

ENCUADRE DEL ACUERDO DE COSTA RICA CON EL FMI

Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Este documento fue elaborado por COMISIÓN
NACIONAL DE ENLACE (CNE), miembro de Latindadd

ENCUADRE DEL ACUERDO DE COSTA RICA CON EL FMI

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Costa Rica inicia la negociación de un acuerdo bajo la línea de Servicio Ampliado (SAF) en el mes de septiembre 2020, logra firmar el acuerdo con la misión técnica responsable del FMI en el mes de febrero 2021 y el Directorio del FMI vota favorablemente dicho acuerdo en el mes de marzo 2021, quedando pendiente la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica del acuerdo final.

Costa Rica negoció acceder a 1.237.90 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) por medio de una facilidad de Servicio Ampliado (SAF) que corresponden a US\$1.778 millones de dólares, con medidas de aplicación del 2021 al 2023. Es un crédito en condiciones blandas, a 10 años plazo con 4 años de gracia, con una tasa de interés en dólares al 2.51%, obliga además a comisiones de un 0.3% anual de compromiso y un 0.5% sobre el monto de cada desembolso por servicio. El FMI desembolsará el total en 6 tractos semestrales de aproximadamente de \$296.30 millones cada uno, con base en evaluaciones del organismo. El primer desembolso lo realizaría el Fondo apenas esté aprobado por la Asamblea Legislativa el empréstito, lo que el gobierno espera suceda a más tardar a finales de junio 2021. El segundo desembolso según el acuerdo firmado establece que se realizaría en octubre 2021 sobre una evaluación de cumplimiento de metas a junio 2021, los otros cuatro desembolsos serían en marzo y octubre 2022 y marzo y octubre 2023.

¿CUALES SON LOS COMPROMISOS DE COSTA RICA CON EL FMI?

Es realizar un fuerte ajuste estructural entre el 2021 al 2025, con el propósito de tener un superávit primario del Gobierno Central para el 2023 de un 1% del PIB, el déficit primario del Gobierno Central en el 2020 fue de un -3.30% del PIB, además de estabilizar los niveles de deuda en un 76% del PIB como máximo y que empiece a descender a partir del 2024.

Las medidas planteadas por el gobierno central (Ver tabla 1), constituyen un durísimo ajuste estructural de 4.74% del PIB para el 2025 en las que medidas restrictivas en el gasto público (3.59% del PIB) representan un 75% del monto total del ajuste, el 25% restante (1.15% del PIB) proviene de medidas orientadas a nuevos ingresos (más impuestos y eliminación de exoneraciones).

Tabla 1. Medidas planteadas por el gobierno central

	2021	2022	2023	2024	2025
Ajuste Total como porcentaje del PIB (Gastos + Ingresos)	1.06%	2.19%	3.41%	4.08%	4.74%
Reducción de Gasto Público	0.77%	1.49%	2.24%	2.92%	3.59%
Aplicación Regla Fiscal en transferencias corrientes, adquisición de bienes y servicios, plazas vacantes, remuneraciones (congelamiento salarial y pensiones con cargo al presupuesto nacional)	0.40%	0.82%	1.30%	1.69%	2.07%
Ley de Empleo Público	0.37%	0.66%	0.95%	1.23%	1.52%
Ingresos	0.29%	0.70%	1.17%	1.16%	1.15%
Renta Global			0.43%	0.43%	0.43%
Impuesto a Premios de Lotería	0.06%	0.12%	0.12%	0.12%	0.12%
Eliminación exoneraciones (Salario Escolar, Remesas Exterior, Rentas de Capital, ROP)	0.11%	0.35%	0.34%	0.33%	0.32%
Aporte por 4 años 30% utilidades Empresas Públicas	0.12%	0.15%	0.20%	0.20%	0.20%
Impuesto a Casas de Lujo		0.08%	0.08%	0.08%	0.08%

Fuente: Construcción propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

Todas las medidas anteriores se materializan en 7 proyectos legislativos (ver tabla 2), que son los que componen la agenda complementaria del acuerdo con el FMI y que deben ser aprobados durante este año 2021 como compromisos adquiridos por el gobierno.

Tabla 2. Proyectos legislativos acordados con el FMI y el gobierno para el año 2021.

Expediente Legislativo	Nombre del proyecto	Implicaciones
Nº22.368	Reducción del Gasto Público mediante la eliminación de plazas vacantes y congelamiento de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional	Durante 2021 al 2025 no podrá utilizarse ninguna plaza vacante (interina o en propiedad) en Ministerios, órganos desconcentrados, dependencias adscritas y demás órganos que conforman el Poder Ejecutivo. Los recursos liberados se orientarán a pago de Deuda Pública. Aplicación de Regla Fiscal para pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Por tanto, no se

		ajustarán con excepción de aquellas inferiores al salario base "oficinista 1" ₡462.200
Nº22.382	Impuesto a inmuebles de lujo para uso habitacional, ocasional o de recreo	Impuesto de un 0.5% a todo bien inmueble habitacional, ocasional o de recreo con valor mayor o igual a ₡150 millones, si incluye construcción y terreno. Con ese monto se pagaría un impuesto de ₡750.000 anuales
Nº22.384	Ley de aporte solidario y temporal sobre la utilidad de las Empresas Públicas al pueblo costarricense para el ajuste fiscal	Aporte de hasta el 30% de la utilidad disponible anual del 2021 al 2024 de cada empresa estatal: BCR, BNCR, INS, CNFL, CORREOS, ECR, AyA, ICE, INCOFER, INCOP, JAPDEVA, JPS, RACSA, RECOPE. Los recursos serán para pago de Deuda Pública.
Nº22.393	Ley de Impuesto sobre Renta Global Dual	Sólo aplica para personas físicas, homologa el concepto de Rentas de Capital a Rentas del Trabajo, modifica las tasas del impuesto sobre la Renta. Mínimo Vital Anual ₡8.200.000 (significa ₡683.000 mensuales) <u>Ingresan como nuevos contribuyentes:</u> <u>De 44.555 a 95.193 asalariados</u> Sector Público: 26.331 a 37.898 trabajadores Sector Privado: 18.224 a 54.042 trabajadores Proyecto beneficia a Trabajadores Independientes o por cuenta propia formales, porque la base gravable exonerada se amplía: pasa de ₡363.000 mensuales a ₡683.000
Nº22.369	Ley de Reducción de Beneficios Fiscales y Ajuste de Tarifas en Rentas de Capital para fortalecer el Sistema Fiscal	Modificación de Tarifas de Remesas al Exterior (10.5% -35%) Rentas de Capital a un 15%, Fondos de Pensiones y FCL 7.5% Se elimina en un 50% la exoneración del ISR a rendimientos de fondos de pensiones complementarias Eliminación de la exoneración del ISR al Salario Escolar

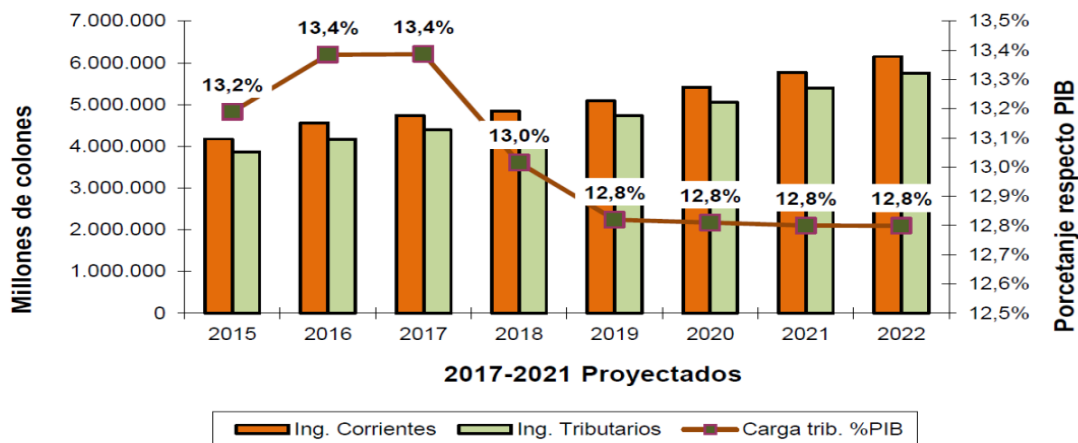
Nº22.354	Ley Impuesto Especial sobre los premios de lotería y otros juegos de azar que venda, distribuya o comercialice la Junta de Protección Social	Un impuesto del 25% a todo premio que exceda medio salario base para delitos especiales del Código Penal. Un salario base 2021 son ₡450.200 Medio salario base serían ₡225.100
Nº21.336	Ley Marco de Empleo Público	Desmantelamiento Estado Social de Derecho, precarización laboral y salarial, rectoría autoritaria y antidemocrática que abre portillo para acción política de gobierno de turno, violación autonomías constitucionales, eliminación de la acción sindical en el sector público

Fuente: Elaboración propia

SITUACION DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

El país arrastra una seria situación de las finanzas públicas desde hace varios años, sustentada en varios problemas, el primero una bajísima carga tributaria que para el 2018 fue de un 13%, en 2019 y 2020 bajó a 12.8% e incluso la proyección del Ministerio de Hacienda para el 2021 y 2022 se quede corta. (Ver gráfica 1)

Grafica 1. Costa Rica : Ingresos corrientes y tributarios del Gobierno Central 2015-2022. Escenario base
Costa Rica: Ingresos Corrientes y Tributarios del Gobierno Central 2015-2022
Escenario base



Fuente: Ministerio de Hacienda

El segundo problema en las finanzas públicas del país tiene que ver con la situación del fraude fiscal (evasión y elusión), el último dato sobre incumplimiento tributario es del año 2013, según ese dato el país presenta una evasión del (ISR y de IVA) de un 8.22% del PIB. Con respecto al IVA la evasión representa un 2.36% del PIB reflejando que el incumplimiento es de un 33.1%.

En cuanto al ISR el total de la evasión (personas jurídicas y físicas) representa un 5.86% del PIB, la evasión de las personas jurídicas representa un 4.23% del PIB lo que representa un incumplimiento del 70% y en el caso de las personas físicas representa un 1.63% del PIB lo que representa un incumplimiento del 57.3%.

A ello hay que agregar un fuerte gasto tributario por exoneraciones y otros privilegios fiscales, que llegan a representar un 5.34% del PIB, de las cuáles exoneraciones al impuesto de ventas o IVA representan un 2.89% del PIB, y exoneraciones al ISR representan un 2.20% del PIB. También hay exoneraciones a otros impuestos que representan un 0.50% del PIB.

En materia fiscal, se conjuga una bajísima carga tributaria con un alto gasto tributario, que significa una fuerte erosión a las finanzas públicas del país, provocando un constante déficit fiscal estructural de la economía costarricense que no deja de crecer año tras año. (Ver tabla 3)

Tabla 3. Déficit Fiscal como porcentaje del PIB

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Déficit Fiscal como porcentaje del PIB	4.0%	4.3%	5.4%	5.6%	5.7%	5.3%	6.2%	6.1%	7.0%	8.3%

Fuente: Elaboración propia

Ante la limitada capacidad de ingresos corrientes a lo largo de más de una década, el gasto corriente del gobierno central y en general el financiamiento de la política pública se ha venido realizando por la vía del endeudamiento, particularmente por vía de deuda interna que le es más fácil al gobierno colocarla, aunque a un mayor costo ya que participan como tenedores de deuda mayoritariamente tenedores públicos. (Ver tabla 4)

Tabla 4. Indicadores deuda externa e interna

SECTOR PUBLICO GLOBAL
Indicadores de la Deuda Interna y Externa
- Millones de colones y porcentajes -

	2018	2019	2020				2021
	Dic	Dic	Mar	Jun	Sep	Dic	Feb
Deuda Pública Total							
Monto	24.277.796,2	26.961.428,2	27.533.551,3	28.405.844,9	29.932.975,1	29.925.162,8	30.568.349,8
Deuda interna	17.052.330,0	19.315.873,4	20.206.773,7	20.566.203,3	21.653.008,9	21.502.382,6	22.158.660,4
Deuda externa	7.225.466,3	7.645.554,7	7.326.777,6	7.839.641,6	8.279.966,2	8.422.780,1	8.409.689,4
Proporción del PIB	69,1	73,9	75,9	80,0	85,0	83,2	84,4
Deuda interna	48,8	53,2	56,0	58,1	61,5	59,8	61,2
Deuda externa	20,3	20,7	20,0	21,8	23,5	23,4	23,2
Proporción del total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Deuda interna	70,6	71,9	73,7	72,7	72,3	71,9	72,5
Deuda externa	29,4	28,1	26,3	27,3	27,7	28,1	27,5
Según moneda	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Moneda Nacional	54,3	56,2	58,6	58,5	58,2	57,9	58,7
Moneda extranjera	45,7	43,8	41,4	41,5	41,8	42,1	41,3
Según deudor	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gobierno Central	76,9	79,1	79,1	78,7	79,6	81,2	82,2
Banco Central	11,1	10,9	9,3	10,1	9,0	7,4	7,4
Resto del sector público	11,9	9,9	11,6	11,2	11,4	11,4	10,4

Fuente: Ministerio de Hacienda.

El peso financiero de esta deuda pública es altísimo, en el año 2020 el servicio de la deuda representó un 22.3% del gasto total del Gobierno Central y para el 2021 se elevará a un 25% del total del gasto del gobierno central. Si relacionamos el peso de la deuda a nivel del Presupuesto Nacional, para el 2021 un 42.43% del mismo se destinará al pago de la deuda pública.

En el contexto de la pandemia, la situación de las finanzas públicas se ha agudizado por la fuerte caída de los ingresos tributarios, los datos a septiembre 2020 señalaban que era de un 11%, ello ha agravado la situación de las finanzas públicas del país.

POLITICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO POR PARTE DEL PAÍS

Durante el 2020 el gobierno gestionó varios empréstitos internacionales para hacerle frente a la situación de la pandemia y tratar de enfrentar la crisis de las finanzas públicas, hizo las siguientes solicitudes de aprobación de préstamos externos a la Asamblea Legislativa (Ver tabla 5).

Tabla 5. Listado de probación de préstamos externos a la Asamblea Legislativa

\$504 millones de dólares	FMI línea de emergencia para atender emergencia COVID
\$500 millones de dólares	CAF para fortalecimiento de las Finanzas Públicas
\$380 millones de dólares	BID y Agencia Francesa de Desarrollo para apoyo presupuestario y Plan de Descarbonización
\$250 millones de dólares	BID para cubrir el costo del Bono Proteger (de emergencia durante 3 meses para enfrentar la pandemia a trabajadores despedidos)
	\$183.75 millones en 2020 y \$81.25 millones en 2021

Fuente: Elaboración propia

La Asamblea Legislativa le rechazó el préstamo del BID para reembolsar los gastos del Bono Proteger que habían salido del presupuesto nacional por la vía de recortes a partidas presupuestarias, el resto fue aprobado. A la fecha, para el 2021 las solicitudes de financiamiento son las siguientes por parte del Poder Ejecutivo (Ver tabla 6)

Tabla 6. Listado de probación de préstamos externos a la Asamblea Legislativa

\$1.778 millones de dólares	FMI Servicio Ampliado (SAF)
\$250 millones de dólares	BID-SDL (Financiamiento especial para el Desarrollo)
	BM/BIRF
\$300 millones de dólares	Banco Mundial BM/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF
\$300 millones de dólares	BID

Fuente: Elaboración propia

Se están negociando otras solicitudes tanto con la CAF como con el mismo BID por un monto cercano a los \$1.000 millones de dólares adicionales tanto para apoyo presupuestario, apoyo para enfrentar la emergencia sanitaria por parte del Estado, cambio de deuda pública y reactivación económica.

El argumento central del Poder Ejecutivo es que todos esos empréstitos ayudarán a respaldar presupuesto nacional, permitirán cambio de deuda cara por deuda barata o sea reconversión de deuda interna por deuda externa, dado que las condiciones son más favorables y apoyo para reactivar la economía y estabilizar las finanzas públicas.

¿QUÉ EFECTOS TUVO LA REFORMA FISCAL DEL 2018?

Dicha reforma tuvo 4 objetivos centrales:

- a) **Transformación del Impuesto sobre las Ventas (IV) a Impuesto al Valor Agregado (IVA)** el principal cambio que provocó es que en Costa Rica al contar con un IV se gravaba principalmente bienes y no servicios, con la transformación en IVA se gravan todos los servicios la mayoría con una tasa del 13%, pero se establecieron tasas diferenciadas por ej: 4% para medicina privada y compra de boletos aéreos, 2% para materia prima, insumos y equipo agrícola, educación privada, primas de seguros personales, 1% para importaciones agrícolas y canasta básica alimentaria.
- b) **Se modificaron las Tasas del Impuesto Sobre la Renta** con el propósito de ampliar la base imponible a fin de captar nuevos contribuyentes, se ajustó también el apartado referente a las Rentas de Capital a fin de garantizar una mayor homogeneidad dado que se tenían diversas tasas. Principalmente se gravó los rendimientos financieros de ahorros de Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Asociaciones Solidaristas, que son dos figuras que utilizan sectores laborales para mantener sus ahorros personales con mejor tasa de rendimiento.
- c) **Se estableció una durísima restricción a los complementos salariales del sector público** (carrera profesional, dedicación exclusiva, prohibición, etc) al convertirlos en fijos nominales y no en

porcentuales, con lo cuál dejan de crecer anualmente provocando un estancamiento salarial a mediano plazo. Hay que considerar que los complementos salariales en promedio representan el 63% del salario de un funcionario público. Además, incorporó la Evaluación del Desempeño como requisito para poder obtener el pago de “anualidad” que es un complemento anual que obtiene todo trabajador público por cada año laborado.

- d) Incorporación de aplicación de una rígida Regla Fiscal a las Finanzas Públicas para detener crecimiento de presupuesto nacional, financiamiento a la Educación Superior y otras transferencias de política social y los salarios públicos.

En general la propuesta buscó aumentar los ingresos tributarios al consumo con el cambio a IVA por cuanto todos los servicios quedaron gravados, se amplió la cantidad de nuevos obligados tributarios del ISR al bajar los montos exonerados y además se incrementaron las tasas, se impulsó un fuerte congelamiento salarial en el sector público al afectar toda la estructura salarial de los complementos salariales y finalmente con la adopción de la Regla Fiscal se impulsó una política de severa austeridad presupuestaria.

CONCLUSIONES

La pandemia ha agudizado la crisis fiscal y de finanzas públicas que ya arrastraba el país resultado de carga tributaria muy baja, altos niveles de fraude fiscal y un raquítico crecimiento económico que impedía ampliar nuevos ingresos.

Ante el limitado espacio fiscal para enfrentar la crisis de la pandemia, el gobierno recurrió a un reajuste de partidas del Presupuesto Nacional para financiar principalmente en forma limitada a sectores formales del mercado que han perdido sus puestos de trabajo por el cierre de la economía.

En términos sanitarios gracias a la robustez financiera de la Caja del Seguro Social (CCSS) que administra tanto el sistema de atención primaria comunitaria como la red de hospitales y clínicas, se ha podido hacer frente a las necesidades sanitarias que requiere la población, pero con el agravante de poner en seria vulnerabilidad su estabilidad financiera en el futuro inmediato, por cuanto ha tenido que recurrir incluso a sus reservas financieras. Lo grave de la situación es que la CCSS es quien administra no solo el sistema de salud, sino el principal sistema público de pensiones para toda la fuerza laboral del sector público y privado.

Los supuestos logros que se iban a obtener con la regresiva reforma fiscal del 2018 no se vieron en el 2019, en donde incluso el déficit fiscal aumentó y con la pandemia la situación de las finanzas públicas se ha agravado.

La estrategia del gobierno y sus aliados políticos neoliberales es avanzar con el FMI en tres direcciones: primero, en una agresiva política de austeridad presupuestaria a fin de reducir fuertemente el gasto público. Segundo, incorporar en el acuerdo con el FMI una “velada” nueva reforma tributaria para volver a hacer cambios en el ISR a fin de incorporar a nuevos contribuyentes asalariados, ampliar las tasas de cobro, gravar a las empresas estatales con un impuesto sobre sus utilidades, gravar a los sectores medios con un nuevo impuesto a la posesión de casa propia, impuesto a los premios de lotería y una reforma del Empleo Público. Tercero, promover a partir del acuerdo con el FMI una fuerte reestructuración de la deuda pública, al transformar deuda interna en deuda

externa por medio de una agresiva política de endeudamiento externo con organismos financieros multilaterales y regionales.

De esta manera, se recurre a la gastada estrategia neoliberal de austeridad y reducción del gasto público, endeudamiento externo y puesta en marcha de una nueva carga impositiva para asalariados y sectores medios para enfrentar la crisis económica profundizada por la pandemia. Es evidente que la respuesta social no tardará en expresarse por las consecuencias de ese conjunto de medidas que provocarán mayor empobrecimiento, deterioro en la capacidad de respuesta del Estado en materia de política pública y profundización de la recesión económica.