

DECIMOQUINTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Las finanzas públicas del Gobierno Central en el corto y largo plazo: tareas pendientes y lecciones aprendidas

Investigadores:

Julio Rosales
Natalia Sánchez



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoquinto Informe Estado de la Nación en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INDICE

Sección 1: Tendencias y Características de Largo Plazo de las Finanzas del Gobierno Central.....	3
1.1. Tendencias y características del sistema tributario.....	3
1.2. Tendencias y características de los gastos públicos.....	14
Sección 2: Tendencias y Características de corto plazo de las Finanzas del Gobierno Central.....	24
2.1. Los ingresos tributarios frente a la crisis actual.....	24
2.2. Tendencias de los gastos públicos corrientes e intereses.	28
2.3. Alternativas de financiamiento de los desequilibrios fiscales.	30
Referencias	35

Sección 1: Tendencias y Características de Largo Plazo de las Finanzas del Gobierno Central

1.1. Tendencias y características del sistema tributario.

Son diversos los criterios para evaluar un sistema tributario. Pero antes de analizarlos, primero se hace necesario realizar una breve reseña acerca de las principales características y tendencias del sistema tributario costarricense, a fin de identificar los cambios que este ha sufrido en el tiempo (últimos veinte años), entender su estado actual y visualizar hacia futuro las áreas de mejora para garantizar la sostenibilidad fiscal.

Empleando la clasificación del Ministerio de Hacienda de impuestos directos e indirectos, es posible apreciar que la recaudación del gobierno central ha tendido a depender menos de los últimos¹. Mientras hace veinte años el 78% de los ingresos tributarios provenían de los impuestos indirectos, en la actualidad ese porcentaje alcanza 66%. A pesar de anterior, en la actualidad solamente un tercio se genera vía impuestos directos. Además, la correlación estadística entre los ingresos tributarios totales y los impuestos directos es más baja (0.26 versus 0.67 de los impuestos indirectos).

Gráfico 1
Composición porcentual de la recaudación total del Gobierno Central(GC)

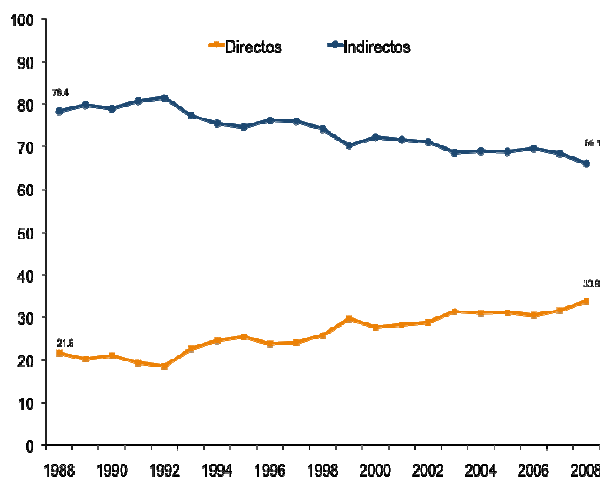
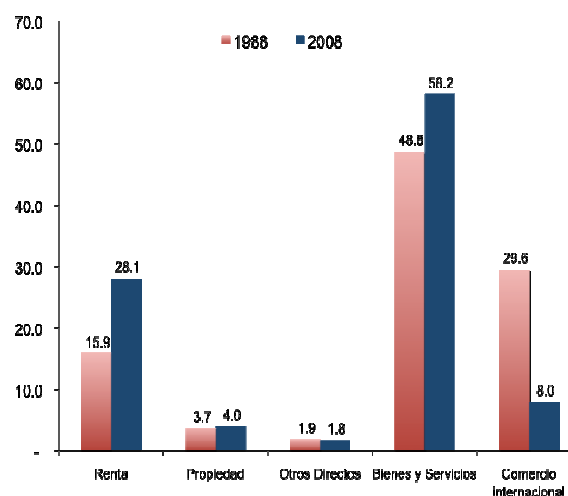


Gráfico 2
Composición porcentual de la recaudación total del Gobierno Central (GC)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La composición porcentual de la recaudación por categorías de impuesto, arroja más luz sobre el comportamiento de los impuestos directos. El cambio que experimentaron estos impuestos en el período bajo estudio, proviene básicamente del impuesto sobre la renta, el cual aumentó su participación en la recaudación total en más de 12 puntos porcentuales (cifra que representa el 99% del aumento que registran los impuestos directos). Cerca del 30% del incremento en el impuesto sobre la renta se ha dado en los

últimos cinco años, período durante el cual no se ha implementado reforma tributaria alguna.

En la recaudación proveniente de los tributos a los bienes y servicios, se observa una situación similar, su aporte a los ingresos tributarios totales del gobierno central se incrementó en casi 10 puntos porcentuales. Sin embargo, la recaudación proveniente del comercio internacional ha experimentado una fuerte caída dentro de la estructura de impuestos como resultado de la liberalización comercial que llevó a una reducción importante en los aranceles. Esto redujo su participación del 29.6% al 8% en el período analizado.

En el comportamiento positivo de la recaudación del impuesto de renta, especialmente en la segunda mitad del período analizado, han intervenido varias reformas que han buscado ampliar y simplificar la base, revisar las tasas impositivas y reducir la evasión. Este proceso, aunque lento, ha permitido algunos avances en el mejoramiento de este tributo². En la tabla 1 se observan las principales reformas aplicadas en el período analizado.

Tabla 1
Reformas por ley al impuesto sobre la renta en Costa Rica.

1991-1992 (1)	1995 (2)	1997-1998 (3)	2001 (4)	2003 (5)
Se eliminan todas las exoneraciones vigentes aunque los derechos adquiridos se mantienen hasta el vencimiento. Se exceptúan las Zonas Francas y las cooperativas. Por ejemplo, se gravaron las pensiones y se eliminaron las exoneraciones para empresas estatales (RECOPE, RACSA, la Fábrica Nacional de Licores).	Se introducen controles para reducir la evasión y generalizar el cobro del impuesto por medio de la actualización de las rentas presuntivas de los profesionales. Además se crea el impuesto del 1% sobre los activos de las empresas, sin embargo en el 2000 fue declarado inconstitucional y finalmente derogado. ³	Se redujo la tasa a las empresas y se simplificó la tasa para las personas físicas con la incorporación del sistema de retención al salario, la reducción en la progresividad de las tasas, la indexación de las escalas del impuesto a la inflación y la flexibilización del año fiscal. Además, se sujetan los CATs al impuesto y se sujetan las empresas públicas de carácter comercial al impuesto.	Se amplía la base. Todos los ingresos por servicios personales, incluyendo las dietas, gratificaciones, especies y otros ingresos similares pasan a pagar un 15% (versus 10% que pagaban). Además, se tasan la educación universitaria privada y la banca <i>off-shore</i> . Dentro del pago del 8% del impuesto a los intereses se incluyen los generados por depósitos en cuentas corrientes y las operaciones de recompra de valores. También se excluye la depreciación sobre los activos revaluados de los gastos deducibles.	Se establecen por un período de un año impuestos extraordinarios sobre la renta: el impuesto extraordinario de utilidades, sobre rentas del trabajo personal, sobre renta disponible, sobre rendimientos del mercado financiero, sobre rendimientos y ganancias de capital de fondos, de inversión, así como el impuesto extraordinario de remesas al exterior.

Fuente: Elaboración propia.

Las reformas al impuesto sobre la renta que se han aplicado durante el período estudiado, parecen favorecer una tendencia al alza en la recaudación de este impuesto, toda vez que este muestra una baja correlación con respecto al crecimiento de la economía, tal como se muestra más adelante en esta misma sección. Sin embargo, las reformas de manera individual no muestran un efecto de expansión continua en la recaudación, este vendría más bien del efecto acumulado de las cinco reformas aplicadas. Pero la tendencia positiva es débil en términos cuantitativos, toda vez que la recaudación sólo subió 2.6 del PIB en veinte años, alrededor de 0.1 puntos en promedio por año.

Gráfico 3
Recaudación y reformas al impuesto sobre la renta.

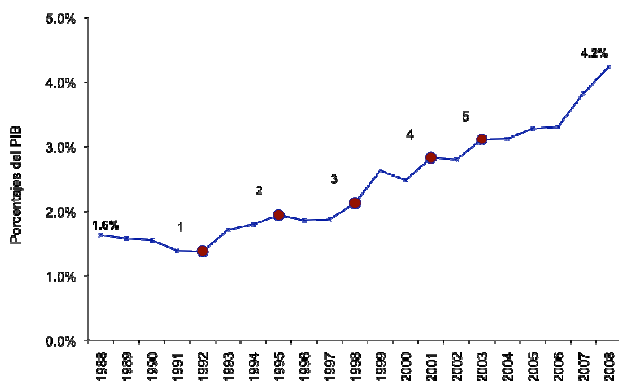
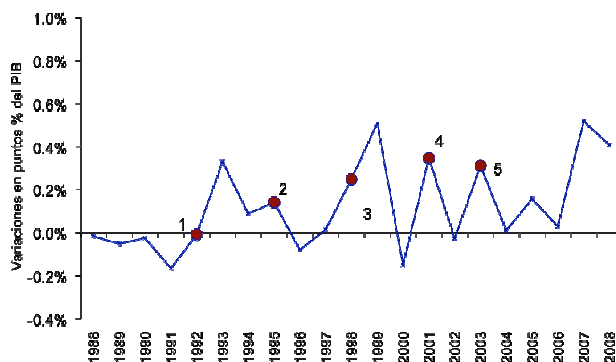


Gráfico 4
Recaudación y reformas al impuesto sobre la renta.



Fuente: Elaboración propia.

Desde el 2003 no se han vuelto a introducir reformas al impuesto, pero los esfuerzos recaudatorios han venido mejorando. Las autoridades tributarias cuentan ahora con mayores mecanismos de control cruzado de información, medios electrónicos más avanzados y una legislación más favorable. Esto ha permitido reducir la evasión, principalmente en lo que respecta a las personas jurídicas. Sin embargo, aún queda mucho por recorrer. En lo específico, persiste el problema de evasión en los profesionales liberales. La Contraloría en diversos informes recientes señala el alto porcentaje de evasión que existe en este grupo. En informes del Estado de la Nación de años previos también se ha señalado esta debilidad, a pesar que este sector de servicios es uno de los más dinámicos y su importancia dentro de la economía viene en aumento.

Hay dos características del impuesto sobre la renta que han sido objeto de una importante discusión en los últimos años. Una es el principio de territorialidad, es decir cada tributo se cobra sobre los ingresos generados en el territorio nacional, dejando sin tratamiento los ingresos percibidos por los costarricenses fuera del país. En el último proyecto fiscal que se estuvo discutiendo hacia principios de la actual administración, una de las reformas planteadas era sustituir este concepto por el de universalidad, a fin

de gravar todas las rentas, independientemente de dónde se hayan generado. Este principio se aplica actualmente en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, debido a que es difícil de aplicar, demanda de una administración tributaria de avanzada.

Una segunda característica del impuesto sobre la renta es que se aplica en forma celular, es decir se cobra de manera independiente y con tasas diferenciadas sobre las diferentes fuentes de ingresos de una misma persona. Esta modalidad también fue objeto de discusión en el último proyecto fiscal antes mencionado. Sobre este particular se planteaba una aplicación global del tributo, es decir, se conforma un ingreso total para cada persona (salarios, dividendos, intereses, etc.) y sobre esa base se cobra el impuesto.

Varias de las deficiencias señaladas a inicios de los noventas por Méndez (1991), aún persisten:

- Existen tasas diferentes para rentas de capital y trabajo; para rentas de trabajadores dependientes e independientes, para pequeñas empresas y el resto de empresas, etc.
- Los sistemas de deducción y bases imponibles son diferentes para los trabajadores dependientes y para las personas físicas con actividades lucrativas.
- Se propicia la división de las actividades de las empresas en varias sociedades debido a la aplicación de una escala progresiva.

Otro de los impuestos que ha ganado participación dentro de los ingresos tributarios del gobierno central, es el tributo sobre las ventas. En el período bajo estudio su aporte se incrementó en casi 12 puntos porcentuales, pasando de representar 25.9% en el año 1988, a 38.2% en el 2008. El 70% de este aumento se explica por el impuesto de ventas cobrado en las aduanas, el restante 30% provino de las ventas realizadas internamente.

Entre los aspectos positivos de este tributo se encuentra el uso de una tasa impositiva única. Puesto que no existe diferenciación, es más fácil de administrar. También tiene la ventaja de que no discrimina por el origen de la producción, operando por igual para los bienes locales y los importados. La excepción son los bienes de la canasta básica. En lo que se refiere a su aplicación en el sector de los servicios, la situación es diferente, debido a que no opera sobre la globalidad de estos, sino que grava únicamente los que indica la ley

El impuesto sobre las ventas también ha experimentado varias reformas en los últimos veinte años⁴. Específicamente se identifican tres reformas en las cuales se incrementó temporalmente la tasa y/o se amplió la base imponible. Estas se resumen en la Tabla 2.

Tabla 2
Reformas al impuesto sobre las ventas en Costa Rica.

1991-1994 (1)	1995-1996 (2)	2001 (3)
Se aumenta temporalmente la tasa del 10 al 13 %, disminuyendo un punto en los tres años subsiguientes, hasta llegar de nuevo al 10% en 1994.	En setiembre del 2005 se incrementa la tasa al 15 %, durante un período de 18 meses, al final del cual baja al 13 % y se queda en ese nivel hasta la fecha.	Con la Ley de simplificación y eficiencia tributaria se amplía la base, gravando los servicios de radio-localizadores, el lavado de carros, las litografías y las primas de seguros
Se amplía la base y se gravan la electricidad, los combustibles y el cemento.		

Fuente: Elaboración propia.

Una situación similar a la descrita con el impuesto sobre la renta, se identifica con el impuesto sobre las ventas. Como se señala en la próxima sección, este muestra una baja relación con el crecimiento económico, esto sugiere que el aumento registrado en su recaudación en términos del PIB, responde principalmente a las reformas que se han implementadas y, en años más recientes, a la mejora en la gestión de cobro. El efecto de cada reforma ha sido temporal y su impacto en términos cuantitativos es bajo. Entre 1988 y el 2008 este impuesto aumentó alrededor de tres puntos del PIB, a razón de 0.16 en promedio por año. Un 40% de este aumento se presentó en los últimos cinco años.

Gráfico 5
Recaudación y reformas al impuesto sobre las ventas.

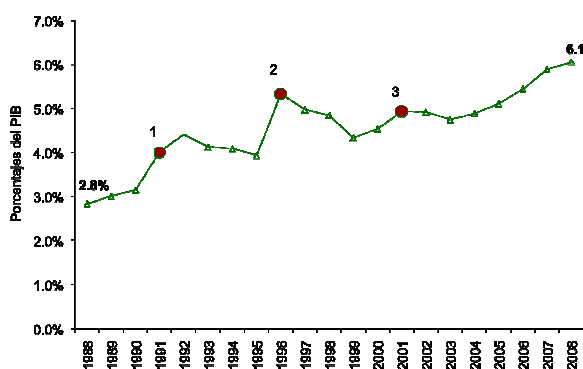
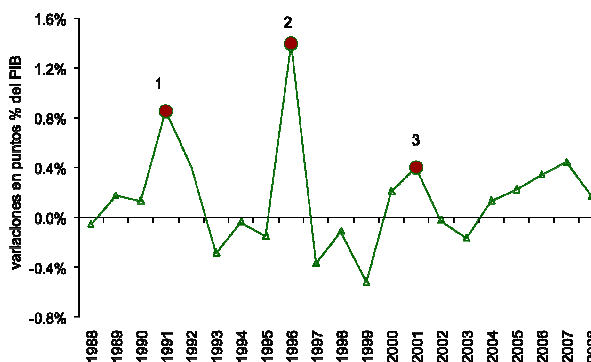


Gráfico 6
Recaudación y reformas al impuesto sobre las ventas.



Fuente: Elaboración propia.

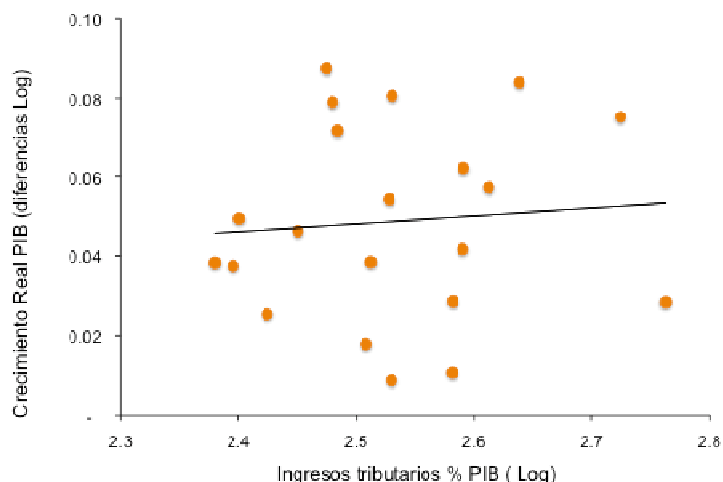
A pesar de que en años recientes no se han aplicado reformas sobre este impuesto, su recaudación como porcentaje del PIB ha venido en aumento, gracias a mejores controles cruzados de información por parte de las autoridades tributarias y a sistemas tecnológicos más modernos para el cobro del tributo. La implementación del TICA en las aduanas ha tenido un efecto importante. En los últimos años el mayor crecimiento de la economía también constituye un factor positivo y como se indica en mayor detalle en la próxima sección, la caída en las tasas de interés estimuló el crédito y con ello las importaciones, las cuales además se abarataron producto de la apreciación del tipo de cambio.

La principal discusión en los años recientes se centra en cambiar el actual impuesto de ventas por uno al valor agregado, así como generalizar su aplicación, donde los servicios profesionales capturan una atención especial. Además, la Contraloría General de la República (CGR) ha emitido varios informes señalando problemas de evasión en este tributo.

Boyancia y suficiencia del sistema tributario.

La boyancia de un sistema tributario tiene que ver con su capacidad de incrementar la recaudación con el crecimiento económico, en otras palabras, se refiere a la automaticidad de los tributos con relación a la expansión de la producción. Una correlación pasiva entre los ingresos tributarios como porcentaje del PIB y el crecimiento real de la producción, empleando las cifras en logaritmos, revela un bajo vínculo (0.08).

Gráfico 7
Correlación entre recaudación y crecimiento del PIB



Fuente: Elaboración propia.

Durante el período bajo estudio se obtiene en general una baja correlación entre la expansión de la producción y los diferentes impuestos tributarios. El coeficiente en el caso del impuesto sobre la renta es de 0.05, en tanto para las ventas totales alcanza 0.09. Si se analizan las ventas internas, es de 0.02. Este se vuelve negativo si se trata del consumo interno (0.13). Para el comercio exterior es de 0.03.

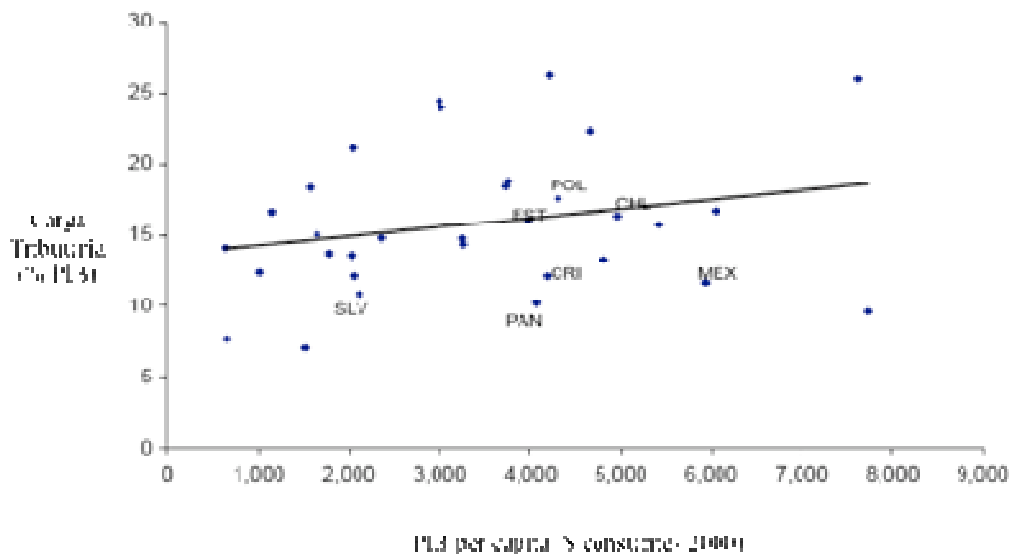
Si la correlación se realiza con el PIB ajustado por las Zonas Francas, en virtud de que las empresas amparadas a este Régimen están exentas de diversos impuestos, incluyendo el tributo sobre la renta, los resultados son similares. El coeficiente global mejora un poco (0.22), pero a nivel por ejemplo del impuesto sobre la renta, el resultado no cambia. Para el impuesto sobre las ventas totales el valor es de 0.13 y en las ventas locales alcanza 0.11. En lo que respecta al consumo interno, el resultado se vuelve más negativo (-0.19), mientras que para el comercio exterior la correlación obtenida es de 0.14.

Los resultados antes expuestos son todos consistentes con un estudio de la CGR realizado por Rodríguez y Angulo (2002), el cual revela que el sistema tributario costarricense no es boyante, toda vez que su elasticidad de largo plazo con respecto al crecimiento económico es menor a uno (0.96)⁵. Esto hace que sea difícil para las autoridades asegurar un aumento automático de sus ingresos cuando la producción crece.

Desde una perspectiva propiamente fiscal, la suficiencia es el segundo criterio que frecuentemente es empleado para evaluar un sistema tributario. La suficiencia se entiende como aquel nivel de recaudación que permite financiar el gasto público socialmente deseado, sin generar un desequilibrio macroeconómico en el mediano y largo plazo.

Existen varios elementos que generan inquietudes alrededor de la suficiencia del sistema tributario costarricense. Una comparación reciente del Banco Mundial, con datos de recaudación de diez años (1997-2006), encontró que la carga tributaria de Costa Rica se encuentra alrededor de tres puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio que registran aquellos países con un ingreso per capita similar (Armijos, 2008)⁶.

Gráfico 8
Carga tributaria como porcentaje del %PIB e ingreso per capita



Fuente: Banco Mundial y BID (2008).

Entre el 2006 y el 2008 la recaudación del país aumentó 1.8 del PIB, si suponemos que en los países analizados esta se mantuvo constante, aún queda cerca de un punto del PIB por ajustar. Sin embargo, hay que señalar que este aumento de los últimos años no provino de una reforma tributaria integral, sino que en buena parte resulta de la combinación de factores coyunturales que la crisis internacional ha comenzado a revertir.

Otro elemento a tener en consideración es que los gastos corrientes como porcentaje del PIB se han mantenido sin grandes cambios. Si se compara el nivel de 1988 con el actual, el aumento es de 1.6 del PIB, es decir, han aumentado a una razón promedio de 0.08 por año. Pero su estructura ha tenido un cambio significativo en este mismo período, con un efecto de desplazamiento de los gastos de capital y las transferencias sociales⁷.

Esta situación ha conducido por años a una baja inversión pública. Como consecuencia se ha dado un rezago significativo en materia de Infraestructura. Esto demanda de importantes recursos frescos para hacerle frente a dicha situación (Von Klauy y Schwartz, 2008).

Rodríguez y Angulo (2002) encontraron que el nivel de gasto corriente (sin intereses) como porcentaje del PIB del país es inferior a varios países con un ingreso per capita similar. También su carga tributaria en el impuesto sobre la renta es menor. Estos resultados plantean entonces interrogantes importantes en relación al tema de la suficiencia.

Resolver la falta de suficiencia del sistema tributario no requiere necesariamente de un aumento de las tasas impositivas, toda vez que como se indica en líneas anteriores, hay

aún margen para que el ajuste provenga de la reducción de la evasión, la mejora en la aplicación tributo sobre la renta y la ampliación de la base imponible del impuesto a las ventas.

Neutralidad y eficiencia del sistema tributario.

La neutralidad y eficiencia son dos principios básicos que se deben tomar en cuenta si la valoración de un sistema tributario se quiere hacer desde la perspectiva económica. El criterio de neutralidad tiene que ver con el grado de interferencia que tiene el sistema tributario sobre la asignación eficiente de los recursos productivos de un país. En tanto la eficiencia se relaciona con los costos económicos que se asocian al cobro de los impuestos.

En Costa Rica el concepto de neutralidad tributaria se ve afectado por las características del impuesto sobre la renta, que como se indicó al inicio, grava de manera diferente a las diversas fuentes de ingresos y a las diferentes personas jurídicas. En el caso del impuesto sobre las ventas, la no cobertura de ciertos grupos económicos, como por ejemplo los profesionales liberales, produce también una distorsión.

Un problema similar se presenta también con las exoneraciones que discriminan por destino de la producción, como es el caso de las empresas amparadas al Régimen de Zonas Francas.

Esta claro que el trato diferenciado con que se aplica el impuesto sobre la renta, el poco control sobre los profesionales y sobre sujetos que realizan actividades independientes, el privilegio con que gozan algunos servicios en cuanto el pago del impuesto sobre las ventas, representan elementos que afectan el costo económico derivado del cobro de los tributos.

Simplicidad y equidad del sistema tributario.

La simplicidad es el criterio que se aplica para la valoración de un sistema tributario desde la perspectiva de la administración tributaria. En este sentido importan pocos impuestos, bases amplias y tasas impositivas uniformes, un sistema con un reducido costo para la autoridad recaudadora y para las unidades contribuyentes. Un sistema sencillo es más efectivo de aplicar y reduce notablemente los problemas de evasión tributaria.

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria del 2001 fue un avance en este sentido, eliminó varias exoneraciones, impuestos menores, así como la aplicación del impuesto selectivo al consumo para alrededor de mil productos. Pero aún hay tareas pendientes en cuanto a tributos que generan una baja recaudación, tarifas diferenciadas y exoneraciones. En el Recuadro 3 es posible observar una cantidad importante de tributos que representan un alto costo de administración debido a su poca contribución relativa.

En un informe presentado a inicios del año 2002 al Presidente de la República en ejercicio, por parte de la Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda, se reconoce la necesidad de operar con un reducido numero de impuestos, para que se facilite la administración tributaria y no se afecten negativamente las decisiones de los agentes económicos. También se señala que para contar con un sistema tributario más equitativo y se maximice la recaudación, se requiere que la base de los impuestos sea amplia.

Tabla 3. Lista de Impuestos y su aporte a los ingresos tributarios, 2008.

INGRESOS TRIBUTARIOS	100.0%
IMPUESTOS A LOS INGRESOS Y UTILIDADES	28.0%
<u>IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS Y UTILIDADES DE PERSONAS FISICAS</u>	<u>6%</u>
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y	3.1%
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y	2.3%
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas	0.8%
<u>IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS Y UTILIDADES DE LAS PERSONAS JURIDICAS</u>	<u>18.5%</u>
Impuesto sobre los ingresos y utilidades (Sector Público)	0.9%
Impuesto sobre los ingresos y utilidades (Sector Privado)	17.6%
<u>IMPUESTO SOBRE DIVIDENDOS E INTERESES DE TITULOS VALORES</u>	<u>2.3%</u>
Impuesto sobre dividendos	0.4%
Impuesto sobre intereses de títulos valores	1.9%
<u>IMPUESTO SOBRE REMESAS AL EXTERIOR</u>	<u>1.1%</u>
<u>IMPUESTO ESPECIAL SOBRE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS NO DOMICILIADAS</u>	<u>0.0%</u>
IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD	4.4%
<u>IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD DE VEHICULOS , AERONAVES Y EMBARCACIONES</u>	<u>3.0%</u>
Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones Ley 7088	3.0%
Timbre de Fauna Silvestre	0.0%
<u>IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO</u>	<u>0.1%</u>
Impuesto de traspaso de bienes inmuebles Ley N° 7088	0.9%
Impuesto a los traspasos de vehículos, aeronaves y embarcaciones	0.5%
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	60.5%
<u>IMPUESTO GENERAL SOBRE VENTAS Y CONSUMO</u>	<u>47.7%</u>
<u>IMPUESTO GENERAL SOBRE LAS VENTAS</u>	<u>40.1%</u>
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios internos	19.6%
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios importados	20.4%
<u>IMPUESTO SELECTIVO DE CONSUMO</u>	<u>7.6%</u>
Impuesto selectivo de consumo de bienes internos	1.1%
Impuesto selectivo de consumo de bienes importados	6.5%
<u>IMPUESTOS ESPECÍFICOS SOBRE LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE BIENES</u>	<u>12.9%</u>
<u>IMPUESTOS ESPECÍFICOS SOBRE LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE BIENES</u>	<u>12.8%</u>
Impuestos específicos sobre la explotación de recursos minerales y naturales	0.0%
Licencia de Caza y Pesca Continental (Ley N° 7317)	0.0%
Licencia de Caza y Pesca MIRENEM (Ley N° 7317)	0.0%
Impuestos específicos sobre los combustibles y energéticos	10.6%
Impuesto Único a los Combustibles Ley 8114	10.6%
Impuestos específicos sobre bienes manufacturados	2.2%
Impuesto Especifico sobre Bebidas alcohólicas	1.2%
Impuesto Especifico sobre bebidas envasados no alcohólicas	1.0%
Impuesto específico sobre jabones de tocador	0.0%
Impuesto al cemento	0.0%
<u>IMPUESTOS ESPECÍFICOS SOBRE LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE BIENES</u>	<u>0.0%</u>
Impuesto a casinos y salas de juego autorizadas Ley 7088	0.0%
IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	6.9%
<u>IMPUESTOS A LAS IMPORTACIONES</u>	<u>5.4%</u>
Arancel de Aduanas Ley N° 7417	4.2%
Impuesto sobre el valor aduanero de las mercancías	1.1%
<u>IMPUESTOS A LAS EXPORTACIONES</u>	<u>0.2%</u>
Derechos sobre exportación de banano. Ley N° 7313	0.1%
¢1.5 por caja de banano exportada Ley N° 7147	0.0%
<u>OTROS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR Y TRANSACCIONES</u>	<u>1.4%</u>
Impuesto por movilización de carga portuaria	0.0%
Derechos de salida del Territorio Nacional Ley. N° 8316	1.0%
Derechos consulares Ley N° 7293	0.2%
Otros impuestos sobre el comercio exterior y transacciones internacionales	0.1%
Impuesto de la Ley de Migración y Extranjería Ley N° 8487	0.1%
Impuesto General Forestal Ley 7575	0.0%
OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS	0.1%
<u>IMPUESTO DE TIMBRES (Timbre Fiscal Ley N° 7208)</u>	<u>0.1%</u>
<u>PAPEL SELLADO Ley N° 7345</u>	<u>0.0%</u>

Fuente: Elaboración propia con información de la CGR.

En lo que respecta al concepto de equidad, la valoración de un sistema tributario se centra en que los individuos que cuentan con más recursos paguen más (equidad vertical) y en proporcionar igual trato para individuos iguales (equidad horizontal). Estos criterios se ven afectados en Costa Rica por el significativo peso que tienen los impuestos directos (66 por ciento), lo cual favorece una estructura tributaria de tipo regresiva.

Tanzi (1990) señalaba hace casi veinte años que el impuesto sobre la renta recaía en mayor medida sobre los asalariados, quienes ya contribuían significativamente para fines sociales como el seguro de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, entre otros más, en tanto las tasas aplicadas sobre los dividendos e intereses eran menores. Esta realidad de hace casi veinte años, aunque en menor grado, persiste hoy en día. Se han logrado avances pero aún prevalece un trato diferenciado según fuentes de ingresos.

El informe del 2002 de la Comisión de Exministros de Hacienda antes mencionado, recomienda precisamente avanzar hacia un impuesto sobre la renta global y unitario, toda vez que es el que mejor se ajusta al principio de contribución según la capacidad económica y ofrece una mayor equidad tributaria tanto horizontal como vertical. Ofrece una mayor equidad horizontal al sujetar con una tasa igual a todas las rentas de igual cuantía, con independencia de su origen y naturaleza. Además, permite una mayor equidad vertical, al permitir gravar en función del ingreso global de los contribuyentes, según la cuantía de ésta y resulta más racional para aplicar el concepto de progresividad.

Con respecto al impuesto sobre las Ventas, la Comisión señaló en su informe la necesidad de gravar con una tasa única tanto a los bienes como a los servicios y sustituir el criterio de deducción física que se usa para la aplicación del crédito fiscal, por un criterio de deducción financiera, en el cual los créditos admisibles son los correspondientes a los impuestos pagados por los componentes contabilizados como costos del bien o servicio vendido y no únicamente por los incorporados físicamente en estos.

A manera de resumen, cabe reconocer que la compleja estructura tributaria señalada en los inicios de los años noventas en diferente informes, se ha reducido y hoy en día la administración tributaria cuenta con mejores procedimientos y recursos tecnológicos, así como con un marco legal que le proporciona mayor capacidad para ejercer su papel fiscalizador.

Todo lo anterior se ha venido reflejando desde hace unos cinco años en una mejora creciente en la recaudación y en la lucha contra la evasión, sin embargo, el sistema tributario costarricense esta aún necesitado de reformas integrales que le proporcionen una mayor boyancia, suficiencia, neutralidad, eficiencia, simplicidad y equidad. Además, si bien se ha avanzado en el tema de reducir la dependencia de los impuestos indirectos, estos siguen constituyendo la principal fuente de ingresos del gobierno central y como es sabido, este tipo de impuestos tienden a contener elementos de tipo regresivo.

1.2. Tendencias y características de los gastos públicos.

La estructura de gastos del gobierno central ha experimentado importantes cambios en los últimos veinte años, donde los sueldos y salarios han ganado participación porcentual dentro de los egresos corrientes en contraposición a los gastos de capital y las transferencias relacionadas con áreas sociales⁸. En los últimos veinte años estos dos rubros han perdido casi seis puntos porcentuales. Si se excluyen los últimos tres años, cuando estos gastos registran una notable recuperación, la caída aumenta a casi 15 puntos porcentuales. Es decir, entre el 2006 y el 2008 aumentaron su participación en 9 puntos porcentuales. Si se analiza la estructura de los gastos totales, la situación es similar. En el caso del gasto por intereses, se observa una caída de un punto porcentual durante el período analizado, sin embargo este resultado está influenciado por la fuerte caída que experimentaron las tasas de interés en colones en la primera mitad del 2008. Excluyendo este efecto coyuntural, su participación porcentual aumenta 5.5 puntos porcentuales entre 1988 y el 2007.

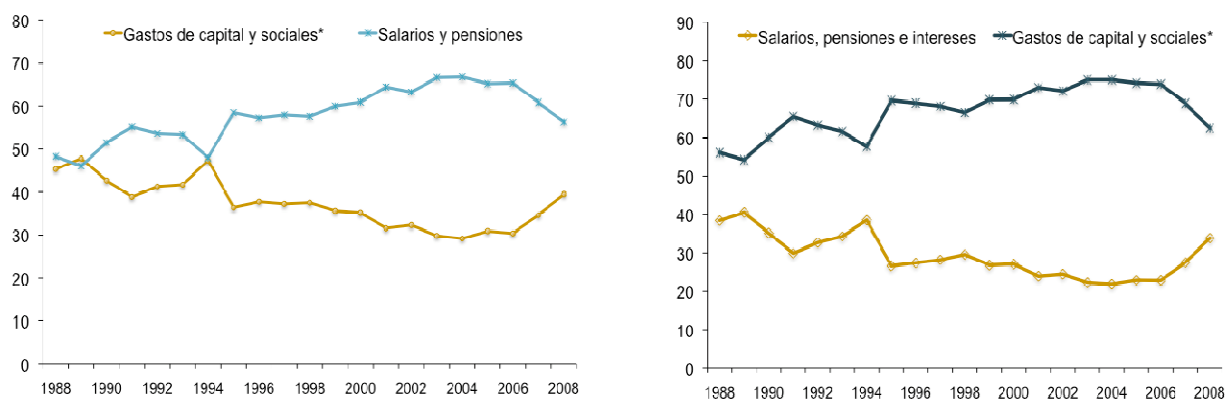
Cuadro 1
Evolución de la estructura porcentual de los gastos del GC

	% Gastos Corrientes		% Gastos Totales	
	1998	2008	1988	2008
Sueldos y Salarios	37.4	40.0	31.7	34.4
Pensiones	10.9	16.2	9.2	13.9
Compra de ByS	6.4	4.3	5.4	3.7
Gastos de Capital	15.8	13.4	13.4	11.5
Transferencias sociales	29.5	26.0	25.0	22.4
Intereses	---	---	15.2	14.2

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y BCCR.

En los tres años previos al 2006, tal como se ha indicado en informes previos del Estado de la Nación, la participación porcentual de los gastos de capital y aquellos relacionados con transferencias de tipo social dentro de los gastos sin intereses, cayó tres puntos, esto como resultado de las medidas de contención aplicadas en dicho período. Por el contrario, en los últimos tres años estos han recuperado importancia, debido principalmente al dinamismo de los gastos asociados a infraestructura y educación.

Gráfico 9
Composición porcentual de los gastos corrientes y totales del GC



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y BCCR

La tendencia de largo plazo de las erogaciones en sueldos, salarios y pensiones ha estado dominada por un efecto de desplazamiento de los gastos de capital y las transferencias de tipo social. Por ejemplo, las medidas de contención del gasto que se aplicaron entre el 2003 y 2005, explicaron cerca del 75% del aumento en el superávit primario, vía la contracción de los gastos de capital y las transferencias sociales.

En los últimos tres años, la tendencia histórica se reversionó pero sin producirse un efecto de sustitución, toda vez que la fuerte expansión de los ingresos tributarios permitió aumentar los gastos de manera generalizada, en otras palabras, fue posible incrementar los otros gastos sin estrujar los egresos asociados a sueldos, salarios y pensiones.

Varios factores explican el comportamiento de largo plazo de la estructura de gastos del gobierno. Uno de estos se relaciona con la poca boyancia y la falta de suficiencia del sistema tributario costarricense, señalada en secciones anteriores. Esto conduce a una sustitución entre los diferentes rubros de gastos cuando se hace necesario cerrar desequilibrios fiscales que amenazan la estabilidad macroeconómica del país, el crecimiento de la población incrementa la demanda de servicios públicos, o bien, los grupos de presión buscan preservar su status quo o reclaman beneficios y favores adicionales.

Lo anterior se agrava con la existencia de múltiples destinos específicos y la rigidez de ciertos gastos. En la tabla 3 es posible notar como un parte importante de los ingresos tributarios están comprometidos por diferentes leyes. El impuesto sobre las ventas tiene diversas asignaciones específicas, algo similar sucede con el impuesto de renta y otros menores. Estas obligaciones de gasto que imponen estas leyes (en particular las que no crean fuentes de ingreso), lo frecuente era subejecutarlas. Sin embargo, disposiciones recientes de la Sala Constitucional parecen obligar a efectuar la erogación total. Esto no sólo promueve los desequilibrios fiscales, sino también impide

que el gobierno se ajuste a las necesidades y prioridades cambiantes de la sociedad costarricense.

Tabla 4

Rigidez presupuestaria: destinos específicos de los ingresos del GC.

Impuesto	Destino	Porcentaje
RENTA	UNA	€260,000,000
	ITCR	€130,000,000
	UCR	€260,000,000
	UNED	€260,000,000
	PANI	7.0%
	JUNTAS EDUCACION ASOCIACIONES DE DESARROLLO	5.5% 2.0%
TRANSFERENCIAS DE BIENES INMUEBLES	Dirección General de Tributación	2.5%
VENTAS	FEES	97.5%
	FODESAF IFAM	20% 2.0%
PROPIEDAD DE VEHICULOS	CONAVI	50%
TIMBRE EDUCACION Y CULTURA	Ministerio de Cultura	100%
ESPECIFICOS DE CONSUMO S/ BEBIDAS ALCOHOLICAS	Diversos Destinos	<p>€3,500,000,000 distribuidos de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> 31% Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor 26% Patronato Nacional de la Infancia (PANI) 15% Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) 7% IAFA Y CONAVI 5.5% Cruz Roja Costarricense. 5% Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. 8% Fundación Ayúdanos para Ayudar 2.5% Fundación Mundo de Oportunidades €1,000,000,000.00 Régimen de Contributivo administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. €200,000,000 para el Fondo de la Niñez y la Adolescencia €100,000,000 Patronatos escolares €200,000,000 Ministerio de Educación Pública
IMPUESTO UNICO SOBRE LOS COMBUSTIBLES	CONAVI (distribuido entre Municipalidades y COSEVI)	29.0%
	UCR	1.0%
	FONAFIFO	3.5%
	MAG	0.1%
IMPUESTO SOBRE EL USO DE FRONTERAS Y PUERTOS	Consejo Técnico Aviación Civil	94%
	Municipalidad de Alajuela	Un dólar estadounidense (US\$ 1.00) por cada persona que haya cancelado los derechos de salida del territorio costarricense
€1.5 CAJA DE BANANO EXPORTADA	Ministerio de Salud	50%
	CITA	20%
	Otros centros investigación	30%
DERECHOS EXPORTACIONES BANANO	Ministerio de Seguridad	30%
	Municipalidades de Zonas Productoras	Ocho centavos de dólar (\$0.08) por caja
IMPUESTO DE DERECHOS CONSULARES	IMAS	33%
	Fondo Forestal	100%
PRESUPUESTO NACIONAL INGRESOS CORRIENTES PIB	BANHVI	3.0%
	Administración Justicia	6.0%
	Educación	6.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

El otro problema proviene de la rigidez o automaticidad con que crecen ciertos gastos públicos. Las erogaciones en sueldos y salarios se ajustan normalmente por la inflación, las anualidades y el aumento de la planilla del Estado, las pensiones aumentan por la inflación y por una pirámide poblacional que se comienza a revertir cada vez más rápido. Por su parte, el gasto por intereses se acrecienta con los déficit fiscales, el alza en las tasas de interés, así como por la estructura de la deuda, sobre este particular cabe indicar que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante para mover

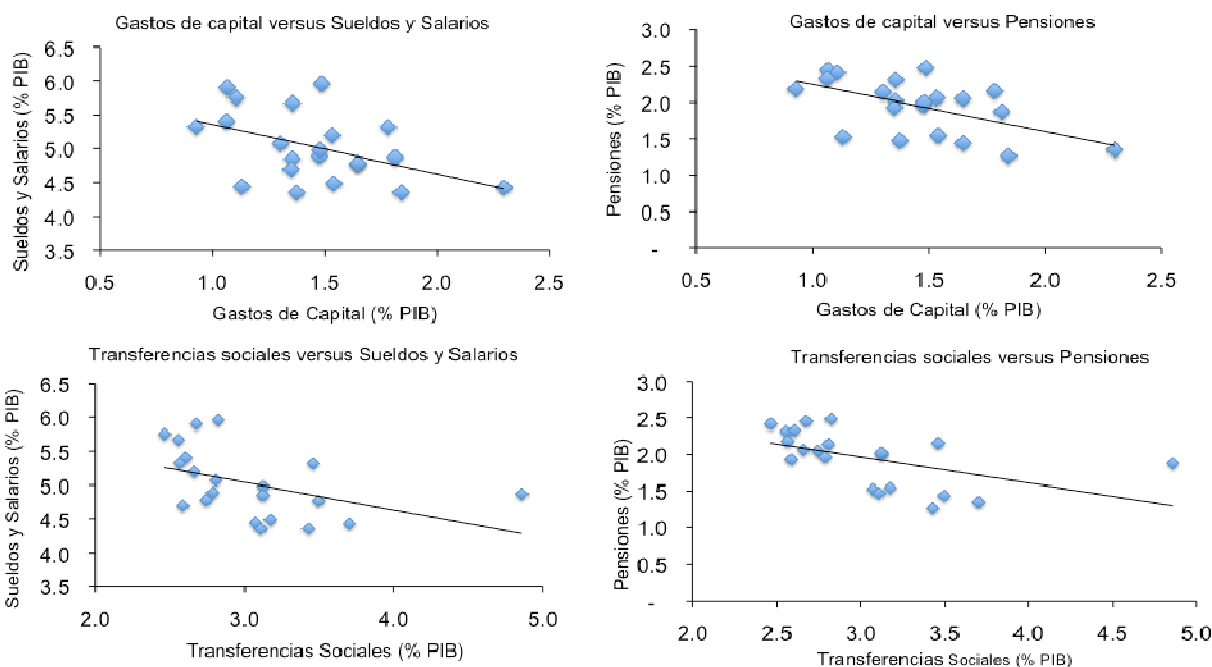
esta al mediano y largo plazo, así como para generar una estructura por títulos más favorable.

Algunos gastos presentan una rigidez importante por estar relacionados con fuertes grupos de presión e implicar un alto costo político. En general en América Latina reducir la planilla del estado o limitar los sueldos y salarios no son medidas políticamente atractivas. Algo similar sucede con las pensiones, donde las reformas son poco frecuentes. En tiempos de contención del gasto o desaceleración económica, recurrir por ejemplo a la contracción de la inversión pública es más común (Easterly y Servén, 2003).

En Costa Rica la rigidez que se analiza se evidenció con las medidas de contención del gasto aplicadas entre el 2003 y 2005, en respuesta a los altos desequilibrios fiscales del 2002. La formación bruta de capital fijo cayó en términos reales una tasa promedio del 8.1% durante este período, en tanto las transferencias sociales se redujeron 3.5%, lo que afectó especialmente a entidades como el Fodesaf. Por el contrario, los gastos en salarios y pensiones aumentaron en forma conjunta alrededor del 1.5% y los intereses por deuda 2%. Estas tasas se ubicaron por encima del crecimiento real de los gastos totales, el cual alcanzó -0.1%. (Rosales, 2006).

Expresando todas las cifras como porcentaje del PIB, es posible identificar en los gráficos una relación inversa entre los dos grupos de gastos públicos anteriormente analizados⁹.

Gráfico 10
Relación entre gastos de capital y transferencias con salarios y pensiones



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Estos resultados permiten entender mejor el efecto de las políticas fiscales contractivas sobre la estructura de los gastos. En el largo plazo la mayor sensibilidad de los gastos de capital y de las transferencias sociales se manifiesta en una correlación negativa entre estos y el superávit primario. Los gastos de capital y las transferencias sociales muestran un coeficiente negativo, -0.50 y -0.53 respectivamente. Las compras de bienes y servicios del gobierno central también registran un resultado similar al anterior (-0.24)¹⁰.

A todo esto se debe agregar el efecto de los ciclos políticos sobre los gastos públicos. Esto se aprecia en los gráficos siguientes, donde es posible observar que en general cuando se acercan los procesos de elecciones presidenciales, se registra un ajuste al alza en los gastos corrientes. Además, buena parte de este ajuste proviene de los egresos en salarios y pensiones. Estos rubros tienden a ser políticamente atractivos, tanto para el gobierno saliente como para el gobierno entrante, particularmente en su primer año.

Gráfico 11 Ciclos políticos versus crecimiento real de los gastos corrientes, salarios y gastos en pensiones

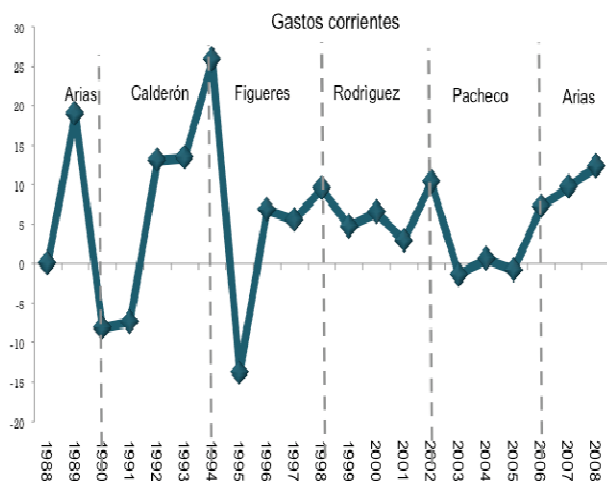
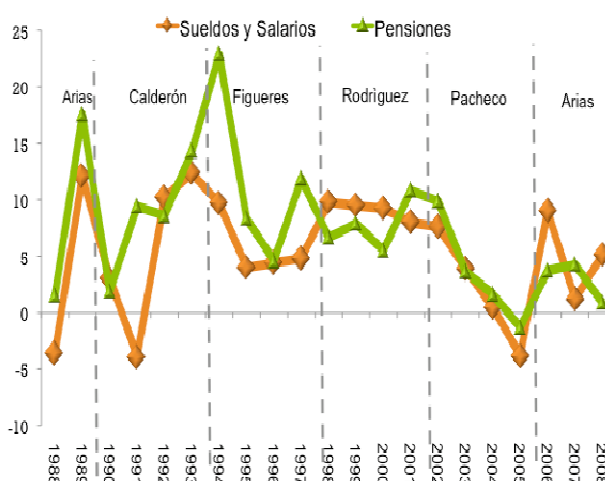


Gráfico 12 Ciclos políticos versus crecimiento real de los gastos corrientes, salarios y gastos en pensiones



Fuente: Elaboración propia.

Las transferencias sociales también muestran una relación positiva con los ciclos políticos, toda vez que estos gastos tienden a ser muy sensibles y atractivos desde el plano político. Por el contrario, los gastos de capital presentan en general una contracción o estancamiento en su tasa de crecimiento real durante los procesos electorales.

Gráfico 13
Ciclos políticos versus crecimiento real de las transferencias

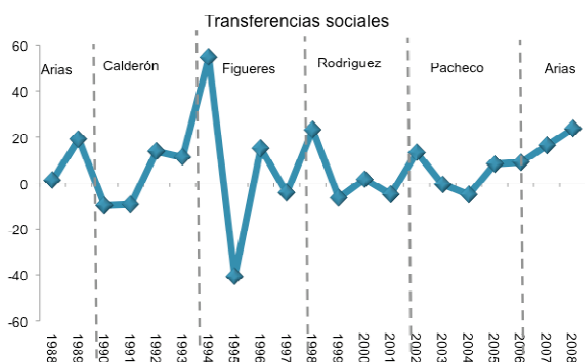
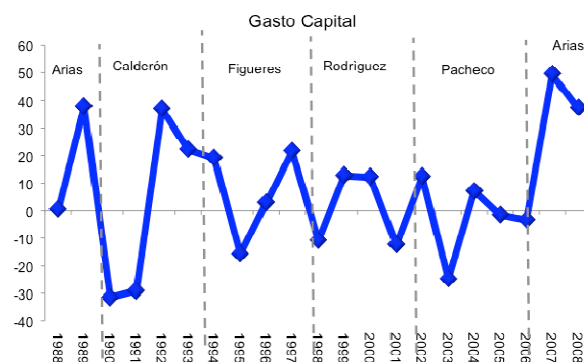


Gráfico 14
Ciclos políticos versus crecimiento real de las transferencias



Fuente: Elaboración propia.

En razón de que los ingresos tributarios, como se indica en la sección primera, han mostrado un débil crecimiento en el transcurso de los últimos veinte años analizados, los ciclos políticos o procesos electorales no solamente generan presiones sobre el superávit primario y el déficit financiero, sino también sobre la estructura de los gastos corrientes del gobierno. Los siguientes gráficos permiten observar esta situación en al menos tres períodos.

Gráfico 15
Ciclos políticos versus superávit primario y déficit fiscal, % del PIB

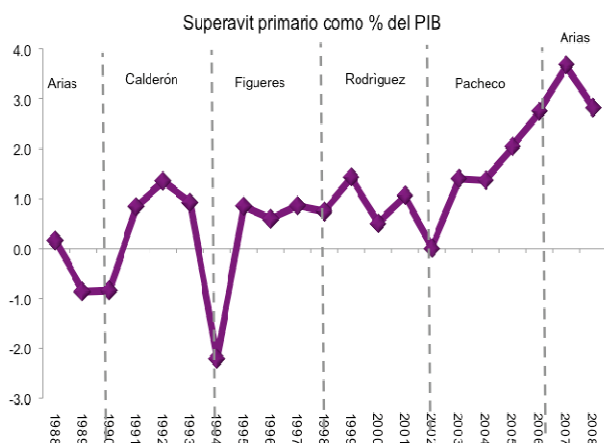
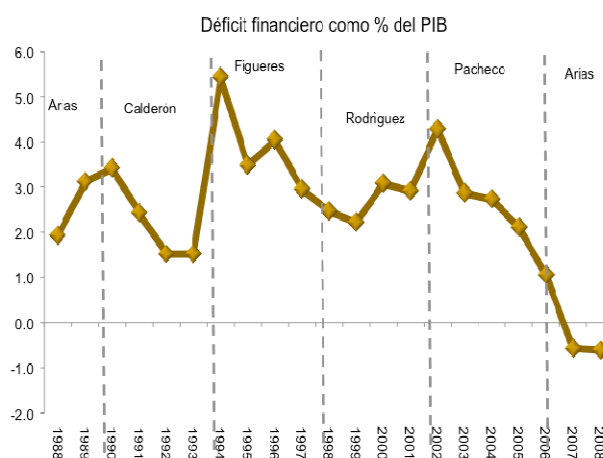


Gráfico 16
Ciclos políticos versus superávit primario y déficit fiscal, % del PIB



Fuente:
Elaboración propia

Como resultado de lo anterior, con frecuencia las reformas tributarias terminan centrando su objetivo en la generación rápida de recursos, vía el aumento de tasas o ampliación de la base imponible, más que en cambios integrales que permitan darle una mayor simplicidad, boyancia, eficiencia, neutralidad y equidad al sistema tributario. En gráficos 15 y 16 se señala con círculos los años en que se han dado reformas tributarias.

Gráfico 17
Ciclos políticos versus déficit fiscal (% del PIB) y reformas tributarias

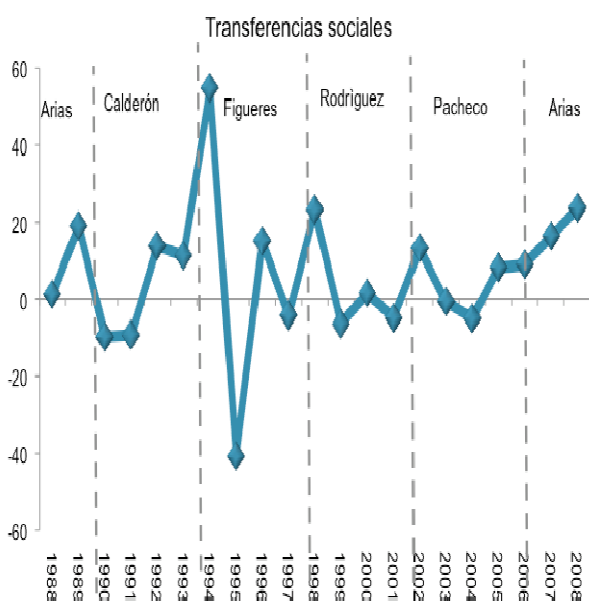
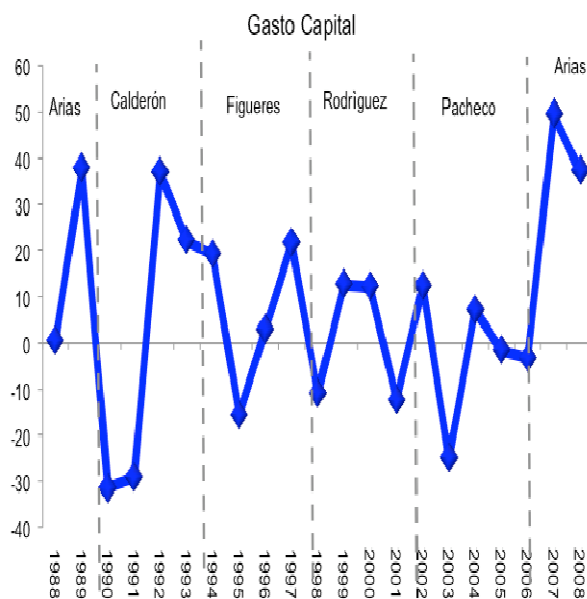


Gráfico 18
Ciclos políticos versus déficit fiscal (% del PIB) y reformas tributarias



Fuente: Elaboración propia.

En un estudio reciente, Calderón y Schmidt-Hebbel (2008) analizan el comportamiento de la política fiscal entre 1970 y el 2005 en 136 países desarrollados y en vías de desarrollo, dentro de los cuales se incluye a Costa Rica. El objetivo de la investigación consiste en identificar si estos países han seguido políticas de gasto procíclicas o contracíclicas, es decir, aumentan los gastos cuando mejora el desempeño de la economía y viceversa (política procíclica), o por el contrario, cuando los tiempos son difíciles los expanden y en períodos de expansión económica los reducen (política contracíclica).

El tipo de política fiscal que se puede aplicar representa una importante diferencia si se quieren mitigar los efectos adversos provenientes de crisis económicas. Los autores identifican cuatro factores que determinan la capacidad de un país para seguir una u la otra:

- La profundidad del mercado financiero nacional.
- El acceso o integración con el mercado financiero internacional.

- El desarrollo del marco o sistema institucional del país y,
- La dispersión del poder o diversidad y cantidad de grupos de interés que intervienen en los procesos fiscales.

En situaciones de desaceleración o contracción económica, la capacidad de acceder a recursos financieros en el mercado nacional o internacional, se convierte en un factor importante para aplicar una política fiscal contracíclica. En los países donde esta capacidad es limitada, frecuentemente los gobiernos se ven obligados a reducir los gastos en tiempos malos, toda vez que la captación de recursos en esas condiciones genera estrujamiento del sector privado y podría agravar la contracción o desaceleración existente.

De igual forma ocurre si existen instituciones débiles o intervienen múltiples grupos de poder en los procesos fiscales. La presencia de problemas de corrupción, la existencia de carencias para hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual y los contratos, así como la falta de rendición de cuentas, permite que los grupos de poder se apropien de los recursos públicos, de esta manera, cuando se presentan expansiones económicas estos están interesados en incrementar el gasto público a fin de ganar participación como beneficiarios, pero si se dan procesos de contracción económica, presionan para bajarlos, con el objetivo de reducir su aporte en la generación de impuestos. Por otra parte, la existencia de múltiples jugadores en los poderes legislativo y ejecutivo, dificultan los procesos fiscales, obstaculizando el recorte de gastos (Tornell y Lane, 1999).

Uno de los principales hallazgos del estudio es que los factores institucionales tienen más importancia que las variables financieras para explicar las diferencias que llevan a que los países en desarrollo sean propensos a la aplicación de políticas fiscales procíclicas, mientras los países desarrollados se orientan más hacia políticas contracíclicas.

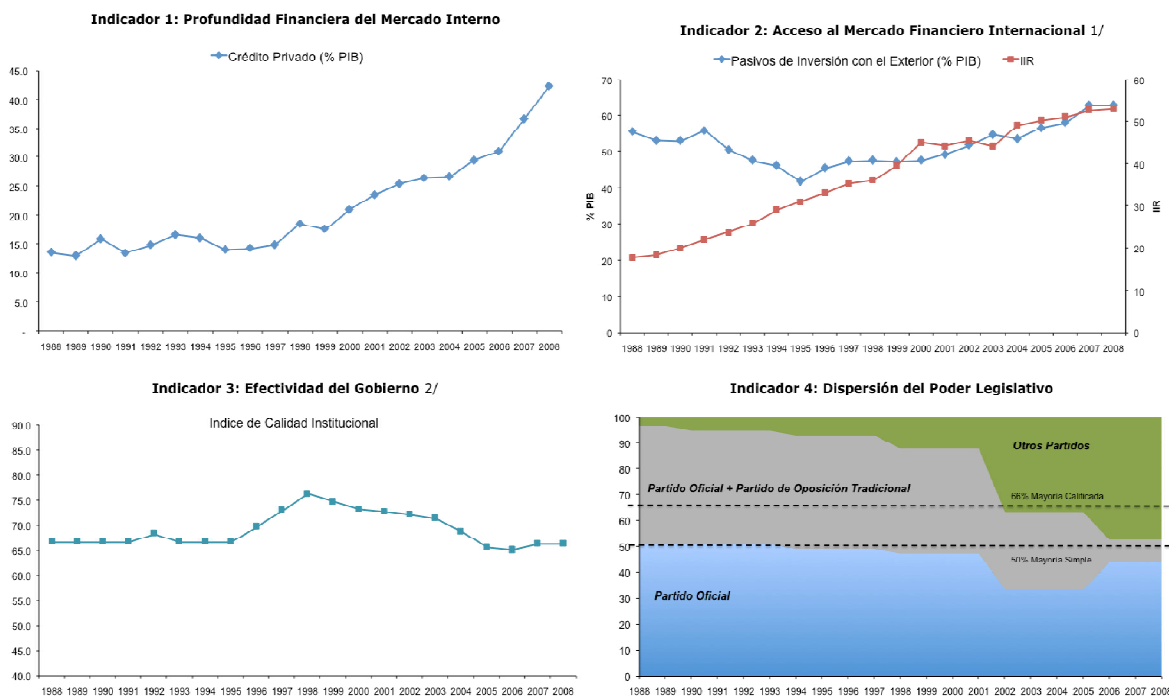
Otro resultado relevante que arroja la investigación antes indicada, es que en los países que tienden a seguir políticas fiscales procíclicas en tiempos difíciles, debido a que presentan débiles instituciones y bajo acceso a los mercados financieros, la reducción del gasto afecta especialmente a la inversión pública, o bien, a los denominados gastos de capital.

Los autores definieron umbrales para establecer si un país está en capacidad de aplicar una política fiscal procíclica o contracíclica. Para medir los factores determinantes arriba citados, utilizaron el crédito al sector privado como porcentaje del PIB, el stock de pasivos de inversión con el exterior (inversión extranjera directa, portafolios de acciones, derivados financieros y deuda con el exterior), el índice de riesgo político del International Country Risk Guide (ICRG) que mide la estabilidad del gobierno, la corrupción, la calidad de la democracia, las reglas de juego, entre otros; y el índice del régimen político de la organización Systemic Peace, con el propósito de medir las características del régimen político y la dispersión del poder ejecutivo y el poder legislativo.

Valores del crédito por encima del 30% del PIB sugieren una política fiscal contracíclica, mientras valores por debajo del 20 % indican una política fiscal procíclica. En el caso de los pasivos con el exterior, los umbrales son 60% y 20 % del PIB respectivamente. Para el índice institucional del ICGR, un valor por encima de 70 sugiere una conducta contracíclica. En lo que respecta al índice del sistema político (Systemic Peace), se consideró que en sistemas democráticos de moderados a fuertes, la política fiscal es procíclica, mientras esta es contracíclica si el régimen es autocrático de moderado a fuerte.

A continuación es posible apreciar como ha evolucionado Costa Rica en las variables antes indicadas. Debido a la falta de datos para el ICRG, se empleó como alternativa un índice similar calculado por el Banco Mundial. En el índice del régimen político de la organización Systemic Peace, el país aparece siempre con una nota máxima (democracia plena), por tanto se empleó como una mejor aproximación para medir el criterio de dispersión de poder, la composición de diputados en la Asamblea Legislativa. En este caso se consideró como condición de política contracíclica que la suma de representantes del partido oficial y del partido de oposición tradicional alcance mayoría calificada.

Gráfico 19
Evolución de las variables determinantes del tipo de ciclicidad de la política fiscal del GC.

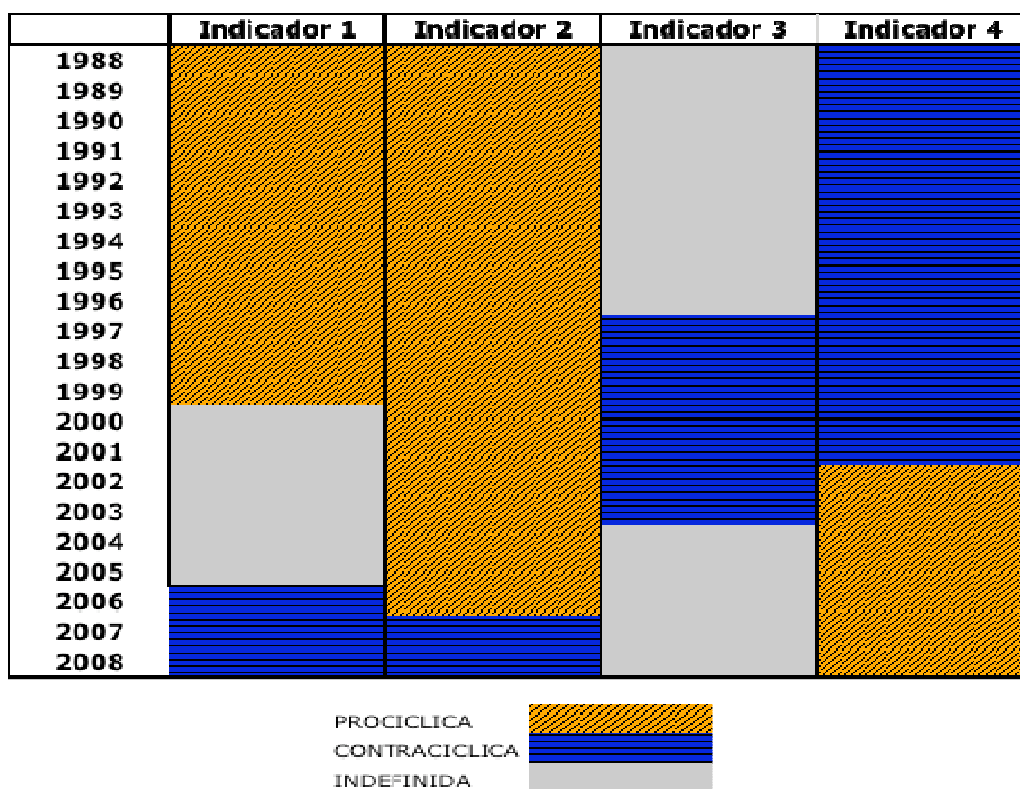


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR, Banco Mundial y Asamblea Legislativa.

La clasificación de la política de gasto público del país, siguiendo los criterios señalados, se resume en la Gráfico 19. Los resultados no son concluyentes. Si se toma el indicador 1 (crédito como porcentaje del PIB), se cumple en los últimos años con la

condición que sugiere una política contracíclica. Si se toman en cuenta los pasivos de inversión con el exterior (indicador 2), la situación es similar. Sin embargo, ocurre lo contrario si se analiza el criterio de las instituciones (indicador 3) y el de la dispersión del poder (indicador 4). En los últimos períodos presidenciales se observan más dificultades para lograr acuerdos legislativos y por supuesto esto limita las decisiones de recortar gastos en los tiempos de bonanza y ampliarlos en los tiempos de contracción, sin tomar en cuenta lo relativo a reformas tributarias. Esta situación también se refleja en el marco institucional, cada vez más atomizado por un mar de reglamentos y decretos, con una creciente burocracia y carencias en la rendición de cuentas.

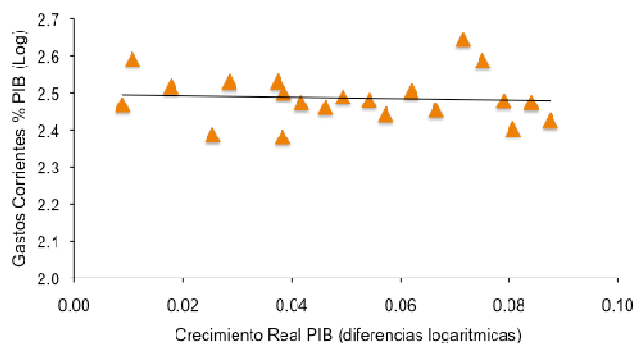
Gráfico 20
Tipo de ciclicidad de la política de gasto del GC



Fuente: Elaboración propia.

La dificultad para evaluar la ciclicidad de la política fiscal del país se refleja en la correlación que se identifica entre el crecimiento real del PIB medido por diferencias logarítmicas y los gastos corrientes expresados como porcentajes del PIB y en logaritmos¹².

Gráfico 21
Crecimiento del PIB y el gasto corriente.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y MH.

La correlación es -0.07 si se analiza el período 1988-2008. Sin embargo, para los subperíodos 1988-1998 y 1998-2008 los resultados se contraponen, 0.26 y -0.49 respectivamente. Si sólo se toman los últimos seis años el coeficiente es 0.08. pero este último dato es más consistente con la expansión económica de estos años y el mayor gasto público, especialmente entre el 2006-2008.

Sección 2: Tendencias y Características de corto plazo de las Finanzas del Gobierno Central.

2.1. Los ingresos tributarios frente a la crisis actual.

En los últimos años, particularmente el 2006, 2007 y el 2008 (excluyendo el último trimestre), los ingresos tributarios del gobierno central se expandieron a una tasa real promedio que casi alcanza a duplicar (13%) el crecimiento histórico registrado entre los años 1988 y el 2008 (6.8%).

En el informe del Estado de la Nación del 2008 se identifican entre los principales factores explicativos del dinamismo de la recaudación el alto crecimiento del PIB, la mejora recaudatoria, las bajas tasas de interés y el dinamismo de las importaciones. También se planteó la inquietud sobre la sostenibilidad de los resultados, debido a que respondían más a elementos de carácter coyuntural. Las tasas reales negativas de ese momento, la elevada expansión del crédito al sector privado, la fuerte entrada de capitales privados que impulsaban el tipo de cambio hacia la baja, no eran consistentes con los indicios desaceleración que comenzaban a observarse en la economía mundial.

Efectivamente en la segunda mitad del 2008, el impacto de la crisis financiera mundial se reflejó con más profundidad en el país: la entrada de capitales se revertió, las tasas de interés se duplicaron, el tipo de cambio experimentó una fuerte depreciación y la disponibilidad de crédito se redujo.

Las gráficas 21 y 22 muestran como partir del cuarto trimestre del 2008, las arcas del estado comenzaron a enfrentar una considerable caída en la recaudación de los ingresos tributarios.

Gráfico 22
Crecimiento Real de los Ingresos Tributarios

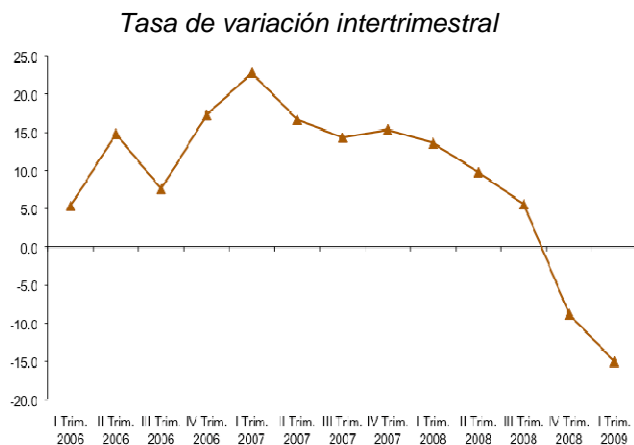
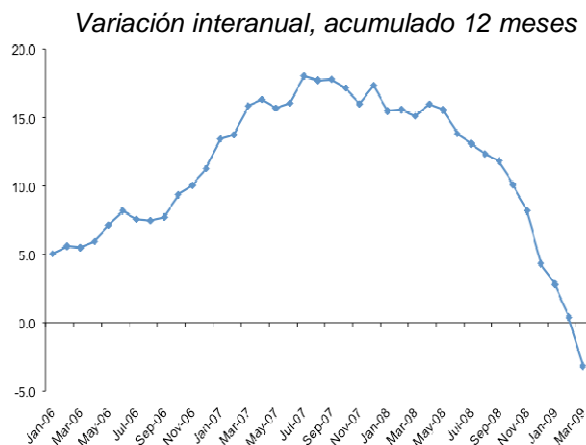


Gráfico 23
Crecimiento Real de los Ingresos Tributarios

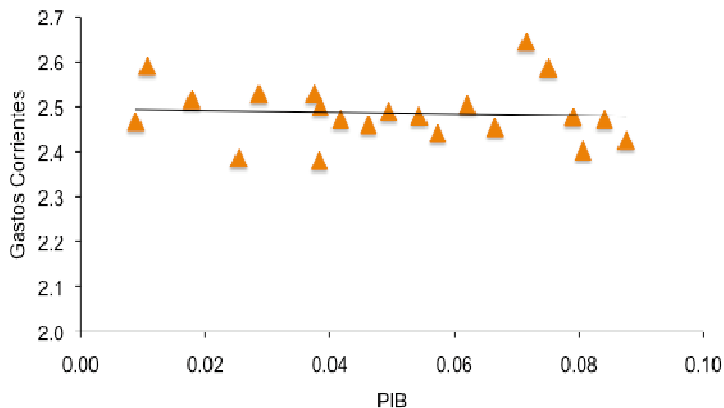


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

El monto recaudado en los últimos tres meses del 2008 cae 8.8% en términos reales respecto al mismo período del 2007. Esta caída se profundiza (15%) en el primer trimestre del 2009.

La gráfico 22 muestra la relación existente entre la recaudación y el crecimiento económico, medido por el Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE). En los últimos años el crecimiento de la economía se vio favorecido por un entorno internacional favorable. Los flujos de capitales impulsaron la demanda interna, favoreciendo sectores como la construcción, comercio, entre otros.

Gráfico 24
Crecimiento Real de los Ingresos Tributarios y el IMAE
(Variación interanual, del acumulado 12 meses para la recaudación)

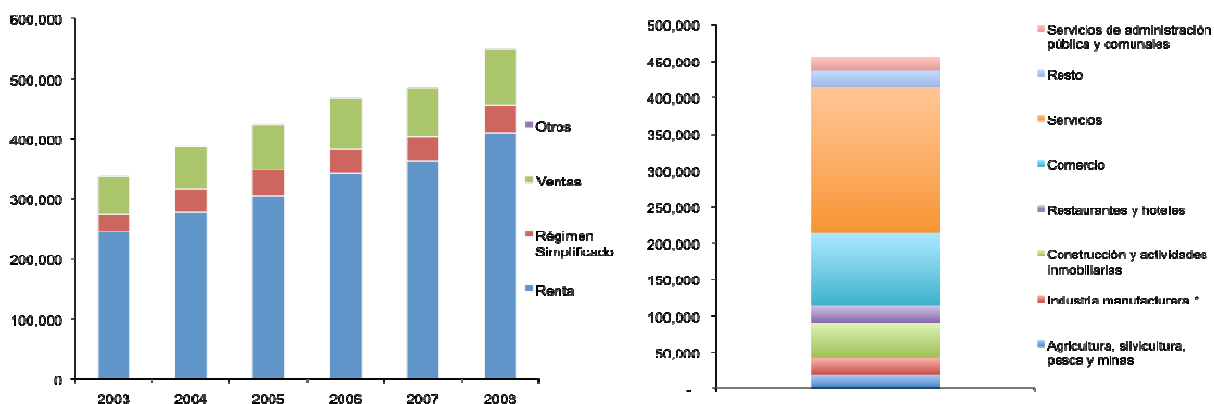


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

La mayor expansión de los ingresos tributarios con respecto al IMAE, puede estar atribuida en parte a la mejora en la gestión de cobro de los diferentes impuestos y a las acciones emprendidas en la lucha contra la evasión. Para citar solamente algunos ejemplos al respecto, se ejecutó el Plan Integrado de Control Tributario, cuyo objetivo ha sido luchar contra el incumplimiento y el fraude fiscal; se incorporó en aduanas el Sistema Informático de Tecnología de Información para el Control Aduanero (denominado TICA); se contrató a más personal para reforzar la parte de fiscalización y más recientemente se puso en marcha el plan piloto del Sistema de Tributación Digital¹³.

En los últimos cinco años la cantidad de contribuyentes a aumentado de manera continua, especialmente en renta. Esta situación coincide con los mayores esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda y un marco legal más favorable contra la evasión.

Gráfico 25
Número de contribuyentes por tipo de impuesto y sector económico

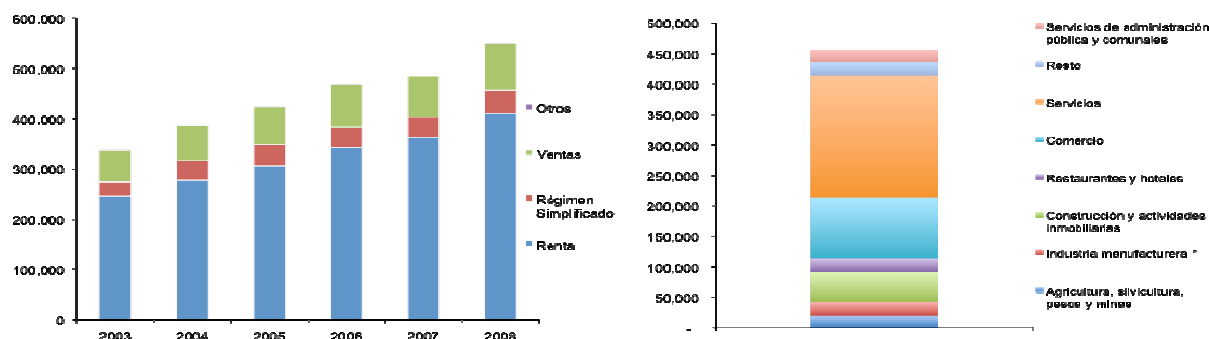


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Otro factor explicativo es el fuerte crecimiento experimentado en las importaciones, impulsadas por la expansión crediticia y la apreciación cambiaria. Esto dinamizó la recaudación en Aduanas, la cual creció 14.2% en términos reales entre el 2006 y el 2008, excluyendo el último trimestre. En este resultado también se debe contabilizar el efecto del TICA.

La recaudación por concepto de ventas presentó un comportamiento similar. Los ingresos de este tributo provenientes de la producción interna crecieron en términos reales un 14 %, en promedio, durante el período analizado. En este resultado influyó el efecto que las bajas tasas de interés generaron en el crédito y en las decisiones intertemporales entre consumo y ahorro. Así como al efecto de los fuertes flujos de capital.

Cuadro 24
Crecimiento Real de los Ingresos Tributarios por rubros
 (tasa de variación intertrimestral)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

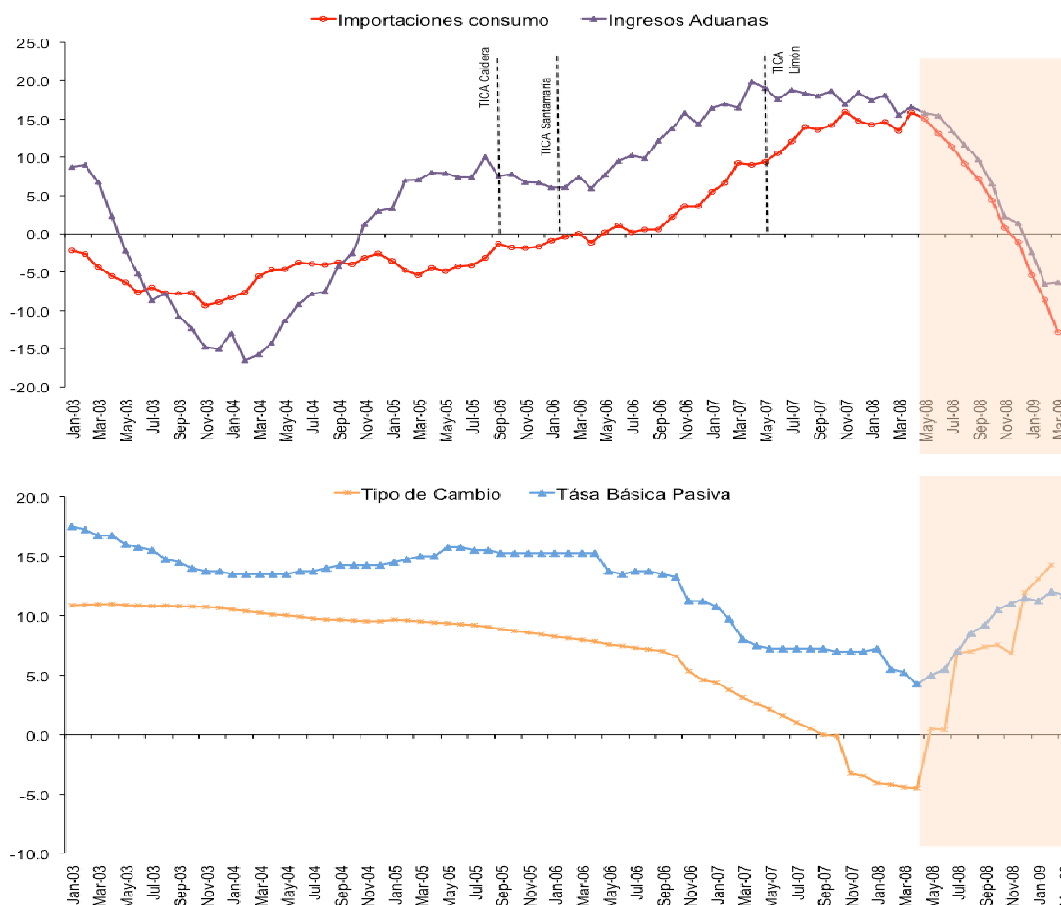
Los esfuerzos de mejora recaudatoria, sin embargo, no pudieron evitar el impacto de la fuerte contracción económica del país sobre la recaudación tributaria, principalmente a partir del último trimestre del 2008, ni el efecto proveniente de la reversión en las tasas de interés y el tipo de cambio. En su conjunto estos factores explican la caída generalizada en los ingresos del Gobierno Central, resumidos en el Cuadro 2.

La mayor caída en los ingresos tributarios proviene de aduanas. Los ingresos por este concepto cayeron 19.5% en el último trimestre del 2008 y 24.5 % en el primer trimestre del 2009.¹⁴ Estas caídas explican alrededor del 60% de la contracción que experimentaron los ingresos tributarios totales durante estos dos trimestres. El gráfico 24 muestra la fuerte correlación entre las importaciones de consumo y los ingresos de aduanas.

La segunda mayor baja la registra el impuesto sobre la renta. La recaudación en este rubro cayó 3.8% y 13.9 % durante el último trimestre del 2008 y el primer trimestre del 2009, respectivamente. Este resultado refleja como la crisis internacional ha impactado la actividad de las empresas exportadoras y del sector turismo. A nivel doméstico, la reversión de los flujos de capitales y la desaceleración del crédito al sector privado, han deteriorado la demanda interna, especialmente la de empresas del comercio y la construcción.

Adicionalmente algunos factores de carácter monetario, como la reversión en las tasas de interés al alza, han provocado una contracción del consumo privado, lo cual a su vez se refleja en la caída que muestra la recaudación en el impuesto de ventas y consumo interno.

Gráfico 25
Recaudación en aduanas, importaciones de consumo, devaluación y tasas de interés*



* Para importaciones de consumo y recaudación de aduanas se emplea la variación interanual del acumulado 12 meses en términos reales, en el caso del tipo de cambio se refiere a la variación interanual y la tasa básica pasiva corresponde a la de final de mes.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

2.2. Tendencias de los gastos públicos corrientes e intereses.

El interés que manifestó el actual gobierno desde el inicio de su administración, de incrementar aquellos gastos relacionados con infraestructura y en programas sociales como Avancemos y el Régimen de Pensiones no Contributivo, se refleja en el dinamismo del rubro conocido como otros gastos.¹⁵ Entre el 2006 y el 2008 éstos crecieron una tasa promedio real del 27%, explicando en buena parte la expansión de los gastos corrientes durante el mismo período (12.1% en promedio). Así, este rubro aporta el 54% del crecimiento en los egresos sin intereses.

Otro factor que ha impulsado los gastos antes señalados, es el compromiso que adquirió el gobierno en el marco del Plan Escudo, de mitigar los efectos de la crisis económica.

Cuadro 3: Crecimiento real de los gastos por rubros
(tasa de variación real interanual)

	IV Trimestre 2007	IV Trimestre 2008	I Trimestre 2008	I Trimestre 2009
Gastos corrientes	7.8	24.4	9.8	17.6
Remuneraciones	1.2	13.4	4.4	18.4
Pensiones	2.4	0.9	3.0	6.7
FES	-12.1	11.2	6.5	28.9
Otros	27.8	53.9	32.7	18.6
Intereses	-15.3	-52.6	-28.2	-20.0
Gastos totales	4.5	15.4	-3.3	7.9

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Un elemento favorable para las finanzas públicas es el menor gasto por intereses que resulta de las bajas tasas de interés internacionales y la reducción de las locales durante la primera mitad del 2008. Este resultado, sin embargo tenderá a desaparecer en los próximos meses, debido al fuerte ajuste al alza que experimentaron estas últimas en la segunda mitad del 2008. En un escenario pasivo se estima que el aumento de 6 puntos porcentuales que experimentaron las tasas locales en ese período, podría impactar el gasto por concepto de intereses a un año en 0,3 puntos del PIB. Con este resultado las autoridades deberán escoger entre un mayor desequilibrio financiero, o un ajuste en la inversión pública y/o el gasto social; debido a que la actual estructura de sus gastos muestra una importante rigidez a la baja en el rubro de salarios y pensiones.

El dinamismo de los gastos corrientes se acompaña con un aumento importante del empleo público, según indicadores de la CCSS. La planilla del gobierno, en los últimos seis meses, aumentó en casi 15,000 empleados. Esto podría responder a una política pública para mitigar el impacto de la crisis económica sobre el desempleo, aunque también hay que tomar en cuenta que el país se encuentra en un año de proceso electoral. No obstante, los sectores del gobierno que presentan una mayor contratación son educación y seguridad, lo cual podría asociarse a estrategias específicas en éstas áreas.¹⁶

En resumen, el fuerte deterioro de los ingresos y el comportamiento dinámico de los egresos, particularmente de aquellos relacionados con el rubro de Otros Gastos, plantea a las autoridades una mayor necesidad de captación de recursos frescos en los próximos meses, esto con el fin de cerrar la brecha creciente en sus finanzas públicas (gráfico 24).

Las estimaciones del gobierno y de empresas privadas señalan que en el 2009 el déficit del gobierno central alcanzará alrededor del 3% del PIB. Para el 2010 se proyecta una cifra similar. Esto contrasta con el superávit financiero de 0.6% del PIB registrado en el 2007 y 2008¹⁷.

Evidentemente estos resultados pondrán en riesgo la sostenibilidad de los niveles de gastos social e inversión pública que se han alcanzado en los últimos años. Por otra parte, el efecto de estos desequilibrios fiscales sobre las tasas de interés locales y el crédito al sector privado, dependerá de la forma en que se obtengan los recursos para financiarlos. En este sentido, la política fiscal podría convertirse en un elemento que acentúe el ciclo económico contractivo, o bien afecte la recuperación, si presiona las tasas de interés al alza y genera un efecto de estrujamiento en el crédito al sector privado.

Por otra parte, el carácter de complemento a la política monetaria y cambiaria que venía mostrando en los últimos años la política fiscal, podría desaparecer y en su lugar, convertirse en un factor de presión. En los últimos años la política fiscal han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país. Ha facilitado la política monetaria al ejercer una menor presión en la inflación y en las tasas de interés, a diferencia del pasado que se contraponía a los esfuerzos de estabilidad monetaria, toda vez que la transmisión de la política monetaria vía el uso de las tasas de interés era limitada por los recurrentes desequilibrios fiscales (Rosales, 2008). Hasta ahora los buenos resultados fiscales han facilitado el manejo de las bandas cambiarias, sin embargo, hacia delante podría verse afectado el establecimiento del sistema cambiario más flexible anunciado por el Banco Central.

2.3. Alternativas de financiamiento de los desequilibrios fiscales.

Se identifican al menos cuatro posibles fuentes de financiamiento para los desequilibrios fiscales crecientes antes identificados. El primero es redoblar los esfuerzos de mejora recaudatoria, un segundo es aplicar una reforma tributaria, otra alternativa es recurrir a un mayor endeudamiento interno, o bien, acceder a empréstitos externos.

Anteriormente se indicó que las autoridades han realizado en los últimos años importantes esfuerzos en la gestión recaudatoria, sin embargo, también se ha señalado que aún quedan muchas tareas pendientes en materia de evasión, especialmente en lo que se refiere a los sectores más dinámicos y ciertos grupos como los profesionales liberales¹⁸.

En el contexto actual de crisis, redoblar estos esfuerzos adquiere mayor relevancia, pero se debe tener claro que sus efectos requieren de tiempo y por tanto no resuelven el problema fiscal inmediato. Por otra parte, en el 2009 resulta políticamente complejo, dado el proceso electoral, emprender una reforma tributaria integral, e incluso, en el marco de una economía deprimida, hasta una reforma parcial podría enfrentar obstáculos. Ahora bien, todo esto no significa que se deban postergar las acciones requeridas para avanzar en esta materia y en el tema de la lucha contra la evasión.

Ante el poco margen que presentan las opciones anteriores, el endeudamiento público parece ser el escenario más probable. De hecho, las operaciones de captación del Gobierno en el mercado interno se han incrementado notablemente en los últimos meses. Sin embargo, esta claro que ésta alternativa puede tener efectos contraproducentes sobre las tasas de interés y sobre la disponibilidad de crédito para el sector privado. Ante esta realidad, las autoridades ha estado recurriendo en los últimos meses a realizar captaciones en moneda extranjera, pero este tipo de operaciones tienen un límite por ley, no pueden exceder el 20% de la deuda interna bonificada.

El gobierno ha manifestado un creciente interés por usar recursos externos para enfrentar los desequilibrio fiscales y poder realizar inversiones públicas. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda pretende emplear como apoyo presupuestario un empréstito de \$500 millones de dólares, ofrecido por Banco Mundial. De acuerdo con el Ministro de Hacienda, es una acción preventiva ante la dramática caída que experimentan los ingresos por impuestos y estaría considerado como un crédito contingente precautorio. (La Nación, 2009).

En los últimos cinco años la deuda pública del país experimentó una reducción de 20 puntos porcentuales del PIB, esto de acuerdo con el Ministro de Hacienda da margen para acudir al endeudamiento externo, a fin de darle sostenibilidad a los niveles de inversión en infraestructura y en el área social alcanzados durante los últimos dos años.¹⁹

Un estudio de Lora y Olivera (2006) plantea interrogantes acerca de la efectividad de un mayor endeudamiento externo para estimular los gastos sociales. El estudio empleó un panel de datos de 58 países en desarrollo para el período comprendido entre 1985 y el 2003.

Uno de los principales resultados encontrados es que ante un aumento de un punto porcentual en el endeudamiento externo, la participación de los gastos sociales dentro de los gastos totales experimenta una ligera reducción, en vez de aumentar.²⁰ Otro hallazgo de la investigación es que el efecto es mayor para los países de América Latina.²¹

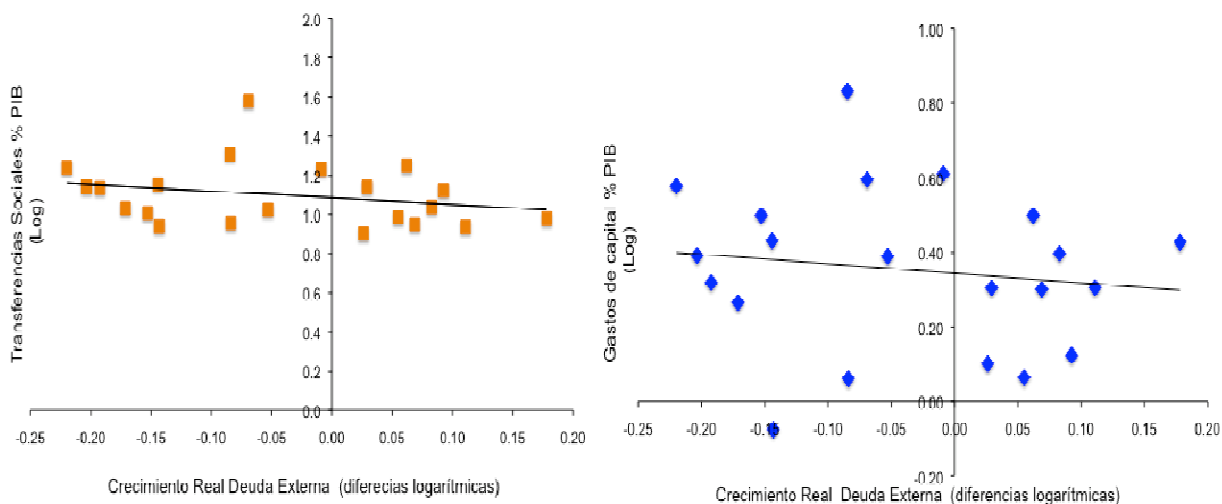
De acuerdo con los autores, una razón de deuda al PIB más alta, reduce el gasto social debido que limita la capacidad futura de endeudamiento del país. Además los organismos multilaterales tienden a imponer disciplina sobre los gastos totales futuros, todo esto al final conduce al recorte de los gastos totales, con lo cual se afecta el sector social.

En las siguientes figuras estimamos para el caso de Costa Rica el tipo del interacción entre el crecimiento real de la deuda externa (medido por diferencias logarítmicas) y las transferencias sociales y el gasto de capital, como porcentaje del PIB y en logaritmos, con datos del período 1988-2008²². Los resultados obtenidos arrojan un coeficiente de correlación pasiva de -0.40 para las transferencias sociales y de -0.29 para los gastos de capital. Contrariamente, se obtuvo una correlación positiva entre el crecimiento de la deuda pública externa y el gasto en sueldos y salarios (0.32) y el rubro de pensiones (0.12).

Gráfico
Correlación entre deuda externa,
transferencias sociales y gastos de capital

Gráfico
Correlación entre deuda externa,
transferencias sociales y gastos de capital

Figura 21: Correlación entre deuda externa, transferencias sociales y gastos de capital



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el MH.

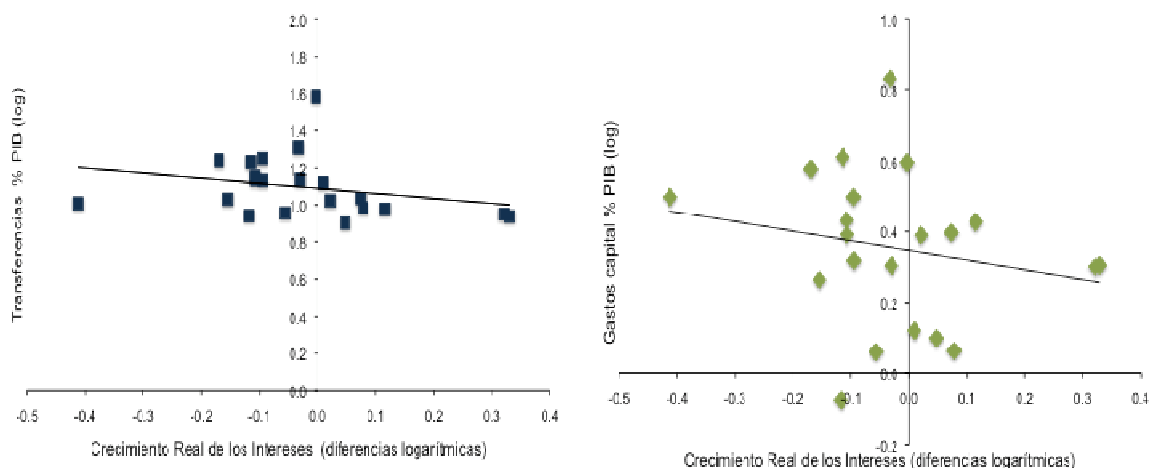
El segundo efecto de un mayor endeudamiento externo proviene de los costos extras que se generan por el pago de intereses, efecto que es especialmente importante en América Latina. Para esta región los autores antes señalados encontraron que un incremento de un 1.0% en el pago de intereses como porcentaje del PIB, reduce en 0.9% la participación de los gasto sociales dentro de los gastos totales.

Para el caso de Costa Rica quisimos conocer la relación existente entre el pago intereses por concepto de la deuda externa y las transferencias sociales. Encontramos que existe una relación inversa importante, toda vez que el coeficiente de correlación fue de -0.41. En el caso del gasto de capital, la cifra es de -0.15. También se analizó la relación del pago de intereses por concepto de deuda externa con el gasto en sueldos y salarios y se obtuvo un coeficiente de 0.51, mientras para el caso de pensiones fue de 0.33.

Gráfico
Correlación entre el gasto en intereses, transferencias sociales y gastos de capital

Gráfico
Correlación entre el gasto en intereses, transferencias sociales y gastos de capital

Figura 22: Correlación entre el gasto en intereses, transferencias sociales y gastos de capital



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el MH.

La recomendación final de los autores es que la mejor forma de proteger el gasto social, sobre todo en los países de América Latina, es manejar una política ortodoxa en cuanto a la gestión de deuda pública externa, en otras palabras, evitar el sobre endeudamiento.

Si se revisan los factores que Lora y Olivera (2006) señalan como causantes de una relación inversa entre el endeudamiento externo y el gasto social, por el momento se identifican algunos aspectos positivos para Costa Rica. Su capacidad de endeudamiento se ha ampliado debido a que la deuda pública se ha reducido notablemente. Adicionalmente, los superávits financieros que se han producido en los últimos dos años, han favorecido la percepción de los organismos internacionales acerca de las finanzas públicas del país, de tal manera que no se identifica, por lo menos por ahora, la imposición de disciplinas fiscales como condición para acceder a sus empréstitos.

En lo que respecta a la carga por concepto de intereses, los empréstitos anunciados parecen contar con condiciones de tasas y plazos relativamente ventajosas. Además, las tasas en el mercado internacional se proyectan bajas por el momento. Sin embargo, a mediano plazo las presiones por concepto de intereses podrían surgir cuando las tasas externas se reviertan, lo cual se sumaría al hecho de que las tasas locales han venido al alza. Además hay que contabilizar el efecto de desplazamiento antes identificado, a favor de salarios y pensiones y en contra de los gastos de capital y las transferencias sociales.

Otro aspecto a considerar es que el endeudamiento representa una carga para las generaciones futuras, toda vez que en términos económicos, significa traer ingresos del futuro al presente y trasladar gastos del presente al futuro. Esto implica que los recursos deben invertirse de manera eficiente y en proyectos socialmente rentables, que realmente impacten la competitividad del país, a fin de garantizarle a las generaciones futuras que contarán con los recursos suficientes para hacerle frente a las deudas heredadas hoy. Para el caso particular de la inversión pública en infraestructura, la OECD (2009) señala que aún en el contexto actual, donde un mayor gasto público puede ser justificado para mitigar la crisis actual, se hace necesario ser cuidadosos. La sobre provisión de infraestructura (como le pasó a Japón en su intento por paliar la crisis financiera que enfrentó en los años noventas) y la debilidad de un marco regulatorio de contrataciones públicas, pueden llevar al desperdicio o uso ineficiente de los recursos.

Este organismo señala que un plan de estímulo económico debe ser oportuno, temporal y focalizado, consistente con los desequilibrios fiscales y el nivel de deuda iniciales, acorde con los estabilizadores automáticos y estar en línea con los fundamentales económicos. Subraya como esencial que se acompañe de un compromiso creíble de sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. En el caso particular de Costa Rica, es indispensable asegurar que el Plan Escudo que se anunció a inicios de año, así como el uso que se quiere dar a varios de los empréstitos en negociación, cumplan con estas condiciones. Así mismo, el mayor gasto que se viene realizando en infraestructura y en diversas áreas sociales, tiene que ser consistente con un déficit fiscal sostenible en el mediano y largo plazo, esto revierte especial interés para este país debido a la baja boyancia y suficiencia que muestra su sistema tributario, así como por el efecto de desplazamiento que al final termina por contraer a los gastos antes indicados.

Por su parte, el Banco Mundial y el BID en un informe reciente sobre Costa Rica, llaman la atención sobre el tema institucional, toda vez que el gasto en educación del país muestra un índice de eficiencia menor al de países con un ingreso per capita similar (Armijos, 2008). En lo que respecta a infraestructura, señala deficiencias institucionales tales como limitantes administrativas, técnicas y de recursos humanos, así como la falta de rendición de cuentas (accountability) para supervisar la obras (Klaudy y Schwartz, 2008).

Referencias

Agüero, Mercedes. 2009. Tributación Digital se amplía a 420 empresas. La Nación. 2 de abril.

http://www.nacion.com/ln_ee/2009/abril/02/economia1924863.html

Armijos Ana Lucía, 2008. The Macroeconomic Environment: Main Fiscal Challenges. En Costa Rica Public Expenditure Review Enhancing the Efficiency of Expenditures. Document of the World Bank and the Inter American Development Bank. Report No. 40774-CR.

Calderón, César, Schmidt-Hebbel, Klaus . (2008). Business Cycles and Fiscal Policies: The role of institutions and Financial Markets. Banco Central de Chile. Documentos de Trabajo. Working Papers N°481. Chile.

Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda. 2002. Agenda para la Transformación Fiscal con fines d desarrollo Económico y Social de Costa Rica. Ministerio de Hacienda y Presidencia de la República. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República. 2008. Informe Técnico, Proyecto de Ley de la República 2009. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República. 2009. Memoria Anual 2009. San José, Costa Rica.

Leitón, Patricia. 2009. Gobierno usará \$500 millones del BM para financiar gastos .La Nación. 9 de mayo.
http://www.nacion.com/ln_ee/2009/mayo/09/economia1958597.html#

Lora, Eduardo, Olivera, Mauricio. 2006. Public debt and social expenditure : friends or foes? Working Series Paper 563. Research Department, Inter- American Development Bank. Washington DC.

Méndez, Juan Carlos. 1991. Propositiones de reforma de la estructura tributaria en Costa Rica. Mimeo. San José, Costa Rica.

OECD. 2009. Going for Growth 2009. Presentación impartida por Klaus Schmidt-Hebbel. Washington, DC. Marzo 2009.

Rodríguez-Clare y José E. Angulo. 2002. El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto. Investigación realizada para el Libro Blanco de la Contraloría General de la República. San José.

Rosales J. 2006. Las Finanzas Públicas y el Dilema de las Medidas de Contención Aplicadas entre el año 2003 y el 2005. Ponencia preparada para el Deudécimo Informe Estado de la Nación. San José. Programa Estado de la Nación.

Rosales J. 2008. Sostenibilidad de las finanzas públicas: fortalezas y debilidades. Ponencia preparada para el Treceavo Informe Estado de la Nación. San José. Programa Estado de la Nación.

Tanzi, Vito; P. Shome; A. Atchabaían; M. Beytía. (1990). Costa Rica: El Sistema Tributario. Informe de Misión Técnica para el Gobierno de Costa Rica. Fondo Monetario Internacional. San José, Costa Rica.

Tornell, A., Lane, P.R., 1999. The voracity effect. *American Economic Review* 89, 22-46.

Von Klaudy y Schwartz, 2008. Achieving a Good Road Network. En *Costa Rica Public Expenditure Review Enhancing the Efficiency of Expenditures*. Document of the World Bank and the Inter American Development Bank. Report No. 40774-CR.

Notas

¹ El grupo de impuestos directos incluye tributos como el de la renta de personas físicas y jurídicas, intereses, dividendos, remesas al exterior, planillas, propiedad, activos. El grupo de indirectos incluye los impuestos sobre las ventas, el consumo, el comercio exterior, entre otros menores.

² De acuerdo con Cruz (1998), en 1992 cerca del 60 % de la base imponible sobre la renta estaba exenta.

³ La Ley de Justicia Tributaria se fortaleció en 1999 con la modificación al Código Tributario (Ley 7900). En lo que respecta al impuesto sobre la renta se introdujo el cobro efectivo de intereses sobre las deudas tributarias, poniendo fin a un incentivo para no pagar impuestos.

⁴ Este impuesto es el que más ingresos le genera al gobierno central (en el 2008 aportó un 38.2 por ciento). Actualmente representa casi dos tercios del grupo de impuestos denominado Bienes y Servicios y casi el 60% del total recaudado por concepto de impuestos indirectos.

⁵ Los autores también estimaron la boyancia con un PIB ajustado por Intel. Los resultados fueron similares: una elasticidad de largo plazo de 0.97. Cabe señalar que en ambos cálculos no se consideraron los impuestos a la nómina y las contribuciones a la seguridad social.

⁶ El estudio de la CGR arriba citado arrojó un resultado similar. Bajo el enfoque de países similares en cuanto el ingreso per capita, el índice de desarrollo humano y el coeficiente de GINI, Costa Rica requería, en promedio, aumentar su carga tributaria en 2.6 del PIB.

⁷ Más adelante se aborda esta aseveración con detalle.

⁸ En este rubro se incluyen las transferencias al FODESAF, el FEES, el Regimen de Pensiones No Contributivo de la CCSSS, el Programa Avancemos y otros diversos.

⁹ Los resultados son bastante similares si la correlación se realiza con las cifras como porcentaje del PIB y expresadas en logaritmos.

¹⁰ El signo de la correlación es similar si se realiza con las cifras expresadas como porcentaje del PIB, o bien se relaciona el crecimiento real en diferencias logarítmicas del superávit primario con el logaritmo de las otras variables expresadas en términos del PIB.

1/Para medir esta variable se emplearon los pasivos de inversión internacional reportados por el BCCR entre el período 1996-2007. Para años previos a 1996 y para el 2008, debido a la carencia de este indicador, se realizaron ajustes con los datos netos que reporta la Balanza de Pagos, asumiendo que representan una buena aproximación de los pasivos debido a que durante estos años el país, no contaba con importantes activos internacionales.

2/ Debido a la dificultad de obtener el ICGR, se utilizó como proxy el Índice de Efectividad del Gobierno del Banco Mundial. Para los años anteriores a 1996 se utilizó una combinación de tres índices que miden aspectos similares al de efectividad.

¹² Para atender el posible sesgo de autocorrelación entre estas dos variables, puesto que la política fiscal puede afectar el crecimiento económico, se rezagó el crecimiento del PIB en un período.

¹³ Entre otras razones este plan permitirá ahorrar al Ministerio de Hacienda, el pago de comisiones a los bancos por recaudación de impuestos y obtener información más precisa que permita realizar controles cruzados. El plan Piloto empezó en el año 2008 con la 730 empresas; actualmente se incorporaron 420 empresas Grandes Contribuyentes y Grandes Empresas Territoriales.

¹⁴ Por medio de este impuesto se cobran principalmente cuatro tipos de gravámenes: los aranceles, un tributo de 1% sobre casi todos los bienes, así como los impuestos internos de ventas y selectivo de consumo sobre bienes importados, cuando corresponde.

¹⁵ Este rubro incluye las transferencias del Gobierno Central a : CONAVI, FODESAF, el Régimen de pensiones no contributivos, al Programa Avancemos, así como las compras de bienes y servicios y otras transferencias diversas.

¹⁶ Según datos de la CCSS, entre octubre del 2008 y marzo del 2009, el sector público contrató 14,769 trabajadores (esto más que duplica la cifra del período anterior), de los cuales el 60 % son de administración pública y defensa y 36 % del sector educativo.

¹⁷ Las perspectivas del déficit consolidado es similar. El RSPN muestra un deterioro importante en sus finanzas, por menores ingresos y mayores gastos, en tanto el BCCR ha visto reducido sus ingresos asociados a las RMI debido a las bajas tasas externas.

¹⁸ Durante el año 2007 y 2008, la recaudación en este grupo aumentó en términos reales a una tasa promedio del 13.0 %. En tanto la recaudación en el rubro total de rentas aumentó en ese mismo período un 16.7 %.

¹⁹ En el 2002 la deuda pública total era equivalente un 59.3 % del PIB, mientras que para el 2008 esta alcanzó 39.3 % del PIB.

²⁰ El estudio estima una disminución entre un 0.039 y un 0.054 puntos porcentuales por un aumento de un punto porcentual del PIB en el endeudamiento externo.

²¹ El estudio estima que cuando el stock de la deuda se incrementa en \$1, el gasto social en América Latina cae 4 céntimos mientras que en otros países en desarrollo es 1,1 céntimos.

²² El gasto social incluye las trasferencias al FEES, FODESAF, el Régimen no Contributivo y Otros.