



DECIMOSEXTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Implicaciones del ciclo recesivo (2008-09) sobre las finanzas públicas, márgenes de acción y un plan de alivio fiscal

Investigador:
Jose Pablo Barquero Romero



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 Decimocuarto 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.

Índice

Introducción	5
¿Cómo evaluar la política fiscal?	5
Política Fiscal Reciente: ¿Gasto Publico como Herramienta para Contrarrestar una Crisis Económica?	7
Sostenibilidad del Gasto Publico	21
Políticas Implementadas para Enfrentar el Deterioro del Gasto Publico	26
Experiencia de la crisis países de América Latina.....	32
Conclusiones	34
Referencias	35
Anexos	37
Informe de devengado.....	37

Índice de Gráficos y Cuadros

Gráfico 1: Evolución de los ingresos del gobierno central (como porcentaje del PIB). 2009.....	8
Gráfico 2: Impuesto de renta y ventas (como porcentaje del PIB). 2009.....	8
Gráfico 3: Crecimiento real de los ingresos y del PIB (porcentajes). 2009.....	9
Gráfico 4: Estructura tributaria del Gobierno Central (cifras de composición porcentual) 2002-2009.....	9
Gráfico 5: Estructura de gastos sin intereses Gobierno Central (composición relativa) 1988-2009	10
Gráfico 6: Crecimiento del PIB y Consumo del Gobierno (tasa de variación real y porcentaje del PIB). 2009.....	11
Gráfico 7: Variación absoluta del número de personas empleadas en el sector público y sector privado. 2009.....	12
Gráfico 8: Crecimiento real de.....	12
los salarios en el sector público y sector privado	12
Gráfico 9: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Ingresos Totales del Gobierno Central y Variación Internanual del Indice de Actividad Económica. 1992-2009.....	13
Gráfico 10: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Impuestos sobre la Renta y Variación Internanual del Indice de Actividad Económica. 1992-2009.....	13

Gráfico 11: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Impuestos sobre las Ventas y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. 2005- 2009	14
Gráfico 12: Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. 1992- 2009 .	15
Gráfico 13: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Gastos Totales del Gobierno Central y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica (Enero 1994- Diciembre 2009)	16
Gráfico 14: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Gastos Totales del Gobierno Central y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. (1994- 2009).....	16
Gráfico 15: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Giros del Gobierno Central y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. 1993- 2009.....	17
Gráfico 16: Gastos sin intereses (crecimiento real). 2009.....	17
Gráfico 17: Crecimiento del gasto en remuneraciones del gobierno central (cifras en porcentajes). 2009	18
Gráfico 18: Ingresos Totales Devengados e IMAE (Cambio porcentual). 2010	18
Gráfico 19: Impuestos a los Ingresos y las Utilidades e IMAE (Cambio porcentual). 2010	19
Gráfico 20: Impuestos a las Ventas internas e IMAE (Cambio porcentual). 2010..	19
Gráfico 21: Ingresos totales y tributarios (crecimiento anual). 2009	20
Gráfico 22: Disparadores del gasto (variación interanual cifras devengadas). 2010	20
Gráfico 23: Deuda Pública Interna y Externa: 1984-2008. %PIB. 2009	22
Gráfico 24: Deuda Pública Interna y Externa. Millones de US\$. 2009	23
Gráfico 25: Servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) en relación a los gastos del gobierno Central. 2009	23
Gráfico 26: Intereses y amortizaciones de la deuda interna y externa millones de US\$. 2009	24
Gráfico 27: Gasto sin intereses del Gobierno central (composición porcentual). 2009	24
Gráfico 28: Resultado Financiero y Superávit Primario del Gobierno Central. 2009	25
Gráfico 29: Subasta del Gob. Central (cifras en millones de colones). 2010	25
Gráfico 30: Tasa básica pasiva y tasa deuda interna.....	26

Gráfico 31: Coeficiente de evasión en el Impuesto sobre la Renta (Impuesto sobre Utilidades). 2007	28
Gráfico 32: Impuesto sobre la Renta: Recaudación y evasión como por ciento del PIB. 2007	29
Gráfico 33: Contribuyentes totales y crecimiento. 2009.....	31
Gráfico 34: Estructura Tributaria América Latina. 2008	33
Gráfico 35: Resultado financiero del Gob. Central (cifras como porcentaje del PIB). 2010	34

Cuadro 1: Gastos Nominales Gobierno Central (crecimiento porcentual). 2005-2009	10
Cuadro 2: Ingresos Nominales Gobierno Central (crecimiento porcentual). 2007-2009	11
Cuadro 3: Correlación Ingresos del Gobierno Central e IMAE. 2009.....	¡Error!

Marcador no definido.5

Cuadro 4: Recaudación por Sector Económico (millones de colones). 2009.....	29
Cuadro 5: Número de contribuyentes por tipo de impuesto. 2009	30

Introducción

Es incuestionable que la situación fiscal se ha vuelto un tema de importancia nacional. La crisis financiera internacional aunada al plan de escudo fiscal ocasionaron una disminución en la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios, todo esto como era de esperarse esto ha llevado a un rápido deterioro de la situación fiscal.

Los gastos corrientes han venido creciendo en términos reales desde agosto del 2008, situación que podría ser incompatible a mediano plazo con el crecimiento en los ingresos reales. Este es el principal factor preocupación alrededor de la situación fiscal y la principal motivación para elaborar este artículo. En él se analizará la relación de las principales variables fiscales con el desempeño económico del país, el uso de políticas fiscales para lidiar con crisis económicas, la sostenibilidad de la situación actual, las posibles soluciones para la misma y la posibilidad de llevarse a cabo estas mismas.

¿Cómo evaluar la política fiscal?

La visión desde la perspectiva económica del manejo de las finanzas públicas ha experimentado cambios significativos, destacándose la creciente importancia asignada a su dimensión intertemporal y a sus efectos de mediano plazo. Adicionalmente, el debate sobre la política fiscal se ha visto limitado por los movimientos fiscales originados en decisiones políticas. Dejando de lado los movimientos originados por factores exógenos, como ingresos que siguen la evolución del ciclo económico y gastos que son la expresión de compromisos políticos asumidos con anterioridad por el Estado. Ambos resultados dificultando la interpretación de la voluntad de la política fiscal (Marcel et al. 2001).

En países en desarrollo el más común resultado de las finanzas públicas es deficitario a nivel financiero. Por tanto mucho del análisis a nivel mundial sobre finanzas públicas se basa en su principal resultado, la deuda pública y su sostenibilidad.

Con el propósito de evaluar la credibilidad y evitar dobles interpretaciones de la política, y asumiendo que los agentes económicos son capaces de anticipar el curso del accionar fiscal, los economistas han tratado de distinguir el principal motivo de la política fiscal y así evaluar si se garantiza una dinámica de deuda consistente con la restricción presupuestaria ínter temporal.

A través de los años, se han desarrollado diversos métodos para construir indicadores para evaluar la política fiscal, los que varían en su elaboración y resultados según los objetivos que pretende cumplir el análisis. Esto ya que es imposible para un observador externo registrar todas estas decisiones y evaluar su impacto acumulativo sobre los agregados fiscales, por esto los estudiosos del tema han decidido crear diversas familias de indicadores fiscales que puedan resumir la política fiscal y hacer su análisis más sencillo. En Marcel et al. (2001) se mencionan

y catalogan como construir estas familias de indicadores. Los autores mencionan que un primer objetivo de la construcción de indicadores de política fiscal es resumir esta información de manera que se pueda determinar la dirección en que se llevarán las decisiones de la autoridad gubernamental.

Este estudio se preocupará por identificar principales rasgos de indicadores de política fiscal, esto con la finalidad de tener un análisis tan completo y ordenado como sea posible y así que ayudar a identificar las principales amenazas de la situación fiscal del país. Dentro de las principales categorías de estos indicadores se mencionan cinco grandes familias según su propósito:

a) Identificar la política fiscal

En la vida real, la política fiscal se expresa en una amplia variedad de decisiones que afectan diversos componentes de los ingresos y gastos del sector público. Una parte de estas decisiones se refleja en el presupuesto, pero otra parte corresponde a las modificaciones que éste experimenta durante el año. Por tanto identificar cual es la política fiscal llevada a cabo por el gobierno se vuelve el primer y primordial paso del proceso.

b) Evaluar el impacto macroeconómico de la política fiscal

Salvo en los casos extremos de equivalencia ricardiana -la política fiscal no tiene efecto alguno sobre el crecimiento económico- la teoría económica ha reconocido la capacidad de la política fiscal para alterar los balances macroeconómicos, en algunos casos en favor de la estabilidad y el crecimiento, en otros, como un factor desestabilizador. Parte importante del trabajo sobre indicadores de política fiscal ha estado motivada por el propósito de determinar el impacto macroeconómico de la política fiscal, identificando si ésta ha sido expansiva o contractiva, pro cíclica o contra cíclica, consistente o inconsistente con las metas y restricciones macroeconómicas del país.

c) Evitar un sesgo pro cíclico en el manejo de las finanzas públicas

Una vez identificada la relación de las finanzas públicas con el crecimiento económico se debe reconocer que el intento por equilibrar las finanzas públicas en cada punto del ciclo económico genera el riesgo de incrementar la profundidad y extensión del propio ciclo. Por ejemplo, si durante un período recesivo se intenta compensar la caída en la recaudación tributaria causada por el menor nivel de actividad mediante un alza de impuestos o una reducción de gastos, el gobierno estará contribuyendo a profundizar la caída en la actividad económica. Una de las intenciones de los análisis de política fiscal es identificar el componente cíclico del presupuesto, con el fin de poder ayudar a evitar este sesgo pro cíclico, haciendo que las decisiones de política respondan a los reales requerimientos de estabilización macroeconómica.

d) Reforzar la disciplina fiscal

Es frecuente que en períodos de bonanza económica los gobiernos asuman compromisos permanentes de gasto sobre la base de las buenas finanzas públicas del momento, sentando la base para posibles desequilibrios en el futuro. Al identificar y separar el efecto de estas finanzas públicas positivas transitorias, los indicadores de política fiscal pueden ayudar a situar la toma de decisiones y el

debate público sobre una base de mediano plazo, a partir de la cual es más fácil contener demandas y propuestas financieramente insostenibles.

e) Asegurar continuidad y estabilidad en el manejo de las finanzas públicas. En la medida que existan estudios que permitan tener una imagen más precisa de los factores permanentes y transitorios que operan sobre las finanzas públicas, es posible evitar un uso excesivo e inconsistente de la discrecionalidad fiscal. Esta no sólo puede perjudicar los equilibrios macroeconómicos, sino que afecta también a la gestión de los organismos públicos, las expectativas y horizontes de planificación del sector privado y la operación de los mercados financieros del país.

Política Fiscal Reciente: ¿Gasto Público como Herramienta para Contrarrestar una Crisis Económica?

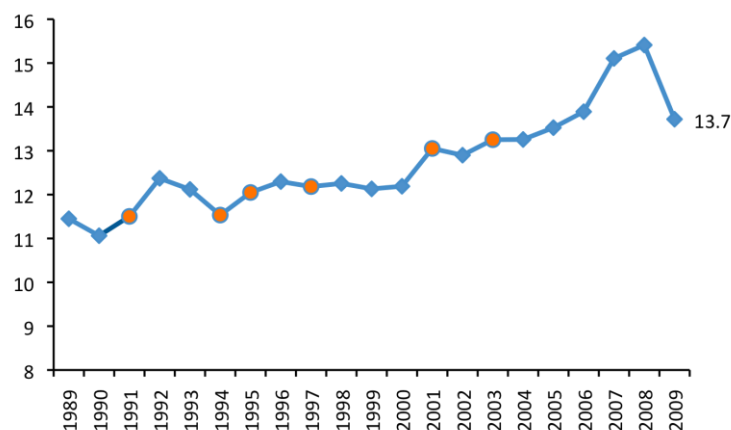
Durante los años 2008 y 2009 las autoridades del gobierno hicieron claros y repetidos anuncios que la política fiscal del país iba a estar dirigida a contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional. Este conjunto de políticas fueron denominadas por las autoridades como Plan Escudo. Este plan escudo consistía de varias políticas orientadas a todos los sectores de la economía, sin embargo muchos de estos rubros ya habían sido presupuestados en el pasado y lo que se hizo fue darles mayor realce. Los principales componentes anunciados por las autoridades fueron:

1. Aumento del 15% de las Pensiones del Régimen no Contributivo
2. Alimentación nutricional en los fines de semanas: Este plan consiste en que el IMAS entregará a 16.326 de los niños vales canjeables en supermercados y pulperías locales. Cada una con un costo de 5698.50 colones por mes para una familia de 4 personas. Esta primera fase tiene un costo de 931 millones.
3. Ampliación de cobertura de AVANCEMOS: A partir de febrero del 2009 el gobierno prometió ampliar la cobertura del Programa Avancemos, donde el número de beneficiarios actuales, 132.000, crecería a 150.000.

En total, según el Ministerio de Hacienda, un 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB) fue gastado por el Gobierno durante el año 2009 en este llamado Plan Escudo (Vindas, 2010), con el fin de minimizar los efectos de la crisis financiera internacional. Estos incrementos en los gastos públicos se pueden justificar con el argumento de que estos ayudan a crear mayores oportunidades para el desarrollo (sobre todo en aquellas inversiones públicas necesarias para el desarrollo social que son consideradas como bienes públicos y que el mercado por sí solo difícilmente las haría) y mayores tasas de crecimiento económico, así como más y mejores oportunidades de empleo (Vargas y Céspedes, 2005). Sin embargo, cuando el endeudamiento público se ha realizado sin criterios de sostenibilidad o rentabilidad social, éste puede crear efectos adversos sobre el desarrollo económico y social del país. Por esto los autores mencionan que es necesario preguntarse si dicho tipo de políticas pueden ser dañinas para el logro de las metas de los gobiernos. Por esta razón los gobiernos, en su mayoría, persiguen la meta de utilizar el gasto público para crear mayor crecimiento económico que luego pueda ser redistribuido para

disminuir la pobreza. De aquí resulta de vital importancia evaluar si, en general, un mayor gasto público ayuda cumplir esta meta.

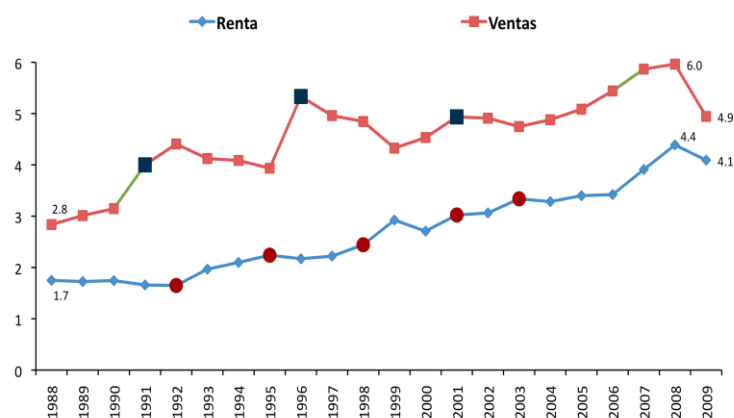
Gráfico 1: Evolución de los ingresos del gobierno central (como porcentaje del PIB). 2009



Fuente: Ecoanálisis con datos del Banco Central de Costa Rica

La figura 1 muestra el incremento importante, cerca de 2 puntos porcentuales, en los ingresos del gobierno central durante los años 2007 y 2008 como porcentaje de la actividad económica del país. Asimismo se muestra una casi completa reversión de este incremento durante el año 2009. En primer lugar este incremento en los ingresos ayudo a mejorar la situación fiscal y crear espacio para lidiar con la crisis. En segundo lugar necesitamos preguntarnos si la caída en los ingresos es transitoria o permanente. Los impuestos más importantes en términos de recaudación son el impuesto de renta, 45 por ciento del total, y el impuesto de ventas, 30 por ciento del total. Siendo estos los más influyentes en tendencias generales es importante iniciar el análisis con ellos.

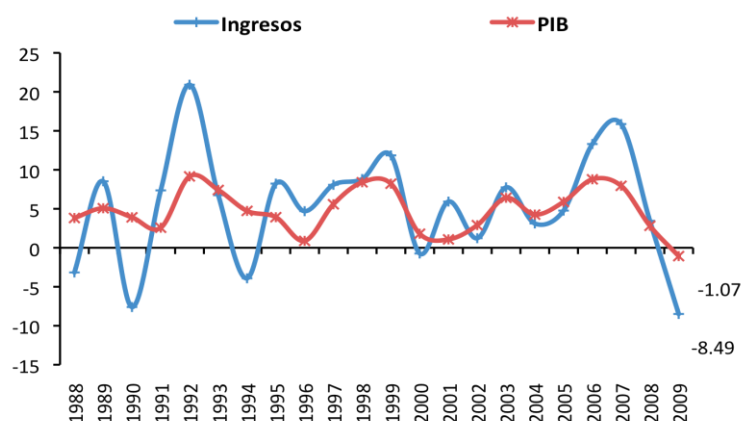
Gráfico 2: Impuesto de renta y ventas (como porcentaje del PIB). 2009



Fuente: Ecoanálisis con datos del Banco Central de Costa Rica

Como se mencionó, al descomponer los ingresos del gobierno central en sus dos principales componentes, impuesto de renta y de ventas, podemos observar una tendencia de disminución como porcentaje del PIB entre el año 2008 y 2009. El impuesto de ventas muestra sin embargo una caída a niveles inferiores a los de hace dos años, mientras que el impuesto de renta muestra una caída para ubicarse en un nivel cercano al del año 2007. Este rezago se puede explicar por el hecho que el impuesto de renta muestra un rezago, con respecto a la actividad económica, en su recaudación, mientras que el impuesto de ventas la recaudación va de la mano con la actividad económica.

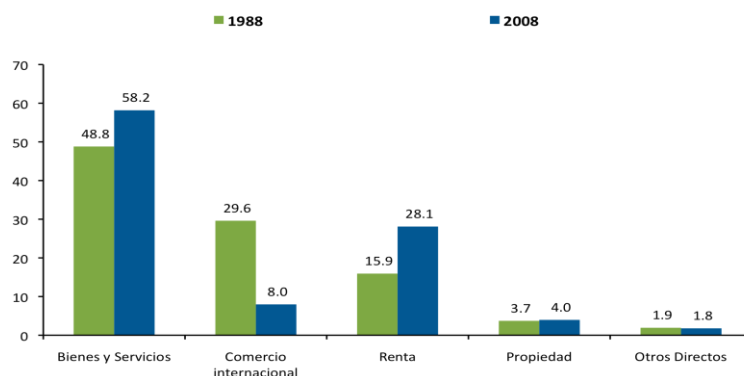
Gráfico 3: Crecimiento real de los ingresos y del PIB (porcentajes). 2009



Fuente: Econálisis con datos del Banco Central de Costa Rica

Al observar el crecimiento real de los ingresos del gobierno y de la economía del país es clara la relación cercana entre ambos. Donde lo que suceda con la actividad real de la economía se manifiesta de la misma manera en los ingresos fiscales. Esto es claramente una consecuencia de que el país recolecta impuestos basados en la actividad económica de los agentes económicos del país. Un análisis de correlación parece apropiado para analizar esta cercanía en las tendencias. Al realizarlo, se encuentra que durante el período 1988-2002 la correlación entre ambos indicadores es positiva y relativamente importante (0.56). Sin embargo, al analizar la relación durante el período 2002-2009 esta correlación incrementa (0.96) de forma significativa y muestra una más fuerte relación entre ingresos reales y la actividad económica del país.

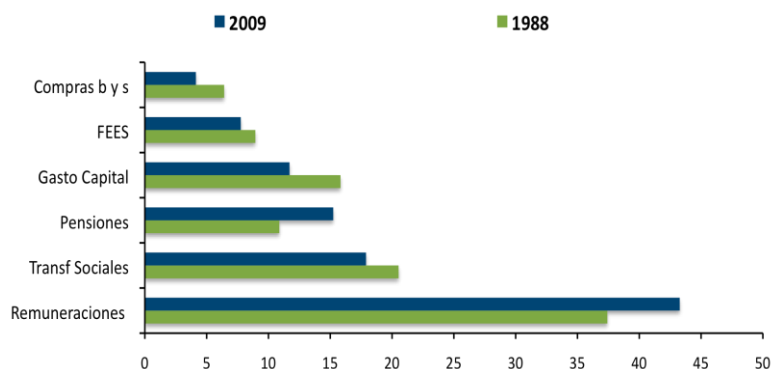
Gráfico 4: Estructura tributaria del Gobierno Central (cifras de composición porcentual) 2002-2009.



Fuente: Ecoanálisis con datos del Banco Central de Costa Rica

La figura 4 muestra la razón por la cual la correlación entre los ingresos del gobierno y la actividad económica ha incrementado tan fuertemente. Del año 1988 al año 2008 ha habido dos cambios importantes en la estructura tributaria del país, la desgravación arancelaria del comercio exterior y una importante mejora en la recaudación del impuesto sobre la renta. El primer cambio es una consecuencia de la política de apertura comercial llevada a cabo por el país en los últimos 20 años, y el segundo se puede relacionar con la reforma y fortalecimiento del sistema de recaudación de impuestos aprobada durante la administración Pacheco.

Gráfico 5: Estructura de gastos sin intereses Gobierno Central (composición relativa) 1988-2009



Fuente: Ecoanálisis con datos del Banco Central de Costa Rica

En lo que respecta a los gastos sin intereses del gobierno central durante el período 1988-2009 se observa también un fuerte incremento en las remuneraciones y las pensiones. En detrimento de los gastos de capital y las transferencias sociales.

Cuadro 1: Gastos Nominales Gobierno Central (crecimiento porcentual). 2005-2009

	2005-2007	2007-2009
Gastos totales	37%	43%
Giros	57%	81%
Pago de intereses	7%	-14%
Comisiones Bancarias	8%	-19%
Transferencias	25%	-13%
Otros	404%	425%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

En tiempos más recientes, períodos 2005-2007 y 2007-2009, se observa que el rubro del gasto público con el mayor crecimiento sostenido son los giros o remuneraciones. Mientras que el segundo rubro en importancia, transferencias, muestra en el primer período un fuerte crecimiento (25%) que es luego contrarrestado en el siguiente período por una importante caída (13%).

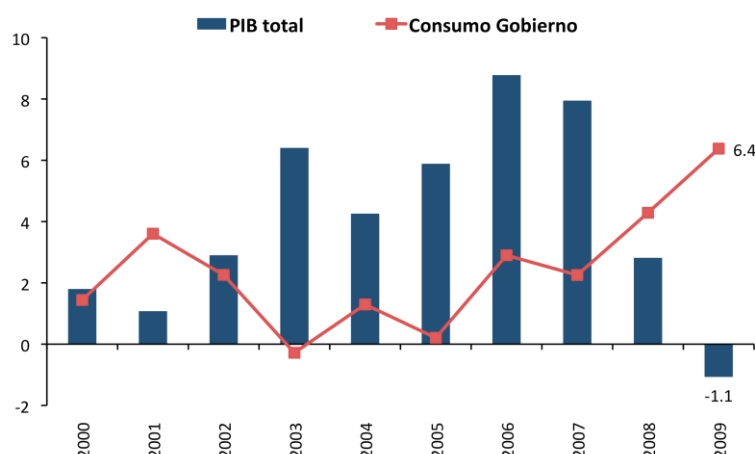
Cuadro 2: Ingresos Nominales Gobierno Central (crecimiento porcentual). 2007-2009

	crecimiento	
	2007	2009
Ingresos totales	28.5%	-5.1%
Ingresos corrientes totales	28.5%	-5.2%
Ingresos tributarios totales	28.6%	-6.1%
Aduanas	30.8%	-25.6%
Impuesto a los Ingresos y Utilidades	34.9%	-0.3%
Ventas internas	26.1%	2.1%
Consumo	15.8%	8.2%
Otros Ingresos Tributarios	20.8%	10.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Las tendencias mostradas por los ingresos del gobierno, durante los mismos períodos, son más extremas. Donde se dan importantes cifras de crecimiento en los impuestos de aduanas (30%), renta (35%) y ventas (26%) durante el período 2005-2007 que son fuertemente contrarrestados durante el año 2009. Los impuestos a las aduanas se reducen un 25%, el impuesto de renta no presenta crecimiento y el impuesto de ventas presenta tasas de crecimiento significativamente bajas.

Gráfico 6: Crecimiento del PIB y Consumo del Gobierno (tasa de variación real y porcentaje del PIB). 2009



Fuente: Ecoanálisis con datos del Banco Central de Costa Rica

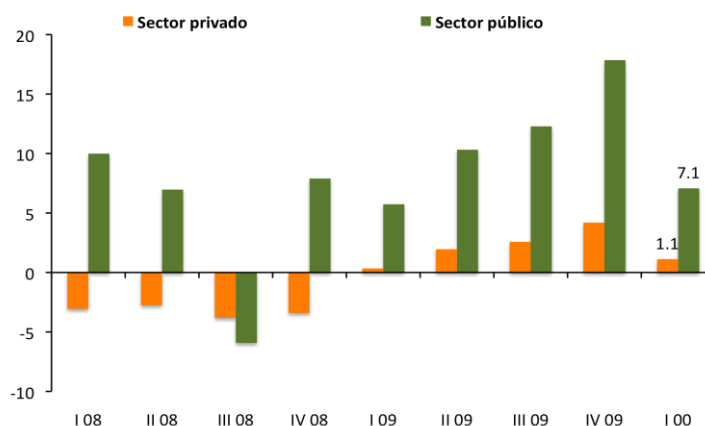
En términos agregados el crecimiento del consumo del gobierno ha mostrado un fuerte incremento durante los años recientes. Este mismo ha pasado de crecer menos del 2 por ciento durante los años 2003, 2004 y 2005 a prácticamente 4 por ciento y 6.4 por ciento en los años 2008 y 2009. Como muestra la figura 9, una buena parte de este incremento en consumo se ha dado a nivel de incrementos de personal en el sector público, que durante el año 2009 superó las cifras de los últimos 8 años y prácticamente contrarrestó por completo la caída del empleo en el sector privado (datos del INEC al Banco Central).

Gráfico 7: Variación absoluta del número de personas empleadas en el sector público y sector privado. 2009



Fuente: Ecoanálisis con datos del Banco Central de Costa Rica

**Gráfico 8: Crecimiento real de
Los salarios en el sector público y sector privado**



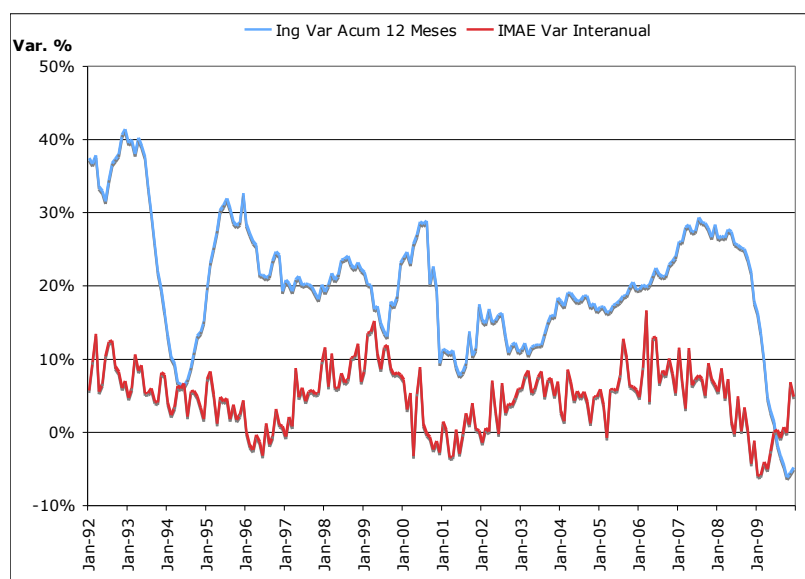
Fuente: Ecoanálisis con datos del Banco Central de Costa Rica

Finalmente, este incremento en el número de personas empleadas ha venido acompañado por un constante incremento real en los salarios del sector público. Por tanto el incremento en el consumo del gobierno ha sido afectado por efectos cantidad y precio doblemente. Este incremento por sí solo no es algo malo si es la consecuencia de una política de mejora salarial y de mejora en el capital humano que sirve al sector público.

Sensibilidad de los Ciclos del Gasto Público: ¿Políticos o Económicos?

Esta sección pretende establecer si existen ciclos en los gastos y los ingresos públicos y si existieran cuales serían los principales impulsores de estos ciclos. Así como la relación intrínseca entre ingresos y gastos públicos. Para esto se utilizarán datos de ingresos y gastos del gobierno central así como el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), como proxy del crecimiento económico.

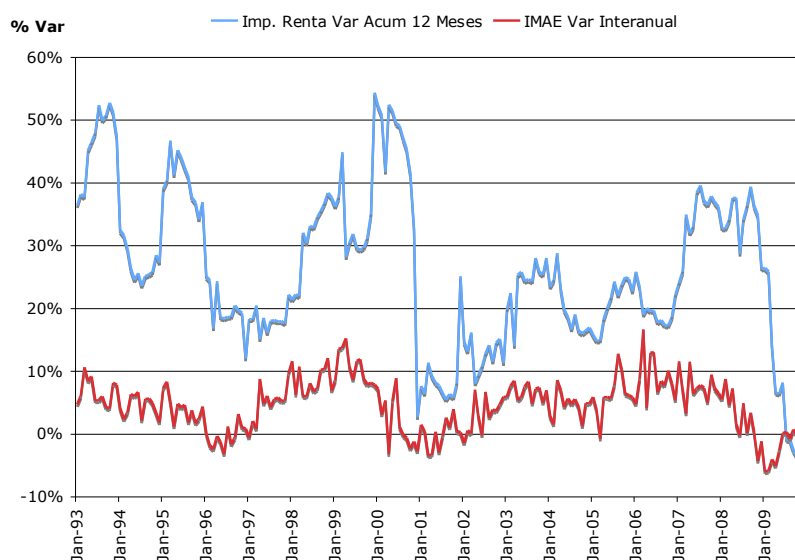
Gráfico 9: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Ingresos Totales del Gobierno Central y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. 1992- 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

En la figura 11 se denota clara correlación positiva entre la recaudación fiscal y la actividad económica del país. Esta relación se vuelve más fuerte después del año 2000 y denota la sensibilidad a los ciclos económicos de los ingresos fiscales, esto ya que los principales ingresos (ventas y renta) están ligados o son resultado de la actividad económica del país.

Gráfico 10: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Impuestos sobre la Renta y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. 1992-2009

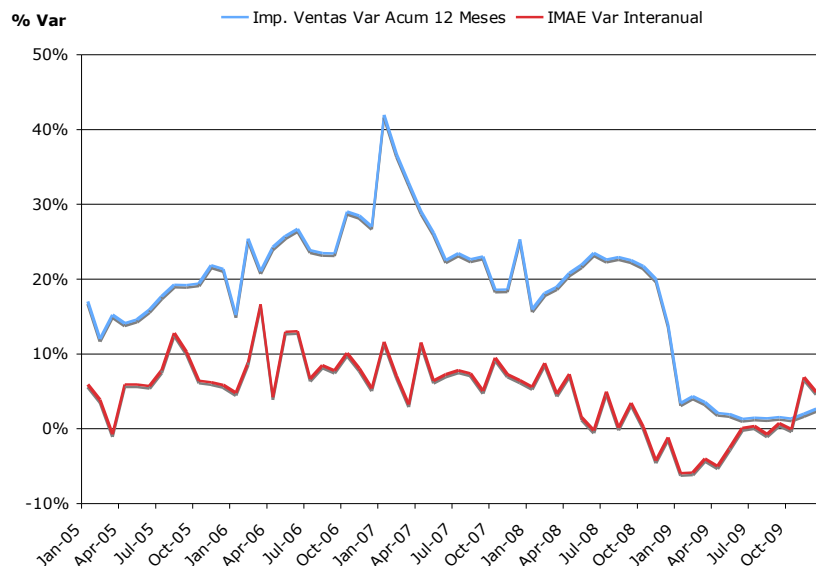


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

La figura 12 muestra como el impuesto sobre la renta y el indicador de actividad económica siguen la misma tendencia general que en el caso de los impuesto totales, aunque la magnitud de las variaciones relacionadas al ciclo económico

efectos es mucho mayor, esto ya que éste es el impuesto más cercanamente relacionado a la actividad económica del país.

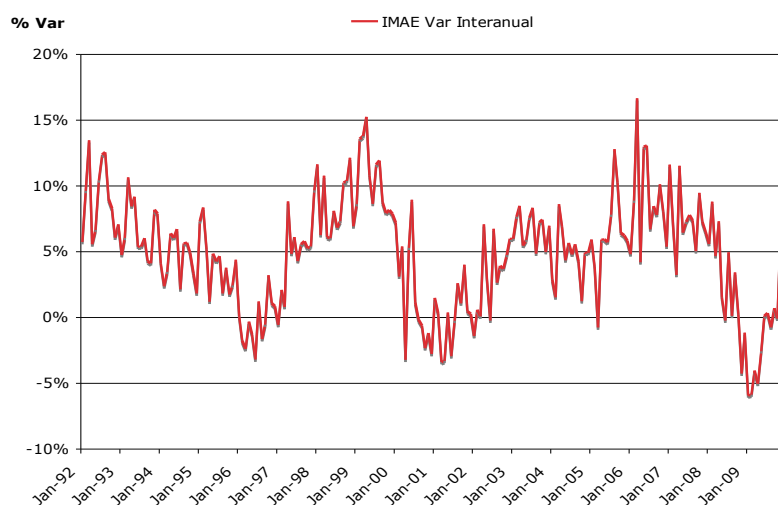
Gráfico 11: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Impuestos sobre las Ventas y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. 2005- 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

Para el caso del impuesto de las ventas se denota que es en años recientes cuando ambas series siguen una tendencia más similar. Esto se puede deber a un mejoramiento en el monitoreo de las actividades comerciales ligadas al uso de mecanismos de pago electrónico, como tarjetas de crédito y débito, que ha mejorado la recaudación fiscal en este rubro.

Gráfico 12: Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. 1992- 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

Los resultados presentados en la figura 15 se basan en el uso de coeficientes de correlación para confirmar los resultados del análisis de las figuras anteriores. El

análisis se enfoca en evaluar la correlación de los ingresos del gobierno y la actividad económica del país. Donde los ingresos totales presentan una fuerte correlación con la actividad económica, 0.81. Este resultado es influenciado por la fuerte correlación de los impuestos a las ventas (0.87) y a la aduanas (0.75). Mientras que los ingresos por concepto de impuestos a los ingresos y las utilidades presenta una menor correlación, tal y como se menciono anteriormente por el rezago en la recaudación de los mismos con respecto a la actividad económica que los origina. Por esta misma razón se esperaría que cuando el ciclo económico sea positivo los primeros impuestos en reaccionar positivamente sean los de ventas y aduanas seguidos de una manera menos importante por el impuesto a la renta (ingresos y utilidades).

Cuadro 3: Correlación Ingresos del Gobierno Central e IMAE. 2009

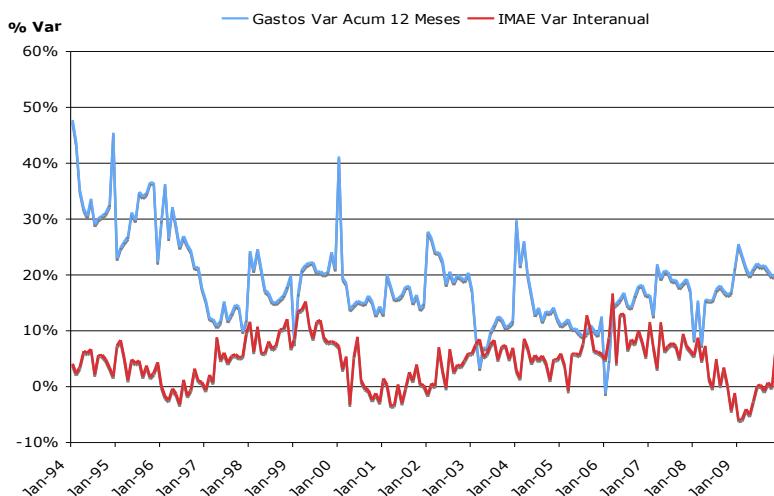
Correlación Ingresos-IMAE	Período Ene 07- Mar 10
Ingresos totales	0.81
Aduanas	0.75
Impuesto a los Ingresos y Utilidades	0.54
Ventas internas	0.87
Consumo	0.80
Otros Ingresos Tributarios	0.44
Ingresos no tributarios	0.62
Otros Ingresos no tributarios	0.21

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Una vez comprobada la relación cercana entre los ingresos fiscales y los ciclos económicos del país conviene analizar la actividad económica nacional. Siguiendo el Índice mensual de actividad económica podemos ver que las más fuertes recesiones han sido causadas por crisis internacionales que han afectado directa e indirectamente al país. Tal es el caso de las recesiones en 1996-1997 causada por la crisis del tipo de cambio y de la deuda en México. La recesión del período 2001-2002 causada por la caída de las torres gemelas en los EEUU, y la más reciente recesión del 2008-2009 motivada por la crisis financiera en los países desarrollados. Siendo esta última la más pronunciada.

Luego de haber analizado el comportamiento de los ingresos fiscales conviene analizar también la ciclicidad de los gastos fiscales. Esto con el fin de crear un panorama completo para la situación del país.

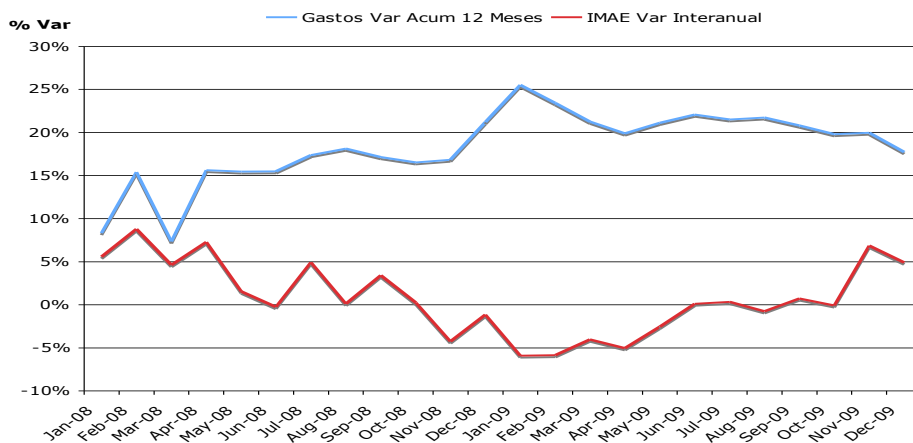
Gráfico 13: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Gastos Totales del Gobierno Central y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica (Enero 1994-Diciembre 2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

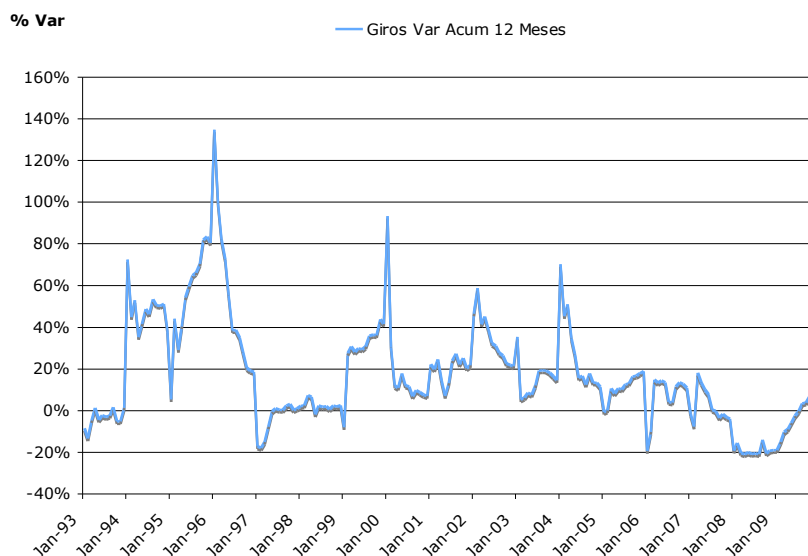
La figura 13 nos muestra un claro comportamiento contra cíclico de los gastos totales. Este comportamiento es más fuertemente marcado durante la reciente crisis financiera mundial, tal y como se puede apreciar en la gráfica 6.

Gráfico 14: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Gastos Totales del Gobierno Central y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. (1994- 2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

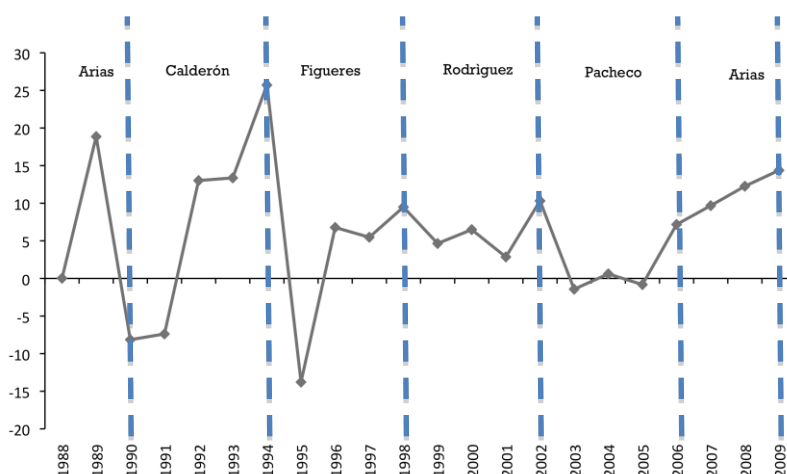
Gráfico 15: Variación del Acumulado de 12 Meses de los Giros del Gobierno Central y Variación Interanual del Índice de Actividad Económica. 1993- 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

En lo que respecta a los principales componentes de los gastos fiscales resulta valioso resaltar el comportamiento cíclico, pero esta vez no relacionado a la actividad económica sino que a la actividad política, y fuertemente marcado de los giros estatales. Donde, durante las últimas cuatro administraciones se denota que al final de los períodos gubernamentales estos gastos tienen a reducirse para luego venir acompañados de un fuerte incremento al inicio de la próxima administración. La volatilidad de estos ciclos ha venido disminuyendo con el tiempo y todo parece indicar que la tendencia de salida ha sido la misma para todos los gobiernos menos el recientemente salido.

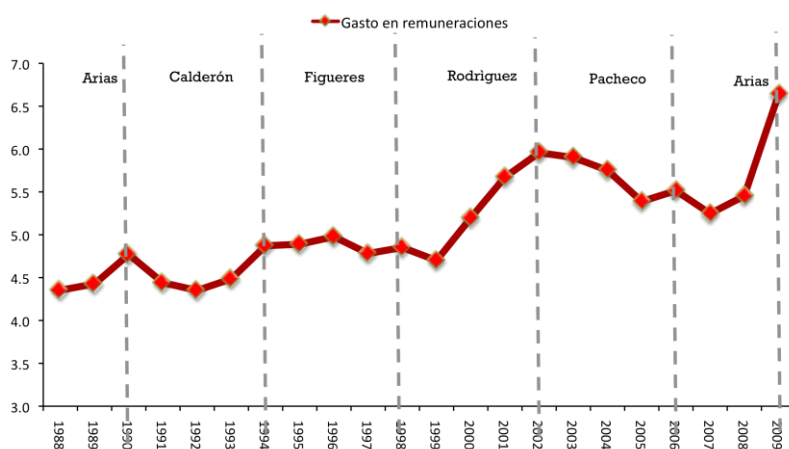
Gráfico 16: Gastos sin intereses (crecimiento real). 2009



Fuente:

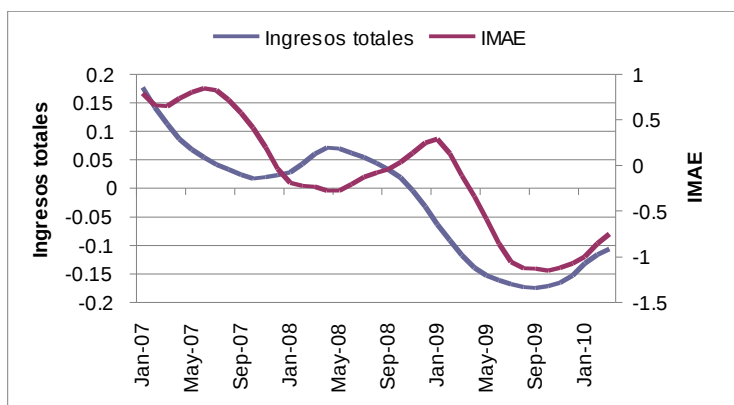
En términos de los gastos totales sin intereses podemos observar el fuerte incremento de los mismos en períodos previos a elecciones para el caso de las últimas 5 campañas electorales y especialmente importantes durante las administraciones Calderón y Arias. Este ciclo fiscal también afecta de manera especial a los rubros disparadores del gasto público, en especial el rubro de las remuneraciones. Donde la figura 20 muestra la misma tendencia de aumento o aceleración en este tipo de gastos durante los años electorales o previos a elecciones presidenciales.

Gráfico 17: Crecimiento del gasto en remuneraciones del gobierno central (cifras en porcentajes). 2009



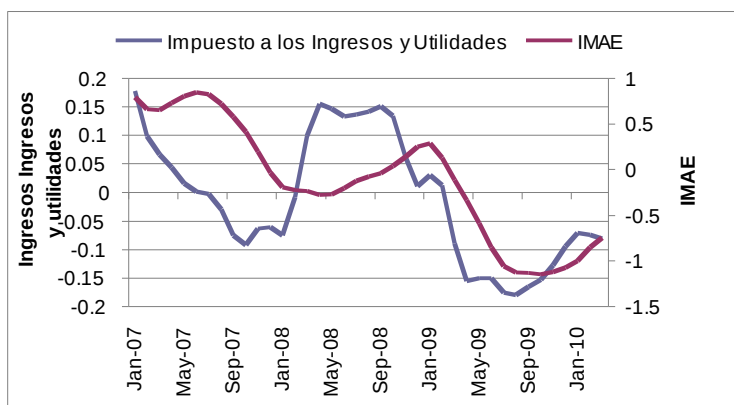
Una manera alternativa de analizar los ciclos y las tendencias de las finanzas públicas es utilizar las cifras llamadas de devengado que representan los montos ejecutados a recibidos de hecho a la fecha del análisis. Difiriendo del enfoque netamente presupuestario mostrado en múltiples ocasiones. La figura 21, muestra la cercana relación entre los ciclos económicos y fiscales cuando se trata de los ingresos devengados y la actividad económica mensual del país.

Gráfico 18: Ingresos Totales Devengados e IMAE (Cambio porcentual). 2010



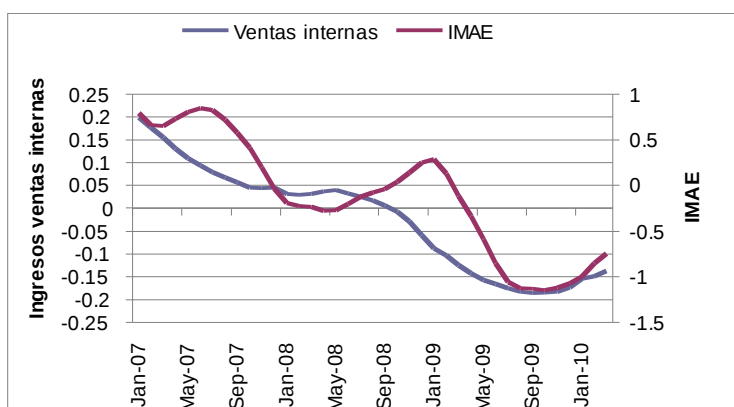
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Gráfico 19: Impuestos a los Ingresos y las Utilidades e IMAE (Cambio porcentual). 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Gráfico 20: Impuestos a las Ventas internas e IMAE (Cambio porcentual). 2010

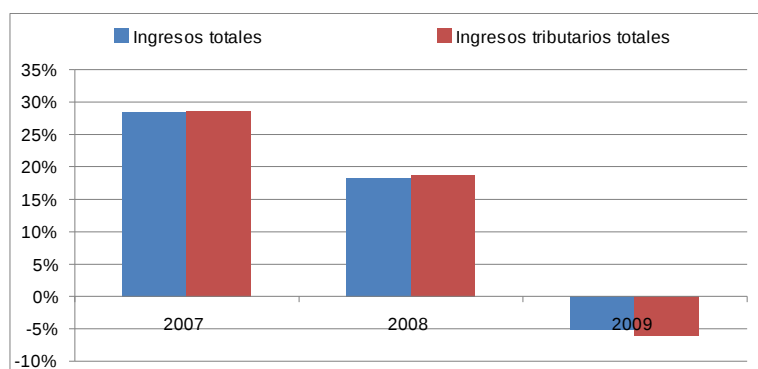


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Figuras 22 y 23 muestran que la relación de la actividad económica y los principales impuestos (renta y ventas) recolectados por el gobierno central es en la misma dirección. Fortaleciendo la noción de la existencia de un ciclo en la recolección de impuestos que es cercano o que sigue la actividad económica interna del país. Conocer de esta relación mejora las predicciones de riesgos de crisis de las finanzas públicas al conocer que cuando exista una crisis en la economía local las posibilidades de una reducción de la recaudación fiscal también será alta.

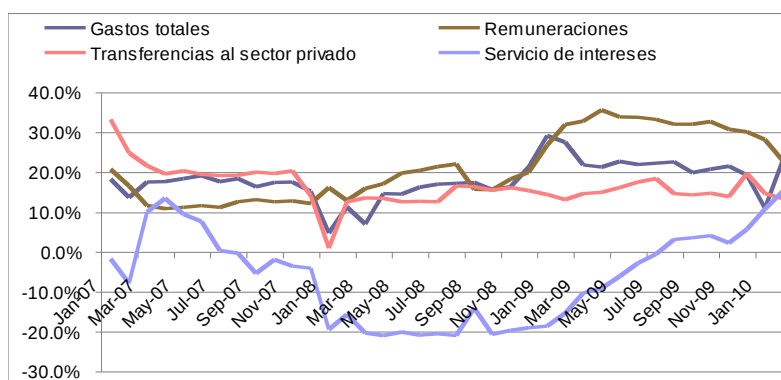
Al comparar los ingresos totales del gobierno con los ingresos tributarios, excluyendo los ingresos no tributarios (en mayor parte ingresos por servicios), se observa que la tendencia seguida por los ingresos totales está altamente relacionada con la de los ingresos tributarios (figura 24). Mostrando la importancia de los ingresos tributarios para los ingresos totales del gobierno.

Gráfico 21: Ingresos totales y tributarios (crecimiento anual). 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Gráfico 22: Disparadores del gasto (variación interanual cifras devengadas). 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

En términos de disparadores del gasto, las cifras devengadas, muestran la misma tendencia que las cifras mostradas anteriormente. Donde se ha dado un fuerte incremento durante el año 2008, especialmente durante el segundo semestre, que ha sido sostenido durante la mayor parte del año 2009. Esta tendencia aunada a la caída de la actividad económica y la cercanía de los ingresos totales a la misma son las causas principales del desmejoramiento de las finanzas públicas en meses recientes y que han sido causa de preocupación.

Al analizar estas tendencias vale la pena también pensar cuál debería ser la relación entre los ciclos del gasto público y la actividad económica de un país. En este sentido existe consenso en la literatura y la experiencia práctica que la política fiscal no debería de ser pro cíclica, es decir que el resultado neto es mejor cuando la economía crece y peor cuando decrece, con la excepción de los casos cuando la estabilización de los mercados así lo requiera o en el caso opuesto cuando el gobierno deba demostrar voluntad extrema de sostenibilidad fiscal. Existe amplio consenso entre economistas de que los gobiernos deben ajustar sus decisiones de gastos y ahorros para contrarrestar los efectos de los ciclos económicos, trabajando para suavizar las fluctuaciones de la economía local. Incrementos en el gasto durante recesiones pueden ser usados para mitigar desempleo, estabilizar demanda agregada y financiar inversiones importantes para promover la recuperación y

fomentar el crecimiento económico futuro. Sin embargo este gasto en durante condiciones pro cíclicas amenaza la sostenibilidad fiscal e incrementa la volatilidad de los ciclos económicos. A pesar del amplio consenso de evitar políticas fiscales pro cíclicas, las políticas contra cíclicas se encuentran aún lejos de ser la norma en la mayoría de los países.

Durante la reciente crisis financiera muchos gobiernos, al igual que el de Costa Rica, han recurrido a políticas fiscales contra cíclicas como manera de contrarrestar los embates de la caída en la actividad económica. Sin embargo la gran mayoría de países han aprendido que aun las más restrictivas políticas en el pasado no han probado proveer suficientes recursos para contrarrestar los efectos de la crisis y muchos de ellos han caído en la tentación de endeudarse para pagar por estas políticas, sacrificando estabilidad en el presente por inestabilidad en el futuro. Razón por la conviene también analizar la sostenibilidad de la deuda pública como parte de este análisis de las situación fiscal del país.

Sostenibilidad del Gasto Público

La evolución de los gastos y los ingresos públicos en el pasado definen el monto de deuda pública de país, a su vez el comportamiento presente y esperado en el futuro de los mismos determinan la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por esta razón una parte importante de la literatura en finanzas públicas se ha dedicado a evaluar si la política fiscal de un país es sostenible en el tiempo.

Según definen Vargas y Céspedes (2005), en su trabajo sobre la sostenibilidad de la deuda pública en Centroamérica, la política fiscal está compuesta del tipo de sistema impositivo y de las características que definen la calidad de los ingresos y de los gastos, así como su monto absoluto. Los autores mencionan que para hablar de sostenibilidad del gasto público es importante definirlo y en general definen sostenibilidad fiscal como el momento que se logra cuando los ingresos y gastos futuros del gobierno serán suficientes para enfrentar sus obligaciones financieras derivadas de déficit actual y pasado.

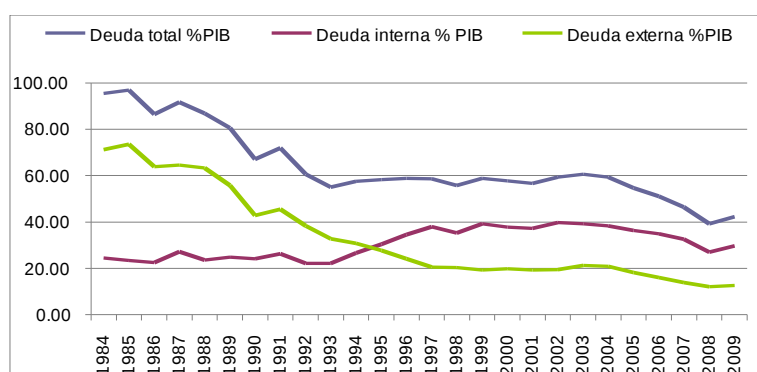
Vargas y Céspedes (2005) también exploran las técnicas más utilizadas cuando se analizan datos para evaluar la sostenibilidad de la política fiscal de un país. Las técnicas más comunes se basan en técnicas econométricas de series de tiempo para comprobar si la política fiscal es sostenible de acuerdo con la evidencia empírica. La literatura en este tema concuerda en que la principal técnica aplicada en este tipo de estudios es el denominado análisis de cointegración, mediante el cual se busca determinar si los gastos públicos siguen una tendencia similar a la de los ingresos públicos durante un periodo de tiempo específico, Bohn (1998), Papadopoulos y Sidiropoulos (1998), Jha y Sharma (2001). Se dice que estas dos variables están cointegradas cuando la estimación no provee bases para rechazar la hipótesis nula, y, por lo tanto, se puede concluir que la política fiscal es sostenible. En el caso específico de los ingresos y gastos públicos para el período 1988-2009 en Costa Rica la hipótesis de que no existe cointegración es rechazada y la hipótesis de que existe al menos un vector de cointegración no lo es, implicando esto que la política fiscal durante este período ha sido sostenible. Este resultado explica la situación de las finanzas públicas para el período 1988-2009 y no para el futuro de

las finanzas públicas, además el hecho que la situación sea sostenible no tiene ninguna implicación sobre la calidad del gasto realizado, solamente menciona que los impuestos crecen de manera tal que pueden cubrir los gastos y la deuda resultante de cualquier déficit.

Adicionalmente, Vargas y Céspedes (2005) presentan tres escenarios para resaltar la sensibilidad de la relación deuda pública/PIB a los diversos factores que la explican. En primera instancia se presenta un escenario neutral caracterizado por lo que podría considerarse una continuación de la situación observada en el pasado reciente, en este escenario la deuda como proporción del PIB se estabilizaría en el valor que la razón deuda a PIB alcanzó en el 2004. El segundo escenario es el llamado optimista en este se analiza un escenario donde un proyecto de reforma fiscal es aprobado por el Congreso y esto permite al gobierno generar un 1,5% del PIB en ingresos adicionales. De estos ingresos adicionales, la mitad (0,75%) se suponen que se destina a gasto público adicional y la otra mitad se destina a reforzar el superávit primario, en este escenario, la deuda pública/PIB bajaría a en promedio a una tasa del 1,80% anual, llegando en el 2010 a un nivel del 50% del PIB. El último escenario presentado es el escenario pesimista, donde se supone que no se aprueba la reforma fiscal y que el CAFTA tampoco llega a materializarse y como consecuencia la razón deuda pública/PIB alcanzaría el 71,8% del PIB en un período de 5 años. Demostrando de esta manera que cuando se trata de sostenibilidad de la deuda pública se debe mantener una política fiscal restrictiva sin importar si esta es pro o contra cíclica.

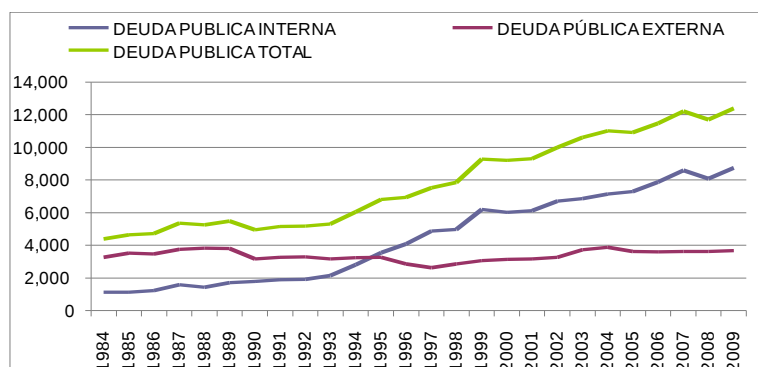
Al analizar la tendencia de la deuda pública para el período 1984-2009 se puede observar una importante disminución del tamaño de la deuda pública total como porcentaje del PIB. En el año 1984 este porcentaje era cercano al 100 por ciento mientras que en el año 2009 apenas supera el 40 por ciento. Esta tendencia ha sido liderada por una importante disminución de la deuda externa como porcentaje del PIB, de niveles superiores al 70 por ciento en el año 1984 a niveles menores al 20 por ciento para el año 2009.

Gráfico 23: Deuda Pública Interna y Externa: 1984-2008. %PIB. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

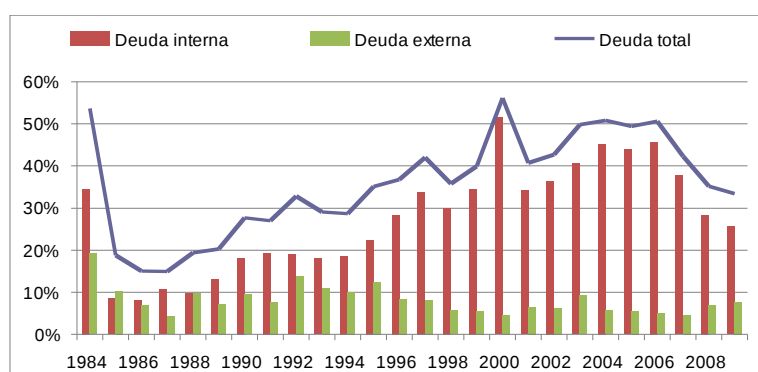
Gráfico 24: Deuda Pública Interna y Externa. Millones de US\$. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

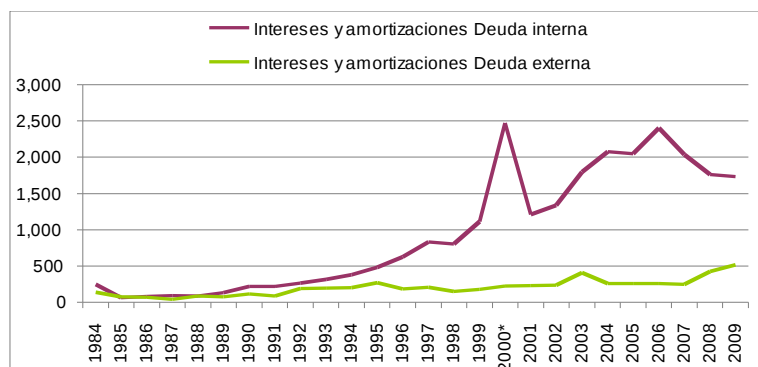
La figura 26 también muestra la tendencia de dejar de financiarse en el exterior para empezar a financiarse internamente que inicia en los primeros años de la década de los años noventa. A partir de este momento se da una disminución y estabilización del monto de la deuda externa como porcentaje del PIB. Acompañada por un incremento del nivel de deuda interna. Por último también se puede observar el reciente incremento de la deuda total y la deuda interna a partir del año 2008. Este puede ser el claro resultado del desmejoramiento de la situación de las finanzas públicas.

Gráfico 25: Servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) en relación a los gastos del gobierno Central. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

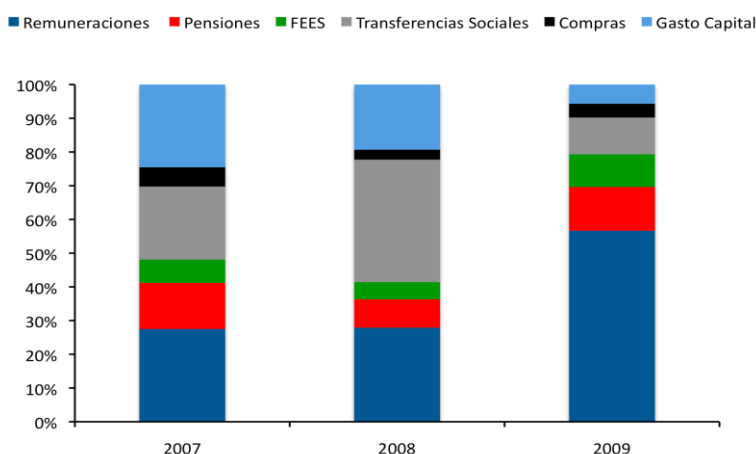
Gráfico 26: Intereses y amortizaciones de la deuda interna y externa millones de US\$. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

Otra manera de analizar la sostenibilidad de la deuda pública es observar la carga que esta representa para las finanzas públicas en términos de servicio de la misma. Las figuras 28 y 29 muestran que en relación al gasto total del gobierno el servicio de la deuda ha decrecido consistentemente desde el año 2000 después de sufrir de un largo período de crecimiento. En términos de los montos del servicio de la deuda en montos absolutos medidos en dólares, se muestra un fuerte incremento en el servicio de la deuda interna desde el año 1990 hasta el año 2007, seguido de decrecimientos durante los últimos dos años. Sin embargo el peso del gasto en intereses como porcentaje del gasto total del gobierno aun supera el 30 por ciento del mismo.

Gráfico 27: Gasto sin intereses del Gobierno central (composición porcentual). 2009



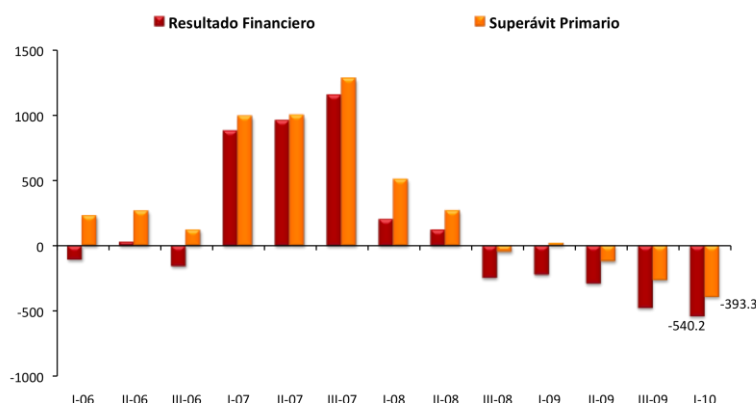
Fuente: Ecoanálisis con datos del BCCR

Al analizar el resto del gasto público, excluyendo intereses, se puede ver que los gastos por remuneraciones son el principal componente durante el año pasado, reemplazando a las transferencias sociales, y representando más del 50 por ciento de los gastos sin intereses.

A pesar de la caída en la deuda pública y el servicio de la misma, el incremento en los gastos sin intereses, en especial las remuneraciones, y la caída en los ingresos

ha llevado a una fuerte disminución del superávit primario del gobierno central y un incremento en el déficit financiero del mismo (figura 31)

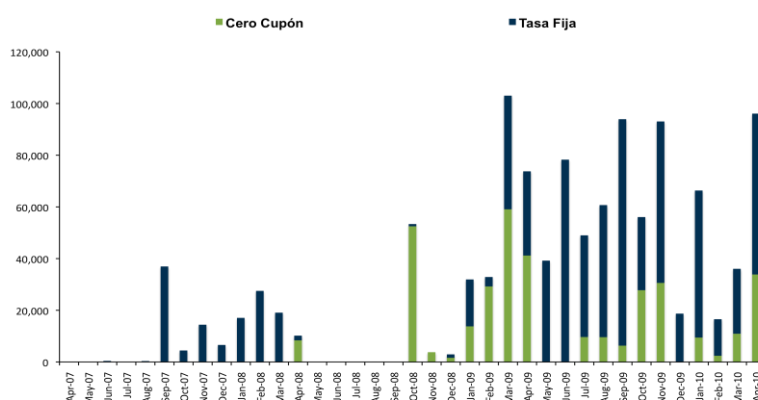
Gráfico 28: Resultado Financiero y Superávit Primario del Gobierno Central. 2009



Fuente: Ecoanálisis con datos del BCCR

El desmejoramiento de la situación fiscal ha llevado a la necesidad de buscar financiamiento para cubrir el faltante de recursos. La figura 29, muestra el importante incremento de la subasta pública de los títulos del gobierno central. Después de casi una nula participación durante la mayoría del año 2007 y del año 2008 durante el año 2009 la misma ha crecido sostenidamente y principalmente en títulos de tasa fija. Reflejando las presiones de financiamiento vividas por el gobierno durante la crisis económica.

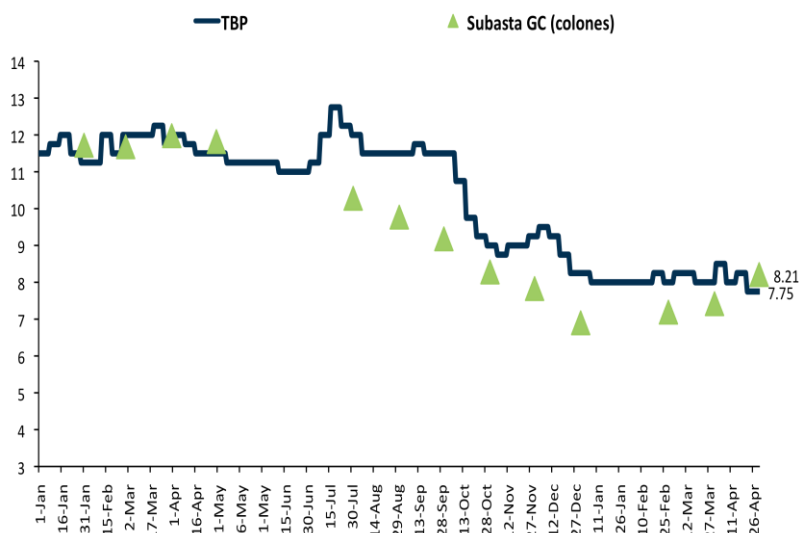
Gráfico 29: Subasta del Gob. Central (cifras en millones de colones). 2010



Fuente: Ecoanálisis con datos del BCCR

La reducción de la tasa básica pasiva en años recientes ha ayudado a que la presión o el costo de estas colocaciones recientes sea menor que en tiempos pasados. Esto ya que la relación entre la tasa básica pasiva y la tasa de las subastas es muy cercana como muestra la figura 33 de este análisis.

Gráfico 30: Tasa básica pasiva y tasa deuda interna



Fuente: Ecoanálisis con datos del BCCR

A pesar de este aspecto positivo del incremento en el endeudamiento es importante recalcar los hallazgos del Informe Anual del Estado de la Deuda 2009, presentado por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. Análisis que abarcó la composición y comportamiento de la deuda pública; la gestión y estrategia de colocaciones; los riesgos del portafolio; el servicio y el costo financiero de la deuda; y la situación de los créditos externos.

Donde se establece que si bien hay espacios para el financiamiento en los años 2010 y 2011, en el período 2010-2014 se requerirán sumas considerables para atender el servicio de la deuda pública. El estudio también menciona que existe una alta concentración de pagos en el mediano plazo, ya que más del 50% de la deuda total vence en menos de tres años.

Este mismo estudio menciona los principales riesgos del portafolio de la deuda pública. Entre estos sobresale que en cuanto al riesgo de tasa de interés, un alto porcentaje de los pasivos debe re-fijar la tasa en los próximos 2 años, lo que conlleva un alto grado de vulnerabilidad ante variaciones de la tasa del mercado, riesgo que se incrementa ante la situación de las finanzas públicas. Además menciona que aumentos de entre 100 y 500 puntos base de las tasas a las que coloca el Gobierno generarían incrementos en el presupuesto 2010 de aproximadamente un 3% y un 14% de la partida intereses, respectivamente, que en términos monetarios dichos porcentajes serían de aproximadamente ₡13.500,0 y ₡67.000,0 millones.

Políticas Implementadas para Enfrentar el Deterioro del Gasto Publico

Para evaluar las posibles políticas que podrían ser implementadas para enfrentar el gasto público es importante observar los más recientes intentos de conquistar este mismo objetivo. En tiempos recientes el gobierno central ha intentado una vez

aprobar en el congreso un plan de reforma fiscal, con resultados negativos. Este proyecto elaborado ante lo que ellos definieron como la preocupación por el devenir de las finanzas públicas del país, se solicitó la creación de la mencionada Comisión ad hoc de ex ministros de Hacienda para analizar el problema fiscal y, al mismo tiempo, ofrecer algunas sugerencias para su solución.

En este marco, en abril de 2002, esta Comisión entregó al Presidente de la República un informe denominado “Agenda para la transformación fiscal con fines de desarrollo económico y social de Costa Rica”, el cual contenía un detallado análisis y una serie de recomendaciones al efecto. Es así como la Administración Rodríguez Echeverría elabora el proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, el cual es impulsado posteriormente por la Administración Pacheco de la Espriella, quien acogiendo también las recomendaciones de los ex ministros de Hacienda, le solicita al entonces Ministro de Hacienda, realizar las gestiones pertinentes para llevar adelante la reforma

Para la presentación de este proyecto se dividió el proyecto general por temas, en expedientes distintos; asimismo, se le intentó tramitar un proyecto de “contingencia fiscal” que permitiera, aliviar para el año 2003 el problema de las finanzas públicas con medidas de tipo temporal; los temas estructurales y permanentes serían discutidos en los primeros ocho meses del año 2003.

Los principales puntos de estos proyectos de ley consistían en reformas al impuesto sobre la renta y la creación de un impuesto al valor agregado. En el primer caso se establecía un impuesto sobre la renta de características globales y mundiales, en contraposición al existente, que es un sistema de renta netamente territorial y basado en retenciones cedulares. Además se incorporaba el cobro del impuesto con base a criterios de residencia en el país. Donde se define como residente el costarricense que reside permanentemente en Costa Rica o cualquier persona que resida en el país por más de ciento ochenta y tres días durante el año natural y se modificaba el período fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre con respecto al actualmente implementado del 1 de octubre al 30 de septiembre. Adicionalmente, se constituía un impuesto fijo a las ganancias de capital del diez por ciento.

En lo que respectaba al Impuesto al Valor Agregado (IVA) éste es un tributo de naturaleza indirecta que recaería sobre el consumo y gravaría las ventas o entrega de bienes, incluso las importaciones y la prestación de servicios. A la vez que serviría como un instrumento de control muy importante para la verificación de declaraciones del impuesto sobre la renta.

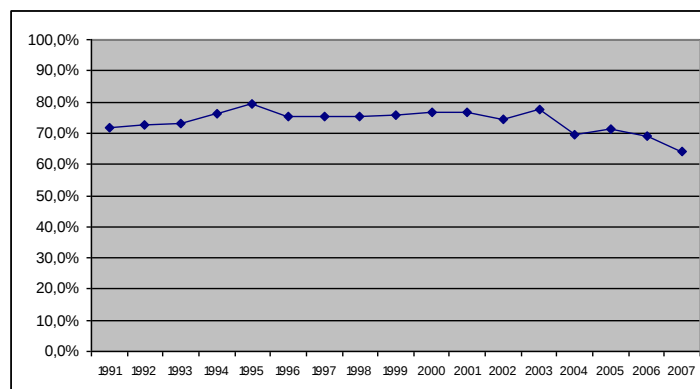
Otra solución posible sería implementar una política similar a la puesta en práctica de manera exitosa por países con características similares a las nuestras. Este es el caso de Chile que en el año 2001 decidió implementar un sistema de política monetaria basada en reglas. La lógica de estas reglas consiste en estabilizar los gastos públicos a través de los ciclos económicos previniendo ajustes excesivos en periodos de recesión o incrementos insostenibles del gasto en periodos de prosperidad. Por lo tanto, la regla está diseñada para generar ahorros en tiempos de prosperidad con los cuales pagar las deudas contraídas en tiempos de recesión. Al mismo tiempo tiene las ventajas generalmente conocidas de las reglas que es reducir la incertidumbre de los agentes económicos respecto al comportamiento

futuro de las finanzas públicas. En general el éxito de estas reglas depende de la credibilidad puesta en las autoridades que implementarán la misma y la capacidad, en casos como Costa Rica, de generar un resultado superavitario que permita a su vez reducir la carga de la deuda pública generada en períodos de contracción económica extrema.

A pesar de no darse aprobaciones de planes fiscales si se puede evidenciar una reforma tributaria importante en el país. La creación de una agencia de recaudación durante la administración Pacheco y que a su vez está dotada de un importante componente presupuestario ha mejorado la recaudación fiscal. Tanto al mejorar la evasión como al incrementar la base impositiva de contribuyentes.

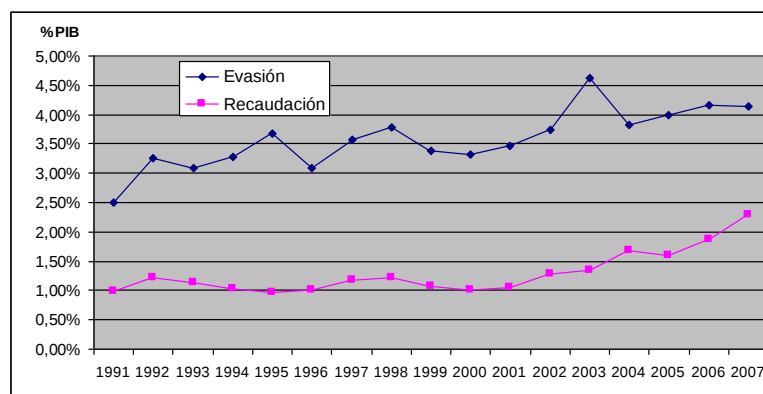
En análisis comparativo del período 1991-2007 de la evasión en el impuesto a las utilidades realizado por la Contraloría General de la República, se evidencia que el porcentaje de evasión durante todo el período estudiado es alto, pero que presentó una disminución importante a partir del 2004. En los primeros años del análisis (1991-1993), el porcentaje de evasión en la renta se estimó entre 72 por ciento y 73 por ciento. Luego aumentó hasta 79 por ciento en 1995. Posteriormente, se mantiene en torno a 75 por ciento hasta el 2003. A partir del año 2004 baja a menos del 70 por ciento, y en 2007 un nivel mínimo del 64.3 por ciento. El estudio no deja de mencionar que aun así, la evasión sigue siendo relativamente alta en comparación con el PIB, pues representa un promedio del 3.6 por ciento

Gráfico 31: Coeficiente de evasión en el Impuesto sobre la Renta (Impuesto sobre Utilidades). 2007



Fuente: Contraloría General de República

Gráfico 32: Impuesto sobre la Renta: Recaudación y evasión como por ciento del PIB. 2007



Fuente: Contraloría General de República

La figura 34 muestra la caída en la evasión del impuesto sobre la renta en años recientes, sin embargo la figura 35 muestra que la evasión como porcentaje del PIB se ha mantenido en años recientes a pesar de los incrementos en la recaudación. Además la figura 36 muestra un fuerte aporte en términos de recaudación del sector comercio, donde parece que buena parte de los esfuerzos para reducir la evasión han sido dirigidos.

Cuadro 4: Recaudación por Sector Económico (millones de colones). 2009

SECTOR ECONOMICO	2007	2008	2009
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	€8,709.20	€12,440.28	€20,804.47
Pesca	€28.35	€52.67	€74.28
Explotación de Minas y Canteras	€3,170.75	€4,440.25	€4,193.22
Industrias Manufactureras	€434,536.18	€379,311.32	€195,066.41
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	€108,053.25	€121,442.89	€119,297.21
Construcción	€10,250.90	€17,245.18	€27,163.29
Comercio al por Mayor y al por Menor, Reparación de Vehículos Automotores, Efectos Personales y Enseres Domésticos	€207,809.55	€278,888.68	€481,417.60
Hoteles y Restaurantes	€58,686.48	€71,389.17	€75,177.26
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	€28,950.04	€39,192.78	€50,063.57
Intermediación Financiera	€189,752.58	€271,487.17	€320,384.08
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	€41,239.00	€63,756.42	€117,827.31
Administración Pública y Defensa, Planes de Seguridad Social de Afiliación Obligatoria	€48,885.30	€64,200.19	€15,137.72
Enseñanza	€7,804.33	€11,190.04	€10,650.32
Servicios Sociales y de Salud	€2,659.23	€4,893.00	€8,994.83
Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	€16,488.89	€24,996.57	€10,650.32
Total	€1,167,024.03	€1,364,926.62	€1,456,901.92

Fuente: Elaboración propia datos del Banco Central de Costa Rica

En términos de número de la base impositiva, contribuyentes totales, y por tipo de impuesto la figura 37 muestra fuertes incrementos durante el período 2007-2008 seguidos por leves aumentos o inclusive caídas (ventas) durante el año pasado. A pesar de estas caídas relativas los incrementos fueron suficientemente grandes como para que el proceso neto sea aun positivo.

Cuadro 5: Número de contribuyentes por tipo de impuesto. 2009

Administración	Total						
	2005	2006	2007	2008	2009 **	Varia % 07-08	Varia % 08-09
San José	183,502	192,109	197,826	218,626	215,376	10.51%	-1.49%
Alajuela	37,558	42,414	44,563	50,191	52,288	12.63%	4.18%
Cartago	29,660	32,619	34,868	40,237	42,313	15.40%	5.16%
Heredia	34,666	38,661	41,847	47,817	49,684	14.27%	3.90%
Guanacaste	14,957	16,978	19,438	23,639	25,100	21.61%	6.18%
Puntarenas	14,448	14,671	16,155	18,796	19,331	16.35%	2.85%
Limón	13,762	14,835	15,995	18,436	19,071	15.26%	3.44%
Zona Norte	15,882	17,208	18,478	21,421	22,660	15.93%	5.78%
Zona Sur	11,140	12,219	13,137	16,404	17,559	24.87%	7.04%
Grandes	507	497	500	515	507	3.00%	-1.55%
Total	356,082	382,211	402,807	456,082	463,889	13.23%	1.71%

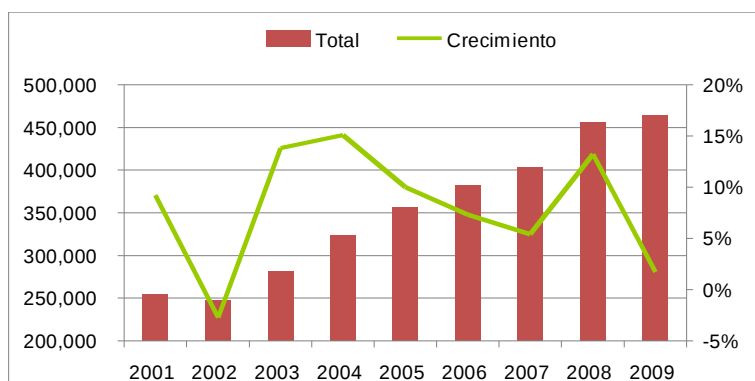
Administración	Renta						
	2005	2006	2007	2008	2009	Varia % 07-08	Varia % 08-09
San José	164,720	179,070	184,983	204,447	201,412	10.52%	-1.48%
Alajuela	31,905	37,156	39,366	44,359	46,405	12.68%	4.61%
Cartago	24,447	28,112	30,335	34,885	36,847	15.00%	5.62%
Heredia	30,162	34,773	37,893	43,365	45,036	14.44%	3.85%
Guanacaste	11,945	14,536	16,951	20,827	22,313	22.87%	7.13%
Puntarenas	9,878	10,957	12,345	14,624	15,368	18.46%	5.09%
Limón	9,898	11,636	12,766	14,780	15,669	15.78%	6.01%
Zona Norte	12,642	14,505	15,714	18,201	19,351	15.83%	6.32%
Zona Sur	9,092	10,572	11,367	14,016	15,109	23.30%	7.80%
Grandes	507	497	490	505	490	3.06%	-2.97%
Total	305,196	341,814	362,210	410,009	418,000	13.20%	1.95%

Administración	Ventas						
	2005	2006	2007	2008	2009	Varia % 07-08	Varia % 08-09
San José	37,655	41,455	38,369	42,764	40,583	11.45%	-5.10%
Alajuela	8,440	9,637	9,250	10,466	10,440	13.15%	-0.25%
Cartago	5,447	6,577	6,412	7,420	7,534	15.72%	1.54%
Heredia	6,522	7,558	7,521	8,603	8,676	14.39%	0.85%
Guanacaste	3,691	4,500	4,757	5,793	5,964	21.78%	2.95%
Puntarenas	2,943	3,283	3,357	3,945	4,038	17.52%	2.36%
Limón	3,465	3,958	3,883	4,511	4,818	16.17%	6.81%
Zona Norte	3,832	4,314	4,408	5,112	5,218	15.97%	2.07%
Zona Sur	2,839	3,358	3,442	4,207	4,400	22.23%	4.59%
Grandes	379	384	375	362	348	-3.47%	-3.87%
Total	75,213	85,024	81,774	93,183	92,019	13.95%	-1.25%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Las mayores mejoras en términos de incremento en la base impositiva se dan en la provincia de Guanacaste y en la zona sur. En términos agregados los crecimientos más importantes en la cantidad de contribuyentes se dan en el período 2002-2004, seguidos de desaceleraciones en el crecimiento de los mismos durante casi la totalidad del período 2004-2009 (figura 38)

Gráfico 33: Contribuyentes totales y crecimiento. 2009



Fuente: Elaboración propia datos del Ministerio de Hacienda

Conveniencia de una Ley Reforma Fiscal Total

Para evaluar la factibilidad de cualquiera de estas propuestas es necesario realizar una serie de ejercicios. En primer lugar, repasar la capacidad estatal para aprobar reformas tributarias o en su defecto para comprometerse a seguir una regla de comportamiento fiscal. Una vez analizados estos factores se procederá a presentar las razones por las cuales estos resultados se dan en nuestro país y finalizar con un modelo teórico de por qué no es probable que haya un cambio significativo con respecto a este comportamiento.

En el modelo estándar neoclásico, la deuda pública varía en función de los aumentos temporales en el gasto público, por ejemplo en tiempos de guerra, y como respuesta anti cíclica a la evolución de los ingresos del gobierno (Barro, 1979). Si bien hubo cierto apoyo empírico para estos modelos, la crisis de la deuda en los países de la OECD a finales de 1970 y 1980 sugiere que el poder explicativo del modelo estándar es bastante limitado (Roubini y Sachs, 1989). En respuesta, modelos alternativos de la deuda pública empezaron a surgir. Un aspecto común a todos estos modelos es que el resultado fiscal puede ser visto como un ejemplo de la tragedia de los comunes, o un problema de recursos de propiedad común. En todos estos modelos las transferencias son mayores que el caso de las elegidas por un planificador benevolente, déficit fiscales surgen incluso cuando no hay razones para suavizar ínter temporal el desempeño de la economía, y la deuda pública a largo plazo tiende a ser excesivamente alta

La mayoría de la literatura moderna en política económica utilizada para explicar el despilfarro fiscal ha sido dominada por modelos de negociación entre grupos de interés sobre beneficios destinados a grupos específicos, financiados por impuestos en general y financiamiento (Alesina y Perotti, 1995). Persson y Tabellini (2000) se basan en la mayoría de la literatura teórica existente para elaborar un modelo simple que ilustra el problema de estas negociaciones. Ellos prueban que, cuando múltiples grupos de interés están representados en el gobierno, y dado el poder de decisión sobre el presupuesto, ambos los impuestos y los préstamos son más altos que bajo un escenario de un solo tomador de decisiones, esto ya que los miembros de un grupo toman decisiones unilaterales y no internalizan los costos de financiar los beneficios dirigidos a grupos específicos. Los autores proponen que un indicador

natural de la prominencia de los grupos de interés en sobre explotar la propiedad común de los recursos públicos es si el gobierno legislativo está formado por un solo partido político o por múltiples. Persson, Roland y Tabellini (2007) desarrollan de forma más rigurosa la idea de que los gobiernos de coaliciones gastan más que los gobiernos de partido único, esto a través de una teoría general de la formación de partidos políticos para representar grupos de interés. Su modelo predice que las reglas electorales proporcionales (en contraste con reglas mayoritarias) conducen a un mayor número de partidos políticos en formación, lo que aumenta la probabilidad de que existan gobiernos de coalición, y por tanto conducir a un mayor nivel del gasto público. Roubini y Sachs (1989) encuentran que existe una correlación positiva entre déficit y "tipo de gobierno", una variable indicadora que clasificaba a los gobiernos en orden ascendente basados en el nivel de fragmentación política, incluyendo desde gobiernos con un solo partido mayoritario a las coaliciones y los gobiernos minoritarios. Este trabajo dio lugar a una influyente literatura empírica con diferentes estimaciones del impacto de la fragmentación política de un país en déficit.

En la actualidad también existe un volumen considerable de trabajo que ve los resultados fiscales como un problema donde, teniendo en cuenta los recursos limitados y en la ausencia de un coordinador central, los agentes oportunistas buscarán maximizar sus beneficios individuales y externalizar el costo global del sobre uso de los recursos. Desde esta perspectiva, el tamaño del déficit presupuestario se correlaciona positivamente con el número de actores políticamente relevantes. Por lo tanto, Roubini y Sachs (1989) demostraron que, todo lo demás igual, los gobiernos de coalición están asociados con niveles de gasto deficitario mayor que los gobiernos de partido único. De Haan et al. (1999) hacen hincapié en el número de partidos en un gobierno: a mayor número de partidos, mayor es la deuda del gobierno central respecto al PIB. Estos estudios comparten la intuición de que el desempeño fiscal se puede explicar con un enfoque del problema de administración de recursos en un fondo de propiedad común.

Experiencia de la crisis países de América Latina

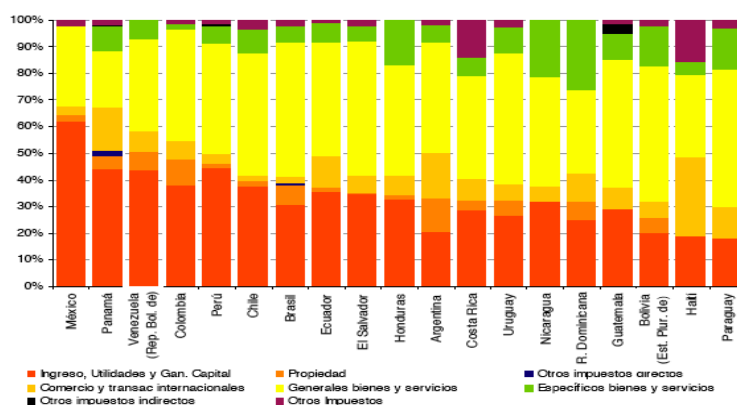
En general la región de América Latina presenta altas tasas de evasión en la imposición a la renta, entre 40 por ciento y 65 por ciento aproximadamente, representando una brecha de 4,6 por ciento del PIB para el promedio de los países. Entre las principales causas de evasión se menciona la alta economía informal en la mayoría de los países de la región así como restricciones de financiamiento de los contribuyentes y la alta concentración del ingreso. Otra de las causas de evasión tiene relación con la baja probabilidad de los contribuyentes de ser fiscalizados y sancionados por parte de la Administración Tributaria (CEPAL, 2010).

CEPAL en informe de las economías de la región del 2009 menciona que el saldo primario pasó de un superávit equivalente al 1,4% del PIB en 2008 a un déficit primario de un 1% del PIB en 2009. Señalan que este incremento de más de dos puntos del PIB, en promedio, que constituye una medida del impulso fiscal, responde tanto a la caída de los ingresos públicos, como al aumento de las erogaciones y, en cuanto a estas, tanto al incremento del gasto corriente como al aumento del gasto de capital.

Este mismo informe menciona que la evolución de los ingresos ha estado condicionada por la evolución del nivel de actividad, así como a mayores gastos públicos justificados como medidas de política macroeconómica y sectorial dirigidas a amortiguar los efectos negativos de la crisis en la actividad y el empleo. Cada país tomó estas medidas de acuerdo al tipo de problema que enfrentó y, sobre todo, a la capacidad no solo financiera sino también institucional para poner en práctica políticas públicas.

Una mayoría de los países de la región dependen en términos de recaudación de la actividad económica interna del país (figura 39). Esto ya que dependen mayoritariamente de impuestos a los ingresos y al comercio de bienes y servicios. Esto hace que, al igual que Costa Rica, durante períodos de crisis económica la situación fiscal se vea deteriorada directamente.

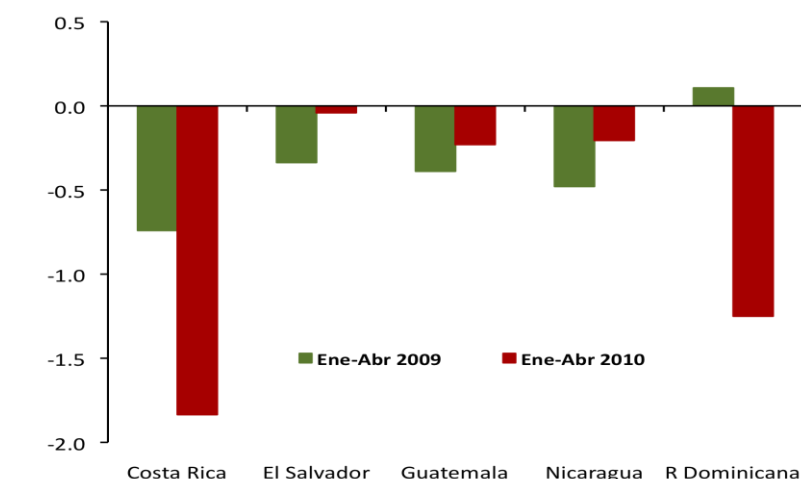
Gráfico 34: Estructura Tributaria América Latina. 2008



Fuente: CEPAL

Como consecuencia de esta dependencia el resultado financiero del Gobierno central para los gobiernos de la región, especialmente de Centroamérica y el Caribe, ha mostrado un desmejoramiento sustancial durante el inicio del año 2010 (figura 40)

Gráfico 35: Resultado financiero del Gob. Central (cifras como porcentaje del PIB). 2010



Fuente: Ecoanálisis

Conclusiones

La política fiscal de Costa Rica está fuertemente influenciada por los ciclos económicos, aún así la evidencia empírica respalda que en el largo plazo la situación fiscal es sostenible pero sensible a importantes riesgos. Sin embargo no siempre algo que sea sostenible implica que sea deseado o que sea lo mejor para un país como Costa Rica en el corto y el largo plazo ya que la calidad y la motivación para el incremento en el gasto público no están completamente respaldadas por la teoría económica o la evidencia empírica. Este deterioro transitorio de la situación fiscal ha llevado a muchos a plantearse la posibilidad de una reforma tributaria total, cuando la historia reciente ha demostrado que esfuerzos más enfocados y bien realizados pueden tener altos grados de eficiencia también. A pesar de esto la teoría de la fragmentación parece respaldar que una reforma de fondo no es lo más conveniente en el corto plazo y continuar viviendo con reformas parciales puede ser una solución viable o al menos importante de analizar.

Referencias

- Agénor, P. , y B. Moreno-Dodson. 2007. "Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications," in Public Expenditure. Editado por Maura Francese, Daniele Franco, y Raffaella Giordano. Banca d'Italia and WB Working Paper. Italia
- Alessina, A. y R. Perotti. 1999. "Budget Deficits and Budget Institutions", Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Editado por Poterba, J.M., y J.n Hagen. the University of Chicago Press. Chicago, Estados Unidos de América.
- Barro, R. 1979. "On the Determination of the Public Debt." Journal of Political Economy 87 (5): 940-971.
- Barro, R.J. 1990. "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," Journal of Political Economy 98: s103-s25.
- Barro, R.J., y X. Sala-i-Martin. 2003. Economic Growth, Segunda Edición., McGraw-Hill. New York, Estados Unidos
- Bohn, H. 1998. The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits. Estados Unidos.
- CEPAL. 2009. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- J.P. Jiménez, J.C. Gómez Sabaini y A. Podesta. 2010 .Evasión y equidad en América Latina. Santiago de Chile.
- de Haan, J., Sturm, J.-E., & Beekhuis, G. 1999. The weak government thesis: Some new evidence. Public Choice, 101: 163–176.
- Jha, R. y A. Sharma. 2001. Structural Breaks and Unit Roots: A Further Test of the Sustainability of the Indian Fiscal Deficit. Australian National University and Australia South Asia Research Centre (ASARC). Australia
- King, R. G y S. Rebelo. 1990. "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications," Journal of Political Economy, 98(5): 126-5.
- Marcel M., Tokmen M., Valdés R. y P. Benavides. 2001. Balance Estructural del Gobierno Central: Metodología y Estimaciones para Chile 1978-2000. Gobierno de Chile.
- Papadopoulos, A. P. y M.e G. Sidiropoulos. 1998. The Sustainability of Fiscal Policies in the European Union: Evidence from Selected European Countries. 45th International Atlantic Economic Conference.

Persson, T., Roalnd, G. and Tabellini, G. 2007. "Electoral rules and government spending in parliamentary democracies." *Quarterly Journal of Political Science*, Vol 2(2): 155-188

Persson, T., and G. Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Roubini, N. and J. Sachs, 1989. "Political and economic determinants of budget deficits in the industrialized countries." *European Economic Review* 33: 903-938.

Vargas, T. y O. Céspedes. 2005. *La Sostenibilidad del Endeudamiento Público de los Países Centroamericanos*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

Vindas, L.. 2010. Gobierno Ha Invertido 120,000 Millones en Plan Escudo. *La Nación*. Martes 16 de Febrero.

Anexos

INFORME DE DEVENGADO

Disparadores gastos consolidados

Descripción	2006	2007	2008
Gasto Total	1,759,410	2,027,133	2,395,527
Gastos Corrientes	1,652,560	1,850,496	2,119,767
Sueldos y salarios	534,618	600,690	720,710
Contribuciones seg. soc.	78,398	86,793	102,402
Intereses G2	436,702	419,642	340,086
Internos	349,454	331,664	255,329
Externos	87,248	87,978	84,757
Transferencias G3/	546,532	670,755	868,978
Sector Público	229,722	294,885	431,485
Sector Privado	314,713	373,373	434,405
Déficit de operación		1,000	
	2006	2007	2008
Pago de intereses sobre deuda interna y externa	436,702	419,642	340,086
Salarios y contribuciones a la seguridad social	613,016	687,483	823,112
Transferencias al sector privado	314,713	373,373	431,485
Total	1,759,410	2,027,133	2,395,527
Porcentajes	2006	2007	2008
Pago de intereses sobre deuda interna y externa	25%	21%	14%
Salarios y contribuciones a la seguridad social	35%	34%	34%
Transferencias al sector privado	18%	18%	18%
	78%	73%	67%
Crecimiento	2006	2007	2008
Pago de intereses sobre deuda interna y externa	11%	-4%	-19%
Salarios y contribuciones a la seguridad social	19%	12%	20%
Transferencias al sector privado	12%	19%	16%