



DECIMOTERCER INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN

Informe Final

Ingresos fiscales: origen, ejecución real y eficiencia en el uso de los recursos

*Investigador:
Julio Rosales*



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 Decimotercer 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.

Indice General

Sección I. Balance fiscal del Gobierno Central en el 2006	3
Sección II. Origen del Dinamismo en la Recaudación Tributaria.....	7
Sección III. Necesidades de Inversión y Fuentes de Financiamiento	17
Sección IV. El gasto público frente a la capacidad de gestión Institucional.....	26
Bibliografía.....	32

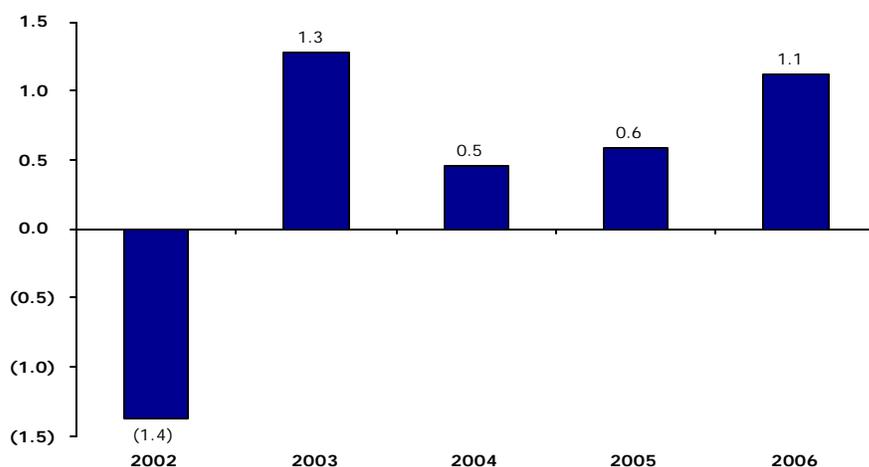
Sección I. Balance fiscal del Gobierno Central en el 2006

El déficit fiscal del gobierno central ha venido mostrando una reducción progresiva desde el 2003, año en que se comenzó a aplicar una activa política de contención del gasto público, luego de que en el 2002 los resultados fiscales presentarían un fuerte deterioro.

Entre el 2003 y el 2006 el déficit fiscal ha disminuido como promedio anual en 0.8 puntos del PIB. Un 65 por ciento de esta mejora ha sido resultado de la contención del gasto aplicada en ese período, el restante 35 por ciento se explica por una mayor recaudación.

Gráfica 1

Variación del Déficit Fiscal del Gobierno Central



(en puntos porcentuales del PIB por año)

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Contraloría General de la República

Si bien el nuevo gobierno decidió marcar a partir de mayo del año pasado un punto de inflexión en la política de contención que se venía aplicando desde el 2003, el gasto en el 2006 se redujo 0.41 puntos del PIB en comparación con el 2005. En contraste, los ingresos tributarios aumentaron 0.62 puntos porcentuales del PIB entre ambos años. De esta forma, los ingresos aportaron casi el doble respecto a los años anteriores (60 por ciento).

Cuadro 1

Déficit Fiscal del Gobierno Central

(Cifras como porcentaje del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos totales	13.4	13.7	13.6	13.8	14.5
Gastos sin Intereses	13.4	12.5	12.2	11.8	11.5
Superávit Primario	0.0	1.2	1.4	2.1	2.9
Intereses de deuda	4.3	4.3	4.1	4.1	3.9
Gastos Totales	17.7	16.8	16.2	15.9	15.4
Déficit financiero	(4.3)	(3.1)	(2.6)	(2.0)	(0.9)

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Contraloría General de la República

Aunque las cifras anuales del 2006 no reflejan la decisión del gobierno entrante de dedicar más recursos a sectores como infraestructura, vivienda, educación, entre otros; varios de los cuales soportaron buena parte del ajuste fiscal aplicado en los años previos, el análisis semestral de los datos si lo confirma. Los gastos sin intereses crecieron en términos reales en un 8.5 por ciento durante el segundo semestre del 2006, en tanto un año atrás en ese mismo período habían registrado una caída del 2.5 por ciento.

Este mayor crecimiento observado se explica en buena parte por el aumento que experimentaron los gastos clasificados, de acuerdo con la metodología del flujo de caja, como Otros Gastos, donde se contabilizan las transferencias asociadas con instituciones como Fodesaf, Conavi, el régimen de pensiones de la CCSS y la educación.

En los últimos seis meses del 2006 esta agrupación de gastos crecieron 16.9 por ciento en términos reales, mientras en el 2005 habían experimentado una disminución del 9.4 por ciento. Puesto que representan cerca del 30 por ciento del total de gastos sin intereses, su aporte a la expansión registrada en estos últimos fue casi del 60 por ciento.

En el primer cuatrimestre del 2007 los Otros Gastos han continuado con la tendencia del segundo semestre del 2006. En términos reales el acumulado al mes de abril crece 35.1 por ciento, en contraste con una expansión del 1.6 por ciento en el mismo período del 2006.

Ocho puntos del 11.3 por ciento que crecen los gastos sin intereses en los primeros cuatro meses del año en curso, provienen del aumento que registra el rubro de Otros Gastos. Esto equivale a decir que un 71.4 por ciento del incremento

que muestran en el primer cuatrimestre del año los gastos del gobierno sin considerar intereses, se explica por el rubro de los Otros Gastos, donde como se indicó en líneas anteriores, se contabilizan transferencias relacionadas con el sector de infraestructura y con el sector social.

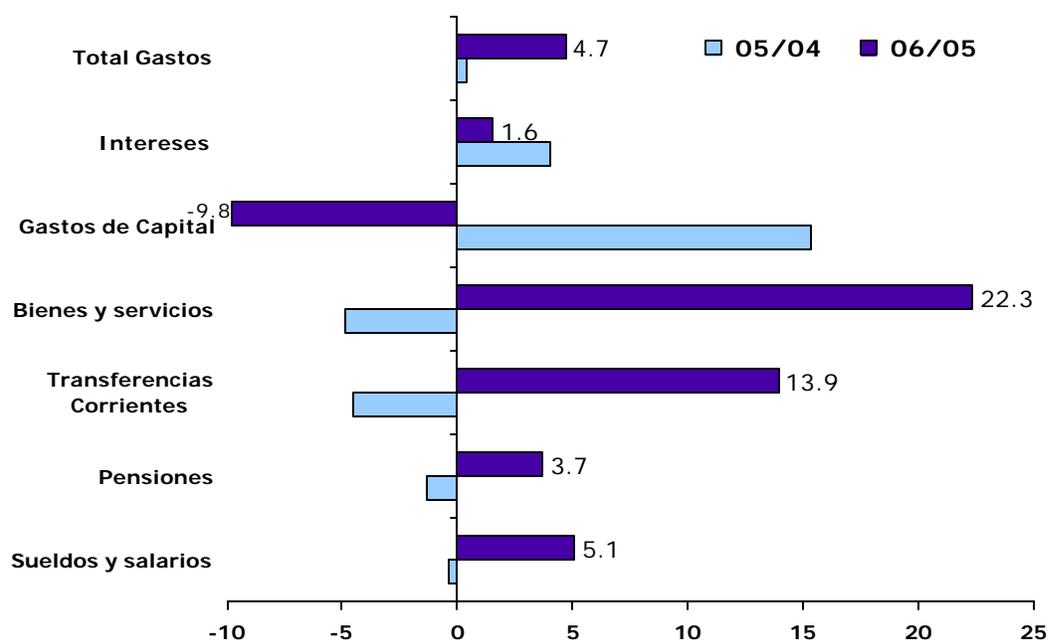
Por otra parte, los egresos vistos en forma desagregada muestran que en el 2006 se dio una expansión importante en las transferencias corrientes (donde se incluyen recursos para el Fodesaf, educación y otros gastos sociales). En contraposición destaca una reducción importante en los gastos de capital (donde se incluyen las transferencias al Conavi).

Es posible que la intención del nuevo gobierno de incrementar la inversión en carreteras se haya visto afectada por la existencia de un presupuesto aprobado con anterioridad y por la capacidad de gestión institucional de incrementar rápidamente el gasto en poco tiempo.

Gráfica 2

Crecimiento Real de los gastos del Gobierno Central

(Tasa de variación porcentual anual)



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Contraloría General de la República

La figura anterior también muestra que el gasto en sueldos y salarios creció por encima de la tasa de expansión de los gastos totales. Esto dice que el gasto en planilla del gobierno mantuvo en el 2006 su concepto tradicional de disparador de los egresos públicos.

Lo gastos clasificados por función muestran que el nuevo gobierno continuó, tuvo el interés particular, o bien, la mayor facilidad o capacidad institucional para aumentar el gasto (en términos de variaciones respecto al PIB) en los rubros de educación y seguridad.

Cuadro 2

Variación de los gastos por función del Gobierno Central

(en puntos porcentuales del PIB por año)

Gasto por Función	2005	2006
Orden público y seguridad	0.0	0.2
Educación	-0.1	0.5
Salud	0.0	-0.5
Seguro social y asistencia social	-0.1	-0.5
Vivienda y servicios comunitarios	0.0	0.1
Transporte y comunicaciones	0.1	-0.1
Subtotal	-0.2	-0.3
Resto de Gastos	-0.2	-0.2
Total Gastos	-0.4	-0.5

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Contraloría General de la República

En lo que respecta a los ingresos, tal como se indicó antes, en el 2006 estos aportaron buena parte de la reducción que registró el déficit fiscal. El crecimiento real de estos fue del 13.3 por ciento en este año, muy por encima de la expansión promedio (4.2 por ciento) de los cuatro años previos. En forma desagregada, el mayor impulso provino del impuesto de ventas. Con una participación dentro de los ingresos totales del 38,2 por ciento y un crecimiento del 18 por ciento, este tributo aportó la mitad. Renta, cuya participación es del 21,4 por ciento, aportó un 24 por ciento. El impuesto a la propiedad fue el que más creció (33.5 por ciento) pero su participación es a penas del 3.3 por ciento, con lo cual su aporte fue bajo (8.2 por ciento), similar al de aduanas y al de consumo.

El cuadro siguiente contiene los resultados descritos, mientras en la sección próxima se buscan las fuentes o causas del importante crecimiento que vienen mostrando los ingresos.

Cuadro 3

Comportamiento de los Ingresos del Gobierno Central

(Crecimiento real y cifras como % del PIB)

	Tasas Reales de Crecimiento					Cifras como porcentaje del PIB				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	2.2	7.9	2.0	4.6	13.3	13.4	13.7	13.6	13.8	14.5
Tributarios	2.5	6.1	3.1	4.9	13.9	12.8	13.0	13.0	13.3	13.9
Renta	7.7	7.5	1.5	7.2	13.9	3.0	3.1	3.1	3.2	3.3
Impuesto a la Propiedad	14.4	4.0	4.4	3.0	33.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6
Ventas	1.9	1.4	6.0	7.0	18.0	4.9	4.7	4.9	5.1	5.5
Consumo	-37.7	-8.0	-2.3	9.0	12.1	1.1	0.9	0.9	1.0	1.0
Comercio Exterior	1.6	8.3	14.0	6.3	13.2	0.9	1.0	1.1	1.1	1.2
Otros Tributarios	32.1	19.5	-2.1	-3.4	2.8	2.4	2.8	2.6	2.5	2.4
No tributarios	-6.5	53.8	-17.3	-2.1	-0.3	0.5	0.8	0.6	0.6	0.5

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Contraloría General de la República

Sección II. Origen del Dinamismo en la Recaudación Tributaria.

Como se puede apreciar del cuadro anterior, el crecimiento de los ingresos tributarios totales en el 2006 estuvo principalmente impulsado por el impuesto de ventas, mientras los tributos de Renta, Propiedad y Comercio Exterior se incrementaron 0.3 en relación al PIB.

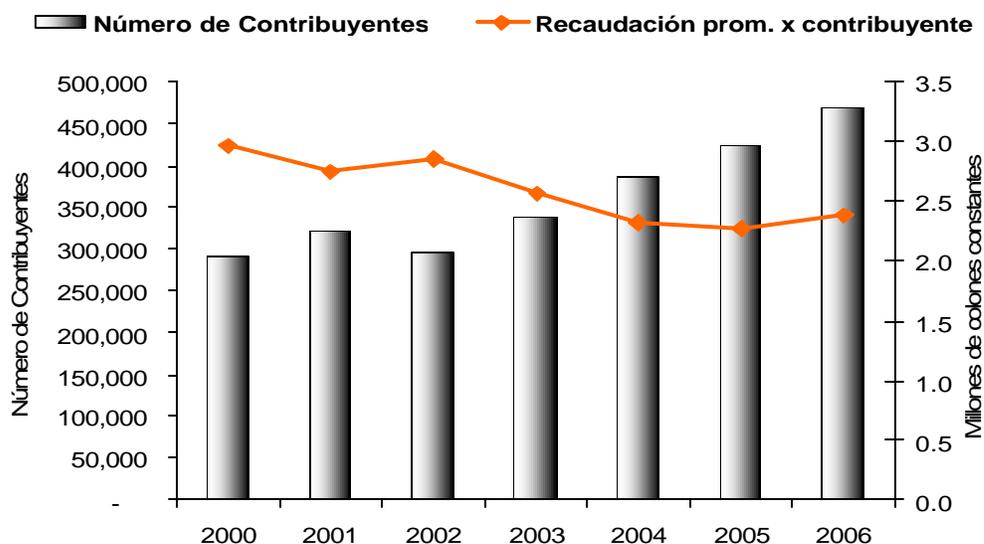
¿De donde provino este aumento, particularmente el de ventas? Aunque no existen disponibles estadísticas concluyentes para responder esta pregunta, con base en la opinión de expertos, de funcionarios del Ministerio de Hacienda y cifras que se presentan más adelante, existen al menos tres factores que pueden explicar este fenómeno.

El impuesto de ventas se ha visto favorecido por el proceso de implementación del TICA, el cual ha permitido automatizar las aduanas, reduciendo la evasión en el comercio transfronterizo. Por otra parte, el alto crecimiento del PIB en el 2006 estuvo acompañado de un importante repunte en el comercio. Dentro de este sector se registra un notable dinamismo en el mercado de celulares. Otro factor explicativo se relaciona con mayores esfuerzos de las autoridades en la gestión recaudatoria. En este punto se señala el Plan Integral de Control Tributario del 2005, con el cual se integraron todas las áreas relacionadas con el proceso de recaudación dentro del Ministerio de Hacienda. También se han mejorado los controles cruzados, gracias a que se cuenta con sistemas electrónicos más efectivos para cruzar información y recaudar impuestos como el de ventas. Además, el año pasado se incorporaron más de 500 nuevos funcionarios en aduanas.

Estos esfuerzos de mejora en la recaudación se reflejan en un mayor crecimiento en el número de contribuyentes, específicamente a partir del 2003, tal como se aprecia en la Gráfica 3.

Gráfica 3

Número de Contribuyentes y Recaudación por Contribuyente*



Nota: Se refiere al total de contribuyentes en renta, ventas y consumo.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

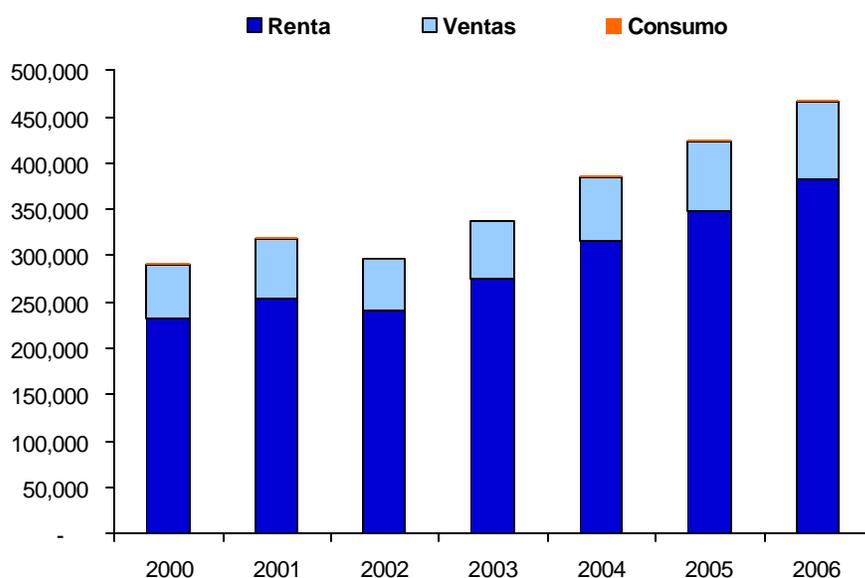
El total de contribuyentes en renta, ventas y consumo ha crecido como promedio anual 12.1 por ciento entre el 2003 y el 2006. Sin embargo, en este mismo período el monto real de recaudación en estos tres impuestos se ha expandido a una tasa menor (6.8 por ciento), como resultado, el monto promedio recaudado por contribuyente ha tendido a descender. En el 2006, sin embargo, se dio una mejora en este indicador, pasando de 2.27 a 2.33 millones de colones constantes por contribuyente, gracias a que la recaudación creció 13 por ciento, en tanto el número de contribuyentes lo hizo en 10.4 por ciento.

Si se supone que el aporte para el 2006 de cada contribuyente existente en el 2005 creció en términos reales al mismo ritmo que creció la economía el año pasado (8 por ciento), cada contribuyente que se sumó en el 2006 habría aportado 1.74 millones de colones. En caso de que el aporte de los contribuyentes del 2005 no hubiera crecido, cada contribuyente que se sumó en el 2006 habría aportado 3.49 millones de colones en promedio.

El aumento sostenido que registra el número de contribuyentes desde el 2003 proviene mayormente del impuesto de renta. Este tributo aportó en el 2006 el 77.6 por ciento del crecimiento que contabiliza el total de contribuyentes, el restante fue explicado por ventas. Sin embargo, como se indica al final de la sección anterior, el impuesto de ventas aportó casi la mitad del crecimiento registrado en los ingresos del gobierno en este año.

Gráfica 4

Número de Contribuyentes por tipo de impuesto

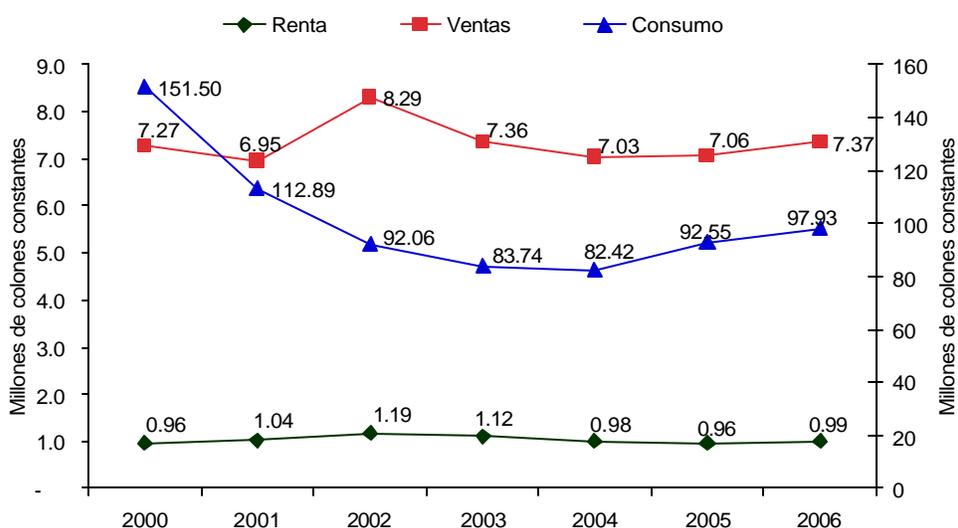


Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

La recaudación promedio por contribuyente ha tendido a bajar en los tres impuestos analizados. Esto se debe a que el aumento en los contribuyentes se relaciona con pequeñas y medianas unidades tributarias. La cantidad de grandes contribuyentes se ha estancado.

Gráfica 5

Recaudación promedio por Contribuyente e Impuesto

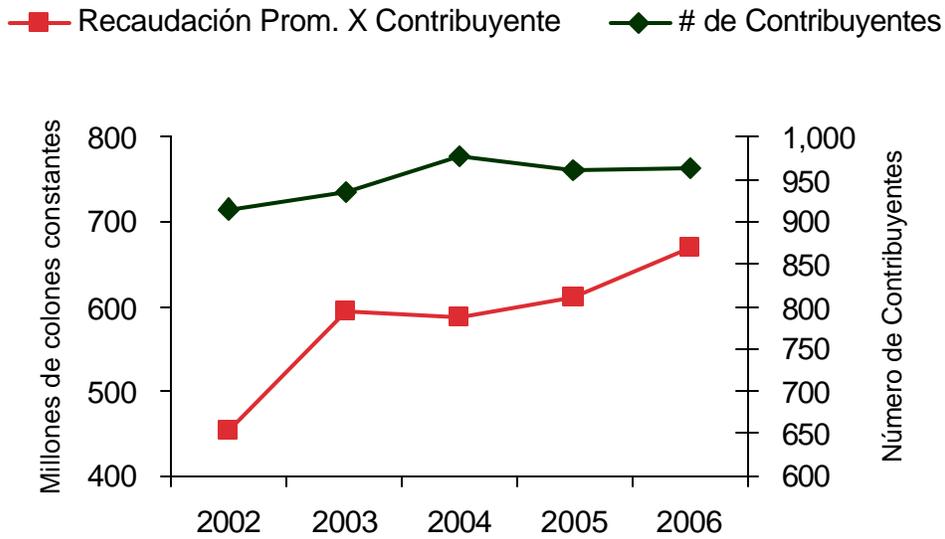


Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Desde el 2003 a la fecha el número de grandes contribuyentes ha crecido como promedio anual un 1.1 por ciento, en tanto la cantidad de contribuyentes de menor tamaño aumentó 12.1 por ciento. Sin embargo, la situación se invierte si se analiza el monto recaudado. Mientras la recaudación proveniente del primer grupo creció en términos reales y como promedio anual un 12.3 por ciento en ese mismo período, la recaudación en el segundo grupo lo hizo a una tasa del 5 por ciento. Aunque en el 2006 la recaudación proveniente de los pequeños y mediados contribuyentes se incrementó en casi el doble en relación con los grandes (19.1 versus 9.9), la alta participación de los últimos en el total recaudado (cerca del 70 por ciento), llevó a que el 57.3 por ciento del aumento registrado en los ingresos tributarios se explicará por este grupo.

Gráfica 6

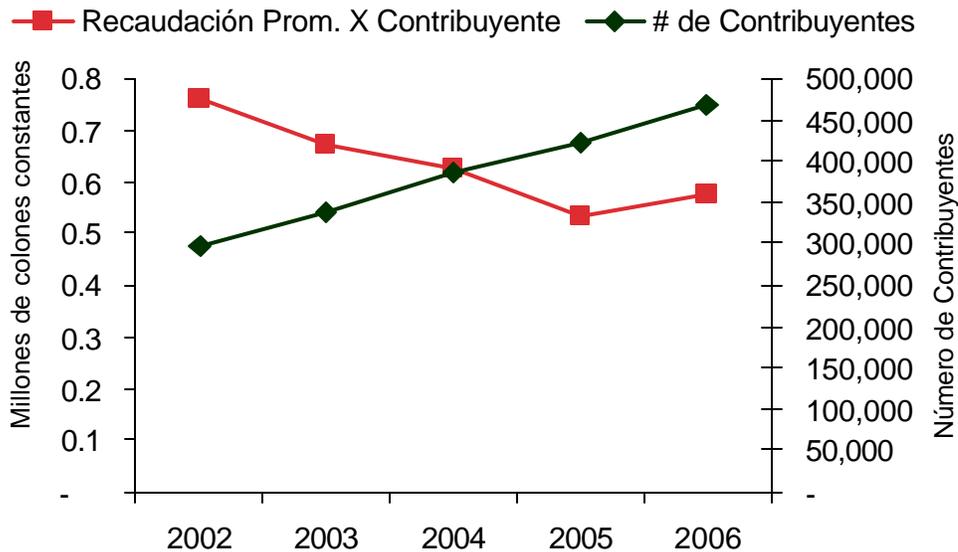
Grandes Contribuyentes



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Gráfica 7

Pequeños y Medianos Contribuyentes



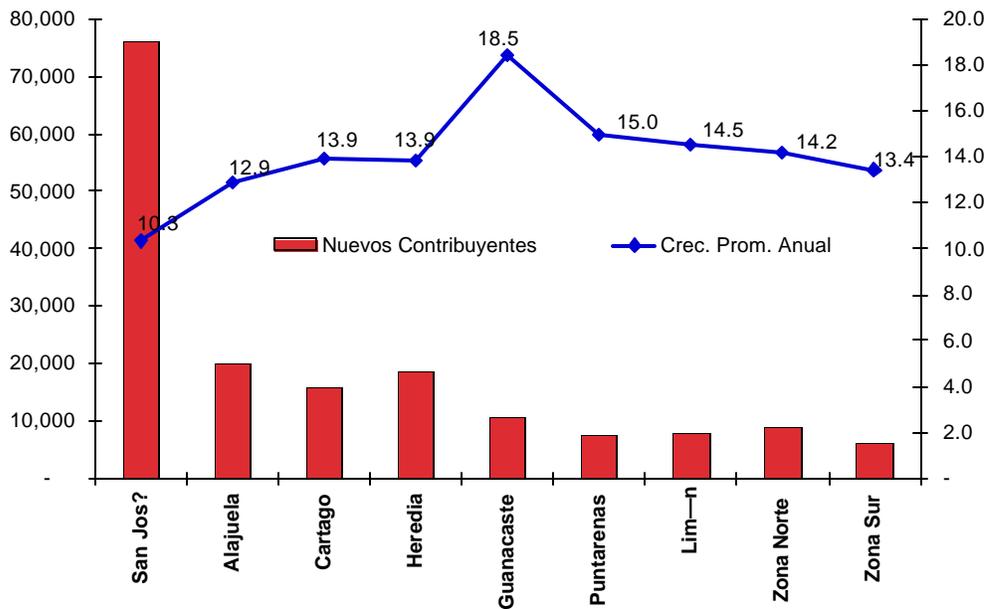
Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Si se analizan los contribuyentes por regiones, la Figura 8 muestra que entre el 2003 y el 2006 el mayor aporte de nuevos contribuyentes provino de la provincia de San José. En línea con el tamaño de la población, le siguen las provincias de Alajuela, Heredia y Cartago.

Gráfica 8

Nuevos Contribuyentes por Regiones

(variación absoluta y porcentual 2002-2006)



Nota: No se incluyen los grandes contribuyentes

Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Aunque Guanacaste registra en el período estudiado el mayor crecimiento porcentual en el número de contribuyentes (18.7 por ciento), la estructura de los contribuyentes no ha sufrido cambios importantes. San José sigue aportando la mayoría de los contribuyentes.

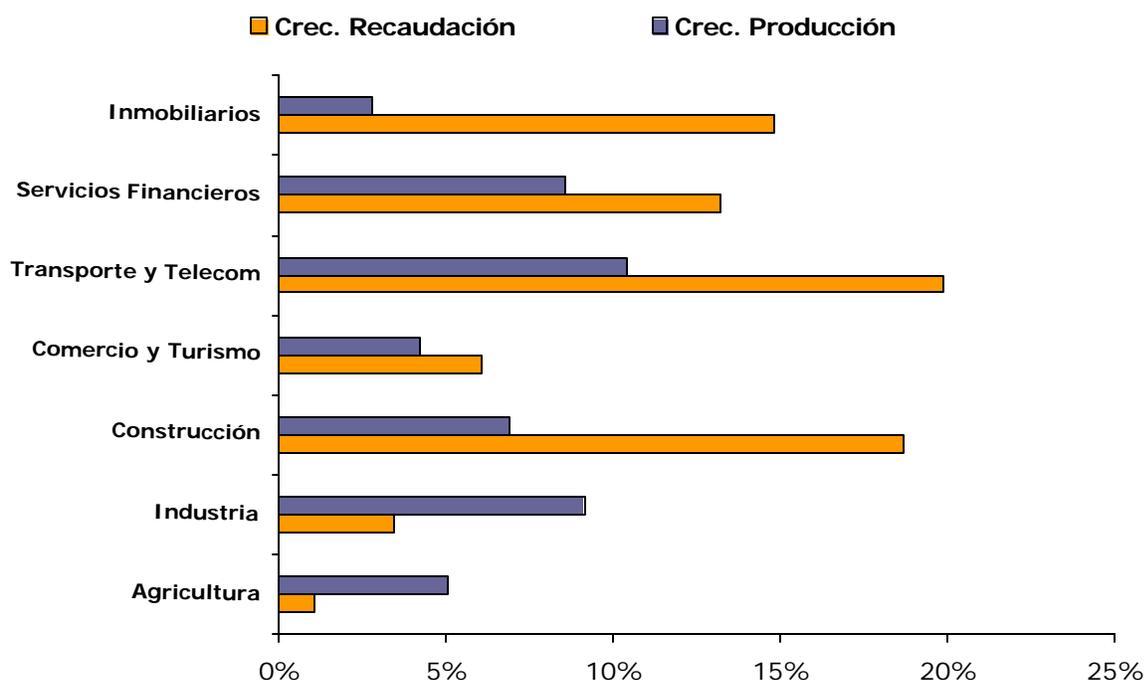
La Gráfica 10 muestra que la recaudación en las actividades de la construcción, telecomunicaciones, inmobiliarios y servicios financieros presenta un alto crecimiento real. Esto es consistente con el auge de inversiones que se observa en las zonas costeras, así como con el dinamismo que se registran en los últimos años en telefonía celular.

En el comercio y el turismo la recaudación crece a una tasa menor pero por encima del crecimiento de su producción. Contrariamente, en los sectores de agricultura e industria la recaudación se ha incrementado a un ritmo menor que el mostrado por su actividad económica. En el caso de la industria, la explicación de esa diferencia radica en que durante los años analizados buena parte del crecimiento de este sector surge de las Zonas Francas, un régimen en el cual las empresas disfrutaban de exoneración de impuestos.

Gráfica 10

Crecimiento real de la Recaudación y el PIB, por sectores

(Tasa promedio de últimos tres años)



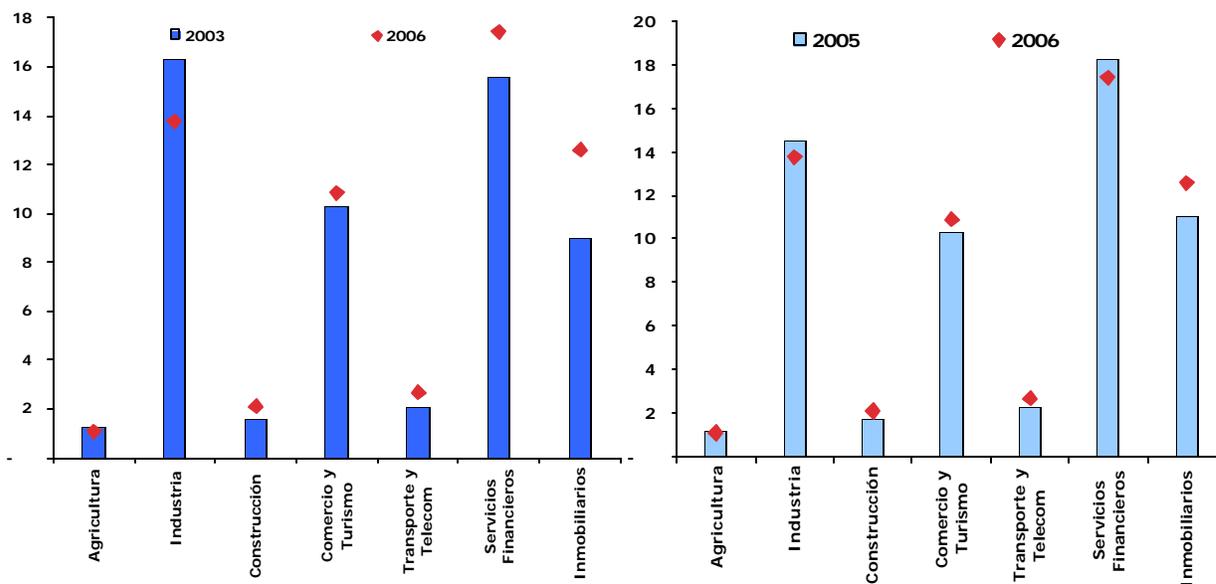
Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

En la Gráfica 11 se puede notar el porcentaje que representa el monto de la recaudación dentro de la producción de cada sector. En los últimos tres años la recaudación en términos del PIB disminuyó en la agricultura y en la industria,

mientras se incrementó en los demás sectores, con mayor notoriedad en el sector de inmobiliarios y en servicios financieros.

Gráfica 11

Recaudación como porcentaje del PIB, por sectores

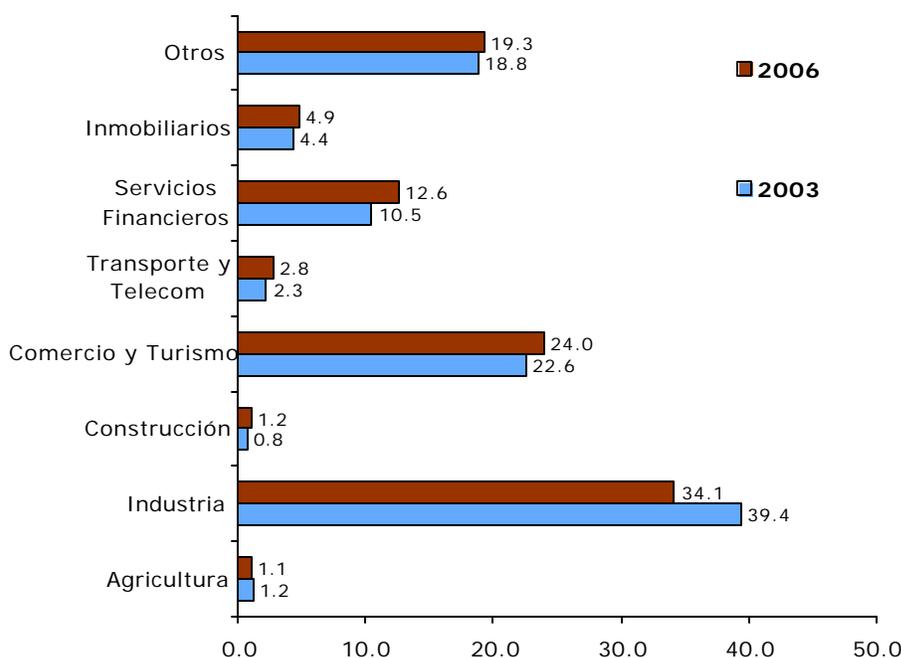


Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Como resultado de lo anterior, se observa una pequeña recomposición en la estructura de los ingresos tributarios, a favor de los sectores que muestran un mayor crecimiento en la recaudación, aunque la industria y el comercio siguen siendo los que más aportan al fisco.

Gráfica 12

Composición porcentual de los ingresos tributarios, por sectores



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

A pesar del menor crecimiento que registran en recaudación, su importante participación dentro de los ingresos tributarios, le permite a estos dos sectores explicar casi el 51.3 por ciento del crecimiento real experimentado por los ingresos totales. En tanto las actividades asociadas con los sectores de transporte y telecomunicaciones, inmobiliarios, servicios financieros y la construcción explican en conjunto un 24.3 por ciento (4.5, 5.2, 12 y 2.6 por ciento respectivamente). El restante proviene de otros sectores¹.

Estos resultados ayudan a visualizar la tendencia en el aporte tributario de cada sector en los últimos años, pero no permiten establecer si un sector en particular se encuentra libre de evasión, toda vez que para ello se requeriría suponer que en el 2003, año que se usa como base para hacer los cálculos anteriores, los sectores estaban libres de evasión. El abordaje de este tema se hace en la próxima sección, con base en un estudio realizado recientemente por la Contraloría General de la República sobre evasión.

¹ Cabe señalar que estos porcentajes son estimados a partir de los datos que reporta el Ministerio de Hacienda por actividad económica, cuya suma difiere del total de ingresos tributarios reportados en la clasificación tradicional. En este sentido las cifras presentadas a nivel sectorial tienen que ser analizadas con cuidado.

Sección III. Necesidades de Inversión y Fuentes de Financiamiento

En el Informe del Estado de la Nación del 2006 se estableció con claridad que las medidas de contención del gasto público aplicadas desde el año 2003 recayeron principalmente sobre la inversión en el sector de infraestructura y en el área social. Este resultado se refleja en la reducción que en este período registraron las transferencias del gobierno central a instituciones ligadas con estos sectores, tales como el Conavi y el Fodesaf.

Otro de los puntos señalados es que las políticas fiscales expansivas normalmente han beneficiado en mayor grado los egresos denominados disparadores del gasto público (ejemplo salarios y pensiones), en relación con la inversión en infraestructura y el sector social.

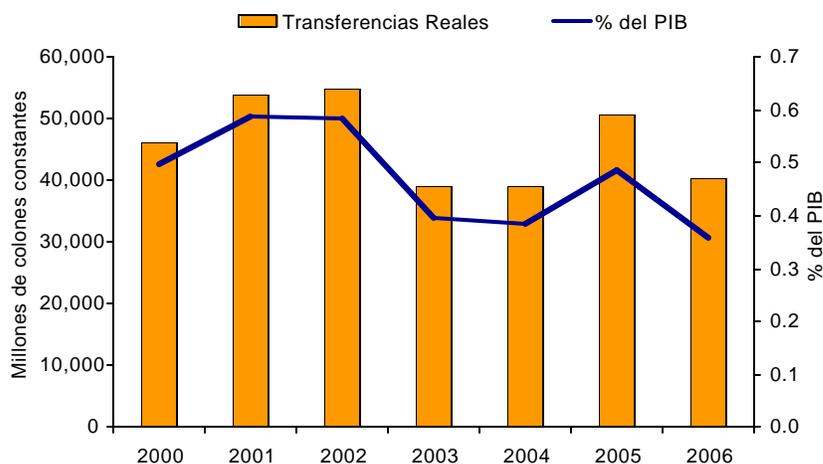
Adicionalmente, en el Informe antes mencionado, Lanamme presenta una estimación de la brecha en infraestructura que enfrenta el país como resultado de la baja inversión que por años se ha realizado en este sector. En términos monetarios la inversión requerida para llevar las carreteras asfaltadas a un estado de buenas condiciones, según el parámetro de medición del FWD, asciende a 4.4 por ciento de la producción del país².

Los resultados también muestran que una vez que las carreteras asfaltadas alcancen un buen estado, para mantenerlas en ese nivel se requiere invertir 0.7 por ciento del PIB por año. Esta cifra supera en un 75 por ciento el promedio anual de las transferencias realizadas por el gobierno al Conavi en los años de contención del gasto 2003-2006. Incluso es un poco mayor al promedio anual del 2000-2002 (0.6 por ciento del PIB).

² Empleando una metodología diferente, la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT estimó que para el 2006 la rehabilitación, reconstrucción, mejoramiento y mantenimiento de las carreteras asfaltadas requería una inversión de 3.0 por ciento del PIB

Gráfica 13

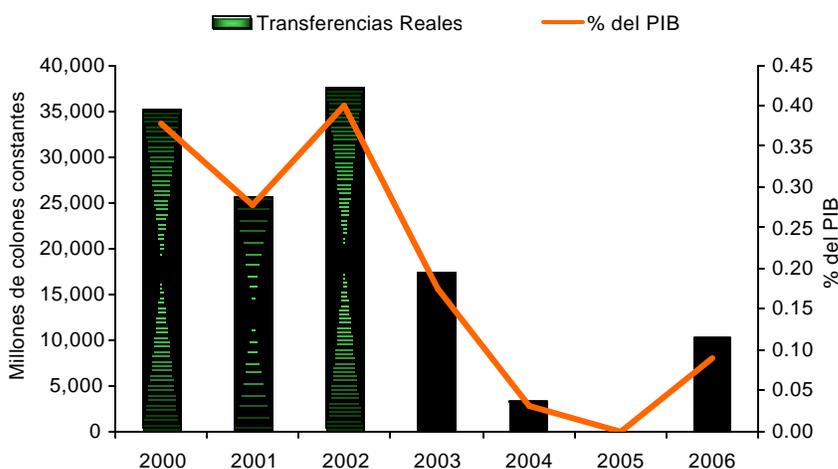
Transferencias del Gobierno Central al CONAVI



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

En lo que respecta a la inversión social, las cifras disponibles y la naturaleza misma de este sector hacen difícil cuantificar la brecha. Una aproximación posible es tomar el promedio anual de la inversión histórica y compararlo con los niveles promedio de inversión registrados en los años de contención (2003-06). En este sentido, si se toman como referencia las transferencias del gobierno al Fodesaf, los resultados arrojan que en el período de contención analizado, la brecha en la inversión social respectiva es de 1.2 por ciento del PIB (cerca de \$275 millones de dólares). Esto significa que en los últimos cuatro años las transferencias al Fodesaf se redujeron como promedio anual 0.3 del PIB.

Gráfica 14 Transferencias del Gobierno Central al FODESAF



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

En resumen, la brecha en infraestructura es de 4.4 del PIB, mientras en lo social (medida por las transferencias del gobierno al Fodesaf) alcanza 1.2 por ciento de la producción. Además, mantener las carreteras en buen estado demanda una inversión anual de 0.7 del PIB, en tanto mantener el gasto social en su nivel histórico requiere de 0.4 del PIB.

En total se necesitan \$1,275 millones de dólares para cerrar las brechas señaladas, lo cual equivale a 5.6 por ciento del PIB. Además, se necesita invertir 1.1 por ciento del PIB (\$250 millones dólares) por año para evitar que surjan de nuevo los anteriores rezagos. Se debe tener claro que estas cifras solamente alcanzan para mejorar lo existente, pero no contemplan las nuevas inversiones que se debieron haber realizado durante los últimos veinte años, lo cual se evidencia en la prácticamente ausencia de nuevos kilómetros de carreteras y en el fuerte congestionamiento vial que experimenta el país.

Por otra parte, surge la pregunta de como financiar los faltantes descritos. En primera instancia, lo deseable es que su financiamiento provenga de recursos tributarios frescos. Esto podría ser posible vía la ampliación de la base imponible, la creación de nuevos impuestos, cambios en las tasas de los impuestos existentes y/o la mejora recaudatoria.

El proyecto de reforma fiscal impulsado por la administración anterior y retomado por el actual gobierno con algunos cambios menores, se centra principalmente en la ampliación de la base imponible (impuesto sobre el valor agregado a los servicios y globalización del impuesto sobre la renta) y la creación de nuevos impuestos (por ejemplo el impuesto a las casas de lujo). Sin embargo, debido a la compleja agenda legislativa impuesta por la aprobación del TLC con los EEUU y sus leyes de implementación, no se cuenta con suficiente espacio político para aprobar una reforma fiscal.

De acuerdo con estimaciones de las autoridades hacendarias, esta reforma le permitiría al gobierno obtener recursos frescos por un monto cercano a los 4.0 puntos del PIB. Pero alcanzar esta cifra representa todo un logro histórico en materia de reformas fiscales. Además, es insuficiente si se quieren cubrir de una sola vez las brechas indicadas.

Estimaciones obtenidas a partir del cambio surgido en la recaudación entre el año en que se implementó una reforma y el período siguiente, muestran que cuatro reformas realizadas al impuesto de ventas en los últimos veinte años aportaron a penas 1.8 por ciento del PIB. La que más ingresos generó (1.4 por ciento del PIB) fue la realizada a mediados de los años noventa, donde se aumento la tasa de este impuesto en dos puntos. Por su parte, el impuesto sobre la renta ha sufrido

cinco reformas en el mismo período mencionado, que en total han producido 0.7 por ciento del PIB. Los recursos frescos generados por las nueve reformas realizadas en estos dos impuestos suman 2.5 por ciento del PIB. Sin embargo, esta cifra no se refleja en el agregado de los ingresos, toda vez que estos se incrementaron 1.7 del PIB en el transcurso de los años analizados. Esta diferencia podría ser parte del efecto de estrujamiento o de evasión que el cambio de un impuesto puede generar sobre otro, así como por el efecto en el crecimiento.

Cuadro 4

Reformas Tributarias y Efectos en la Recaudación.

(variaciones en términos del PIB)

Años de Reformas Tributarias	Var. Recaudación Renta	Var. Recaudación Venta	Var. Ingresos Tributarios Totales
1987-1988	-	-0.1%	-0.6%
1991-1993	-	0.1%	0.3%
1992-1993	0.3%	-	-0.3%
1995-1996	-0.1%	1.4%	0.5%
1999-2000	-0.2%	-	0.4%
2000-2002	0.6%	0.4%	0.9%
2002-2003	0.1%	-	0.1%
Total	0.7%	1.8%	1.4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

El poco espacio político que existe actualmente en la Asamblea Legislativa y los pobres resultados arrojados por reformas realizadas en el pasado, apuntan a que el financiamiento requerido para cerrar las brechas estimadas, difícilmente podrá ser obtenido, en un plazo cercano, mediante sólo los recursos frescos de una reforma tributaria.

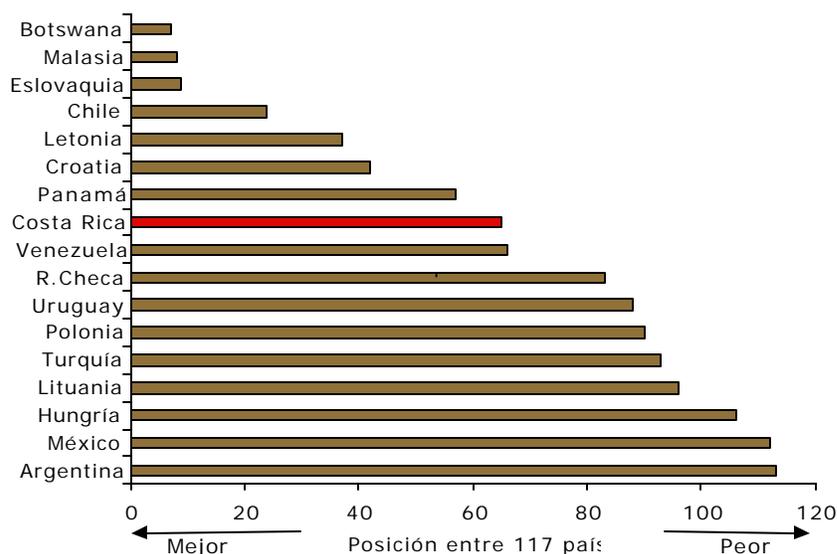
Otra fuente alternativa de generar recursos frescos es por medio de una gestión de recaudación más eficiente. En este punto la reducción de la evasión es un objetivo esencial. Buena parte del dinamismo de los ingresos tributarios en el 2006 surgen precisamente de una mejor gestión recaudatoria, asociada a mayores controles cruzados, automatización de sistemas (ej. el Tica) y capacitación del recurso humano, entre otros.

El país registra avances en esta materia, pero aún falta camino por recorrer. En un estudio reciente del Banco Mundial, López (2006) estima que la subrecaudación en Costa Rica es de 3.3 por ciento del PIB. Además en el Libro Blanco de la Contraloría General de la República (2001), se calcula que el país requiere incrementar en promedio su carga tributaria en 2.6 por ciento del PIB, a fin de que esta sea consistente con su nivel de ingreso per capita, su índice de desarrollo humano y su coeficiente de Gini.

Gráfica 15

Eficiencia del sistema impositivo

(países con similar PIB per cápita.)



Fuente: Reporte Mundial de Competitividad, 2005/06.

Dos estudios elaborados recientemente por la Contraloría General de la República (CGR), identifican importantes tasas de evasión en los impuestos sobre la renta y ventas.

De particular atención son los resultados obtenidos para el grupo de grandes contribuyentes. El ente contralor señala que existe una limitada recaudación en este grupo en lo referente al impuesto sobre las utilidades. En el Informe DFOE-SAF-06 de finales del 2006 se llama la atención sobre contribuyentes que entre el 2000 y 2005 pagaron impuestos en menor proporción que lo que reportan sus activos y utilidades brutas.

Se menciona, a manera de ejemplo, que en el sector de intermediación financiera se registra, en el período de referencia, un aumento real en los activos, pero caen las rentas brutas y el pago del impuesto asociado. De casi 40 operadores existentes en esta actividad, alrededor de la mitad declararon cero impuestos, aunque en conjunto contabilizan dentro del sector casi el 70 por ciento de los activos y el 65 por ciento de la renta bruta.

También el reporte indica que existe a nivel de sectores una significativa concentración en el pago del impuesto. Por ejemplo, en la generación eléctrica siete contribuyentes que acumulan cerca del 90 por ciento de los activos y casi el

75 por ciento de la renta bruta, declararon en el año 2005 cero pago del impuesto sobre la renta. En construcción y actividades inmobiliarias, contribuyentes que participan del 21 por ciento de los activos y el 15 por ciento de la renta bruta, representan menos del 1 por ciento del total declarado por este grupo. Algo similar se contabiliza en turismo. Seis empresas no declararon el pago del impuesto en mención, a pesar de que en el período analizado representaron una buena parte de los activos y de la renta bruta del sector como un todo³.

Una de las recomendaciones vertidas por la Contraloría es que el Ministerio de Hacienda requiere profundizar en los datos de la contribución por actividades económicas del impuesto sobre la renta. Solicita a las autoridades considerar el potencial tributario de las empresas y analizar los sectores donde se están declarando pérdidas.

La mejora recaudatoria permite la generación de recursos frescos pero toma su tiempo y tiene sus límites. De acuerdo con funcionarios del Ministerio de Hacienda, en los próximos tres a cuatro años la mejora recaudatoria podría aumentar hasta en 1.5 del PIB los ingresos del gobierno, toda vez que la estructura y características del sistema tributario actual reducen el margen de acción de la gestión administrativa. Los niveles de inversión que se requieren en infraestructura, educación y otras áreas sociales, así como la sostenibilidad de los mismos, demanda de una reforma al sistema impositivo vigente.

Por otra parte, la concesión de obra pública es una alternativa que ayudaría a cerrar la brecha de infraestructura, al tiempo que se alivia el rezago en el sector social vía los recursos públicos que se liberan con la participación del sector privado en el desarrollo de carreteras.

Luego de muchos años de estar intentando echar andar este figura, los resultados a la fecha son muy pobres, con pocas perspectivas de que lo avanzado ayude a resolver en el corto plazo las urgentes necesidades de infraestructura. Como se verá mas adelante, las limitaciones de gestión institucional son una de los principales factores que lo explican.

³ Estos resultados contrastan en alguna forma con los presentados en la sección anterior en lo relativo a la recaudación por sectores. Se debe tener en consideración que las cifras allá presentadas se refieren a la recaudación total, mientras los analizados acá se circunscriben al impuesto sobre la renta. Además, en la sección previa se trabaja con el total de contribuyentes de cada sector, mientras en el Informe de la Contraloría se analizan sólo los grandes contribuyentes. También hay diferencias en el período analizado. Sin embargo, es posible que las limitaciones de datos a nivel sectorial generen inconsistencias de resultados.

Otra opción es aumentar la deuda pública, pero este mecanismo pocas veces es visto como una alternativa viable, especialmente en América Latina, donde la mayoría de los países contabilizan elevados niveles de deuda pública respecto al PIB, tienen a su haber varias crisis de deuda externa y sus economías son bastante vulnerables a shock foráneos.

De acuerdo con Calderón, Easterly y Servén (2003), la inversión en infraestructura, tiene un efecto virtuoso sobre el crecimiento. Por su parte, Canning y Bennathan (2000) encontraron que la tasa de retorno social de la inversión en infraestructura es más alta en los países donde existen mayores rezagos en este campo. Para el caso particular de Costa Rica, identificaron que la tasa de retorno de la inversión en carreteras pavimentadas es 5,2 veces más alta que la tasa de retorno de la inversión en el capital físico.

Estos resultados podrían entonces justificar un mayor endeudamiento con el propósito de cerrar las dos brechas antes citadas, toda vez que la inversión social en áreas como la educación también se asocia a un círculo virtuoso. Sin embargo, esta alternativa de financiamiento tiene que ser abordada con cautela. Endeudarse es una opción pero puede generar efectos negativos en la calificación riesgo-país. Por tanto, se requieren tomar en consideración las vulnerabilidades del país a shock externos y el nivel de la deuda pública respecto al PIB. Además, si se van a extraer recursos del mercado interno, hay que tener cuidado con las tasas de Interés, especialmente en momentos en que el Banco Central está tratando de contrarrestar los efectos sobre el tipo de cambio de las importantes entradas de capitales. Presionar las tasas de interés con colocaciones de deuda en el mercado doméstico, indudablemente es poner en aprietos al ente emisor.

También se debe considerar que la decisión de adquirir más deuda pública en el presente tiene un importante componente moral, puesto que son las generaciones futuras las que tendrán que pagarla. Esto equivale a traer ingresos del futuro al presente y trasladar gastos actuales hacia el futuro. De allí que esta alternativa debe garantizar que los recursos que se usen impacten el crecimiento de mediano y largo plazo.

Los proyectos a financiar tienen que ser seleccionados por su alta rentabilidad y ser ejecutados con eficiencia. Esto demanda una gestión institucional eficaz y transparente, sin embargo, como se verá más adelante, en este tema el país enfrenta un reto importante.

Un elemento a favor en el caso de Costa Rica es que la deuda pública total como porcentaje del PIB viene en descenso. En 2006 se redujo 3.3 por ciento. Esta caída se debe básicamente a la reducción de 3.2 del PIB en la deuda del gobierno

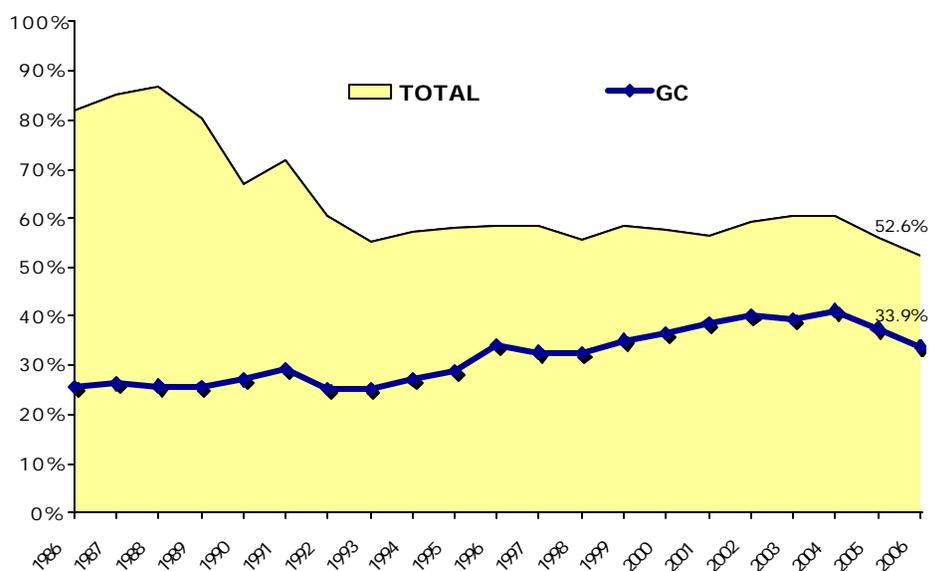
central, mientras la del Banco Central bajó 0.1 del PIB, en tanto la del resto del sector público aumentó 0.4.

Un 51.9 por ciento de la caída en la deuda del gobierno central se debe a una menor deuda externa. En términos de monedas, el 52.4 por ciento se explica por la deuda en dólares.

El alto crecimiento económico y el buen nivel del superávit primario son los principales factores que explican la reducción experimentada por la deuda del gobierno central en el 2006.

Gráfica 16

Deuda Pública como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Tomando los valores de mediano plazo (promedio 2000-2006) de estas variables, así como de la tasa de interés real (también clave en la determinación de la tendencia de la deuda) y con base en la desviación del valor registrado en el año 2006 respecto a los límites de sostenibilidad del indicador de Blanchard, la reducción de la deuda en este año se explica en un 41.8 por ciento por el crecimiento del PIB, el 45.7 por ciento proviene del superávit primario, mientras 12.5 por ciento se asocia a la tasa de interés real.

Cuadro 5

Tendencia de la deuda del Gobierno Central.

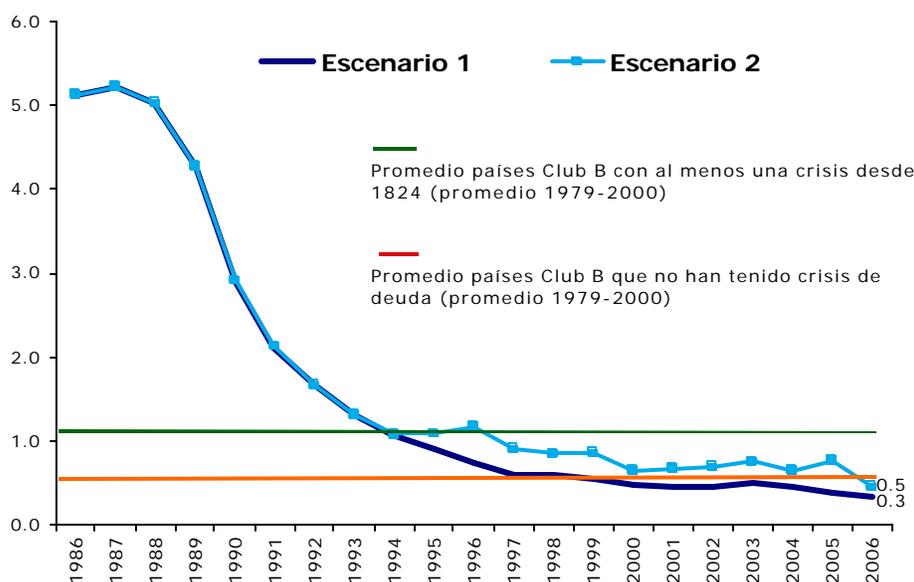
	Valores prom 00-06	Valores prom 04-06	Valores 2006
Tasa de interés real	5.3%	4.0%	5.9%
Crecimiento Real del PIB	4.3%	6.0%	7.9%
Superavit Primario (-)	-1.3%	-2.1%	-2.9%
Relación deuda / PIB	38.2%	37.5%	33.9%
Cambio anual en relación Deuda/PIB	-0.9%	-2.8%	-3.6%

Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Por su parte, el indicador de intolerancia de la deuda externa de la Gráfica 17, muestra que el país ha venido mejorando, hasta ubicarse en la actualidad en una posición ventajosa.

Gráfica 17

Intolerancia de la Deuda Externa del Gobierno Central⁴



Fuente: Elaboración propia con base en estudio de Rojas, M. (2004)

⁴ El escenario 1 considera la deuda externa, mientras el escenario 2 considera la deuda externa más la interna en moneda extranjera.

Estudios como el de Reinhart y otros (2003) muestran que más del 50 por ciento de los países con al menos una crisis o restructuración de deuda, tenían una razón de deuda externa al PIB mayor al 35 por ciento. Por su parte, Patillo (2004) encontró umbrales de deuda entre 35 y 40 por ciento respecto a la producción. En el caso de Costa Rica, la deuda externa de todo el sector público asciende actualmente a un 16.3 por ciento del PIB.

Estos resultados son positivos, sin embargo, hay que tener presente que aún no están garantizados hacia futuro, toda vez que existen situaciones que siguen sin resolverse, tales como los disparadores del gasto público y las dificultades de aprobar una reforma fiscal. Estos elementos constituyen una amenaza para el resultado primario del gobierno.

La rápida expansión del PIB en los últimos años (6.1 por ciento promedio entre el 2003 y el 2006) se enfrenta a importantes limitaciones de gestión en las instituciones públicas, retos de inversión tecnológica (ej. telecomunicaciones), recientes dificultades de generación eléctrica, limitada oferta y calidad de puertos y aeropuertos, así como crecientes problemas de seguridad, entre otros. A esto hay que sumar la incertidumbre por la aprobación del CAFTA, más aún si se producen disturbios sociales. Ante esto las tasas de interés reales podrían subir si aumenta la percepción externa de riesgo del país.

En resumen, la posibilidad contar con recursos en un plazo cercano para cerrar los rezagos señalados, es un reto importante al cual se enfrentan las autoridades. La generación de recursos frescos vía la mejora en la recaudación toma su tiempo y la reforma fiscal se enfrenta a reducidos espacios políticos. La concesión de obra pública no termina de arrancar y el endeudamiento es una opción pero se requiere de prudencia.

A esta situación, como se señala en la próxima sección, se suman limitaciones importantes en la capacidad de gestión institucional para distribuir los recursos públicos existentes.

Sección IV. El gasto público frente a la capacidad de gestión Institucional

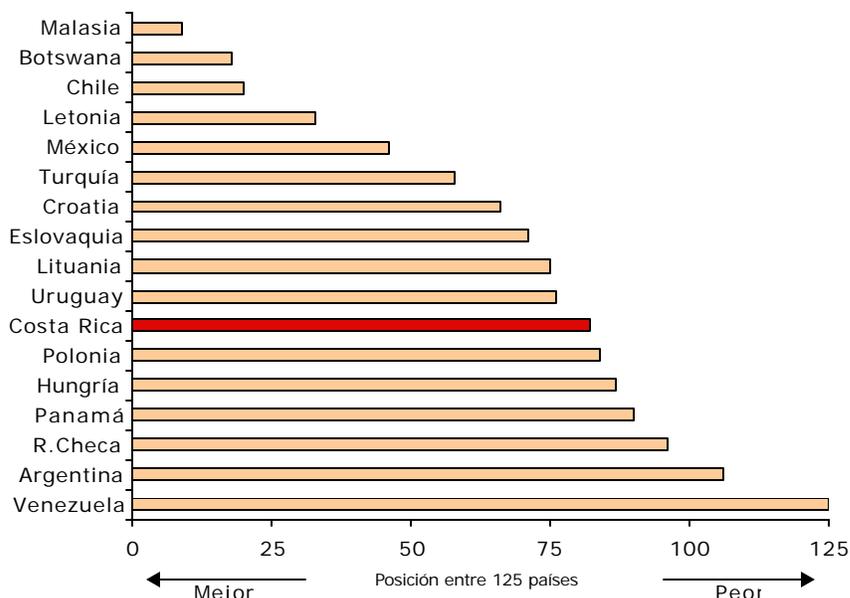
El financiamiento de las brechas existentes no es el único problema que enfrentan las autoridades, también existe una dificultad no menor asociada a la capacidad de gestión institucional.

Contar con más recursos y poder gastarlos, en áreas que son claves para la competitividad y el desarrollo económico del país, es una condición necesaria pero no suficiente.

El último Reporte Mundial de Competitividad revela que el país se ubica, entre países con un PIB per capita similar, en una posición desventajosa en cuanto a la calidad del gasto público.

Gráfica 18

Calidad de la Asignación del gasto público (países con similar PIB per cápita)



Fuente: Reporte Mundial de Competitividad, 2006/2007.

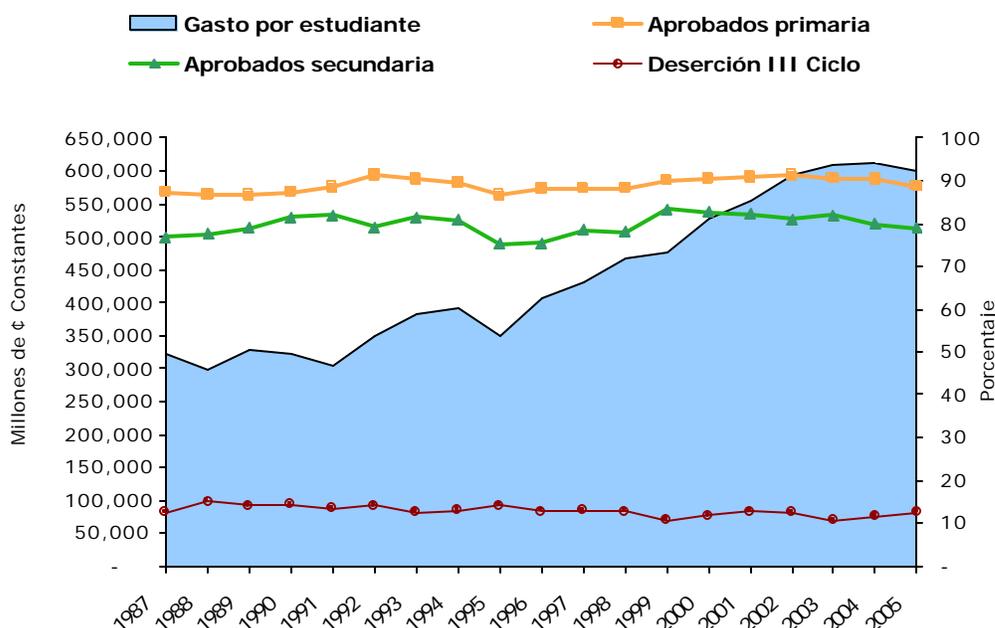
Esta situación, por ejemplo, pareciera reflejarse en el gasto en educación. En términos reales por estudiante matriculado, registra una clara tendencia de ascenso en el tiempo, sin embargo, cuando se observa lo ocurrido en el mismo período con el porcentaje de estudiantes aprobados y con la cobertura en educación secundaria, los resultados son diferentes.

El mayor gasto no ha mejorado el rendimiento de los estudiantes ni ha reducido la deserción en veinte años. Es posible que el mayor gasto se refleje más bien en indicadores de calidad, tales como estudiantes con mayores destrezas tecnológicas y del inglés. Sin embargo, de ser cierto, esto no se refleja en otro indicador contenido en el Reporte Mundial de Competitividad, el cual muestra que en los últimos cinco años la posición de Costa Rica en cuanto a la calidad de sus escuelas de enseñanza, entre 75 países estudiados, desmejoró, al pasar de la posición 34 en el año 2001 a la 39 en el 2006.

Los mejores indicadores de calidad también se enfrentarían a un modelo de educación que continuaría siendo excluyente de los grupos de menores ingresos, a los cuales tradicionalmente se asocian los mayores niveles de deserción y el menor rendimiento académico.

Gráfica 19

Gastos en Educación e Indicadores de Desempeño



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado de la Nación.

Los problemas de gestión de las instituciones públicas se reflejan en el tiempo que tardan los procesos de contratación. Con base en un estudio reciente en poder de la Contraloría General de la República, en instituciones como la CCSS, el ICE y Recope, la duración promedio de las licitaciones públicas alcanza 444, 416 y 313 días respectivamente.

Casi una tercera parte de los tiempos señalados es consumido por la fase de planificación, que comprende el tiempo transcurrido entre la solicitud y la emisión del cartel.

Es evidente que estos plazos, mostrados en el Cuadro 6, son contraproducentes en términos de las oportunidades e innovaciones que enfrentan actualmente los mercados. Esto sin tomar en cuenta el costo para los usuarios en términos de las necesidades insatisfechas.

Cuadro 6

Duración de las Contracciones Públicas en Costa Rica.

(cifras en días sin considerar apelaciones)

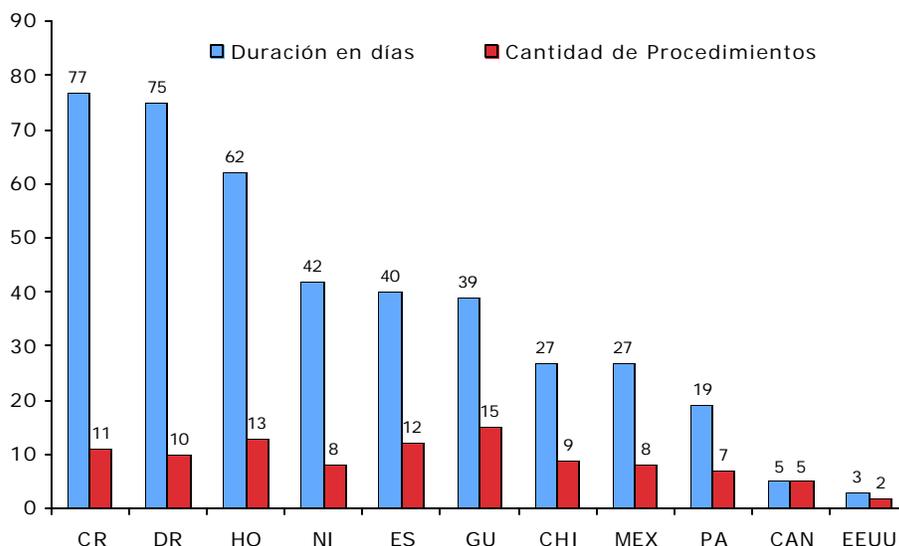
	Licitación Pública	Licitación por Registro	Compras Directas
CCSS	444	307	145
ICE	416	---	223
RECOPE	313	257	96-103

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR

Otros indicadores que refuerzan los resultados anteriores provienen del Doing Business del Banco Mundial. Según el último informe, en Costa Rica se requieren 77 días para poder formalizar un negocio, esto implica llevar a cabo 11 procedimientos. Estas cifras son de las más altas en la región y ubican al país en una posición desventajosa dentro de los países que tienen o están por firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Gráfica 20

Cantidad de días y procedimientos para iniciar un negocio



Fuente: Elaboración propia con datos del Doing Business, 2006.

Por otra parte, se identifican importantes duplicidades en instituciones orientadas al sector social. En su Informe titulado Identificación y Caracterización de los Programas de Asistencia y Promoción Social y Algunas Posibilidades de Mejorar

su Integración, la Contraloría General de la República concluye que existe una importante dispersión de esfuerzos en este sector, que lleva a la existencia de varias instituciones y programas de asistencia y promoción social que brindan beneficios a la misma población (duplicidad).

Se identifican al menos 19 programas que presentan coincidencias en objetivos y en la población meta, los cuales consisten en la entrega de subsidios monetarios. Esto encarece la acción del gobierno (baja eficiencia) y reduce el logro de resultados (baja efectividad).

El ente contralor recomienda realizar una labor de centralización, articulación, y priorización de la acción social a fin de eliminar la amplia dispersión y las duplicidades existentes.

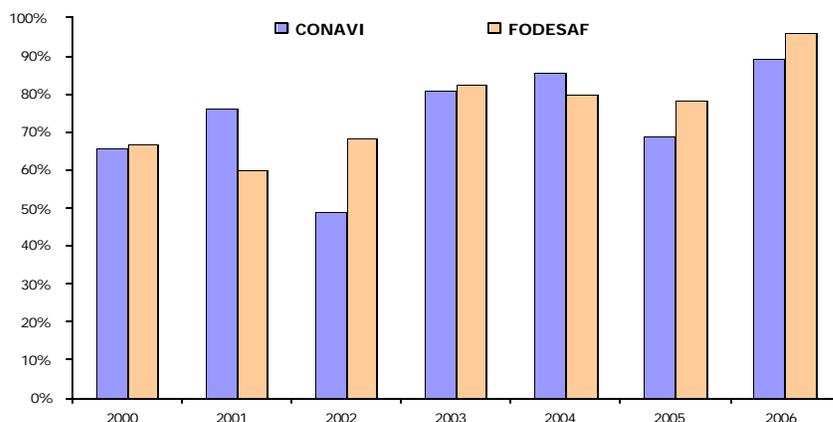
Esta situación podría haber llevado al actual gobierno a tomar la decisión de transferir directamente recursos al Régimen no Contributivo de la CCSS, en lugar de usar al Fodesaf, institución a la cual le corresponde por Ley llevar a cabo esta labor. También ayuda a entender porque se decidió que el Programa Avancemos, orientado a otorgar subsidios monetarios a estudiantes de secundaria para reducir la deserción, se puso en ejecución en el IMAS, en lugar del FONABE, entidad que fue creada precisamente para este propósito. Esto en contraposición de la recomendación de la Contraloría, quién en el informe antes señalado, recomienda expresamente integrarlo a la institucionalidad existente.

Recientemente las autoridades del gobierno reconocieron que el Programa Avancemos camina a medias, debido a que el IMAS enfrentan limitaciones en términos de personal y recursos técnicos. Esta institución no logro diseñar un plan para otorgar los subsidios de forma efectiva, con lo cual al final le trasladó esta responsabilidad al FONABE (La Nación, 2 de mayo del 2007). Esto parece indicar que las alternativas que se puedan tomar para evitar enfrentar las carencias de gestión de algunas instituciones sociales, también son limitadas, puesto que el problema es bastante generalizado dentro del sector.

Buena parte de los problemas citados se traducen en una alta subejecución de los presupuestos de las instituciones. La gráfica siguiente muestra el porcentaje de ejecución de los presupuestos anuales del Fodesaf y el Conavi, desde el año 2000 al 2006.

Gráfica 21

Porcentaje de ejecución del presupuesto anual



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

En promedio el porcentaje de subejecución durante ese período fue del 26 por ciento en Conavi y 24 por ciento en Fodesaf. Se ha dicho que parte de esta cifra responde a que durante los años de contención del gasto, el Ministerio de Hacienda realizó transferencias hacia final del año, lo cual dificultaba a las instituciones la ejecución de los recursos.

Sin embargo, esta explicación se debilita cuando se compara la subejecución de los tres años más importantes de contención del gasto (2003-2005) con los tres años previos (2000-2002), período en el cual se dieron tendencias expansivas del gasto público.

En el Conavi el promedio de subejecución durante el primer período alcanzó 36 por ciento, mientras en Fodesaf fue del 35 por ciento, mientras tanto en el lapso de contención del gasto, el promedio registrado fue menor, 22 y 20 por ciento respectivamente.

Tomando estos niveles de subejecución como un reflejo de los problemas de gestión institucional existentes en el país, cerrar las brechas que fueron estimadas en la sección anterior en \$1,275, implica una ineffectividad en la ejecución de recursos por \$325 millones.

Con este panorama, el interés de las actuales autoridades de asignar más gasto al sector social y de infraestructura, es una decisión necesaria pero no suficiente para resolver el rezago en estos campos. La intención de incrementar el gasto en áreas relevantes para el desarrollo del país es acertada, pero en ausencia de mecanismos de ejecución eficientes, la efectividad se empobrece, generándose un desperdicio de recursos, con un costo superior si el financiamiento se obtiene por endeudamiento público.

También el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de turno se enfrenta a esta situación. Aunque este es bastante amplio y aborda con buen detalle algunos de

los principales temas que aquejan al país, se enfrenta, a parte del riesgo político, a la falta de disponibilidad de recursos públicos frescos para la ejecución de varios de sus componentes. Además, la capacidad de gestión institucional representa un importante obstáculo.

Bibliografía

- Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica. 2005. Propuesta para un Plan Vial Nacional 2005-2020. San José Costa Rica.
- Canning, David. 1999. "Infrastructure's Contribution to Aggregate Output". World Bank Policy Research Discussion Paper 2246. Washington, D.C.
- Canning y Bennathan (2000). The social rate of return on infrastructure investments. The World Bank.
- Calderón, Easterly y Servén 2003. Reducción de la infraestructura y solvencia del sector público en América Latina. *En los límites de la estabilización: Infraestructura, déficit públicos y crecimiento económico en América Latina*. Copublicación del Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Contraloría General de la República. 2001. Memoria Anual 2000. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2002. Memoria Anual 2001. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2003. Memoria Anual 2002. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2004. Memoria Anual 2003. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2005. Memoria Anual 2004. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2006. Memoria Anual 2005. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2007. *Informe del estudio especial efectuado en la administración de grandes contribuyentes de la Dirección General de Tributación*. Informe No DFOE-SAF-03-2006. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2006. *Tercer Informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia social y promoción social*. Informe No DFOE-SOC-03-2007. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2006. *Segundo Informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia social y promoción social*. Informe No DFOE-SOC-40-2006. San José, Costa Rica.

- Contraloría General de la República. 2006. *Primer Informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia social y promoción social*. Informe No DFOE-SOC-30-2006. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2006. *Impuesto sobre utilidades: Algunos aspectos de la base imponible y la evasión*. Informe No DFOE-SAF-06-2006. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2005. *Impuesto sobre utilidades: estudio estadístico de la base y la evasión*. San José, Costa Rica.
- Easterly y Servén Eds. 2003. *Los límites de la estabilización: Infraestructura, déficit públicos y crecimiento económico en América Latina*. Copublicación del Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Ecoanálisis S.A. 2006. Programa de Actualización Económica de Enero. San José Costa Rica.
- Ecoanálisis S.A. 2006. Programa de Actualización Económica de Abril. San José Costa Rica.
- Estado de la Nación. 2006. Doceavo Informe del Estado de la Nación. San José: Proyecto Estado de La Nación.
- Fallas, Hassel. 2007. Pieza Maestra para luchar contra la pobreza avanza a medias. La Nación. Martes 02 de Mayo.
- Gyamfi, Peter, Luis Gutiérrez y Guillermo Yepes, 1992. *Infrastructure Maintenance in LAC: The Costs of Neglect and Options for Improvement*, volumen 4. The Road Sector. World Bank Latin America and the Caribbean Technical Departmental Regional Studies Program. Report 17 (junio) Washington D.C.
- Rojas, Mario Alfredo. 2003. Indicadores alternativos para evaluar la sostenibilidad de la política fiscal y mediciones del resultado primario estructural del Sector Público. San José: Banco Central de Costa Rica, Departamento de investigaciones Económicas.
- Rojas, Mario Alfredo. 2004. Análisis de la intolerancia de la deuda externa costarricense. San José: Banco Central de Costa Rica, Departamento de investigaciones Económicas.
- World Bank (2006): *Doing Business in 2006: Creating Jobs*. Washington, D.C.
- World Economic Forum (2005): *The Global Competitiveness Report 2005-2006*. Palgrave Mcmillan
- World Economic Forum (2006): *The Global Competitiveness Report 2006-2007*. Palgrave Mcmillan