

HACIA UNA REFORMA FISCAL PARA EL DESARROLLO Y LA REACTIVACIÓN DEL EMPLEO

Grupo de trabajo sobre reforma fiscal

Fundación Friedrich Ebert Stiftung

-Documento borrador-

Facilitador:

Dr. Henry Mora Jiménez (UNA).

Hacia una Reforma Fiscal para el Desarrollo y la Reactivación del Empleo

El Proceso de Construcción de la propuesta:

- La iniciativa para la formulación de una propuesta sobre Reforma Fiscal Progresiva y Progresista fue planteada ante La Fundación Friedrich Ebert (FES), en el año 2012, por La Confederación de Trabajadores Rerum Novarum y la Central Social Juanito Mora Porrás (ANEP). La FES acogió la iniciativa porque es consustancial con sus objetivos de propiciar espacios político-educativos de análisis, de reflexión, de debate que conduzcan a la formulación de propuestas para la participación en el diálogo constructor. El proceso inició, en mayo del 2012, con estas dos organizaciones con los cuales se elaboró una hoja de ruta del proceso a seguir. Para la facilitación del proceso se identificó un moderador que tuviera amplio conocimiento en el tema; una persona reconocida por su producción académico-intelectual y científica, por su capacidad técnico-política, esto por cuanto el tema fiscal, no solo es un tema técnico, sino también político. Es así como se identificó al Dr Henry Mora Jiménez de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional como la persona idónea para moderar y facilitar el proceso de construcción de la propuesta. El Dr Mora ha facilitado el proceso desde su creación en mayo del 2012 hasta diciembre del 2013.
- Al inicio del año 2013 se valoró la necesidad de incorporar y sumar a más organizaciones sociales diversas al proceso y constituir un grupo de discusión más amplio, con la participación, no solo, de otras organizaciones sindicales, sino además, sumando a las organizaciones de la sociedad civil interesadas.
- El grupo diverso, integrado por organizaciones sindicales, cooperativistas, organizaciones campesinas, comunales, académicos, intelectuales, ciudadanos y ciudadanas a título personal han estado participando, reflexionando, debatiendo, aportando e intercambiando conocimientos durante todo el año 2013 para construir la propuesta ***Hacia una Reforma Fiscal para el Desarrollo y la Reactivación del Empleo*** que hoy se presenta. Este no es un documento acabado, es un primer insumo para el diálogo, el proceso continúa, habrá mejoras y nuevos elementos, pero había que ofrecer una primera propuesta, al finalizar el año.
Agradecemos a todas las personas que hicieron posible, este primer insumo.
- Fundación Friedrich Ebert

CONTENIDOS

1. Introducción: elementos para un breve diagnóstico.
2. El marco orientador de la reforma: el “proyecto-país”.
3. Objetivos y principios de la reforma fiscal.
4. Por un Plan Nacional de prevención y combate a la evasión, el contrabando, el fraude fiscal y el blanqueo de capitales.
5. Revisión integral de las exoneraciones a sectores económicos privilegiados.
6. Fortalecimiento de la Administración Tributaria.
7. Plan de formalización de empresas y lucha contra el trabajo precario.
8. Sobre la reforma al impuesto general sobre las ventas.
9. Sobre la reforma al impuesto sobre la renta.
10. Responsabilidad fiscal: Calidad y probidad en el gasto público.
11. Una estrategia política que logre acuerdos sociales y consensos políticos en torno a una reforma fiscal progresiva y progresista.
12. Nuestra posición sobre el “Plan de Consolidación Fiscal”.

I INTRODUCCIÓN:

ELEMENTOS PARA UN BREVE DIAGNÓSTICO

1. Una *baja carga tributaria*.
2. Una *estructura tributaria* que incluso los más optimistas consideran “moderadamente regresiva”.
3. Una *evasión fiscal* de cuantiosas proporciones, fiscal y éticamente inaceptable.
4. Una *administración tributaria* con algunos avances pero que todavía mantiene importantes debilidades (sistemas informáticos, falta de personal suficientemente calificado, estructura organizativa).
5. Una *legislación tributaria* sumamente generosa con ciertos sectores económicos (exoneraciones, escudos fiscales, facilidades para la elusión, tasas preferenciales) y con debilidades en el régimen sancionatorio y en la prevención de la evasión.

6. Una *política tributaria* que enfrenta hoy el siguiente dilema: a) al tiempo que tiende a debilitarse la generación de recursos tributarios debido a la reducción de los aranceles y a las amplias exoneraciones para atraer inversión extranjera y aumentar las exportaciones; b) por otro lado se requiere aumentar los recursos públicos disponibles para favorecer el avance de una mayor competitividad con equidad social y desarrollo humano.

II

REFORMA FISCAL Y PROYECTO DE PAÍS: POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA, SOLIDARIA, DEMOCRÁTICA Y SOSTENIBLE

(elementos para la contextualización de la reforma)

- 1. Por una Costa Rica Inclusiva.** Frente a la exclusión social y la precarización del trabajo que resulta de la actual estrategia del capital transnacional y sus socios nacionales; la base de todos los derechos concretos a la vida es el *derecho a un trabajo digno y seguro* (“decente”, según la OIT); y/o el acceso a los medios de producción que lo hagan posible-
- 2. Por una Costa Rica solidaria.** La *satisfacción para todas y todos de las necesidades humanas básicas*. Les llamamos básicas, no por su carácter bio-fisiológico, sino porque deben ser garantizadas por el orden institucional.
- 3. Por una Costa Rica democrática.** La *participación democrática* de las ciudadanas y los ciudadanos en la vida social y política, con un Gobierno democrático, concertador y socialmente arraigado.
- 4. Por una Costa Rica sostenible.** Un determinado orden de la vida económica y social, en el que sea posible *conservar y sostener el medio ambiente* como base natural de toda la vida humana.

Mientras no exista un “acuerdo nacional” sobre el “proyecto-país” o un nuevo bloque histórico hegemónico que lo impulse, debemos reconocer que Costa Rica dispone de un marco constitucional garante de derechos humanos fundamentales resumido en el concepto **Estado Social y Solidario de Derecho**, establecido especialmente en los artículos 45, 46, 50 y 74 de la Constitución Política. No es necesario esperar por grandes “reformas estructurales” para hacer respetar este marco que de hecho delimita nuestro “modelo de país”.

III

LOS OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA REFORMA

1. Disminuir la brecha fiscal, tanto la estructural (que incluye el déficit social y es cercana al 7% del PIB), como la financiera (en este momento poco más del 5% del PIB);
2. Llevar progresivamente (en el transcurso de unos cinco años) la carga tributaria a un 18 - 20% del PIB. Primero, mediante una drástica reducción de la evasión y el fraude fiscal y, segundo, mediante cambios en la imposición que la hagan más justa y progresiva (partir de una modificación del artículo 18 constitucional).
3. Como objetivo prioritario, reducir drásticamente la odiosa evasión y la defraudación fiscal, injustificable tanto por razones fiscales como, sobre todo, por razones éticas y políticas.
4. Mejorar sustancialmente la rendición de cuentas en materia tributaria, la calidad del gasto público y su impacto en el bienestar de la población;

5. Corregir las inequidades verticales (en los impuestos al consumo) y horizontales (en los impuestos sobre la renta y la riqueza).
6. Dotar a la Administración Tributaria de mayor capacidad (legal, administrativa, tecnológica, institucional, de personal profesional) para enfrentar la elusión, la evasión, la subfacturación en Aduanas, el contrabando, el fraude fiscal y el lavado de dinero.
7. Concientizar y convencer a la población en general sobre los cambios estructurales necesarios (parte de un acuerdo social y político) si se pretende recuperar el Estado social y solidario.
8. Modificar progresivamente la cultura tributaria propensa a la evasión mediante una mayor educación, conciencia y participación y denuncia ciudadana.

9. Incentivar mediante la política tributaria las áreas de la economía fundamentales para el desarrollo humano: la sustentabilidad ambiental (impuestos/incentivos verdes), la economía social y solidaria, la educación, la ciencia y la tecnología y la igualdad de oportunidades y de resultados.
10. Impulsar una reforma fiscal y tributaria que sea congruente con la reactivación del empleo, fundamental para combatir de manera sostenible la pobreza y las desigualdades; incentivando actividades intensivas en “trabajo decente” y la economía social y solidaria.

PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA REFORMA

1. Compromiso contra la evasión y el fraude fiscal.
2. Mayor equidad y progresividad tributaria y fiscal.
3. Una reforma transparente (claridad en la incidencia fiscal).
4. Claridad en las metas de recaudación (fuentes y porcentajes de los nuevos impuestos).
5. Una reforma integral (no un nuevo parche).
6. Gradualidad (a ejecutarse progresivamente en 4 o 5 años).
7. Prioridades y compromisos claros en el destino de los nuevos recursos.
8. Reformas precisas y contundentes que promuevan la calidad y la probidad en el gasto público.
9. Compromisos claros y precisos en la exigencia y rendición de cuentas.
10. Renuncia a la búsqueda de “chivos expiatorios” en materia fiscal, desnudando las verdaderas causas y condicionantes del déficit fiscal.

IV

ELEMENTOS PARA UN PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y COMBATE A LA EVASIÓN, EL CONTRABANDO, EL FRAUDE FISCAL Y EL LAVADO DE CAPITALS

Evasión y elusión tributaria representaron 5,8% del PIB en el 2010

Según Hacienda la evasión se puede reducir en 1,3% del PIB.

Nuestra meta: reducir la evasión en al menos 2 puntos del PIB en un lapso de 4 años.

Evasión en ventas: ronda el 25%

Evasión en renta empresarial: ronda el 50%

Contrabando: estimaciones moderadas calculan en \$100 millones anuales la defraudación por contrabando sólo en licores, cigarrillos y video juegos (sin considerar perfumes, ropa, medicamentos, drogas).

Lavado de dinero: A causa de los paraísos fiscales, en los “países en desarrollo” deja de pagarse **entre un 30 y 40% de impuestos** (un billón de dólares anuales).

América Latina y Caribe dejan de cobrar anualmente 50.000 millones de dólares por evasión de impuestos de empresas transnacionales en la región.

Según un reporte emitido por Global Financial Integrity, en el periodo 2000-2009 en Costa Rica se movieron \$4.359 millones provenientes de actividades ilícitas.

Alta evasión entre profesionales liberales: la gran mayoría tributa sumas ridículas

Según un estudio de la Contraloría General de la República (No. DFOE-SAF-IF-06-2011), avalado por el Director General de Tributación; el 93% de las y los profesionales liberales del país solo declararon, en promedio, un monto de ¢35.574 de impuesto sobre la renta EN TODO el 2010. Se trata de ingenieros, abogados, médicos, odontólogos, contadores, informáticos, auditores y veterinarios; quienes ejercen su profesión prestando "servicios profesionales" y no como asalariados.

Un asalariado que en ese mismo año recibió un sueldo de ¢834 000 mensuales tuvo que pagar ¢248 000 de tributo sobre la renta

DENUNCIAS FRECUENTES ANTE OÍDOS SORDOS

Confort fiscal para empresas financieras, personal insuficiente para fiscalizar y denunciar, Incentivos desmedidos a ciertos sectores, alta evasión en moteles, escasa concientización fiscal y tributaria, planes ineficaces de control a empresas.

Algunas medidas sugeridas: Certificación de solvencia tributaria; premios por denuncias de evasión y contrabando; sanciones más severas, claras, precisas y ejemplarizantes; combatir el fraude tecnológico en aduanas; crear la figura del comisionado fiscal; desarrollar estadísticas realmente funcionales, en renta, control de gastos injustificados; instaurar a nivel nacional el expediente electrónico.

Hacia un Plan Nacional de Combate a la Evasión

El plan debe incluir al menos los siguientes **objetivos**:

- a) Identificar y analizar las modalidades más significativas del fraude fiscal, sus causas y sus efectos.
- b) Evaluar las normas legales disponibles para la prevención y el castigo del fraude, así como identificar las omisiones y debilidades que restan efectividad a la lucha contra la evasión.

- c) Analizar los sistemas de prevención y control establecidos por los órganos competentes del Ministerio de Hacienda, la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial en materia tributaria, lo mismo que los mecanismos de coordinación y los recursos disponibles.

- d) Recomendar e implementar las medidas que se consideren pertinentes para fortalecer la prevención y reducir drásticamente el fraude fiscal en las siguientes áreas: análisis de riesgo e inteligencia tributaria, procedimiento determinativo y sancionador en la vía administrativa, proceso contencioso administrativo, proceso penal tributario, educación y cultura tributaria, información y asistencia al contribuyente.

Algunas recomendaciones iniciales

Análisis de riesgo e inteligencia tributaria: mejorar la calidad de los datos disponibles (formato, organización, transferencia y consulta); hacer funcionales los convenios de información existentes, establecer un intercambio de información fluido y permanente entre las diferentes instituciones.

Procedimiento determinativo y sancionador en la vía administrativa: acceso a la información bancaria y bursátil de los contribuyentes, establecer una clara definición de vinculación económica entre los contribuyentes, presentación digital de estados financieros básicos, otorgar audiencias sólo cuando el contribuyente introduzca hechos, alegatos o elementos nuevos; emitir un manual de auditoría, adoptar el modelo de legislación sobre precios de transferencia, reformas parciales al Reglamento General de Gestión, Fiscalización y Recaudación tributarias, actualizar el reglamento de la Ley de Impuesto de Ventas (base imponible).

Proceso Contencioso Administrativo: establecer el concepto de “mejoramiento continuo” en los órganos encargados de tramitar los procedimientos; establecer una estructura permanente de coordinación entre la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Hacienda; especializar una o dos secciones del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, para que se dediquen a la resolución de los procesos en materia tributaria y aduanera; crear un área de derecho tributario al interior de la Procuraduría.

Proceso Penal Tributario: incrementar el umbral de punibilidad para que solamente los casos muy calificados lleguen a la instancia judicial; establecer tarifas aplicables a los “grupos de interés económico”; castigo a la no retención dolosa de tributos; fortalecer la coordinación interinstitucional para que incluya protocolos de actuación, plan de capacitación y un sistema mancomunado de información; dotar de mayores recursos a las agencias de la justicia penal.

Educación tributaria y fiscal: elaborar y poner en marcha un plan nacional de educación tributaria y fiscal, que incluya al MEP, al Ministerio de Hacienda y a las universidades públicas y privadas.

Información y asistencia al contribuyente: contar con un sistema integral de información tributaria; mejorar y divulgar el uso de los recursos dedicados a la inversión pública, crear centros de atención telefónica, realizar encuestas periódicas a los contribuyentes para evaluar los servicios recibidos; mejorar y simplificar la atención en línea del Ministerio de Hacienda; campaña permanente para prevenir el incumplimiento y asistir más eficazmente al contribuyente.

Diagnóstico de las normas impositivas: para combatir la evasión, darle más progresividad y equidad al sistema, condiciones institucionales y legales para el impuesto sobre la renta mundial y global; discutir alguna modalidad del impuesto dual; condiciones legales e institucionales para un IVA eficaz y tributariamente neutro.

Contra el blanqueo de capitales: Potenciar la función de investigación del fraude fiscal; establecer un sistema de inteligencia fiscal; crear una oficina especializada en la investigación del fraude fiscal y el blanqueo de capitales; fortalecer la policía fiscal; crear la figura del comisionado fiscal, modificar la regulación penal de los delitos contra la Hacienda Pública, incluyendo las actividades preparatorias y la organización del fraude; fortalecer la especialización judicial respecto a los delitos económicos; impulsar la coordinación internacional; potenciar la colaboración social y la cooperación institucional.



REVISIÓN INTEGRAL DE LAS EXONERACIONES A LOS SECTORES ECONÓMICOS PRIVILEGIADOS EN MATERIA IMPOSITIVA

Exoneraciones fiscales superarán los €1,4 billones en el 2013

El monto equivale a un **5,77% del Producto Interno Bruto**, según el más reciente estudio sobre el tema producido por el Ministerio de Hacienda.

En el Impuesto de Ventas, las exoneraciones llegan a representar un **3,69%** del PIB (94% por servicios no gravados).

Por su parte, las exenciones al Impuesto sobre la Renta ascienden a **1,78%** de la producción

Algunos ejemplos:

- ✓ En utilidades de cooperativas y otras asociaciones sin fines de lucro: 0,15% del PIB
- ✓ En utilidades de las empresas: 0,5% del PIB
- ✓ Por beneficios tributarios sobre los rendimientos del mercado financiero: 0,5% del PIB
- ✓ Exoneraciones en impuestos ambientales: 0,15% del PIB

Tanto o más grave: Informe del Estado de la Nación advierte serio desorden en las exoneraciones tributarias

De acuerdo con los datos, el 53% de las leyes registradas no contiene ningún tipo de control o regulación.

VI

FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN TODAS SU ÁREAS Y CON LA ACTIVA PARTICIPACIÓN DE SUS FUNCIONARIOS

Elementos para un fortalecimiento de la Administración Tributaria

1. Mayor capacidad organizativa, administrativa y funcional en la AT.
2. Terminar con el fraccionamiento de la Autoridad Tributaria (Aduanas y Tributación).
3. Mayor dotación de recursos para enfrentar el fraude y la evasión.
4. Mejora de los instrumentos de gestión: obligaciones de la información, dotación informática. (zonas de confort tributario: sector financiero, sector inmobiliario)
5. Aplicación periódica de un censo tributario: todo potencial contribuyente debe estar registrado.

6. Un sistema que permita el cruce masivo de información entre Hacienda y otras fuentes públicas (CCSS). Integración de las Redes Públicas.
7. Profesionalización, calidad técnica y retribución justa a los funcionarios.
8. Rendición de cuentas en materia tributaria.
9. Expedientes electrónicos (aduanas).
10. Autonomía administrativa real (distinto de una “agencia tributaria”).
11. Crear la figura del Comisionado Fiscal.
12. Mejor información y asistencia al contribuyente.
13. Facilitar el cumplimiento (un único formulario para todos los tributos).
14. Mejorar el régimen sancionatorio.

VII

UN PLAN DIFERENCIADO DE FORMALIZACIÓN DE EMPRESAS Y COMBATE AL TRABAJO PRECARIO

¿Quiénes son trabajadores informales?

A) Trabajadores informales en el *sector informal de bienes y servicios*:

- ✓ Trabajadores por cuenta propia y trabajadores en empresas familiares para el auto- sustento.
- ✓ Las personas que trabajan en microempresas con menos de cinco trabajadores
- ✓ Trabajadores de cooperativas de productores informales.

B) Trabajadores informales en el *sector formal de bienes y servicios*:

- ✓ Empleados de empresas con cinco o más trabajadores, muchos de los cuales no tienen protección social.
- ✓ Asalariados sin empleador fijo que venden su trabajo sobre una base diaria, estacional o irregular.
- ✓ Trabajadores domésticos sin protección social.
- ✓ Trabajadores industriales subcontractados que producen desde sus hogares o desde pequeños talleres.
- ✓ Profesionales contratados a plazo fijo.

IMPACTO EN LA TRIBUTACIÓN Y EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Para la generalidad de los países en desarrollo, las pérdidas por no gravar al sector informal se ubican entre el 35% y el 55% de los ingresos tributarios (**4% del PIB en Costa Rica**)

Ejemplos: Costa Rica: 350 000 “trabajadores independientes” no están adscritos al seguro obligatorio de salud.

El 91% de los que si cotizan (334.777 personas), asegura que tiene un ingreso promedio mensual de ₡179.000, lo que es un indicio de la alta evasión.

Una estrategia diferenciada:

- a) contra los que evaden impuestos y recurren a prácticas laborales abusivas: todo el peso de la ley,
- b) para la mayor parte de los trabajadores informales: primero se debe potenciar su desarrollo empresarial y humano

VIII

UNA REFORMA AL IMPUESTO GENERAL SOBRE LAS VENTAS CENTRADA EN LA AMPLIACIÓN DEL IVA A LOS SERVICIOS QUE CONSUMEN LOS SECTORES SOCIOECONÓMICOS DE ALTOS INGRESOS Y EN LA RECUPERACIÓN DEL IMPUESTO SELECTIVO DE CONSUMO CON FINES DISTRIBUTIVOS Y ECOLÓGICOS

El IVA es un impuesto regresivo pero altamente eficiente. Su generalización a todos los servicios exige un estudio previo que indique su impacto en: informalidad, pobreza, empleo, nivel de vida (inflación), equidad de género.

Sin tal estudio previo e imparcial, optamos por una mayor inclusión de servicios en el actual IGV: servicios hospitalarios privados, algunos servicios educativos privados, algunos servicios informáticos estandarizados, compras por medios electrónicos, servicios suntuarios (Spa, gimnasios, turismo de aventura, alquiler de autos, etc.). Todos a una tasa “preferencial”.

Impuestos verdes: para disminuir la contaminación vehicular; para desincentivar el uso de envases plásticos, agroquímicos, etc

POR ESO, NUESTRA PROPUESTA ES:

- 1) No aceptar una generalización del IVA a los servicios, incluso con tasas diferenciadas, si el mismo no incluye un estudio de incidencia sobre: la pobreza, el empleo, la informalidad, la inflación, la distribución del ingreso y la equidad de género.
- 2) Como medida paliativa transitoria, se puede aprobar la inclusión de una lista de servicios en el IVA, particularmente aquellos que consumen las clases más adineradas.
- 3) También es factible una revisión de las exenciones en el actual Impuesto sobre las ventas, para garantizar que las mismas no sean aprovechadas por personas que no son de escasos recursos económicos.
- 4) Se recomienda estudiar la experiencia Uruguay (exención al consumo pagado con tarjeta de crédito por parte de los hogares en condición de pobreza).
- 5) Llevar la evasión en ventas a por lo menos un 18% (¿cómo?: formalización de empresas, régimen sancionatorio, digitalización de las transacciones, mayor cultura tributaria, combate al contrabando). => 0,5% del PIB adicional (sin tomar en cuenta la reducción en el contrabando).

IX

IMPUESTO SOBRE LA RENTA: RENTA MUNDIAL Y RENTA GLOBAL

Impuestos sobre la renta de las empresas: una tasa impositiva “competitiva” pero reduciendo los escudos fiscales (generales y sectoriales).

Impuestos sobre la renta personal: avanzar hacia renta mundial y global con escalas progresivas.

Impuesto a las ganancias de capital: al menos en bienes inmuebles.

Impuesto (temporal) a las transacciones financieras

Meta: el impuesto sobre las renta debe representar al menos el 40% de los ingresos tributarios totales (lo que se lograría con sólo atacar la evasión) => **1% del PIB**

El impuesto sobre las utilidades es altamente regresivo por su fácil traslado. El impuesto sobre la renta debe fortalecerse en la parte personal no salarial.

X

**POR UNA LEY (CÓDIGO) DE
RESPONSABILIDAD FISCAL (CALIDAD Y
PROBIDAD EN EL GASTO PÚBLICO), QUE
INTEGRE Y MODERNICE LO MEJOR DE LA
LEGISLACIÓN YA DISPONIBLE**

(Constitución Política, Ley General de Administración, Ley General de Contratación Pública, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley de Planificación Nacional, etc.).

La visión estratégica: un Estado director, concertador, solidario, transparente y eficaz.

Una reforma fiscal con visión institucional y en la perspectiva del desarrollo humano.

Un Estado que recupere su función planificadora con visión de largo.
Ante la cooptación del Estado por intereses corporativos: la calidad y probidad en el gasto público, con exigencia y rendición efectiva de cuentas.

Los “males” e ineficiencias del Estado: un Estado debilitado y cooptado:

Ineficiencia, Improvisación, Descoordinación, Fragmentación,
Burocratización, Desarticulación, Dispersión, Privatización, Derroche,
Corrupción, Impunidad
Cortoplacismo.

¿Cuál es el meollo?: La politización partidaria de las instituciones, el Estado ha sido capturado por intereses corporativos.

Solo para recordar: Fondo de Emergencias, FODESAF, Banco Anglo, Dique Flotante, Aviación Civil, Caja-Fischel, ICE-Alcatel, Trocha fronteriza, Alcaldes y Regidores acusados de peculado, Compras en la CCSS, Concesión de Carretera San José San Ramón, Ruta 27, Refinería, Ampliación Ruta 32, “Crucitas”, alumnos fantasmas en el MEP, tráfico de influencias, clientelismo político, etc., etc.

Este fenómeno no es individual, ni excepcional, ni “patológico”: ES ESTRUCTURAL

La incompetencia y la corrupción generan un enorme despilfarro de recursos públicos.

Según Alicia Avendaño, directora de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, si se obliga a todas las instituciones públicas a que realicen sus compras a través de una sola plataforma digital se generaría un ahorro al Estado del **2% del PIB (500 000 millones de colones anuales)**, porcentaje similar al que se aspira en la propuesta fiscal recortando salarios, pensiones y transferencias.

Explicó que las adquisiciones públicas en promedio representan un 20% del PIB al año, pero está comprobado que en el sistema digital se logra un ahorro del 20% por cada compra.

El Banco Mundial estima que el costo de la corrupción oscila **entre el 0,5% y el 2% en los países de la OCDE** (evasión fiscal, gasto público improductivo, licitaciones no competitivas, menor capacidad inversora, menores y peores servicios públicos)

OCHO PAUTAS DE ACCIÓN PARA UNA REFORMA INSTITUCIONAL QUE PROCURE EL «BUEN GOBIERNO».

1- Frente a la improvisación sistémica: la efectiva aplicación de la Ley de Planificación Nacional y del Sistema Nacional de Planificación, con intensa participación ciudadana.

2- Frente a la fragmentación en la toma de decisiones: el efectivo cumplimiento del artículo 140 constitucional, que establece la rectoría política del Poder Ejecutivo y obliga a su vigilancia y fiel cumplimiento; y del régimen de dirección establecido en la Ley General de la Administración Pública. Con sanciones específicas para presidentes y ministros en caso de incumplimiento.

3- Frente al cortoplacismo: la efectiva operación del sistema de planificación nacional, de corto, mediano y largo plazos; global, sectorial y regional; con la correspondiente participación ciudadana.

4- Frente al burocratismo: La efectiva ejecución de la política pública al amparo de las leyes superiores que regulan los distintos ámbitos de actuación: ambiente, salud, seguridad social, educación, etc

5- Frente a la falta de acuerdo nacional sobre el “proyecto-país”: tomar como guía el conjunto de derechos establecidos en la Constitución en cuanto “modelo-de-país” o “estrategia de desarrollo”.

6-Frente a la corrupción y la impunidad: la estricta aplicación de las leyes que vigilan y exigen evaluar el desempeño institucional para una correcta fiscalización; así como un papel más agresivo de la Defensoría, la Contraloría y la Asamblea legislativa (control político).

7-Frente a la politización partidaria: efectiva aplicación del principio de probidad establecido en la Ley contra la Corrupción, derogación de la Ley de Presidencias Ejecutivas y de su Reglamento. Otorgar facultades vinculantes a la Procuraduría de la Ética.

8-Ante la inoperancia del control político legislativo y de la fiscalización institucionalizada (del Poder Legislativo, de la Defensoría de los Habitantes, de la Contraloría General de la República): elección de diputados por listas abiertas, censura a ministros con revocatoria de mandato, elección popular del Defensor y del Contralor (con candidaturas independientes, no partidistas).

XI

UNA ESTRATEGIA POLÍTICA QUE LOGRE ACUERDOS SOCIALES Y CONSENSOS POLÍTICOS EN TORNO A LA REFORMA

Toda reforma tributaria y fiscal no puede pretender ser una tabula rasa, y en especial, es necesario tener muy en cuenta los constantes errores que en América Latina se suelen cometer en el diseño e implementación de estas reformas. Mencionemos los más importantes para nuestros propósitos.

- 1) El error de no aprender de los errores del pasado.
- 2) El error de pretender aplicar a la realidad costarricense modelos tributarios obtenidos de otras latitudes.
- 3) El error de no entender que “un impuesto vale, lo que la administración encargada de aplicarla”.
- 4) El error de darle la espalda a los/as ciudadanos/as.
- 5) El error de restar importancia a la responsabilidad fiscal y a los debidos usos de los nuevos tributos.

XII

Nuestra posición sobre el Plan de Consolidación Fiscal

Lo que se puede discutir:

- ✓ Un impuesto a las utilidades empresariales “competitivo” (renta dual), a condición de reducir escudos fiscales y fortalecer renta personal no salarial.
- ✓ Distribución de dividendos
- ✓ Excedentes de cooperativas (0,04% del PIB)
- ✓ Intereses sobre títulos valores (0,04% del PIB)
- ✓ IVA preferencial sobre salud y educación privadas (excepto educación superior), como rastreo de rentas no declaradas)
- ✓ Sostenibilidad de regímenes de pensiones con cargo al presupuesto.

Lo que se puede aceptar (como parte de un “plan de contingencia”):

- ✓ Nueva escala al impuesto sobre las utilidades de las personas físicas con actividad lucrativa (0,02% del PIB)
- ✓ Impuesto a las ganancias de capital de bienes inmuebles (0,08% del PIB)
- ✓ Régimen general para los bancos antes del impuesto a las ganancias (0,08% del PIB)
- ✓ Renta territorial reforzada
- ✓ Impuesto a las transacciones financieras (0,31% del PIB)
- ✓ Incremento en el impuesto a la propiedad de vehículos de lujo (0,03% del PIB)

(en total: 0,52% del PIB)

Lo que es inaceptable:

Un IVA generalizado a todos los servicios sin un estudio previo de incidencia fiscal

El gravamen a los bienes de la canasta básica (se puede discutir la “fórmula uruguaya”)

Recortes en aumentos salariales y en anualidades

Recortes en las transferencias a la CCSS y a FODESAF.

*Desviar el uso de impuestos con destino específico cuando estos están destinados a financiar la lucha contra la pobreza (IMAS; PANI, FODESAF) o el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura vial (impuesto a los combustibles):
Reversión de mandato constitucional en educación (8% del PIB).*



FES AMERICA CENTRAL

Guatemala . El Salvador . Honduras . Nicaragua . Costa Rica . Panamá

Grupo de trabajo sobre reforma fiscal

Fundación Ebert

-Documento borrador-

Facilitador:

Dr. Henry Mora Jiménez (UNA).

hmoraj@gmail.com