

Retos de la Administración Tributaria en tiempos recesivos y de alta incertidumbre

- La caída proyectada en la recaudación de ingresos del 2,7% del PIB, producto de la emergencia, sería 3 veces mayor que la experimentada en la recesión de 2009.
- Dado el impacto esperado y la alta incertidumbre, es necesario contar anticipadamente con análisis de varios escenarios fiscales y de pronósticos de ingresos.
- Es imperativa la transformación digital para la Administración Tributaria ante los acrecentados retos de continuidad del servicio y mayores riesgos de incumplimiento tributario.

Relevancia

Ante una inminente caída en los ingresos tributarios en un entorno inédito de alta incertidumbre y complejidad, es necesario contar con análisis de escenarios fiscales oportunos, flexibles; transparentes, vinculados con los escenarios epidemiológicos. Lo anterior, es fundamental para enfrentar los retos futuros asociados con la hacienda pública, en particular aquellos asociados con la continuidad del servicio tributario, la gestión efectiva de la recaudación de los ingresos tributarios y el financiamiento de los mayores gastos necesarios para atender la emergencia.

Alto impacto en la recaudación esperada de ingresos en 2020

Se espera que la pandemia derivada del COVID-19 traiga consigo una recesión económica en el país y en el resto del mundo. Al respecto, el FMI¹ estima una reducción en la producción mundial de 3,0% para 2020, mientras que la CEPAL, una caída de 5,3% para América Latina.

Específicamente para Costa Rica el Banco Central estima una caída en la producción de 3,6% para 2020. A manera de comparación, en la última recesión en 2009, Costa Rica experimentó una caída en términos reales de 1,0% en su producción, lo que derivó en una variación de -5% en los ingresos totales sin financiamiento.

Particularmente, el impuesto general sobre las ventas disminuyó 11,3% con respecto a 2008, el selectivo de consumo se redujo un 28,5% y el impuesto sobre la renta bajó un 0,3%.

Cuadro 1
Variación PIB e ingresos 2009-2020

	Recesión 2009	Estimación 2020
Variación PIB	-1,0%	-3,6%
Variación ingresos totales sin financiamiento	-5,0%	-16,0%

Fuente: Elaboración CGR con datos del BCCR, así como de la liquidación de ingresos y estimaciones del Ministerio de Hacienda.

¹ International Monetary Fund (2020). World Economic Outlook, April 2020. The Great Lockdown. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

El pasado 30 de abril, el Ministerio de Hacienda anunció², que la proyección de la caída de los ingresos por la contracción de la economía y los efectos de la moratoria, alcanzarían los ₡975 mil millones, este monto, representa el 2,7% del PIB y es un 18% menos que los ingresos totales sin financiamiento proyectados en el presupuesto. Bajo ese escenario, los ingresos totales sin financiamiento estarían cayendo alrededor de un 16% con respecto a la recaudado en 2019, es decir, aproximadamente tres veces más que durante la recesión de 2009.

Ante lo inédito del contexto y la magnitud del shock, el reto que enfrenta la Administración Tributaria para el financiamiento de lo público es de la más alta relevancia y requerirá de la adopción de medidas urgentes y significativas para poder enfrentar la situación de manera efectiva.

Escenarios para la toma de decisiones en contextos de alta incertidumbre

Actualmente enfrentamos altos niveles de incertidumbre social, económica y fiscal asociados a la pandemia por el COVID-19, por lo que uno de los mayores retos se constituye en trabajar en el desarrollo de múltiples y potenciales escenarios para tomar decisiones que nos permitan estar mejor preparados para enfrentar cualquiera de los posibles futuros, práctica que se está utilizando en otros países³.

En este sentido, los pronósticos sobre la evolución esperada de la recaudación fiscal se constituyen en herramientas que permiten construir, los posibles panoramas que enfrentarán las finanzas públicas en cuanto a sus fuentes de financiamiento.

A partir de lo anterior, es entonces relevante la vinculación de los escenarios económicos con los escenarios epidemiológicos⁴, lo cual coadyuva a la necesaria coordinación que debe existir entre todos los sectores del Poder Ejecutivo para la articulación de la política pública, a partir del uso de información científica para la toma de decisiones sanitarias y económicas. Lo anterior por cuanto la duración de la emergencia, no solo a nivel local sino internacional puede tener diversos impactos, producto de posibilidades de una segunda ola de infección local, o de la duración de las medidas en el resto del mundo, comprador de nuestros bienes y servicios. Escenarios planteados por diversos organismos modelan no solo la duración del confinamiento y su consecuente impacto en la producción⁵, sino también diversos niveles y mecanismos de apoyo fiscal a la población⁶.

² Ver conferencia de prensa de las proyecciones fiscales 2020 del Ministerio de Hacienda en https://www.facebook.com/watch/live/?v=272107030491291&ref=watch_permalink.

³ Ver por ejemplo <https://treasury.govt.nz/publications/tr/treasury-report-t2020-973-economic-scenarios-13-april-2020> o <https://www.pwc.co.uk/premium/covid-19/uk-economic-update-covid-19.pdf>

⁴ Ver por ejemplo Evolución del COVID-19 en Costa Rica, aplicación creada por el Observatorio del Desarrollo de la UCR https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/04/03/nueva-plataforma-digital-permite-visualizar-la-evolucion-del-covid-19-en-costa-rica.html?fbclid=IwAR0fQUtnBE67kMXh4c92DgfMdS_Ch1lnRAHDk98SzAIDwk5vegmZTKVBkM

⁵ Ver por ejemplo <https://economics.rabobank.com/publications/2020/april/global-economic-contraction/> o <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11235>

⁶ Ver <https://treasury.govt.nz/publications/tr/treasury-report-t2020-973-economic-scenarios-13-april-2020>

En particular, los pronósticos de los ingresos deben ser oportunos, flexibles y transparentes⁷ y en constante revisión, dado que nos enfrentamos a un fenómeno cuyas consecuencias sobre la dinámica económica y social estamos empezando a analizar y comprender.

Asimismo, es relevante que se valore los efectos asimétricos de la emergencia en los distintos sectores económicos, se considere la utilización de información sobre el comportamiento de las variables en períodos recesivos anteriores⁸ en el país y se dé seguimiento a los efectos fiscales que se está dando en otros países que se encuentran en etapas más avanzadas de la emergencia.

Sin duda alguna, llegó el momento de evolucionar en materia de estimaciones puntuales de ingresos -aún necesarias para su incorporación en los presupuestos- a un análisis de escenarios de mayor alcance. Esto constituye un reto novedoso para la Administración Tributaria que promovería la calidad y transparencia en su gestión y le permitirá al legislador y a la población conocer el impacto que tendrían las decisiones de financiamiento bajo diversos supuestos⁹.

Transformación digital de la Administración Tributaria

A partir de la complejidad y el impacto esperado de la pandemia en la recaudación de ingresos, la Administración Tributaria no solo tiene como reto la necesidad de modelar los distintos escenarios a los que nos enfrentamos, sino que uno de los elementos críticos es lograr la transformación digital pendiente que le permita continuar y mejorar la operación en tiempos de crisis, para poder financiar la mayor cantidad de gastos necesarios para proteger a la población, en el marco de la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo.

La emergencia producto del Covid-19 ha exacerbado los retos a los que se han enfrentado las administraciones tributarias en Costa Rica, por lo que no solo deben mitigar los riesgos, sino tomar la oportunidad de transformarse en diferentes áreas¹⁰ que se mencionan a continuación.

Es relevante **garantizar la continuidad del servicio al contribuyente** en un contexto donde no es factible brindar un servicio cara a cara producto de las medidas de distanciamiento físico. Estudios de la Contraloría han revelado la necesidad de mejorar los canales de comunicación de servicio al contribuyente¹¹, lo cual se vuelve crítico en un contexto que involucra ahora además el trabajo remoto. Asimismo, **garantizar la continuidad de los servicios tributarios**, por ejemplo en materia de fiscalizaciones tributarias, lleva a la consiguiente necesidad de contar con una estructura tecnológica robusta y

⁷ McNichol, E (2014). Improving State Revenue Forecasting: Best practices for a more trusted and reliable revenue estimate. Center on Budget and Policy Priorities. Disponible en: <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/improving-state-revenue-forecasting-best-practices-for-a-more-trusted>.

⁸ International Monetary Fund (2020). Challenges in forecasting tax revenue. Fiscal Affairs. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

⁹ McNichol, E (2014). Improving State Revenue Forecasting: Best practices for a more trusted and reliable revenue estimate. Center on Budget and Policy Priorities. Disponible en: <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/improving-state-revenue-forecasting-best-practices-for-a-more-trusted>.

¹⁰ Por ejemplo, ver: <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/public-sector/covid-19/tackling-the-covid-19-crisis-three-priorities-for-revenue-agencies.html>.

¹¹ Ver Informe [DFOE-SAF-IF-00009-2017](https://www.dfoe-saf-if-00009-2017) Informe de auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión de la Dirección de Servicio al Contribuyente de la Dirección General de Tributación.

segura. A nivel internacional, las Administraciones Tributarias que más han avanzado en la transformación digital son las que han podido ajustarse de mejor forma a estos retos.

La apropiada **implementación de las políticas gubernamentales** establecidas para contener el daño económico se constituye también en un desafío desde el punto de vista operativo. Medidas como la moratoria en el pago de algunos impuestos pueden requerir ajustes a sistemas y procesos que generen mayores volúmenes de trabajo.

Las Administraciones Tributarias se enfrentan también a mayores **riesgos de incumplimiento tributario**, ante el cambio abrupto de la situación económica que presiona a las empresas e incide en la informalidad. Esto requerirá de ajustes al análisis de información que permita identificar los efectos asimétricos de la emergencia en los distintos sectores económicos y determinar aquellos que presenten mayor capacidad de contribuir bajo las nuevas condiciones. Sobre este tema, la Contraloría ya había señalado la necesidad de mejorar los procesos de inteligencia tributaria¹² que por medio de cruces de información, permita enfocar mejor los recursos del control tributario.

A partir de lo anteriormente señalado, el reto de la transformación digital es actualmente de la más alta relevancia para las Administraciones Tributarias, pues los riesgos de los ajustes pendientes se han incrementado a partir de las medidas de distanciamiento producto de la pandemia.

Conclusión

Está claro que la crisis del COVID-19 pondrá a prueba la resiliencia y liderazgo de la administración tributaria en el corto y mediano plazo. Ante la inminente y significativa caída en los ingresos tributarios, y dada la alta incertidumbre que enfrenta el país, es imperativo disponer de análisis de escenarios y pronósticos oportunos, flexibles, transparentes, en constante revisión, vinculados con los escenarios epidemiológicos, que contribuyan a la toma de decisiones. La transformación digital es más que nunca necesaria para las administraciones tributarias para poder hacer frente a los exacerbados retos de continuidad del negocio, necesidad de implementación de políticas gubernamentales y acrecentados riesgos de incumplimiento tributario.

¹² Sobre este aspecto, estudios de la Contraloría ya habían señalado la necesidad de contar con sistemas integrados y articulados que faciliten la fiscalización y el control de la recaudación, Ver informes [DFOE-SAF-IF-00015-2017](#) Informe de auditoría de carácter especial sobre la función de inteligencia tributaria de la Dirección General de Tributación (DGT), [DFOE-SAF-IF-04-2015](#) Informe de la auditoría de carácter especial sobre la gestión de la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacional, [DFOE-SAF-IF-00011-2018](#) Informe de Auditoría de carácter especial sobre la planificación y el seguimiento del proyecto de comprobantes electrónicos del Ministerio de Hacienda.