la incertidumbre, con lo cual estimulará el consumo, la inversión, el crecimiento económico y la generación de empleo.

**Dispuso:**

Emitir criterio favorable sobre el texto del proyecto "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas" (Expediente 20.580), aprobado en primer debate el 5 de octubre de 2018.