

VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2014

Ponencia

“Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica ¿Quién dijo que era fácil? Reflexiones sobre la situación fiscal de Costa Rica”

Álvaro Ramos Chaves

2015



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenidos

Resumen ejecutivo	3
Introducción	4
Evolución de las finanzas del Gobierno Central 2002-2014.....	6
Estabilidad y solvencia.....	8
Proyección de la deuda pública	14
Cambios recientes en la situación fiscal.....	15
Deuda pública: la pérdida del grado de inversión	18
Explorando posibilidades de control del gasto.....	21
Reglas fiscales	21
Subejecución presupuestaria	23
Empleo público y salario único.....	24
Explorando opciones de ingresos.....	25
La evasión y la elusión son enormes.	25
Impuesto General sobre las Ventas	28
Impuesto a las transacciones financieras.....	31
Renta global, mundial, impuestos al patrimonio.....	31
Análisis de “Hacia el fortalecimiento de la hacienda pública”.....	33
Oportunidades de mejora.....	35
Referencias bibliográficas	36

Resumen ejecutivo

Los retos fiscales del país continúan siendo muy similares a los del año pasado en cuanto a que el déficit financiero del Gobierno Central continúa creciendo y por ende sigue deteriorándose su posición financiera neta (activos financieros menos pasivos financieros), principalmente a causa de incrementos en gasto público inflexible.

No se han dado cambios sustantivos en los niveles del gasto público ni en la recaudación de los ingresos fiscales. Sin embargo, se dio un punto de inflexión negativo ante la pérdida del grado de inversión, lo cual acelerará el crecimiento del servicio de la deuda en el mediano plazo.

Ante este panorama, se evalúan posibles soluciones de gasto como las reglas fiscales o atacar la subejecución presupuestaria, así como soluciones de ingresos como atacar el incumplimiento tributario o modificar los tributos. Se concluye que sólo una combinación de múltiples medidas, tanto de ingresos como gastos, puede cambiar la dirección actual de las finanzas públicas.

Descriptores: Hacienda, Ingresos Públicos, Gasto Público, Deuda Pública, Presupuesto, Reforma Fiscal, Sostenibilidad Fiscal, Regla Fiscal, Administración Tributaria.

Introducción

Costa Rica tiene un modelo país de economía mixta en el cual es fundamental la participación tanto del sector privado como del sector público. Los logros de este modelo deben ser rescatados ante los problemas que está enfrentando. Ha mermado la capacidad del sector público para resolver las cada vez más complejas necesidades de la sociedad costarricense que salen del ámbito del sector privado.

Estas dificultades del Sector Público costarricense no son sólo un tema de, como correctamente se diagnostica en Sáenz (2014), un deterioro desde el 2007 en la posición financiera del Gobierno Central. Las dificultades venían de atrás, ya que la aparente solidez financiera que tenía el Estado dependía de factores coyunturales. No sólo eran los ingresos inusualmente elevados por un entorno económico muy favorable sino que el gasto público se controlaba en gran medida gracias a un nivel de inversión pública que no alcanzaba para reponer el desgaste de los activos públicos, por lo que muchos activos públicos se estaban deteriorando por falta de mantenimiento. De esto se deduce que toda reforma fiscal debe tener un componente fuerte de ingresos frescos, ya que sólo controlar el gasto no resolverá el problema de deterioro de los activos públicos y en general, no contribuirá a la capacidad del Estado de atender problemas sociales complejos.

Ante esta situación fiscal, algunos costarricenses plantean enfoques que suelen comenzar con: ¿Para qué más impuestos...

- si primero se deben cobrar mejor los que hay?
- si de por sí los van a gastar y quedamos igual o peor?
- si de por sí se los roban?
- si lo que se requiere es reducir el gasto superfluo?
- si lo que se requiere es una reforma del Estado para reducir, fusionar y cerrar instituciones, con el propósito de hacer más eficiente al Estado?
- si lo que hay que hacer es eliminar las exoneraciones?

Todos estos enfoques contienen elementos correctos y delimitan preocupaciones válidas; no obstante, el deterioro de la posición financiera de Costa Rica es tal que será muy difícil resolverlo por esas vías sin más impuestos o, cuando menos, cambios en la estructura legal existente que conduzca a un aumento de la recaudación.

Por ejemplo, cuando se plantea cobrar mejor, el esfuerzo administrativo debe ir aparejado o precedido de un esfuerzo similar o mayor por conferirle **legitimidad política**. En el caso del impuesto a bienes inmuebles (ver Recuadro 1), se trató como un mero ajuste administrativo una mejora en la gestión de cobro que en realidad provocaba cambios importantes en lo que muchos contribuyentes debían pagar. Aunque legalmente era innecesaria, probablemente hubiese sido más efectivo tener una discusión política previa (posiblemente con algún pequeño cambio legal) que, mediante una amplia difusión mediática, alertase a la clase política y a los sectores afectados que venía un ajuste importante en el cobro de este impuesto. Con esa discusión previa, la mejora en la gestión de cobro se habría dado en un contexto donde

la tasa impositiva de bienes inmuebles hubiera estado legitimada porque los sectores habrían estado preparados.

Recuadro 1: El impuesto sobre los bienes inmuebles

Un ejemplo de los problemas que tiene el enfoque: “no más impuestos hasta que se cobren bien los que hay” es lo ocurrido con el impuesto a los bienes inmuebles en el 2012. Ese impuesto es recaudado por las municipalidades e históricamente presentaba índices muy altos de incumplimiento con numerosas fincas y casas declaradas a valores inferiores a los de mercado, con lo cual evitaban pagar lo que correspondía. Para mejorar la recaudación de este impuesto, en el Ministerio de Hacienda se creó una oficina que define estrategias estándar de valoración de propiedades y asesora a las municipalidades. Utilizando la información proveniente de una actualización del catastro nacional, procedieron a desarrollar mapas con valores actualizados de las propiedades en muchos cantones (Villegas 2009). Con esto, se esperaba lograr una mejor recaudación.

Esto es exactamente lo que muchos dicen querer: una mejor gestión y cobro de un impuesto que ya existía. Sin embargo, esta mejora en la gestión provocó tensiones inesperadas porque apenas las propiedades tuvieron su valor actualizado y los contribuyentes se vieron obligados a pagar de acuerdo con los nuevos valores, hubo protestas en las calles en julio del 2012, principalmente del sector agropecuario (Granados 2012), hasta que negociaciones con este sector culminaron en la Ley 9071 que limitó significativamente el crecimiento de los valores de las propiedades y creó una “plataforma de valores agrícolas” con valores menores a los de la plataforma ya existente.

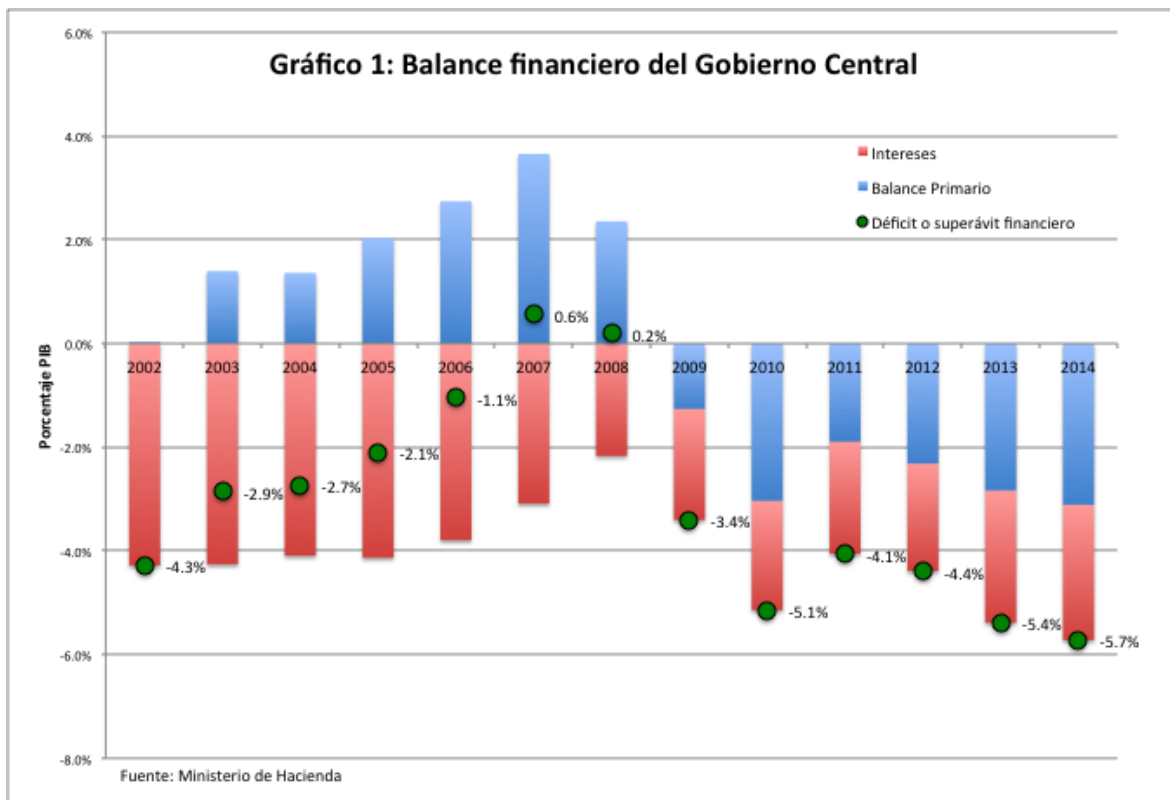
Sin entrar a valorar si es lo idóneo tratar las tierras agrícolas de forma distinta para efectos del impuesto a los bienes inmuebles, por años existió una tasa impositiva de los bienes inmuebles que no había sido cuestionada, ya que la gente simplemente declaraba un valor de sus propiedades muy por debajo del real. Por ende, existía un equilibrio donde la tasa era más alta de lo aceptable socialmente pero los contribuyentes; al subdeclarar sus propiedades, pagaban una tasa efectiva mucho menor. Cuando se logró un acercamiento a los valores reales de mercado con una mejor gestión, fue evidente que la tasa original era inaceptable.

Así, si se hace un esfuerzo estrictamente administrativo por reducir el incumplimiento tributario, aunque parezca que sólo se está haciendo cumplir la ley, si los sectores afectados tienen suficiente capacidad para ejercer presión política, es probable que obtengan concesiones legales o administrativas que reducirán de manera importante la recaudación que finalmente se pueda obtener de estos esfuerzos.

Los otros enfoques, aunque parecen buscar una solución más sencilla que "poner nuevos impuestos", abren otro tipo de discusiones, por ejemplo, las exoneraciones se establecen por ley, así que eliminarlas requiere de reformas legales, lo mismo ocurre con el gasto público: controlarlo y redefinir las prioridades requiere de reformas legales importantes a leyes de empleo público, pensiones y transferencias. Finalmente, estos cambios legales al gasto público, como el de empleo público, son costosos inicialmente y aunque sean deseables para reducir el crecimiento del gasto en el largo plazo, no se pueden realizar sin recursos frescos en un contexto de elevado déficit fiscal.

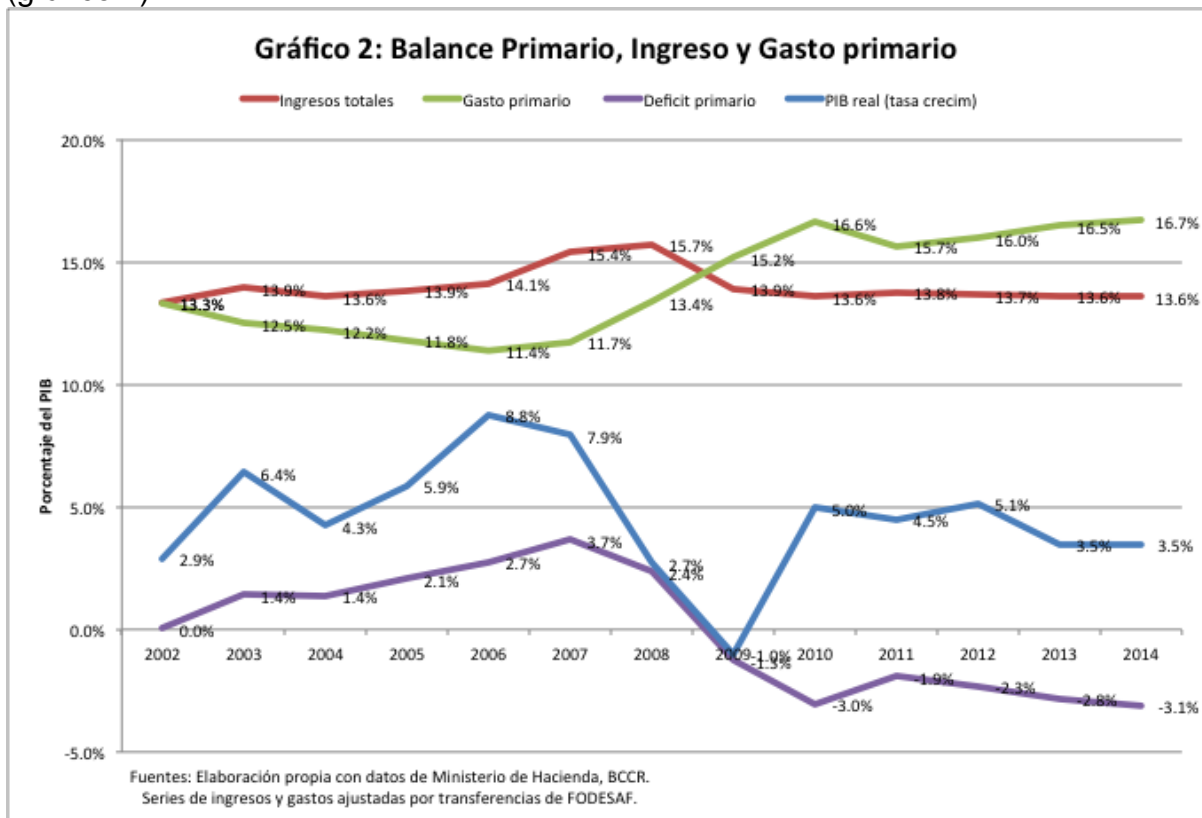
Evolución de las finanzas del Gobierno Central 2002-2014

En el último año se han presentado pocas variaciones en las tendencias de las finanzas del Gobierno Central respecto de lo descrito en Sáenz (2014). En particular, la situación de las finanzas públicas durante el 2014 se muestra muy similar a la de los últimos 6 años. Como se observa en el Gráfico 1, el balance financiero (el cual suma el balance primario – ingresos menos gastos - y el gasto en intereses) del Gobierno Central continúa deteriorándose, pasando de un déficit de 5.4% del PIB en el 2013 a 5.7% del PIB en el 2014. La mayor parte de este deterioro se da en el balance primario (que resulta de restar el gasto – sin intereses -, a los ingresos totales), cuyo déficit subió de 2.8 a un 3.1% del PIB. Por su parte, el monto a pagar por intereses también aumentó, de 2.5 a 2.6% del PIB.



Este aumento del déficit primario en el último año es preocupante porque se concentra en el gasto corriente (el cual excluye los gastos en capital), es decir, que lo que más creció son los gastos más difíciles de reducir en el futuro como remuneraciones y transferencias. Además, estos gastos generan menos impacto inmediato en la economía, en comparación con aumentos en los gastos de capital (inversión).

El creciente déficit primario proviene del aumento en el gasto, ya que los ingresos fiscales se han mantenido estables entre 13.3% y 14.1% del PIB durante todo el período 2002-2014¹ (gráfico 2), mientras que el gasto primario presenta un punto de quiebre importante desde antes de la crisis del 2008, ya que comienza a aumentar desde el 2007 con incrementos salariales y transferencias, pero se acelera durante la crisis con la introducción del Plan Escudo (cuyo objetivo era amortiguar los efectos de la crisis) y con la profundización de las expansiones de gasto corriente que venían del 2007 tales como el aumento salarial a los funcionarios públicos del Gobierno Central y el incremento en transferencias corrientes como Avancemos y el Fondo Especial de Educación Superior (FEES). Estos aumentos llevaron el gasto primario de promediar 11-12% del PIB a promediar más de 16% del PIB y en el 2014 ya era 16.7% del PIB (gráfico 2).



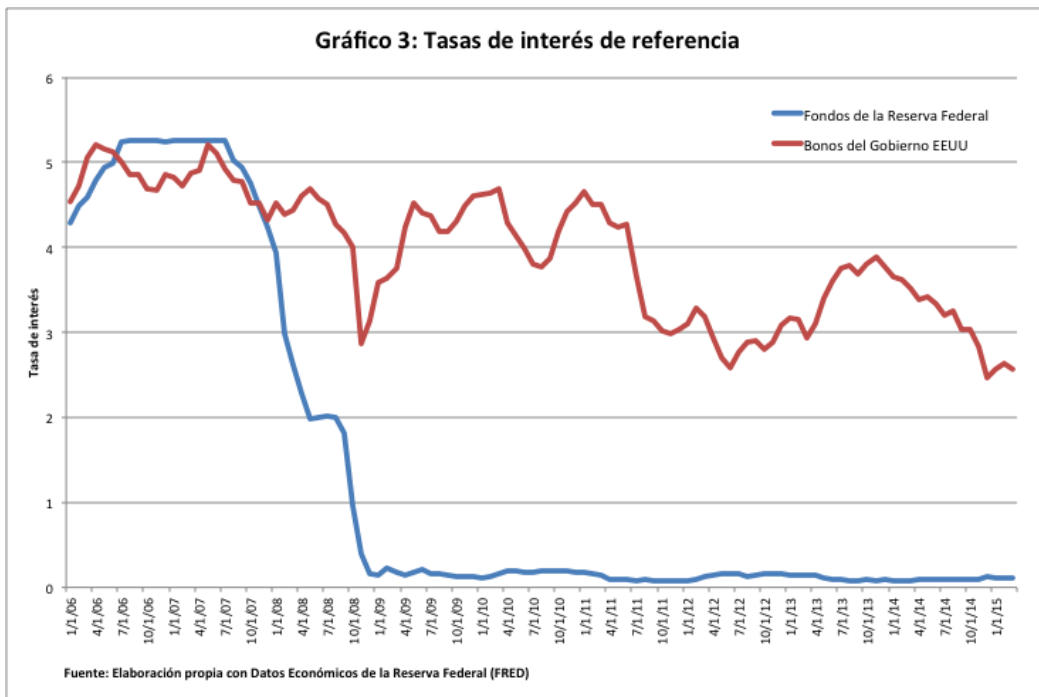
¹ En los años 2007-2008 los ingresos fiscales sí sobrepasaron 15% del PIB, pero este incremento no se debió a una reforma fiscal, sino a condiciones económicas favorables en sectores como construcción y la importación de productos de consumo (PIB real durante 2006 y 2007 creció alrededor de 8%). Las condiciones cambiaron debido a la crisis financiera global del 2008.

Esta es una situación distinta a la de muchos otros países en los cuales los ingresos descendieron durante la crisis, provocando déficit fiscal, pero luego el déficit se cierra conforme la economía se recupera y los ingresos vuelven a su nivel normal. El aumento en el gasto público fue de tal magnitud que incluso si se volviese a dar una situación con crecimiento del PIB de 8% y con ingresos de 15.7% del PIB, esto seguiría sin cerrar la brecha primaria, ya que el gasto es 16.7% del PIB.

Al déficit primario, que ya llegó al 3.1% del PIB, se suma la deuda pública, la cual, al ser creciente, en un entorno de tasas de interés constantes o crecientes, provoca un servicio de deuda cada vez mayor que a su vez incrementa la deuda. Esto sería menos peligroso si el PIB creciese igual o más rápido que la deuda, porque entonces la razón Deuda/PIB sería estable o decreciente, sin embargo, en e 2014 el PIB nominal creció a 8.4% mientras que la deuda nominal creció a 17.5%.

En síntesis, durante la crisis del 2008-2009 se realizó una expansión de gasto que no ha sido revertida., además de que en los últimos 10 años no ha sido posible concretar reformas fiscales para aumentar el potencial recaudatorio del Estado. Por ejemplo, el proyecto Solidaridad Tributaria fue aprobado por la Asamblea Legislativa en el 2012, pero fue anulado en forma total por la Sala Constitucional del Poder Judicial. Por ende, la no reversión del gasto y la ausencia de reformas tributarias implican que continúa la tendencia a un deterioro de la posición financiera del Estado.

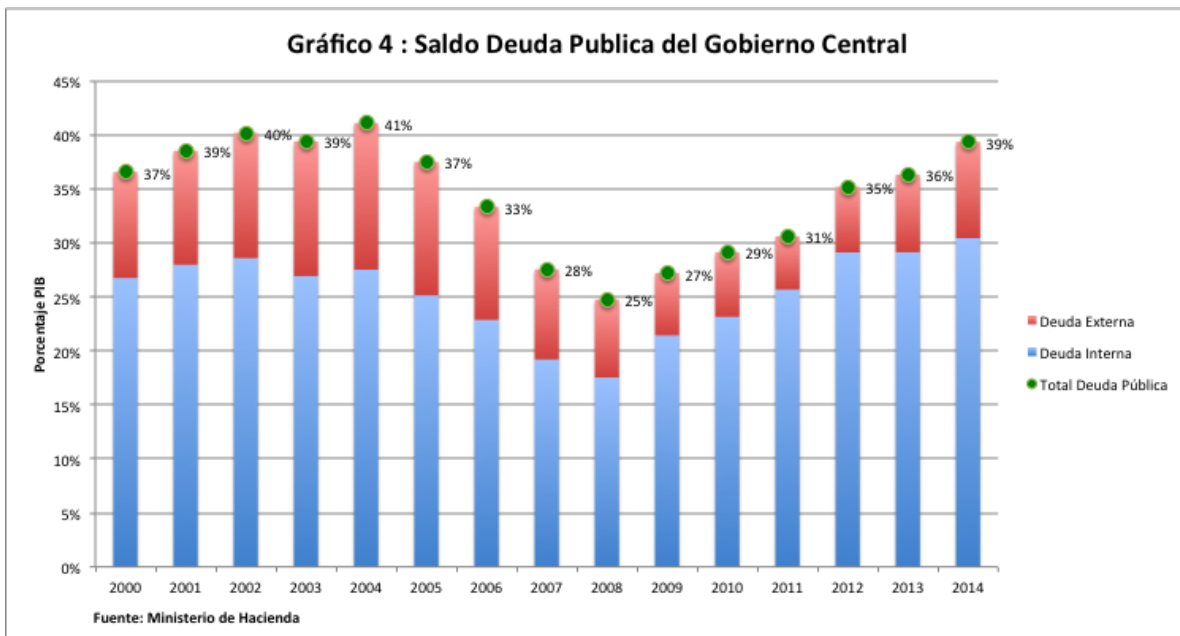
Estabilidad y solvencia



La estabilidad y solvencia fiscal del país varía mucho según el plazo que se analice. En el corto plazo (aproximadamente unos dos años), los riesgos de estabilidad y solvencia aún son bajos: las calificadoras de riesgo internacionales han estimado que la calidad

de los bonos costarricenses ha bajado pero el castigo de los mercados de valores internacionales no es aún tan severo. Por ejemplo, el 5 de marzo del 2015 se colocaron mil millones de dólares en una emisión de bonos de deuda externa – denominados eurobonos - a 30 años plazo a una tasa de interés de 7.158%, la cual es más alta que en colocaciones recientes anteriores pero continúa siendo razonable, lo cual disminuye temporalmente la presión sobre las tasas de interés locales.

Del Gráfico 3, se aprecian dos cosas: las tasas de interés de los Fondos de la Reserva Federal de los Estados Unidos han estado extraordinariamente bajas los últimos seis años (para todos los efectos prácticos, han sido cero), pero, aunque dicha tasa puede servir como referencia en algunos mercados financieros, son las tasas de los bonos del Tesoro estadounidense las que funcionan como referencia para los intereses que tiene que pagar Costa Rica. Estas últimas tasas vienen bajando en el último año gracias a la mejoría en la situación fiscal de ese país.



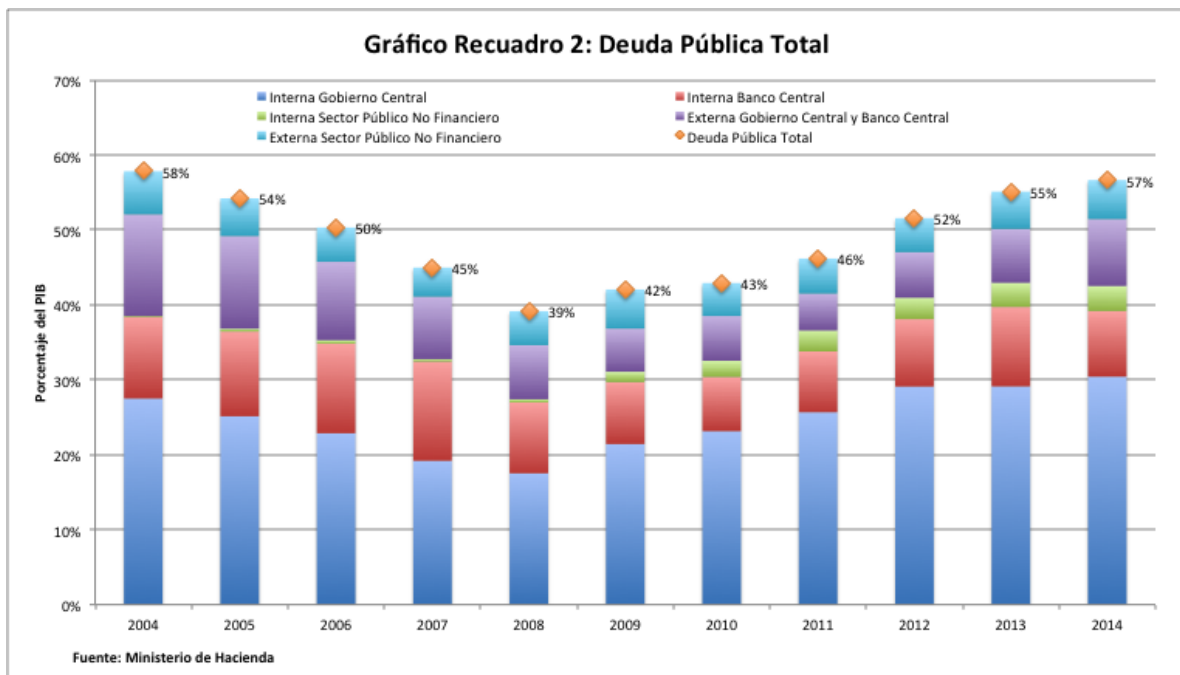
Por ello, aunque el margen de los bonos costarricenses aumentó en 104 puntos base entre las emisiones del 2014 y el 2015, la tasa nominal que efectivamente se paga ha aumentado mucho menos: 15.8 puntos base. Esto fue afortunado para el país pero no debe obviarse el riesgo latente de que suban las tasas de interés dado que el premio o margen de Costa Rica ha subido tanto. En otras palabras, estamos en una coyuntura de tasas muy bajas y esto permite que el servicio de la deuda no sea tan elevado. Cuando dicha coyuntura de tasas bajas se termine, el servicio de la deuda se incrementará de manera importante, si para entonces no hemos corregido la situación fiscal.

Además, han bajado los precios de insumos críticos para la economía costarricense como el petróleo por lo que se reduce la presión en necesidades de divisas y la economía mundial, sin estar en franca expansión, se encuentra estable. No obstante, el

banco JP Morgan sugirió en mayo del 2015 a sus inversionistas tener cautela con los bonos de Costa Rica, dado que los riesgos fiscales y económicos de mediano plazo van en aumento (Leitón 2015)

Recuadro 2: Deuda Pública Total

La evolución de la deuda pública del Gobierno Central presenta un aumento desde 25% del PIB en el 2008 hasta 39% en el 2014, es decir, un aumento de 14% del PIB. ¿Se reproduce dicho deterioro en la Deuda Pública Total? Ésta creció de 39% del PIB en el 2008 hasta 57% en el 2014. Así, el crecimiento fue de 16% del PIB, de los cuales 14% son de Gobierno Central y únicamente 2% del PIB son del Sector Público No Financiero y el Banco Central. Por eso un análisis detallado del Gobierno Central nos permite explicar la mayor parte del deterioro en las finanzas públicas.

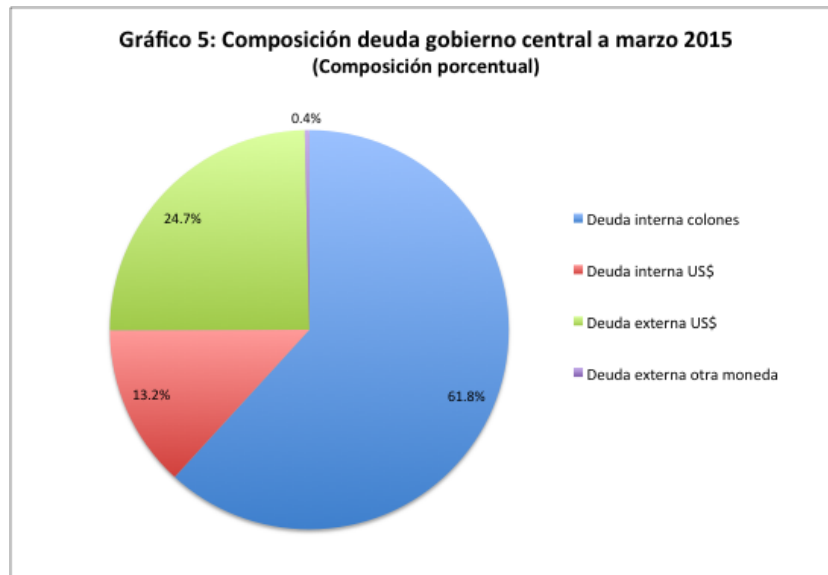


El problema en el mediano plazo es que Costa Rica se encuentra en una situación clásica de déficits gemelos, donde simultáneamente tiene un déficit fiscal y un déficit de cuenta corriente (Cavallo 2005). En un análisis de cuentas nacionales, cuando un país, inicialmente en equilibrio tanto fiscal como de cuenta corriente, realiza política fiscal expansionaria sin el correspondiente aumento de los ingresos fiscales, requiere financiar su déficit fiscal con ahorro extranjero. Esta importación de ahorro extranjero o entrada de capital tiene como contraparte un déficit de cuenta corriente.

El peligro es que la importación de ahorro extranjero se puede detener en cualquier momento (*sudden stop*) ante una pérdida de confianza de los inversionistas, lo cual puede causar una crisis cambiaria, donde la moneda puede depreciarse rápidamente

(Calvo 1998). En esquemas de tipo de cambio fijo o parcialmente flexible, dicha presión hacia la pérdida de valor de la moneda local se puede suavizar según la cantidad de reservas monetarias que tenga y esté dispuesto a utilizar el Banco Central, pero si la salida de divisas es muy severa, la depreciación es inevitable.

La apertura comercial de Costa Rica, aunada a que ahora tiene una flotación administrada de la moneda, reducen los costos que podría imponer un *sudden stop*, ya que en una flotación administrada el Banco Central no tiene el compromiso de sostener la moneda en un determinado tipo de cambio por tiempo indefinido. Además, cuando el país tiene apertura comercial, por lo que es menor el esfuerzo en términos de crecimiento económico que tiene que realizar para reducir la demanda agregada por importaciones vía devaluación real, bajo la premisa que en una economía abierta son menores los desajustes de tipo de cambio real que se pueden acumular (Edwards 2004). La principal desventaja de Costa Rica es su grado de dolarización, ya que las deudas denominadas en dólares aumentan si se da una devaluación real, con el correspondiente efecto sobre los tenedores de deuda en dólares.



Fuente: Ministerio de Hacienda

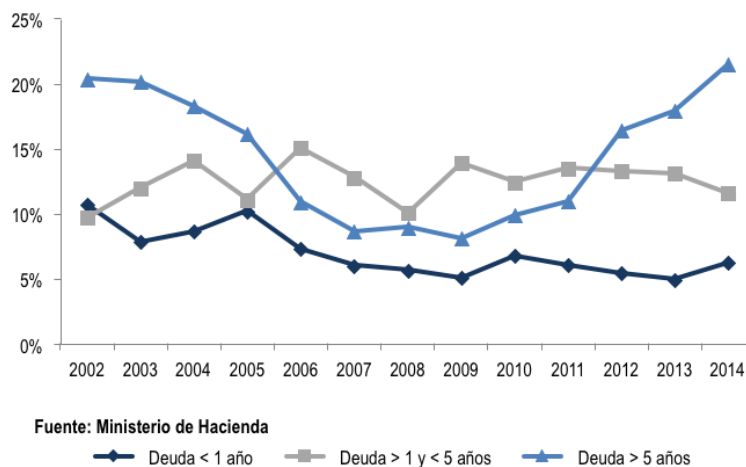
Con respecto a la deuda externa del Gobierno, aún con la última colocación de los eurobonos en el mes de marzo del 2015, sigue siendo relativamente pequeña; a marzo del 2015 la deuda externa era 25.1% de la deuda total del gobierno central, aunque la deuda denominada en dólares es un 13.2% adicional para un total de 38.3% de toda la deuda.

No obstante, es la tendencia de la deuda total (interna y externa) del Gobierno Central lo que preocupa, ya que fue 25% del PIB en el 2008, y asciende a 39% del PIB en diciembre del 2014, con un crecimiento de 3% del PIB en un solo año. Este crecimiento es muy rápido porque desde el 2009 la deuda ha crecido a tasas nominales de 18.1%, lo cual duplica el crecimiento nominal del PIB, que fue de 9.3%.

Además, las colocaciones de eurobonos se utilizaron en parte para amortizar deuda externa que se estaba venciendo, pero también en parte para amortizar deuda interna, con lo cual se convirtieron en ahorro externo que se introdujo al país y agravó la tendencia a la apreciación de tipo de cambio (que no es positiva por ser en contexto de déficits gemelos).

A esto se suma que en el escenario de depreciación cambiaria repentina (después de la apreciación actual) es un riesgo la deuda que han acumulado el sistema bancario y otros actores económicos no estatales porque como el ahorro nacional es relativamente bajo, un porcentaje importante de la deuda interna del gobierno es en realidad ahorro externo mediado por el sistema financiero que se endeuda en el exterior a tasas bajas para comprar deuda gubernamental a tasas altas (Castro 2014).

Gráfico 6: Deuda pública Gobierno Central por vencimiento (%PIB)



El saldo de deuda externa entre el 2008 y el 2013 se incrementa de \$8.238 millones a \$17.158 millones; la mayor parte en Gobierno Central y Otras Sociedades de Depósito, pero la diferencia es que la deuda gubernamental nueva es de largo plazo (gráfico 6) y principalmente en instrumentos de deuda fija (gráfico 7), mientras que la deuda nueva de las Otras Sociedades de Depósito tiene una composición de mucho más corto plazo.

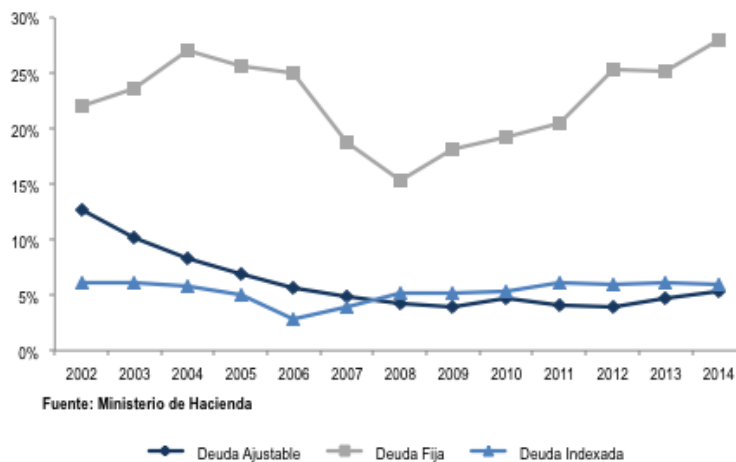
La deuda de largo plazo se amortiza más lentamente y por ende el país termina pagando más en intereses, pero la de corto plazo puede generar mucha presión por obtener recursos cuando madura, lo cual puede ser muy complicado si han subido las tasas de interés en el momento en que hay que pagar el principal.

Por ello, esta acumulación de deuda externa privada del sistema financiero implica que la posible crisis cambiaría causada por el *sudden stop* no haría tanto daño al sector público de forma inmediata pero el sistema financiero podría verse afectado, particularmente porque no sólo ha prestado al gobierno sino también para consumo privado local y muchos de los deudores no son generadores de divisas. Es por esta

razón que el Banco Central ha realizado esfuerzos por desdolarizar la economía como la reciente propuesta de eliminar la exoneración del encaje que tenían los préstamos de largo plazo en dólares.

La colocación de eurobonos en abril del 2015 fue la última de las cuatro autorizadas por la Asamblea Legislativa. Sin eurobonos, el gobierno se verá obligado a endeudarse más en el mercado interno, lo que puede acentuar el fenómeno del sistema financiero costarricense como intermediario del ahorro externo y aumentar su exposición al riesgo cambiario. Si se aprobase una extensión los eurobonos, el gobierno gana tiempo pero la deuda externa pública continuará escalando y ya se perdió el grado de inversión, por lo que las tasas de interés seguirán subiendo. Si se considerase pedir préstamos a organismos internacionales, éstos vendrán acompañados de condiciones de reforma.

Gráfico 7: Deuda pública Gobierno Central por instrumento (%PIB)

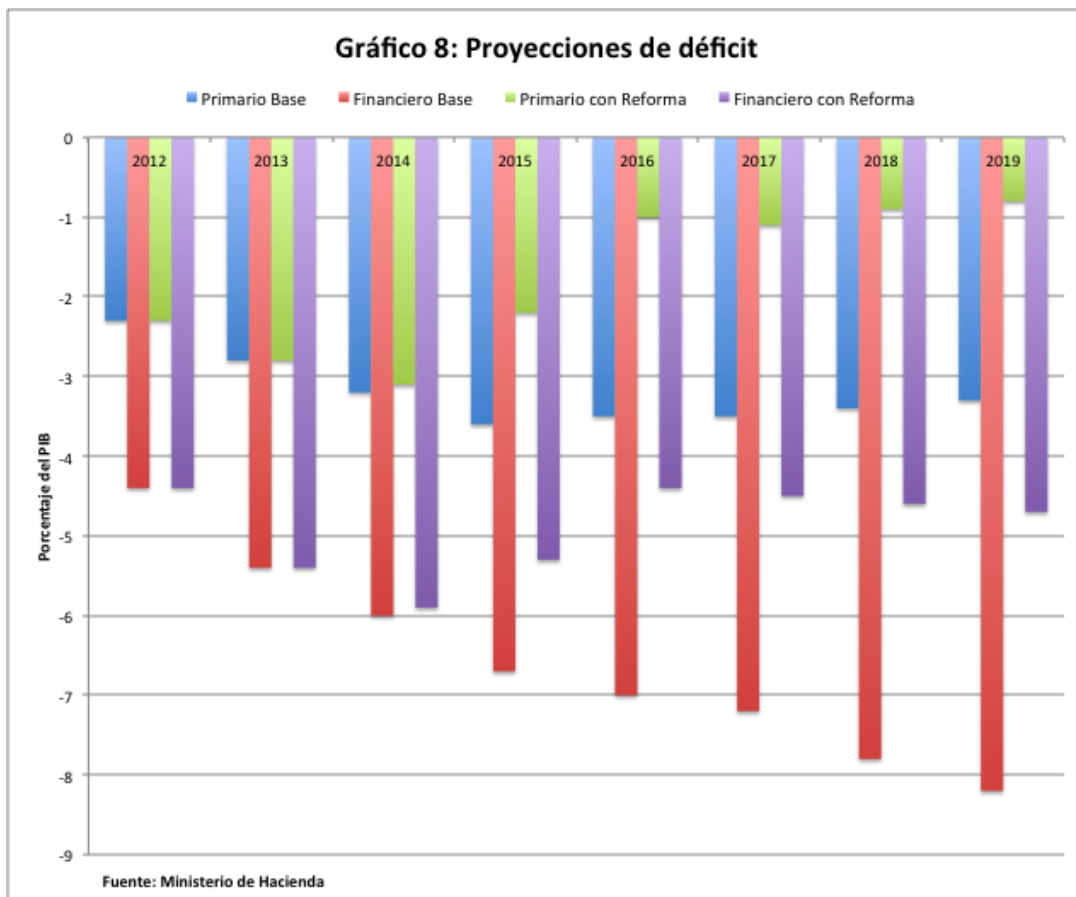


En el largo plazo, la principal preocupación que genera una situación fiscal tan sensible a futuros shocks es que en Rosero y Jiménez (2011) se estimaba que alrededor del 2014 se extinguía el bono demográfico fiscal costarricense, es decir, que la evolución de las variables demográficas de Costa Rica, tales como la tasa de dependencia, generaron un excedente positivo durante muchos años al entrar cada vez más personas a la fuerza laboral y tributar. En los próximos años este impulso ya no existirá y más bien el envejecimiento de la población, con el correspondiente aumento de gastos y disminución de los ingresos, será un factor que incida negativamente sobre la situación fiscal futura. Por ello, es preocupante que el bono demográfico concluyó y el país se encuentra con las cifras fiscales en rojo.

Adicionalmente, en el largo plazo hay una probabilidad mayor a cero que se presenten gastos contingentes o cuasifiscales como cerrar la brecha de infraestructura, una posible quiebra de un banco estatal o una emergencia nacional (terremoto, huracán), por lo cual la vulnerabilidad fiscal actual es aún más inquietante.

Proyección de la deuda pública

En el mediano plazo, la preocupación es que cuando las tasas internacionales comiencen a subir, el servicio de la deuda que actualmente no es problemático, se disparará, llevando el déficit financiero a estar muy por encima del déficit primario. En los años 80s y 90s Costa Rica estuvo en una situación en apariencia similar después de la crisis de inicios de los ochentas. Un porcentaje muy elevado de los ingresos se tenía que destinar al pago de la deuda pública externa, pero en aquel entonces el país contaba con superavit primario y lo que provocaba el déficit financiero era el servicio de la deuda. El déficit actual tiene un componente de déficit primario que provoca una acumulación de deuda mucho más rápida.



La deuda pública del Gobierno Central cerró el 2014 en 39% del PIB, pero con la colocación de eurobonos ya ascendía a 42.2% del PIB en marzo del 2015. De esto, la deuda externa representa una cuarta parte de la deuda, lo que equivale a 10.5% del PIB, unos 5,384 millones de dólares, incluyendo las cuatro colocaciones de eurobonos.

De acuerdo con el documento que detalla el marco presupuestario de mediano plazo 2014-2019 (Hacienda 2014), es decir, el que contiene las proyecciones presupuestarias del próximo lustro del Ministerio de Hacienda, la deuda pública superará el 50% del PIB en el escenario con reformas en el área de ingresos y en escenarios sin reforma superará el 60% del PIB en el 2019. Estos niveles de deuda implican un servicio de

deuda cada vez mayor, lo que se traduce en un déficit financiero que, en el escenario base pasivo sin reforma, llegará a 8.2% en el 2019, el cual se compone de 3% de déficit primario y 5% de pago de intereses (Gráfico 8).

Aún en el escenario con reformas de ingresos, incluyendo medidas administrativas y la aprobación de reformas legales al Impuesto sobre Ventas, que en conjunto permitan recaudar 2.5% del PIB adicionales, el Ministerio de Hacienda estima que hasta el 2019 no se espera una reducción del déficit financiero por debajo de 4.4%, ya que continuaría existiendo un pequeño déficit primario y la inercia de la deuda que ya se ha acumulado causará que el servicio de la deuda consuma más de 3% del PIB.

Cambios recientes en la situación fiscal

El crecimiento nominal global de los ingresos tributarios en el 2014 fue de 7%, con lo cual quedó rezagado respecto del incremento en el PIB nominal de ese año que fue aproximadamente 8.6% (un crecimiento real de 3.5% y una inflación de 5.1%). Por ello, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB cayeron levemente.

En la composición interna de los impuestos no hubo cambios dramáticos; los impuestos vinculados a importaciones (aduaneros) crecieron más rápido que los internos. No obstante, el Impuesto sobre las Ventas interno creció sólo un 3%, ilustrando su escasa conexión a la actividad económica global, ya que muchos servicios que son el sector de mayor tamaño y más dinámico, están exentos de IGV.

En el Cuadro 2 se puede observar que en el período 2011-2014, se hicieron esfuerzos para que el crecimiento anual del gasto total estuviese debajo de 15% y en el 2014 había sido de apenas 9.3%. Por ende, el aumento de 19% propuesto para el presupuesto del 2015, presentado en setiembre del 2014, rompe la tendencia de incrementos moderados y se asemeja más a los grandes aumentos de gasto del período pre-crisis y crisis (2006-2010), lo cual complica el panorama fiscal si este aumento fuese ejecutado.

Cuadro 1
Ingresos Tributarios del Gobierno Central

(% PIB y tasa de crecimiento)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% del PIB									
Ingresos tributarios	13.7	14.9	15.3	13.4	13.1	13.3	13.2	13.3	13.2
Impuesto sobre las ventas	5.4	5.9	6.0	4.9	4.8	4.9	4.9	4.7	4.7
Interno	2.7	2.8	2.8	2.7	2.5	2.5	2.6	2.5	2.4
Aduanas	2.8	3.0	3.1	2.2	2.3	2.4	2.4	2.2	2.3
Impuesto a los ingresos y utilidades	3.4	3.9	4.4	4.1	3.9	4.0	3.9	4.1	4.1
Impuesto selectivo de consumo	1.0	1.1	1.0	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7
Interno	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Aduanas	0.8	1.0	0.9	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6	0.7
Impuesto Único a los combustibles	1.8	1.8	1.7	1.8	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5
Impuesto sobre la Propiedad	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.6	0.6	0.6
Otros	1.7	1.8	1.8	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5
Tasa de crecimiento									
Ingresos tributarios	28.6	18.7	(6.1)	10.1	11.1	8.6	9.5	7.0	
Impuesto sobre las ventas	27.3	17.4	(11.3)	10.8	11.9	9.0	4.7	7.7	
Interno	26.1	14.3	2.1	7.7	7.9	11.3	8.0	3.0	
Aduanas	28.5	20.4	(23.4)	14.5	16.4	6.7	1.2	13.2	
Impuesto a los ingresos y utilidades	34.9	29.7	(0.3)	8.8	10.8	7.6	13.8	7.5	
Impuesto selectivo de consumo	37.7	6.9	(28.5)	25.0	18.8	7.7	(6.1)	11.0	
Interno	15.8	13.8	8.2	0.1	5.3	(0.5)	(14.4)	(2.6)	
Aduanas	41.8	5.9	(34.4)	31.7	21.5	9.1	(4.8)	13.0	
Impuesto Único a los combustibles	19.5	7.0	15.0	4.0	12.1	(1.5)	14.1	0.2	
Impuesto sobre la Propiedad	40.5	30.1	14.2	25.2	(10.2)	44.9	20.9	12.9	
Otros	22.5	16.1	(14.7)	7.3	12.1	12.1	13.1	6.3	

Fuente: Ministerio de Hacienda

Más concretamente, el aumento en el presupuesto se da en parte porque se había aprobado un aumento de 14% del Fondo Especial de Educación Superior (FEES) para el 2015, el cual es un aumento parecido al de los años 2008-2013, pero en el 2014 había aumentado solamente un 3.2%. El impacto directo de ese aumento del FEES no es tan grave ya que ese aumento abre la brecha del déficit en sólo un 0.06% del PIB (pasó de 1.32% del PIB a 1.38%).

Sin embargo, este incremento, en conjunto con el aumento salarial semestral aprobado en junio del 2014 (superior al 4% semestral para profesionales y al 5.14% para los no-profesionales en un contexto donde la inflación anual fue de apenas 5.2%) fueron políticamente controversiales porque son rubros de gasto que luego no se pueden reducir y que continúan afectando los presupuestos futuros, agravando la rigidez del presupuesto actual que tiene elementos de rigidez en un 95%, sea por mandatos legales, constitucionales u otro tipo de rigideces.

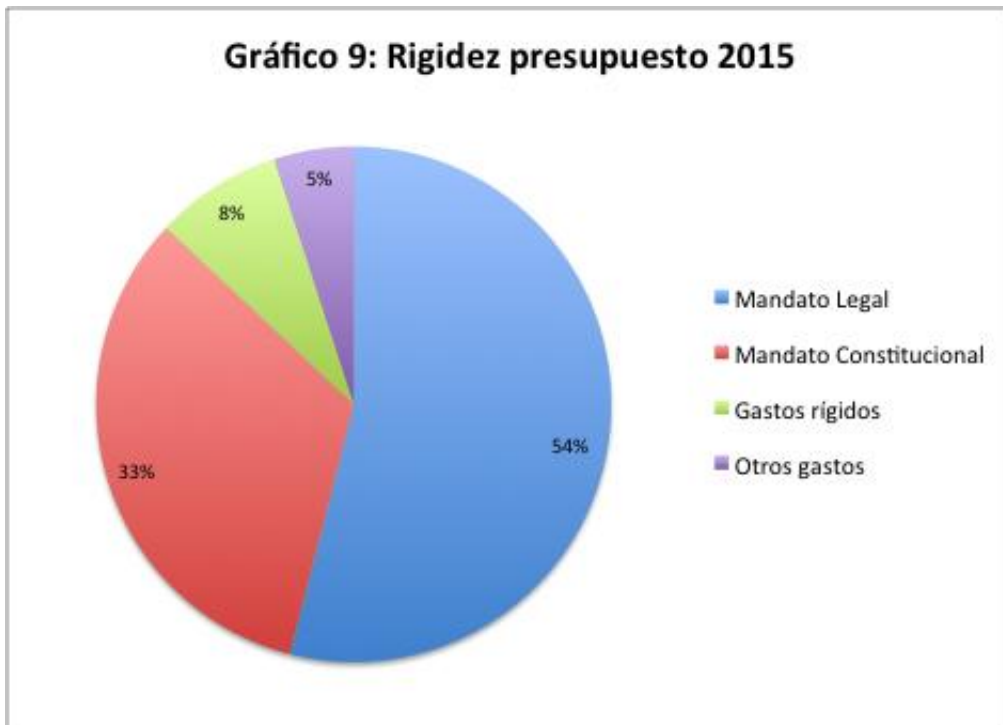
Cuadro 2
Gasto Total del Gobierno Central

(% PIB y tasa de crecimiento)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% PIB									
Gasto total	15.2	14.8	15.5	17.3	18.7	17.8	18.1	19.0	19.3
<i>Del cual: gasto primario</i>	11.4	11.7	13.4	15.2	16.6	15.7	16.0	16.5	16.7
Gasto corriente	14.2	13.5	13.4	15.5	16.4	16.4	16.6	17.4	17.6
Remuneraciones	5.5	5.2	5.5	6.6	7.1	7.3	7.2	7.3	7.4
Bienes y Servicios	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7
Intereses	3.8	3.1	2.2	2.1	2.1	2.2	2.1	2.5	2.6
Transferencias	4.5	4.6	5.2	6.1	6.6	6.3	6.7	6.9	6.9
De los cuales									
Universidades	1.0	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3
CCSS	0.3	0.4	0.6	0.7	0.4	0.4	0.8	0.7	0.7
Gastos de capital	0.9	1.3	2.2	1.8	2.4	1.5	1.5	1.6	1.7
Tasa de crecimiento									
Gasto total	14.9	15.2	21.2	19.4	22.6	4.0	10.9	14.5	9.3
Gasto corriente	15.6	12.0	14.3	24.4	19.6	9.2	11.0	13.9	9.1
Remuneraciones	22.7	12.3	20.0	30.2	21.0	12.2	8.8	10.3	8.3
Bienes y Servicios	28.2	29.0	20.7	21.4	13.5	12.4	5.4	10.8	14.3
Intereses	10.2	(3.9)	(19.0)	5.9	11.5	11.9	5.0	33.8	10.2
Transferencias	11.0	23.2	29.3	26.3	21.4	4.8	16.3	11.9	7.8
De los cuales									
Universidades		19.9	23.0	21.6	18.8	13.2	13.6	13.3	3.2
CCSS		52.7	56.9	26.2	(32.3)	12.2	111.2	(4.4)	5.6
Gastos de capital	5.0	65.3	92.8	(11.5)	48.8	(32.3)	9.2	20.7	16.0
Composición									
Gasto total	133.3	126.3	116.2	114.1	112.7	113.8	112.9	115.5	115.6
Gasto corriente	125.2	115.2	100.0	102.3	98.5	104.5	103.8	105.7	105.2
Remuneraciones	48.4	44.7	40.8	43.6	42.6	46.4	45.2	44.5	44.2
Bienes y Servicios	4.3	4.6	4.2	4.2	3.8	4.2	3.9	3.9	4.1
Intereses	33.3	26.3	16.2	14.1	12.7	13.8	12.9	15.5	15.6
Transferencias	39.1	39.6	38.9	40.4	39.5	40.2	41.8	41.8	41.3
De los cuales									
Universidades	8.6	8.4	7.9	7.9	7.6	8.3	8.4	8.5	8.1
CCSS	2.8	3.5	4.2	4.4	2.4	2.6	4.9	4.2	4.1
Gastos de capital	8.2	11.1	16.2	11.8	14.1	9.3	9.1	9.8	10.4

Nota: Gastos en transferencias ajustados para evitar conteo doble de transferencias brutas para programas sociales por cambio en metodología contable a partir de 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda



Fuente: Ministerio de Hacienda

El cuadro 2 también ilustra esta rigidez ya que se puede apreciar que virtualmente todos los rubros de gasto tienen el mismo tamaño respecto al PIB tanto en el 2013 como en el 2014. La rigidez descrita sobreestima la rigidez real puesto que rubros como las transferencias a instituciones autónomas que si bien ya no se pueden modificar una vez que llegan al presupuesto, podrían ser modificados con una mejor gestión administrativa en los destinos de estas transferencias para que lleguen reducidos al presupuesto, o, como se detallará más abajo, algunos pluses salariales podrían reducirse mediante controles administrativos. Sin embargo, la rigidez no se puede reducir en el propio presupuesto.

A esto se agrega la preocupación que un componente relativamente pequeño del déficit es inversión o gasto en capital. Un déficit de 5.7% del PIB tiene apenas 1.7% de gasto en capital. A modo de contraste, Panamá cerró el 2014 con un déficit de 4.5% del PIB, pero con 7.5% del PIB en inversión de capital.

Deuda pública: la pérdida del grado de inversión

En setiembre del 2014, la agencia calificadora Moody's anunció que cambiaba la calificación de riesgo de Costa Rica a grado especulativo, es decir, que Costa Rica

había perdido el grado de inversión ². En el cuadro 3 podemos notar que tres grandes agencias calificadoras, clasifican a los países en un determinado escalón según lo que estiman que va a ser su probabilidad de repago. Desde el grado Prime (que es la probabilidad de repago más alta posible, como la del gobierno de los EEUU que nunca ha dejado de honrar sus deudas desde la independencia) hasta el grado de inversión bajo medio hay diez escalones (Un escalón en grado Prime y tres escalones en cada grado de inversión, alto, medio y bajo).

El último escalón donde se considera que un país es grado inversión es el Baa3 en el caso de Moody's y BBB- en el caso de S&P y de Fitch. Si las agencias calificadoras consideran que la probabilidad de repago de un país ha disminuido, recalifican el escalón en el que se encuentra. Esto ocurre con la pérdida del grado de inversión: en el caso de Moody's es cuando un país es recalificado del escalón Baa3 (el último escalón del grado de inversión) a Ba1 (el primero de los escalones de grado especulativo).

Cuadro 3
Calificación de riesgo de largo plazo

	Moody's	S&P	Fitch
Prime	Aaa	AAA	AAA
Alto grado inversión	Aa1/Aa3	AA+/AA-	AA+/AA-
Grado inversión alto medio	A1/A3	A+/A-	A+/A-
Grado inversión bajo medio	Baa1/Baa3	BBB+/BBB-	BBB+/BBB-
Sin grado de inversión	Ba1/Ba3	BB+/BB-	BB+/BB-
Altamente especulativo	B1/B3	B+/B-	B+/B-
Riesgos Sustanciales	Caa1	CCC+	CCC
Extremadamente especulativo	Caa2	CCC	CCC
Pocas esperanzas de pago	Caa3/Ca	CCC-/C	CCC
En impago	C	D	DDD/D

A esto se agrega que la calificación de riesgo de Costa Rica en Standard and Poor's es BB y estable durante el último año (es decir, grado especulativo). Fitch en Enero 2015 mantuvo su calificación de riesgo de BB+ (de nuevo, especulativo) pero pasó sus proyecciones de estables a negativas.

En otras palabras, S&P era el más pesimista sobre los prospectos de deuda de Costa Rica y sigue siéndolo, ya que para ellos Costa Rica está dos escalones debajo del

² La calificación de riesgo es la estimación que las agencias calificadoras de riesgo hacen para indicar el grado de capacidad de pago de un país ante una deuda que contrae. El grado de inversión indica que la probabilidad de repago es alta y por ende se pueden comprar bonos emitidos ese país con poco temor a perder la inversión.

grado de inversión, con perspectiva estable (S&P 2015). Fitch era un poco más optimista al clasificar a Costa Rica un escalón debajo del grado de inversión pero ya está convergiendo con S&P al tener perspectivas negativas. Moody's se había apartado de los otros dos en el pasado al darle a Costa Rica el grado de inversión (Baa3) pero ahora asignan a Costa Rica un escalón debajo del grado de inversión, es decir, Ba1 (Moody's 2014).

El impacto del cambio es muy severo cuando se pierde el grado de inversión. La razón por la que la pérdida del grado de inversión tiene un impacto mayor que una caer en cualquier otro escalón en la escala crediticia es porque en la normativa regulatoria, muchos bancos y fondos de pensiones tienen como requisito que los activos en su portafolio sean grado de inversión en al menos una de las agencias calificadoras. En la medida que Costa Rica pasa a grado especulativo, estos demandantes de activos de calidad tienen que reducir la cantidad de bonos costarricenses que tienen en sus portafolios. Esta venta de bonos baja el precio de éstos y sube la tasa de interés demandada respecto a las de referencia.

Para dimensionar el impacto de la pérdida, Jaramillo y Tejada (2011) estiman que caer un escalón cuando ya se está en el grado de no-inversión es equivalente a un incremento de 70 puntos base (0.7 puntos porcentuales), en el margen de los intereses que debe pagar un país sobre la tasa de referencia, pero perder el grado de inversión puede mover a un país de pagar 280 puntos base (2.8 puntos porcentuales, ya que 100 puntos base son un punto porcentual) de margen a 440 puntos base sobre los bonos emitidos por el tesoro estadounidense. En otras palabras el aumento puede ser hasta 160 puntos base adicionales.

Otra forma de interpretar el anterior aumento es que cuando se colocan USD \$1000 millones a 30 años en tasa fija, suponiendo que los EEUU paga una tasa de interés de 3% sobre sus bonos del Tesoro (que representa \$30 millones anuales), un país que pierde su grado de inversión debe pagar \$16 millones adicionales cada año durante 30 años, ya que antes pagaba una tasa de interés de 5.8% (se le sumaban 2.8 puntos porcentuales a la tasa de 3%) y ahora paga una tasa de interés de 7.4% (ahora se le suman 4.4 puntos porcentuales a la tasa base de 3%).

En el caso de Costa Rica, en la última emisión de eurobonos de abril 2015, el aumento fue de 104 puntos base en vez de 160, pero eso es porque en la emisión de abril del 2014 ya los mercados sabían que Moody's clasificaba a Costa Rica en grado inversión pero en "perspectiva negativa", es decir, que perder el grado de inversión era inminente. Con este impacto de 104 puntos base, la pérdida fue entonces de 10.4 millones de dólares anuales durante 30 años, con respecto a si Costa Rica hubiera conservado el margen anterior.

Cuadro 4 **Emisiones de bonos soberanos de Costa Rica**

(en millones de \$)

Fecha	Tasa	Vencimiento	Monto
Noviembre 2012	4.25	2023	1000
Abril 2013	4.38	2025	500
Abril 2013	5.63	2043	500
Abril 2014	7	2044	1000
Abril 2015	7.158	2045	1000

Fuente: Ministerio de Hacienda

Se puede observar en el Cuadro 4 que la tasa a la que se colocó el eurobono de 2015 son 15.8 puntos base adicionales, porque se pasó de una tasa de interés de 7% a 7.158%. ¿Qué ocurre con los 104 puntos base? Afortunadamente para Costa Rica, la tasa de referencia de interés de los bonos del tesoro de los Estados Unidos (que es a la que se suman los 104 puntos base) había descendido 88 puntos base entre abril del 2014 y abril del 2015 (ver gráfico 3). Por ello la tasa a la que finalmente se colocó la deuda no subió tanto, a pesar de que el premio país sí había subido mucho. Se compensó el 104 puntos base por premio país con el descenso 88 puntos base en la tasa de referencia del Tesoro de EEUU y quedaron 16 puntos base que es lo que efectivamente subió la tasa de interés.

Explorando posibilidades de control del gasto

Cuando se habla de reformas en el gasto público, en realidad conviene separar tres posibles medidas de gasto: aquellas orientadas a ahorros inmediatos (pero a menudo contraproducentes, como reducir el gasto en capital), aquellas orientadas a dar ahorros de largo plazo (como la introducción del salario único) y aquellas que nunca se concretarán en un ahorro monetario pero contribuyen a conseguir los objetivos sociales con mayor eficacia y eficiencia.

Reglas fiscales

La necesidad de legitimidad política comentada en la introducción de este documento se puede apreciar en los esfuerzos recientes por emitir regulaciones que dificulten que “los nuevos impuestos sean usados para gastar más”, mediante la creación de leyes de

reglas fiscales, a pesar que ya la Constitución Política de Costa Rica en sus artículos 176 y 179 establece elementos de una regla fiscal³ desde 1949.

Las reglas fiscales son un tema de estabilidad macroeconómica porque se refieren a elementos presupuestarios agregados, como se aclara en Schaechter et. al (2012), donde además se definen cuatro tipos primarios de regla fiscal:

1. Reglas de deuda que definen un límite explícito u objetivo de deuda pública como porcentaje del PIB.
2. Reglas de balance presupuestario, que obligan a un equilibrio presupuestario, aunque en ocasiones se permite ajustar por ciclos económicos o cambios estructurales. En otros casos, como la regla de oro, se busca el balance, neto de gastos de capital. En otros casos se establecen reglas *pay-as-you-go* donde se define que todo gasto nuevo debe ser neutro en el déficit.
3. Reglas de gasto, sea sobre el gasto total, primario o corriente. En el **gasto primario** se excluyen los gastos de intereses respecto del total. En el **gasto corriente** se excluyen también los gastos de capital. Por ende, una regla sobre el gasto primario afectará la capacidad del estado de expandir la inversión pública, mientras que una regla de gasto primario sí permite las expansiones en la inversión. El objetivo de estas reglas es definir el tamaño del gobierno.
4. Reglas de ingreso, las cuales son difíciles de manejar porque los ingresos fiscales tienen un componente cíclico grande y fluctúan con el ciclo económico.

De acuerdo con la anterior tipología, el artículo 176 de la Constitución Política costarricense es una “regla de oro” modificada, es decir, define que los gastos corrientes sólo pueden financiarse con ingresos probables. Sin embargo, el artículo ha sido interpretado como que cualquier ingreso por financiamiento puede ser considerado “probable”, en vez de considerar probables sólo los ingresos corrientes y permitir financiamiento únicamente para inversión, que es la regla de oro como usualmente se define. Esto explica, en parte, la situación fiscal costarricense a pesar de tener una regla fiscal desde hace 65 años.

Por ello, diversos sectores han propuesto que se introduzcan reglas fiscales más detalladas. El objetivo real es darle visibilidad y legitimidad política al problema porque, aunque la norma ya exista, no hay voluntad política ni institucional para aplicarla. La inaplicabilidad llega al grado que Bova y otros (2015) estipulan que en Costa Rica no hay un organismo supervisor de la regla fiscal, a pesar de que el artículo 179 de la Constitución Política define que la Contraloría General de la República debe emitir un

³ Art 176: “El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.”

Art 179: “La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos”

informe ante toda ley que aumente el gasto, indicando si se cumple que está financiada por ingresos adicionales. En la tipología, esto es una regla *pay-as-you-go*.

Si bien las reglas fiscales pueden ser útiles para evitar expansiones del gasto público una vez obtenidos los nuevos recursos, son sólo un instrumento macroeconómico. Si el problema es de corrupción (“No pago porque se lo roban”) o mala gestión, ninguna de las dos cosas son corregidas por las reglas fiscales.

El tipo de reforma requerida para mejorar la gestión es distinto. Por ejemplo, la mala gestión se debe en parte al exceso de controles *ex ante* en el gasto público, los cuales se introdujeron para evitar corrupción, mientras que el control *ex post* de resultados y rendición de cuentas es mucho más débil. Ante la cantidad de controles que se deben superar para “hacer algo”, muchos funcionarios optan por “no hacer”, ya que así nunca incurrir en faltas de controles *ex ante*. Esto es posible porque en ausencia de una rendición de cuentas *ex post*, no se evidencia formalmente que el funcionario en realidad no es eficaz en su trabajo (no está haciendo nada).

Subejecución presupuestaria

Una medida relacionada al gasto público, propuesta por algunos sectores, es disminuir la subejecución presupuestaria. Esta medida, en primera instancia más bien aumenta el gasto público, ya que los presupuestos son una autorización máxima de gasto. La subejecución es, por definición, la no ejecución de dicha autorización máxima, por lo que para eliminarla, se debe gastar el presupuesto en su totalidad, lo cual en teoría aumenta el gasto público.

¿Para qué proponer algo que más bien aumenta el gasto? En realidad subejecutar un presupuesto no tiene nada de malo por sí mismo. Si los objetivos sociales del gasto público se logran gastando menos que el máximo autorizado, eso estaría bien.

La subejecución presupuestaria en Costa Rica es cuestionada y percibida como algo negativo precisamente porque los objetivos sociales del gasto no se están logrando con la eficacia y calidad que los costarricenses desean.

Al no lograrse los objetivos, se puede cuestionar que: primero, los funcionarios y jerarcas por desconocimiento estén inflando los presupuestos para tener más margen de gasto y la subejecución refleja estos presupuestos mal diseñados; segundo, que el presupuesto es el correcto pero los funcionarios no son capaces de completar sus objetivos y por ende el dinero no es utilizado, con la consecuencia de que hay servicios públicos que la población no recibe; tercero, en el caso de las instituciones públicas autónomas, donde el presupuesto está vinculado a los ingresos que dichas instituciones reciben por concepto de tarifas y que dichas tarifas deben fijarse al costo, la existencia de subejecución sugiere que la tarifa fue excesiva; cuarto, ante la enorme deuda pública que tiene el país, puede haber la creencia que el Estado lo que hace es endeudarse y luego tener el dinero sin utilizar. Esto último puede ser cierto en el caso de algunas instituciones autónomas, pero la gestión de flujos de caja única de la

Tesorería costarricense es sofisticada y el dinero nunca se pide prestado cuando se da la subejecución.

Una reducción de la subejecución presupuestaria tiene sentido si se acompaña con un esfuerzo por mejorar la gestión del gasto público con indicadores de desempeño que permitan garantizar que los objetivos del gasto se cumplieron, sea este gasto elevado o no. Esto confiere legitimidad a las necesidades de ingreso. La subejecución no es deseable pero no es mala en sí, sino como síntoma de una mala ejecución del gasto.

Empleo público y salario único

Un rubro de mucha importancia en el gasto corriente son las remuneraciones del sector público. Ha generado inquietud la falta de control de este rubro, ocasionado en gran medida por la dispersión en los salarios del sector público, tanto entre instituciones como a lo interno de las mismas.

La estructura de los salarios en el servicio civil (que es como se contrata a quienes trabajan en el gobierno central) se compone de un salario base al cual se agregan incentivos salariales como la dedicación exclusiva o prohibición (hasta 65% adicional sobre el salario base para compensar por no trabajar en otras labores remuneradas) o las anualidades (un sobresueldo de entre 2% y 7% del salario base por buen desempeño, el cual se puede obtener cada año y es pagado a perpetuidad). Este último sobresueldo es casi garantizado, ya que más de 99% los funcionarios lo reciben todos los años al recibir una buena evaluación (Leitón 2014).

La existencia de estos pluses salariales, que en el caso del Ministerio de Educación Pública puede superar la centena, provoca que un funcionario puede cumplir las mismas labores que otro (y con la misma calidad) pero obtener distinta remuneración según los pluses a los que tenga derecho. El control del rubro de remuneraciones se dificulta porque se puede prohibir la contratación de nuevos funcionarios pero el salario promedio de los funcionarios sigue creciendo por acumulación de estos incentivos salariales, particularmente las anualidades.

Una de las reformas de empleo público que se ha propuesto es introducir un salario único, con el cual las personas reciben un único salario vinculado al puesto que desempeñan, sin pluses o anualidades. Los nuevos salarios únicos son más altos que el salario base tradicional pero con los años permiten que los costos por funcionario se estabilicen ya que no hay pluses. Esta reforma es una excelente iniciativa para controlar el crecimiento del rubro de remuneraciones, aunque inicialmente implica un aumento importante del gasto porque generalmente el salario único es relativamente alto respecto de los salarios base que sustituye.

Sin embargo, si la preocupación es sobre calidad del gasto, hay que pensar en reformas de empleo público complementarias. El salario único implica que para una persona que se quede en un mismo puesto toda su vida, ganará más o menos lo mismo. Si la jerarquía es muy inmóvil, esto puede llevar a que los funcionarios jóvenes

lleguen atraídos por los salarios altos y a los pocos años se retiren, desilusionados por la falta de oportunidades de crecimiento profesional.

Por ello, tiene que haber una escala de crecimiento profesional permanente lo suficientemente amplia como para que el funcionario acumule experiencia y tenga oportunidades de crecimiento.

Además, cada escalón de crecimiento debe requerir concurso abierto. Es muy frecuente en la actualidad en Costa Rica que los funcionarios ingresan al Régimen de Servicio Civil mediante concurso, pero luego suben en la jerarquía mediante ascensos interinos (aunque no cumplan los requisitos) que luego se consolidan cuando cumplen los requisitos o bien, en concursos cerrados.

Los puestos de jefatura deben ser por plazo fijo o interinos (es decir, se deben eliminar las jefaturas permanentes), para evitar que departamentos y divisiones se conviertan en feudos personales. Además, la inamovilidad de las jefaturas genera presión por crear cada vez más jefaturas para abrir espacios a funcionarios que llevan años esperando.

Finalmente, el salario único sin incentivos puede debilitar la motivación de los funcionarios para ir más allá de cumplir con sus funciones. Se puede considerar la incorporación de un bono otorgado por una sola vez (no acumulativo como la anualidad actual). Obtener este bono una o varias veces puede ser además elemento a considerar en los concursos de ascenso. No puede continuar siendo únicamente una evaluación del jefe inmediato, sino una evaluación coordinada por múltiples jefaturas, laterales al jefe inmediato, con lo que se incentiva la cooperación interdepartamental.

Los bonos deben ser muy escasos, para estimular la generación de indicadores de desempeño claros de parte de las jefaturas y de los propios funcionarios interesados en obtenerlo.

En síntesis, el salario único permite controlar macroeconómicamente la planilla, pero no necesariamente mejora la gestión pública. Deben introducirse otros elementos de diseño de cómo motivar a los funcionarios para que cumplan con excelencia. Si bien se han expuesto algunas reformas puntuales, la reforma de fondo puede ser replantear el esquema institucional que debe tener la Dirección General del Servicio Civil, actualmente adscrita al Ministerio de la Presidencia, para aumentar su independencia.

Explorando opciones de ingresos

La evasión y la elusión son enormes

De acuerdo con Molina y Muñoz (2014), el incumplimiento tributario fue 7.75% del PIB en el 2012 y de acuerdo con la Dirección General de Hacienda (2014) el gasto tributario, es decir, las exoneraciones, fueron 5.93% del PIB en el 2013. Las exoneraciones son más importantes en el IGV y el incumplimiento es más importante

en el ISR (cuadro 5). Esta estimación de incumplimiento es mayor que en estudios anteriores pero no se debe a aumentos en el incumplimiento sino a mejoras metodológicas en el estudio, en realidad la serie de tiempo muestra una reducción del incumplimiento desde el 2010 hasta el 2012, pero no es posible determinar cuánto de esto se debe a variaciones en las estimaciones de las cuentas nacionales y cuánto a una reducción genuina del incumplimiento.

Ante este panorama de un incumplimiento de 7.75% del PIB es natural pensar en recuperarlo mediante mayor control y fiscalización. Sin embargo, sin reformas legales es difícil lograr una recuperación mayor al 1% del PIB. La razón radica en que una gran parte del incumplimiento es elusión fiscal que es el uso de portillos legales para pagar menos de lo que corresponde pero que resultaría casi imposible para una autoridad tributaria o aduanera demostrar con contundencia la irregularidad, mientras que la evasión fiscal (que en principio es más fácil de demostrar porque es un incumplimiento abierto de la normativa tributaria) está muy concentrada en la economía informal y por ende, difícil de resolver mediante fiscalizaciones.

Cuadro 5
Incumplimiento y gasto tributario en Costa Rica
 (Porcentaje del PIB)

	Incumplimiento (Evasión y Elusión) (2012)	Gasto Tributario (Exoneraciones) (2013)
Impuesto General sobre las Ventas	2.18	3.76
Impuesto sobre la Renta	5.57	1.88
Otros		0.28
Total	7.75	5.93

Fuente: Ministerio de Hacienda. Cifras del último año disponible

Para ser más concretos, en Molina y Muñoz (2014) el Impuesto General sobre las Ventas el incumplimiento es 30.5% de lo que debería tributarse, equivalente a 2.18% del PIB. Esto en primera instancia parece dar mucho margen de mejora, pero la realidad es que en Corbacho et al (2012) se ilustra que los países latinoamericanos, incluyendo Chile, tienen muchas dificultades para tener el incumplimiento en IVA debajo de 20% y el promedio es 30%. En otras palabras, a pesar de que Costa Rica tiene un IGV complejo porque es un IVA con muchas exoneraciones y una estructura deductiva parcial, tiene un nivel de incumplimiento similar al resto de Latinoamérica. Si se desea llegar a los niveles chilenos (un 20% de incumplimiento), es necesario realizar las reformas legales que permitan a Costa Rica tener un IVA moderno sin exoneraciones con lo que el control cruzado mejoraría considerablemente.

Si se ha identificado que la evasión es 30% en IGV, ¿por qué no recaudarla? En realidad es una estimación con base en cuentas nacionales macroeconómicas que

esconde diversas estrategias de incumplimiento tributario y ciertamente no identifica evasores puntuales. A punta de reformas administrativas sin reformas legales, una estimación optimista es llegar al nivel Chileno. El descenso a 20% de incumplimiento implica 0.7% del PIB.

Otra preocupación respecto de *cobrar bien* los impuestos que hay, es que parte de la premisa que los impuestos están bien diseñados. Hay problemas de diseño muy serios en la actual versión del Impuesto sobre la renta (ISR). Por ejemplo, los tramos de renta de personas jurídicas generan una serie de incentivos perversos para eludir el pago de impuestos dividiendo una empresa grande en varias empresas pequeñas e inflando los costos.

La estructura del impuesto de renta a personas jurídicas, donde, por ejemplo, cruzar el primer umbral de aproximadamente 45 millones de colones en ingresos brutos implica que la empresa pasa de pagar 10% sobre las ganancias netas a pagar 20% sobre la totalidad de las ganancias netas (**no** sobre el marginal) genera un incentivo enorme para eludir disimulando el tamaño real de la empresa. Si suponemos una empresa que tiene ingresos brutos de 40 millones y ganancias netas de 10 millones, pagará un millón de colones puesto que su tasa es 10% sobre todas sus ganancias netas, mientras que otra empresa con ingresos brutos de 50 millones y ganancias netas de 5 millones, pagará el mismo millón de colones, ya que su tasa es 20%, aunque sus ganancias netas sean la mitad, debido a que cruza el umbral de ingresos brutos.

Se han encontrado dos hechos estilizados en Bachas y Soto (2015):

Primero, en Costa Rica existe más de dos veces la cantidad de firmas que se esperarían justo antes del primer umbral donde la tasa impositiva se duplica (en vez de unas 1250 firmas, hay más de 2700) y después del umbral hay menos firmas (en vez de 1250, hay unas 1000). Este fenómeno se repite, menos dramáticamente, en el segundo umbral.

Segundo, y más preocupante, una vez que las firmas pasan a pagar el doble (de 10% a 20%) sobre sus ganancias netas, la mediana de estas ganancias netas como porcentaje de los ingresos pasa de ser 5% antes del umbral a ser 2.5% después del umbral. Obsérvese que al pagar 10% de tasa sobre las ganancias netas que son 5% de las brutas, las firmas están pagando el equivalente a una tasa implícita de 0.5% sobre las ganancias brutas. Cuando pagan una tasa de 20% sobre ganancias netas que son declaradas como 2.5% de las ganancias brutas, de nuevo las empresas están pagando una tasa implícita de 0.5% sobre las ganancias brutas. Esta estabilidad en la tasa implícita es indicio que las firmas utilizan estrategias de elusión impositiva.

En otras palabras, las firmas compensan el tener que pagar una tasa que es el doble mediante la declaración de que sus ganancias netas son, proporcionalmente, la mitad. Esto implica que hay mucha elusión y evasión por la vía de declarar costos por encima de los reales, lo cual es muy difícil de fiscalizar sin reformas a, por ejemplo, el IGV, para tener más controles cruzados sobre las transacciones. En cualquier caso, no es claro si es deseable que se cobre bien un ISR con esta estructura de umbrales.

De lo anterior se ilustra la importancia de la **legibilidad** del Estado, entendida como la capacidad del Estado de “leer” o “ver” a sus ciudadanos (Scott 1998). En el caso de impuestos en particular, es muy importante la capacidad del Estado de conocer la actividad económica de los contribuyentes. Introducir exoneraciones para el IGV daña severamente dicha legibilidad porque se pierde la trazabilidad y la legibilidad de las actividades.

En la eventual reforma que se establezca, el principio de **gradualidad** es clave. En algunos casos puede ser incluso utilizado en sentido inverso, por ejemplo, si algunas reformas de mayor complejidad requieren de más tiempo para ser implementadas, se pueden introducir inicialmente reformas sencillas como aumentos de tasas para más bien ir las eliminando conforme entren en vigor las reformas complejas (por ejemplo, renta global o IVA personalizado).

En renta la complicación principal es que ya la renta personal de los asalariados tiene tasas de incumplimiento comparativamente bajas, mientras que la renta de personas físicas con actividad lucrativa (PFAL) es muy difícil de fiscalizar y tiene tasas de incumplimiento muy altas (hasta de 90%) pero la recaudación potencial es baja, debido a que muchas PFAL tienen ingresos bajos, por lo que este incumplimiento representa sólo 1.25% del PIB. entonces aunque se pudiese triplicar la recaudación actual (aproximadamente 0.125% del PIB), se obtendría alrededor de 0.25% del PIB adicional. El grueso del incumplimiento tributario se encuentra en las rentas de personas jurídicas, cerca de 4.2% del PIB, pero como se detalló en Bachas y Soto (2015), la estructura de dicho impuesto permite muchos mecanismos de elusión legal que dificultan la recuperación de este dinero.

A esto debemos sumar el gasto tributario, comúnmente asociado con exoneraciones aunque también pueden ser otros tratamientos fiscales diferenciados como permitir deducciones sólo a ciertos sectores económicos. En Costa Rica éste fue casi 6% del PIB en el 2013, según estimaciones de la DGH (2014), lo cual es un monto más alto que el promedio latinoamericano (sólo Guatemala nos supera). ¿Por qué no eliminarlas o reducirlas? Todas las exoneraciones en Costa Rica están por Ley. Para reducirlas se debe aprobar una reforma legal y dichas reformas son de tal calado que es más útil eliminar las exoneraciones dentro de un rediseño de los impuestos de ventas y renta, como se describe en los siguientes apartados.

Impuesto General sobre las Ventas

Una de las propuestas más atractivas y que suele generar cierto consenso es la conversión del actual Impuesto General sobre las Ventas (IGV) en un Impuesto al Valor Agregado (IVA). El actual IGV permite deducciones o acreditaciones fiscales únicamente cuando hay incorporación física, mientras que en el IVA se permite la acreditación del impuesto de ventas que haya pagado todo producto o servicio que esté registrado como parte de los costos en la contabilidad de la empresa.

Un ejemplo para clarificar: la lata de pintura. En el modelo de IGV con deducciones por incorporación física, cuando la empresa vende una lata con pintura adentro y cobra el IVA, la administración tributaria considera que la lata en la cual está la pintura no está incorporada físicamente a la pintura y por tanto no es posible acreditar el impuesto de ventas pagado por dicha lata (cuando estaba vacía). En el modelo de IVA, sí es posible deducir el impuesto de ventas pagado por la lata porque la empresa incurrió en un costo contable al comprarla, para luego llenarla de la pintura que desea vender. En Costa Rica, algunas deducciones de impuestos pagados por empaques ya se permiten desde la reforma del art.14 del IGV realizada en el 2013, la cual de facto acercó el IGV costarricense al IVA estándar.

Cuando se habla de migrar al IVA en abstracto, suele darse mucho consenso. Sin embargo, este consenso se rompe fácilmente una vez que se aprecia que una reforma al IGV para convertirlo en un IVA puede tener hasta tres componentes, los cuales pueden implementarse por separado:

Primero, la migración al mecanismo de deducciones contables que tiene un IVA moderno. Esta migración siempre contará con el apoyo del empresariado, puesto que implica pagar **menos** ya que se permiten más deducciones que en el IGV actual, al permitir no sólo lo que se incorpore físicamente sino cualquier otro costo debidamente facturado y registrado en la contabilidad de la empresa.

Segundo, ampliar la base de productos y servicios sujetos al impuesto de ventas. Actualmente hay un gasto tributario equivalente a 3.41% del PIB sólo en la Canasta Básica Tributaria (principalmente productos alimenticios y de primera necesidad) y en los servicios que actualmente se encuentran exentos de IGV, como servicios profesionales, salud y educación. Esta ampliación de la base siempre puede dejar algunos productos **exentos** (no pagan IGV pero tampoco pueden acreditar el IGV pagado por insumos), en **tasa cero** (no pagan IGV pero sí pueden acreditar el IGV pagado por insumos) o con tarifas preferenciales mayores a cero pero menores a la tarifa estándar (el IVA de la Unión Europea tiene un mínimo de 5%). Aunque la tasa cero parece más cara que la exoneración (al permitir acreditación), promueve la formalidad y el control cruzado ya que los vendedores de productos exentos tienen un incentivo para buscar proveedores que no facturen y no les cobren dicho IGV, ya que no lo pueden acreditar.

Tercero, como el IGV suele ser el mejor mecanismo recaudador de los estados modernos, su tasa suele ser alta, tanto que en muchos países europeos es casi el doble que en Costa Rica. Por ello, se puede considerar un aumento en la tasa como una manera sencilla de recaudar más en el corto plazo. El aumento en la tasa se puede hacer sin ampliación de la base y sin cambiar a un IVA, pero será más efectivo y legítimo si se hace en conjunto con las otras dos reformas.

¿Cuál es el impacto de estas reformas en recaudación? El paso a un IVA sin ampliación de base ni cambio de tasa es neutro o levemente negativo, ya que la pérdida de recaudación al tener más acreditaciones es compensada parcialmente por

la mayor facilidad de control y fiscalización. La evidencia la da la reforma del 2013 que era de esta naturaleza y no hay evidencia de un impacto negativo significativo, aunque tampoco de que haya aumentado la recaudación.

Si bien la estimación de Gasto Tributario es 3.4% del PIB, la recaudación obtenida de ampliar la base eliminando todas las exoneraciones suele estimarse, usando la matriz insumo-producto, entre 2% y 2.5% del PIB (Ministerio de Hacienda 2013). La diferencia de un punto del PIB se debe en parte por reducciones en la demanda a causa del aumento en el precio y en parte por el incumplimiento tributario que sufrirían esos productos una vez sujetos a impuesto.

Finalmente, un aumento de un punto porcentual en la tasa impositiva del IGV genera aproximadamente 0.3% del PIB en recaudación adicional. Estos montos relativamente elevados causan que toda propuesta de reforma fiscal incluya al menos una versión de modificaciones en los tres componentes mencionados arriba.

El principal cuestionamiento que se hace al modificar el IGV es que el IVA es regresivo porque grava el consumo y las personas de menores ingresos son los que más consumen de su ingreso, por lo que se deben exonerar los productos de primera necesidad. Si bien esto es teóricamente correcto, hay dos refinamientos que se deben hacer a este análisis: En primer lugar, aunque los productos exentos representen un porcentaje más alto de los ingresos de las personas de escasos recursos, en términos absolutos, la exoneración recae principalmente sobre quienes más ingresos tienen porque son los que más consumen en términos absolutos. En segundo lugar, en Costa Rica se exoneran servicios que son consumidos principalmente por los deciles de mayores ingresos, por lo que incluso en términos relativos, se exonera un porcentaje mayor del consumo de quienes más tienen. En concreto, usando datos de la ENIGH 2004, en Costa Rica el 20% más rico recibe 65.2% de las exoneraciones, mientras que el 20% más pobre apenas recibe 3.6% de las exoneraciones del IGV (Corbacho et al 2012).

Con estos mismos datos se puede estimar lo que ocurriría si se eliminan la mayoría de las exoneraciones y se trasladan los recursos nuevos al 30% más pobre de la población como una transferencia directa (es decir, una medida neutra en ingresos). Esto reduciría la indigencia en 30% y la pobreza en 24%. El mecanismo específico de esta estimación es el IVA-Personalizado, el cual consiste en eliminar todas las exoneraciones sobre los productos, estimar lo que las personas en los tres deciles más pobres tendrían que pagar adicional a causa de la ampliación de base y hacerles una compensación en la forma de transferencia directa. Una variante es el IVA-Digitalizado que transfiere recursos según los gastos, debidamente documentados digitalmente, de cada individuo (en vez de una estimación promedio), pero tiene el problema de que es invasivo respecto de la privacidad de las personas y difícil de implementar.

En Costa Rica, para implementar el IVA-Personalizado, se pueden utilizar las bases que ha desarrollado DESAF para monitorear los beneficiarios de los múltiples

programas sociales. Un beneficio adicional es que para realizar la transferencia, se bancarizaría a toda esta población.

Impuesto a las transacciones financieras

Desde la primera mitad del siglo XX, para evitar especulación excesiva en mercados de valores y mercados cambiarios, Keynes y Tobin proponían impuestos a las transacciones en esos mercados. Ante la crisis del 2008, la cual se originó en especulación financiera excesiva, se retoma la idea de impuestos a las transacciones, como un mecanismo para moderar la especulación y también castigar a los bancos e instituciones financieras por su imprudencia.

En (FMI 2010) se consideraron tres opciones: dos de ellas involucran crear fondos que permitan cobrarle a los bancos, partiendo de su exposición al riesgo (FSC???), es decir, el banco paga más cuando más riesgosas son sus actividades o bien se les cobra un impuesto sobre sus ganancias (FAT).

La tercera opción, que al Fondo Monetario Internacional no le parece idónea, es el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). Como el nombre lo dice, cada vez que se transa en un mercado de valores, cambiario o cualquier otro de naturaleza financiera, se hace un cobro con una alícuota muy pequeña sobre la transacción. Para actividades económicas normales que requieren de transacciones financieras sólo ocasionalmente, este cobro resulta insignificante, pero para especuladores que requieren de hacer muchísimas transacciones para tener ganancias significativas, el cobro por transacción desestimula este tipo de especulación.

El ITF tiene el problema que logra con facilidad el objetivo de reducir las transacciones de corto plazo, pero esto también reduce la liquidez de los mercados. En mercados ilíquidos la volatilidad es mayor. En otras palabras, si el objetivo del ITF es reducir la volatilidad, a veces puede resultar contraproducente, sobre todo si reduce la bancarización y el crecimiento de la economía. En algunos casos, el ITF no es visto como un impuesto para atacar la especulación, sino como un impuesto que genera una recaudación importante por sí solo.

Si en Costa Rica se gravasen la mayoría de transacciones bancarias con una tasa de 0.15%, con la excepción de depósitos de salarios y que se considere una tarifa preferencial de 0.1% a transacciones electrónicas, se estima que la recaudación por este concepto sería de 0.31% del PIB (Ministerio de Hacienda 2013). A modo de comparación, esto es similar a lo que se recaudaría si la tasa del IGV aumentase de 13 a 14%.

Renta global, mundial, impuestos al patrimonio

Del análisis del ITF, vemos que hay dos distinciones que se deben tener en mente para otros impuestos:

Primero, ¿se desea que un impuesto sea sólo un mecanismo de recaudación de recursos para financiar el gasto público o también se desea que cumplan la función de desestimular conductas no deseables y estimular las deseables?

Segundo, se deben separar objetivos de legibilidad de objetivos recaudatorios. Una de los elementos que hace el ITF atractivo es que opera en una industria altamente legible, ya que las transacciones financieras son registradas y tienen una trazabilidad alta. Esto es problemático en el sentido que impuestos que podrían ser socialmente superiores, son descartados por un sesgo a favor de recargar los impuestos sobre los sectores con mayor trazabilidad. Por ello, se debe trabajar en aumentar directamente la legibilidad del Estado con medidas como exigir declaración de todos las fuentes de ingreso y riqueza **aún si no** son gravadas. Esto evita que se diseñen impuestos en función de lograr legibilidad, en detrimento de la calidad técnica de los mismos.

Así, en el caso puntual del Impuesto sobre la Renta (ISR), en el aspecto de extraterritorialidad con frecuencia se contraponen, como si fueran las únicas dos opciones, conservar la renta territorial pura (lo que tiene Costa Rica hoy) donde únicamente pagan los bienes y servicios prestados en el territorio nacional o bien una renta mundial pura donde los contribuyentes de Costa Rica pagan sobre todos los bienes y servicios que hayan vendido en cualquier parte del mundo.

La realidad es que también existen: el régimen de repatriación, en el que la renta obtenida en el extranjero sólo paga al ser repatriada; el régimen de exención que evita la doble tributación internacional al conceder exención a los dividendos repatriados y el régimen de diferimiento que no grava la renta hasta tanto no se distribuyan los dividendos. Otros factores contribuyen a multiplicar las opciones, por ejemplo si se tratan de manera distinta las rentas empresariales (provenientes de actividades productivas) respecto de las pasivas (intereses).

Estas últimas son ahora más sencillas de controlar conforme se levanta el secreto bancario en todo el mundo y se firman tratados de intercambio de información tributaria. En Costa Rica, precisamente, una de las dificultades que enfrenta la Administración Tributaria para una gestión moderna es el levantamiento incompleto del secreto bancario (todavía se requiere un trámite para levantarlo).

El otro espectro analítico que se discute en renta es la distinción entre renta global y renta cedular, pero existen rentas globales puras que suman todos los ingresos sin importar su naturaleza o fuente y los tasan en una escala progresiva, mientras que actualmente la variante más común en países nórdicos es la Renta Global Dual que unifica en una sola tasa los ingresos de capital, mientras que las rentas laborales y productivas son tasadas en tramos progresivos, esto a diferencia de la Renta Global pura en la cual todos los ingresos, sean laborales o de capital, son sumados y tasados en tramos progresivos. Esta última es en teoría más justa pero en países con libre movilidad de capital como Costa Rica, la renta global pura puede causar salidas importantes de capital y reducir de manera importante la recaudación.

En Costa Rica, la naturaleza cedular de la renta implica que se crean muchos portillos para la elusión, como los anotados en la discusión sobre el ISR de Personas Jurídicas. Incluso sin intención de eludir, un asalariado que también tiene ingresos adicionales a su salario, paga menos que una persona física que no es asalariada, pero con exactamente los mismos ingresos. Esto destruye la equidad horizontal (que personas con iguales ingresos paguen igual) e incluso la equidad vertical (que los que más ganen paguen más).

Además de rediseñar el ISR costarricense hacia un esquema de renta global (puro o dual), se debe analizar qué hacer con el Gasto Tributario de renta que alcanzaba 1.88% del PIB, de lo cual sólo 0.44% del PIB era de las exenciones a las Zonas Francas (de las exoneraciones más visibles y cuestionadas), pero otras exoneraciones importantes involucran sectores donde no es tan evidente que las reciben, como el sector financiero.

Finalmente, en el largo plazo puede ser conveniente considerar un impuesto global y mundial al patrimonio, con una tasa pequeña, ya que actualmente lo más parecido a esto son los impuestos sobre bienes inmuebles, pero se puede extender a todo el patrimonio financiero y no financiero (por ejemplo, obras de arte). Sin embargo, estos impuestos no han resultado efectivos en otros países, como España, y, ante los numerosos retos de gestión administrativa y legal que ya se tienen en IVA e ISR, parece más conveniente concentrarse en esos dos, sin perder de vista el patrimonio como una eventual posibilidad cuando madure más la capacidad de la administración tributaria.

Análisis de “Hacia el fortalecimiento de la hacienda pública”

El Ministerio de Hacienda de la Administración 2014-2018 anunció su interés en promover reformas al sistema fiscal actual, tanto por la vía de ingresos como la de gastos. Esto lo ha enmarcado bajo el nombre de “Hacia el fortalecimiento de la hacienda pública”. Al primero de mayo del 2015 (fecha importante porque se cerraban las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa y porque el oficialismo perdió el control del Directorio de dicha Asamblea, así como el control de las Comisiones Legislativas en que se estudiarán las propuestas fiscales) se habían presentado los siguientes cuatro proyectos de Ley:

- Ley de eficiencia en la administración de los recursos
- Ley de regímenes de exenciones y no sujeciones del pago de tributos, su otorgamiento y control sobre su uso y destino.
- Ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal
- Ley para mejorar la lucha contra el contrabando.

Adicionalmente a estos cuatro proyectos, se enviaron a consulta dos borradores, para reformar la Ley de Impuesto General sobre las Ventas y la Ley del Impuesto sobre la Renta. De estos seis proyectos, todos, con excepción de la Ley de eficiencia en la administración de los recursos, están orientados a modificar la estructura de captación

de ingresos del Estado. Esto ha provocado molestias en el sector empresarial que cuestiona la falta de compromiso con reformas al gasto público para reducirlo.

Anticipando estas inquietudes, el Ministerio de Hacienda también anunció que en el transcurso del año 2015 se enviarían tres proyectos adicionales orientados al gasto: una ley para reformar las pensiones, una ley de Responsabilidad Fiscal que incorporaría una regla fiscal y una reforma a la Ley de la Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos (Ley 8131). Sin embargo, a mayo 2015 no era público el contenido de dichas propuestas, lo cual ha dificultado el clima de las otras reformas en una Asamblea Legislativa ahora controlada por la oposición.

Del texto consultado en marzo para reformar el IGV se decide migrar a un IVA-Personalizado, pero conservando numerosas exoneraciones (salud privada, educación privada) o creando regímenes especiales (productos usados) que debilitan las ventajas anotadas arriba de este esquema. Adicionalmente, se aumenta la tarifa de 13% a 15%, lo cual es un buen mecanismo para recaudar más, aunque genera la oposición por parte de los sectores empresariales.

En el ISR no se da una migración completa a una renta global dual y mundial, porque las modificaciones van orientadas a solucionar problemas del esquema cedular actual, por ejemplo las dificultades que enfrentan los auditores fiscales para demostrar que la renta fue generada en Costa Rica cuando los contribuyentes alegan que sus ingresos son extraterritoriales. En concreto la propuesta del artículo 60B es de régimen de repatriación (o renta territorial reforzada), el cual grava la repatriación de capitales y evita la posibilidad de que haya ingresos extraterritoriales repatriados sin declarar. El problema es que este esquema penaliza la repatriación de capitales vez de estimularla como se podría hacer en un régimen de exención. Si la preocupación que origina la selección del mecanismo de renta de repatriación es el peso de la prueba para demostrar el origen de los ingresos, pues se debería modificar eso, no desviarse tanto del esquema de renta mundial.

En ISR también se introducen elementos de renta global dual, ya que sí se unifican las rentas de capital, y se introducen los impuestos a las ganancias pasivas del capital, pero es incompleta la globalización de las rentas sobre los salarios y la producción. Es incompleto porque continúan existiendo tramos de tarifas diferentes para los asalariados y para las personas físicas con actividad lucrativa.

En la sección de ISR para personas jurídicas, se eliminan las distorsiones en umbrales de renta bruta descritas en Bachas y Soto (2015), pero la introducción de las tarifas preferenciales a las Mipymes utiliza una definición de Mipymes del MEIC que puede generar mucho gasto tributario porque un número importante de firmas podría aspirar a ser catalogada como Pyme una vez que pueda gozar de beneficios tributarios.

La gradualidad con que se introducen las reformas propuestas es baja o nula. Hay también elementos que no pertenecen ni al IVA ni a ISR como el incremento de las tasas de los impuestos al traspaso de bienes muebles e inmuebles (ambas pasan a 5% desde los actuales 2.5% y 1.5%).

Oportunidades de mejora

En esta ponencia se documentan las dificultades de llegar a la senda fiscal sostenible sin reformas legales que mejoren el diseño. Existen algunos aspectos que no requieren de reformas legales:

- Mejorar los sistemas informáticos de la administración de ingresos, por ejemplo con la introducción de bases de datos unificadas de información tributaria y aduanera, simplificar la interfaz de declaraciones tributarias, mejorar los módulos de control y fiscalización. Una vez que existe la base de datos unificada, aumenta considerablemente la utilidad de estrategias como la factura electrónica ya que se pueden cruzar las transacciones con las personas.
- Si no se aprueba algún tipo de regla fiscal, la Contraloría General de la República debería interponer recursos de inconstitucionalidad ante todo nuevo programa de gasto que no incorpore un documento técnico elaborado por la CGR (como está estipulado en el artículo 179 de la Constitución Política). Esta interposición se debe hacer para cada Ley, no sólo para la del Presupuesto (que es la Ley que normalmente es cuestionada pero ya es muy tarde para ese entonces porque el gasto suele ser ya un derecho adquirido).
- Que la Dirección General del Servicio Civil rediseñe la evaluación de desempeño con objetivos claros para justificar el valor de las evaluaciones, considerar la restricción de evaluaciones con derecho a anualidad. Aumentar el número de exámenes para mantener los registros de elegibles constantemente actualizados y así aumentar los concursos, evitando interinatos. Crear esquemas donde los funcionarios sean evaluados por múltiples jefaturas, no sólo la inmediata. Además, se debe rotar el personal de servicio civil en el gobierno central. Clarificar entre los jerarcas la distinción entre puestos y plazas para evitar la percepción errónea de que los funcionarios son inamovibles.
- Como promueve Meoño (2009), utilizar más frecuentemente directrices firmadas por el Presidente de la República y el Ministro del Ramo, para dirigir y controlar las instituciones autónomas, con el fin de tener una gestión pública más coordinada y transparente.

Referencias bibliográficas

Bachas, Pierre y Soto, Mauricio. **Not(ch) your average tax system: corporate taxation in a middle income country.** Trabajo en progreso, versión Marzo 2015.

Bova, Elva; Kinda, Tidiane; Muthoora, Priscilla y Toscani, Frederik. **Fiscal Rules at a Glance.** Fondo Monetario, Abril 2015.

Calvo, Guillermo. **Capital flows and Capital Market Crises: The simple economics of sudden stops.** Journal of Applied Economics, Vol. I, No.1, Noviembre 1998.

Castro, Isaac. **Sector Monetario.** Vigésimo Informe. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2014

Cavallo, Michelle. **Understanding the Twin Deficits: New Approaches, New Results.** Federal Reserve Bank San Francisco Economic Letter. Julio 2005.

Corbacho, Ana; Fretes, Vicente y Lora, Eduardo (Editores). **Recaudar No Basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo.** Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

DGH - Dirección General de Hacienda. **Gasto Tributario, Metodología y Estimación, Año 2013.** Ministerio de Hacienda, Agosto 2014.

Edwards, Sebastian. **Thirty years of current account imbalances, current account reversals and sudden stops.** Working paper No. 10276, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, EEUU. Enero 2004.

Fondo Monetario Internacional. **A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector. Final Report for the G-20.** Preparado por el Staff del Fondo Monetario Internacional, Junio 2010.

Granados, Evelyn. **Agro está cerca de conseguir exoneración de impuesto.** La Nación, 1ro de agosto del 2012.

Jaramillo, Laura y Tejada, Catalina. **Sovereign Credit Ratings and Spreads in Emerging Markets: Does Investment Grade Matter?** IMF Working Paper, Departamento del Hemisferio Occidental, Fondo Monetario Internacional, Marzo 2011

Leitón, Patricia. **Gobierno otorga incentivo por buen desempeño al 99% de la planilla.** La Nación, 6 de octubre de 2014.

Leitón, Patricia. **Mayor banco de EEUU pide cautela con bonos de Costa Rica.** La Nación, 16 de mayo del 2015.

Meoño, Johnny. **Modelo País de Largo Plazo: Los derechos constitucionales de los habitantes.** Serie documentos de trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 2009.

Ministerio de Hacienda. **En ruta hacia la consolidación fiscal: Agenda para un diálogo nacional.** Octubre 2013.

Molina, Evelyn y Muñoz, Jorge. **Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2012**. Ministerio de Hacienda, 2014

Moody's Investors Service. **Rating Action: Moody's downgrades Costa Rica's government bond rating to Ba1 from Baa3; outlook stable**. Global Credit Research, 16 de setiembre 2014

Programa Estado de la Nación. **Costa Rica 2014: Reforma Fiscal y Entorno Político**. Memoria de la conferencia. San José, Costa Rica, 26 de agosto de 2014.

Rosero, Luis y Jiménez, Pamela. **Retos y oportunidades del cambio demográfico para la política fiscal**. Centro Centroamericano de Población, Marzo 2011.

Sáenz, Manrique. **Finanzas del Gobierno Central en un Contexto de Creciente Deterioro**. Vigésimo Informe. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2014

Schaechter, Andrea; Kinda, Tidiane; Budina, Nina y Weber, Anke. **Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset**. IMF Working Paper. Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional. Julio 2012.

Scott, James. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. Yale University Press, 1998

Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. **Cifras fiscales Gobierno Central**. Boletín. Ministerio de Hacienda de Costa Rica, Diciembre 2014

S&P – Standard and Poor's. **Sovereigns Rating List**.
<http://www.standardandpoors.com/ratings/sovereigns/ratings-list/en/us>
Consultada en abril 2015

Villegas, Jairo. **Monto de tributo a municipalidades aumenta por nuevos avalúos**. La Nación, 6 de junio del 2009.