



BID

IMPUESTOS Y REFORMA FISCAL

Alberto Barreix

II Bienal Investigación Económica
Octubre de 2015



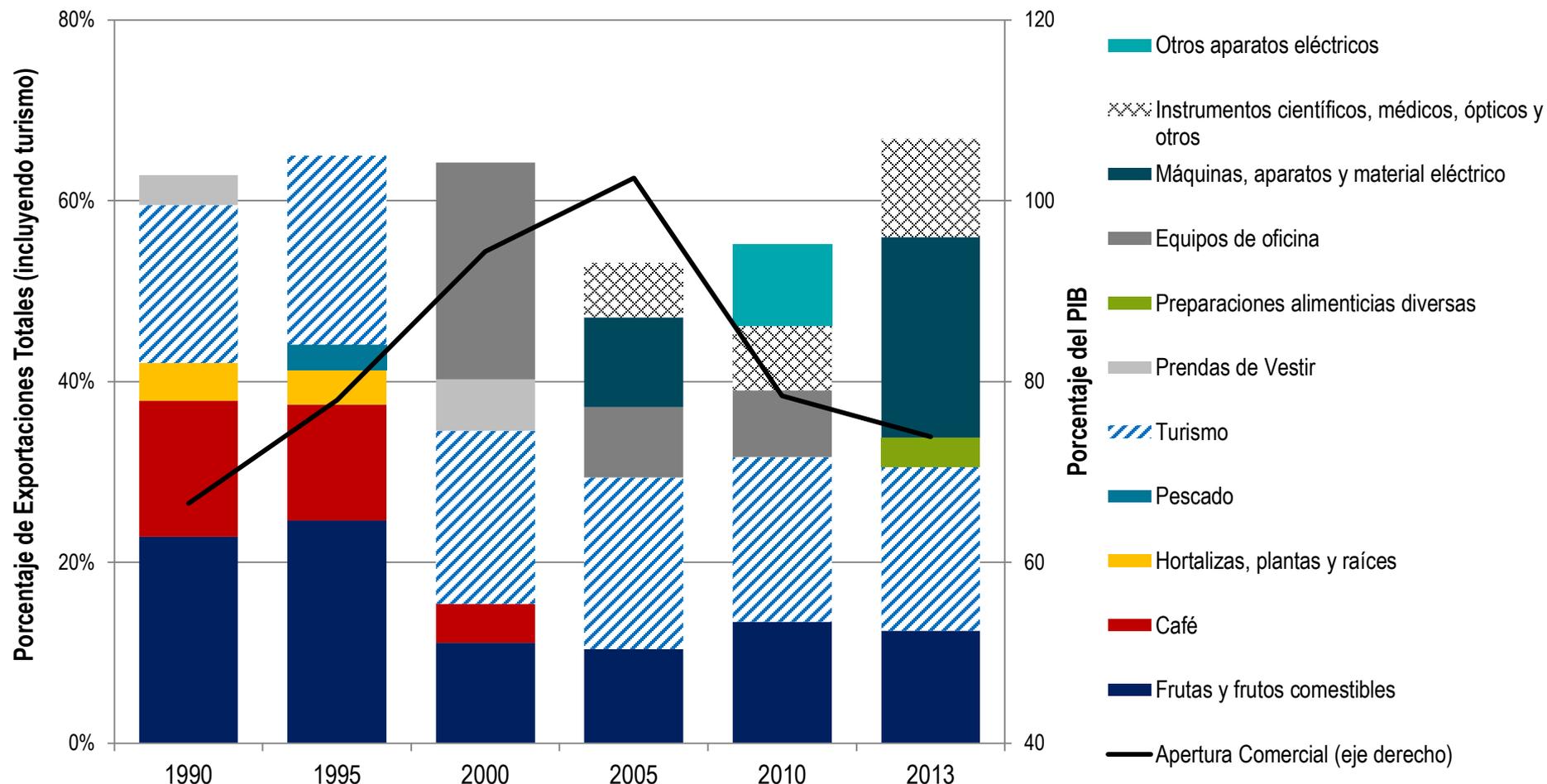
Contenidos:

- 1. Contexto Macro-fiscal de Costa Rica**
- 2. El IVA P**
- 3. Incentivos Tributarios en Centroamérica**
- 4. Cuñas Fiscales sobre el Salario**
- 5. Modernizar la Institucionalidad Fiscal**

1. Contexto macro-fiscal de Costa Rica

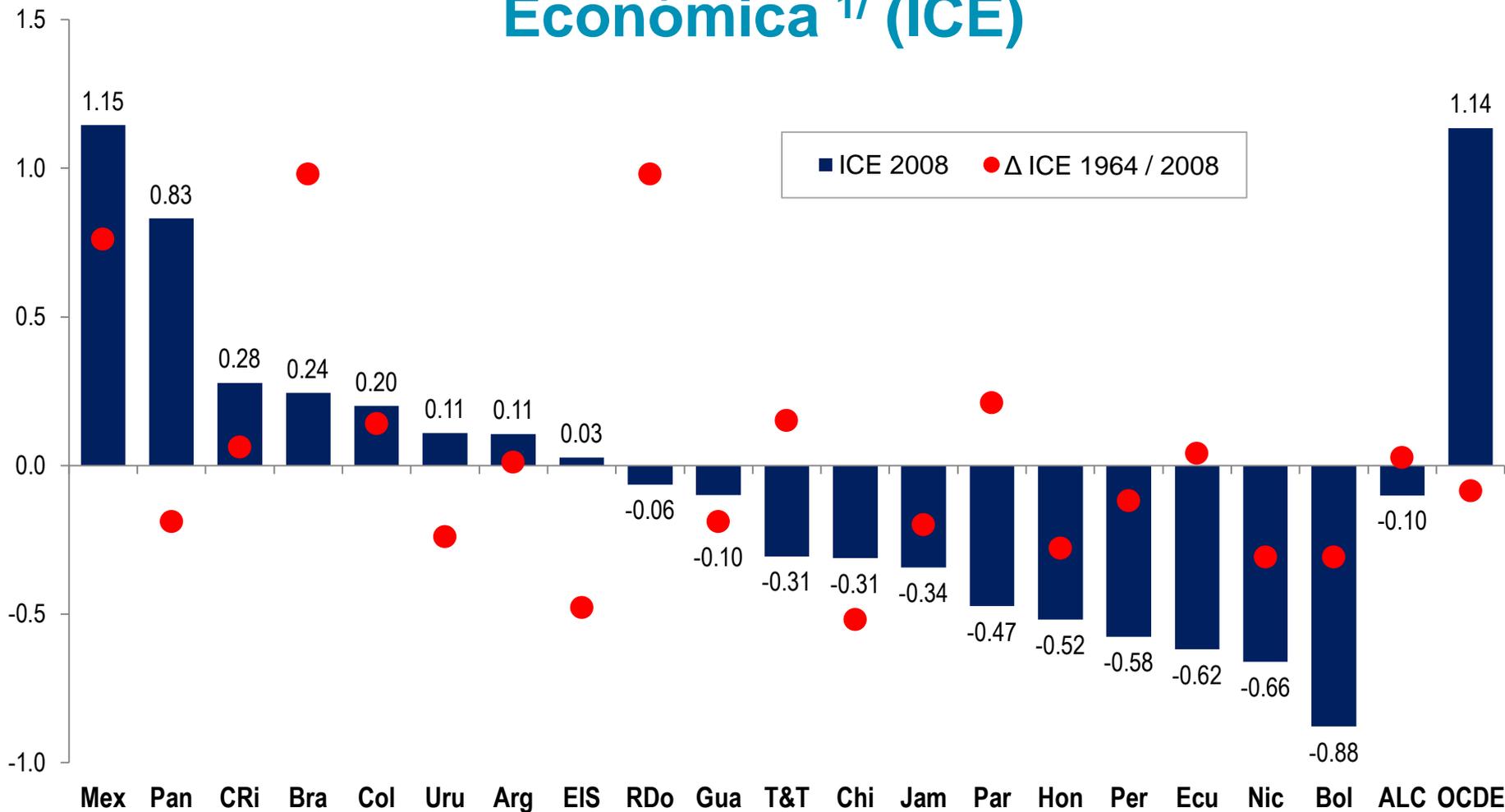
Costa Rica presenta una razonable inserción internacional, de las mejores de LAC, aunque ...

Cinco Productos con Mayor Participación en las Exportaciones, 2013



Fuente: Elaboración propia con base a INTradeBID, Banco Mundial y Organización Mundial del Turismo

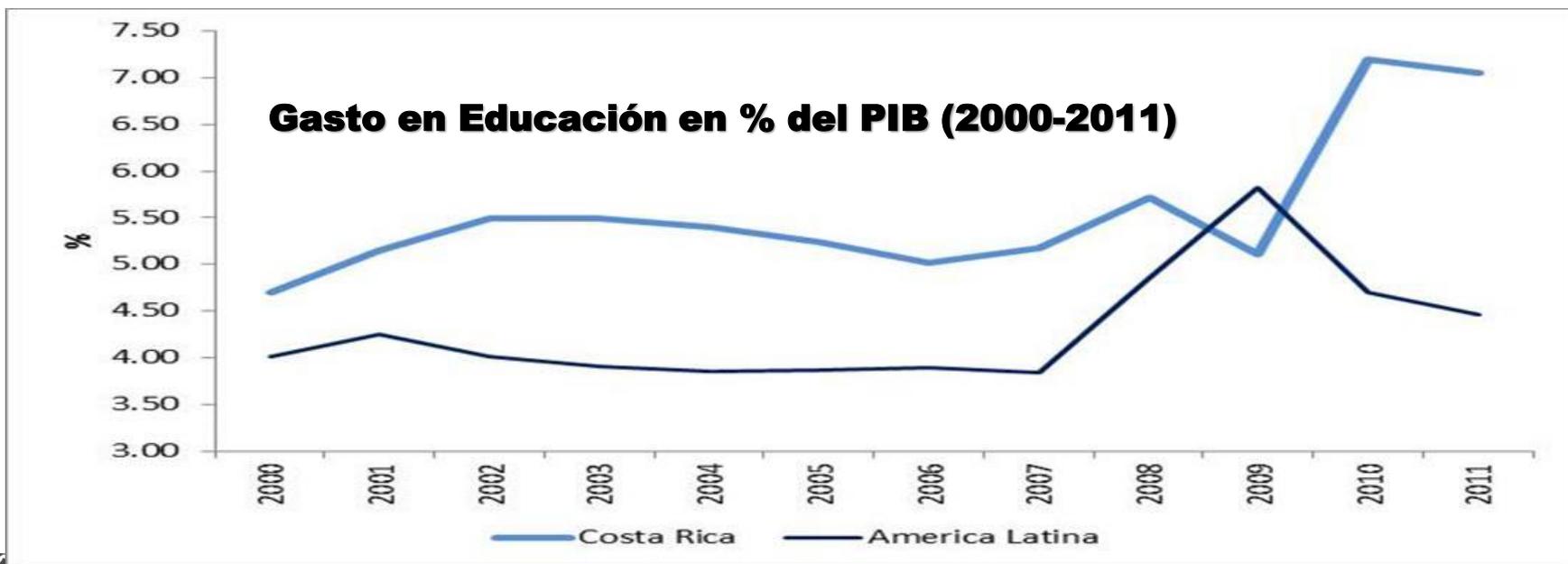
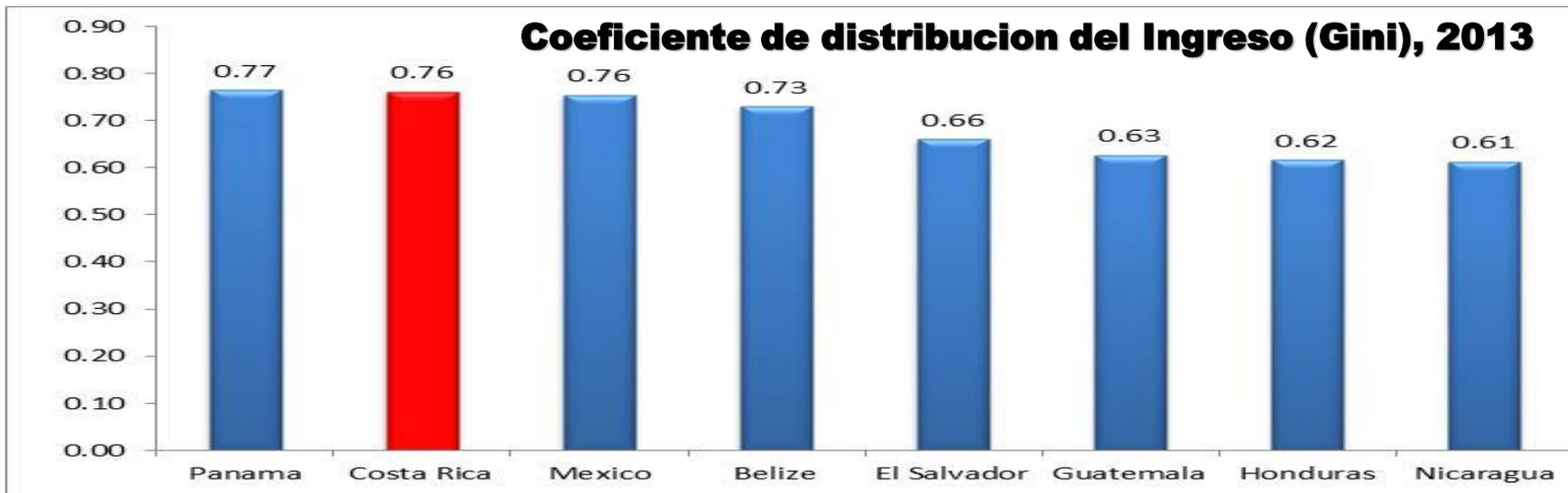
...y tiene una de las economías más complejas de ALC, medido por el Índice de Complejidad Económica ^{1/} (ICE)



Fuente: R Hausmann, CA Hidalgo, S Bustos, M Coscia, S Chung, J Jimenez, A Simoes, M Yildirim. The Atlas of Economic Complexity.

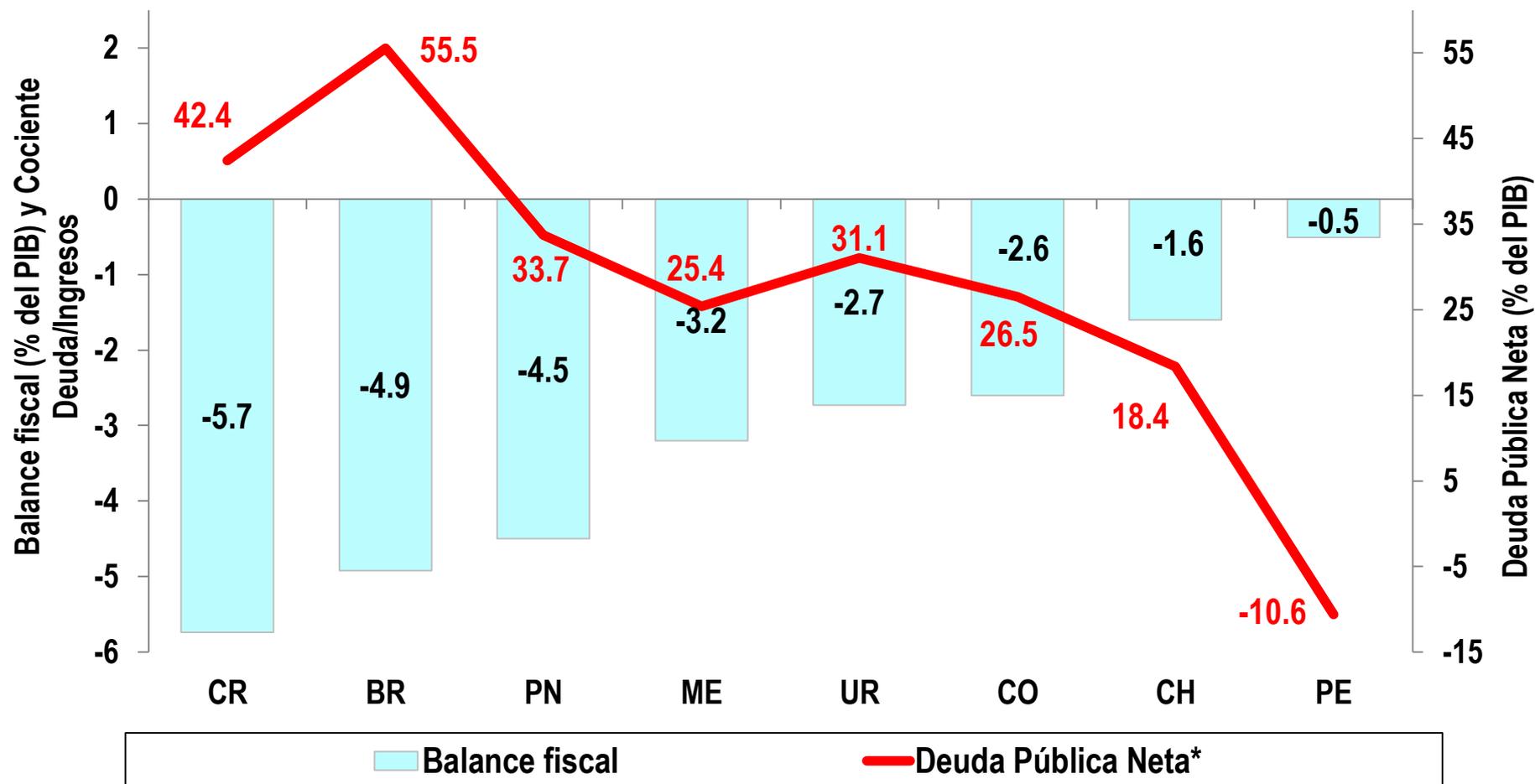
^{1/} El ICE es un indicador desarrollado por el Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, y mide cuán diversificada y compleja es la canasta de exportación de un país. Los productos más complejos son los productos químicos y maquinaria sofisticada, mientras que los productos menos complejos son materias primas o productos agrícolas simples.

...y mantiene buenos indicadores sociales...



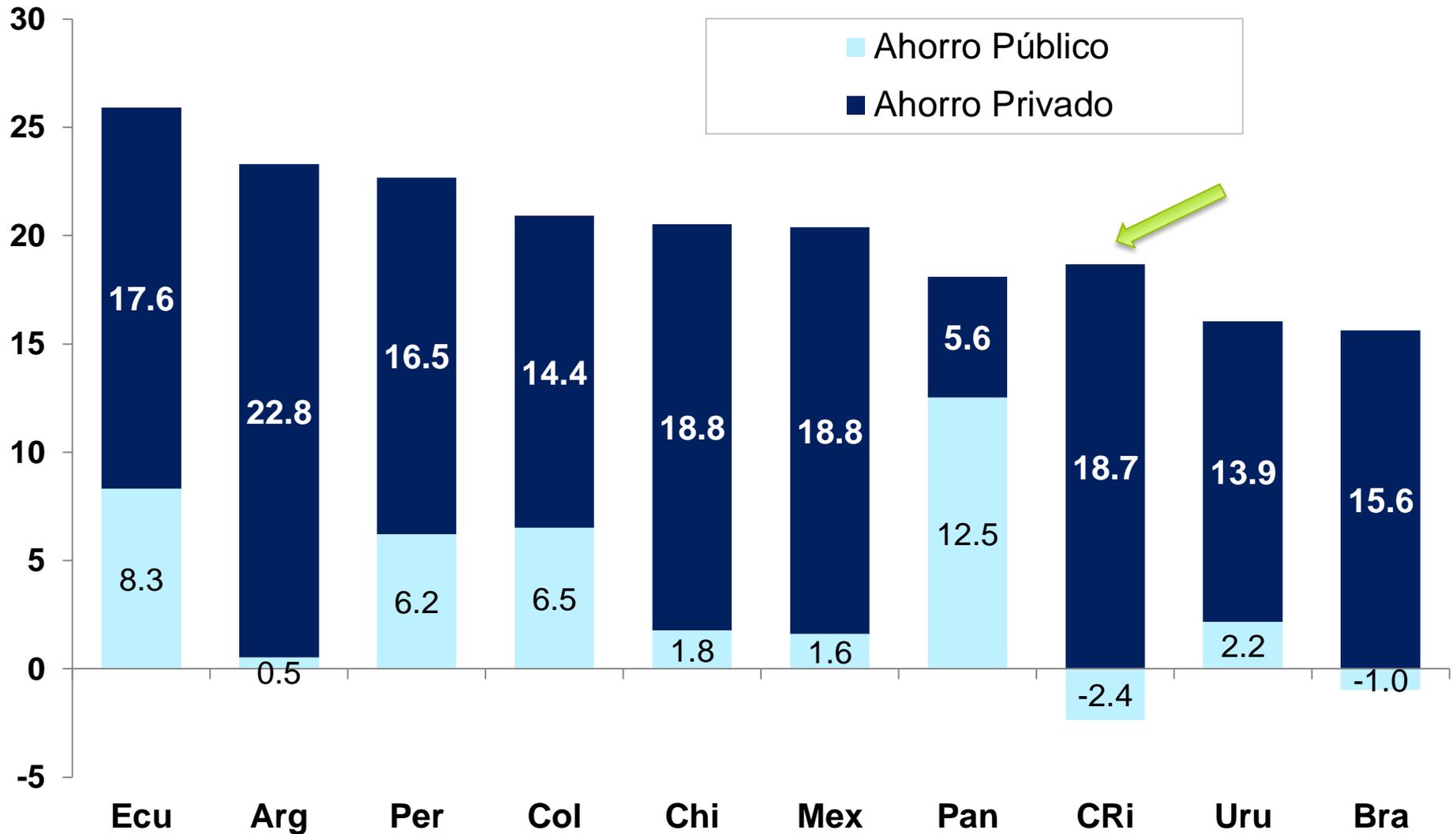
pero el Balance Fiscal y Deuda Pública Neta* es mayor que el de países comparables (% del PIB)

Países LAC con Grado de Inversión, 2014



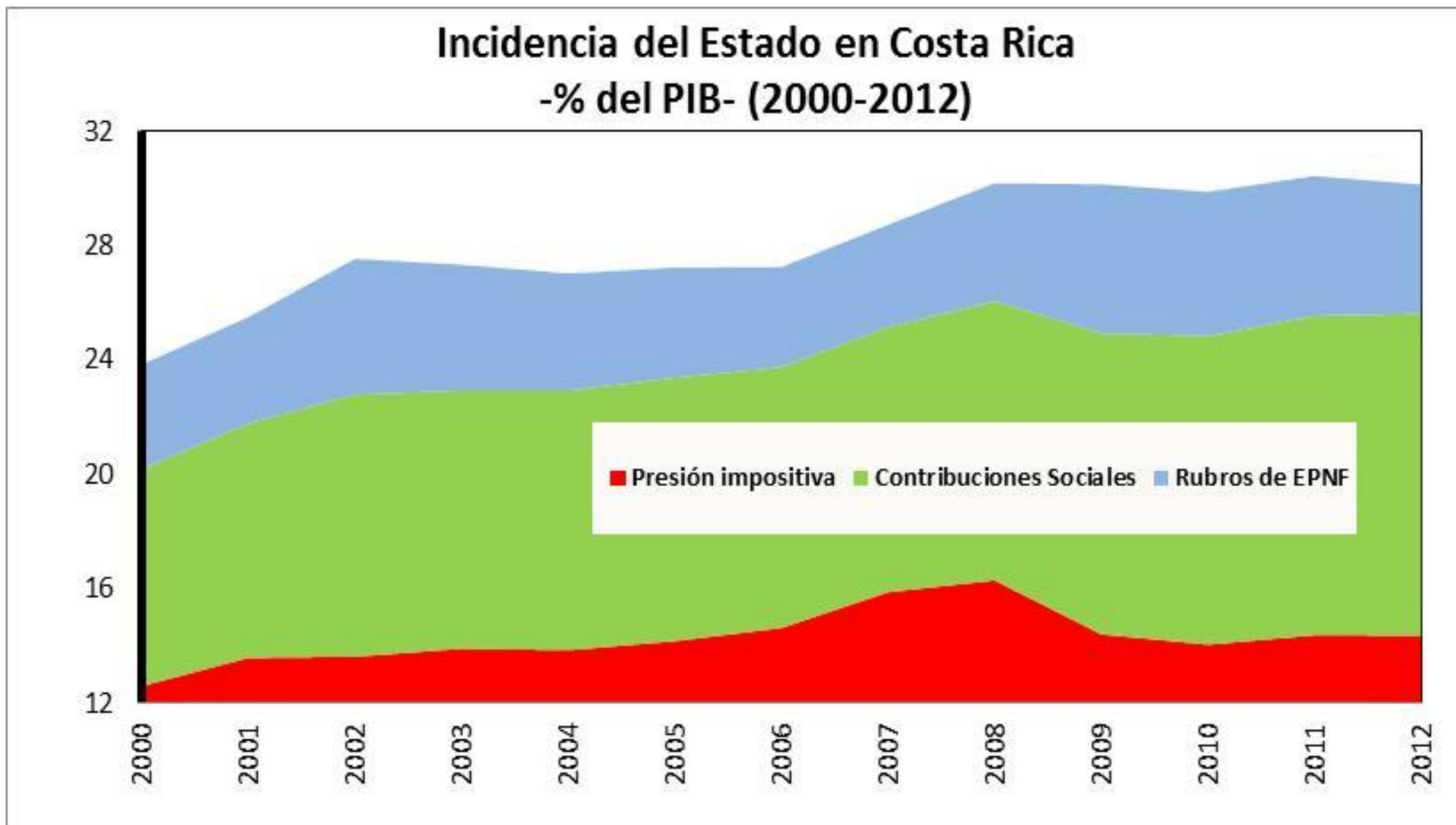
* Deuda bruta menos activos netos de reservas
Fuente: IMF, Ministerios de Economía y Bancos Centrales

Ahorro Doméstico, 2013 (% del PIB)



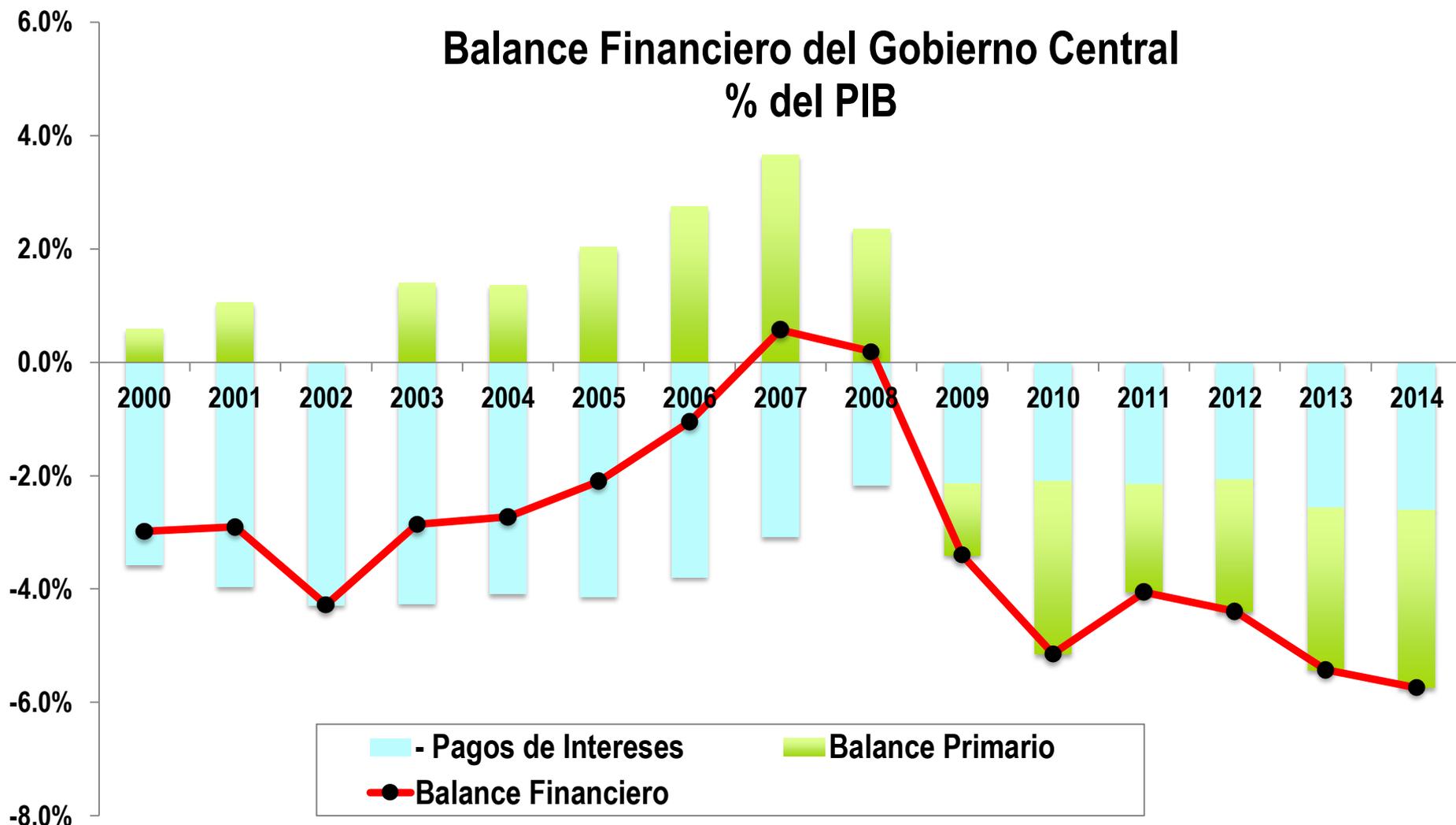
Fuente: WEO (2014)

La “Incidencia” del Estado es grande en la actividad económica considerando las EPNF ...



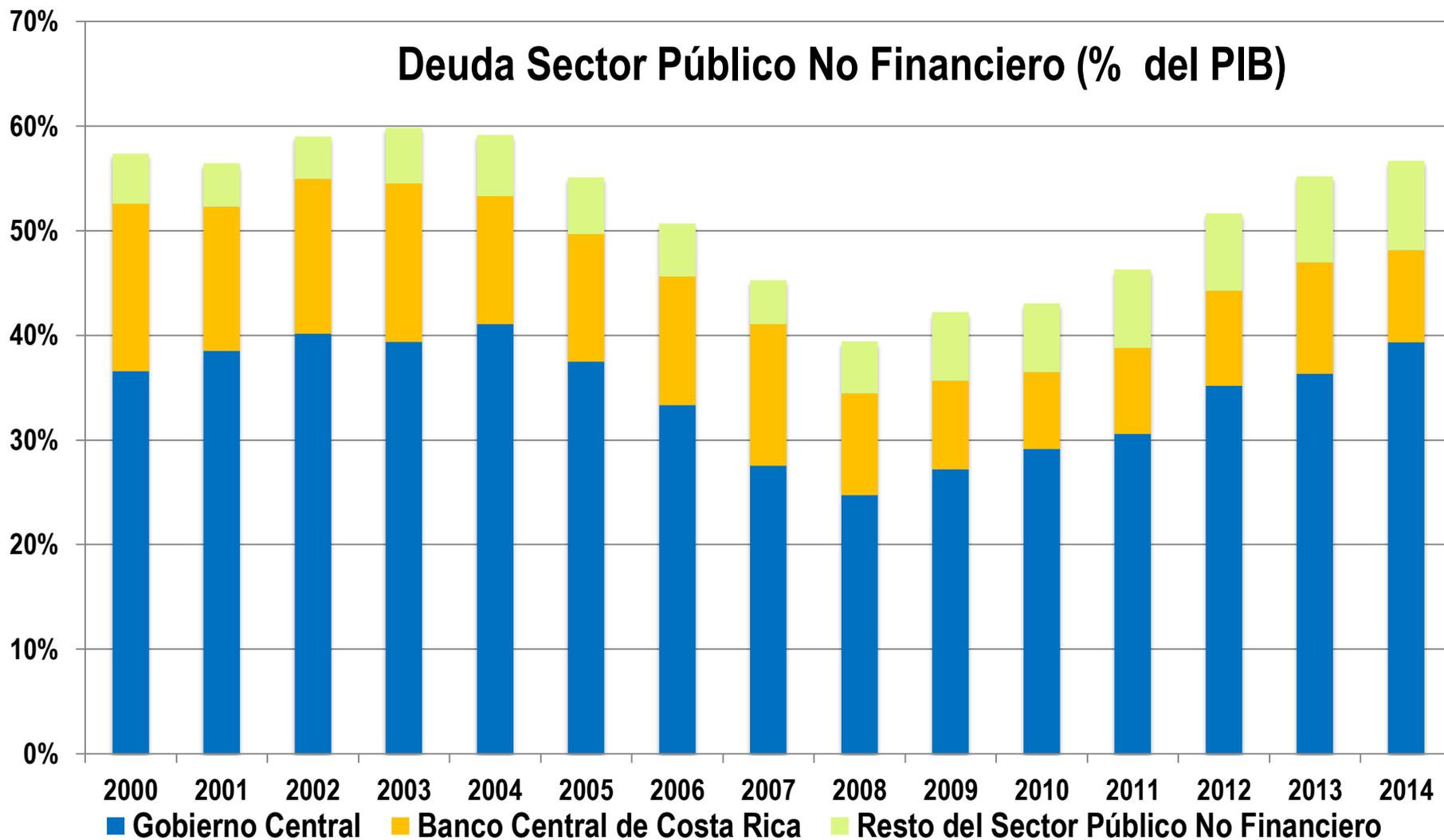
Rubros de EPNF incluye Gastos. Corrientes, Inversión y Transferencias a Gob. General, de EEPP menos Insumos del ICE y RECOPE.
La Presión Impositiva y las Cont. Seg. Soc. Pcas . y Privadas Obligatorias se basan en la Presión Fiscal PFE (BID-CIAT)

... y los desequilibrios fiscales pueden volverse preocupantes...

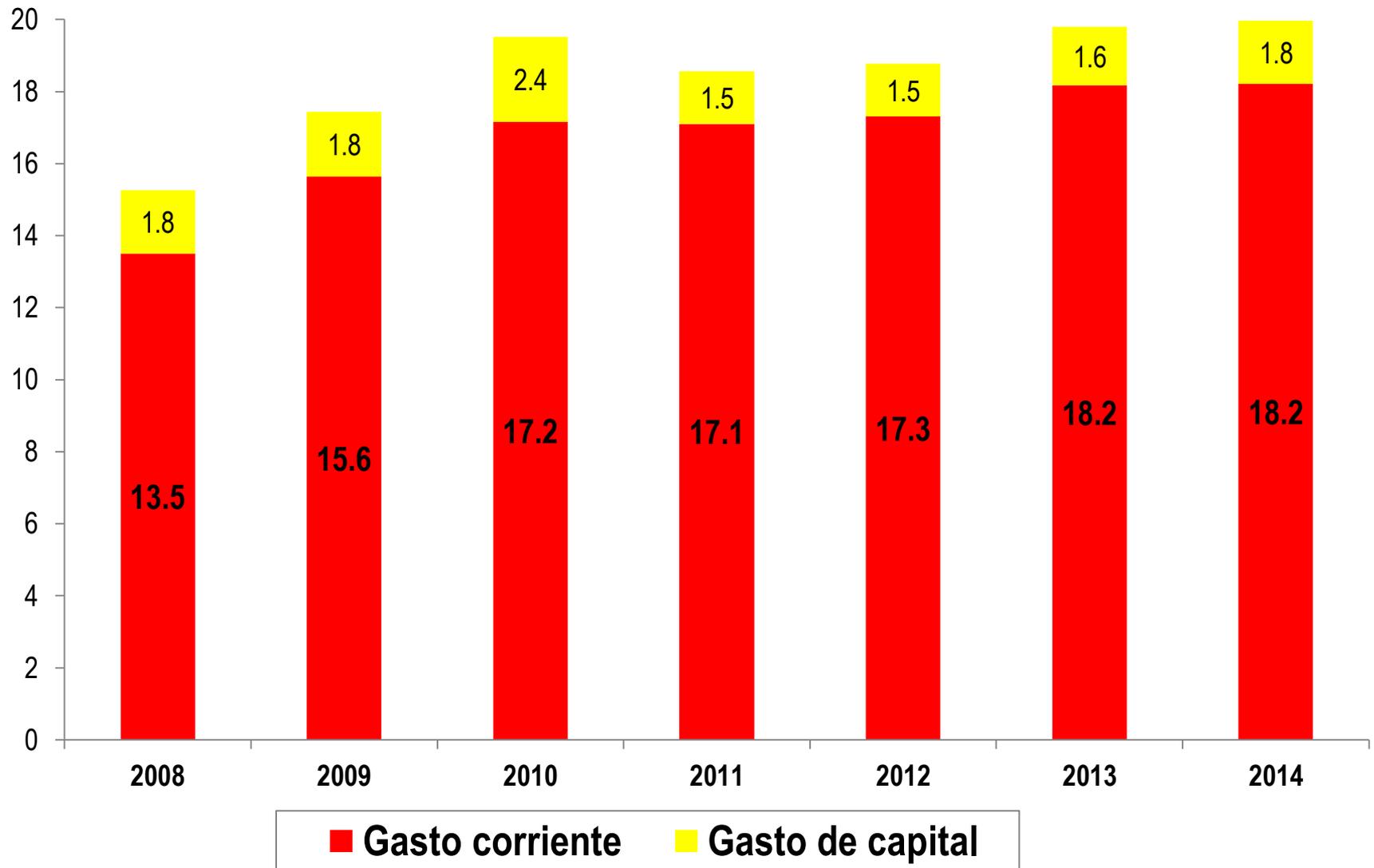


...financiados con deuda...

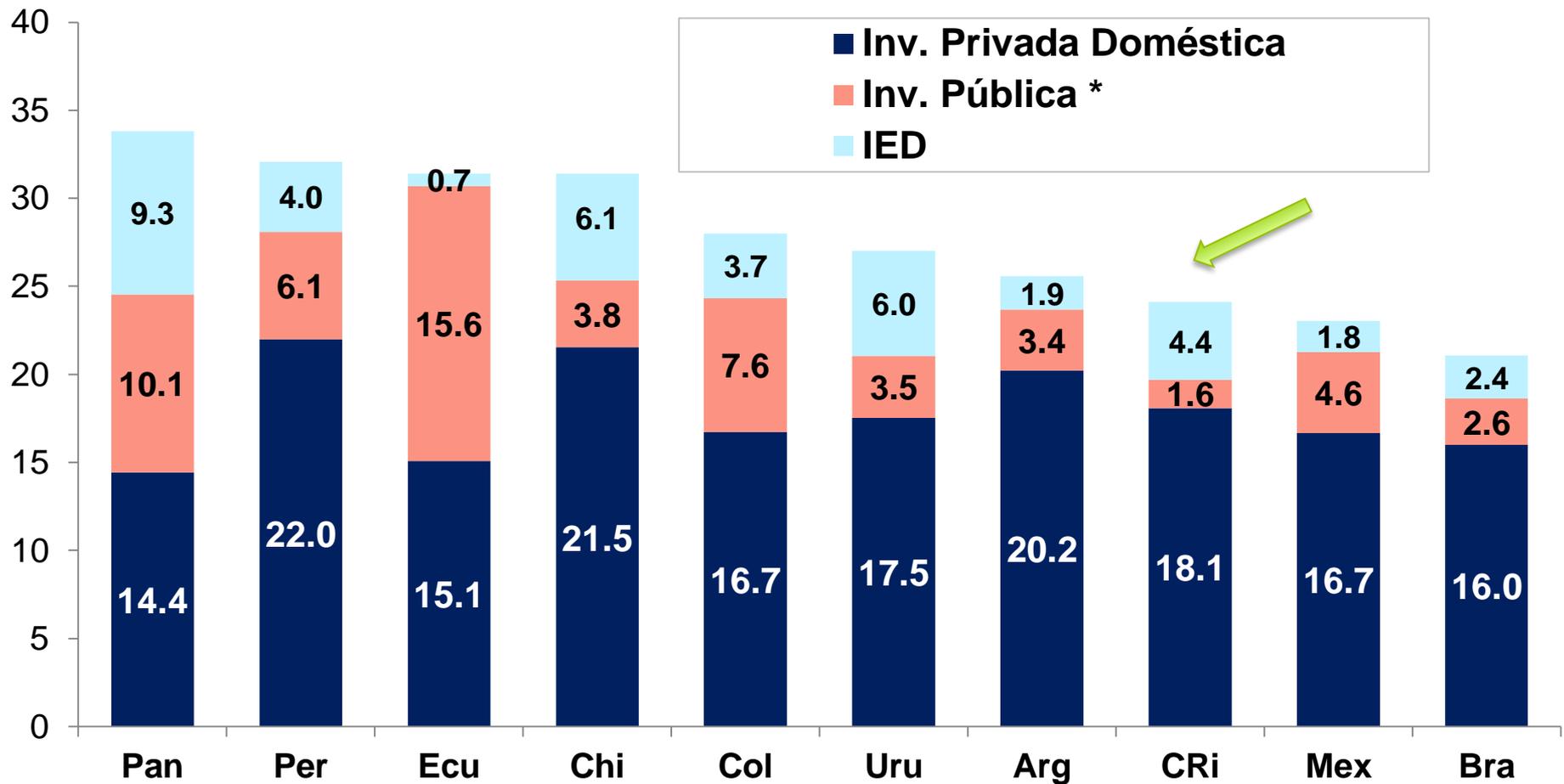
Deuda Sector Público No Financiero (% del PIB)



...y con gran participación de componentes rígidos del gasto (Gasto Corriente del Gob. Central)



Inversión Total y sus Componentes, 2013 (% del PIB)

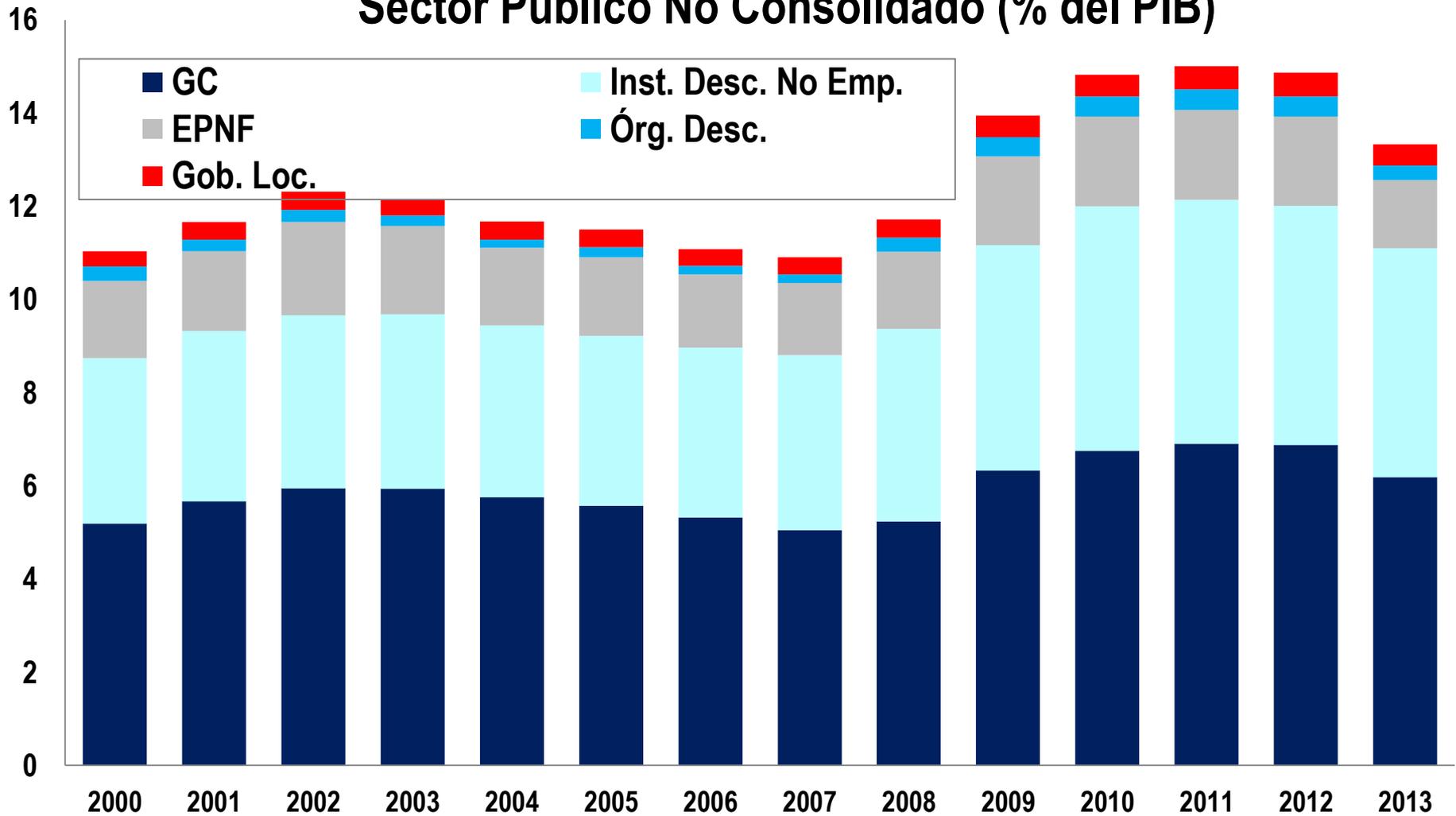


Fuente: WEO (2014)

* Para la inversión pública se utilizó como variable proxy la adquisición neta de activos no financieros del Gobierno General que incluye Empresas Públicas

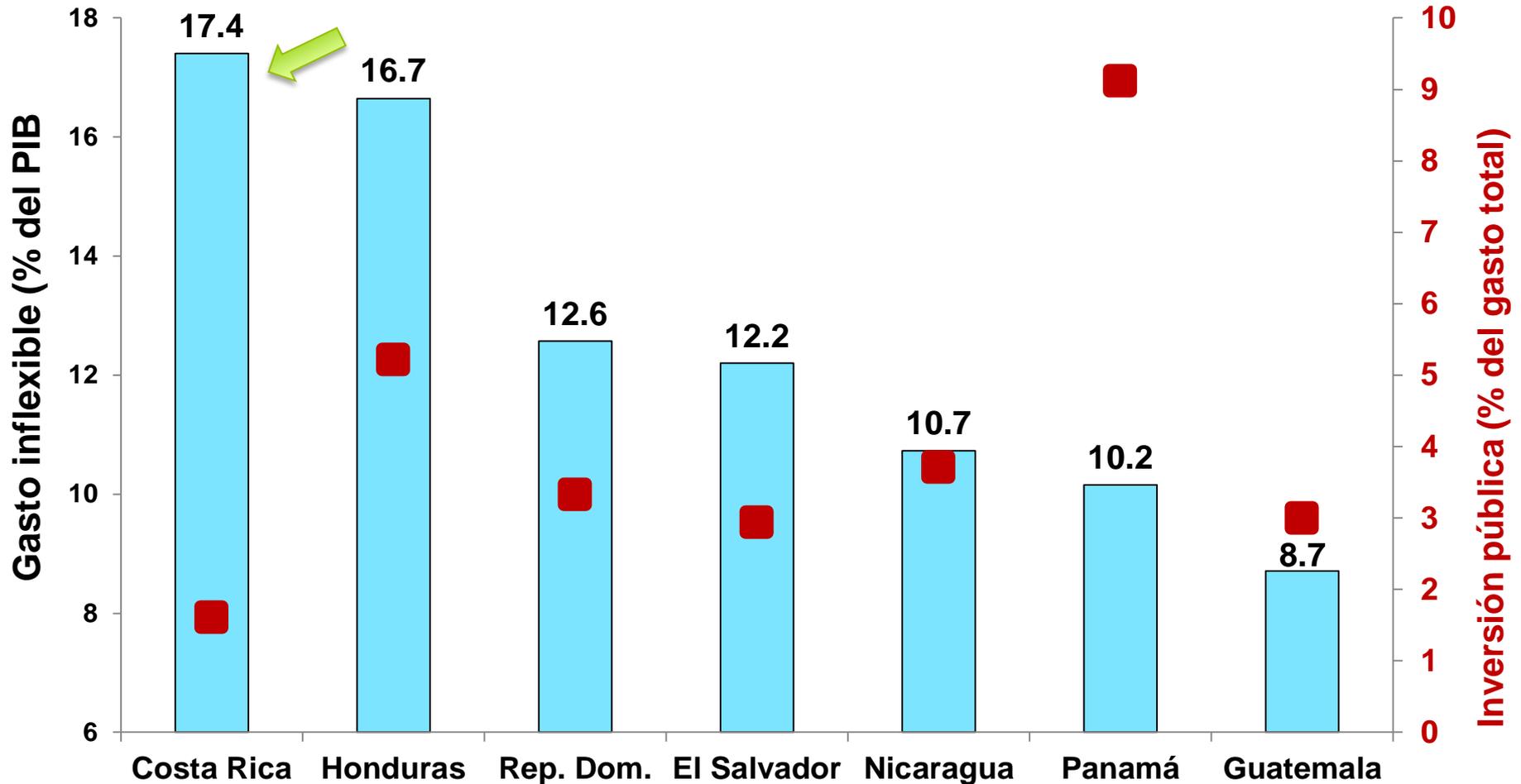
...han aumentado significativamente las Remuneraciones

Remuneraciones Sector Público No Consolidado (% del PIB)



Gasto inflexible* del Gobierno Central

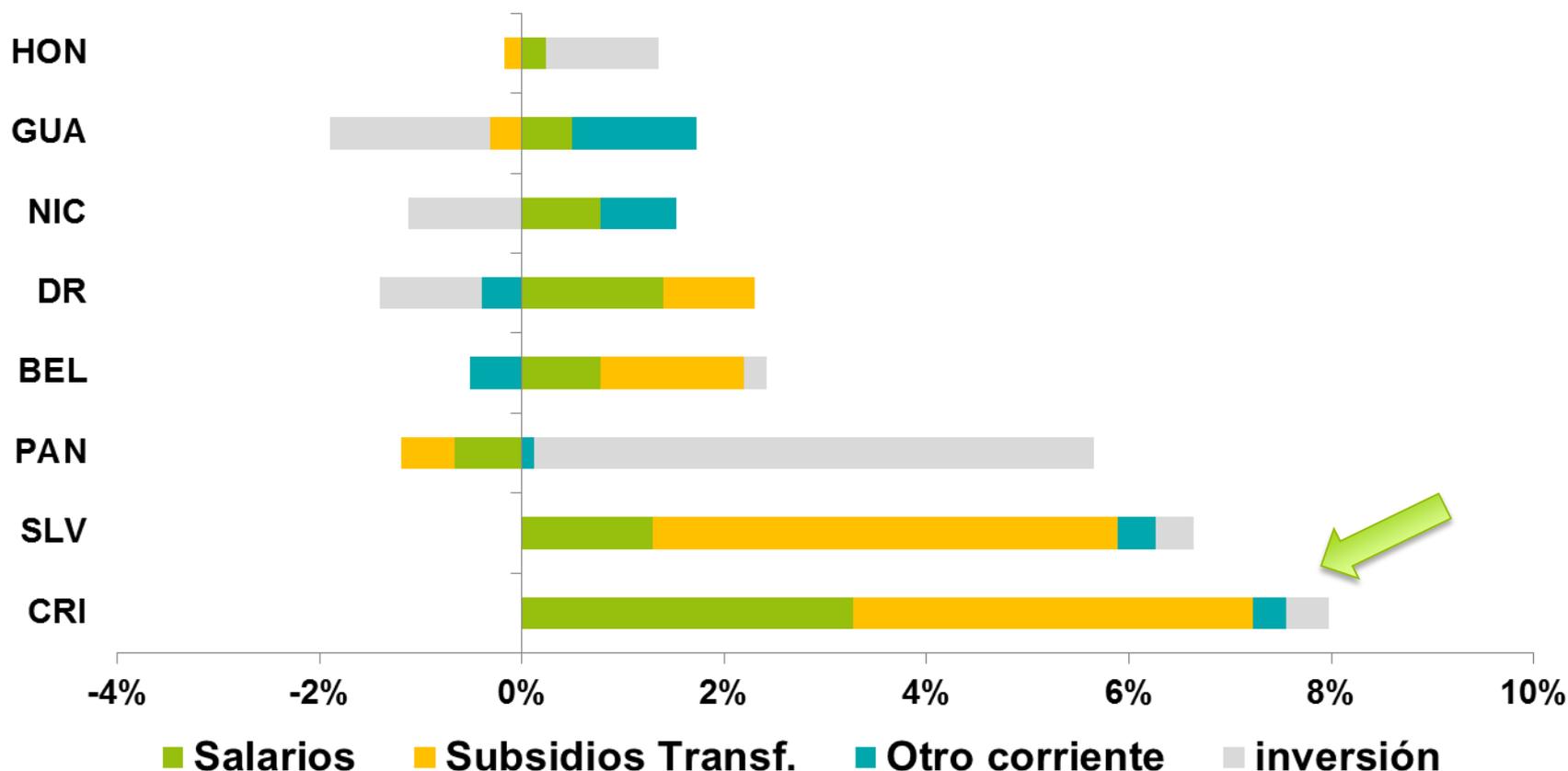
Países de la subregión, 2013



■ Gasto inflexible (% del PIB)
 ■ Inversión pública (% del PIB)

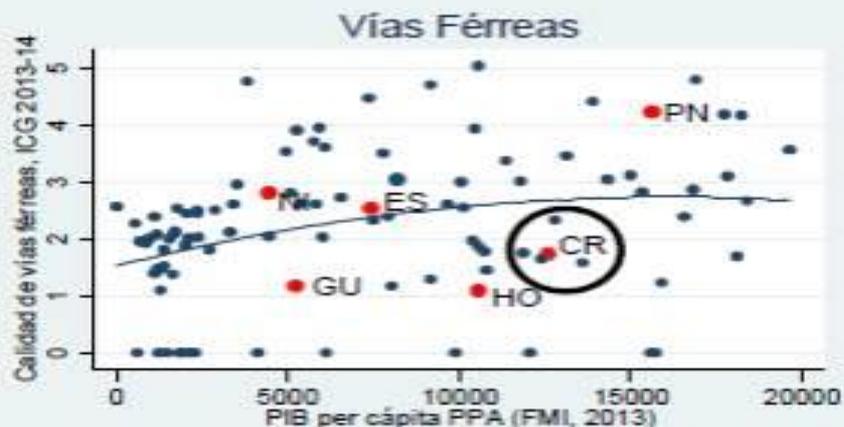
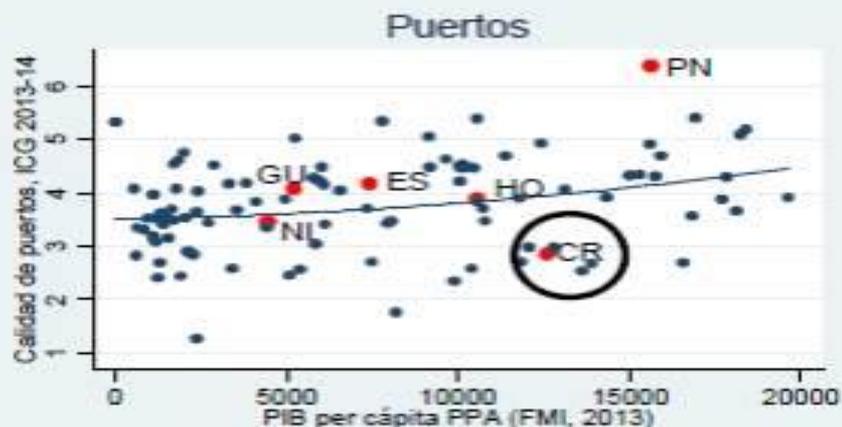
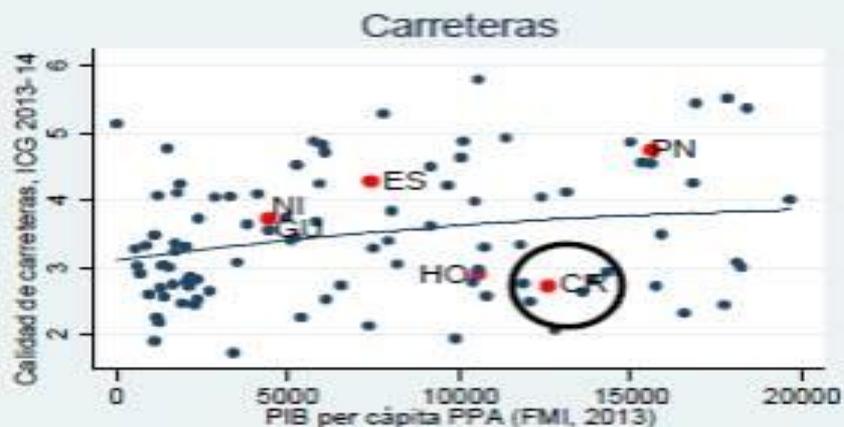
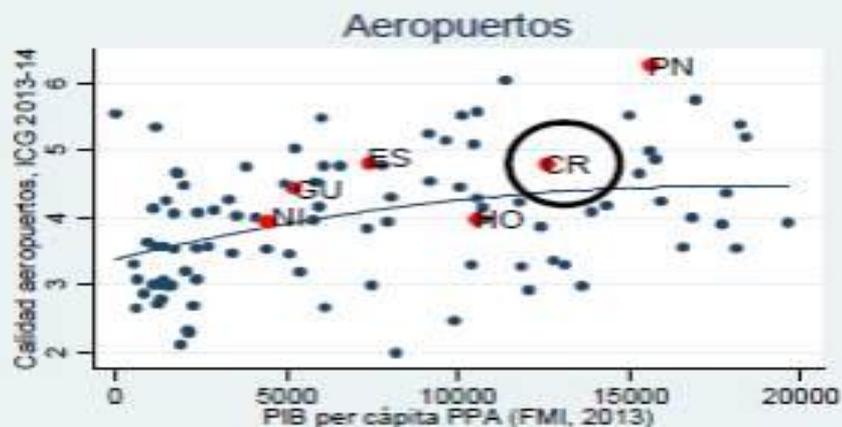
Casi todos los países aumentaron gastos corrientes inflexibles y algunos redujeron las inversión fija

Variación en gasto primario 2007-2014 (% PBI)



Nota: Los datos para Honduras, El Salvador y Panamá son para el periodo 2007-2013

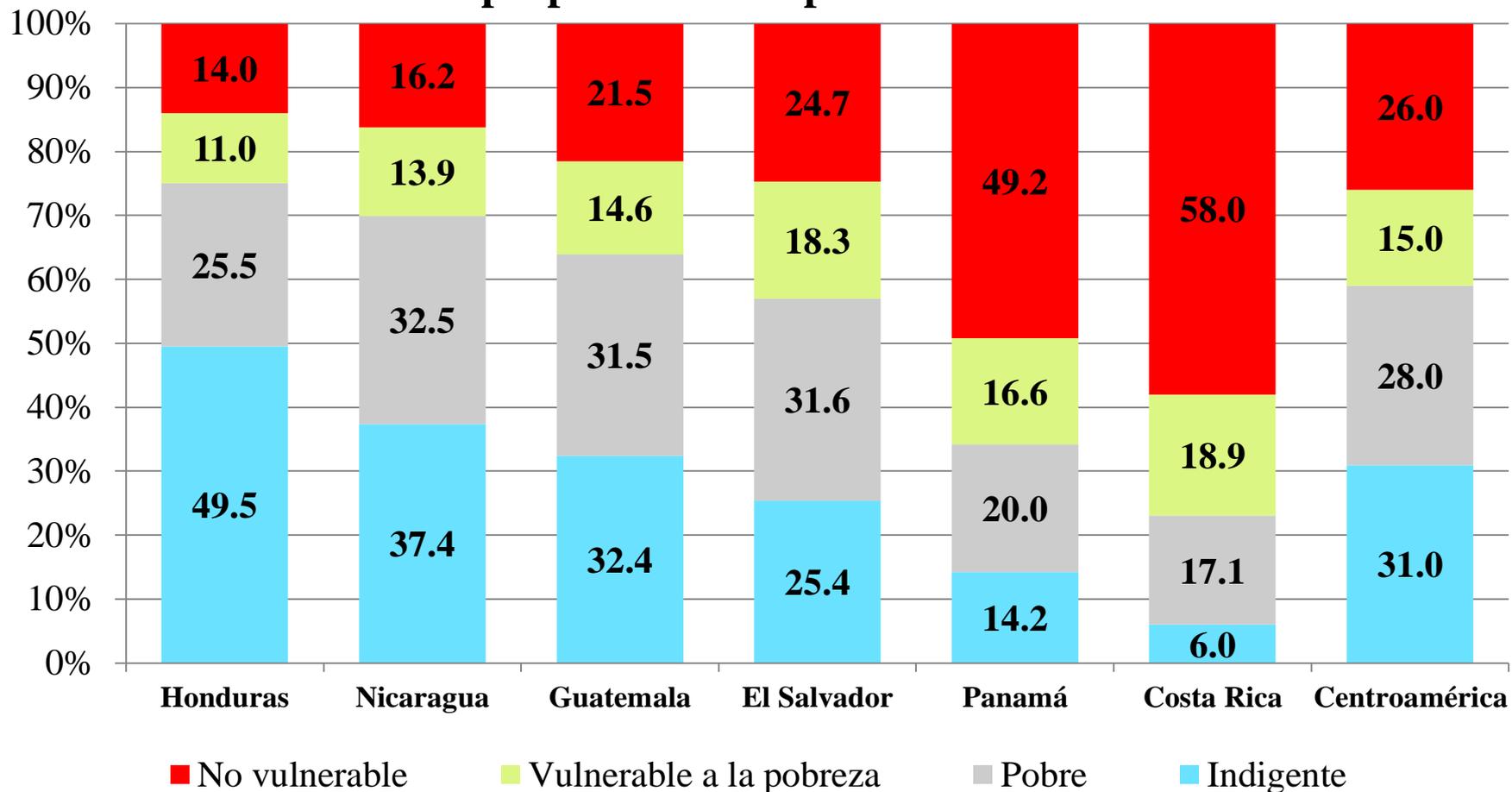
...y además se debe evitar que la infraestructura ponga una “presa” a la competitividad



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial y FMI (2013).

...en una región que crece económicamente... pero, en la que se concentra cada vez más el ingreso

Centroamérica: perfil de vulnerabilidad por ingreso -proporción de la población-

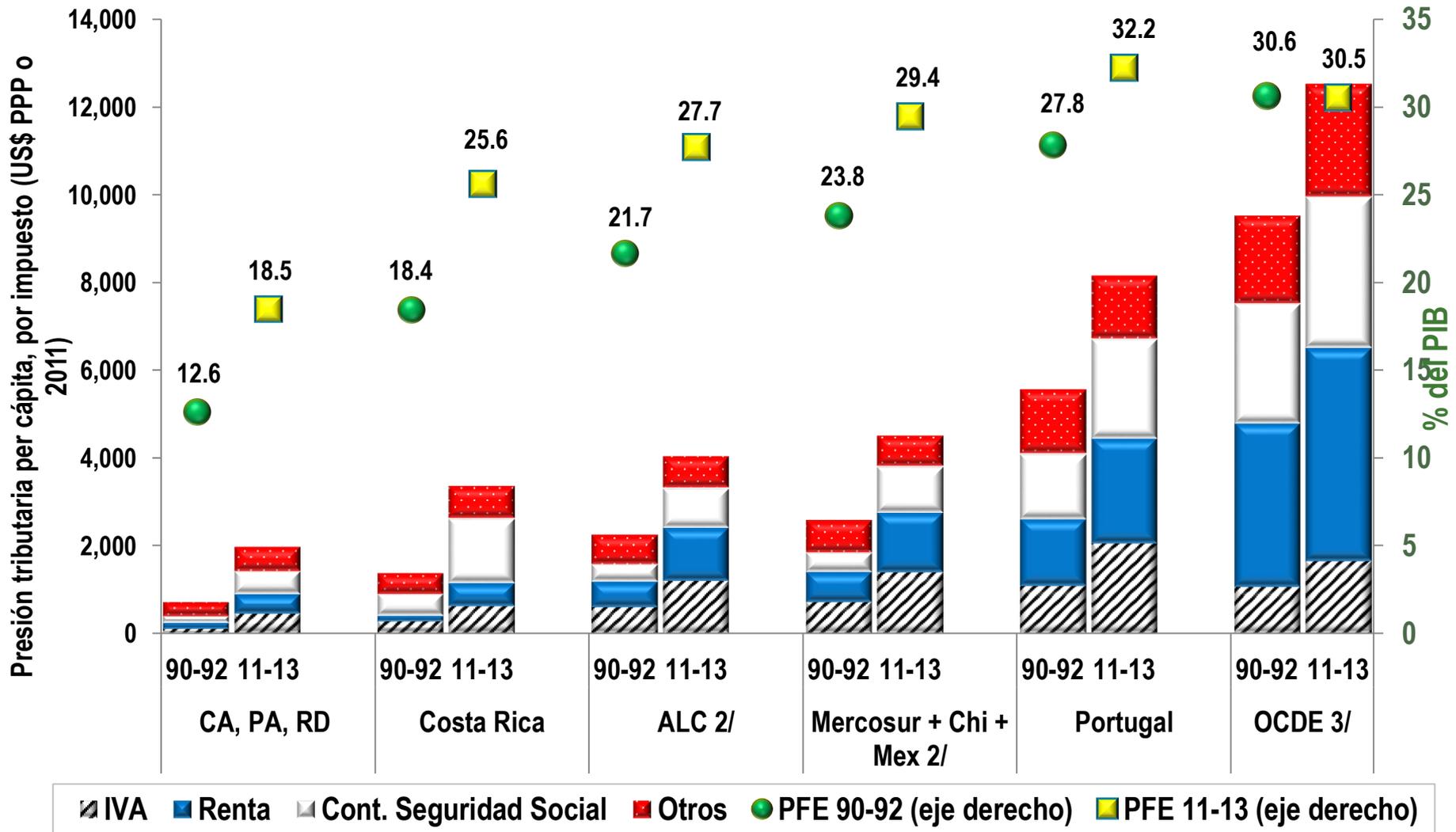


Reglas fiscales en el Perú – de 1ª. y 2ª. Generación

1999	2003	2007	2008	2013
<ul style="list-style-type: none"> • $DF \leq 1\%PIB$ • $\Delta\%$ Gasto Total real $\leq 2\%$ • Cláusulas de convergencia 	<ul style="list-style-type: none"> • $DF \leq 1\%PIB$ • $\Delta\%$ Gasto (Gasto Total) real $\leq 3\%$ • Cláusulas de convergencia 	<ul style="list-style-type: none"> • $DF \leq 1\%PIB$ • $\Delta\%$ Gasto Consumo (Gasto Corriente) real $\leq 3\%$ <i>(Aprox. 50% del $\Delta\%$ del PIB)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • $DF \leq 1\%PIB$ • $\Delta\%$ Gasto Consumo (Gasto Corriente) real $\leq 4\%$ <i>(Aprox. 50% del $\Delta\%$ del PIB)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit Estructural $\leq 1\%PIB$

2. Situación Tributaria de Costa Rica

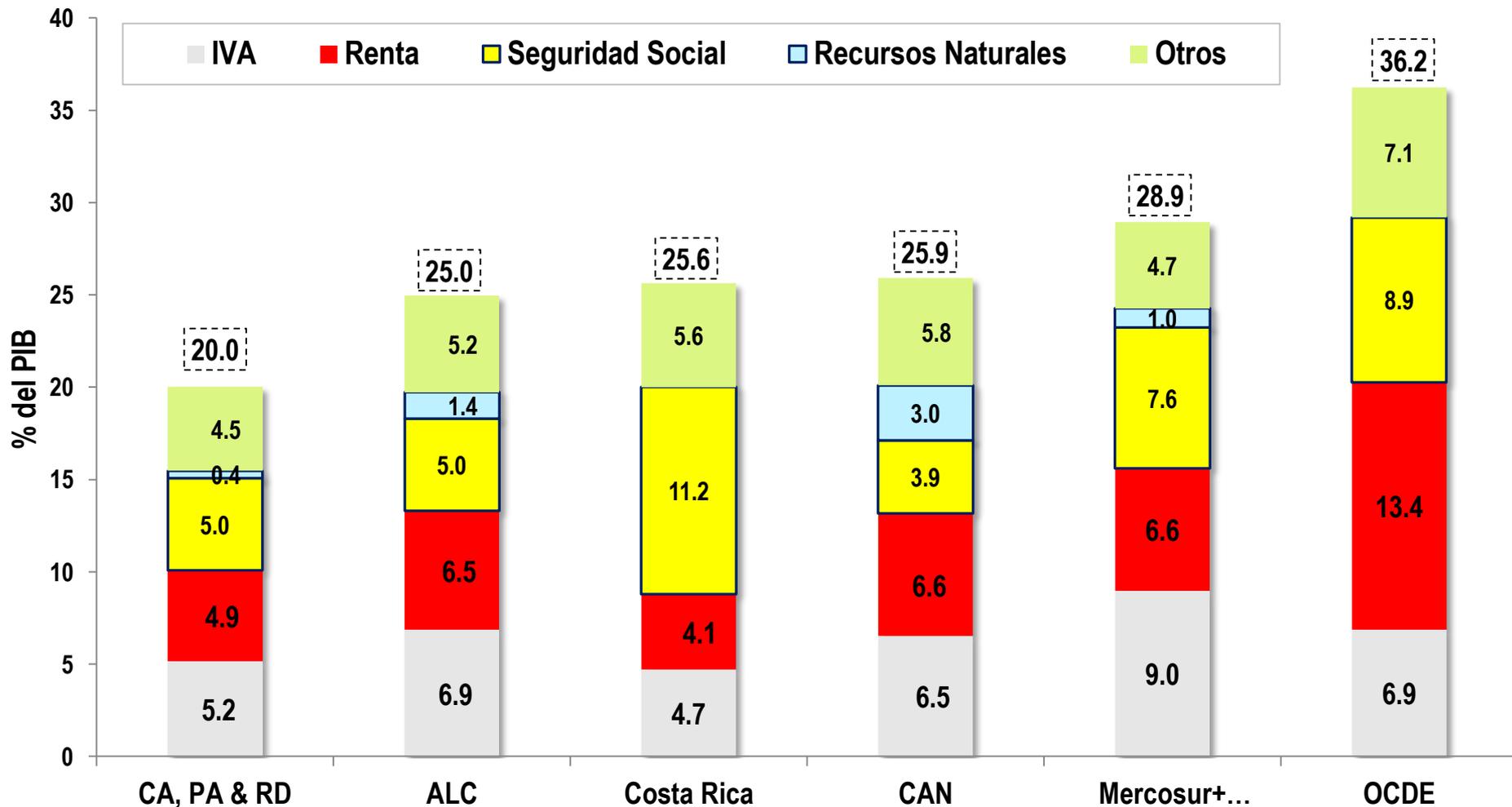
Presión Fiscal Equivalente Per Cápita por Impuesto (en US\$ PPP internacionales del año 2011) y como % del PIB¹



Fuente: BID-CIAT (2015), World Bank, IMF

1/ Para los cálculos se utilizó el PIB en US\$ PPP internacionales del año 2011. La presión fiscal promedio y PIB per cápita fueron ponderados por igual. 2/ ALC y subregiones no incluyen a Argentina. Mercosur incluye a Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y México. 3/ La OCDE excluye Chile, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Israel, México y la República Checa.

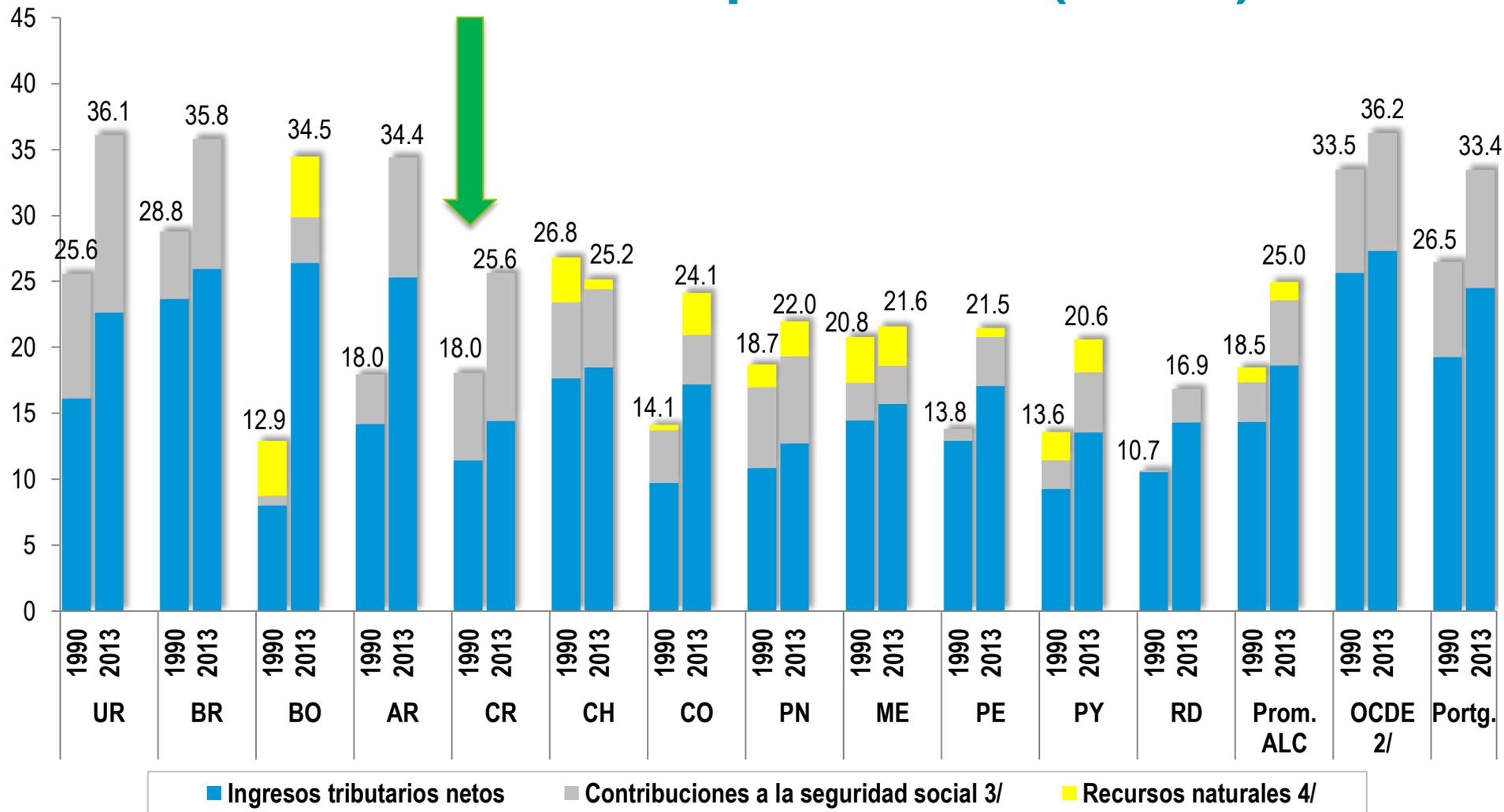
Pilares Fiscales Costa Rica y Grupos de Países Seleccionados, 2013 (% del PIB)*



Fuente: BID-CIAT (2015), FMI

1/ Convergencia de PFE y de PIBpc. (Promedio ponderado PFE LAC / Promedio ponderado presión fiscal OCDE)

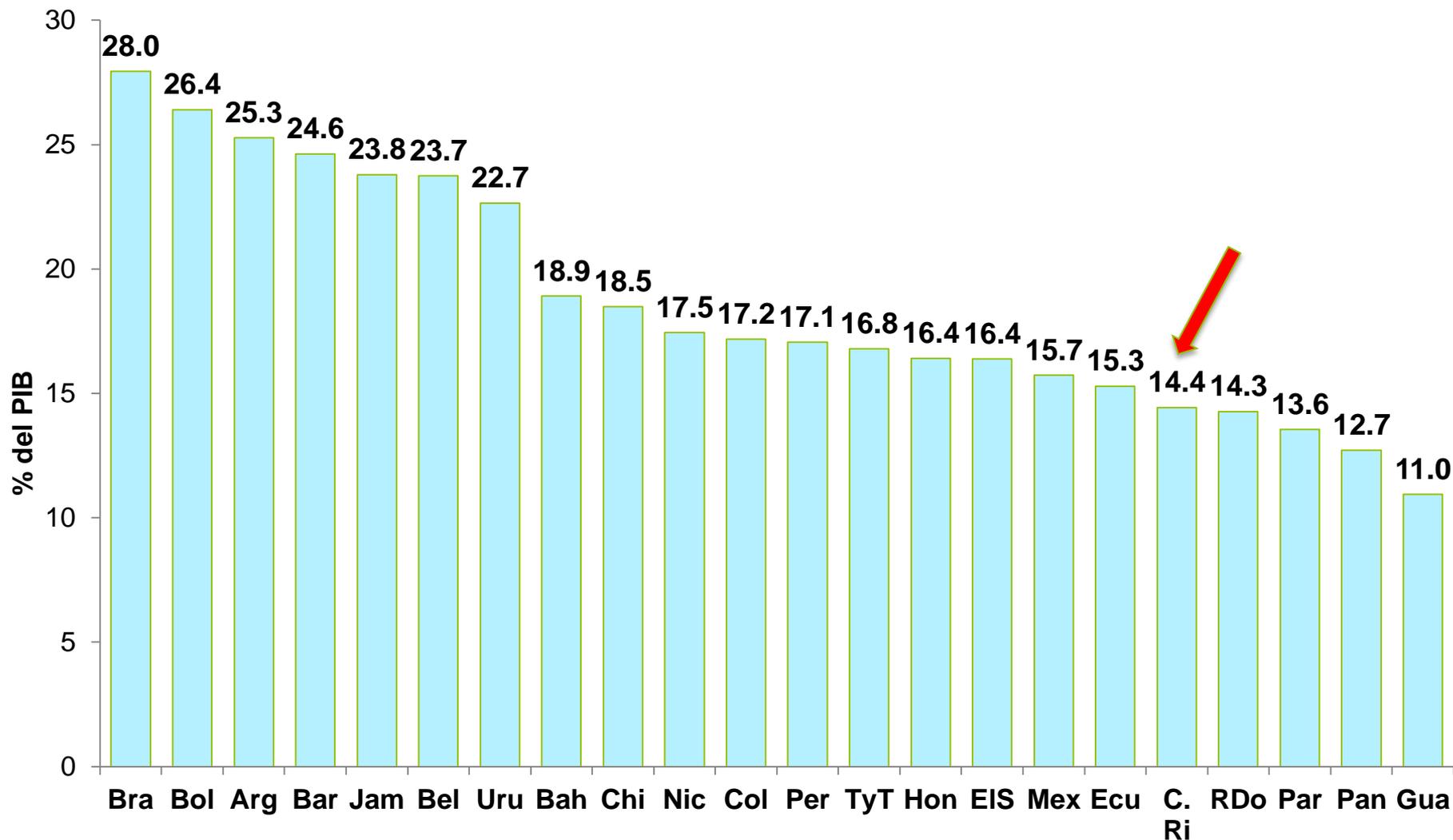
América Latina y el Caribe: Evolución de la Presión Fiscal Equivalente^{1/} (% PIB)



Fuente: BID-CIAT (2015), OCDE.

1/ Para el agregado de ALC y OCDE son promedios simples. 2/ Excluye a Chile y México. 3/ Las contribuciones a la seguridad social de ALC incluyen a los sistemas de pensiones y salud, públicos y privados, obligatorios. 4/ Ingresos netos recaudados por la explotación de recursos naturales distintos del ingreso tributario.

Presión Impositiva Países de América Latina y el Caribe, 2013, % del PIB

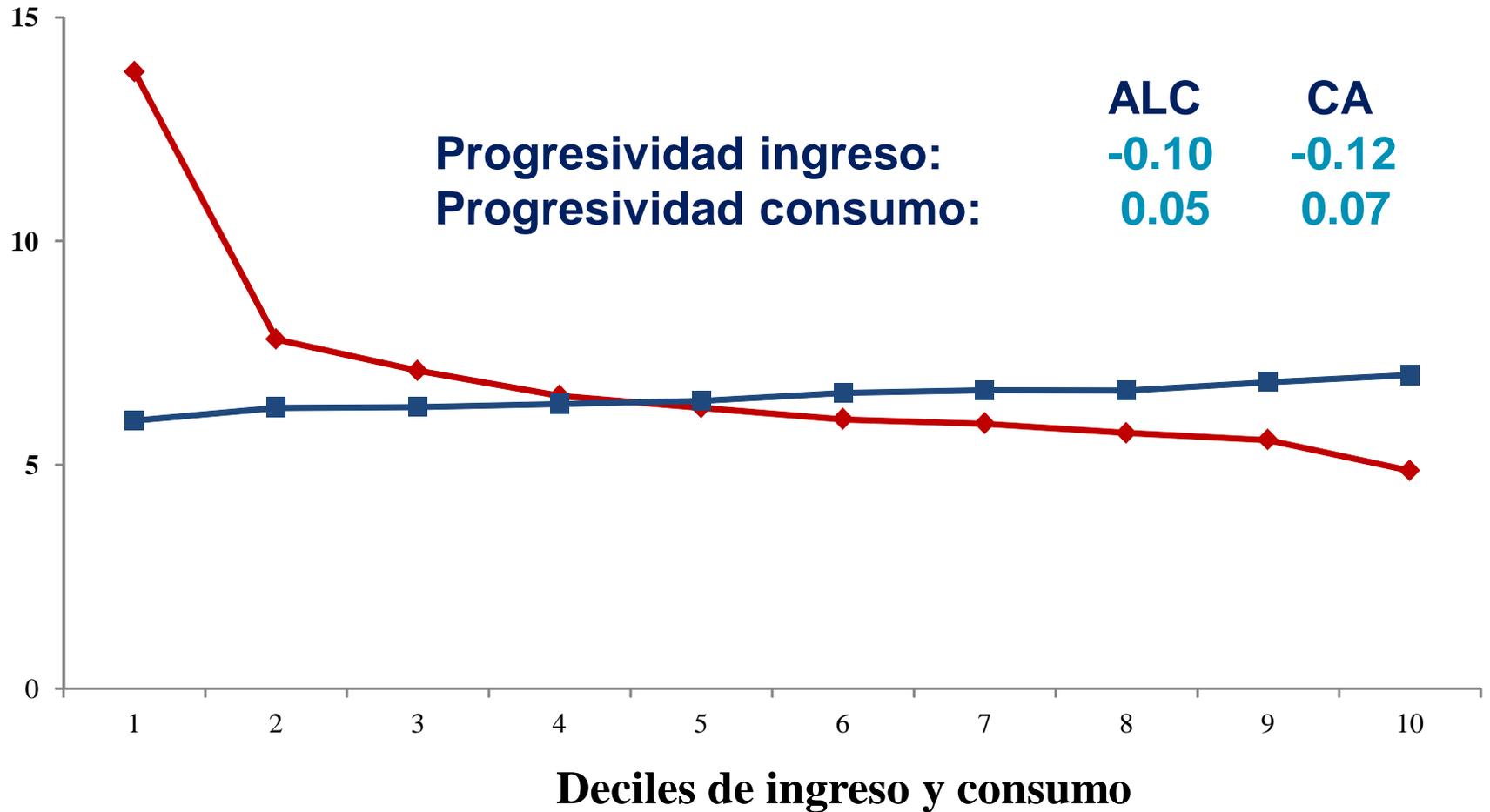


Fuente: BID-CIAT (2015)

2A. EL IVA P

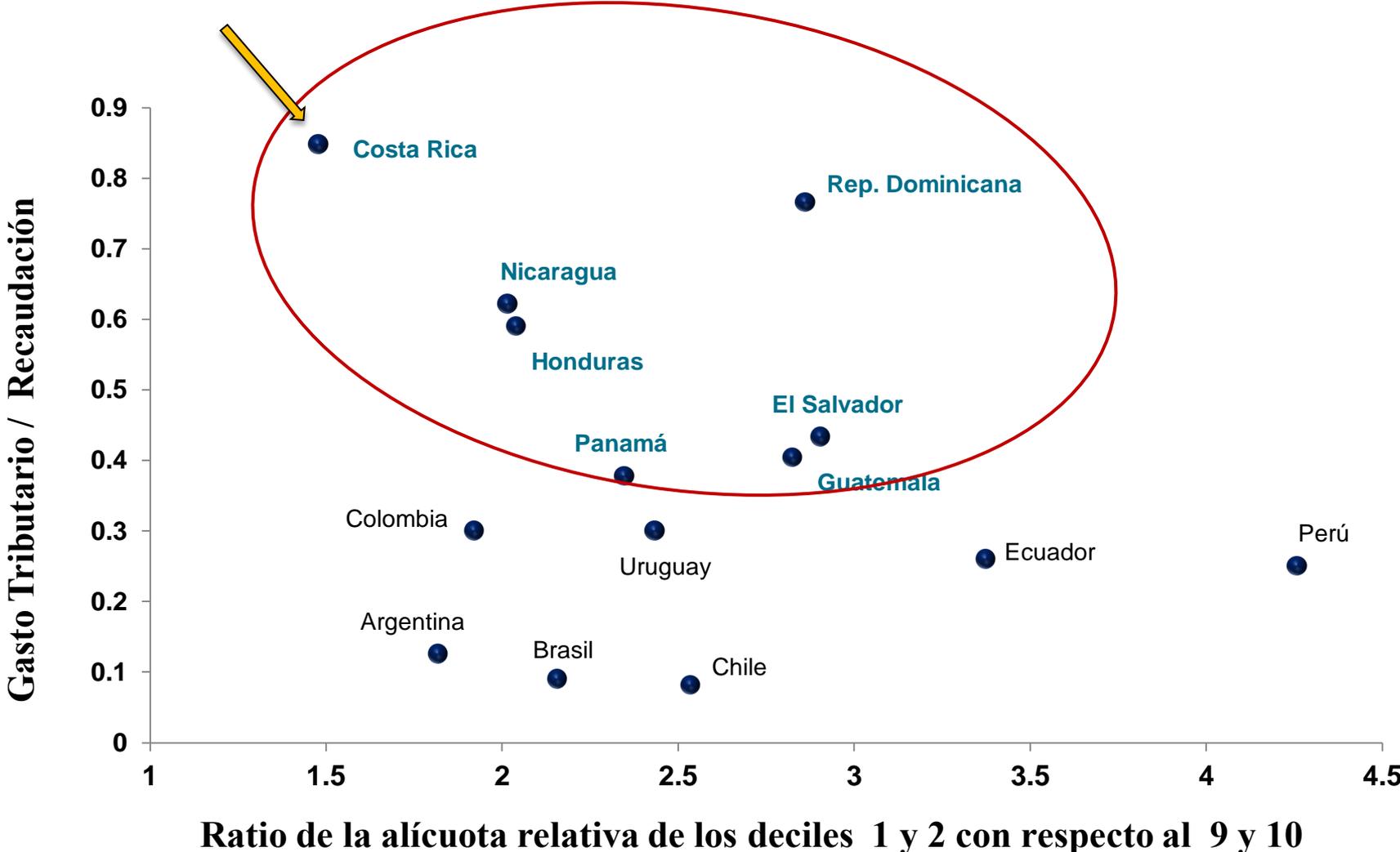
¿IVA regresivo? La medición importa

Incidencia del IVA por deciles de ingreso y consumo



◆ Tasa efectiva promedio (% del ingreso) ■ Tasa efectiva promedio (% del consumo)

Gasto tributario IVA no siempre rinde progresividad



Principales Problemas: Impuesto al Valor Agregado

A. Tratamiento de Tasa Cero.

1. Renuncia fiscal. Canasta básica alimentaria (más de 250 artículos), bienes esenciales para la educación, medicamentos e insumos agropecuarios.
2. Alto costo de administración: “órdenes de compra autorizadas” para adquirir insumos sin impuestos.
3. Incentivos perversos: para contribuyentes con mix de ventas (gravadas, exentas y tasa 0%).

B. Exoneración de los servicios.

1. Suficiencia. Servicios cerca del 20% de la base.
2. Oportunidad. Participación de servicios en canasta de consumo subió 16 pp. entre 1994 y 2013.
3. Equidad. Servicios representan 9% del consumo total del 10% más rico, y 1,8% del 40% más pobre.
4. Competitividad. Proveedores de servicios exonerados no pueden deducir el IGV de sus insumos comprados.

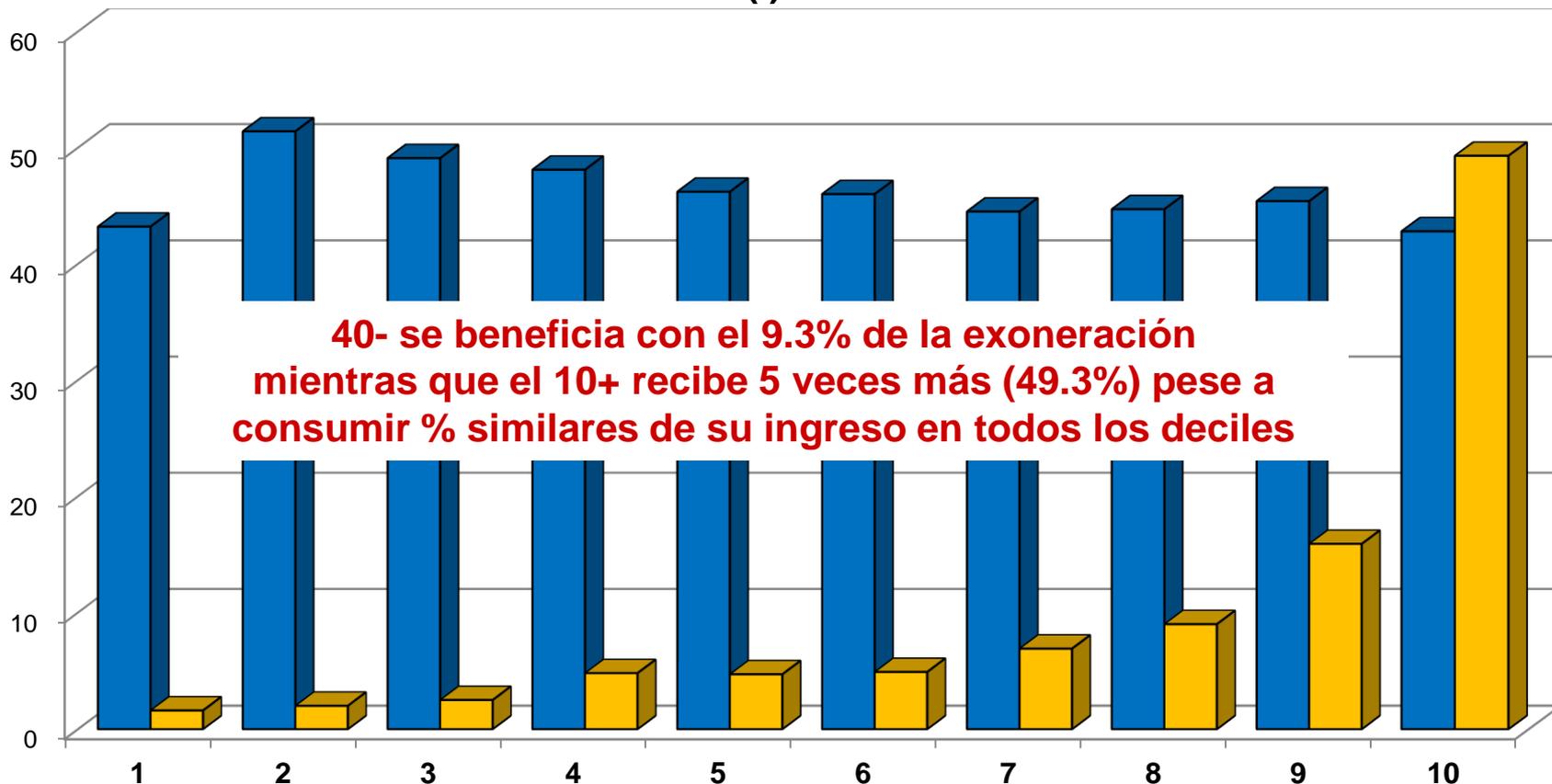
C. Deducción física (actual) vs. Deducción financiera (universal)

1. Pérdida de competitividad de la economía en general, y respecto a bienes y servicios importados.
2. Costo administrativo:
 - Para verificar si corresponde un crédito fiscal o no.
 - Litigios para determinar si el insumo fue incorporado o no físicamente en el bien o servicio.

“Error de Inclusión” del IGV de Costa Rica

■ Exoneración en el consumo (i)/Consumo Total de(i)

■ Costo Fiscal de la exoneración (i) /Costo Fiscal Total de la Exoneración



40- se beneficia con el 9.3% de la exoneración mientras que el 10+ recibe 5 veces más (49.3%) pese a consumir % similares de su ingreso en todos los deciles

Fuente: Barreix, Bès y Roca (2011), Simulación en base a encuesta INE de Hogares de 2004

=> Si las exoneraciones fueran eliminadas, 50% del ingreso adicional provendría del decil de ingreso más alto y menos del 10% de los cuatro deciles más bajos.

Costa Rica

1. Aumento de Recaudación y Transferencia

	Presente	Reforma	Variación
IVA Incremento en Recaudación - % Recaudación Actual		33.9	
Transferencia / Incremento Recaudación de IVA en %		100.0	
Transf. / Recaudación IVA actual - en %		33.9	

2. ¿Quién Paga el IVA neto? (nuevo IVA - Transferencias)

	Presente	Reforma	Variación
Deciles 1 al 4 (40-)	12.1	-12.8	-24.9
Deciles 5 al 6	13.9	19.8	5.9
Deciles 7 al 8	19.4	26.8	7.4
Deciles 9 y 10 (20+)	54.6	66.2	11.6
Total	100.0	100.0	

3. Distribución del Ingreso

	Presente	Reforma	Variación
Gini	0.580	0.536	(0.04)
Deciles 1 al 4 (40-)	9.2	10.1	0.90
Deciles 5 al 6	10.8	10.6	(0.20)
Deciles 7 al 8	17.5	17.2	(0.30)
Deciles 9 y 10 (20+)	62.5	62.1	(0.40)

4. Indigencia

	Presente	Reforma	Variación
Número de indigentes	239,216	166,418	-72,798
% de indigentes	5.6	3.9	-30%

5. Pobreza

	Presente	Reforma	Variación
Número de individuos pobres	989,251	755,817	-233,434
% de población en pobreza	23.2	17.7	24%

Costa Rica

IVA Personalizado

1) Amplia base tributaria, a excepción de alquiler de bienes raíces, servicios de salud y la educación, el transporte de pasajeros y servicios financieros.

La tasa se mantiene en 13 por ciento.

2) Transferencia del 100% del incremento del ingreso en el IVA a los 3 deciles de menores ingresos (30-).

Notas:

1) Año de simulación: 2004

2) Crédito en el IVA a los artículos exentos comprados en la actualidad.

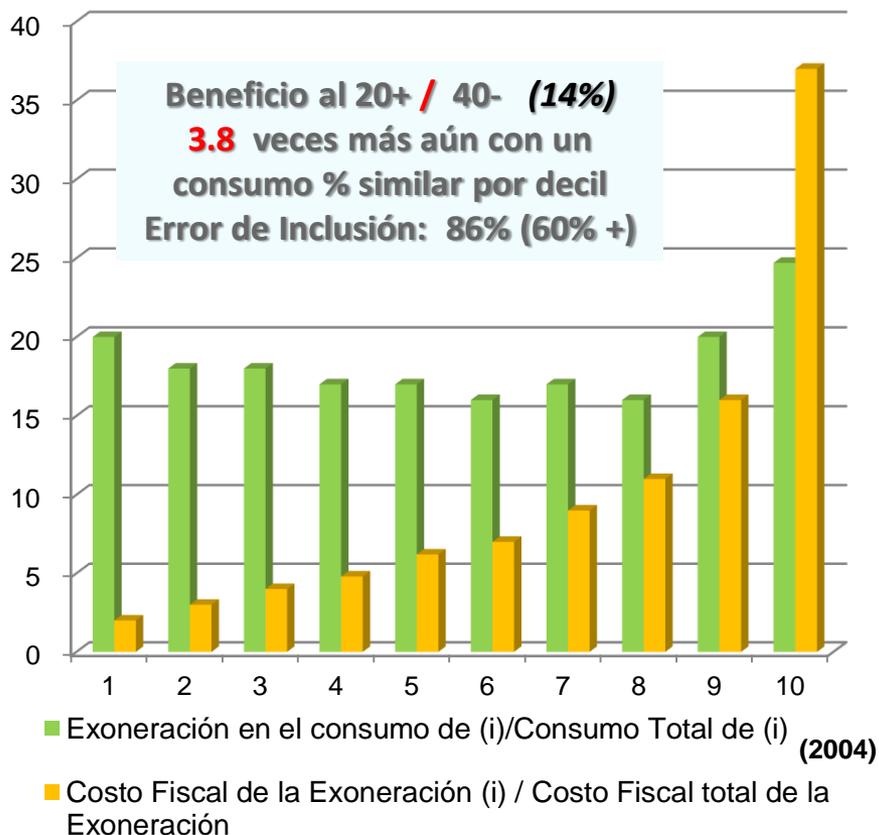
Fuente: basado en Barreix, Bès y Roca (2011)

Instituciones para la gente

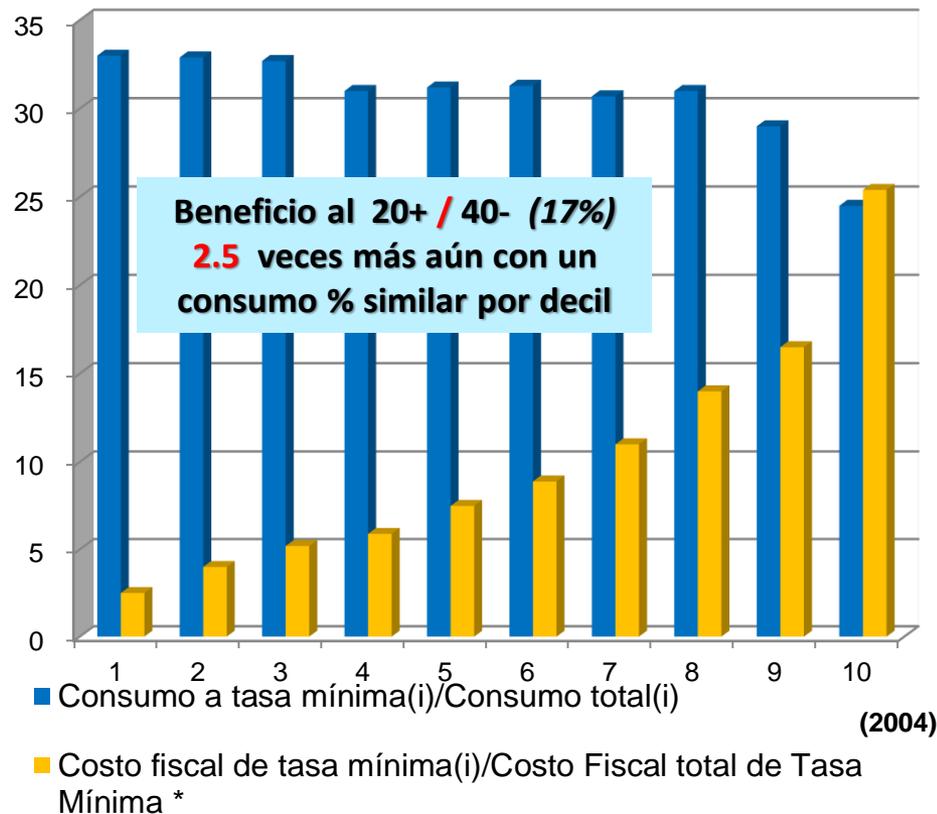
El Error de Inclusión del IVA Uruguayo

¿Quién se beneficia mayormente (por decil)?

Beneficios de las Exoneraciones (por deciles)



Beneficios de la Tasa Mínima (por deciles)



Fuente: Barreix, Bès y Roca (2010) & (2009)

URUGUAY

1. Aumento de Recaudación y Transferencia

	Presente	Reforma	Variación
IVA Incremento en Recaudación - %			
Recaudación Actual		15.3	
Transferencia/Incremento Recaudación de IVA en %		74.6	
Transfe/Recaudación IVA actual - en %		11.4	

2. ¿Quién Paga el IVA neto? (nuevo IVA - Transferencias)

	Presente	Reforma	Variación
Deciles 1 al 4 (40-)	15.4	7.4	-8.1
Deciles 5 al 6	15.1	17.0	1.9
Deciles 7 al 8	23.0	25.4	2.4
Deciles 9 y 10 (20+)	46.4	50.2	3.8
Total	100.0	100.0	

3. Distribución del Ingreso

	Presente	Reforma	Variación
Gini	0.4778	0.4685	-0.0093
Participación en los ingresos			
Deciles 1 al 4 (40-)	12.3	12.9	0.58
Deciles 5 al 6	13.6	13.4	-0.17
Deciles 7 al 8	21.7	21.5	-0.21
Deciles 9 al 10 (20+)	52.5	52.2	-0.31

4. Indigencia

	Presente	Reforma	Variación
Número de indigentes	50,161	11,413	-38,747
% de indigentes	1.6	0.4	-1.2

5. Pobreza

	Presente	Reforma	Variación
Número de individuos pobres	655,413	588,111	-67,302
% de población en pobreza	20.9	18.1	-2.1%

URUGUAY

IVA Personalizado

1) La generalización del IVA y la unificación de la tasa al 19% (tasa actual de 22,10 y exenciones)

2) Transferencia del 100% de los ingresos de la reforma del IVA a los individuos bajo la línea de la pobreza (suma fija)

Notas:

1) Año de simulación: 2004

2) Incremento en la recolección del IVA descontado por evasión (25%) y compras actualmente exentas (15%).

Fuente: basado en Barreix, Bès y Roca (2011)

El Salvador

1. Aumento de Recaudación y Transferencia

	Presente	Reforma	Variación
IVA Incremento en Recaudación - % Recaudación Actual		9.8	
Transferencia/Incremento Recaudación de IVA en %		31.0	
Transf. / Recaudación IVA actual - en %		3.1	

2. ¿Quién Paga el IVA neto? (nuevo IVA - Transferencias)

	Presente	Reforma	Variación
Deciles 1 al 4 (40-)	20.1	17.8	-2.3
Deciles 5 al 6	15.2	15.6	0.4
Deciles 7 al 8	22.0	22.6	0.6
Deciles 9 y 10 (20+)	42.8	44.0	1.2
Total	100.0	100.0	

3. Distribución del Ingreso

	Presente	Reforma	Variación
Gini	0.5121	0.5053	-0.0068
Deciles 1 al 4 (40-)	10.8	10.9	0.13
Deciles 5 al 6	12.8	12.8	-0.05
Deciles 7 al 8	21.2	21.2	-0.06
Deciles 9 y 10 (20+)	55.2	55.1	-0.02

4. Indigencia

	Presente	Reforma	Variación
Número de indigentes	698,247	654,402	-43,845
% de indigentes	10.0	9.8	-2%

5. Pobreza

	Presente	Reforma	Variación
Número de individuos pobres	1,925,089	1,924,472	-617
% de población en pobreza	27.6	27.6	0%

El Salvador

IVA Personalizado

1) Base imponible generalizada, aumento de dos puntos a la tasa actual (15%)

2) Transferencia a los 3 deciles más pobres del aumento del IVA.

Notas:

- 1) Año de simulación: 2006
- 2) Incremento en la recaudación del IVA tiene descontada la evasión (30%)

Fuente: Barreix, Bès y Roca (2010).

IVA Personalizado: Conclusiones 1

1. La propuesta proporciona un alivio a los grupos de bajos ingresos.
 - a) Las simulaciones en los países son prometedoras en cuanto a resultados para la pobreza.
 - b) Evita generalizaciones fiscales costosas para aquellos que no la necesitan (error de inclusión)
2. La implementación emplearía procesos administrativos y tecnológicos contrastados.
 - a) Transferencias monetarias condicionadas (**CCT**) con padrones transparentes de los beneficiarios, como podría ser Pagos electrónicos a través de sistemas financieros (tarjetas de débito).
 - b) Cantidad a transferir determinada por la incidencia del IVA sobre la canasta de consumo del decil (datos de encuestas de hogares).

IVA Personalizado: Conclusiones 2

3. Conserva el potencial de recaudación del IVA

- a) Generalización de la base imponible genera nuevos recursos
- b) Generalización de la base imponible mejora la administración de impuestos y reduce los costos de cumplimiento.

4. Posibilidades Macro *por la base amplia y la tasa única*:

- a) Devaluación Fiscal (Keen et al, 2012) [pero corto plazo y turismo]
- b) Estabilizador “*semi-automático*” en un contexto de regla fiscal.
 - b.1) Ahorro por incremento del PIB (ajuste estructural, por consumo)
 - b.2) Ahorro por incremento de la tasa.

5. Limitaciones: *i)* el costo fiscal (altos niveles- densidad y profundidad- de pobreza), *ii)* capacidad administrativa para CCT (25% de pobreza?) y *iii)* problema “*hard to tax vs invoice track*” (*del* reloj de arena *a la* factura electrónica e impresoras fiscales)

3. Incentivos Tributarios en Centroamérica

La Región en Cifras

País	Formación de Capital Bruto en % PIB	IED en % del PIB	Exportaciones Totales en % del PIB	Exportaciones Zona Franca en % del PIB	Empresas con Beneficios	Generación de Empleo
Belice	18.2	5.5	37.7	23.3	ND	ND
Costa Rica	22.1	5.8	25.3	17.9	295	69,166
El Salvador	14.7	0.6	23.0	10.0	200	76,134
Guatemala	14.7	2.4	18.6	1.0	250	ND
Honduras	24.3	5.6	20.7	14.9	300	353,624
Nicaragua	25.5	7.5	40.2	18.0	161	101,192
Panamá	27.6	11.5	2.1	0.0	ND	ND
Rep. Dominicana	14.4	2.0	13.5	8.5	602	134,226

Fuentes: BID (2015), FMI (2015), BM (2015), Artana (2014), Exporta (2015), BANGUAT (2015), CNZFE (2015), ICEFI (2012) Y CEPAL (2012).

Incentivos al Impuesto a la Renta

País	Nuevos Incentivos en el Impuesto a la Renta
Costa Rica Ley 8494/2010	Exención del 100% durante los primeros 8 años , 50% para los siguientes 4 años, aplicable a empresas ubicadas en el área Metropolitana Ampliada. Los plazos se extienden a 12 y 6 años para empresas radicadas fuera de esa zona. Empresas que reinviertan cumpliendo ciertas condiciones obtienen hasta 4 años adicionales de exoneración. Exenciones del 80% y 50% para empresas procesadoras que no exporten. Se accede con con inversiones no mayores a US\$150,000
El Salvador Ley de zonas francas industriales y de comercialización - en su forma modificada – Decreto 405	<u>Área metropolitana</u> Exención 100% por 15 años, 60% los siguientes 10 años, y 40% los siguiente 10 años. Sin requisitos de inversión o empleo. <u>Fuera del área metropolitana</u> Exención 100% por 20 años, 60% los siguientes 15 años, y 40% los siguientes 10 años. Exención 100% en la distribución de dividendos que hace la empresa en ZF por 12 años. Aplica también para los accionistas que reciben el dividendo

Arbitraje en Zonas Francas

**Gastos (bienes y servicios)
sobrevaluados a ser
descontados en la empresa
vinculada sin exenciones**

**Empresa Vinculada
Con Incentivos**

**Empresa Vinculada
Gravada a nivel general**

**Utilidades transferidas vía
precios a empresa incentivada
(compras sobrevaluadas o
ventas subvaluadas)**

Evaluación Fiscal de Zonas Francas

Costa Rica

No existe evidencia que la exoneración de impuestos tenga un **efecto positivo ni en la inversión ni en el empleo**

Las empresas que han sido exoneradas a un nivel inferior al máximo, pero de forma regular, **tienen la menor tasa de inversión**

El Salvador

Empresas que tiene los beneficios del régimen de zona **franca tiene ventas un 50% más bajas** que las empresas sin beneficios

El crecimiento observado en las empresas con beneficios **es menor** al de las empresas sin beneficios

República Dominicana

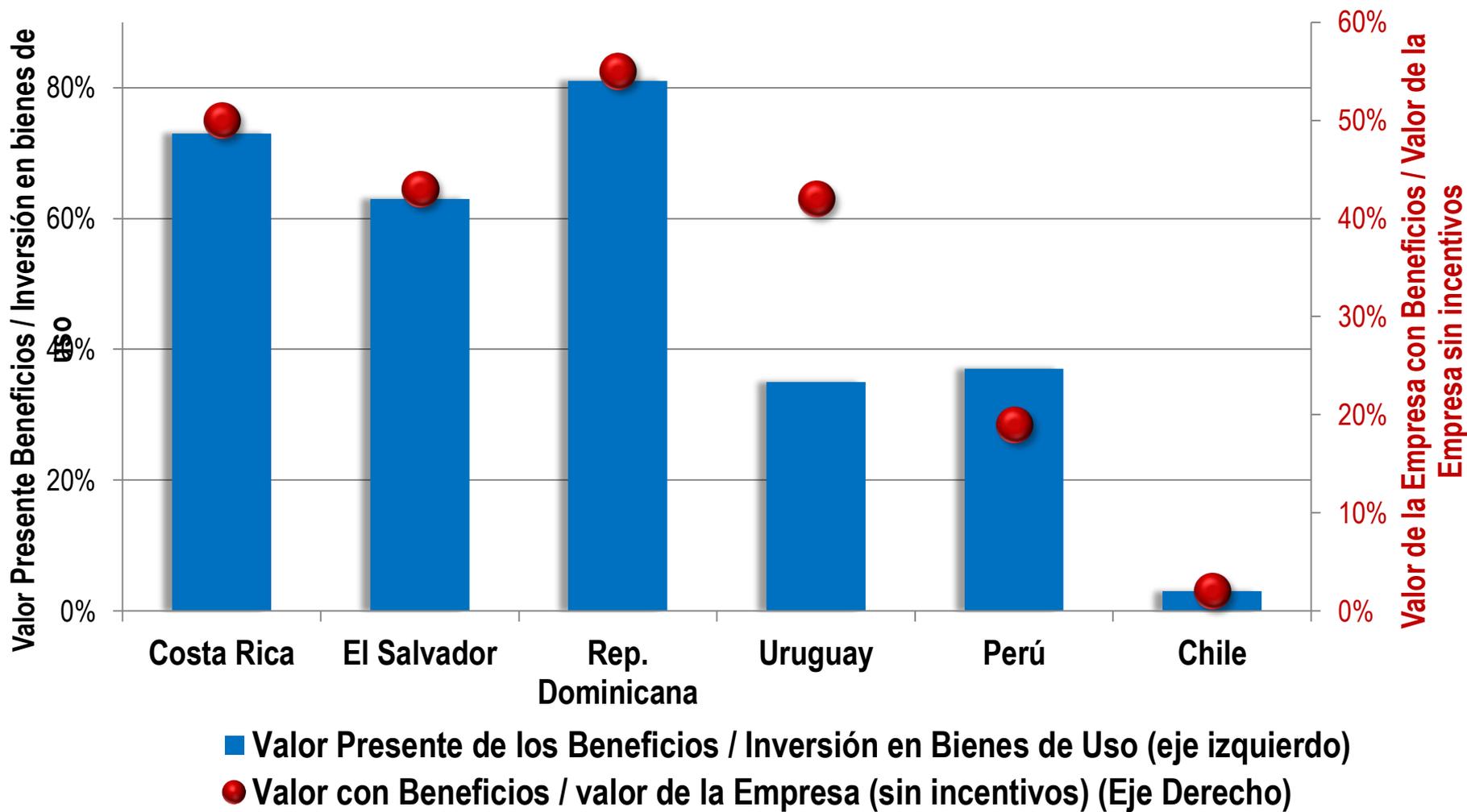
No hay evidencia de diferencias en el **ratio Utilidad a Ingresos** en ninguno entre las empresas con beneficios y sin beneficios

El ratio de crecimiento de ventas solo fue más alto en las **megaempresas** respecto de las mismas sin beneficios

Fuente: D. Artana e I. Templado en O. Manzano et al. : “Promoción de la IED en CA, PA y RD”.

Generosidad de los Incentivos Fiscales

Valor Presente de los Beneficios / Inversión en Bienes de Uso y Valor con Beneficios / Valor de la Empresa (sin Incentivos)



Fuente: Artana y Templado (2012) y Artana (2014)

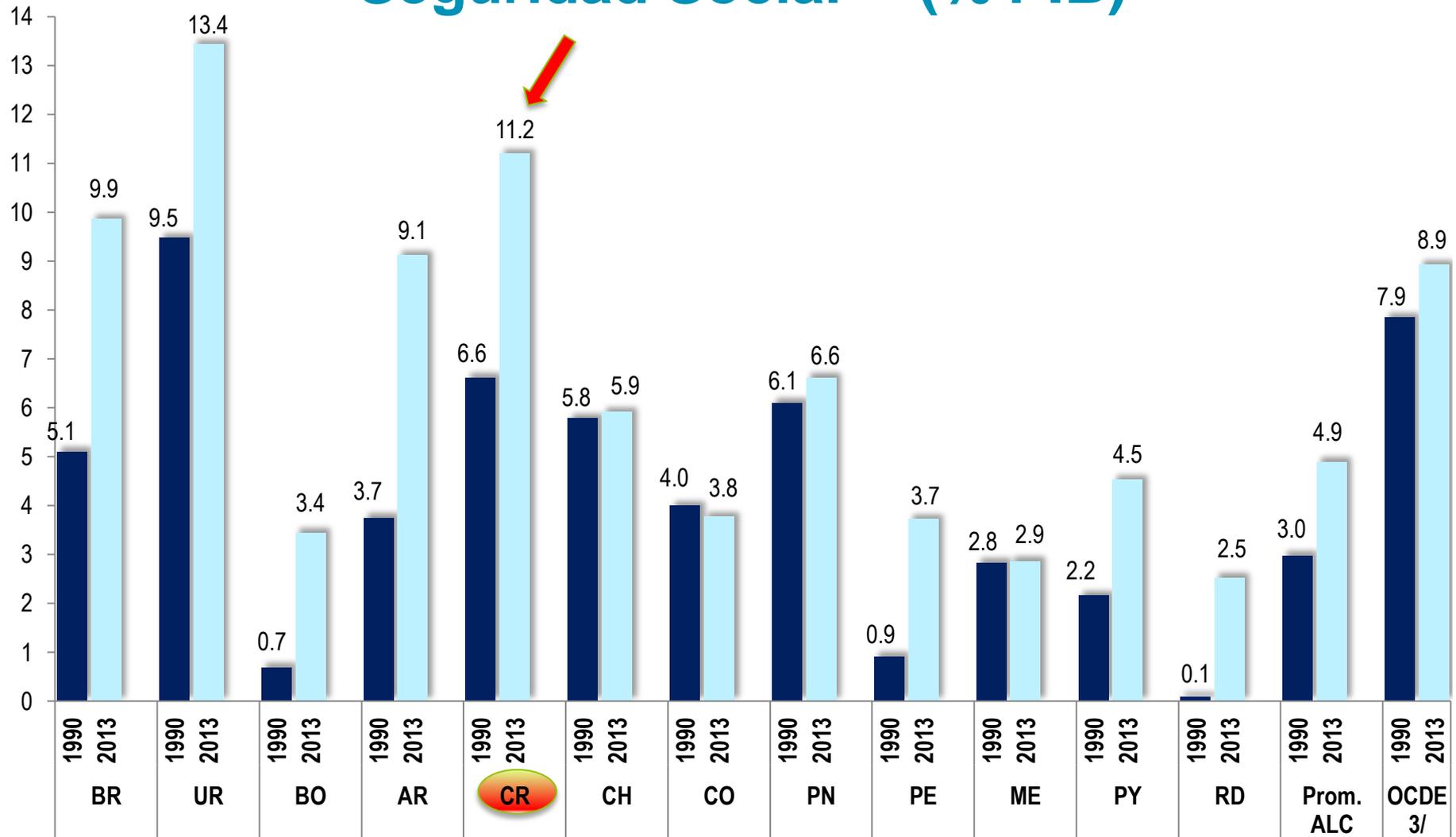
Críticas al Beneficio de la Exoneración en el Impuesto a la Renta

- 1. Se favorece a proyectos de alta rentabilidad (muchos se hubieran hecho con menos o sin incentivos)**
- 2. Redefinición de proyectos viejos como nuevos para eludir el pago de Impuesto a la Renta**
- 3. Riesgo de “*foot-loose industry*”**
- 4. Riesgo fiscal por “precios de transferencia internos” y dificultades para medir su costo fiscal**

- 1. Altas TIR en CR y RD sugiere que si, en especial,**
- 2. Evidencia real en dos de los tres países (inclusive contabilizado en uno de ellos)**
- 3. Existen evidencias en varios países y sectores de cambios al régimen y también de retiro del país**
- 4. Evidencia de planificación agresiva de los asesores tributarios**

4. Cuñas Fiscales sobre el Salario

América Latina y el Caribe: Contribuciones a la Seguridad Social^{1/ 2/}(% PIB)



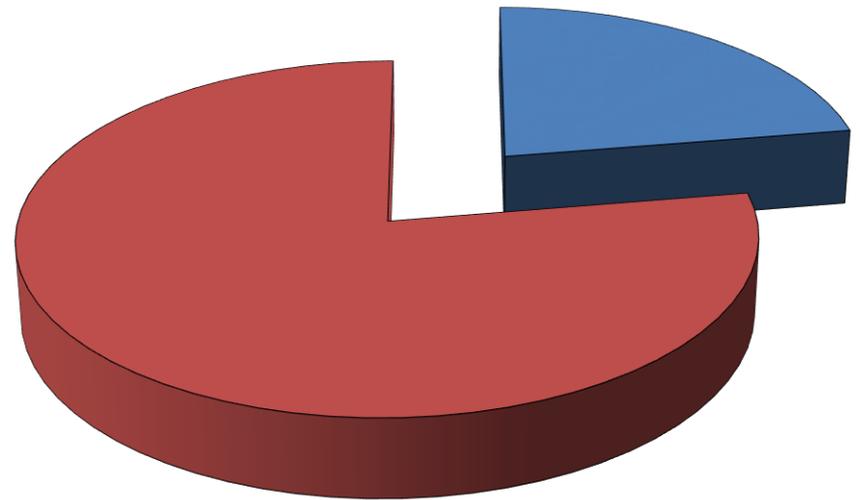
Fuente: BID-CIAT (2015), OCDE.

1/ Para el agregado de ALC y OCDE son promedios simples. 2/ Las contribuciones a la seguridad social de ALC incluyen a los sistemas de pensiones y salud, públicos y privados, obligatorios. 3/ Excluye a Chile y México.

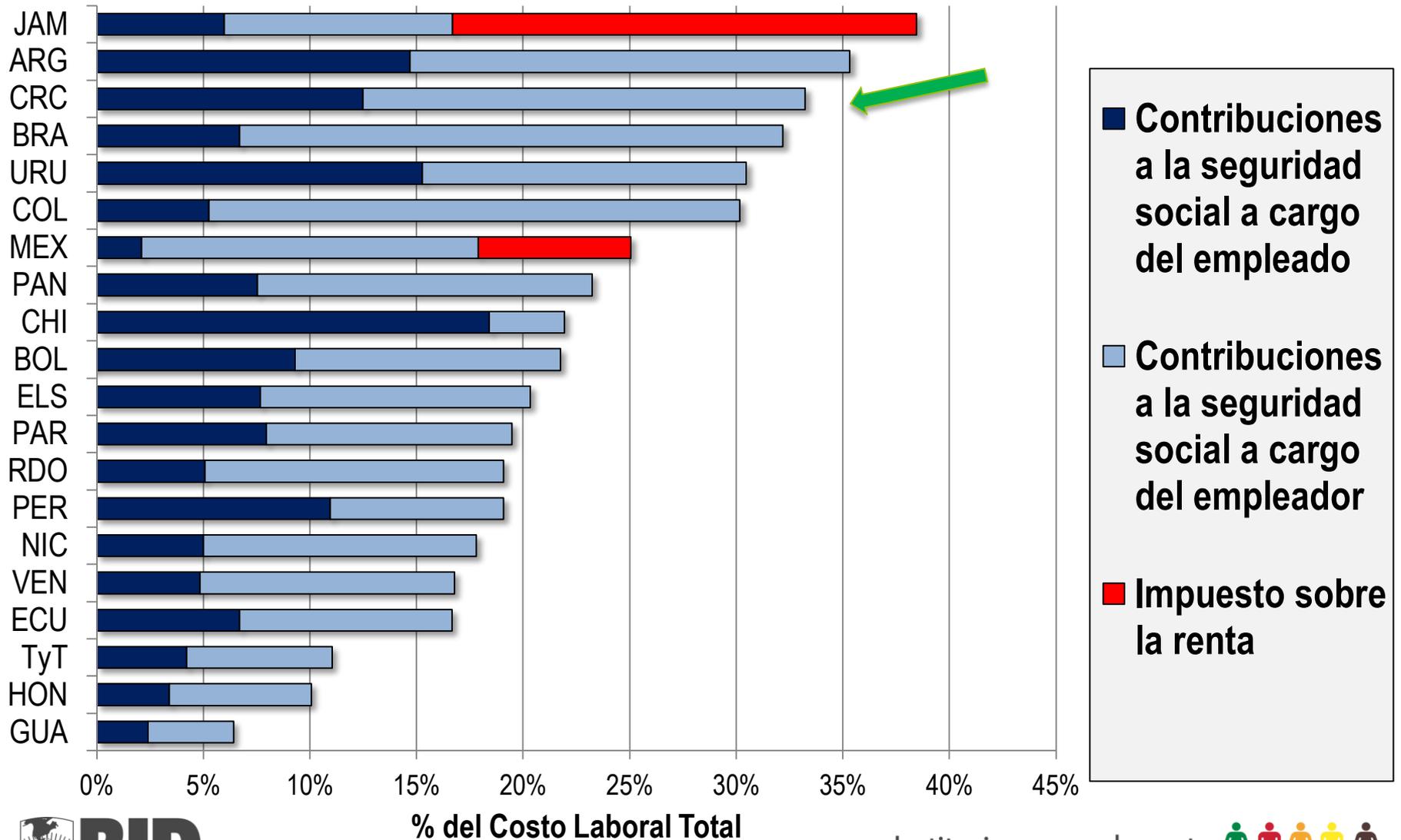
¿Qué es una cuña fiscal?

Se define como la **diferencia** entre el *costo laboral total para el empleador* y el salario neto recibido por el empleado.

■ Cuña fiscal ■ Salario neto



CUÑA FISCAL PARA UN TRABAJADOR SOLTERO SIN HIJOS CON INGRESO PROMEDIO

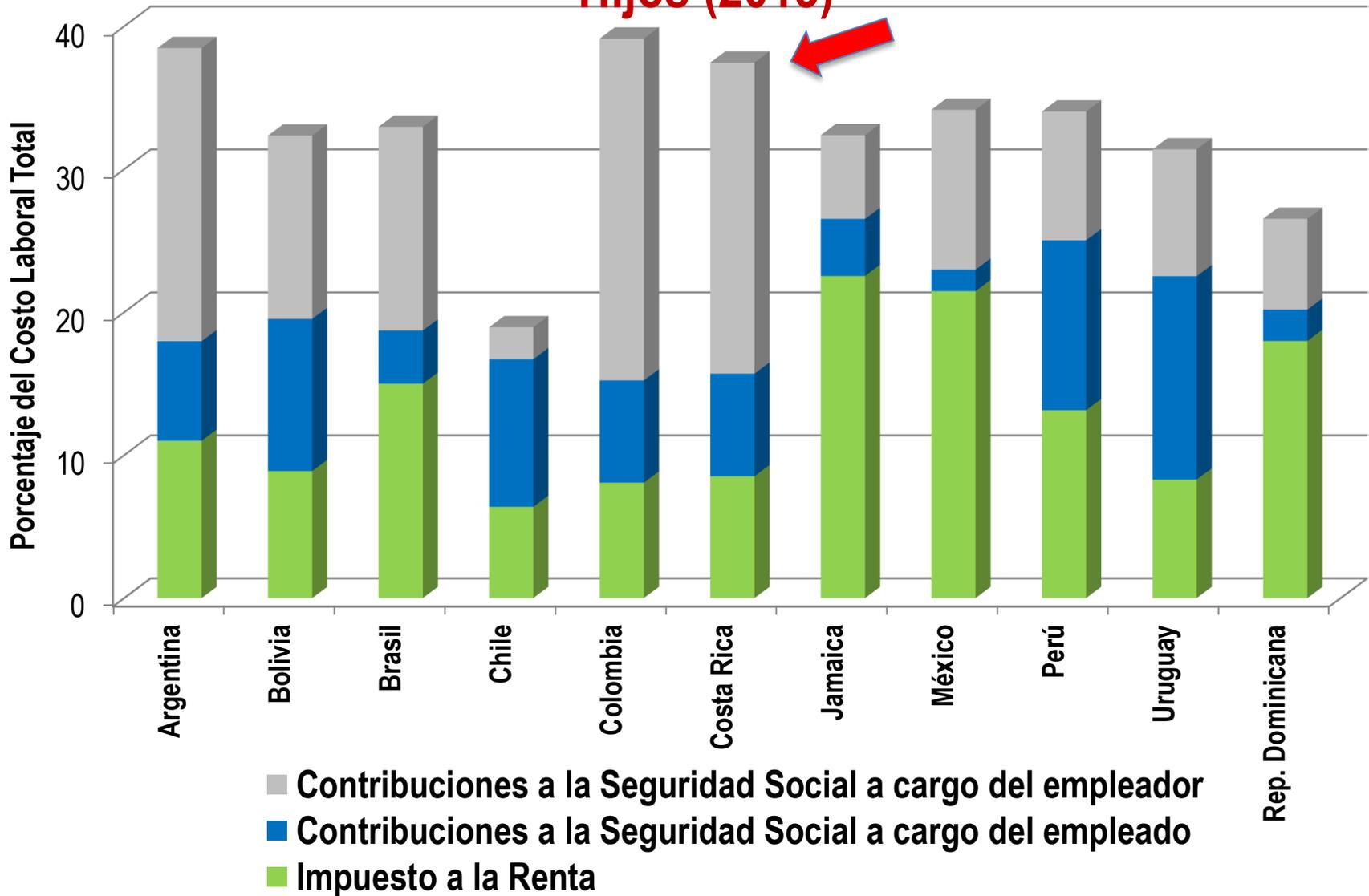


CUÑA FISCAL PARA UN TRABAJADOR ASALARIADO SOLTERO SIN HIJOS

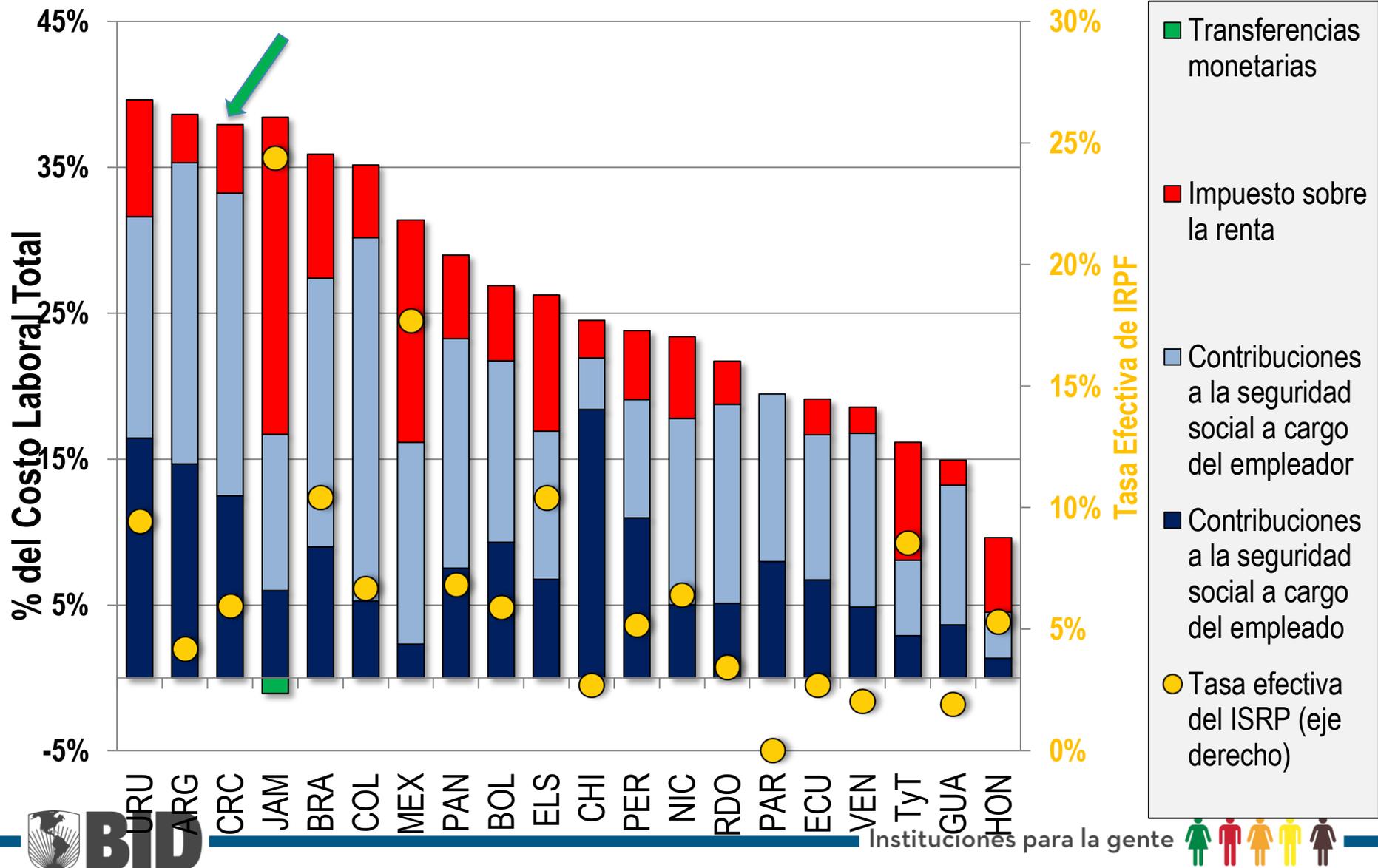
Como % del Costo Laboral Total

País	US\$10,000	US\$48,000	US\$60,000
Argentina	35.3	46.5	47.4
Bolivia	25.0	29.1	30.0
Brasil	32.2	36.7	36.5
Chile	21.9	24.7	25.8
Colombia	30.2	41.0	42.9
Costa Rica	33.2	40.1	41.1
República Dominicana	19.1	27.2	26.6
Ecuador	16.7	23.1	24.4
El Salvador	25.0	32.8	33.9
Guatemala	14.1	16.2	16.5
Honduras	7.5	16.2	17.6
Jamaica	38.5	36.4	36.2
México	26.1	35.4	36.6
Nicaragua	24.0	35.4	36.3
Panamá	23.3	30.8	31.4
Paraguay	19.5	19.8	21.3
Perú	19.1	28.5	29.6
Trinidad y Tobago	11.1	20.9	21.7
Uruguay	30.5	41.2	42.2
Venezuela	16.8	30.5	38.2
Promedio	23.4	30.6	31.8

Cuñía Fiscal para Renta US\$60,000 - Casado y 2 Hijos (2013)



CUÑA FISCAL Y TASA EFECTIVA PARA UNA PAREJA CASADA CON DOS HIJOS CUYO INGRESO ANUAL CORRESPONDE AL DÉCIMO DECIL



5. Modernizar la Institucionalidad Fiscal

Perentoria Reforma de la Institucionalidad exitosa de los 69's

- 1) MH solo 37% del Presupuesto, hace casi imposible el manejo fiscal integral.
- 2) Volver al Ministerio de Salud Publica, en el ámbito presupuestal (hoy solamente 17% el resto en CCSS)
- 3) La CCSS no debe fijar las contribuciones sin respaldo legislativos y se debe asegurar la sostenibilidad de los otros grandes regímenes (Judicial, Docentes, además del IVM)
- 4) Reduccion al máximo de las rentas afectadas que todavia son como el 35%.
- 5) Cambio en el Servicio Civil (en especial, la “propiedad del cargo” y nuevo esquema comprehensivo de recursos humanos, etc.)
- 6) Separar ICE, Energia (nueva competencia) de Telecom y de la Empresa Constructora

Instituciones para la gente



BID

Banco Interamericano de Desarrollo / www.iadb.org