



## VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2015)

### **Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica ¿Cómo cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal?**

Mauricio A. Soto Rodríguez  
Agosto, 2016



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

## Índice

|   |    |
|---|----|
| 1. Resumen ejecutivo .....  | 3  |
| 2. Introducción .....   | 5  |
| 3. Gasto del Gobierno Central: con problemas de indexación .....                    | 9  |
| 4. Ingresos tributarios: estancados por problemas de cobertura y diseño .....       | 13 |
| 5. Rol de la política fiscal para generar un entorno favorable al crecimiento ..... | 17 |
| 5.1. El palpable rol de la infraestructura .....                                    | 18 |
| 5.2. Calidad de los servicios públicos.....   | 20 |
| 5.3. Reducir la informalidad (competencia desleal) .....                            | 21 |
| 6. Gestión de la Deuda: mercado interno pequeño e ilíquido .....                    | 23 |
| 7. Propuestas de ajuste fiscal del Gobierno.....                                    | 28 |
| 8. Conclusión: ¿cómo cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal?.....                | 34 |
| 9. Referencias.....   | 36 |

## **1. Resumen ejecutivo**

El déficit fiscal del 2015 fue el más alto de las últimas tres décadas, producto de una brecha primaria – ingresos menos gastos, sin contar intereses- del Gobierno Central que se mantuvo en 3,1% del PIB por segundo año consecutivo, y un servicio de la deuda que creció de 2,6% al 2,8% del PIB. El mayor déficit fiscal implica mayores necesidades de financiamiento para un Gobierno Central con una razón de deuda a Producto Interno Bruto (PIB) cercana a los límites sostenibles para economías emergentes.

La razón de deuda a PIB vincula el tema de la sostenibilidad de la deuda con el crecimiento económico. La usanza internacional de utilizar el PIB como referencia se basa en que mide los potenciales recursos con que cuenta una economía para pagar la deuda pública.

Por lo tanto, el ajuste fiscal requerido para estabilizar la deuda no solo debe procurar cerrar la brecha primaria (o hacer una buena gestión de la deuda) sino hacerlo de forma que no perjudique el crecimiento económico a largo plazo. El mejor aporte que se puede hacer al crecimiento económico desde la política fiscal pasa por generar un clima empresarial favorable en términos de infraestructura adecuada, servicios públicos de calidad y un sistema impositivo eficiente.

Con respecto al déficit primario, este se origina en una política expansiva en gasto de remuneraciones y transferencias para atender la crisis financiera del 2009, sin revertirse a la fecha. En términos reales, en los últimos 10 años el gasto ha tenido un crecimiento anual promedio de 5,1% mientras que los ingresos totales prácticamente se mantuvieron estancados (un 0,5% de crecimiento).

Para el 2015, el mayor déficit financiero y el mayor nivel de deuda implicaron a su vez mayores necesidades de financiamiento para el Ministerio de Hacienda, teniendo que emitir deuda para financiar un 43,2% del presupuesto liquidado según datos de la Contraloría General de la República. Esto implicó necesidades brutas de financiamiento de un 11,2% del PIB durante este año.

Dos hechos coyunturales ayudaron a que estas mayores necesidades de financiamiento no se vieran reflejadas en las tasas de interés pactadas con los acreedores. En primer lugar, la política monetaria siguió expansiva a nivel mundial, generando que los mercados internacionales mantuvieran las tasas de interés de referencia bajas. Además, debido a una inflación por debajo del rango meta, el Banco Central inició su propia política monetaria expansiva, reduciendo 350 puntos base la Tasa de Política Monetaria.

En los próximos años se esperaría que el respiro financiero del 2015 llegue a su fin con una moderación de la política monetaria de la Reserva Federal de los Estados. La normalización de la política monetaria de los Estados Unidos llevará a un escalamiento en las tasas de interés de los mercados internacionales, presionando al alza las tasas de interés locales. En estas condiciones el déficit fiscal provocará un estrujamiento en la

cantidad de recursos disponibles para la inversión en el sector privado, pudiendo afectar el crecimiento económico del país.

A largo plazo, una desatención del problema fiscal podría tener repercusiones aún más severas para una economía como la costarricense que financia parte de su inversión agregada con ahorro externo (déficit en cuenta corriente). La problemática fiscal podría desencadenar un cambio de expectativas que lleve a la merma del flujo de capitales del exterior. De ocurrir esto, el tipo de cambio deberá depreciarse lo suficiente para que la brecha en el financiamiento de la balanza de pagos sea cubierta con menores importaciones, en el corto plazo, y provocando un reacomodo de recursos del sector no transable al sector transable de la economía, a largo plazo.

Sin embargo, todavía hay esperanza para rectificar el rumbo fiscal del país. Con la información del 2015, el ajuste fiscal requerido para estabilizar la deuda se estima en 3,8% del PIB. Dada la elevada magnitud del ajuste, será necesario una estrategia de largo plazo que aborde el problema fiscal de forma integral, contemplando todas sus aristas. Esto implica la necesidad de múltiples reformas que lleven a un mejor control, eficiencia y progresividad en el gasto público. Una proporción creciente del nivel de gasto resultante deberá ser financiado con una carga tributaria creciente, de manera que se vaya cerrando la brecha primaria. Para incrementar la carga tributaria de la forma menos distorsiva posible se necesitarán reformas estructurales que lleven a un sistema impositivo que no solo recaude más sino que lo haga de forma eficiente, ampliando la base tributaria y optimizando las tasas impositivas. También será necesario mejorar la gestión de la deuda y retomar reformas pendientes al mercado nacional de valores. Estas reformas estructurales harían compatible la solución fiscal con un mejoramiento del clima empresarial, de forma que la solución fiscal perdure en el tiempo y no afecte el desarrollo económico del país.

**Descriptor:** Hacienda, Ingresos Públicos, Gasto Público, Deuda Pública, Déficit Fiscal, Déficit Primario, Crecimiento Económico, Gestión de la Deuda, Tasas de Interés, Reforma Fiscal, Brecha de Sostenibilidad Fiscal, Regla Fiscal, Administración Tributaria.

## 2. Introducción

El déficit fiscal del 2015 alcanzó un 5,9% del PIB, la cifra más alta de los últimos treinta años. Además, en el 2015 se cumplen seis años con un déficit fiscal por arriba de 4% del PIB. La persistencia de un alto nivel de déficit llevó a que la deuda del Gobierno Central pasara de 24,7% del PIB en el 2008 a 42,7% del PIB en el 2015 (42,4% del PIB si se utiliza la nueva serie del PIB).

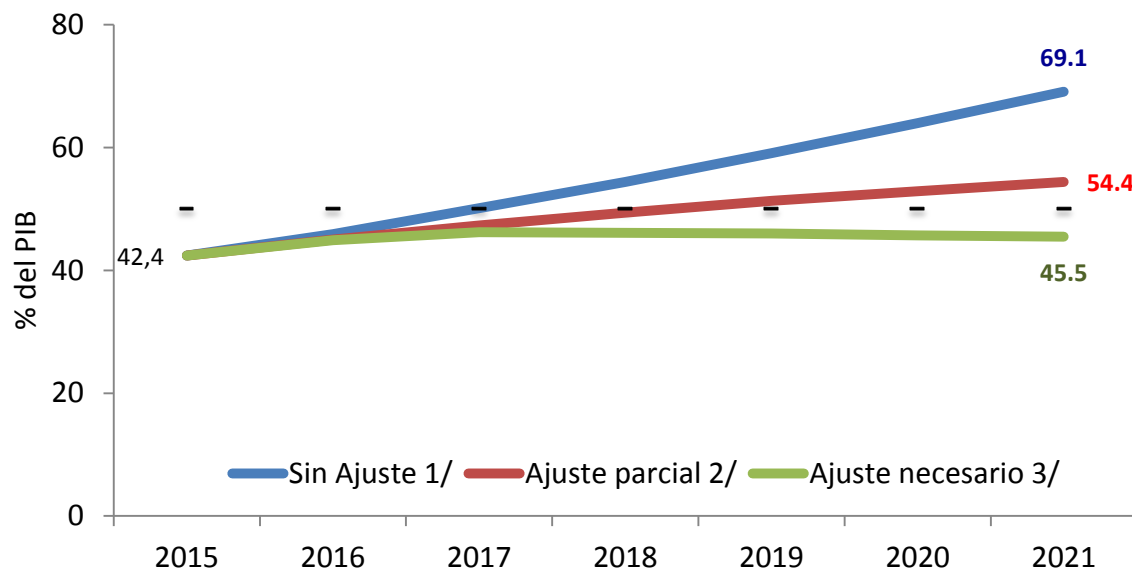
El marco analítico de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda ha sido modernizado en los últimos años a la luz de las recientes crisis y preocupaciones de sostenibilidad en las economías avanzadas. La variable clave dentro de este análisis es la deuda a PIB: se analiza su tendencia (que se encuentre subiendo o bajando) y su nivel (que esté por debajo de determinado valor o umbral crítico)<sup>1</sup>. Es decir, el escenario de menor riesgo para la sostenibilidad es uno donde necesariamente la deuda a PIB se mantenga estable (o disminuyendo) y su nivel no haya superado este umbral crítico. Por el contrario, un nivel creciente y cerca del umbral crítico es el escenario de mayor riesgo para la sostenibilidad de la deuda. Tal es el caso de Costa Rica, que mantuvo un crecimiento promedio en la razón deuda a PIB de 2,6 puntos porcentuales por año durante el periodo 2009 al 2015. Además, el Fondo Monetario Internacional proyecta que este promedio se eleve a 4,5 puntos porcentuales en los próximos 6 años, para elevar la deuda en 26,7 puntos porcentuales al 2021 (6 veces 4,5). Esto llevará a una deuda del Gobierno Central de 69,1% del PIB para ese año, por poco triplicando el nivel de deuda del 2008 y sobrepasando en casi 20 puntos porcentuales del PIB el nivel crítico para economías emergentes (gráfico 1).

Este nivel crítico se superaría inclusive si el país logra aprobar una reforma fiscal de 2,3% del PIB, demostrando que la tarea de volver a llevar la deuda a territorios de sostenibilidad requerirá de ajustes fiscales de mayor magnitud. Para no sobrepasar este nivel crítico es requerido un ajuste en torno a 3,8% del PIB.

---

<sup>1</sup> Ver más detalle en el Fondo Monetario Internacional. Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis. 2011.

**Gráfico 1**  
**Proyección de la Deuda del Gobierno Central**



Fuente: Fondo Monetario Internacional (Informe del Artículo IV 2016)

1/ No incluye ajuste fiscal 2/ Ajuste de 2.3% del PIB 3/ Ajuste de 3.8% del PIB

Dado que no se registra un ajuste fiscal de tan elevada magnitud en los últimos 30 años<sup>2</sup>, es importante comprender la lógica detrás del ajuste fiscal. Por ejemplo, ¿se puede reducir el costo macroeconómico del ajuste fiscal para hacerlo más factible? ¿Qué ocurriría con la sostenibilidad de la deuda si solo se alcanza un ajuste parcial? ¿Qué pasaría si no se alcanza del todo?

Para responder a la primera pregunta, sí es posible reducir el costo macroeconómico del ajuste para hacerlo más factible. Para ello se requiere que el ajuste se haga con la suficiente gradualidad (es decir, si se procura balancear en el tiempo los diferentes ajustes que se requieren), con la suficiente integralidad (es decir, que aborde los orígenes del problema tanto del lado del gasto, del ingreso y de la gestión de deuda) y con un marco lo suficientemente amigable para el crecimiento económico (por ejemplo, con una regla fiscal que brinde claridad sobre la evolución de la deuda así como un gasto público eficiente y un sistema impositivo con pocas distorsiones) será más factible alcanzar el ajuste fiscal requerido.

<sup>2</sup> A mediados de los años noventa el país experimentó la reforma fiscal más fuerte de las últimas décadas: subir el impuesto sobre las ventas de 10% a 15%, por dieciocho meses, para luego quedar en la tarifa actual de 13%. El primer incremento (de 10% a 15%) generó un aumento en la recaudación de ventas de 3,76% del PIB a 5,33% del PIB, es decir, menos de la mitad del ajuste que se propone actualmente. Más información en ICEFI 2015.

Siguiendo con la segunda pregunta, un ajuste parcial sobrepasaría el límite de sostenibilidad de la deuda de una economía emergente. Una solución parcial significa que la solución alcanzaría solamente para reducir la brecha primaria pero no para atender una posible escalada en las tasas de intereses, que mantendrán el nivel de deuda creciendo hasta sobrepasar su umbral crítico. El crecimiento de la deuda a PIB sería de 2,0 puntos porcentuales por año, provocando que al cabo de 6 años la deuda se ubique en 54,4% del PIB. Sobrepasar el límite de 50% del PIB no implica que vaya a ocurrir una crisis en circunstancias normales sino que el país queda más vulnerable a una crisis si ocurre un evento adverso inesperado. Por ejemplo, el estrujamiento fiscal podría reducir la productividad general de la economía a largo plazo, al pasar más recursos del sector privado al sector público y del sector transable al sector no transable, que podría provocar un cambio en las perspectivas de inversión que ofrece el país. Un evento adverso de esta naturaleza sí podría provocar que la situación fiscal se haga insostenible a menos que desemboque en una fuerte depreciación de la moneda nacional.

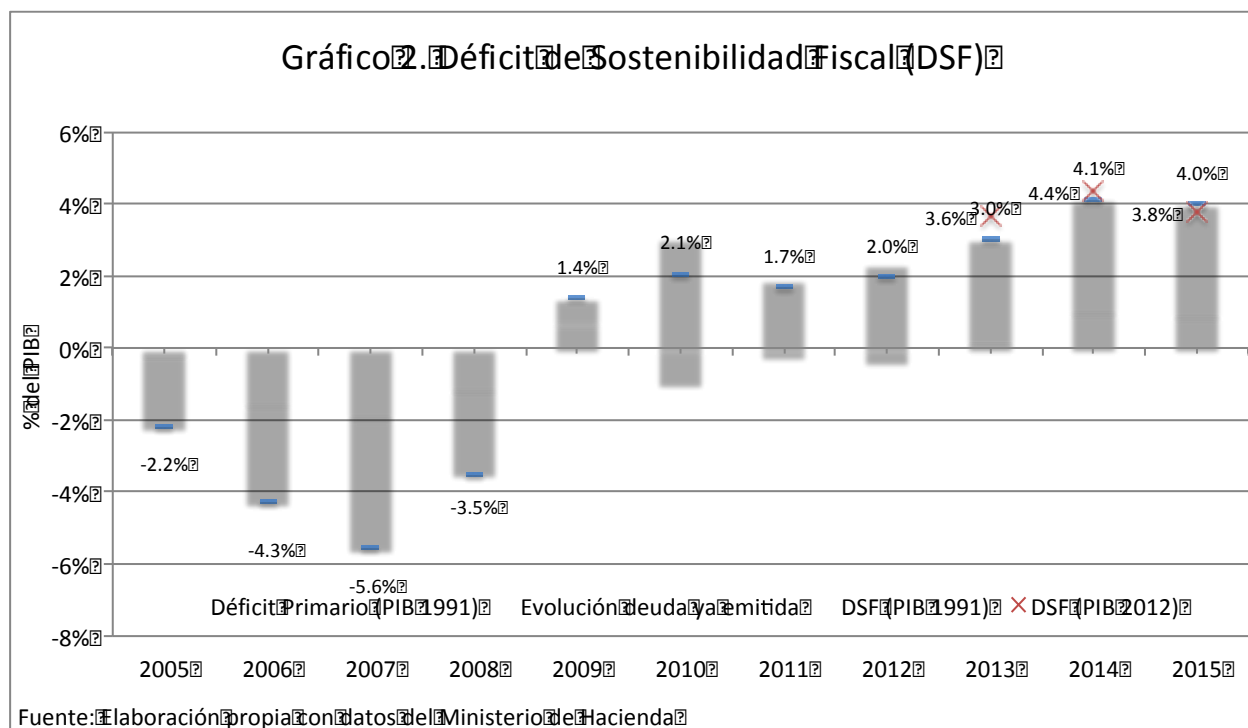
No hacer ningún ajuste simplemente aceleraría la velocidad del deterioro fiscal. En este caso para el 2017 el país exhibiría una deuda a PIB de 50,1% y dos años después estaría cerca de un 60% del PIB, evidenciando un crecimiento exponencial (a mayor nivel de deuda, mayor crecimiento de la misma). Asimismo, una deuda a PIB con crecimiento explosivo llamaría fácilmente la atención de las agencias calificadoras de riesgo, así como de la inversión que llegue al país, haciendo más factible la merma en el flujo de capitales que llega al país.

Para dimensionar el problema fiscal y las posibles salidas con que cuenta el país es útil describir los mecanismos que llevan a que la deuda a PIB empiece a crecer. Una forma de aproximarse a esta pregunta es cuantificar el ajuste fiscal necesario para detener este crecimiento, algo que se conoce como brecha de sostenibilidad fiscal. Para el caso de Costa Rica, esta brecha la da la suma de dos componentes: i) el déficit primario (gastos menos ingresos, excluyendo intereses); y ii) el crecimiento de la deuda ya emitida con respecto al PIB, que dependerá del costo de financiamiento de la misma y el crecimiento de la economía. Cuando la deuda crece más rápido que la economía, el déficit de sostenibilidad fiscal es más alto que el déficit primario. Cuando el crecimiento de la economía es más alto que el crecimiento de la deuda, ocurre lo contrario: el déficit de sostenibilidad fiscal es un monto menor que el déficit primario. Costa Rica se encuentra en el primer caso, es decir, el tamaño del ajuste fiscal deberá ser tan alto para que alcance a llevar el déficit primario a 0 y generar un superávit primario que permita amortizar la deuda para mantener la deuda a PIB estable.

El déficit de sostenibilidad fiscal inició recién en el 2009, producto de pasar de tener un superávit primario a un déficit primario alto y persistente hasta el día de hoy (gráfico 2). Previo a este año, el país contaba con una posición fiscal sólida, llegando a tener una brecha de sostenibilidad fiscal superavitaria de 6 puntos porcentuales en el 2007. Esto dio espacio para aplicar una política expansiva del lado del gasto, como se detalla en la sección 3.

El déficit de sostenibilidad fiscal se amplió aún más a partir del 2013, cuando la deuda ya emitida empezó a crecer a un mayor ritmo que el PIB, generando un déficit de sostenibilidad fiscal aún más alto que el déficit primario. El componente de la deuda ya emitida seguirá presionando el déficit de sostenibilidad fiscal, al llevar al alza las tasas de interés y las necesidades de financiamiento.

Además, a niveles altos de déficit primario y deuda empieza a haber una interrelación entre ambos componentes.



Un mayor déficit primario ampliará las necesidades de financiamiento, presionando las tasas de interés al alza, y ampliando el peso del financiamiento de la deuda ya emitida. Por otro lado, tasas de interés más altas (en relación con el crecimiento de la economía) afectarán negativamente la demanda agregada y reducirá los ingresos del Gobierno (además, presionará el gasto público al alza para compensar la caída en demanda agregada) elevando el déficit primario.

Esta mutua dependencia debe ser considerada a la hora de impulsar un ajuste fiscal que venga a romper este círculo vicioso. Para ello se deberá procurar cerrar el déficit primario dentro de un entorno empresarial favorable que no desestime el crecimiento económico.

En las siguientes secciones se describirán los componentes del déficit en la sostenibilidad fiscal. Se empezará por el déficit primario, definido por el gasto del Gobierno Central (sección 3) y los ingresos tributarios (sección 4). Seguido por el rol que juega la política fiscal para garantizar un entorno favorable al crecimiento económico (sección 5). En la sección 6 se ve lo que puede hacer el Gobierno desde la



gestión de la deuda para controlar el componente financiero de la sostenibilidad fiscal. En la sección 7 se evalúa bajo el lente de la sostenibilidad fiscal los proyectos presentados por el Gobierno y en la sección 8 se concluye.

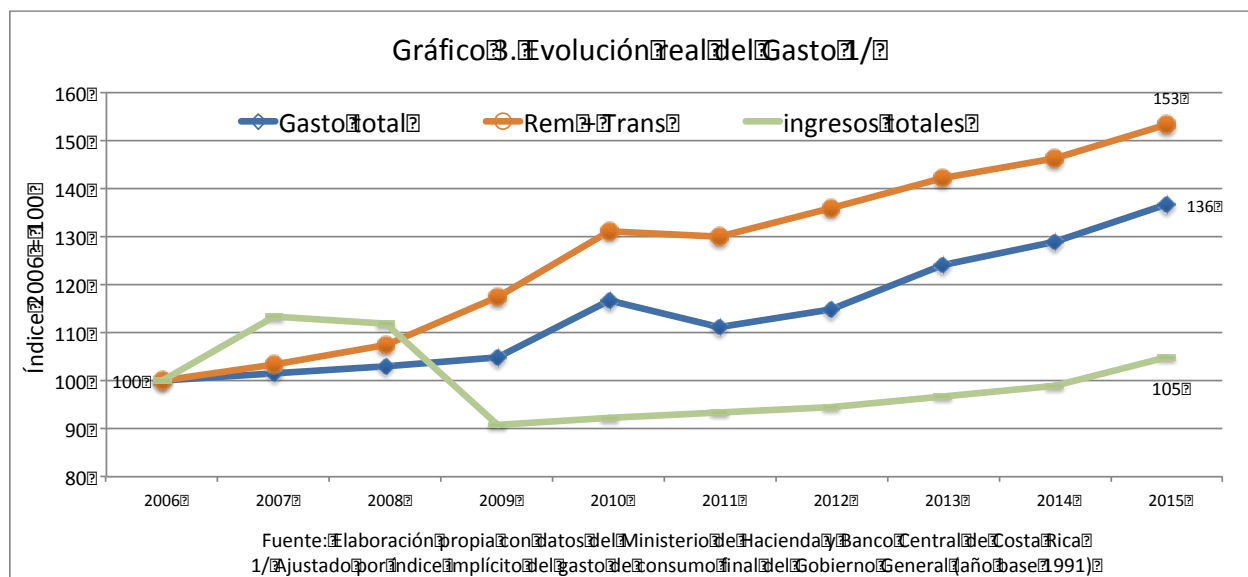
### 3. Gasto del Gobierno Central: con problemas de indexación

El gasto del Gobierno central ha venido ampliando el déficit primario y, con ello, el déficit de sostenibilidad fiscal, básicamente por dos hechos.

En primer lugar, para enfrentar las secuelas de la crisis financiera internacional, en el 2009 y 2010 se ajustaron al alza las remuneraciones dentro y fuera del Gobierno Central, lo que llevó el gasto a un umbral significativamente más alto con respecto a los ingresos del Gobierno (gráfico 2).

En el 2011 el gasto de estos rubros decreció, en términos reales, producto de fuertes medidas administrativas como congelamiento de plazas vacantes, reorganizaciones internas, sub-ejecución de un 20% del presupuesto aprobado, reducción de las transferencias a entidades con capacidad de financiamiento y menor incremento salarial al sector público (BCCR 2012).

Sin embargo, estas medidas dejaron de tener efecto a partir del 2012, como se puede ver la evolución del gasto total como del gasto en remuneraciones y transferencias (gráfico 3).



Esto lleva a la segunda razón que explica la ampliación del déficit primario, y es la falta de control sobre la velocidad con que ha venido creciendo el gasto primario con respecto a los ingresos en los últimos 10 años: 5% del gasto versus 0,5% del ingreso.

La falta de control obedece, a su vez, a otros dos factores. Por un lado se encuentra la imposibilidad legal o constitucional de reducir el gasto en ciertas áreas, que representan

una porción significativa del gasto total. Por otro lado, el esquema de remuneraciones para todo el sector público es de difícil control al basarse en un salario base más pluses salariales (en lugar, por ejemplo, de un salario único).

Con respecto a la inflexibilidad del gasto, esta se da por normas constitucionales-legales que impiden reducir el gasto en destinos específicos y llegan a representar cerca de 5 puntos porcentuales del PIB:

- i. Mandatos Constitucionales (alrededor de 3,7 p.p. del PIB):
  - a. Gasto en educación: Una reforma constitucional llevó a incrementar el gasto en educación pública de 5% del PIB en el 2006 a 7,2% en el 2010 (es decir, un ritmo de crecimiento anual de 0,5 puntos porcentuales del PIB). Al 2015 el gasto fue de 7,3% del PIB lo que quiere decir que todavía falta por cumplir un 0,7% del PIB.
  - b. Gasto en el Poder Judicial: Se debe destinar al menos el 6% de los ingresos corrientes aunque se la ha venido girando un monto mayor<sup>3</sup>. Este gasto representa poco menos de 1% del PIB.
- ii. Mandato Legal (poco más de 1 p.p. del PIB):
  - a. En el 2009 se reformó la Ley del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) que eleva las transferencias del Gobierno Central a FODESAF en un monto cercano a 1% del PIB<sup>4</sup>.
  - b. Patronato Nacional de la Infancia (PANI): Se le debe girar un 7% del impuesto sobre la renta al PANI (alrededor de 0,3% del PIB).

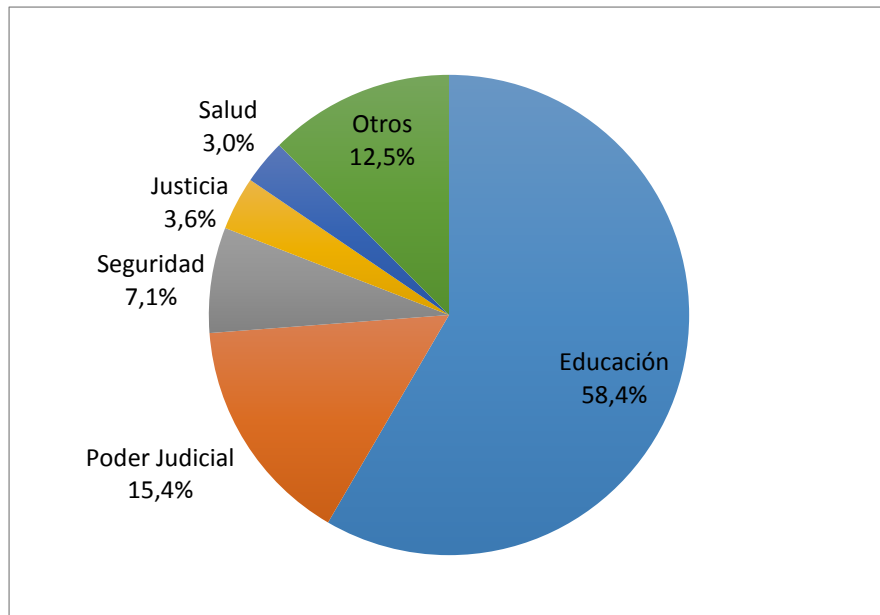
El peso de estos mandatos constitucionales y legales incide finalmente en el comportamiento general de las remuneraciones. Como se puede apreciar en el gráfico 4, el sector educación y el Poder Judicial explicaron el 73,8% de las remuneraciones del Gobierno Central durante el 2013 al 2015.

---

<sup>3</sup> Para el 2015 se destinó un 8,8% de los ingresos totales al Poder Judicial.

<sup>4</sup> La norma fija el aporte estatal a FODESAF en 593.000 salarios del Poder Judicial, que actualmente están en 424.200 colones. Esto significa alrededor de 1% del PIB.

**Gráfico 4**  
**Remuneraciones del Gobierno Central (2013-2015)**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por el lado de los incentivos salariales, estos incluyen principalmente los siguientes:

- Pago de anualidades: Bonificación anual acumulativa de entre 2% a 5% el salario base. Es decir, si un funcionario público cuenta con 30 anualidades se le debe sumar al salario base el monto que resulte de multiplicar 30 veces el 2% o 5% del salario base.
- Prohibición o dedicación exclusiva: Monto que resulte de multiplicar el salario base por 65% (prohibición) o 55% (dedicación exclusiva).
- Carrera profesional: Monto igual a la cantidad de puntos de carrera profesional multiplicado por el valor de cada punto de carrera profesional. Por lo general, el valor del punto de carrera profesional se indexa a la inflación.
- Otros incentivos salariales que varían para cada Ministerio u órgano de desconcentración máxima dentro del Gobierno Central, usualmente vinculados al salario base.

Tanto la prohibición como la carrera profesional crecen a la misma tasa en que crece el salario base (la carrera profesional podría crecer con los puntos profesionales pero su indexación es con la inflación, al igual que el salario base). Por el contrario, las anualidades siempre pagarán un monto mayor al ajuste inflacionario<sup>5</sup> dado que en la práctica cada año habrá una anualidad más. El efecto de las anualidades provoca que en el tiempo los pluses salariales empiecen a crecer a una mayor velocidad que el salario base y dificultan el control del gasto total en remuneraciones.

<sup>5</sup> Este mayor crecimiento de las anualidades con respecto al ajuste inflacionario se debe a la diferencia entre: i) pago de anualidades en t + 1 menos ii) anualidades en t por salario base en t + 1 más anualidad en t + 1 por salario base en t.

Estos dos factores han llevado a que las partidas de remuneraciones y transferencias crezcan en importancia, tanto en términos del PIB (al pasar de 9,9% a 15,3%) como del gasto total (al pasar de 67% a 74%) (cuadro 1).

Cuadro 1: Gasto del Gobierno Central  
(% PIB y tasa de crecimiento)

| % del PIB                  | 2007 | 2008  | 2009 | 2010 | 2011  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------|------|-------|------|------|-------|------|------|------|------|
| <b>Gasto Total</b>         | 14.9 | 15.3  | 17.4 | 19.5 | 18.6  | 18.3 | 19.7 | 19.9 | 20.7 |
| Del cual: Gasto primario   | 11.8 | 13.1  | 15.3 | 17.4 | 16.4  | 16.3 | 17.1 | 17.3 | 17.8 |
| Gasto corriente            | 13.6 | 13.5  | 15.6 | 17.2 | 17.1  | 16.9 | 18.0 | 18.2 | 18.8 |
| Transferencias             | 4.7  | 5.3   | 6.3  | 7.4  | 7.0   | 7.2  | 7.5  | 7.6  | 7.8  |
| Remuneraciones             | 5.2  | 5.5   | 6.6  | 7.1  | 7.3   | 7.0  | 7.3  | 7.4  | 7.5  |
| Bienes y Servicios         | 0.5  | 0.6   | 0.6  | 0.6  | 0.7   | 0.6  | 0.6  | 0.7  | 0.7  |
| Intereses                  | 3.1  | 2.2   | 2.1  | 2.1  | 2.2   | 2.0  | 2.5  | 2.6  | 2.8  |
| Gasto de Capital           | 1.3  | 1.8   | 1.8  | 2.4  | 1.5   | 1.4  | 1.6  | 1.7  | 1.9  |
| <b>Tasa de crecimiento</b> |      |       |      |      |       |      |      |      |      |
| <b>Gasto Total</b>         | 15.2 | 18.2  | 22.6 | 26.8 | 3.9   | 10.5 | 14.0 | 9.3  | 9.7  |
| Del cual: Gasto primario   | 21.5 | 27.9  | 25.3 | 29.0 | 2.9   | 11.2 | 11.5 | 9.2  | 8.9  |
| Gasto corriente            | 12.0 | 14.6  | 24.3 | 24.3 | 8.9   | 10.6 | 13.4 | 8.7  | 9.4  |
| Transferencias             | 23.0 | 29.6  | 26.1 | 33.3 | 4.5   | 14.6 | 10.9 | 8.2  | 9.6  |
| Remuneraciones             | 12.3 | 20.0  | 30.2 | 21.0 | 12.2  | 8.8  | 10.3 | 8.3  | 7.4  |
| Bienes y Servicios         | 29.0 | 20.7  | 21.4 | 13.5 | 12.4  | 5.4  | 10.8 | 13.5 | 7.7  |
| Intereses                  | -3.9 | -19.0 | 5.9  | 11.5 | 11.9  | 5.0  | 33.8 | 10.2 | 14.9 |
| Gasto de Capital           | 65.3 | 56.1  | 9.3  | 48.8 | -32.3 | 9.2  | 20.7 | 16.0 | 13.2 |
| <b>Composición</b>         |      |       |      |      |       |      |      |      |      |
| <b>Gasto Total</b>         | 100  | 100   | 100  | 100  | 100   | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Del cual: Gasto primario   | 79.3 | 85.8  | 87.7 | 89.2 | 88.4  | 89.0 | 87.0 | 86.9 | 86.3 |
| Gasto corriente            | 91.3 | 88.5  | 89.7 | 88.0 | 92.2  | 92.2 | 91.8 | 91.3 | 91.0 |
| Transferencias             | 31.8 | 34.9  | 35.9 | 37.7 | 37.9  | 39.3 | 38.3 | 37.9 | 37.8 |
| Remuneraciones             | 35.2 | 35.8  | 38.0 | 36.2 | 39.1  | 38.5 | 37.3 | 37.0 | 36.2 |
| Bienes y Servicios         | 3.6  | 3.7   | 3.6  | 3.2  | 3.5   | 3.3  | 3.3  | 3.4  | 3.3  |
| Intereses                  | 20.7 | 14.2  | 12.3 | 10.8 | 11.6  | 11.0 | 13.0 | 13.1 | 13.7 |
| Gasto de Capital           | 8.7  | 11.5  | 10.3 | 12.0 | 7.8   | 7.8  | 8.2  | 8.7  | 9.0  |

Fuente: Ministerio de Hacienda. Nota: Cambio de Año Base del PIB a partir del 2012

Dado que este esquema salarial lo tienen también las entidades del sector público que reciben transferencias por parte del Gobierno Central como las universidades públicas, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (ver cuadro 2), el régimen salarial llega a ser en la práctica el principal disparador del gasto público en la actualidad. Además, este problema se traslada a otros rubros del gasto, como las transferencias que se hacen al sector privado por concepto de pensiones con cargo al presupuesto, debido a que muchas de estas pensiones se ajustan con respecto al salario vigente del puesto que desempeñaba la persona. Esto genera entonces problemas de indexación también para el rubro más importante de las transferencias corrientes (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Transferencias con respecto al PIB**

|   | 2014         | 2015         |
|---|--------------|--------------|
| Pensiones con cargo al Presupuesto Público              | 2,48%        | 2,51%        |
| Fondo Especial para la Educación Superior (FEES)        | 1,35%        | 1,45%        |
| Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) | 0,84%        | 0,84%        |
| Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS)           | 0,68%        | 0,78%        |
| Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP)             | 0,24%        | 0,26%        |
| Prestaciones e Indemnizaciones                          | 0,10%        | 0,24%        |
| Otras   | 1,87%        | 1,74%        |
| <b>Total</b>  | <b>7,55%</b> | <b>7,82%</b> |

Fuente: STAP, Cifras Fiscales del Gobierno Central.

Para resolver el problema de indexación una solución podría ser cambiar la anualidad por bonos de desempeño no acumulativos, posiblemente dentro de un esquema de salario único. Migrar a un esquema de salario único puede elevar los costos a corto plazo, ya que tienden a cargar en el presente parte del premio salarial que el esquema de anualidades suele otorgar en el transcurso de toda la vida profesional. Sin embargo, permite atender la segunda causa del déficit primario, la imposibilidad de controlar el crecimiento de las remuneraciones y transferencias, además de atraer mayor capital humano al sector público, entre otras eficiencias.

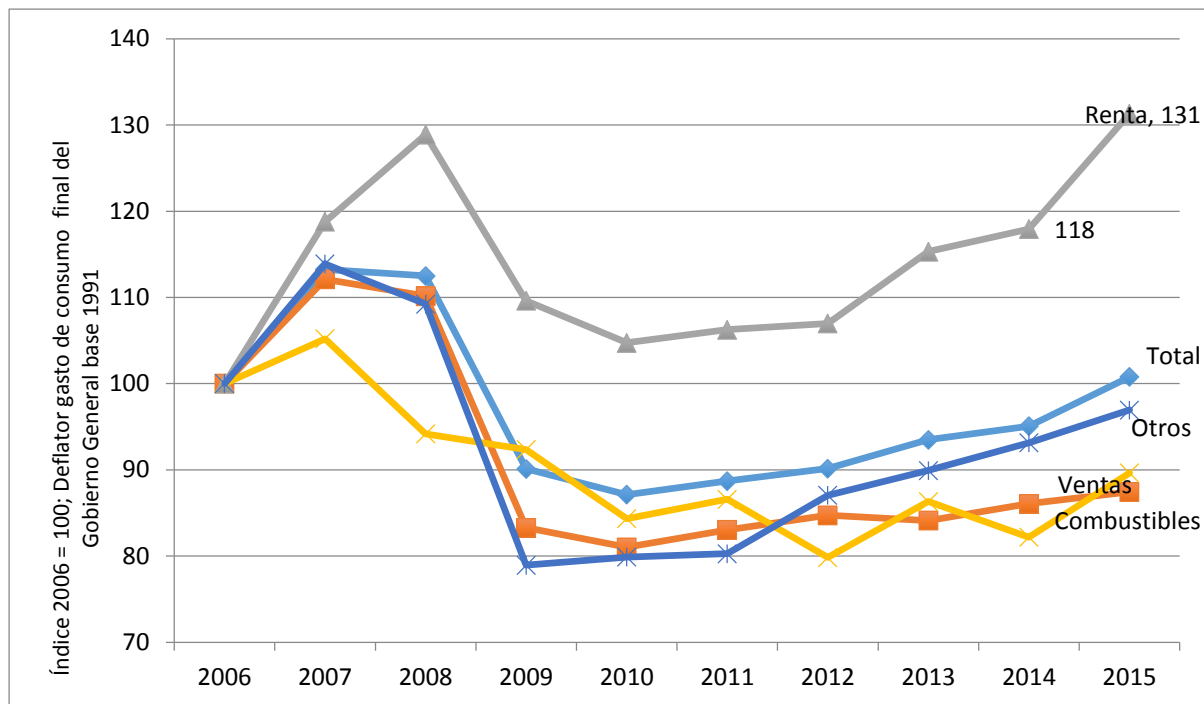
Además, se puede aprovechar el espacio que brindaría una reforma estructural de esta naturaleza para discutir otros temas vinculados, como la posibilidad de congelar o reducir los “nombramientos en propiedad” para no entorpecer la competencia que podría generar un esquema de salario único.

De no controlarse este crecimiento de las remuneraciones el déficit primario se seguirá ampliando, aún si fuera factible elevar los ingresos tributarios al nivel actual del gasto.

#### **4. Ingresos tributarios: estancados por problemas de cobertura y diseño**

La problemática de los ingresos tributarios va en la dirección opuesta a la evolución mostrada por el gasto: después de la crisis financiera cayeron significativamente de nivel y, desde entonces, han mostrado un crecimiento modesto que recién en el 2015 recupera el nivel que tenían diez años atrás.

**Gráfico 5**  
**Evolución Ingresos Tributarios**

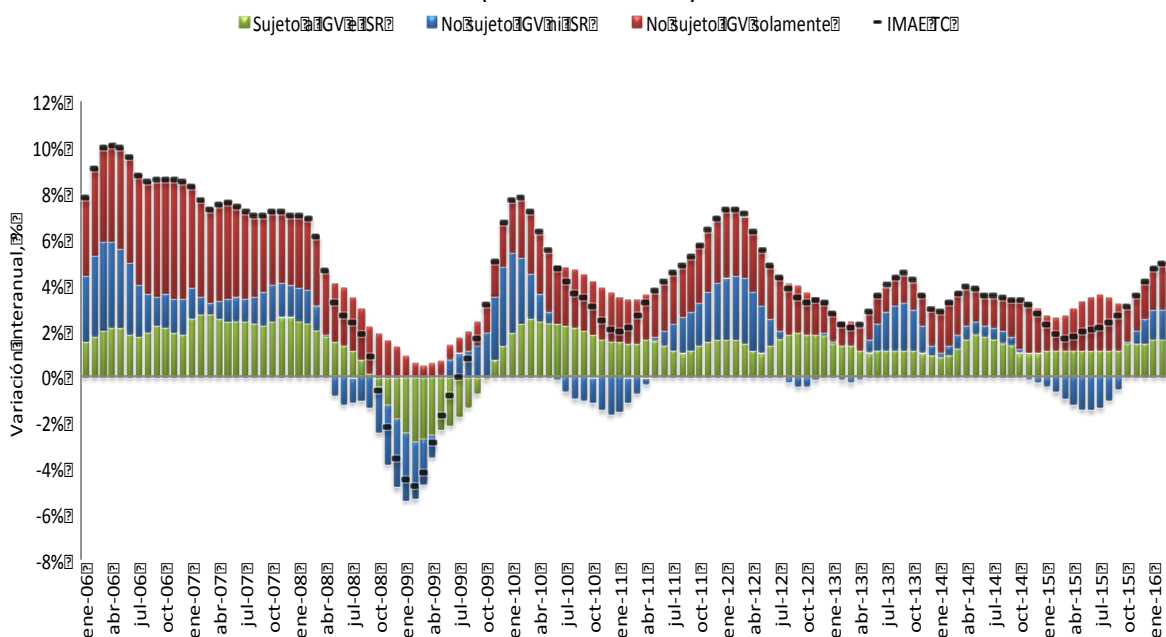


Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica

El incremento en el impuesto sobre la renta explicó un 73,8% del incremento de 0,5 puntos porcentuales del PIB que tuvieron los ingresos tributarios en el 2015 (ver cuadro 3). Además, este mayor crecimiento se ha mantenido para los primeros dos meses del 2016.

El factor detrás de esta recuperación del impuesto sobre la renta, que para el 2015 exhibe un nivel 31% más alto del que partió en el 2006 e inclusive ligeramente más alto al que tuviera en los años de rápido crecimiento previo a la crisis del 2009, es que en los últimos años los sectores que sí deben contribuir a este impuesto han crecido de forma significativa (gráfico 6).

Gráfico 6. Índice Mensual de Actividad Económica (tendencia ciclo)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

Otro factor que pudo haber incidido en la mayor recaudación del impuesto sobre la renta es la retención del 2% como adelanto del pago de este impuesto en compras con tarjeta de débito y crédito, en vigencia desde el 13 de enero de 2015. Una medida similar ya se había adoptado en el pasado para el impuesto sobre las ventas y un estudio de la Contraloría General de la República (IF-16-2009) identificó beneficios indirectos en cumplimiento tributario que permitieron incrementar la recaudación del impuesto sobre la renta en un 25%.

Dado que en un escenario de alto cumplimiento tributario, esta medida no mejoraría la recaudación sino que simplemente adelantaría el pago del impuesto (sí mejoraría el flujo de caja del Gobierno), la posibilidad de que la introducción de la retención haya elevado la recaudación evidencia problemas de cumplimiento tributario, donde se retienen flujos que actualmente no están siendo declarados.

Para reducir o eliminar el déficit de sostenibilidad fiscal por vía de los ingresos, será necesario una reforma legal que amplíe la base imponible y optimice las tasas impositivas, de forma que una mayor parte de la economía contribuya al financiamiento público. De lo contrario, se mantendría la evolución hacia un desgravamen de la economía, como lo evidencia el mayor peso que ha tenido la parte de la economía con exoneración parcial o total (empezando a crecer del nivel de 48,2% en enero del 2000 hasta alcanzar un 57,8% en marzo del 2016).

Esto implica que el mayor reto para incrementar la recaudación es ampliar la base tributaria y no necesariamente elevar las tasas impositivas. Por ejemplo, ampliar la base imponible en el impuesto sobre la renta implica gravar regímenes hoy exentos como el de zona franca y cooperativas (algunas empresas en estos regímenes tributan 0%) mientras el régimen tradicional enfrenta tasas máximas de 30% (40,5% si se le suma el 15% a los dividendos). Por lo que ampliar la base tributaria probablemente implique reducir esta tasa máxima del régimen tradicional para que el salto no sea abrupto para los regímenes con exoneración parcial o total. Esto minimizaría efectos indeseados más allá del tema fiscal, como sería ahuyentar la inversión extranjera directa, generar desempleo, afectar proyectos de inversión ya en proceso de ejecución, entre otras cosas.

**Cuadro 3: Ingresos tributarios del Gobierno Central**  
(% PIB y tasa de crecimiento)

|                                       | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>% PIB</b>                          |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| <b>Ingresos tributarios</b>           | <b>14.9</b> | <b>15.3</b> | <b>13.4</b> | <b>13.1</b> | <b>13.3</b> | <b>12.9</b> | <b>13.3</b> | <b>13.2</b> | <b>13.7</b> |
| Sobre las Ventas                      | 5.9         | 6.0         | 4.9         | 4.8         | 4.9         | 4.8         | 4.7         | 4.7         | 4.7         |
| Impuesto Interno                      | 2.8         | 2.8         | 2.7         | 2.5         | 2.5         | 2.5         | 2.5         | 2.4         | 2.5         |
| Impuesto Aduanas                      | 3.0         | 3.1         | 2.2         | 2.3         | 2.4         | 2.3         | 2.2         | 2.3         | 2.2         |
| Ingresos y Utilidades                 | 3.9         | 4.4         | 4.1         | 3.9         | 4.0         | 3.8         | 4.1         | 4.1         | 4.4         |
| Impuesto Selectivo de Consumo         | 1.1         | 1.0         | 0.7         | 0.8         | 0.8         | 0.8         | 0.7         | 0.7         | 0.8         |
| Impuesto Interno                      | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.1         |
| Impuesto Aduanas                      | 1.0         | 0.9         | 0.6         | 0.6         | 0.7         | 0.7         | 0.6         | 0.7         | 0.7         |
| Único de los Combustibles             | 1.8         | 1.7         | 1.8         | 1.7         | 1.7         | 1.5         | 1.6         | 1.5         | 1.6         |
| Impuesto Sobre la Propiedad           | 0.4         | 0.4         | 0.5         | 0.5         | 0.4         | 0.5         | 0.6         | 0.6         | 0.6         |
| Otros                                 | 1.8         | 1.8         | 1.4         | 1.4         | 1.4         | 1.4         | 1.5         | 1.5         | 1.5         |
| <b>Tasa de Crecimiento</b>            |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| <b>Ingresos tributarios</b>           | <b>28.6</b> | <b>18.7</b> | <b>-6.1</b> | <b>10.1</b> | <b>11.1</b> | <b>8.6</b>  | <b>9.5</b>  | <b>7.0</b>  | <b>9.6</b>  |
| Impuesto Sobre las Ventas             | 27.3        | 17.4        | -11.3       | 10.8        | 11.9        | 9.0         | 4.8         | 7.7         | 5.5         |
| Impuesto Interno                      | 26.1        | 14.3        | 2.1         | 7.7         | 7.9         | 11.3        | 8.1         | 2.9         | 7.8         |
| Impuesto Aduanas                      | 28.5        | 20.4        | -23.4       | 14.5        | 16.4        | 6.7         | 1.2         | 13.2        | 3.0         |
| Impuesto de los Ingresos y Utilidades | 34.9        | 29.7        | -0.3        | 8.8         | 10.8        | 7.6         | 13.8        | 7.6         | 14.3        |
| Impuesto Selectivo de Consumo         | 37.7        | 6.9         | -28.5       | 25.0        | 18.8        | 7.7         | -6.1        | 11.0        | 14.7        |
| Impuesto Interno                      | 15.8        | 13.8        | 8.2         | 0.1         | 5.3         | -0.5        | -14.4       | -2.6        | -0.6        |
| Impuesto Aduanas                      | 41.8        | 5.9         | -34.4       | 31.7        | 21.5        | 9.1         | -4.8        | 13.0        | 16.6        |
| Impuesto Único de los Combustibles    | 19.5        | 7.0         | 15.0        | 4.0         | 12.1        | -1.5        | 14.1        | 0.2         | 13.1        |
| Impuesto Sobre la Propiedad           | 40.5        | 30.1        | 14.2        | 25.2        | -10.2       | 44.9        | 20.9        | 13.0        | 5.3         |
| Otros                                 | 22.5        | 16.1        | -14.7       | 7.3         | 12.1        | 12.1        | 13.2        | 6.3         | 6.0         |

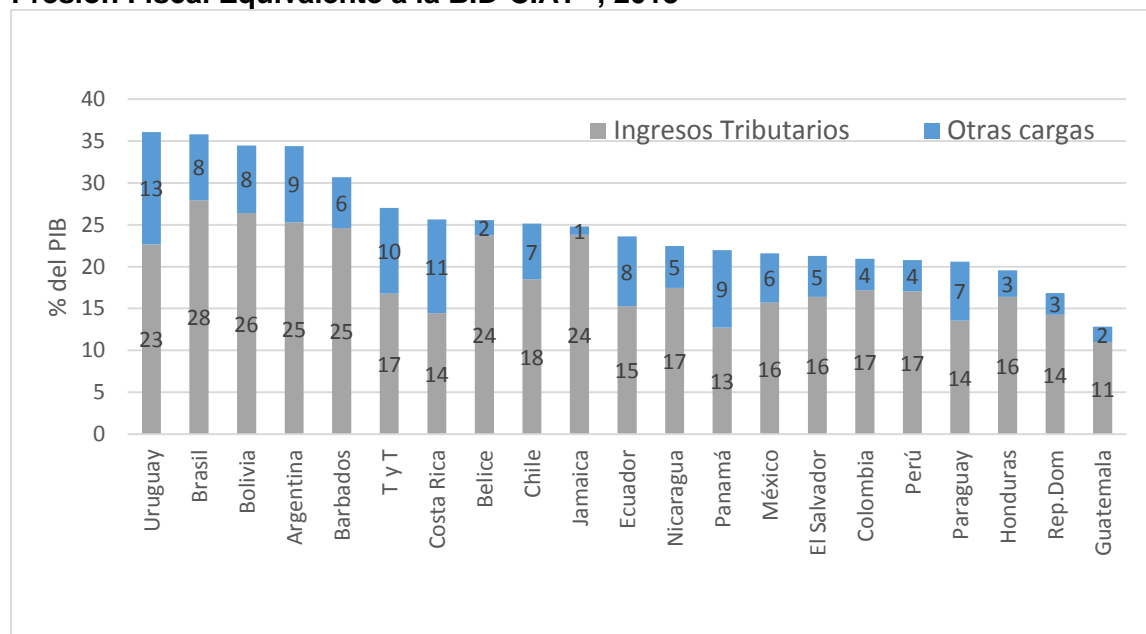
Fuente: Ministerio de Hacienda

Esta tendencia hacia el desgravamen de la economía (un sector cada vez más grande con gravamen parcial o nulo) ha llevado a que la carga tributaria (sin cargas sociales) del país se encuentre en la posición 17 de 21 países de la región (gráfico 7). Esto lleva a una excesiva dependencia a gravar más allá de lo óptimo al sector no exento (elevandoles la tasa efectiva a este último sector). Por ello, se puede dar el paradójico resultado de contar con una baja carga tributaria pese a tener altas obligaciones tributarias en ciertos sectores de la economía.



Sin embargo, se debe considerar que esta baja carga tributaria no es sinónimo de una baja presión fiscal, ya que si se suman otras cargas (en el caso de Costa Rica, estas cargas en su mayoría corresponden a cargas sociales) la posición del país sube diez escalones (pasando de la posición 17 a la 7). Esta presión fiscal reduce los grados de libertad que tiene el país para aumentar las tasas impositivas sin afectar la macroeconomía, por lo que refuerza el punto anterior de que previo a subir las tasas impositivas se debe expandir la base imponible.

**Gráfico 7**  
**Presión Fiscal Equivalente a la BID-CIAT <sup>1/</sup>, 2013**



Fuente: Elaboración propia con datos provistos por el BID.

1/ Otras cargas incluye las sociales más ingresos de recursos naturales, entre otros

## 5. Rol de la política fiscal para generar un entorno favorable al crecimiento

La política fiscal tiene un doble impacto sobre la sostenibilidad de la deuda. Por un lado, puede eliminar el déficit primario al igualar el nivel de gasto con el de ingresos y hacerlos crecer a tasas similares para mantener el equilibrio.

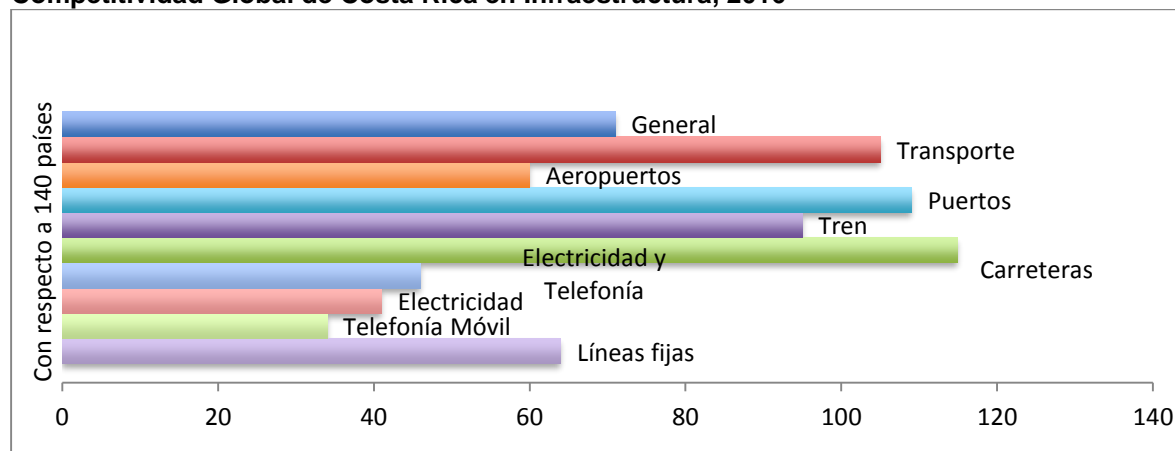
Por otro lado, puede generar un entorno propicio para que se dé un mayor crecimiento económico que contenga o disminuya la deuda ya emitida con respecto al PIB. A continuación se describen tres áreas donde el rol de la política fiscal juega un rol determinante para garantizar este entorno favorable al crecimiento económico.

### 5.1. El palpable rol de la infraestructura

En un estudio reciente del Banco Central de Costa Rica (Esquivel 2016) se mide el impacto de la formación bruta de capital en el crecimiento económico. Se halla que un cambio porcentual en la formación bruta de capital eleva el crecimiento del PIB por trabajador entre 0,23 y 0,29 p.p. Por ejemplo, si se hubiera incrementado la inversión en capital por parte del Gobierno con EUA\$660 millones adicionales en el año 2012, se habría crecido entre 2,54 y 3.2 p.p. en el PIB por trabajador ese año. Estos resultados otorgan a la formación de capital bruta un rol más relevante como determinante del crecimiento que el otorgado por estudios previos. Mayor infraestructura mejora la eficiencia de la economía, al reducir los costos de transacción de las actividades económicas. Pero también aporta a la equidad, ya que los sectores menos pudientes son los más necesitados de infraestructura pública para poder incorporarse en el mercado.

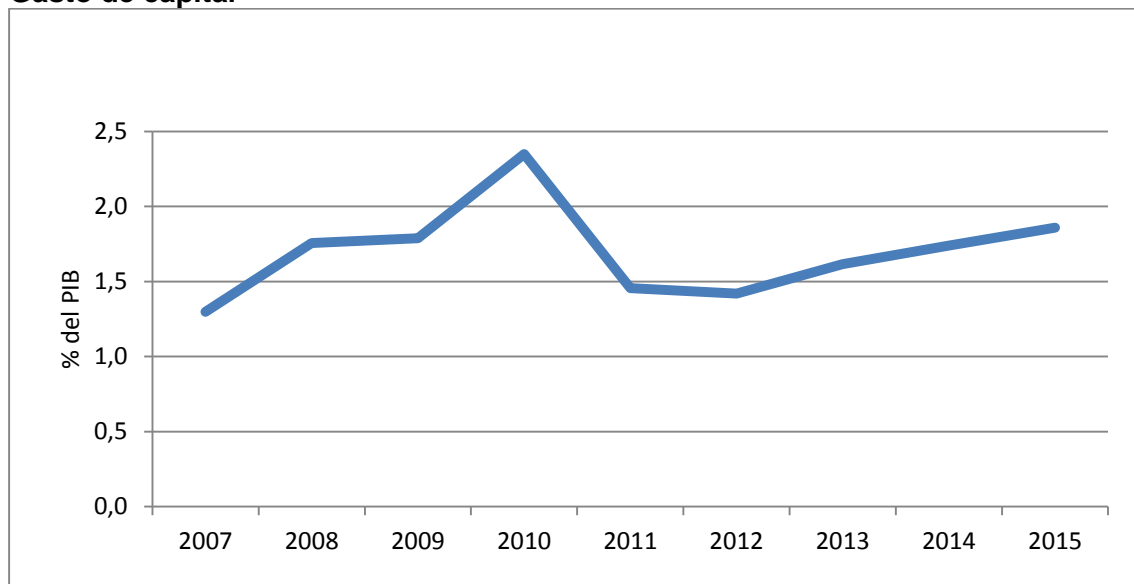
Además, mejorar la infraestructura podría elevar la competitividad internacional del país y generar más flujos de capital (y más estables) que reducen el riesgo de un ajuste desordenado (por vía del tipo de cambio) al problema fiscal. La evidencia de que mejoras en infraestructura son palpables a nivel internacional lo muestra el gráfico 8, donde los avances en los aeropuertos Juan Santamaría y Daniel Oduber han permitido mejorar la posición en esta categoría (60 de 140). Probablemente con la entrada de APM Terminals en el 2018 haya mejoras sustanciales en la categoría de puertos. Esto podrá mejorar otra serie de categorías vinculadas, como la eficiencia del mercado privado (al reducir costos de transacción en su operativa diaria).

**Gráfico 8**  
**Competitividad Global de Costa Rica en Infraestructura, 2016**



Fuente: Foro Económico Mundial, Índice de Competitividad Global 2014-2015

**Gráfico 9**  
**Gasto de capital**



Fuente: Ministerio de Hacienda

.A pesar de estos efectos benéficos de la inversión en infraestructura, históricamente el país ha venido sub-invirtiéndose en gasto de capital versus gasto corriente (remuneraciones y transferencias), lo que lleva a que solamente 9% del gasto total y menos del 2% del PIB se destine a este rubro.

A pesar de este bajo nivel, la tendencia muestra una lenta pero consistente mejora en la ejecución de obra pública financiada con empréstitos externos (gráfico 9). Esta mayor ejecución fue impulsada por la aprobación de la reforma a ley de expropiaciones, que agilizó la expropiación forzosa por causa de interés público legalmente comprobado (Ley N° 9.286). Esto permitió mejorar la ejecución del Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV I). En el Programa de la Red Vial Cantonal se ha dotado de apoyo directo en la obtención de proyectos cantonales viables, préstamos que suman 360 millones de dólares. Al ejecutar una mayor parte del dinero, el país reduce el pago de las comisiones de compromiso que se cobran usualmente como un porcentaje del remanente del crédito por girar y, por ello, la reducción del 35% en gasto por comisiones de compromiso en estos proyectos es sinónimo de una mayor ejecución por parte del Gobierno. También se perciben mejoras en otras áreas como son los avances en el Programa de Infraestructura Universitaria, ejecutado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), producto de avances en el otorgamiento de los permisos ambientales. Para otros proyectos se ha fortalecido el esquema de ejecución como es el caso del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, ejecutado con una Unidad Ejecutora integrada y dedicada exclusivamente al programa por parte del Ministerio de Ambiente y Energía – Sistema Nacional de Áreas de Conservación (MINAE-SINAC) . Es decir, al personal en la Unidad Ejecutora no se le recargan otras tareas del MINAE-SINAC, que suele ser uno de los frenos en la ejecución de inversión pública.

Existen 3 proyectos sobre los que todavía no se han iniciado los desembolsos por ser de reciente aprobación. Estos tres proyectos son la Ruta 32, el Programa de Infraestructura de Transporte del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) y el Proyecto del Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega. El primero recibió el refrendo de la Contraloría General de la República en abril del 2016; los otros dos esperan el otorgamiento de los permisos ambientales al corte de este informe.

En general, los 2.883 millones de dólares que suman los 21 proyectos aprobados se encuentran bastante diversificados con no más de 44% en infraestructura vial y el resto colocado en infraestructura energética (24,6%), educación (14,0%), ambiente (11,6%) y otros (6,3%) (cuadro 4).

Cuadro 4. Créditos con Gobierno Central como deudor o garante, al 2015

|              | Monto de EUA\$ 2,883 millones |           | Comisiones en EUA\$ |             |
|--------------|-------------------------------|-----------|---------------------|-------------|
|              | Participación, %              | Ejecución | 2014                | 2015        |
| Ambiente     | 11.63%                        | 65.0%     | 582,149.0           | 332,981.7   |
| I. Vial      | 43.53%                        | 69.9%     | 642,438.4           | 1,959,731.0 |
| I. Eléctrica | 24.62%                        | 40.7%     | 755,876.4           | 966,144.1   |
| Educación    | 13.96%                        | 15.9%     | 237,980.4           | 482,375.3   |
| Otros        | 6.26%                         | 31.7%     | 306,885.3           | 240,916.8   |
| Total        | 100.00%                       | 44.6%     | 2,525,329.6         | 3,982,148.8 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Crédito Público

**Ambiente:** Gestión Recursos Hídricos; Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Sixaola; Turismo en Areas Silvestres; Agua Potable y Saneamiento; Riesgo de Catástrofes; Mejoramiento del Medio Ambiente San José

**I. Vial:** Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV I); Red Vial Cantonal; Programa de Infraestructura de Transporte

**I. Eléctrica:** Geotérmicos Pailas II; Desarrollo Eléctrico 2008-2011 y 2012-2016

**Educación:** Mejoramiento Educación Superior; Innovación y Capital Humano para la Competitividad; Fideicomiso de infraestructura educativa del MEP a nivel nacional

**Otros:** Prevención de la Violencia; Proyecto Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega

## 5.2. Calidad de los servicios públicos

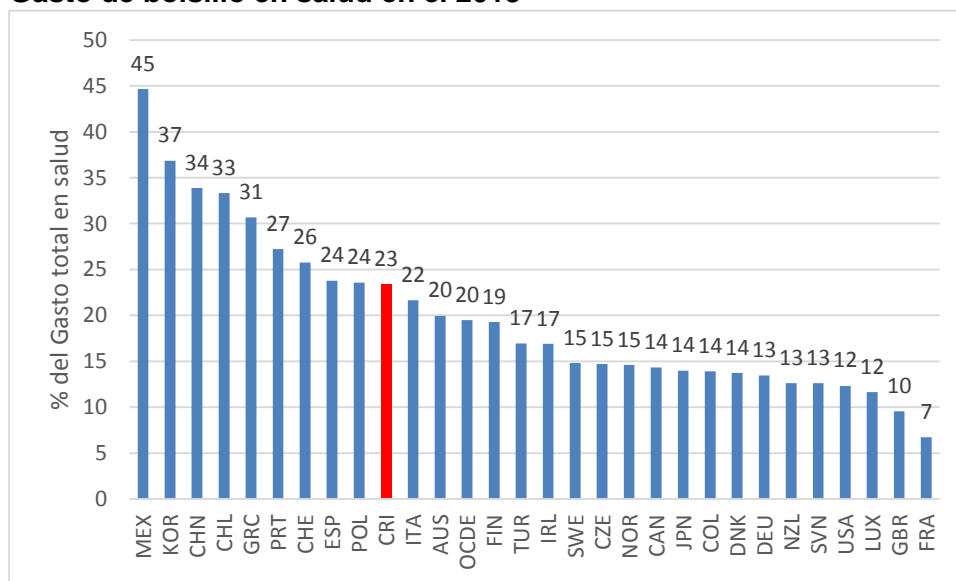
Dado que Costa Rica sigue siendo una economía mixta, con una fuerte participación del Gobierno Central en la provisión de bienes públicos en salud, educación y electricidad, que han permitido inclusive mejorar la competitividad global del país<sup>6</sup> es importante que una situación fiscal restrictiva (que limitaría el crecimiento del nivel del gasto) sea compensada por una mayor calidad en el gasto público, de forma que los servicios públicos sean afectados lo menos posible.

Además, mejorar la calidad (y eficiencia) de los servicios públicos puede tener efectos indirectos sobre las finanzas públicas. Por ejemplo, una mejor gestión de los recursos por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) permitiría mantener contenidas las transferencias que le gira el Gobierno Central y que para el 2015 fueron, junto a las transferencias al FEES, las que más crecieron (cuadro 2).

<sup>6</sup> Según el Reporte de Competitividad Global, la posición del país en salud (34), calidad de la educación primaria (39) y calidad de la oferta eléctrica (41) se encuentra por arriba de la posición global del país (52) o de la eficiencia del mercado de bienes (67). Otra forma de verlo es que las instituciones del sector público (48) están mejor posicionadas que las instituciones privadas (60). Nota: Entre menor sea el número en el país mejor es la posición del país en un ranquin de 140 países. Más información en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#economy=CRI>

Además, una mejor calidad en los servicios de salud pública podría atenuar el elevado gasto de bolsillo en salud privada por parte de las familias costarricenses (gráfico 10). Esto elevaría el ingreso disponible y, por lo tanto, habría una mayor capacidad de pago de los impuestos actuales o futuros para eliminar el déficit primario.

**Gráfico 10**  
**Gasto de bolsillo en salud en el 2013 <sup>1/</sup>**



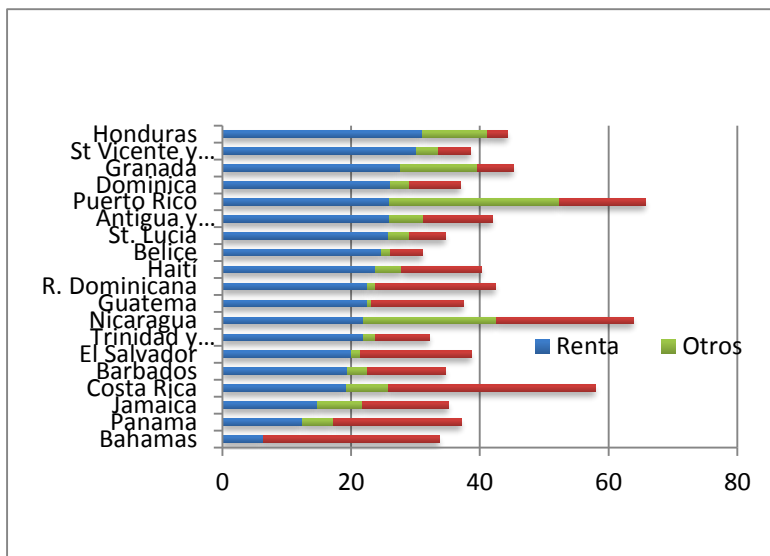
Fuente: OCDE Estadísticas en Salud

<sup>1/</sup> O el año más cercano

### 5.3. Reducir la informalidad (competencia desleal)

La informalidad tiene un doble impacto sobre los ingresos tributarios y, por ende, sobre la sostenibilidad de la deuda. Primero, al ser un sector que no tributa tiene un efecto directo en las finanzas públicas. Pero también tiene un efecto indirecto, posiblemente de un orden de magnitud mayor, por el hecho de generar competencia desleal al sector más formal de la economía. Esto perjudica la eficiente asignación de recursos a largo plazo. Por un lado, la producción de bienes y servicios la empezarán a hacer no solamente las empresas más eficientes en esto sino también las empresas que sean más eficientes para eludir (de forma no legítima) impuestos. También incentivará el uso de escudos fiscales por parte de las empresas formales para compensar esta competencia desleal.

**Gráfico 11**  
**Tasa efectiva total (% de la renta neta)**

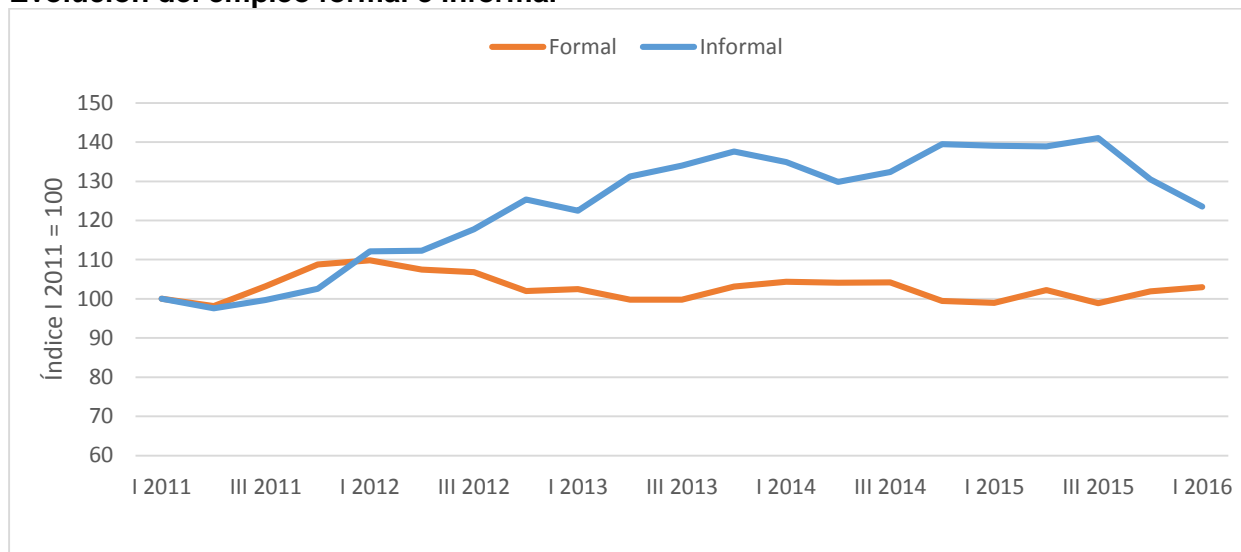


Fuente: Banco Mundial, Price Water Housecoopers, 2016

El gráfico 11 mide la cantidad de recursos que las empresas formales trasladan al Ministerio de Hacienda en relación a sus utilidades. Esta tasa sería la tercera más alta de la región según una estimación del Banco Mundial y Price Water Housecoopers. El que sea relativamente alta implica que estas empresas enfrentan una alta presión tributaria y, por lo tanto, más alta de lo que sería la tasa óptima para maximizar los recursos.

Una menor tasa podría permitir ampliar la base tributaria, como se dijo anteriormente, para abarcar sectores hoy exentos (zona franca y cooperativas). Además, habría menos incentivos para pasarse o mantenerse en la informalidad. Por último, reduciría el uso de instrumentos de elusión por parte de las empresas para compensar esta alta presión tributaria.

**Gráfico 12**  
**Evolución del empleo formal e informal**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC (Encuesta Continua de Empleo).

Otro ejemplo que afecta el nivel de formalidad, si bien no es propiamente un impuesto, son las cargas sociales. Estas recaen sobre todos los salarios devengados por los trabajadores (no hay monto exento) pero especialmente sobre los trabajadores con los salarios devengados más bajos. Esto porque a partir de un monto, la Junta Directiva de la CCSS obliga a contribuir con base en un monto mínimo, independientemente de que el salario pueda ser menor a este mínimo. En la práctica, esto significa que a las personas con menor salario se les obliga a contribuir como si tuvieran un salario más alto al que en realidad devengan.

Si bien la idea del “mínimo de contribución” es una medida que supuestamente viene a fortalecer las finanzas de la CCSS para evitar una sub-declaración de ingresos, esto no necesariamente es lo que ocurre, ya que muchas veces este mínimo de contribución no llega a pagarse al haber una porción creciente de la población que opta por la informalidad (gráfico 12). Además, aún si la gente no optara por salirse, puede castigar injustamente a las personas que no están sub-declarando ingresos, sino que en realidad devengan salarios bajos.

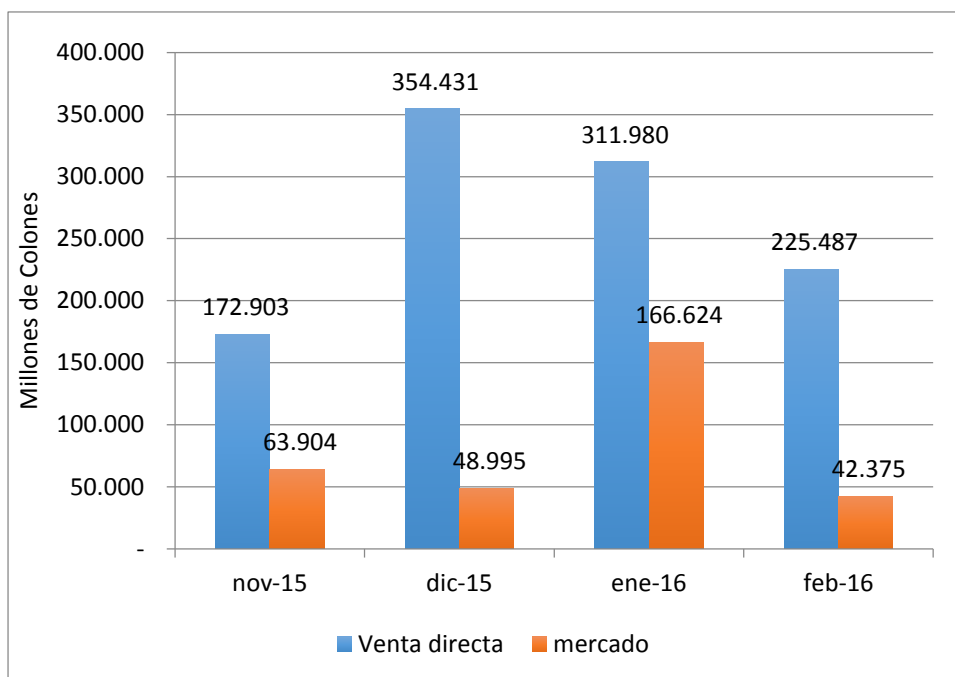
## 6. Gestión de la Deuda: mercado interno pequeño e ilíquido

La gestión de deuda se encarga del componente meramente financiero del déficit de sostenibilidad financiera. Persigue dos objetivos: i) buscar que las tasas de interés bajen (o se mantengan contenidas) dado un nivel de deuda (o crecientes niveles de deuda); y ii) reducir el riesgo de refinanciamiento.

Para un nivel dado de riesgo, reducir las tasas de interés depende de forma importante de la forma en que estos instrumentos se negocian. La idea es que los instrumentos deben ser de oferta pública. Es decir, que haya una suficiente divulgación de los instrumentos a nivel del país y que en el momento de realizar la oferta cualquier

comprador autorizado pueda participar. Por otro lado, para un nivel dado de tasas de interés, es importante reducir el riesgo de refinanciamiento. Esto se logra emitiendo deuda a mayor plazo, de forma que el riesgo de refinanciamiento se distribuya en un horizonte de tiempo más amplio que permita tomar medidas para evitar concentraciones excesivas de vencimientos.

**Gráfico 13**  
**Colocaciones de mercado y venta directa**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

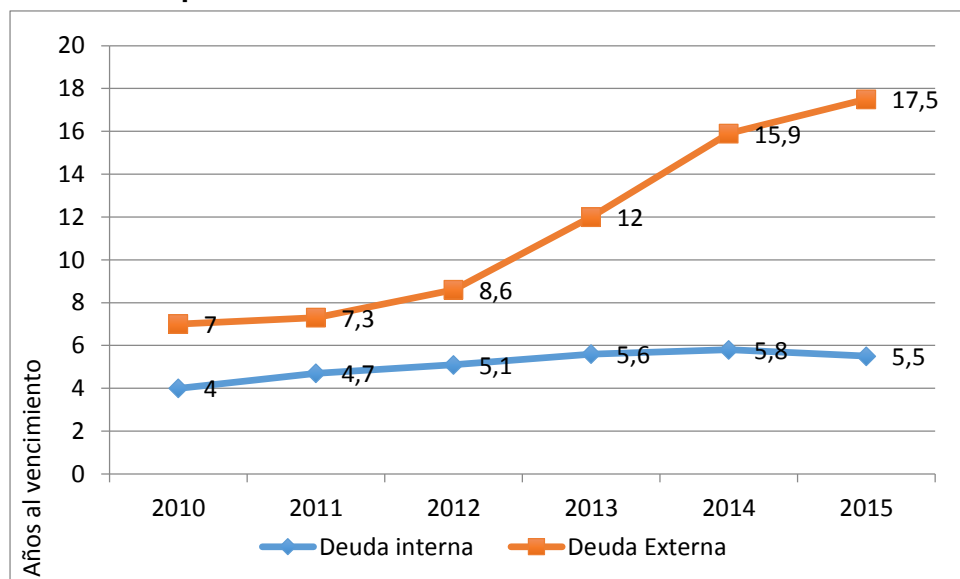
En el primer frente (reducir tasas de interés) el Ministerio de Hacienda sigue con retos pendientes para lograr reducir las tasas de interés más allá de los factores coyunturales favorables que tuvo en el 2015. Esto pasa por ofertar una porción cada vez más alta de su deuda de forma pública. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda sigue ofreciendo una parte mayoritaria de su deuda de forma privada (se le conoce como “venta directa”), en transacciones con instituciones públicas, donde no pueden intervenir terceros (no hay un mercado para la emisión ni para su posterior compra-venta). Al no haber un llamado a mercado, los precios (o tasas de interés) asignadas no serán competitivas. Como se puede apreciar en las colocaciones hechas en los últimos meses del 2015 y primeros del 2016, la venta directa fue el principal mecanismo utilizado (gráfico 13).

El primer paso que se tiene que dar para salir de esta práctica es entender la justificación económica que hay detrás. Una posibilidad es valorar si el Ministerio de Hacienda necesita un mecanismo más directo de transar sus títulos. Esto porque actualmente el mercado secundario de los títulos estandarizados (o de oferta pública) de la deuda del Gobierno Central los rige el principio de “concentración” del artículo 42



del Reglamento de Oferta Pública de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL). En este artículo se indica que las negociaciones con valores objeto de oferta pública que se realicen en el mercado secundario local deberán efectuarse por medio de puestos de bolsa debidamente autorizados y por los mecanismos normales de negociación en bolsa. En otros países no es necesario pasar por los puestos de bolsa para transar los títulos del Gobierno (por ser los instrumentos de menor riesgo) e inclusive el país ha discutido la conveniencia de sacar los títulos de deuda del Gobierno Central fuera de la bolsa de valores, tanto para una mayor eficiencia en la transacción de estos títulos como para no estrujar el crecimiento natural de la bolsa hacia instrumentos más sofisticados (como bonos corporativos o acciones de empresas). En Banco Mundial (2012) se propone la creación de un Mercado de Negociación Directa (MENEDI) para que los títulos del Gobierno Central se transen fuera de la Bolsa Nacional de Valores. Esta idea es importante retomarla si resulta ser el factor que frena una adecuada gestión de la deuda por parte del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 14**  
**Maduración promedio de la Deuda Pública**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Para reducir el riesgo de refinanciamiento, el Ministerio de Hacienda deberá emitir en los plazos de maduración más amplios que pueda, de forma que tenga mayor facilidad de gestionar sus vencimientos. Pudiendo hacer vencimientos anticipados (subasta inversa, donde se cancela con efectivo el título antes de que venza) o canje de deuda (donde se paga los títulos por vencer con títulos con vencimientos más prolongados). Estos instrumentos ya se han venido utilizando intensivamente desde el 2013 y para el 2015, han alcanzado un monto igual al 41,48% de la deuda estandarizada del 2015 y 20,46% en los primeros dos meses del 2016.

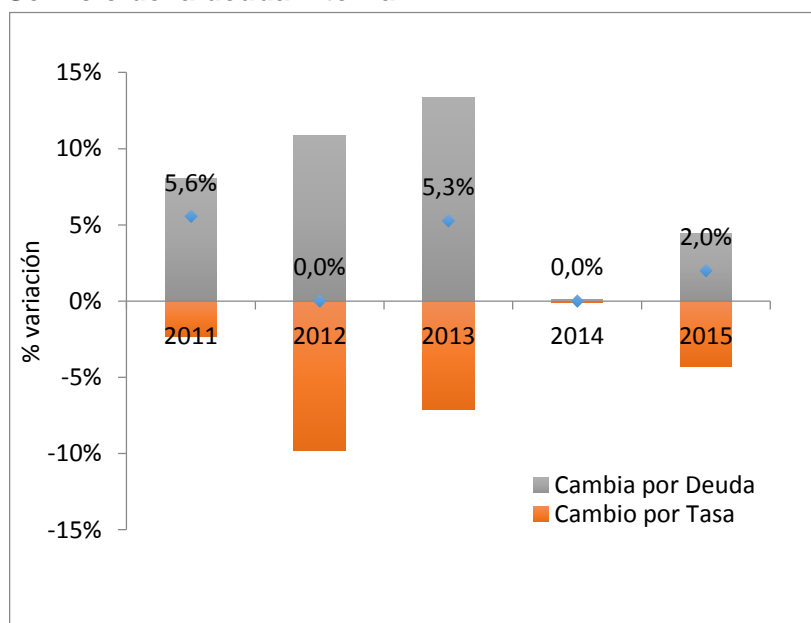
Sin embargo, para lograr estos cometidos el Ministerio de Hacienda debe hacer frente a un mercado organizado que crece a un menor ritmo que sus necesidades y tiene poco apetito por el largo plazo. Esto lo obliga a la necesidad de recurrir a financiamiento

exterior, como fue el endeudamiento externo por 4.000 millones de dólares entre el 2012 y 2015 para elevar la maduración promedio de la deuda (gráfico 14). Sin embargo, este endeudamiento se pacta en moneda extranjera y, por lo tanto, tiene el agravante que eleva la dolarización financiera que tiene el país. Esto eleva el riesgo cambiario que ya de por sí tiene la problemática fiscal (ver introducción).

A pesar de la falta de oferta pública de una parte significativa de la deuda y la imposibilidad de emitir a plazos mayores, el Ministerio de Hacienda se vio favorecido en el 2015 por una coyuntura externa e interna favorable al endeudamiento.

Con las tasas internacionales de referencia en niveles históricamente bajos, se le adicionó una caída en la inflación por fuera del rango meta del Banco Central. Esto llevó a reducir la Tasa de Política Monetaria (TPM) en más de 350 puntos base. Esta menor tasa se fue trasladando al resto de tasas, incluidas las tasas de deuda del Gobierno Central, dentro del proceso normal de transmisión de la política monetaria.

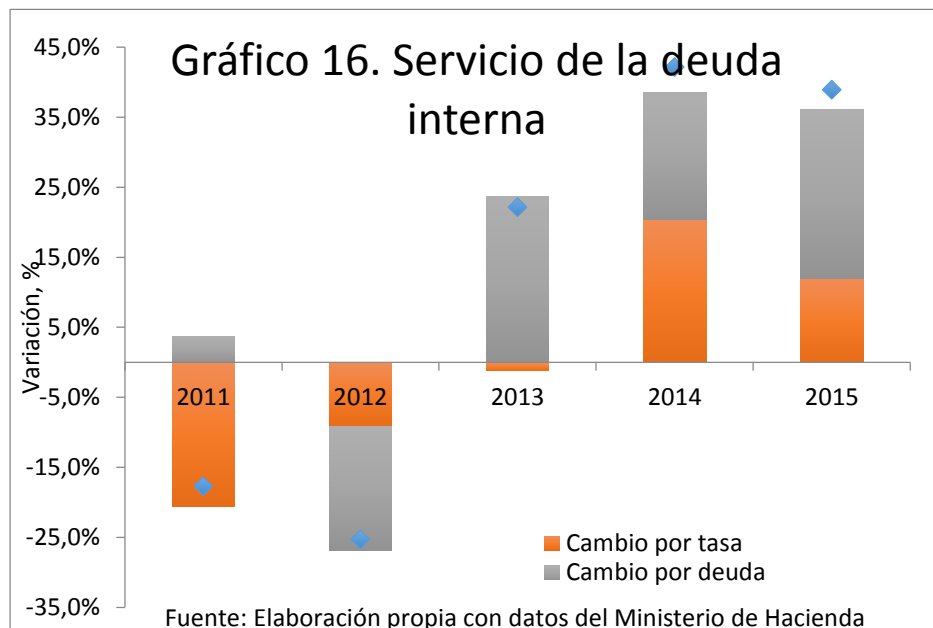
**Gráfico 15**  
**Servicio de la deuda interna**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Esta coyuntura financiera favorable permitió reducir las tasas de interés pactadas con los acreedores, lo que presionó a la baja el servicio de la deuda. El efecto favorable de las tasas de interés fue compensado por el mayor nivel de deuda, que hizo que el servicio de la deuda creciera en el neto (gráfico 15).

A diferencia de las tasas de interés de la deuda interna, las tasas de la deuda externa sí crecieron producto del mayor plazo de maduración de esta deuda y por la sistemática caída en la calificación de deuda soberana, hechos que llevaron a incrementar las tasas pactadas en la deuda externa (Ramos, 2015).



El deterioro en la calificación ha sido generalizado como se observa en el cuadro 5: la calificadora más pesimista con respecto a Costa Rica es Standard & Poor's que ya tenía la calificación más baja del país (BB) y la decidió bajar un escalón más (BB-), quedando tan solo a un escalón para bajar de categoría,

de "sin grado de inversión" a "altamente especulativo". Esto pone presión a las calificadoras Moody's y Fitch, que el primer trimestre del 2016 bajaron su perspectiva de estable a negativa pero deberán ver acciones concretas del Gobierno en el corto plazo para justificar que su calificación se encuentre dos escalones por encima de la Standard & Poor's.

**Cuadro 5**  
Calificación de riesgo de largo plazo (calificación de Costa Rica en gris)

|                             | Moody's   | S&P      | Fitch     |
|-----------------------------|-----------|----------|-----------|
| Prime                       | Aaa       | AAA      | AAA       |
|                             | Aa1/Aa2/A | AA+/AA/A | AA+/AA/AA |
| Alto grado inversión        | a3        | A-       | -         |
| Grado inversión alto medio  | A1/A2/A3  | A+/A/A-  | A+/A/A-   |
|                             | Baa1/Baa  | BBB+/BBB | BBB+/BBB/ |
| Grado inversión bajo medio  | 2/Baa3    | /BBB-    | BBB-      |
|                             | Ba1/Ba2/B | BB+/BB/B | BB+/BB/BB |
| Sin grado de inversión      | a3        | B-       | -         |
| Altamente especulativo      | B1/B2/B3  | B+/B/B-  | B+/B/B-   |
| Riesgos Sustanciales        | Caa1      | CCC+     | CCC       |
| Extremadamente especulativo | Caa2      | CCC      | CCC       |
| Pocas esperanzas de pago    | Caa3/Ca   | CCC-/C   | CCC       |
| En impago                   | C         | D        | DDD/D     |

Una menor calificación crediticia en el exterior tiene un doble efecto desfavorable: en primer lugar, vuelve el financiamiento más caro o más escaso en el exterior. Además, las tasas de interés en el exterior serán utilizadas como referencia a nivel interno, por lo que terminarán afectando el financiamiento interno de la deuda.

En esta difícil coyuntura, el Ministerio de Hacienda empezó a utilizar el “Tesoro Directo” para lograr mayor colocación de deuda, principalmente en las instituciones públicas (incluyendo los bancos públicos) pero se espera que a futuro pueda colocar también al sector privado.

Asimismo, se piensa diseñar un nuevo instrumento bursátil, el Título Ajustable Soberano (TPRAS). Este instrumento se considera una versión que tendrá más demanda que el TUDES (título que se ajusta a la inflación y, por el menor nivel de esta, ha perdido atractivo en el mercado). Se pretende ofrecer en plazos de 5, 7 y 10 años con indexación a la curva soberana al plazo de maduración más un punto porcentual. Por ejemplo, un título de 10 años se vinculará con la tasa a 10 años que tenga la curva de deuda soberana. Si bien todavía no hay suficiente información pública, el TPRAS podría tener la ventaja de cambiar el apetito por riesgo de los acreedores internos, de corto a más largo plazo, lo que reduciría el riesgo de refinanciamiento. Sin embargo, esto podría hacerse a un costo muy alto si no hay una buena formación de precios de este producto, lo que afectaría el otro objetivo de la gestión de la deuda (tener las tasas de interés bajas).

La gestión de la deuda es crucial dentro de la brecha de sostenibilidad fiscal. A modo de ejemplo, cada punto porcentual adicional en el costo de financiamiento aumentará en promedio casi medio punto porcentual la brecha de sostenibilidad fiscal. Es decir, si la tasa sube en un punto porcentual, el esfuerzo requerido pasará de estar entorno a 4p.p. a 4.5 p.p.

Lo anterior hace sumamente rentable realizar las reformas estructurales que el Ministerio de Hacienda requiere para mejorar la gestión de la deuda, en momentos en que la coyuntura favorable del 2015 podría tender a desaparecer.

## **7. Propuestas de ajuste fiscal del Gobierno**

Las medidas propuestas por el Gobierno hasta ahora serían insuficientes para resolver el déficit de sostenibilidad fiscal, aún si se evalúan en el escenario más optimista de todos: utilizando los rendimientos del propio Ministerio de Hacienda y sin considerar posibles recortes en el proceso de discusión legislativo. Esto porque la propuesta estaría alcanzando un ajuste total de 3,2% del PIB mientras la brecha de sostenibilidad fiscal se cerraría con al menos un 3,8%. Asimismo, al estar centradas en ingresos en casi un 90%, va en la dirección contraria al Directorio actual del Congreso, formado por diputados de oposición que suscribieron un acuerdo público<sup>7</sup> donde manifiestan el compromiso de “no apoyar la aplicación de la vía rápida para discutir proyectos de ley destinados a crear nuevos impuestos, o a modificar los impuestos vigentes a la fecha de suscripción de dicho compromiso, ni a incrementar sus tasas, hasta tanto no se haya apoyado al menos en primer debate (o en el caso de la reforma constitucional, dictaminado en comisión) de los proyectos de ley contenidos en los acápite 1 y 2 de este documento”. Los proyectos de ley que hace referencia en los acápite 1 y 2 son

---

<sup>7</sup> Acuerdo de Agenda de Interés Nacional, Legislatura 2016-2017. Recuperado en [www.nacion.com](http://www.nacion.com), el 3/6/2016.

proyectos relacionados con pensiones, una regla fiscal (diferente a la presentada por el Gobierno), un compromiso formal de limitar el crecimiento del gasto corriente para el presupuesto 2017, reforma constitucional para el equilibrio fiscal y reformas para estimular el crecimiento económico a través de infraestructura y empleo dual.

Un pacto con la oposición podría ser fructífero no solo para el Gobierno sino para cerrar el déficit de sostenibilidad fiscal, debido a la importancia que juega tanto el gasto público como el crecimiento económico para garantizar la sostenibilidad de la deuda en el caso de Costa Rica.

El Fondo Monetario Internacional revisó tanto la agenda del Gobierno como las propuestas de la oposición (cuadro 6). Para el plan del Gobierno, se estima que podría alcanzar un 3% del PIB, ligeramente menor a las estimaciones del Gobierno. La razón tiene que ver con que en su escenario base no consideran el incremento de la tasa impositiva a 15% que el Gobierno propone dentro de la migración a un Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), así como un menor rendimiento para los proyectos para reducir el incumplimiento tributario.

Por el lado del gasto el Gobierno presentó medidas para reducir las transferencias para las instituciones con saldos en caja única y para las pensiones con cargo al presupuesto, que tienen el problema de tener mayores indexaciones, además de partir de montos más altos y jubilaciones más tempranas. El Fondo estima un rendimiento de 0,4% del PIB, igual al estimado por el Gobierno.

Con las propuestas en corriente legislativa evaluadas por el Fondo, se podría alcanzar un ajuste fiscal adicional de 0,9% del PIB. Estas medidas conciernen cambios en la forma de indexar los salarios nominales, recortes presupuestarios y recortes en la parte de bienes y servicios. Esto elevaría el ajuste total por el lado del gasto hasta 1,3% del PIB. Además, generaría un punto de encuentro entre la agenda del Gobierno y la oposición.

Cuadro 6. Medidas de Ajuste Fiscal (como % del PIB)

|  | Plan de Gobierno | Con ajustes a IVA, incumplimiento más otras medidas de gasto |
|--|------------------|--|
| <b>Ajuste Total</b>                                | <b>3,2</b>       | <b>3,0</b>   |
| <b>Ingresos</b>                                    | <b>2,8</b>       | <b>1,7</b>   |
| Incumplimiento tributario (Fraude y Exoneraciones) | 0,5              | 0,2  |
| IVA  | 1,3              | 0,5  |
| Renta  | 0,6              | 0,6  |
| Impuesto personas jurídicas                        | 0,2              | 0,2  |
| Vehículos e impuestos a los bienes raíces          | 0,2              | 0,2  |
| <b>Gasto</b>                                       | <b>0,4</b>       | <b>1,3</b>   |
| Transferencias (caja única, pensiones)             | 0,4              | 0,4  |
| <b>Otras medidas en gasto</b>                      |                  | <b>0,9</b>   |
| Salarios   |                  | 0,6  |
| Recortes presupuestarios                           |                  | 0,2  |
| Bienes y servicios                                 |                  | 0,1  |

Fuente: Fondo Monetario Internacional, consulta del Artículo IV Mayo 2016 (N° 16/131)

Tanto el Plan del Gobierno como la propuesta ajustada quedan cortas con el ajuste fiscal requerido. Esto lleva a postergar a futuro parte del ajuste. Sin embargo, esto pareciera inevitable dada la magnitud macroeconómica de dicho ajuste.

En este sentido cobra relevancia el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, N° 19.952, que viene a establecer una regla fiscal con alcances en el largo plazo.

Las reglas fiscales tienen dos funciones esenciales dentro de la política fiscal. En primer lugar, logran controlar la pro-ciclicidad que suele caracterizar la política fiscal: cuando el ciclo económico se encuentra en su fase recesiva, hay menos ingresos y se tiende a gastar menos. Dado que el gasto público es un componente significativo de la demanda agregada, esto deprime todavía más el ciclo económico en la fase recesiva (o sobre-caliente la economía en la fase expansiva), profundizando el ciclo económico en lugar de acotarlo, ante la ausencia de una regla fiscal.

En segundo lugar, las reglas fiscales permiten hacer creíble la política fiscal de un Gobierno en el largo plazo. Esto ayudaría a cerrar la brecha de sostenibilidad a través de sus dos componentes: permite reducir el déficit primario (si se hace crecer los gastos a un menor ritmo que los ingresos por un periodo prolongado) y permite mantener las tasas y los riesgos de refinanciamiento bajos, ya que los acreedores tendrán mejor información sobre la evolución que seguirá la deuda del Gobierno Central con respecto al PIB.

La propuesta del Gobierno presenta avances en estos dos temas, sin embargo, todavía faltan de realizarle ajustes menores. En primer lugar, falta incorporar más sistemáticamente el ciclo económico dentro de la regla, ya que el ciclo entra solamente al fijar el límite inferior y límite superior dentro del que operaría la regla, de acuerdo a si

el ciclo está en su fase recesiva o con crecimiento por arriba del 6%, respectivamente. Dentro de estos límites, el ciclo económico no entra directamente ya que se establecen reglas sobre cuál debe ser el crecimiento del gasto público según el nivel de la deuda a PIB. Estas reglas se fijan como porcentajes del crecimiento nominal promedio de la economía en los últimos 4 años. Esto da pie a que, dentro de los límites, en fases expansivas del ciclo económico se gaste más y en fases depresivas se gaste menos. Esto no eliminaría la pro-ciclicidad de la política fiscal dentro de estos límites.

En cuanto a la reducción del déficit de sostenibilidad fiscal (el segundo objetivo de las reglas) presenta dos limitaciones. En primer lugar, solo establece un año como periodo de preparación previo a la entrada de la regla. Esto obligará que el ajuste fiscal se lleve de forma abrupta de entrada y, en términos pragmáticos, arriesga el cumplimiento de la regla como un todo.

En segundo lugar, no define bien todas las contingencias que podrían ocurrir en la implementación de esta regla. En particular, no atiende por completo los dos factores que hacen crecer la deuda a PIB: por un lado el déficit primario y, por otro lado, un mayor crecimiento de la deuda ya emitida con respecto al PIB. Este último componente genera un crecimiento de la deuda aún si se lograra cerrar la brecha primaria, por lo que se suele conocer como crecimiento automático de la deuda, ya que esta podrá crecer de forma automática o sin que se emita deuda adicional. Esto genera un rezago entre el ajuste que se haga del lado del gasto y lo que finalmente ocurre con la deuda a PIB. Para evitar que este rezago lleve a ajustes exagerados en el gasto, el Gobierno establece un umbral mínimo al gasto del 17% del PIB, a partir del cual podrá crecer al mismo ritmo que la economía. Este límite puede ser preferible a no establecer ninguno, sin embargo, no quedaría claro la evolución que tendría la deuda a partir de entonces, dificultando el objetivo de darle la mayor claridad posible a los acreedores.

Una posibilidad para subsanar estas limitaciones (de pro-ciclicidad, ajustes excesivos al gasto y periodo de preparación previo a la entrada de la regla) es aprobar una regla de contingencia que brinde las pautas que lleve al nivel de gasto deseado. Por ejemplo, estas pautas deberían señalar cómo será el crecimiento de las remuneraciones y las transferencias para que la razón de gasto a PIB no crezca y empiece a reducirse en el tiempo hasta el nuevo nivel de ingresos (si se aprueban las reformas del lado impositivo). Esto necesariamente deberá comprender la normativa constitucional y legal que establece destinos específicos y hace el gasto inflexible a la baja. Una vez se logre alcanzar este nivel deseado de gasto con respecto al PIB, se podría establecer una regla pero basada únicamente en la brecha de sostenibilidad fiscal (que dependiendo del ciclo económico no podrá sobrepasar cierto rango) pero dando mayor libertad a la política fiscal, por ejemplo, el crecimiento del gasto podría crecer en línea con el crecimiento de los ingresos y, por lo tanto, podría llegar a crecer como razón del PIB. Esto además iría en línea con los pasivos contingentes que tiene la política fiscal costarricense, como el déficit actuarial del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, que requiere un ajuste mínimo de 1,5% del PIB para asegurar su sostenibilidad para los próximos 50 años (Fondo Monetario Internacional, 2016). Además, sería más compatible con las mismas contingencias que señala la regla fiscal del Gobierno (como desastres naturales, recesión económica).

La aprobación de una agenda mixta en el Gobierno más la aprobación de una regla fiscal, con las posibles mejoras incorporadas, podrían ser elementos suficientes para cerrar el déficit primario y generar un superávit primario a largo plazo que permita estabilizar la deuda a PIB e inclusive hacerla decrecer en el tiempo.

Otro elemento importante a analizar es la posibilidad de que este ajuste llegue a frenar el crecimiento económico, pudiendo generar un menor PIB que haga crecer la razón deuda a PIB. Para ello es necesario minimizar las distorsiones que estos proyectos de ley puedan ocasionar y generar un entorno empresarial desfavorable al crecimiento económico. Sobre esto hay elementos que deben mejorarse:

1. Valorar la subida de las tasas impositivas: La creciente informalidad y desgravamen de la economía hace riesgoso elevar las tasas impositivas a los sectores ya gravados sin llegar a exacerbar estos problemas y resultar contraproducentes en términos fiscales. En particular, los proyectos de ventas sube las tarifas de 13% a 15% y en el proyecto de renta sube las tarifas a los traspasos de bienes inmuebles (de 1,5% a 3%) y muebles (de 2,5% a 5%). Esta subida de las tarifas se debe valorar versus una ampliación de la base imponible. En ese sentido, el proyecto de ventas todavía deja parte de los servicios por fuera. Principalmente, exime los servicios de salud (excepto la hospitalización y cirugía) y educación privada.
2. El proyecto de renta introduce dos nuevas tarifas a los salarios por encima de 5 y 10 veces el ingreso promedio (OCDE 2016). Si bien un mayor gravamen a las personas físicas de mayores ingresos puede ser deseable en términos de recaudación y progresividad, hacerlo para niveles tan altos con respecto al ingreso promedio generaría efectos poco significativos en estos dos aspectos. Además, es un sustituto imperfecto de moverse hacia un esquema de renta global, que considera todas las rentas de las personas físicas y no solamente las provenientes del salario.
3. También el proyecto establece más tarifas impositivas en el impuesto sobre la renta empresarial cuando lo propicio debería ser buscar una renta proporcional a las empresas, que no distorsione el proceso productivo, y que maximice las rentas que reciban las personas físicas que deberían ser gravadas según el punto anterior.

Fuera de estas observaciones, no hay mucha claridad sobre los avances de otros proyectos de ley (ver resumen en el cuadro 7). En particular, el proyecto de fraude fiscal (expediente N° 19.245) ha sufrido muchos cambios con respecto a la posibilidad o no de llegar a contar con un registro de accionistas. Este registro sería una pieza fundamental para que el país pueda empezar a medir la capacidad contributiva de las personas físicas, tanto por su nivel de capital como de ingresos. Este aspecto trasciende las finanzas públicas del Gobierno Central ya que conciernen derechos y



deberes humanos que han sido inclusive ratificados a nivel de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>8</sup>.

**Cuadro 7**  
**Resumen de los proyectos presentados por Gobierno**

| <b>Proyectos del lado del gasto</b>   | <b>Contenido</b>  |
|---|---|
| Reforma a Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (expediente N°19.661)   | Eventual tasa solidaria para pensiones por encima de 12 veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública. Aumento de pensiones sólo por costo de vida. Principal limitación es que deja por fuera el principal régimen de pensiones del Magisterio Nacional, el más oneroso para el fisco (acaparando el 67% de las transferencias en pensiones)  |
| Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos (Expediente N°19.555)  | Posibilita a la Tesorería Nacional a limitar traslado de fondos a entidades que mantienen fondos de años anteriores y cancelar fondos con más de 2 años.  |
| <b>Proyectos del lado de ingresos</b>   | <b>Contenido</b>  |
| Lucha Contra el Fraude Fiscal. (expediente N°19.245)  | Otorga instrumentos novedosos para aumentar la recaudación sin nuevos impuestos: multas por no entregar información, premios e incentivos a los consumidores finales para que soliciten factura y obligatoriedad de que las personas físicas con actividad lucrativa acepten medios de pago electrónicos. Se le busca adicionar el registro de accionistas, pero es un tema todavía en discusión.                           |
| Ley de Regímenes de Exenciones Y No Sujeciones del Pago de Tributos, su Otorgamiento y Control sobre su Uso y Destino. (expediente N° 19.531) | Pretende incorporar aspectos de orden y control en el tema de exoneraciones, creando sanciones por el mal uso del beneficio y limitando su uso en función del beneficiario de las mismas.   |
| Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado (N°19.678)   | Pasa a la deducción financiero-contable (IVA), grava más servicios y bienes hoy exentos, sube la tarifa general a 15% y presenta grandes devoluciones a los primeros 4 deciles de la población  |
| Ley del Impuesto sobre la Renta (N° 19.679)   | Dentro los cambios estructurales, avanza hacia una renta dual (30% a renta empresarial con sus excepciones) y 15% a rentas pasivas del capital; refuerza la territorialidad con el gravamen de las rentas pasivas del exterior; se establece un impuesto a las remesas de no domiciliados.<br>Dentro de otros cambios, sube las tarifas a los asalariados y los traspasos; cambia las tarifas preferencias a las pequeñas y |

<sup>8</sup> Ver a continuación artículos 13 y 14. **Artículo 13:** “Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades”. **Artículo 14:** “Todos los Ciudadanos tienen derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración”. Recuperado el 7 de junio del 2016 en [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

| Proyectos del lado del gasto                              | Contenido   |
|---|---|
|   | medianas empresas (las hace marginales y establece un mayor número de ellas) para evitar el fraccionamiento de empresas. Establece un límite a la subcapitalización de empresas y grava las cooperativas grandes.   |
| Creación del Impuesto a las Personas Jurídicas (N°19.505) | La presentación de este proyecto de ley, pretende subsanar el error cometido al no haberse publicado el texto finalmente aprobado. Las rentas que genere este proyecto ya están afectadas, pues un 90% se destinarían al Ministerio de Seguridad Pública, un 5% al Ministerio de Justicia y Paz y un 5% al Poder Judicial, por lo que no recortarán el déficit primario actual. |

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en la Ley de Presupuesto 2016 y documentos anexos

## 8. Conclusión: ¿cómo cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal?

Las propuestas del Gobierno Central y las de la oposición podrían ser efectivas en reducir el déficit primario y conseguir un superávit primario en el largo plazo si se suman a una regla fiscal propicia.

Estas reformas están enmarcadas dentro de la necesidad de realizar un ajuste fiscal de una magnitud significativa en términos macroeconómicos (al 2015 se necesitaría 3,8% del PIB para estabilizar la deuda a PIB) denotando que es necesario medidas estructurales de forma que dicho ajuste no termine siendo contraproducente para la propia sostenibilidad de la deuda. Estas reformas no deben dejar por fuera:

1. El crecimiento acelerado del gasto del Gobierno Central (tanto en remuneraciones como en transferencias). Esto tiene que ver con el esquema salarial (basado en salario base más pluses) que convierte compleja la indexación salarial y, por lo tanto, el control de su crecimiento. Por lo tanto, la reforma estructural al gasto debe ir dirigida a un cambio de régimen salarial (por ejemplo, salario único).
2. La tendencia hacia el desgravamen de la economía. Esto debe ser revertido, ya que de lo contrario elevar las tasas impositivas al sector ya gravado podría exacerbar la informalidad y el incumplimiento tributario, ampliando el déficit de sostenibilidad fiscal en lugar de cerrarlo.
3. La gestión de la deuda tampoco escapa la necesidad de reformas estructurales. En particular, existen dos problemas sobre los que se debe identificar su causa original a solucionar: i) que no se haga oferta pública sobre una porción significativa de la emisión de deuda impide alcanzar tasas de interés más bajas y competitivas, controlando por otros factores; y ii) buscar una mayor colocación a largo plazo de la deuda, que permita reducir el riesgo de refinanciamiento. Una posible causa a estos problemas podría ser la falta de un Mercado de Negociación Directa de la deuda pública.

4. Por último, todas estas reformas estructurales deben estar enmarcadas dentro de un entorno empresarial favorable, de forma que no se castigue el crecimiento potencial del país. La política fiscal juega un rol clave en ese sentido al poder generar una mayor inversión en infraestructura, mejorar la calidad de los servicios públicos y reducir la informalidad de la economía a través de tasas impositivas óptimas.

## 9. Referencias

Academia de Centroamérica. **Proyecto de reforma del Impuesto sobre la Renta de la Administración Solís Rivera**. Febrero 2016 (PV-01-16).

Arias, Juan Pablo. **Hacienda baja presión sobre deuda interna con canjes y subastas inversas**. La Nación, 14 de agosto del 2013.

Asamblea Legislativa. **Exoneraciones: ¿quién se beneficia en Costa Rica?** 2014.

Banco Central de Costa Rica, **Programa Macroeconómico 2016-2017**. Diciembre 2015

Banco Central de Costa Rica, **Memoria Anual 2015**. Abril 2016.

Banco Central de Costa Rica, **Memoria Anual 2011**. Marzo 2012.

Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda, **Presentación Plan de Endeudamiento Interno para el primer semestre del 2016**, 3 de marzo del 2016.

Banco Mundial. **Propuesta Presentada por el Grupo Asesor al Banco Central de Costa Rica y al Consejo Nacional para el Desarrollo del Mercado de Valores de Costa Rica**. 2012 Tomado del sitio web del Banco Central de Costa Rica.

Barro, Robert. **Economic Growth and Convergence, Applied Especially to China**. 2016

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

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

Cisneros, María Fernanda. **Ministerio de Hacienda quiere atraer inversionistas y crea nuevo título ajustable soberano**. El Financiero, 13 de marzo del 2016.

Esquivel Monge, Manfred y Loaiza Marín, Kerry. **Inversión en infraestructura y crecimiento económico, relevancia de factores institucionales**. Banco Central de Costa Rica, 2016

Fondo Monetario Internacional. **Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis**. 2011.

Fondo Monetario Internacional. **Consulta del Artículo IV para Costa Rica N° 15/29**. 2015

Fondo Monetario Internacional. **Consulta del Artículo IV para Costa Rica N° 16/131.** 2016

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). **Política Fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas.** 2015

Ministerio de Hacienda. **Proyecto de Ley del Presupuesto de la República.** 2016.

Ministerio de Hacienda. **Presentación del Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal.** 25 de febrero del 2016.

Ministerio de Hacienda. **Tribunal Contencioso Levanta Medida Contra Retención del 2%.** CP 16 de Enero 2015.

OCDE/CEPTAL/CIAT/BID. **Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014.** 2016

OCDE. **Estudios Económicos: Costa Rica.** 2016

Ramos, Álvaro. **¿Quién dijo que era fácil? Reflexiones sobre la situación fiscal de Costa Rica.** Vigésimo Primer Informe. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2015

Reinhart, Carmen y Rogoff, Kenneth. **This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly.** 2009

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

Sachs, Jeffrey. **Professor Krugman and Crude Keynesianism.** Huffpost Politics, 9 de mayo de 2013.

Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). **Cifras fiscales Gobierno Central.** Boletín. Ministerio de Hacienda de Costa Rica, Diciembre 2015