



INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017

Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica Origen y estado de una crisis latente

Mauricio A. Soto Rodríguez
Junio, 2017



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

Resumen ejecutivo	3
Introducción: seguimiento de las finanzas públicas	4
Política fiscal, ciclos económicos y el origen del problema fiscal.....	6
Gasto público: merma en disparadores del gasto pero mayor rigidez	7
Ingresos tributarios: impulsados por medidas administrativas	15
Gestión de la deuda: tasas contenidas pero un riesgo país elevado y ausencia de marca país.....	21
Ausencia de marca país en la gestión de la deuda	24
Sostenibilidad fiscal y solvencia económica a futuro	25
Primeros meses del 2017	26
Brecha de sostenibilidad fiscal	26
Análisis de las principales reformas legislativas aprobadas en materia fiscal	28
Conclusiones y recomendaciones de política	31
Anexo	32
Anexo 1: Cuadros de Ingresos y Gastos del Gobierno Central	32
Cuadro 5	32
Ingresos tribuarios del Gobierno Centra	32
(porcentaje del PIB y tasa de crecimiento)	32
Cuadro 6	33
Gasto total del Gobierno Centra	33
(porcentaje del PIB y tasa de crecimiento)	33
Estimación de los impulsos fiscales (metodología)	34
Bibliografía	34

Resumen ejecutivo

El problema fiscal es de larga data en la historia del país y esta ponencia ubica su origen actual en la política fiscal expansiva aplicada en el 2008-2010, cuando el déficit primario –gasto total menos ingresos totales e intereses - del Gobierno alcanzó casi 6 puntos porcentuales del PIB potencial de esos años.

En el periodo posterior (2011-2016), los estímulos fiscales han sido austeros e inclusive contractivos en algunos años (2011, 2015 y 2016), sin lograr resolver una problemática fiscal cada vez más profunda. Esto confirma una asimetría de la política fiscal: es más fácil expandir el déficit fiscal que reducirlo. También evidencia deficiencias estructurales en los tres componentes básicos de las finanzas públicas: gasto, ingresos y gestión de la deuda, que se explora en secciones específicas de este documento.

La mejora ocurrida en el 2016 –llevando el déficit fiscal a 5,2% del PIB, 0,5 p.p. menor al del 2015 -no representó un cambio en la tendencia hacia el deterioro de las finanzas públicas. De hecho, esta mejora podrá ser revertida por completo por dos fallos de la Sala Constitucional del 2016, que obligará a cumplir los destinos específicos asociados a la educación pública y al Patronato Nacional de la Infancia - PANI – para el 2017.

La mejora en el 2016 se reflejó en los tres componentes de las finanzas públicas y estuvo correlacionada con eventos externos favorables. En materia de gasto público, se observa una merma en la tendencia creciente que arrastraba desde el 2012, producto de menores indexaciones salariales en un contexto de baja inflación (de hecho, el Índice de Precios al Consumidor cerró en el 2016 en un nivel menor al alcanzado en 2014).

La mejora en ingresos se asocia a esfuerzos administrativos importantes, como uso de minería de datos (principalmente, entre Aduanas y Tributación), mejoras en la gestión de cobro del Impuesto sobre la Renta (retenciones automáticas) y mejoras en el pago en línea de impuestos.

En la gestión de la deuda se observa que a pesar de la elevada prima por riesgo que paga el Gobierno Central, mínimos nominales en las tasas de interés de corto plazo permitieron mantener contenido el servicio de la deuda en relación al nivel de la deuda.

En síntesis, la relativa mejora en el 2016 es lo suficientemente pequeña, tardía y circunstancial para mejorar la solvencia del Gobierno Central dentro de un periodo razonable. Por el contrario, la ausencia de reformas estructurales llevarán a revertir dicha mejora en el futuro próximo, al esperarse: i) una re-aceleración de los disparadores del gasto una vez que la inflación vuelva a su nivel meta; ii) la normalización de la política monetaria tanto a nivel local como internacional que eleven las tasas de interés de financiamiento; iii) el incremento de los destinos específicos por fallos de la Sala Constitucional; y iv) la disipación de los efectos asociados a los esfuerzos administrativos en procura de mejorar la recaudación aplicados en el 2016, al

no ser complementados por medidas estructurales de mayor calado. Asimismo, la factura petrolera, que se redujo en casi la mitad (o más de EUA\$ 1.000 millones) en los últimos años, podría regresar a sus niveles previos, reduciendo el espacio económico para ajustes fiscales.

La desaparición de eventos externos favorables hará que el problema fiscal exacerbe su intensidad en los próximos años. Si no se realizan las reformas que resuelvan el problema de forma estructural - como podría ser la aprobación de reformas en empleo público, mecanismos de negociación salarial, destinos específicos y ampliar cobertura/alícuotas de tributos -, el equilibrio fiscal será alcanzado en el peor de los escenarios posibles, a través de un cambio de expectativas que lleve a la merma del flujo de capitales del exterior, que viene a financiar la inversión privada que de otra forma debería competir por recursos financieros con el Gobierno. De provocarse esta merma la economía deberá procurar otras vías para financiar este crecimiento económico, implicando una transición dolorosa y a través de ajustes al alza en variables sensibles como el des-empleo, el tipo de cambio, la inflación y las tasas de interés, hasta que la economía vuelva a encontrar un sendero de crecimiento económico.

Introducción: seguimiento de las finanzas públicas

Medidas administrativas, junto a eventos externos favorables, permitieron alcanzar en el 2016 el menor déficit fiscal de los últimos cinco años. En particular, el gasto público fue contenido en razón del PIB debido a una baja inflación y alto crecimiento económico (nominal y real). Con respecto a los ingresos, sobresale la implementación de medidas administrativas, en particular, la introducción de nuevos mecanismos de cobro –retenciones automáticas –, agilización del pago de impuestos en línea y mayor inteligencia tributaria – cruces de bases de datos -. Por otro lado, tasas de interés en mínimos nominales a nivel interno permitieron contener el servicio de la deuda como razón del nivel de deuda servida (o tasa implícita o promedio de financiamiento) del Gobierno Central.

Sin embargo, dado que en el 2016 no se corrigieron los elementos estructurales detrás del déficit fiscal, la mejora del 2016 es de una magnitud imperceptible para mantener solvente al Estado y podrá ser revertida a futuro en un contexto externo menos favorable que el del 2016.

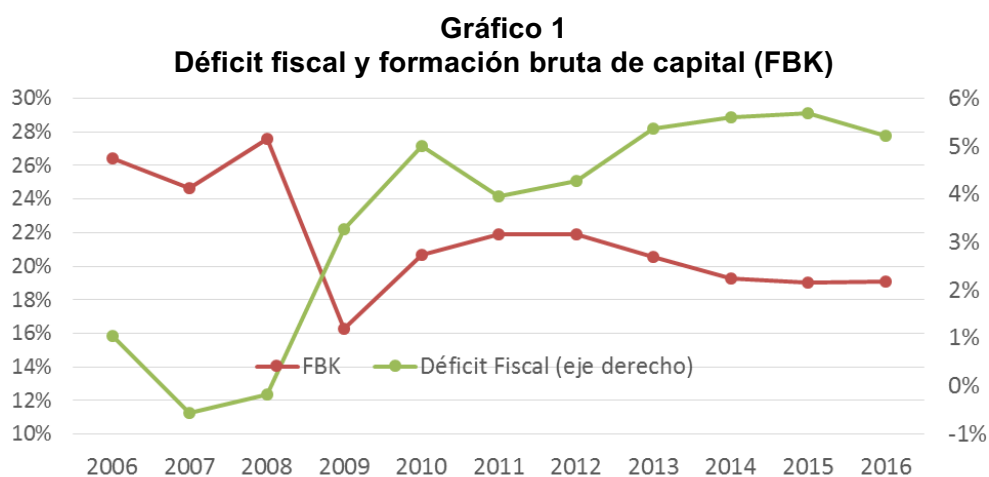
Al 2016 se cumplen cuatro años consecutivos en que el déficit fiscal no logra bajar del 5% del PIB y siete años en que se mantiene por arriba del 4% del PIB (gráfico 1). Además de la implicancia que tiene este resultado para la sostenibilidad de las finanzas públicas, un déficit fiscal tan elevado tiene consecuencias directas desfavorables sobre la ciudadanía.

Esto quiere decir que no necesariamente el Gobierno deba repudiar su deuda o caer en una cesión de pagos para que el déficit fiscal tenga un impacto desfavorable sobre la ciudadanía, ya que los impactos son mucho más amplios y cotidianos de lo que normalmente se considera.

Para empezar, el concepto “déficit fiscal” implica que el Gobierno está tomando prestado recursos a nombre de todos los contribuyentes, independientemente de que su fuente de financiamiento directo sea local o internacional. Esto quiere decir, que estos recursos deberán ser pagados eventualmente, ya sea a través de un incremento de la carga tributaria o a través de un ajuste por vía de las variables macroeconómicas críticas antes mencionadas.

Si el déficit fiscal lo origina servicios públicos altamente valorados por la ciudadanía y llevados a cabo de forma oportuna y con una rentabilidad social positiva, tendrá una connotación favorable para la ciudadanía. Por lo general, un déficit fiscal favorable en términos sociales lleva a que “se pague solo” o, en otras palabras, que influya favorablemente en la capacidad de pago de las generaciones futuras, quienes deberán hacer frente al endeudamiento incurrido por el Gobierno Central.

Entre mayor sea la inversión en capital (o, formación bruta de capital) más recursos se le están dotando a las generaciones futuras para hacer frente al endeudamiento del Gobierno; sin embargo, esta relación ha sido negativa: la formación bruta de capital disminuyó, en lugar de incrementarse con el déficit fiscal (Gráfico 1).



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

Si el déficit fiscal no vino asociado a un incremento en el nivel de la formación bruta de capital con respecto al PIB, ¿en qué se está utilizando? Como se verá más adelante, la respuesta corta es que el déficit fiscal ha venido a incrementar el gasto corriente, en lugar del gasto en capital –a través de mayores y crecientes remuneraciones y transferencias corrientes-. Haber escogido este sendero es producto de una decisión de política fiscal, que se verá más adelante.

Una vez ubicado el origen del desequilibrio fiscal surge la pregunta de por qué no hemos podido salir o, en otras palabras, por qué es más fácil expandir el déficit fiscal que contraerlo. Esto lleva a detallar los desafíos estructurales en los tres componentes de las finanzas públicas - gasto, ingresos y gestión de la deuda - en las sub-siguientes secciones. Posteriormente se analiza los retos que tendrá el Gobierno Central para

mantenerse solvente a futuro, tomando como referencia los primeros dos meses del 2017, y se cierra la ponencia con conclusiones y recomendaciones de política pública.

Política fiscal, ciclos económicos y el origen del problema fiscal

La política fiscal es una rama de la política económica que transmite la estrategia de un Gobierno en temas como la necesidad de provisión de bienes y servicios públicos (gasto público), la recaudación y distribución de recursos (impuestos), el mantenimiento de la estabilidad económica así como la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En esta sección se aproxima la estrategia de la política fiscal en términos de los estímulos dados a la economía (o impulsos fiscales) así como el efecto de estos estímulos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas (ver en anexo detalles metodológicos). A pesar de la rigidez con que usualmente se caracteriza la política fiscal en Costa Rica, se observa que esto no siempre fue así. En los años 2008, 2009 y 2010 el gobierno de turno dio impulsos fiscales significativos que acumularon más de 6 puntos del PIB potencialⁱ de esos años. En otras palabras, esto quiere decir que si se controla por el ciclo económico, se identifica que para esos años el Gobierno de turno incrementó “discrecionalmente” el déficit primario en más de 6% del PIB potencial de esos años. Estos fueron los impulsos fiscales expansivos más grandes dados en las últimas tres administraciones y, dado que no se han podido revertir al día de hoy, evidencia la mayor rigidez a la contracción que a la expansión que tiene la política fiscal.

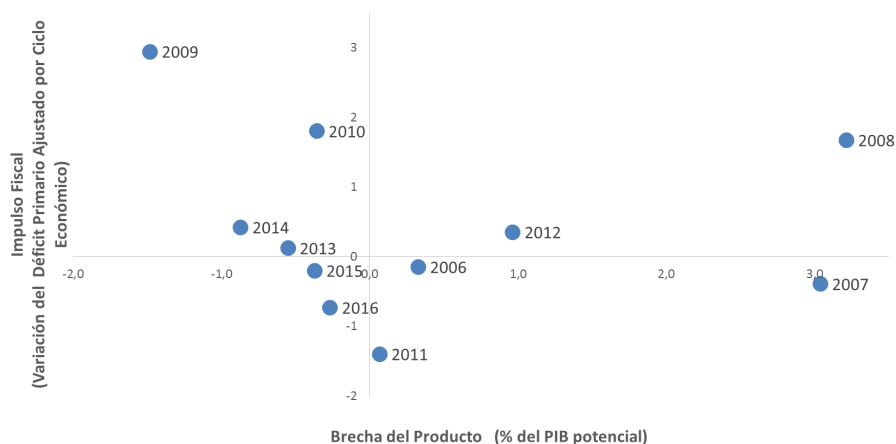
Para el periodo 2011-2016 se abre un nuevo periodo con una política fiscal mucho más austera: el impulso fiscal expansivo más alto fue de apenas un 0,4% en el 2012 del PIB potencial mientras que el impulso fiscal contractivo más alto fue de 1,4% del PIB potencial en el 2011 y provino casi por completo de un menor gasto.

En cuanto a la brecha del producto, se aprecia que la mayoría de los impulsos fueron contra-cíclicos. En cuanto a los impulsos procíclicos, sobresale el que se dio en el 2008, ya que a pesar de que la economía ese año tenía una brecha positiva del producto de casi 3 p.p., se dio un impulso fiscal positivo de 1,7% del PIB potencial. En el 2015 y 2016 se dieron impulsos negativos a pesar de que la brecha del producto era negativa, lo que refuerza el manejo austero de las finanzas públicas de los últimos años.

En resumen, considerar el ciclo económico permite hacer una mejor valoración de la política fiscal implementada. En términos de magnitudes, sobresalen los impulsos fiscales positivos dados del 2008 al 2010. Mientras que el 2011 sobresale como el año con el mayor impulso fiscal negativo, producto de un gasto público que presentó un crecimiento por debajo del promedio del periodo, lo que evidencia cierta flexibilidad a la baja del gasto. Con respecto al ciclo económico, sobresale el 2008 como el impulso fiscal positivo más dispendioso o innecesario en términos del ciclo económico que atravesaba la economía ese año, dado que había una brecha positiva del producto de casi 3 puntos del PIB potencial mientras que los años 2015 y 2016 sobresalen como los

más frugales en este sentido, al dar un impulso fiscal negativo con brecha negativa del producto.

Gráfico 2
Impulso Fiscal y Brecha del Producto



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

Gasto público: merma en disparadores del gasto pero mayor rigidez

El gasto público se encuentra en el centro del origen del problema fiscal (2008-2010), dado que no solo se incrementó su nivel en esos años sino que ha sido imposible de revertir la tendencia al alza desde entonces, aunque mermada en el 2016, ubicándose en un nivel un 47,5% superior al que tenía a inicio del periodo (gráfico 3). Esto es lo que explica la brecha entre gastos e ingresos, ya que estos últimos tuvieron un crecimiento marginal en todo este lapso (4,7%, o diez veces menos) y hubieran decaído de no haber sido por la favorable evolución del impuesto sobre la renta en los últimos dos años – con tasas de crecimiento de 13,5% y 14,3% en el 2015 y 2016, respectivamente –, que se profundizará en la sección de ingresos. La desaceleración del gasto que se dio en el 2016, a la par del crecimiento de los ingresos, llevó a que el índice de gastos como razón del índice de ingresos se contrajera (tanto en términos reales como nominales).

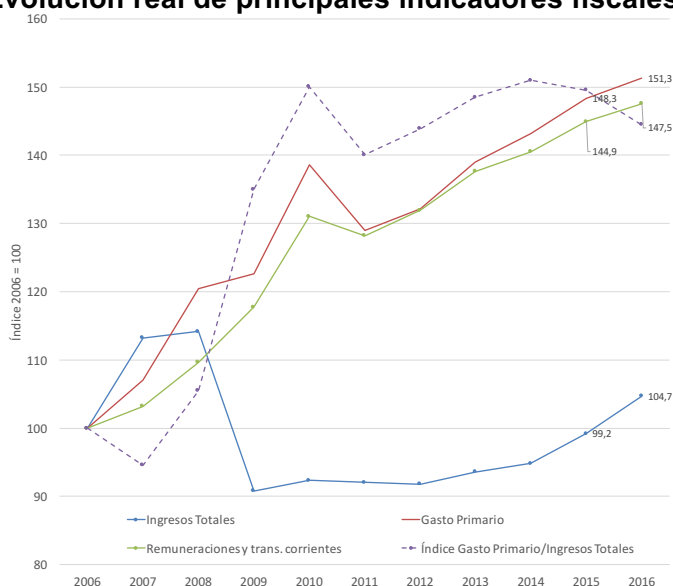
El crecimiento del gasto para todo el periodo, en especial las remuneraciones y las transferencias corrientes - que también se utilizan para financiar remuneraciones fuera del Gobierno Central -, responde no tanto al incremento del salario base - que se indexa cada inicio de semestre con respecto a la inflación acumulada del semestre anterior - sino a los incentivos salariales que se le adicionan a este. Tal como se mencionó en Soto (2016), entre los principales pluses salariales que entran en el Presupuesto Nacional se encuentran:

- Pago de anualidades: Bonificación anual acumulativa de entre 2% a 5% al salario base. Es decir, si un funcionario público cuenta con 20 anualidades se le debe sumar al salario base el monto que resulte de multiplicar 20 veces el 2% o 5% del salario base.

- Prohibición o dedicación exclusiva: Monto que resulta 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.

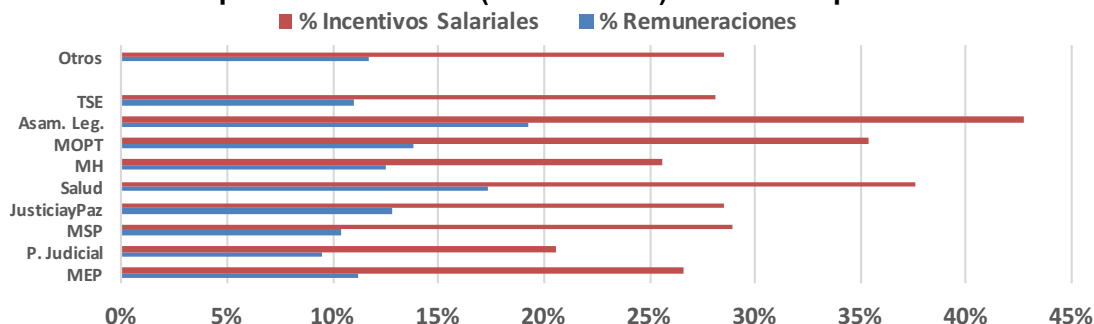
Los otros incentivos salariales son los más importantes en términos presupuestarios, sin embargo, no hay glosa presupuestaria que permita desagregarlos, ya que suelen variar entre los mismos Ministerios del Poder Ejecutivo así como en los otros Poderes. De los incentivos salariales que se identifican en el presupuesto 2017, la retribución por años servidos –o anualidades– es el incentivo salarial que se comporta como un “disparador” del gasto público, ya que pagará un saldo creciente en el tiempo, a una velocidad más acelerada pero dependiente del ajuste inflacionarioⁱⁱ y, por lo tanto, genera un crecimiento de las remuneraciones y transferencias corrientes (ya que estas últimas cubren las remuneraciones fuera del Gobierno Central financiadas con el Presupuesto Nacional) por encima del ajuste inflacionario al salario base. Esto les ha permitido crecer hasta llegar a representar un 19% de la remuneración total y 43% de los incentivos salariales en el Poder Legislativo (gráfico 4). Paradójicamente, las anualidades pesan menos donde el gasto público se ha expandido más -en el Ministerio de Seguridad Pública, Poder Judicial y Ministerio de Educación Pública – debido a que la entrada de nuevo personal reduce el peso relativo de la retribución por años servidos, por la caída en el promedio de años servidos que estos nuevos funcionarios implican.

Gráfico 3
Evolución real de principales indicadores fiscales^{a/}



a/ Ajustado por índice implícito del gasto de consumo final del Gobierno General (año base 2012).
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

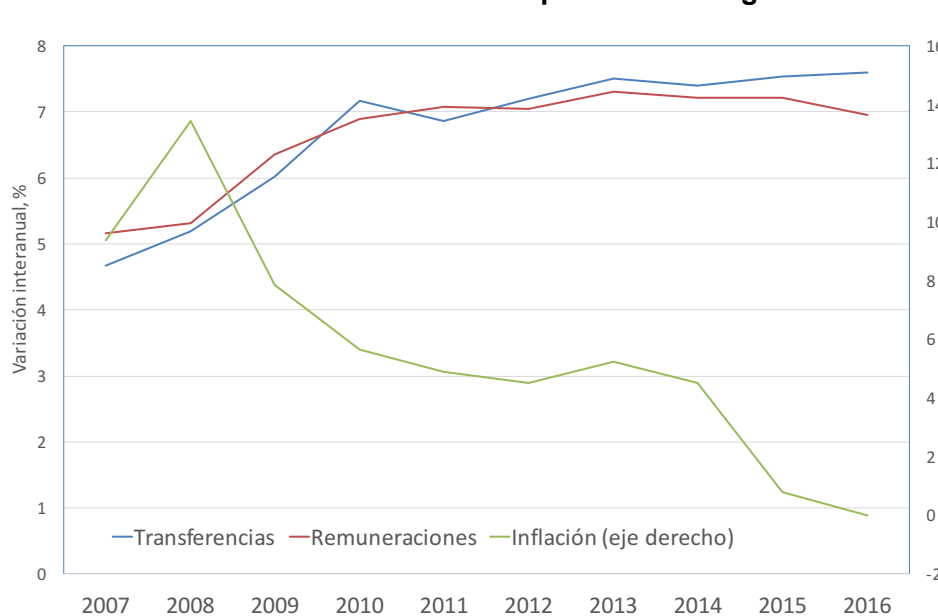
Gráfico 4
Retribución por años servidos (anualidades) en el Presupuesto Nacional



Fuente: Ley de Presupuesto 2017, con las modificaciones a mayo 2017.

Lo anterior ha permitido que el gasto público siga creciendo a pesar de la desaceleración de la inflación en los últimos años, revelando un problema estructural en las remuneraciones financiadas con el Presupuesto Público que más adelante se abordará (gráfico 5).

Gráfico 5
Evolución nominal de los disparadores del gasto

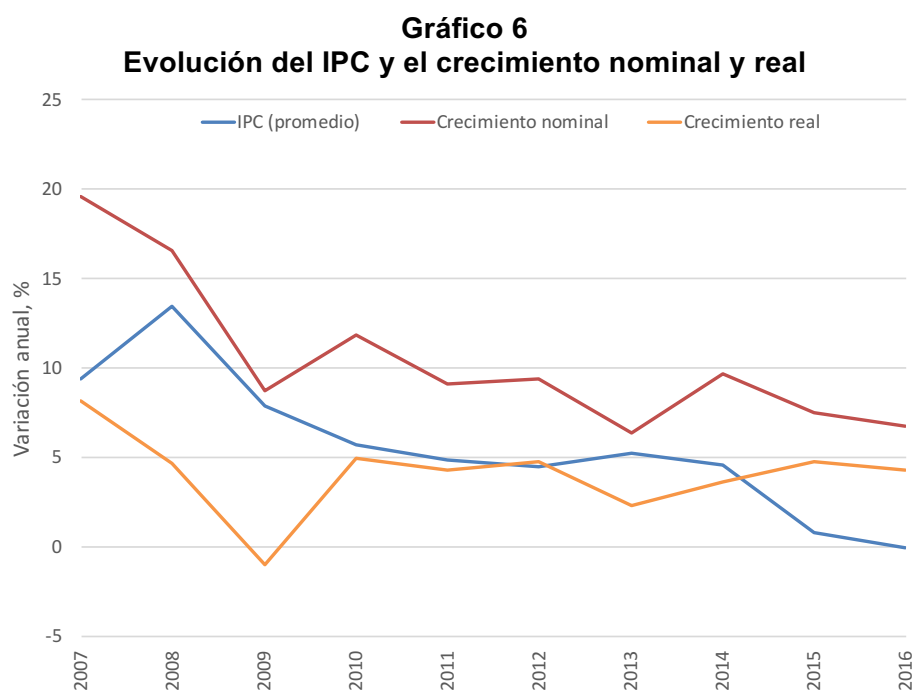


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Las remuneraciones y transferencias corrientes representan el 73,4% del gasto total, descompuesto en 35,1 y 38,3 puntos porcentuales, respectivamente. Si bien las transferencias corrientes son más importantes que las remuneraciones del Gobierno Central, una parte mayoritaria de estas se dirige al pago de remuneraciones fuera del Gobierno Central, es decir, ambos rubros cubren la totalidad de remuneraciones que son financiadas con el Presupuesto Nacional.

A pesar de la limitante estructural que significan los pluses para controlar el incremento del gasto en remuneraciones, en el último trienio se aprecia una caída en la razón de las remuneraciones del Gobierno Central con respecto al PIB, pasando de 7,2% en el 2015 a 7,0% en el 2016. Esto se debe a que el piso de indexación de las remuneraciones, que es la inflación, ha crecido por debajo del crecimiento nominal de la economía - tanto por el crecimiento de la cantidad de bienes y servicios producidos como de sus precios que han permitido contar con un doble margen para que el crecimiento nominal de la economía disipe el efecto disparador de los pluses salariales en el 2016 - (gráfico 6). Sin embargo, esta no ha sido la tónica en el pasado y una convergencia al rango meta de inflación (3%, +/- 1 p.p.) podría desaparecer la merma del gasto corriente ocurrida en el 2016.

Lo anterior hace necesario revisar los mecanismos de negociación salarial, ya que cuentan con una metodología de indexación de difícil manejo, al estar ligada al salario base y no tener un claro control sobre pluses salariales como el de las anualidades. Dado que las anualidades se otorgan a aquellos servidores que han recibido calificación por lo menos de “bueno”, en el año anterior, en la práctica hay poco espacio para no otorgarlas. Esto obliga a remozar los incentivos que existen actualmente dentro del empleo público, para que la remuneración sea el reflejo de la productividad de los trabajadores y no de su antigüedad.



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

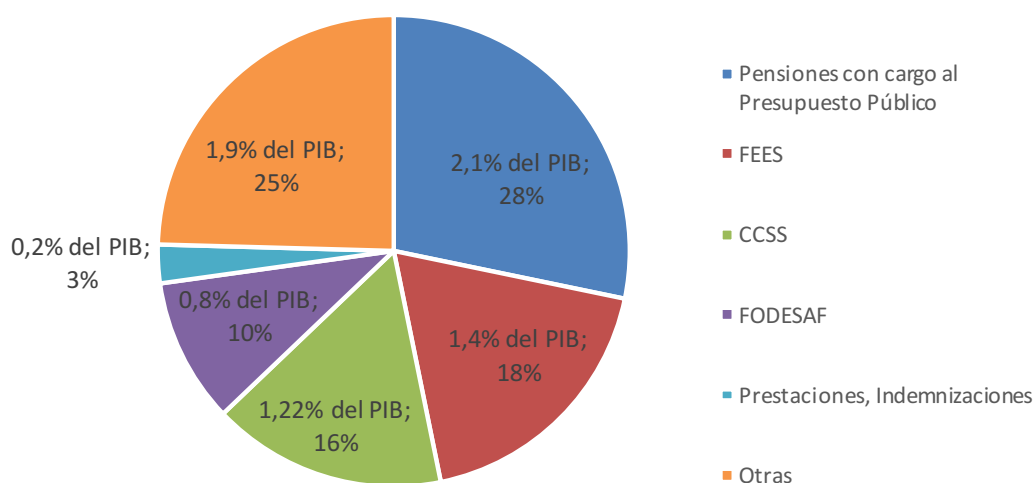
Como se dijo antes, las transferencias corrientes han pasado a ser la categoría principal del gasto, debido principalmente a la evolución de tres rubros: pensiones con cargo al presupuesto, el Fondo Especial para la Educación y la Caja Costarricense del Seguro Social, que juntas explicaron el 66% de las transferencias totales y un 4,7% del

PIB al 2016 (gráfico 7). Como se examinará más adelante, el crecimiento de estas transferencias se debe a su respaldo normativo (constitucional o legal).

Para lograr remozar estos incentivos es necesario valorar la conveniencia de eliminar la propiedad de las plazas en el sector público, de forma que se incentive el “efecto carrera” dentro del sector público de una forma más efectiva y menos costosa que las anualidades (ver un idea similar en Ramos, 2015).

Estos incentivos se podrían reforzar con bonos por desempeño no acumulativos a un número limitado de funcionarios, borrando por completo la necesidad de usar un disparador del gasto público como las anualidades para estos finesⁱⁱⁱ.

Gráfico 7
Transferencias Corrientes al 2016



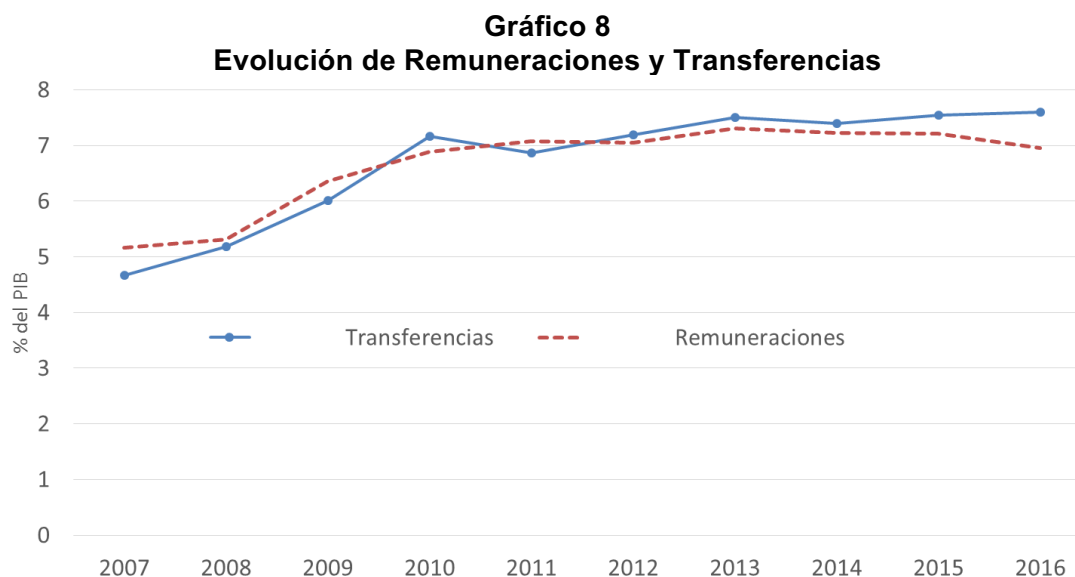
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Las pensiones con cargo al presupuesto - el principal rubro de las transferencias corrientes - fue reformado en el 2016 en la mayoría de sus regímenes - se dejó por fuera el régimen del Magisterio Nacional con cargo al presupuesto público, reformado anteriormente^{iv}. A partir de estas reformas, estos regímenes deberán ajustar anualmente el valor de las pensiones con respecto al costo de vida (IPC) y no con base al último puesto ocupado, tendrán tasas solidarias para las pensiones más altas y se eliminarán abusos que se presentaban antes - como por ejemplo, hijos que heredaban la pensión de sus padres de por vida -. Se espera que después de cuatro años de su implementación estas reformas logren un rendimiento de 20.000 millones anuales, lo que implicará un ahorro y eliminación del efecto disparador sobre el gasto que anteriormente tenían. Sin embargo, se debe tener claro que contener el efecto disparador de las pensiones que ya se cargan al presupuesto no quiere decir que esto evitará que se hagan nuevos cargos previsionales al presupuesto, sobretodo cuando los principales regímenes del pilar básico contributivo – Invalidez, Vejez y Muerte, el Fondo del Poder Judicial y, en menor medida, el Régimen de Capitalización Colectiva

del Magisterio Nacional– tienen déficits actuariales que han encendido las alertas políticas.

Dado que el resto de las transferencias se utilizan para financiar remuneraciones fuera del Gobierno Central con pluses salariales similares a los que se dan en el Gobierno Central, ambos rubros (remuneraciones del Gobierno Central y transferencias corrientes) evolucionan de forma similar (gráfico 8).

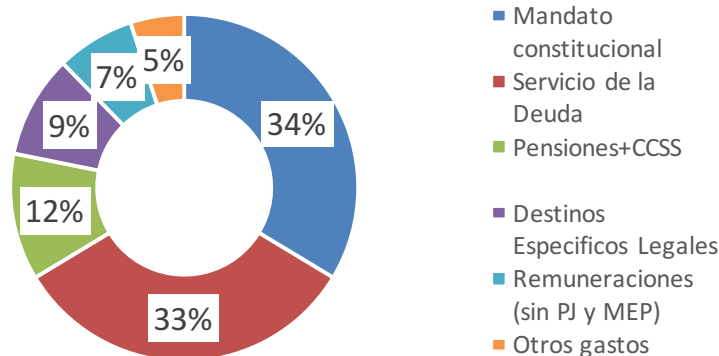
Lo anterior resalta la necesidad de buscar políticas de Estado en materia de remuneraciones financiadas con el Presupuesto Nacional. Para ello será necesario uniformar los incentivos dentro del empleo público. Por ejemplo y como se dijo antes, la necesidad de considerar la propiedad de las plazas o hacer los bonos por desempeño no acumulables, son ideas que pueden y deberían ser extensibles a todo el Presupuesto Nacional, y no limitarse al Gobierno Central. Esto permitirá alcanzar de forma más eficaz y a un costo fiscal más controlado el mismo fin buscado con el pago de las anualidades.



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

Al clasificar el gasto de acuerdo a su naturaleza jurídica, se puede apreciar que la parte del gasto que se encuentra sustentado en mandatos constitucionales, legales o dirigido al servicio de la deuda ha crecido (a 76%), dándole mayor rigidez al gasto y como se verá más adelante, esta característica recrudescerá por dos fallos constitucionales. En 19 de los 24 p.p. restantes se encuentran otros gastos ineludibles como son las pensiones con cargo al Presupuesto, las transferencias a la CCSS y el resto de remuneraciones. Remanen 5 p.p. para inversión pública y otros gastos indispensables para el normal funcionamiento del Gobierno Central, como por ejemplo el pago de electricidad, agua, papelería, y equipo, entre otros (gráfico 9).

Gráfico 9
Estructura del Presupuesto Público del 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La rigidez del gasto público crecerá en el 2017 con dos fallos que la Sala Constitucional dio en el 2016. El primero es el voto N° 012803 del 7 de setiembre, que obligará a girar el 8% del PIB a la educación pública sin mayor dilatoria. Es decir, dado que se gastó 7,6% del PIB en el 2016, para el 2017 se deberá alcanzar el 8% del PIB. Un alza de 0,4 puntos porcentuales del PIB equivale a todo el ahorro fiscal alcanzado en el 2016 e implicará que de cada colón que se recauda, 56 centavos serán destinados al sector educación, principalmente al Ministerio de Educación, ya que el Fondo Especial de Educación Superior (FEES) se encontraba cerca del acordado 1,5% del PIB con el Gobierno (cuadro 1).

Adicionalmente, la sentencia 15012-2016^v de la Sala Constitucional falló en que no se le pueden recortar los fondos que le corresponden legalmente al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y que ascienden al monto resultante del 7% de los ingresos estimados por concepto de impuesto sobre la renta dentro del presupuesto público - una vez se haya deducido el 6% de los ingresos ordinarios que corresponde como asignación mínima al poder judicial -. Esto dió en el 2016 una cifra estimada por la Contraloría General de la República de 83.710 millones de colones, 39.228 millones mayor a la que se le giró al PANI y equivalente a un 23% del incremento en la recaudación que tuvo este impuesto en el 2016.

El hecho de que las prioridades de gasto estén normadas por vía constitucional y legal implica una priorización del gasto y, en la situación fiscal actual, elegir qué gastos deben ser financiados con ingresos corrientes y qué con deuda. Una forma de ejemplificar lo anterior, sería que aproximadamente el resto de remuneraciones fuera del Poder Judicial y el Ministerio de Educación Pública son, en la práctica, financiadas con deuda, lo que pone a la mayoría de los servidores públicos, y con ello la continuidad del servicio público, en situación de vulnerabilidad ante una eventual merma en el financiamiento del Gobierno Central.

Cuadro 1
Gastos del Presupuesto Nacional 2017
(ajustados con base al voto Constitucional N° 012803)

		% del total presupuesto	% del PIB	Gasto por ¢ de Ing cte
INGRESOS CORRIENTES y CAPITAL	4 838 967			
Total de Gastos Proyectoado	9 073 602	100,0%	26,8%	1,88
Destinos Constitucionales^{a/}	3 139 255	34,6%	9,26%	0,65
Sector educación art 78	2 695 341	29,7%	8,0%	0,56
Ministerio de Educación	2 203 681	24,3%	6,5%	0,46
FEES art 85	491 660	5,4%	1,5%	0,10
Poder Judicial art 177	436 481	4,8%	1,3%	0,09
Gasto electoral art 96	7 433	0,1%	0,0%	0,00
Obligaciones ineludibles^{b/}	4 633 542	51,1%	13,7%	0,96
Remuneraciones	651 488	7,2%	1,9%	0,13
CCSS^{c/}	170 301	1,9%	0,5%	0,04
Pensiones	886 410	9,8%	2,6%	0,18
Servicio de la Deuda	2 925 342	32,2%	8,6%	0,60
Intereses	1 089 361	12,0%	3,2%	0,23
Amortización	1 835 981	20,2%	5,4%	0,38
Destinos específicos Legales	854 158	9,4%	2,5%	0,18
Otros gastos	446 646	4,9%	1,3%	0,09
Bienes y servicios	196 784	2,2%	0,6%	0,04
formación de capital y equipo	92 175	1,0%	0,3%	0,02
Indemnizaciones	5 320	0,1%	0,0%	0,00
Otros gastos ^{d/}	152 369	1,7%	0,4%	0,03

a/ No se incluyen obligaciones por concepto de deuda Política, numeral 1 artículo 96 de la Constitución Política.

b/ Se excluye Poder Judicial ni MEP para evitar doble contabilización.

c/ Transferencias a la CCSS por cuota estatal, convenios, centros penales, trabajadores independientes, excluye tabaco.

d/ Incluye transferencias para gastos operativos de Órganos Desconcentrados e Instituciones Descentralizadas

Fuente: Elaboración propia con datos provistos por la Dirección General de Hacienda.

Además de incrementar el gasto total, las remuneraciones y transferencias han comprimido en las últimas décadas el gasto de capital, siendo este de especial importancia en un país con un rezago en infraestructura significativo y dado que la formación bruta de capital tiene un impacto significativo en el crecimiento económico (Esquivel 2016).

En el 2016 se observa ejecución de obras de infraestructura terrestre, ferroviaria, educativa, vivienda, saneamiento de aguas residuales y protección del medio ambiente, entre otros, manteniéndose el gasto constante en relación con el PIB (1,8% del PIB, al igual que el 2015) y creciendo en términos reales. Si bien haber logrado un crecimiento en términos reales es una mejora, se debe considerar que el nivel del gasto de capital sigue siendo bajo si se compara con el nivel del gasto corriente (es diez veces más grande este último) y solo alcanza la tercera parte de la inversión anual estimada por CEPAL^{vi} del 5.47% del PIB, para que Costa Rica se ubique en un sendero que logre cerrar la brecha entre demanda y oferta en infraestructura. Esto se debe a que en la práctica los Gobiernos priorizan el gasto en remuneraciones, servicio de la deuda y destinos específicos, dejando al gasto de capital como la variable de ajuste en épocas de austeridad. También ha habido problemas a la hora de ejecutar la inversión en infraestructura, que limita la expansión de su peso relativo dentro del gasto público o con respecto al PIB.

En conclusión, en el 2016 se observó que el principal disparador del gasto público, que son los pluses salariales – anualidades - financiados con el Presupuesto Público, mermó con respecto al PIB producto de una inflación contenida en relación con el crecimiento económico. Sin embargo, se mantienen retos importantes para lograr reducir la rigidez del gasto para poder redirigirlo a otras áreas prioritarias que no tienen sustento normativo como es la inversión en infraestructura.

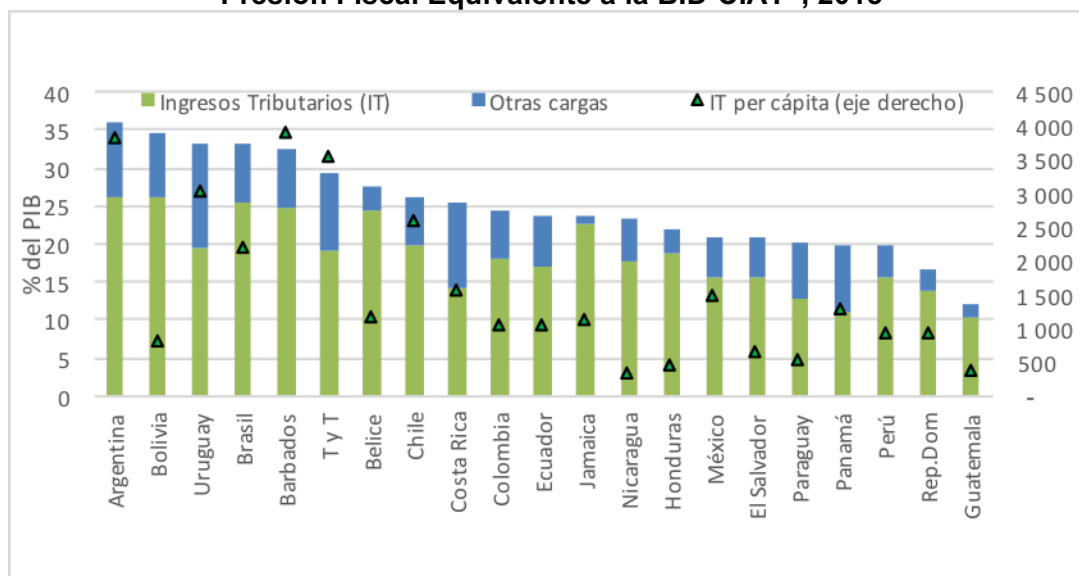
Ingresos tributarios: impulsados por medidas administrativas

Hay otras formas en que el déficit fiscal puede afectar la ciudadanía sin necesidad de incurrir en una crisis fiscal, como podría ser un incremento en la carga tributaria, con implicaciones directas sobre la eficiencia y equidad con que se utilicen los recursos económicos en una sociedad. El costo social de incrementar la carga tributaria está vinculado con la forma en que esta se diseña, siendo importante evitar un yerro presente en reformas tributarias aplicadas en Costa Rica en el pasado, como ponderar excesivamente los réditos inmediatos versus los de largo plazo, dejando los sectores políticamente más fuertes exentos y concentrando la presión tributaria en los menos representados políticamente. Esto lleva al día de hoy a un sistema tributario incompleto o con altas exenciones que limita la posibilidad de aumentar la recaudación de forma progresiva y sostenible (Soto & Bachas, 2016).

Si bien la presión fiscal en términos del PIB así como los ingresos tributarios per cápita son medianos en Costa Rica con respecto a la región, las cargas de origen no tributario son las segundas más altas de la región (gráfico 10). Estas otras cargas son particularmente intensivas para las empresas ubicadas en el régimen definitivo^{vii}, por lo que obligará a centrar el incremento tributario sobre las personas físicas y de forma progresiva, sin perjuicio que para ello se deba generar antes trazabilidad sobre la mayor base imponible posible. Los efectos regresivos iniciales de expandir la base tributaria podrían ser compensados por una mayor equidad vertical centrada en la persona física así como con la eficiencia y progresividad con que se utilicen los recursos recaudados. Para lograr centrar el sistema tributario en la persona física será necesario contar con

mayores herramientas de fiscalización que las disponibles actualmente, como sería el uso de intensivo de la información bancaria.

Gráfico 10
Presión Fiscal Equivalente a la BID-CIAT^{a/}, 2015



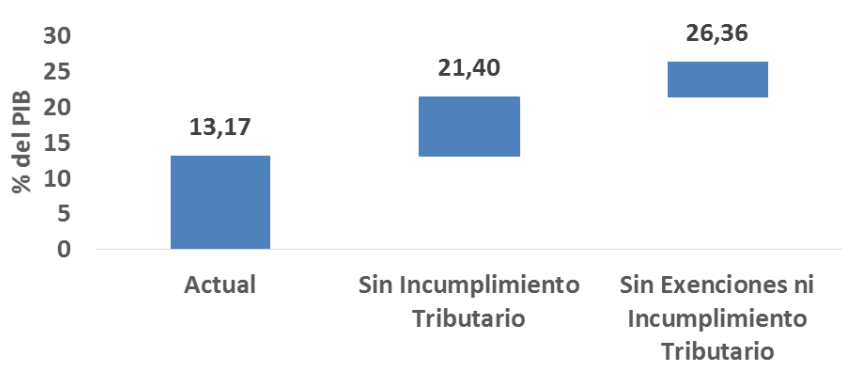
a/ Incluye cargas sociales más ingresos no tributarias, como los recursos naturales.
Fuente: Elaboración propia con datos provistos por el BID.

Posponer las reformas estructuras en materia tributaria seguirá pasándole factura al país en el corto plazo. A nivel de la Administración Tributaria, esta deberá seguir aumentando los esfuerzos administrativos con tal de fiscalizar un sistema tributario incompleto y complejo en una economía cada vez más grande - lo que hace difícil inclusive mantener la recaudación constante en términos del PIB -. Por ello, los esfuerzos administrativos, con las herramientas actuales, no podrán compensar la falta de reformas estructurales, como lo ha demostrado el Gobierno actual. En particular, en la presente Administración se ha hecho: minería de datos por primera vez, particularmente entre las bases de datos de la Dirección General de Tributación y Aduanas; retención automática del impuesto sobre la renta a las compras hechas con tarjetas de débito/crédito (resolución DGT-R-036-2014); y una agilización del pago de impuestos en línea (ATV), todas medidas largamente anheladas dentro de la Administración Tributaria al ser buenas prácticas mínimas con las que se estaba incumpliendo. Sin embargo, a pesar de que todas estas medidas estuvieron en vigencia durante el 2016, tuvieron un impacto modesto en la carga tributaria, que alcanzó 13,3% del PIB con respecto a la recaudación tributaria potencial al 2015 (gráfico 11).

Adicionalmente, esta mejora en la carga tributaria se explicó por completo por el impuesto sobre la renta, que más adelante se examina en profundidad, por lo que queda la interrogante del efecto que tuvo sobre la carga tributaria la caída en más de la mitad –o cerca de EUA\$ 1.000 millones- de la factura petrolera en el 2016, tanto en la renta neta de las empresas – por una reducción de sus costos operativos- como el mayor consumo que pudo haber generado en los hogares –por el efecto riqueza-

(gráfico 12). Esto es importante para poder determinar cuánto podrá contraerse la carga tributaria futura si la factura petrolera llega a sus niveles previos.

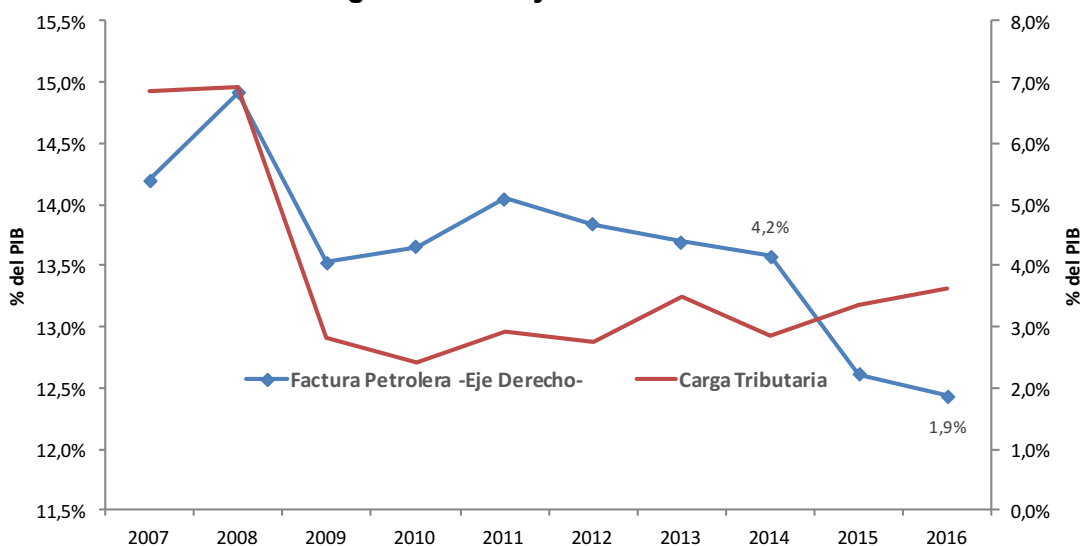
Gráfico 11
Recaudación Tributaria Potencial al 2015^{a/}



a/ Incumplimiento tributario al 2013.

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

Gráfico 12
Carga Tributaria y Factura Petrolera



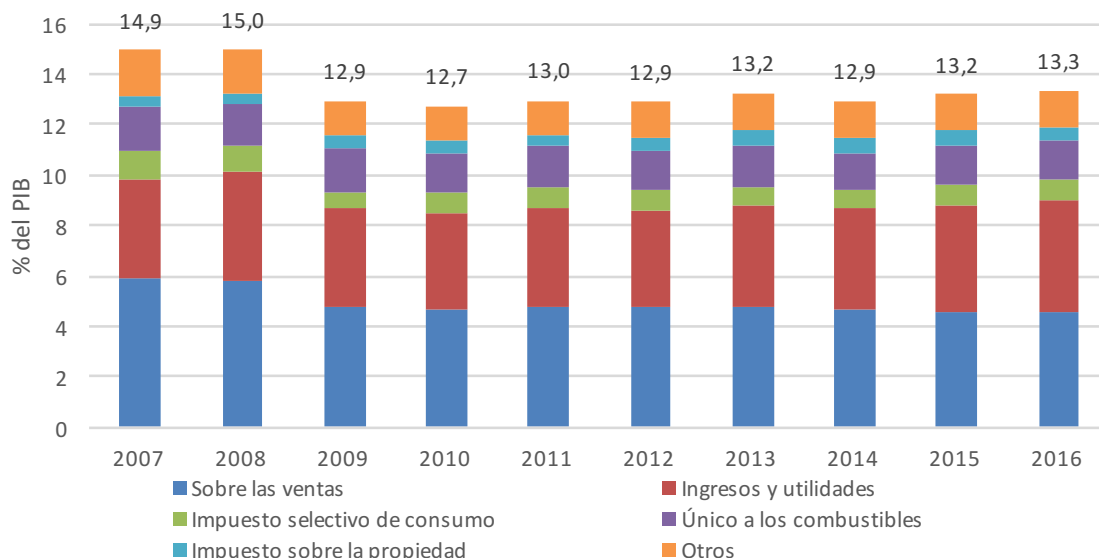
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Para que resulten óptimas, las reformas estructurales deberán recaer más intensivamente sobre los sectores o regímenes que actualmente exhiben gravámenes tributarios nulos o bajos como el sector servicios o los regímenes cooperativo y zonas francas. Esto generará un efecto formalizador –al reducirse los incentivos de operar en el sector informal – pero posiblemente regresivo. Esto último se podrá atenuar o revertir con un mayor enfoque recaudatorio en la persona física, para alcanzar mayor progresividad. Esto último solo se logrará con un uso intensivo de la información bancaria a nivel interno, así como convenios de uso recíproco a nivel internacional. A pesar de que estas reformas estructurales tienen un alto costo político, no se debe

perder de vista que una crisis fiscal será el peor negocio para todos y es lo que tenemos en el horizonte.

Los ingresos tributarios crecieron 7,9% (9,6% en el 2015), influidos por el dinamismo de la demanda interna, producto de menores precios del petróleo y las acciones adoptadas por el Ministerio de Hacienda para mejorar los mecanismos de cobro y pago del impuesto sobre la renta (retenciones automáticas y nuevo portal de pagos), que llevó a un incremento en los ingresos tributarios (gráfico 13). Los impuestos que siguieron en crecimiento fueron los aduaneros (7,9%) y las ventas internas (5,6%); mientras que el rubro “otros ingresos tributarios”^{viii} creció 1,8%, producto de una desaceleración asociada a la interrupción en el cobro del impuesto a las sociedades anónimas por un recurso de inconstitucionalidad que fue declarado con lugar y no fue sino con una nueva ley, que entra en vigencia en el 2017, que se volverá a cobrar este impuesto^{ix}.

Gráfico 13
Ingresos tributarios del Gobierno Central



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

El crecimiento de la recaudación en el impuesto sobre la renta (ISR) fue el factor determinante para que la carga tributaria creciera en el 2016, ya que sin su aporte ésta hubiera permanecido prácticamente igual a la del 2015.

Al descomponer la participación porcentual, el crecimiento del 13,5% que tuvo la recaudación del ISR entre 2015 y 2016 se explica en más de un 90% por cuatro categorías (cuadro 2):

Cuadro 2
Desagregación del Impuesto sobre la Renta (Ingresos y Utilidades), 2016

Tipo de renta:	2016	Variación, ¢ millones	Variación, Part. %
Remesas al Exterior	158 704	44 145	26,1%
Ingresos y Utilidades	714 337	36 177	21,4%
<i>Retenciones^{a/}</i>	134 937	22 519	13,3%
Regímenes Diversos ^{b/}	27 673	45 882	27,2%
Retenciones Salariales	<i>n.d.</i>	29 118	17,2%
Otros	486 386,3	13 588	8,0%
Total	1 416 218	168 909	100,0%

a/ Incluye retenciones del 1,77% y 2%.

b/ Regimen Simplificado, Rend. Fondos Inversión, Pagos Extraordinarios y Montos No Identificables. Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

- **N° 1 Remesas al Exterior (26,1 p.p.):** El impuesto sobre las remesas al exterior explicó casi una cuarta parte del crecimiento del ISR, creciendo 45 mil millones de colones en el 2016. Esta categoría se vio favorablemente afectada, en por lo menos un 50%, por lo dispuesto en los incisos h) y i) del artículo 59 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, después de la modificación al artículo 60 de la Ley del Sistema de Banca para Desarrollo del año 2014, en la cual se establece una tarifa de un 15% sobre los intereses, comisiones y otros gastos financieros.

Sin embargo, existe actualmente una disputa entre el Ministerio de Hacienda y la Procuraduría (Dictamen: 036 del 16/02/2017) sobre si este aumento en la alícuota procede. Hacienda sostiene que los no residentes deben pagar un 15% mientras que la Procuraduría se inclina por mantener el gravamen de 8%, quedando pendiente una resolución definitiva a este diferendo y mientras tanto el criterio del Ministerio de Hacienda prevalece.

- **N°2 Ingresos y Utilidades (21,4 p.p.):** La introducción de las retenciones automáticas en enero 2015 (del 1,77% y 2%) en las compras hechas con tarjetas de crédito y débito tiene un efecto directo sobre el impuesto a los ingresos y utilidades de empresas. Dado que con niveles de incumplimiento bajos, esta retención solamente hubiera implicado un adelanto del pago del impuesto y no un incremento recaudatorio al final del periodo, el hecho que hubiera un incremento recaudatorio tan significativo necesariamente implica que el incumplimiento tributario no es bajo y, en este contexto, la retención no es neutral en términos recaudatorios, sino que ayuda a ampliar el gravamen a sectores que no estaban cumpliendo con los tributos (lo que en la práctica, aumenta la base tributaria).
- **N° 3 Impuesto Salarial (17,2 p.p.):** Esta categoría se refiere al impuesto que se les retiene a los asalariados, que aplican tanto a los trabajadores del sector público como privado y tuvo un incremento de casi 30 mil millones, un monto significativo si se considera el bajo crecimiento que tuvo en general los ajustes

salariales en el sector privado y público, por lo que posiblemente haya habido un mejor fiscalización de este impuesto.

- **N° 4 Otros regímenes (27,2 p.p.):** La suma del régimen simplificado (es decir, las pulperías y otros negocios que tributan de acuerdo a un factor de todas las compras hechas) con el régimen que cubre los rendimientos de los fondos de inversión, así como otros regímenes como pagos extra-ordinarios y montos no identificables, explicaron más de una cuarta parte del crecimiento del ISR. Probablemente mejoras en fiscalización, especialmente cruce de bases del régimen simplificado con otros regímenes, como el definitivo, que podría estar eliminando abusos que se cometían en el pasado. Por ejemplo, en el régimen simplificado se reportan las compras – y no las ventas- para determinar el impuesto a pagar, lo que puede generar una serie de distorsiones si una empresa está ubicada en el régimen simplificado y otra en el definitivo y hay una relación comercial entre las mismas. Esto porque se genera el incentivo a sobre-reportar las ventas (compras-gastos) en el régimen simplificado (en el régimen definitivo) y sub-reportar las compras (ventas) en el régimen simplificado (en el régimen definitivo) para reducir la renta gravable en ambos regímenes. Sin embargo, al cruzar distintas bases de datos se reduce la posibilidad de hacer esto sin levantar alertas.

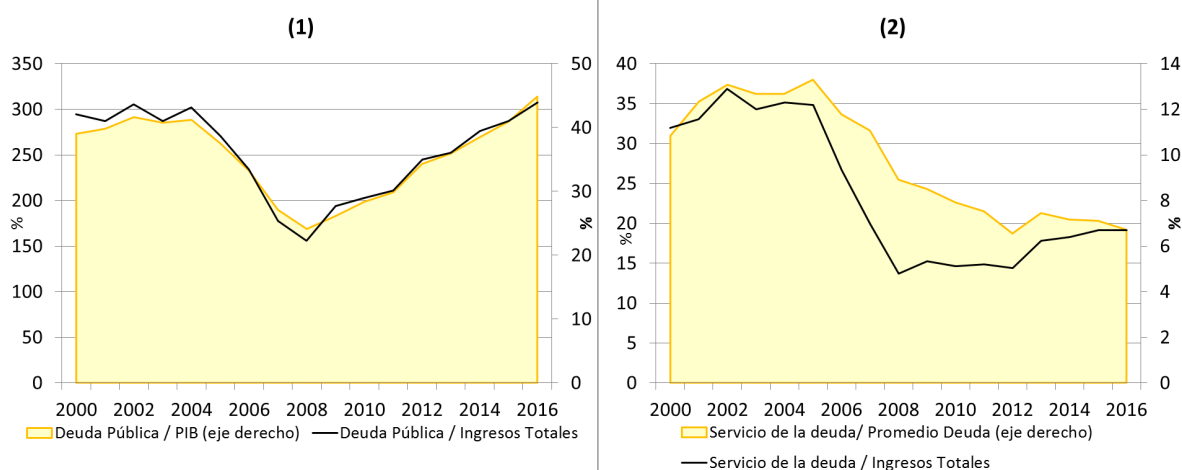
En resumen, de todas las categorías solamente la N° 1 (remesas al exterior) estuvo influida por un incremento en la alícuota de los tributos, mientras que para el resto de categorías (es decir, el 87% del crecimiento que experimentó el ISR) no hubo incremento tarifario, por lo que posiblemente esté influenciando elementos transversales a todos los regímenes, como son las medidas administrativas adoptadas para una mejor fiscalización. De igual forma, la caída de la factura petrolera podría estar incidiendo favorablemente en la recaudación, ya que las empresas verán sus costos reducidos pero las ventas permanecerán similares, generando una mayor rentabilidad al final del periodo, mientras que las familias reducirán su factura petrolera, quedando mayor cantidad de recursos para el consumo. Esta mayor rentabilidad potenció a su vez las medidas administrativas que mejoraron el cobro y pago del ISR.

Sin embargo, a pesar del incremento recaudatorio del ISR no se debe olvidar que su nivel es todavía bajo en relación a su recaudación potencial, dado el elevado incumplimiento tributario que presenta este impuesto. Esto da pie para concluir que si bien las mejoras en recaudación del ISR han sido importantes, si no se complementan con las reformas estructurales que otorguen mayores herramientas de fiscalización y que permitan orientar la recaudación hacia la persona física - a través del uso intensivo de información bancaria -, las mejoras administrativas irán perdiendo fuerza, limitando la posibilidad de incrementar la carga tributaria por esta vía. Adicionalmente, también se podría replicar en otros impuestos la experiencia favorable que tuvo la retención automática del ISR en compras con tarjetas, como el impuesto de las remesas al exterior.

Gestión de la deuda: tasas contenidas pero un riesgo país elevado y ausencia de marca país

Financiar deudas crecientes y acercándose a los límites prudenciales – en torno a 50% del PIB – tiene consecuencias desfavorables sobre la gestión de la deuda. En primer lugar, se reduce el margen de negociación para el deudor - en este caso, el Gobierno Central - que estará cada vez más urgido de financiamiento, ya que de lo contrario entraría en parálisis la mayor parte del Gobierno Central. Y en segundo lugar, complementando lo anterior, se genera una presión natural por parte del acreedor a exigir un mayor premio por riesgo por sus recursos y adicional al costo de oportunidad que tienen los mismos. En el 2016 se pudo mantener contenida esta tasa promedio a pesar de la tendencia al alza de la deuda con respecto al PIB o los ingresos del Gobierno Central (gráfico 14).

Gráfico 14
Indicadores de deuda (1) y servicio de la deuda (2)



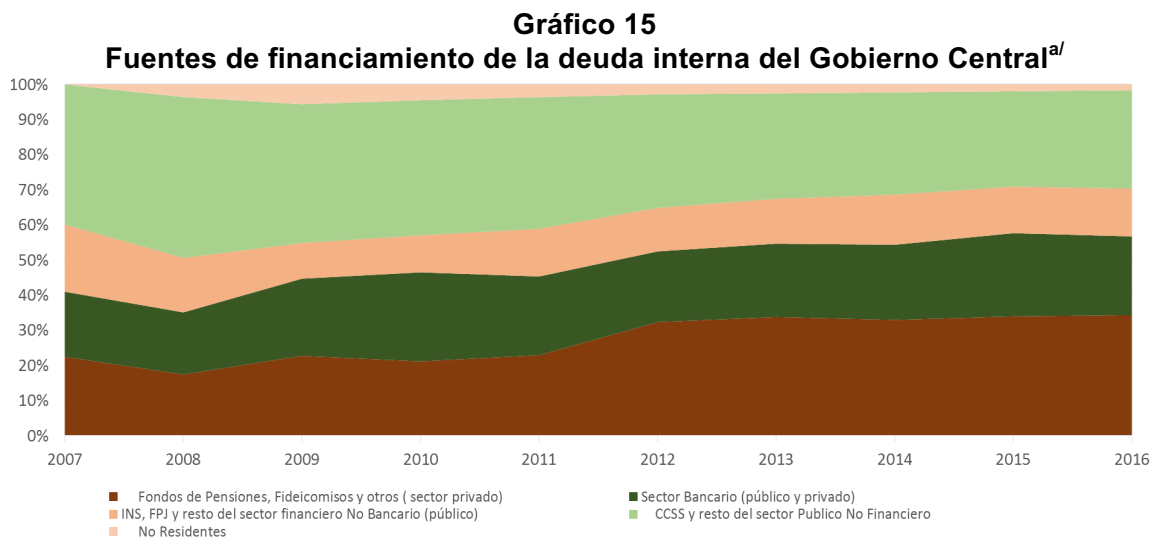
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Sin embargo a pesar de que las tasas de interés están contenidas, se puede apreciar que estas ya se sitúan en un nivel alto –acorde con la calificación de riesgo soberano- que denota una elevada prima por riesgo que paga el Gobierno si se considera lo siguiente:

1. El rendimiento que paga el país por sus bonos colocados en el exterior (5,9% a mayo del 2017) es más alto que el de varios países de la región, incluso de países con cese de pago reciente de su deuda externa como Argentina (5,8%)¹.
2. El sector privado ha tenido financiamiento externo creciente y de largo plazo que ha evitado un estrujamiento de la inversión privada a causa del déficit fiscal, como se comentó en la introducción.
3. Adicionalmente, se aprecia que el país tiene ahorro institucional importante como el proveniente de Caja Costarricense del Seguro Social y los fondos de pensiones (gráfico 15).

¹ Estos rendimientos corresponden con el promedio simple del rendimiento asociado a las emisiones colocadas en el exterior por estos países.

4. Hubo una nula inflación acumulada en los últimos dos años que eleva el nivel de la tasa en términos reales.



a/ No considera capitalización de títulos indexados (TP\$, TUDES). Los bonos cero cupón se registran al valor transado y los títulos entregados al BCCR al valor facial.

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

La explicación de la elevada prima por riesgo viene de varios factores. En primer lugar, hay una valoración especializada del riesgo soberano por parte de las calificadoras internacionales que es trasladado a las tasas de interés de forma directa y donde el país sigue una trayectoria negativa, teniendo a inicios del 2017 rebajas en las calificaciones de riesgo de las agencias más benignas con el país (Moody's y Fitch). A pesar del rebajo de Moody's y la peor calificación que le asigna S&P, ambas calificadoras visualizan "perspectiva negativa" o ulteriores rebajos a futuros (cuadro 3).

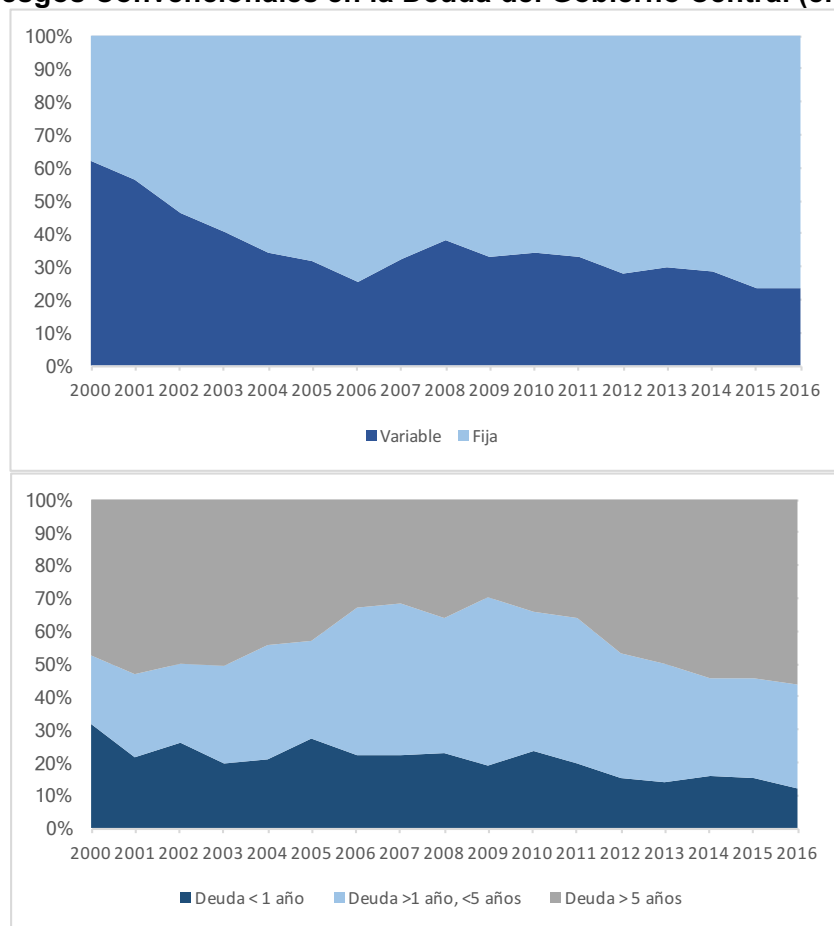
Cuadro 3
Calificación de riesgo de largo plazo
(calificación de Costa Rica en gris)

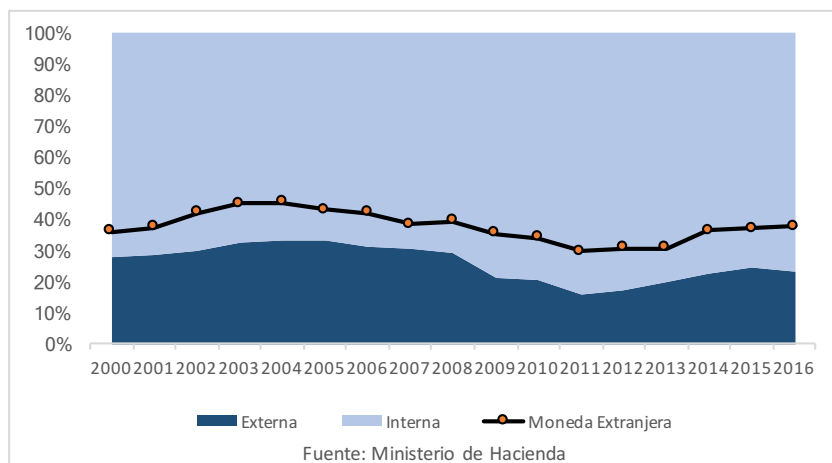
	Moody's	S&P	Fitch
Prime	Aaa	AAA	AAA
Alto grado inversión	Aa1/Aa2/Aa3	AA+/AA/AA-	AA+/AA/AA-
Grado inversión alto medio	A1/A2/A3	A+/A/A-	A+/A/A-
Grado inversión bajo medio	Baa1/Baa2/Baa3	BBB+/BBB/B	BBB+/BBB/B
Sin grado de inversión	Ba1/Ba2/Ba3	BB+/BB/BB-	BB+/BB/BB-
Altamente especulativo	B1/B2/B3	B+/B/B-	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

En segundo lugar, esta elevada prima por riesgo podría estar relacionada con el alargamiento de los plazos, la mayor colocación a tasa fija y el financiamiento interno y en moneda nacional en los últimos años, especialmente en el 2016 cuando no se emitieron más eurobonos (gráfico 16). Al alargar plazos se elevó el riesgo de mercado y al colocar en moneda nacional se elevó el riesgo cambiario en los títulos del Gobierno para los acreedores, pudiendo haber sido esto compensado con una prima por riesgo elevada.

También la elevada prima por riesgo podría estar reflejando la falta de liquidez de los títulos del Gobierno. De lo colocado en el 2016, un 75% se hizo a través de deuda individualizada (algo similar a los certificados de depósito a plazo de un banco) a entidades públicas, como instituciones descentralizadas no empresariales, empresas públicas no financieras e instituciones públicas financieras bancarias. La deuda individualizada tiene el inconveniente de no tener un mercado secundario organizado, es decir, un mercado donde el acreedor del Gobierno pueda vender el título a terceros acreedores. Esto hace que los acreedores del Gobierno perciban un título ilíquido, por lo que exigen tasas de interés más altas de las que debería estar pagando el Gobierno.

Gráfico 16
Riesgos Convencionales en la Deuda del Gobierno Central (en rojo)





Fuente: Ministerio de Hacienda.

Asimismo, el Gobierno Central pudo haber asumido otra serie de riesgos y costos con tal de alargar los plazos. Por ejemplo, por medio de la resolución SGV-R-OP-311 del 10 de noviembre de 2016 se inscribió en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios las emisiones de los Títulos de Propiedad de Deuda Interna Real Ajustable Soberano (TPRAS), título con plazos entre 4 y 10 años. Sin embargo, este título es poco convencional, ya que tiene la característica de que utiliza la curva de rendimiento soberano como referencia de la tasa de interés que paga, asociada a los días al vencimiento calculados entre la fecha de inicio del cupón a la fecha de vencimiento del título, vigente un día hábil antes del inicio de cada periodo de pago de intereses. Esta forma de calcular la tasa de interés pagada introduce riesgos de mercado de corto plazo, asemejándolo más a un instrumento de corto plazo en la práctica.

Adicionalmente, al ser poco convencional, vuelve más opaco el instrumento en términos financieros y hace más difícil su valoración. Esta falta de claridad disminuye el poder monopólico del Ministerio de Hacienda y permite pagar una alta prima por riesgo en equilibrio.

Ausencia de marca país en la gestión de la deuda

Además de la baja en la categoría de riesgo, el mayor plazo y la denominación en moneda nacional, hay otros elementos más cualitativos que podrían estar justificando esta elevada prima por riesgo.

En particular, el Gobierno ha descuidado la atención de las buenas prácticas internacionales en materia de gestión de la deuda, donde lo que se busca es crear una marca país - al igual en otros rubros, como la atracción de la inversión extranjera directa y turismo - que mejore el clima de inversión con los acreedores, donde es cada vez más importante la información objetiva sobre la gestión de la deuda, como producir investigaciones, proyecciones, simulaciones y proveer consejos económicos entre los ministerios. Funcionarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE - que analizan la situación económica del país han recomendado que el Ministerio de Hacienda se mueva en esta dirección, empezando por fusionar la

Dirección de Crédito Público con la Tesorería Nacional en un solo ente y nombrando un economista en jefe (en inglés, Chef Economista) a cargo de la comunicación y proveer insumos técnicos a los acreedores del Gobierno^x. Indudablemente, el mayor reto que tendría este economista en jefe es coordinar el gran número de instituciones que forman parte de la gestión de la deuda del Gobierno Central y donde participan por lo menos el Banco Central, el Ministerio de Planificación y la Autoridad Presupuestaria.

Una mayor profesionalización de la gestión de la deuda en este sentido sería un avance importante para reducir el premio país y complementar los esfuerzos en gestión de la deuda que ya ha venido haciendo el Gobierno.

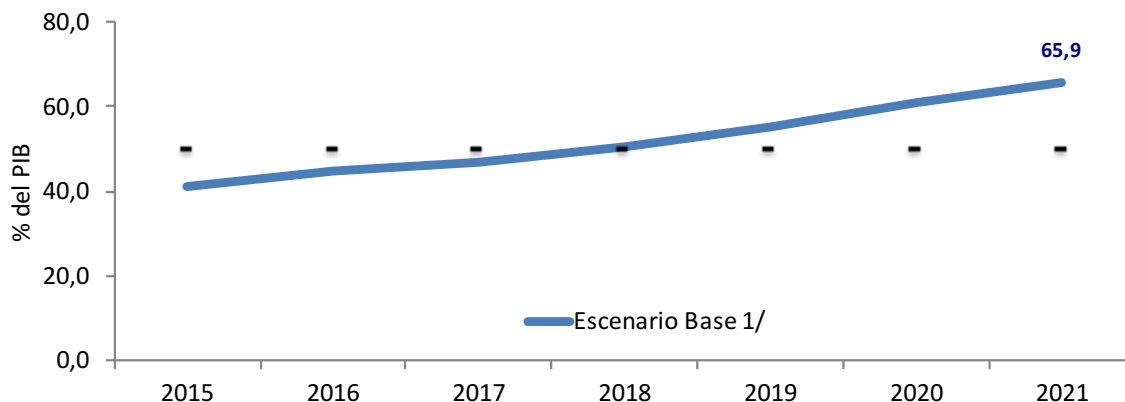
En resumen, la gestión de la deuda presenta tensión por las mayores necesidades de financiamiento (efecto cantidad) así como por su elevado costo (efecto precio). El deterioro fiscal impacta desfavorablemente ambos aspectos, al requerir más recursos por parte de la sociedad y elevar el riesgo de insolvencia, lo que hace elevar la prima por riesgo y, con ello, el costo de la deuda. Sin embargo, el efecto precio también se encuentra relacionado con aspectos cualitativos como el manejo de la “marca país” en materia de gestión de la deuda, donde la percepción, junto a la realidad fiscal, juegan un rol clave a la hora de asignar la prima por riesgo e, inclusive, la calificación de riesgo soberano.

El hecho de que la prima por riesgo sea influenciada por elementos objetivos (como la situación fiscal) y por hechos subjetivos (como la percepción de los acreedores) da un doble espacio para poder reducir el costo de financiamiento del Gobierno, de corregir la situación fiscal y mejorar la marca país en materia de gestión de la deuda.

Sostenibilidad fiscal y solvencia económica a futuro

A partir del 2018 podrían intensificarse los cuestionamientos sobre la solvencia del Gobierno Central. Si se analiza el umbral a partir del cual las economías emergentes empiezan a tener problemas de pago de su deuda soberana o la capacidad en las últimas décadas que ha tenido el Gobierno Central para hacer ajustes fiscales - tanto por vía administrativa como normativa - se obtiene un límite prudencial cercano al umbral establecido por el Fondo Monetario Internacional para economías emergentes ($\approx 50\%$ del PIB^{xi}). En Costa Rica, este límite será sobrepasado en el 2018 y tres años después se habrá superado este umbral en 15 puntos porcentuales, elevando significativamente el riesgo del Gobierno Central como deudor, que podría reflejarse en una abrupta interrupción en su financiamiento (gráfico 17). Adicionalmente, también podría afectar la credibilidad interna y externa de la economía como un todo, dependiente del flujo de inversión extranjera directa para el financiamiento de su cuenta corriente.

Gráfico 17
Proyección de la Deuda del Gobierno Central



a/ No incluye ajuste fiscal. Umbral prudencial aproximadamente 50% del PIB.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional.

Primeros meses del 2017

Cifras preliminares del 2017 muestran que la tendencia del 2016 se mantiene a febrero, alcanzando un déficit fiscal de 324.339 millones para el bimestre (309.319 millones a febrero del 2016, equivalente en ambos bimestres a 1% del PIB). Este faltante fue financiado mediante colocación de bonos de deuda interna y el uso de depósitos en el BCCR. Comparando febrero del 2017 contra febrero del 2016, el déficit fiscal se mantiene en razón del PIB, a pesar de la desaceleración de los ingresos tributarios, porque los egresos presentaron una reducción que compensó su caída.

Para este lapso, la desaceleración de los egresos vino explicada por el bajo crecimiento de las remuneraciones (2,6% contra 9,5% el año anterior). Mientras tanto, las transferencias corrientes crecieron (9% contra 3,6% el año anterior), impulsado por recursos destinados a las universidades y al Consejo Nacional de Viabilidad.

La desaceleración de los ingresos a febrero 2017 estuvo explicada por una caída del impuesto selectivo del consumo mientras que los ingresos y utilidades continuó siendo el más dinámico (aunque la tasa cayó a 6,7% cuando fue de 35% un año atrás^{xii}).

Esta tendencia que se visualiza en el 2017 es insuficiente para garantizar la solvencia del Gobierno Central a futuro. Para estabilizar la deuda en razón del PIB con el déficit primario con que cerró en el 2016 (equivalente al déficit primario promedio de los últimos 8 años) sin ajuste fiscal, se necesitará que el crecimiento real de la economía sea mayor al 10% o que la tasa real que se paga por la deuda sea negativa (-1,9%).

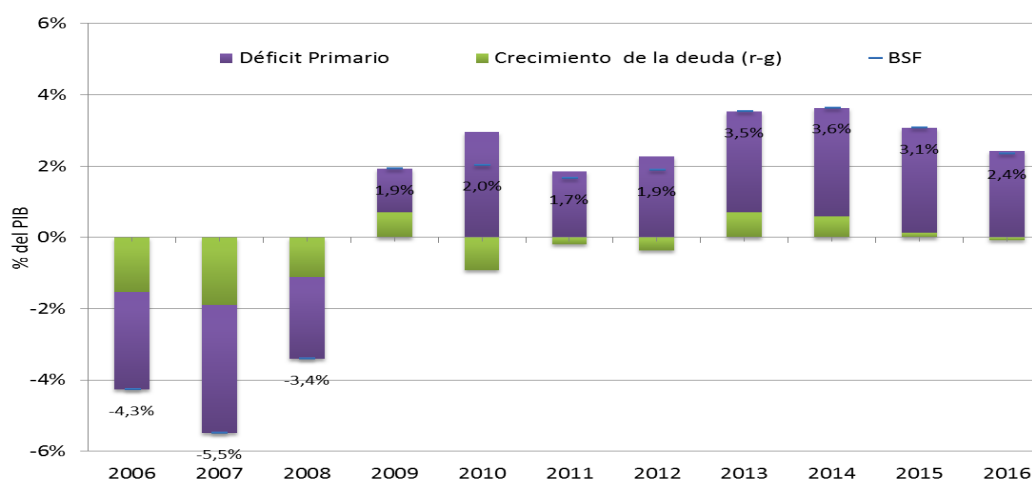
Brecha de sostenibilidad fiscal

La deuda como razón del PIB es un indicador sintético, porque combina los pasivos del Gobierno Central – deuda - con los recursos disponibles en una economía –

aproximados a través del PIB -. Entre mayor sea la razón de la deuda a PIB, la economía como un todo tendrá menor capacidad de pagar la deuda.

Dado que la deuda crece con respecto a la tasa de interés (r) y el PIB crece con respecto a la tasa de crecimiento de la economía (g), el balance primario (ingresos menos gastos sin incluir intereses) que estabiliza la deuda (P) se puede aproximar a través de multiplicar la deuda por la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento económico ($P^* = D \times (r-g)$). Para el 2016, esta fórmula arroja la necesidad de un superávit primario de 0,1% del PIB para haber estabilizado la deuda en el 2016. Sin embargo, el déficit primario fue mucho mayor (2,4% del PIB). Al considerar el déficit primario del que parte el Gobierno Central, se aprecia que un menor déficit primario, tasas de financiamiento contenidas y un crecimiento económico alto y estable han llevado a una caída en el ajuste fiscal requerido entre el 2015 y 2016 (gráfico 18).

Gráfico 18
Ajuste fiscal requerido



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Si se consideran los fallos constitucionales, el ajuste requerido se acerca al 3% del PIB, que sigue estando por debajo al de estimaciones previas (que lo ubicaban cerca del 4% del PIB).

Esto reduce el costo macroeconómico que tiene que hacer el país en el corto plazo de reformas estructurales que necesita de todas formas en el largo plazo. De lo contrario, se seguirá exacerbando el ya alto riesgo soberano, y a largo plazo inevitablemente terminará encerrando el país en una encrucijada: escoger entre un ajuste desordenado a la situación fiscal - con la suspensión de los mercados financieros y comercio internacional que eso podría implicar -, o una crisis inflacionaria-devaluativa, gatillada por una merma del financiamiento externo a la economía costarricense como un todo, obligando que el ahorro proveniente del exterior sea sustituido por un mayor ahorro interno, a través de ajustes transitorios en el desempleo, la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés, hasta que se recupere un sendero de crecimiento económico sostenible.

Además de que estos escenarios sistémicos afectarían todas las variables relevantes del acontecer nacional, no se debe perder de vista que la parálisis del Gobierno Central es un problema en sí mismo. Para visualizarlo se debe considerar que en caso de dificultades en el acceso a financiamiento, el Gobierno deberá priorizar en qué gasta, posiblemente en el siguiente orden: 1- deuda; 2- salarios y pensiones; 3- resto de obligaciones. Dado el alto porcentaje que ya se utiliza en el servicio de la deuda y la preponderancia de las remuneraciones y las pensiones dentro del gasto corriente, esto implica en la práctica un cese de funciones del Gobierno Central en áreas esenciales como la justicia, la seguridad y la inversión en infraestructura.

Análisis de las principales reformas legislativas aprobadas en materia fiscal

En el 2016 hubo un avance legislativo importante en la aprobación de proyectos fiscales, algunos de los cuales cuentan con rendimientos estimados significativos (incrementos de los ingresos o reducción del gasto en puntos porcentuales del PIB), aunque no se avanzó en los proyectos más importantes de ingresos (cuadro 4).

En particular, el proyecto de Eficiencia en la Administración de los Recursos permitirá recuperar fondos acumulados en Caja Única por entidades públicas y que se mantengan ociosos por un periodo de dos años. También permite restringir adicionales transferencias a estas entidades mientras cuenten con recursos ociosos.

Cuadro 4
Avance de las reformas fiscales en el 2016
(sombreados textos aprobados)

Nombre del Proyecto	Presentación	Publicación Ley/ Estado	Estimación del rendimiento Oficial Original (% del PIB)
Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos (Caja Única)	24-abr-2015	23-ago-2016	0,4
Leyes Reforma a las Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional	27-Jul-2015	26-agosto-2016 13-sep-2016	0,1
Lucha contra el Fraude Fiscal y Contrabando	30-jul-2014	20-dic-2016	0,5
Impuesto a las Personas Jurídicas	02-dic-2015	Entra en vigencia setiembre 2017	0,12
Reforma del IVA y traspaso en bienes muebles e inmuebles	12-ago-2015	Propuesta alternativa	1,50
Reforma del Proyecto sobre la Renta	12-ago-2015	Propuesta Alternativa	0,56

Fuente: Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2016-2020.

Tal como se comentó anteriormente, en materia previsional hubo importantes avances, aprobándose tres proyectos relacionados con la indexación, sucesión de

beneficiarios, tasas solidarias y topes a las pensiones con cargo al presupuesto público pertenecientes a una diversidad de regímenes^{xiii}. Tal como se comentó en la sección del gasto, se espera que con estas reformas se alcance un rendimiento favorable para el fisco en un lapso de cuatro años y, por lo tanto, contienen el efecto disparador de las pensiones en el gasto.

Con respecto a Fraude Fiscal y Contrabando, estos dos proyectos otorgan facultades administrativas para mejorar el cumplimiento tributario y reducir el contrabando. Sin embargo, el rendimiento estimado, del 0,5% del PIB depende por completo de Fraude Fiscal, donde pareciera haber una sobreestimación de su impacto. En particular, las nuevas medidas no son particularmente fuertes a la hora de su aplicación. El proyecto introduce la obligación de los contribuyentes a disponer de medios de pagos electrónicos (datáfonos), se posibilita requerir información bancaria al Ministerio de Hacienda y se crea un registro de accionistas para determinar los beneficiarios finales de las sociedades anónimas con el fin de limitar que las utilidades sean trasladadas a sociedades anónimas fantasma cuyo propósito no es el giro comercial sino eludir los impuestos que se cobran a los dividendos –ya que estos impuestos solo se pagan si los dividendos van a personas físicas mientras que no se pagan cuando son trasladados a otras empresas. Si bien las medidas aprobadas parecieran un avance, a la hora de ser aplicadas podrán suscitarse los siguientes inconvenientes:

1. Se podrá exigir a los negocios que tengan medios de pagos electrónicos pero no se les obliga a utilizarlos (siempre pueden ofrecer descuentos por pagos de contado).
2. La información bancaria que se habilita es de orden cualitativo, ya que solo podrá saber si una determinada persona tiene cuenta bancaria o no y no de cuánto dinero dispone en dicha cuenta. Esto último es fundamental a la hora de determinar posible incumplimiento tributario.
3. Por su parte, el registro de accionistas tiene limitaciones a su uso (el registro estará en el Banco Central y no en Hacienda) y además tiene poco impacto recaudatorio en un país que no tiene renta global y donde no se dispone de otras medidas para frenar la sub-capitalización (como limitar la deducción en el pago de intereses).

El Impuesto a las Personas Jurídicas está aprobado y tiene un rendimiento bastante significativo de 0,15% del PIB - al haber sido un impuesto que estuvo funcionando en el pasado, prácticamente no hay incertidumbre sobre su rendimiento -; sin embargo, los ingresos que genera este proyecto están comprometidos por completo en destinos específicos al Ministerio de Seguridad Pública (90%), al Ministerio de Justicia y Paz (5%) y al Poder Judicial (5%), por lo que no tendrá impacto alguno en reducir el déficit fiscal.

Excluyendo el impuesto a las Personas Jurídicas, los proyectos aprobados en el 2016 darían a lo sumo un 1% del PIB - una cifra que es insuficiente para estabilizar la deuda y que incluso podría estar sobre-estimada –pudiéndose reducir a la mitad si no se considera el Proyecto de Fraude Fiscal -.

La posibilidad de alcanzar un rendimiento mayor dependería de reformar el Impuesto General sobre las Ventas (IGSV) a un Impuesto al Valor Agregado (IVA), que plantea subir la tasa a 15% y extender su gravamen a servicios y bienes de la canasta básica a cambio de una devolución del impuesto a los primeros cuatro deciles. Aprobar este proyecto y el proyecto que duplica las tasas de traspaso en bienes muebles e inmuebles, podrá generar un rendimiento del 1,5% del PIB.

Además, se podrá generar un efecto indirecto favorable en la recaudación del impuesto sobre la renta. Esto último porque actualmente hay una diferencia notable en la recaudación del Impuesto sobre la renta en los sectores exentos del IGSV versus los que sí se encuentran gravados (Bachas y Soto, 2016).

Por su parte, la reforma al Impuesto sobre la Renta tiene un impacto elevado pero no plantea una reforma estructural en el sentido que sí lo hace ventas, ya que no aumenta la cobertura del impuesto y básicamente se limita a incrementar las tasas del impuesto al salario y uniformar las alícuotas que gravan las rentas pasivas del capital en 15%. Otros problemas estructurales del impuesto que impiden mejorar su recaudación, progresividad y eficiencia no son atendidos, en particular el ser un sistema cédular que impide alcanzar un gravamen único y global a la persona física sino que grava de forma diferente según la renta -empresariales, financieras (intereses), por dividendos y por trabajo asalariado, entre otros – (Academia de Centroamérica, 2016).

Aparte del proyecto de Eficiencia en la Administración de los recursos públicos -Caja Única - y los relacionados con pensiones, los proyectos aprobados tienen un claro sesgo a incrementar los ingresos que no guarda justa proporción con el origen del desequilibrio fiscal (que se puede resumir en un crecimiento diez veces superior del gasto en relación a los ingresos en los últimos 10 años). Dirigir la mirada al gasto se vuelve crucial a sabiendas de que hay una jurisprudencia de la Sala Constitucional que tiende a ver la mayor parte del gasto como derecho adquirido (ya sea en remuneraciones, destinos legales o constitucionales) y que incluso emite sendos votos en el 2016 reforzando estos mandatos, que pone la sostenibilidad fiscal en encrucijada con el bloque de legalidad bajo el que opera el Estado. Tal como se expuso en la primera sección, el mecanismo de negociación salarial, evaluación de desempeño y las plazas en propiedad se encuentran en el corazón de la falta de control en la cantidad y calidad del gasto público que debe ser atendido sin mayor dilatoria.

Este vacío en reformas del lado del gasto debería ser llenado, por lo menos con dos tipos de leyes, de corto y largo plazo. En el corto plazo se requeriría una ley que venga a reformar el gasto de origen legal o constitucional, posiblemente concentrándose en los rubros más grandes como son Educación y el Poder Judicial, para que se fije una forma de poder cumplir con estas obligaciones de forma que no se amenace la sostenibilidad de la política fiscal o estruje el gasto en otras áreas vitales, como infraestructura pública. También se debe abordar la inflexibilidad a la baja que generan los destinos específicos, especialmente los relacionados con la educación y la niñez, y que fueron impulsados por la Sala Constitucional en sendos fallos del 2016, pero que podrían estar incumpliendo requisitos mínimos de calidad y ejecución – particularmente para el caso del Patronato Nacional de la Infancia -.

A largo plazo una regla fiscal permitiría marcar un sendero de sostenibilidad fiscal, pero esto tendrá sentido solo si se realiza lo descrito en el párrafo anterior, ya que de lo contrario cualquier regla fiscal que se diseñe se volverá poco creíble ya que los disparadores del gasto impedirán alcanzar un sendero de sostenibilidad, debido a que crecerán siempre más rápido que los ingresos (Soto, 2016).

Adicionalmente, encarrillar la deuda del Gobierno Central como razón del PIB en un sendero de sostenibilidad tendrá efectos indirectos beneficiosos en otras áreas de las finanzas públicas, como podría ser mejorar la imagen o marca país en materia de gestión de la deuda, y que deberá reflejarse en una caída de la prima por riesgo que se está pagando actualmente

De no tomar las acciones mencionadas, a partir del 2018 el país se encontrará con un nivel de deuda por encima de su límite prudencial y con un riesgo país exacerbado que complicará la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Conclusiones y recomendaciones de política

A pesar de la mejora marginal en el resultado del déficit fiscal alcanzado en el 2016, se mantiene un nivel por encima del 5% del PIB por cuarto año consecutivo y con los desafíos estructurales en sus tres componentes básicos intactos.

En primer lugar, se observa que el déficit fiscal está en su mayor parte explicado por un incremento del gasto corriente, principalmente en remuneraciones y transferencias corrientes (que financian también remuneraciones en el resto del Presupuesto Nacional).

En segundo lugar y vinculado con lo anterior, una vez que el gasto corriente dio un salto de nivel entre 2007-2009, los muchos incentivos salariales que se financian con el Presupuesto Nacional, principalmente la remuneración por años servidos conocido como “anualidades”, han venido a fungir como un disparador del gasto público dentro del Presupuesto Nacional.

Estos dos problemas son el motor detrás del sendero de insostenibilidad en que se encuentra el déficit fiscal: dado que empujará al alza el déficit fiscal por el efecto disparador de las anualidades sin necesariamente incrementar la capacidad de pago de la deuda por parte las generaciones futuras, dado que la economía como un todo no está invirtiendo lo suficiente en capital que permita aumentar la capacidad de pago futura.

Por la parte de los ingresos, la posposición de reformas estructurales, que permitan fiscalizar mejor todos los flujos económicos así como la información bancaria de las personas físicas, es el nudo gordiano que se debe desenterrar antes de pensar en mayor recaudación, progresividad y eficiencia.

Las presiones que el mismo déficit fiscal genera son la principal traba para una mejor gestión de la deuda, tanto en su costo de financiamiento como en la mitigación de su riesgo de liquidez, de mercado y cambiario y, por lo tanto, de su prima por riesgo.

A pesar de que estas reformas estructurales son importantes de realizar independientemente de la situación fiscal, la posible desaparición o merma a futuro de eventos externos favorables presentes en la economía costarricense podría ser una motivación coyuntural para realizarlas. Sin embargo, la premura por realizar reformas también podría ser mala consejera si se pondera más la inmediatez de conseguir recursos frescos antes que su sostenibilidad, una piedra contra la que el país ha tropezado varias veces en el pasado y se refleja en un sistema tributario incompleto, regresivo y difícil de fiscalizar.

Por su parte, la política fiscal muestra mayor flexibilidad (o menor rigidez) a la expansión que a la contracción, denotando que una vez se ejecuta una política fiscal expansiva esta tendrá efectos persistentes en el tiempo. De esto se puede desprender que la política fiscal de Costa Rica debería forzarse a ser neutral o austera en el largo plazo, para evitar caer en senderos de insostenibilidad como en el que se encuentra actualmente la deuda pública.

En síntesis, la mejora en la posición fiscal dada en el 2016 es demasiado tardía y pequeña para atender los desafíos estructurales detrás del déficit fiscal. Sin embargo, arroja pistas sobre las políticas que se deben implementar para sortear la crisis fiscal latente en que está inmerso el país.

Anexo

Anexo 1: Cuadros de Ingresos y Gastos del Gobierno Central

Cuadro 5
Ingresos tributarios del Gobierno Central
(porcentaje del PIB y tasa de crecimiento)

Porcentaje del PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos tributarios	15,0	12,9	12,7	13,0	12,9	13,2	12,9	13,2	13,3
Sobre las ventas	5,8	4,7	4,7	4,8	4,8	4,7	4,6	4,6	4,5
Interno	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4
Aduanas	3,1	2,2	2,2	2,4	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2
Ingresos y utilidades	4,3	3,9	3,8	3,9	3,8	4,1	4,0	4,3	4,5
Impuesto selectivo de consumo	1,0	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8
Interno	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aduanas	0,9	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Único a los combustibles	1,7	1,8	1,6	1,7	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5
Impuesto sobre la propiedad	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Otros	1,8	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4
Tasa de crecimiento	3,2	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8
Ingresos tributarios	18,7	-6,1	10,1	11,1	8,6	9,5	7,0	9,6	7,9
Impuesto sobre las ventas	17,4	-11,3	10,8	11,9	9,0	4,8	7,7	5,5	5,9

Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica
Origen y estado de una crisis latente

Interno	14,3	2,1	7,7	7,9	11,3	8,1	2,9	7,8	5,6
Aduanas	20,4	-23,4	14,5	16,4	6,7	1,2	13,2	3,0	6,1
Impuesto a los ingresos y utilidades	29,7	-0,3	8,8	10,8	7,6	13,8	7,6	14,3	13,5
Impuesto selectivo de consumo	6,9	-28,5	25,0	18,8	7,7	-6,1	11,0	14,7	13,7
Interno	13,8	8,2	0,1	5,3	-0,5	-14,4	-2,6	-0,6	5,3
Aduanas	5,9	-34,4	31,7	21,5	9,1	-4,8	13,0	16,6	14,6
Impuesto unico a los combustibles	7,0	15,0	4,0	12,1	-1,5	14,1	0,2	13,1	2,1
Impuesto sobre la propiedad	30,1	14,2	25,2	-10,2	44,9	20,9	13,0	5,3	-8,4
Otros	16,1	-14,7	7,3	12,1	12,1	13,2	6,3	6,0	8,0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 6
Gasto total del Gobierno Centra
(porcentaje del PIB y tasa de crecimiento)

% del PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto Total	14,9	16,8	19,0	18,1	18,3	19,6	19,5	19,9	19,8
Del cual: gasto primario	12,8	14,7	17,0	16,0	16,3	17,1	17,0	17,2	17,0
gasto en educación FEES									
Gasto corriente	13,2	15,0	16,7	16,7	16,9	18,0	17,8	18,1	18,0
Transferencias	5,2	6,0	7,2	6,9	7,2	7,5	7,4	7,5	7,6
Remuneraciones	5,3	6,4	6,9	7,1	7,0	7,3	7,2	7,2	7,0
Bienes y servicios	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6
Intereses	2,1	2,1	2,0	2,1	2,0	2,5	2,6	2,7	2,8
Gasto de capital	1,7	1,7	2,3	1,4	1,4	1,6	1,7	1,8	1,8
Tasa de crecimiento									
Gasto Total	18,2	22,6	26,8	3,9	10,5	14,0	9,3	9,8	6,0
Del cual: gasto primario	27,9	25,3	29,0	2,9	11,2	11,5	9,2	9,0	5,5
gasto en educación FEES									
Gasto corriente	14,6	24,3	24,3	8,9	10,6	13,4	8,7	9,4	5,8
Transferencias	29,6	26,1	33,3	4,5	14,6	10,9	8,2	9,6	7,5
Remuneraciones	20,0	30,2	21,0	12,2	8,8	10,3	8,3	7,4	3,0
Bienes y servicios	20,7	21,4	13,5	12,4	5,4	10,8	13,5	7,7	1,2
Intereses	-19,0	5,9	11,5	11,9	5,0	33,8	10,2	14,9	9,3
Gasto de capital	56,1	9,3	48,8	-32,3	9,2	20,7	16,0	13,2	8,6
Composición									
Gasto Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Del cual: gasto primario	85,8	87,7	89,2	88,4	89,0	87,0	86,9	86,3	85,9
gasto en educación FEES									0,0
Gasto corriente	88,5	89,7	88,0	92,2	92,2	91,8	91,3	90,9	90,7
Transferencias	34,9	35,9	37,7	37,9	39,3	38,3	37,9	37,8	38,3
Remuneraciones	35,8	38,0	36,2	39,1	38,5	37,3	37,0	36,1	35,1
Compra de bienes y servicios	3,7	3,6	3,2	3,5	3,3	3,3	3,4	3,3	3,2
Intereses	14,2	12,3	10,8	11,6	11,0	13,0	13,1	13,7	14,1
Gasto de capital	11,5	10,3	12,0	7,8	7,8	8,2	8,7	9,0	9,2

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Estimación de los impulsos fiscales (metodología)

Como primer paso, se ajustan los ingresos y gastos primarios al ciclo económico. Dado que los ingresos son altamente pro-cíclicos mientras que los gastos primarios son poco sensibles al ciclo, se utilizan elasticidades de 1,1 y 0, respectivamente, con respecto a la razón del producto potencial y corriente para hallar el balance primario ajustado por el ciclo económico.

Como segundo paso, si el balance primario (ingresos menos gastos sin intereses) ajustado por el ciclo económico es positivo (superavitario), esto quiere decir que el Gobierno Central gastó menos de lo que tenía, por lo que la posición fiscal es contractiva. Por el contrario, si aquel fuera negativo, habría déficit primario y quiere decir que el Gobierno Central gastó más de lo que tenía y, por lo tanto, la posición fiscal es expansiva.

Seguidamente, se resta la posición fiscal del periodo actual con respecto al año previo. Si la posición se incrementa, el impulso fiscal sobre la economía es positivo y, si se reduce, el impulso fiscal sobre la economía es negativo.

Como último paso, cada impulso fiscal se para con la brecha del producto del año correspondiente. Si el impulso fiscal es positivo en un año en que la brecha es negativa o si el impulso fiscal es negativo en un año en que la brecha es positiva, el impulso fiscal fue contra-cíclico, ya que se utilizó la política fiscal para revertir o contrarrestar el ciclo en que se encontraba la economía en ese momento. Dado lo anterior, en el gráfico 2. los puntos contra-cíclicos están ubicados en los cuadrantes II. y IV., mientras que los I. y III. son pro-cíclicos, ya que estimulan el ciclo en que se encuentran.

Nota: Consultar el documento “Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers” de los autores Fedelino, Ivanova y Horton (2009), para una buena descripción general de la metodología que utiliza el Fiscal Monitor del FMI para ajustar el saldo fiscal en función de los efectos del ciclo económico y que fue seguida en este ejercicio.

Bibliografía

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

Bachas, P. y Soto, M. **El rol del impuesto sobre la renta: hacia un sistema impositivo con mayor cumplimiento, progresividad y recaudación**. Ponencia preparada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. 2016

Chaverri, C. **Límite Natural de la Deuda**. Banco Central de Costa Rica. 2016.

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

Fedelino, A., Ivanova, A. y Horton, M. **Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers**. Fondo Monetario Internacional. 2009.

Fondo Monetario Internacional. **Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries**. 2013.

Procuraduría General de la República. **Dictamen: 036 del 16/02/2017** (*sobre la correcta aplicación y el alcance de lo dispuesto en el inciso c) del artículo 23 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sobre los títulos valores negociados en el mercado de valores costarricense*). Sistema Costarricense de Información Jurídica. 2017.

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

Reserve Bank of India. **Macroeconomic Impact of Demonetisation- A Preliminary Assessment**. 10 de marzo del 2017.

Rodríguez, O. **Popular Pensiones perdió \$2,8 millones en inversión no autorizada. La Nación**. 5 de diciembre del 2016.

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

Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). **Cifras fiscales Gobierno Central**. Boletín. Ministerio de Hacienda de Costa Rica, Diciembre 2016

Soto, Mauricio. **Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica ¿Cómo cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal?** Ponencia preparada para el Vigesimosegundo Informe. Estado de la Nación. 2016

ⁱ El producto potencial es la cantidad máxima de bienes y servicios que una economía puede generar operando a máxima eficiencia, es decir, a plena capacidad. También suele denominarse capacidad de producción de la economía. Por su parte, la brecha del producto es la diferencia entre el producto efectivo y el producto potencial de una economía.

ⁱⁱ 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 .

ⁱⁱⁱ El Banco Central de Costa Rica (BCCR) fue la primera entidad pública en establecer salario único global en 1999, cuando se eliminó el pago de “pluses”. El salario global le permite al BCCR alcanzar un resultado operativo superavitario en la actualidad, es decir, los gastos operativos, que incluyen las remuneraciones, son menores a los ingresos operativos que percibe. Además, dado que con salario global se paga igual a una persona nueva que a alguien con antigüedad, se fomenta la competencia

externa. Esto último implica que extender el salario global al resto de la Administración Pública podría tener impactos favorables que van allá de lo fiscal.

^{iv} Por la Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio, N° 7531, del 10 de julio de 1995.

^v Se puede consultar en http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=692838&tem1=15012¶m7=0&strTipM=T&strDirSel=directo.

^{vi} Ver www.cepal.org/transporte.

^{vii} Por ejemplo, en la estimación que realiza el Banco Mundial en el proyecto Doing Business se estima la tasa tributaria total en porcentaje de sus utilidades comerciales que debe pagar una empresa representativa en diversos país del mundo. Se obtiene que este empresa representativa paga en Costa Rica 58,3% de sus utilidades comerciales en impuestos y otras cargas no tributarias, siendo estas últimas las que explican en mayor medida el porcentaje, situándolo en un nivel significativamente más alto del que en promedio tiene que pagar esta empresa en América Latina y el Caribe (45,8%). Ver <http://datos.bancomundial.org/indicador/IC.TAX.TOTL.CP.ZS?locations=CR-ZJ>.

^{viii} Incluye entre otros impuestos: único a los combustibles, sociedades anónimas, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, propiedad de vehículos, derechos de salida y al tabaco.

^{ix} Adicional a los ingresos tributarios, el Gobierno Central recibe contribuciones sociales de parte sus empleados correspondientes a la cuota obrero, transferencias o devoluciones por parte de entidades que reciben transferencias corrientes e ingresos de capital, que pueden ser desde donaciones hasta ingresos por inversiones financieras que realiza el Gobierno Central pero que todas juntas son insignificantes ya que no alcanzan a representar 3,7% de los ingresos totales.

^x Presentación de Patrick Lenain, Jefe de División de Estudios de País de la OCDE en el foro organizado por el Ministerio de Hacienda “*Costa Rica Debt Management Seminar*” realizado en San José el 5 Mayo de 2017.

^{xi} Ver Chaverri, C. 2016 y FMI, 2013.

^{xii} Se debe considerar el efecto base, ya que es cada vez más difícil mantener tasas de crecimiento elevadas después de crecimientos de 14,3% y 13,5% en el 2016 y 2015, respectivamente.

^{xiii} El Magisterio Nacional cuenta con un régimen inactivo y con cargo al presupuesto que fue excluido de estas reformas debido a la Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio, N° 7531, del 10 de julio de 1995.