



INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2018

Capítulo: Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica

Investigador:
Mauricio A. Soto Rodríguez

Setiembre 2018.



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.

CONTENIDO

1. Introducción	1
2. Déficit fiscal, deuda y sus proyecciones	2
3. Sostenibilidad fiscal y solvencia económica a futuro	6
4. Gasto público: DISPARADORES EN SERVICIO DE LA DEUDA, INCENTIVOS SALARIALES Y DESTINOS ESPECÍFICOS.	9
5. Ingresos tributarios: MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PIERDEN impulso.....	18
6. Proyecto de Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.	26
7. conclusiones y recomendaciones	31
8. Cuadro Anexos de Ingresos (1) y Gastos (2).....	36
9. Bibliografía:.....	38

Resumen Ejecutivo:

El déficit fiscal del Gobierno Central pasó de 5,3% del PIB en el 2016 a 6,2% del PIB en el 2017, alcanzando su mayor nivel desde 1980¹. El incremento interanual de 0,9 puntos porcentuales provino de un mayor déficit primario (0,6 puntos porcentuales) y un mayor servicio de la deuda (los restantes 0,3 puntos porcentuales). La tendencia se mantiene (y se agrava) con los últimos datos observados en los primeros meses del 2018, alcanzándose a abril un déficit de 1,9% del PIB (interanual de 6,3% del PIB²) en comparación con 1,7% del PIB en igual periodo del 2017 (interanual de 5,4% del PIB³).

Además del históricamente alto déficit fiscal, el deterioro de la finanzas públicas es palpable en un nivel de la deuda que cruzará en el 2018 el 50% del PIB, nivel que se ha estimado prudente no superar para garantizar la solvencia del Gobierno Central en la eventualidad de una desaceleración económica o escalada en las tasas de interés. El alto déficit fiscal y el alto nivel de la deuda son dos caras del mismo problema que padece el Gobierno Central: sus necesidades de financiamiento crecen de prisa y alcanzan niveles cada vez más difíciles de conseguir en condiciones de estabilidad nominal de la economía (es decir, sin cambios abruptos en los niveles de inflación, tipo de cambio y tasas de interés).

La situación actual es más grave que otras tensiones de liquidez que ha experimentado el Gobierno Central en el pasado. Por ejemplo, en el 2002 se alcanzó un déficit fiscal considerable de 4,3% del PIB, que puso el tema fiscal sobre la palestra pública (Sáenz 2013). Sin embargo, dicho déficit fiscal se originaba exclusivamente por gasto de intereses, que fueron corregidos con mayor crecimiento económico y una política fiscal austera que permitió generar un superávit primario y amortizar la deuda que generaba las altas tasas de interés. Por el contrario, la precaria situación actual no tiene un origen financiero sino que la genera el propio funcionamiento operativo del Gobierno Central (lo que se conoce como “déficit primario”, que es el gasto total sin intereses menos los ingresos) al que se le suma posteriormente una presión adicional proveniente del gasto de intereses.

¹ Se debe advertir que si se toman en consideración las pérdidas cuasi fiscales (de origen fiscal) del Banco Central en los años ochenta, el déficit fiscal de entonces sería aún más alto. Sin embargo, esto no anula el hecho que el déficit fiscal del 2017 es el más alto desde que la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica del 3 de noviembre de 1995 prohibió a esta entidad financiar permanentemente al fisco.

² Para estimar el déficit fiscal interanual se suma el déficit fiscal de los últimos doce meses y se divide por el PIB promedio o ponderado ($PIB_{18} \cdot 4/12 + PIB_{17} \cdot 8/12$) de ambos años (alcanzándose igual cifra).

³ Ídem.

La gravedad de la situación actual se aprecia también en la brecha de sostenibilidad fiscal, que es el ajuste fiscal que se requiere para estabilizar la razón deuda a PIB en un momento del tiempo. Del 2013 al 2016 esta brecha fue de 3,4% pero en el último año escaló a 5,1% producto de un mayor déficit primario, mayor servicio de la deuda y menor crecimiento económico. Un ajuste de esta magnitud permitirá cerrar el déficit primario, en primer lugar, y generar un ahorro adicional, superávit primario, que permita empezar a amortizar deuda y restar presión al servicio de la deuda.

Un ajuste fiscal de 5% del PIB solo será posible de lograr mediante una reforma adecuadamente diseñada, que pondere tanto la eficiencia como la equidad de forma que permita distribuir adecuadamente los costos del ajuste y que resulte factible desde el punto de vista socio-económico. Tal y como es entendido por los mercados internacionales, alcanzar el ajuste requerido depende por completo de un acuerdo político de amplio alcance, que involucre resoluciones legislativas en el Congreso y administrativas en el Gobierno Central de similar tenor.

Sin embargo, pareciera que la versión actual de lo que podría ser este “acuerdo político” todavía se mantiene distante de lo requerido. Esto porque entre marzo y abril del 2018 se aprobó en Comisión Especial de la Asamblea Legislativa texto sustitutivo del proyecto de ley “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, expediente N° 20.580, que con cuatro componentes se posiciona como la solución líder que se teje desde el Congreso: impuesto al valor agregado, reforma al impuesto sobre la renta, regla fiscal y regulación de las remuneraciones dentro del Sector Público. No obstante el avance político mostrado, el proyecto tiene un alcance estructural limitado, tanto en las necesidades de reforma del sistema tributario como en términos de rendimiento (ya que en el mejor de los casos alcanzaría un 2,4% del PIB), por lo que se mantiene la necesidad de una solución de mayor alcance.

1. INTRODUCCIÓN

El 2017 fue un buen reflejo de las causas del desequilibrio fiscal que han predominado en la última década. En primer lugar, disparadores dentro del gasto público (particularmente en destinos específicos) lo llevan a crecer a un ritmo más deprisa que la economía.

En segundo lugar, los ingresos tributarios se desaceleraron, convergiendo al ritmo de crecimiento de una economía que también se desacelera. Esto es coincidente con el estancamiento a largo plazo que muestran los ingresos (totales y tributarios), que todavía se encuentran por debajo de los niveles del 2008 en términos reales.

En tercer lugar, la tasa de crecimiento nominal de la economía en los últimos dos años fue la más baja desde el 2007, denotando menor espacio para “acomodar” el déficit fiscal financieramente. Adicionalmente, la tasa de crecimiento real de la economía en el 2017 es la (segunda) más baja de los últimos cuatro (ocho) años, lo que advierte sobre el cuidado que se debe tener en el diseño del ajuste fiscal que se llegue a realizar para no afectar aún más el crecimiento económico o la equidad social.

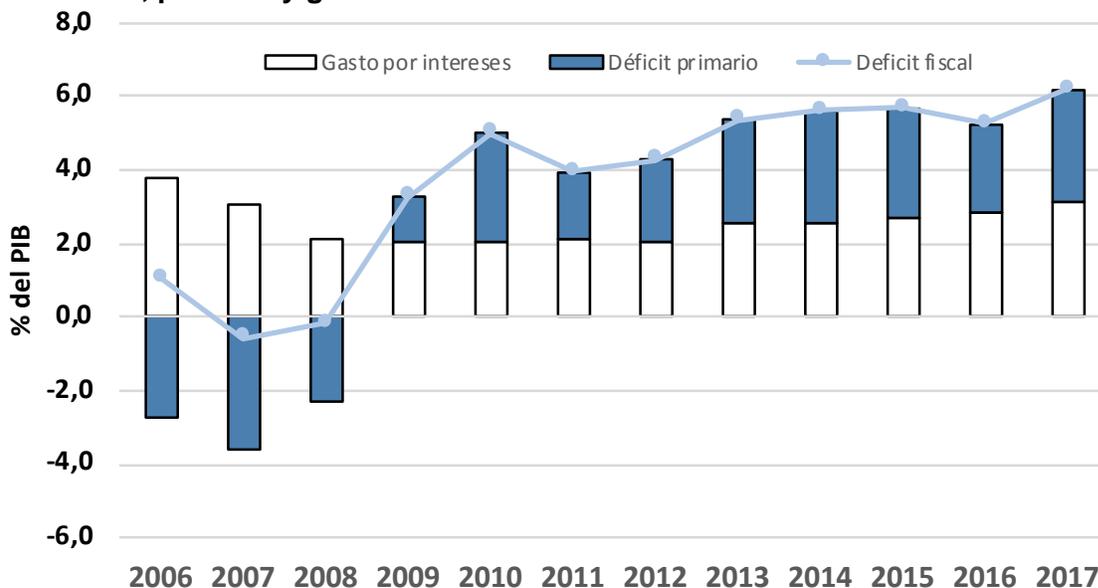
Un rasgo sobresaliente del 2017 es que a pesar que la tasa implícita de la deuda (gastos de intereses entre la deuda del periodo anterior) se mantuvo constante con relación al 2016, el gasto por intereses se incrementó en 0,3% del PIB (incrementando el déficit financiero en la misma proporción). El mayor volumen de deuda explica por completo este incremento, lo que quiere decir que el Ministerio de Hacienda está teniendo problemas para mantener contenido su gasto en intereses aún con tasas de interés relativamente contenidas. Además, se advierte que para mantener contenidas las tasas de interés el Ministerio de Hacienda ha asumido mayores riesgos financieros (volcarse al corto plazo, a la moneda extranjera y a la tasa variable).

El resto de los 0,6 puntos porcentuales en que se incrementó el déficit fiscal provino de un mayor déficit primario, en particular por las mayores transferencias corrientes a la educación pública, gasto social (FODESAF e IMAS) y todas las relacionadas con la Caja Costarricense del Seguro Social, respaldadas la mayoría en destinos específicos con rango legal o constitucional pero que de igual forma se dirigen a pagar remuneraciones en su mayoría.

2. DÉFICIT FISCAL, DEUDA Y SUS PROYECCIONES

El déficit fiscal en el 2017 alcanzó la cifra más alta desde 1980 (cuando fue de 7,2% del PIB⁴) explicado en partes iguales por el déficit primario y el gasto de intereses (gráfico 1). El déficit primario aparece en el 2009 hasta alcanzar el mismo nivel del gasto de intereses en el 2017 mientras que el gasto de intereses se mantuvo constante del 2006 al 2012 y es solo a partir del 2013 cuando empieza a crecer. El déficit primario creció producto de una política fiscal de gasto corriente mientras que el gasto de intereses se mantuvo contenido producto de un contexto financiero internacional benigno y su crecimiento a partir del 2013 se encuentra más vinculado a un crecimiento en el nivel de la deuda que a las tasas de interés.

Gráfico 1.
Déficit fiscal, primario y gastos de intereses.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

A pesar de este nivel de déficit fiscal, hasta antes del 2017 la Tesorería Nacional no había tenido problemas para procurar estos recursos sin presionar las tasas de interés en la economía, permitiendo que el problema fiscal se acumulara sin emitir señales estridentes a la ciudadanía. Sin embargo, varios hechos ocurridos en el 2017 levantaron las alertas sobre la delicada situación fiscal como se verán a continuación:

⁴ Ver nota 1 sobre el déficit cuasi fiscal de los años ochenta.

1. Intento de corrida contra el colón

El primero se relaciona con un “intento de corrida contra el colón” ocurrida en el segundo trimestre del 2017. El fenómeno se origina en demandas extraordinarias e imprevistas del sector real de la economía que se dieron en un mercado cambiario típicamente “seco” del mes de mayo y junio. Esto llevó a mayor presión en el tipo de cambio que no tardó en elevar la demanda de divisas así como las expectativas de variación cambiaria de los agentes económicos. El nerviosismo quedó plasmado en una expectativa de variación cambiaria anual (caída en el valor de la moneda nacional frente al dólar en los próximos doce meses) de 5,8% en su valor modal de mayo. Esto implicó que, de repente, las tasas de interés en colones no fueran lo suficientemente altas para compensar las expectativas de devaluación y, dada la situación fiscal, se pudo haber generado una corrida contra el colón de más amplio alcance (esto es, una profundización de la dolarización financiera). Tal situación fue evitada por la rápida reacción del Banco Central con tres medidas: i) elevar la tasa de política monetaria -de un día plazo- hasta 5%, después de haber estado en 1,75% 10 meses antes; ii) prolongar la participación en el mercado cambiario (MONEX) al pasar de intervenciones durante el día a intervenciones que se podían prolongar por más de un día; y iii) fortalecer las reservas del país al contratar un crédito del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) por USD 1.000 millones (BCCR 2018). Si bien el intento de corrida contra el colón pudo ser contenido, la experiencia dejó en evidencia un claro nerviosismo subyacente en los agentes económicos, lo que acota el espacio macroeconómico para seguir procrastinando la solución fiscal sin tener implicaciones sobre la estabilidad nominal de la economía.

2. Eventos políticos impactando prima por riesgo de los títulos soberanos

El segundo hecho es el impacto incremental en los rendimientos pagados por los títulos del Gobierno costarricense que tuvieron cuatro eventos políticos ocurridos en el segundo semestre del 2017 y primer semestre del 2018. El primer evento fue el mensaje del Presidente de la República el primero de agosto del 2017, el segundo fue el sorpresivo resultado de una encuesta electoral del 23 de enero del 2018⁵ y el tercero y cuarto fueron los resultados electorales de la primera y segunda vuelta Presidencial en el 2018.

El mensaje del Presidente estaba directamente relacionado con el tema fiscal⁶ mientras que los otros eventos estuvieron todos relacionados con la elección del Presidente de la República y los Diputados de Costa Rica.

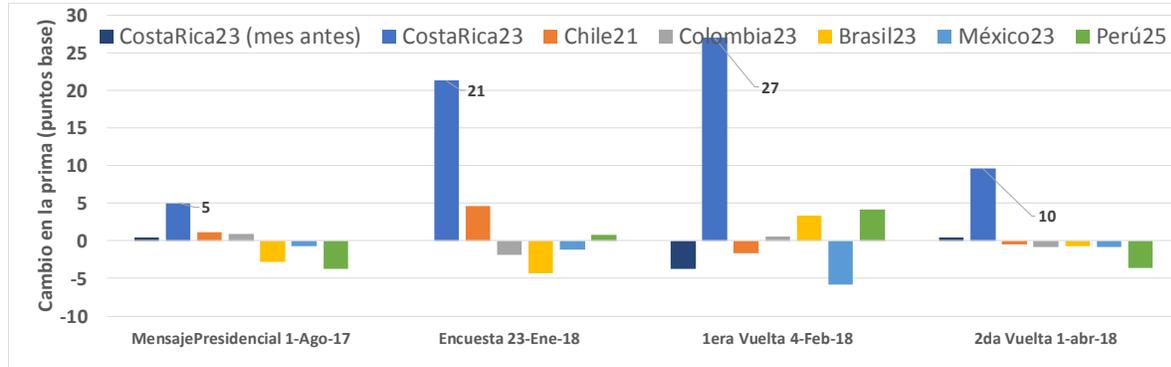
En cuanto al impacto de estos eventos, la encuesta del 23 de enero y el resultado de primera vuelta fueron los hechos más significativos, elevando el rendimiento de los títulos del Gobierno en 21 y 27 puntos bases, respectivamente (gráfico 2). Para controlar

⁵ En esta encuesta aparece por primera vez liderando el candidato del Partido Restauración Nacional, Fabricio Alvarado. Ver [reportaje](#) sobre la encuesta recuperado el 28 de abril del 2018 en [semanariouniversidad.com](#).

⁶ comentó sobre una mayor tensión de liquidez que empezó a experimentar la Tesorería Nacional en el segundo semestre del 2018.

por otros hechos que pudieron haber incidido en esta alza en los rendimientos se observa que un mes antes a estos eventos el rendimiento de Costa Rica bajaba en la mayoría de los casos. También se contrala por el cambio en el rendimiento que tuvieron los títulos de otros países de la región en la misma fecha, cambio que en todos los casos fue de bastante menor cuantía al incremento experimentado por los bonos costarricenses y que en varios casos se movieron en la dirección contraria.

Gráfico 2.
Prima de bonos en el exterior con respecto a los títulos del Tesoro de los Estados Unidos.



Fuente: Elaboración propia con datos de cierre (last) provisto por el Banco Central.

Esto refleja la creciente importancia que le están dando los mercados internacionales a la política como parte de la solución fiscal. Es decir, se está alcanzando un consenso en los mercados internacionales en que el problema fiscal de Costa Rica es esencialmente político.

3. Deterioro de la calificación crediticia incorporada por los mercados

Actualmente todas las calificadoras de riesgo mantienen la perspectiva “negativa” del país, es decir, hacia un eventual deterioro de la calificación a futuro. Sobresale la última calificación otorgada al país el 21 de febrero por parte de Standard & Poor’s, quien sitúa a la deuda del Gobierno Central en una calificación más baja (BB-) que sus pares Fitch Ratings (BB del 18 de enero de 2018) y Moody’s (Ba2 del 9 de febrero de 2017) (cuadro 1).

Cuadro 1.
Calificación de riesgo de largo plazo (calificación de Costa Rica en gris)

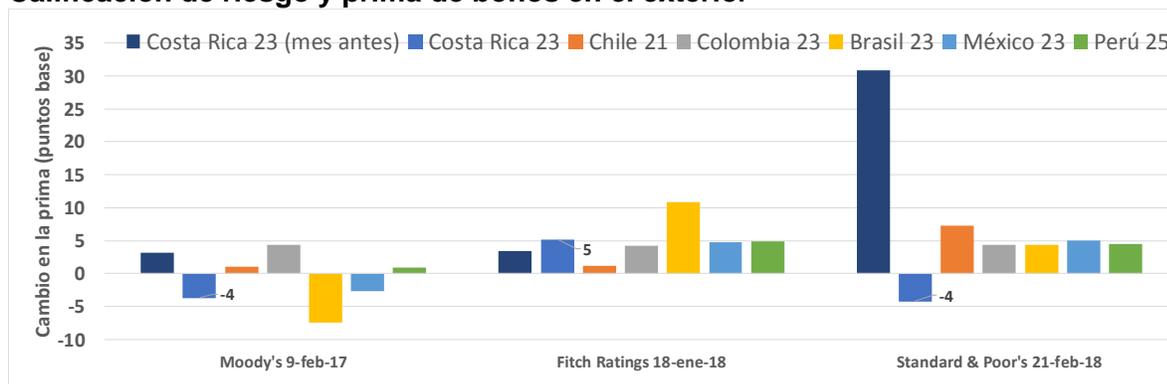
	Moody's	S&P	Fitch
Prime	Aaa	AAA	AAA
Alto grado inversión	Aa1/Aa2/Aa3	AA+/AA/AA-	AA+/AA/AA-
Grado inversión alto medio	A1/A2/A3	A+/A/A-	A+/A/A-
Grado inversión bajo medio	Baa1/Baa2/Baa3	BBB+/BBB/BBB-	BBB+/BBB/BBB-
Sin grado de inversión	Ba1/Ba2/Ba3	BB+/BB/BB-	BB+/BB/BB-
Altamente especulativo	B1/B2/B3	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 esa ocasión Standard & Poor's manifestó que observaba al Gobierno poco eficaz para aprobar la reforma fiscal, pero mantenía la calificación producto de un sistema político estable, con controles políticos y mejores indicadores sociales que otros países de la región. También sobresale que Moody's en el 2017 rebajó la calificación del país (de Ba1 a Ba2) y en el 2018 prefirió no emitir su opinión hasta después de la segunda ronda presidencial (al cierre de este documento todavía no lo habían hecho).

A pesar de que la rebaja de Moody's es un acontecimiento significativo, se puede apreciar que el rendimiento del título tuvo una caída de 4 puntos el día después de la divulgación del rebajo. Por su parte, Fitch y Standard & Poor's mantuvieron (junto a Moody's) las calificaciones en perspectiva negativa, algo que tampoco tuvo impacto en el mercado al subir el rendimiento de los títulos el día después de una manera similar a como se movieron los demás títulos de la región, en el caso de Fitch, y al bajar para el caso de Standard & Poor's.

A pesar de la rebaja de Moody's y la perspectiva negativa en todas las calificadoras, sus opiniones no han alterado los rendimientos de los bonos pagados por el Gobierno de Costa Rica en el exterior como sí lo hicieron los eventos políticos antes descritos, lo que pareciera reflejar que son opiniones y perspectivas que ya han sido plenamente interiorizadas por los mercados (gráfico 3).

Gráfico 3.
Calificación de riesgo y prima de bonos en el exterior



Fuente: Elaboración propia con datos de cierre (last) provistos por el Banco Central.

3. SOSTENIBILIDAD FISCAL Y SOLVENCIA ECONÓMICA A FUTURO

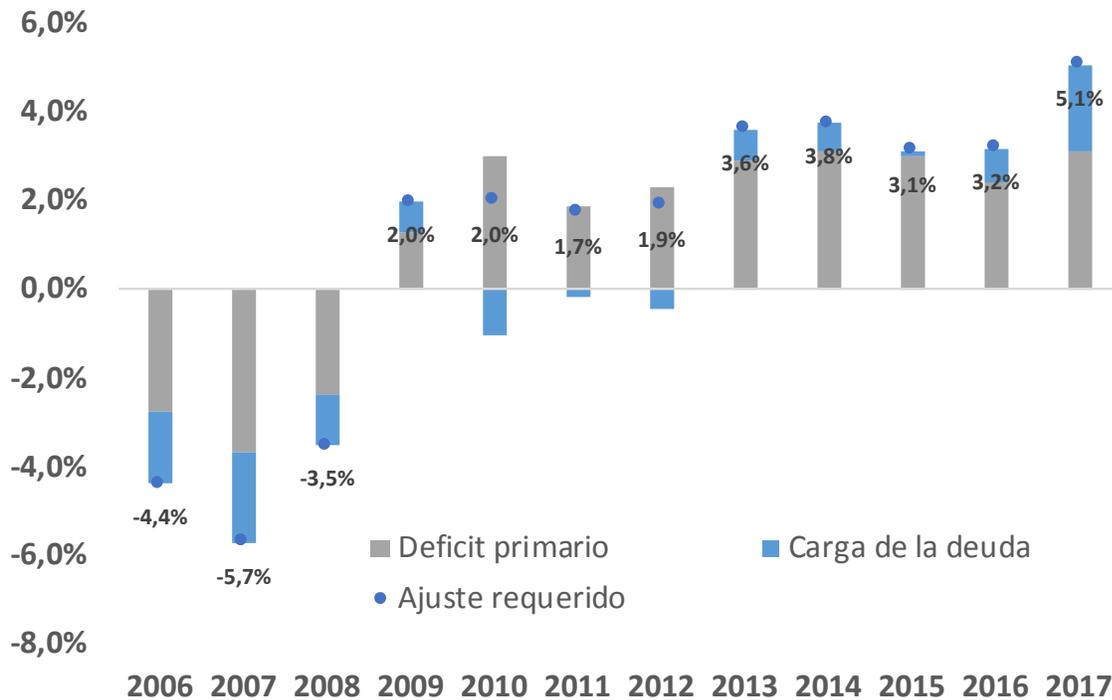
La deuda como razón del PIB sintetiza en un solo indicador bastante información, ya que combina los pasivos del Gobierno Central – deuda - con los recursos disponibles en una economía para pagar esta deuda– aproximados a través del PIB -. Entre mayor sea la razón de la deuda a PIB, menor posibilidad habrá de pagarla.

Dado que la deuda crece con respecto a la tasa de interés real (r) y el PIB crece con respecto a la tasa de crecimiento real de la economía (g), el balance primario (ingresos menos gastos sin incluir intereses y denotado con “P” o “p” cuando se encuentra dividido por el PIB) que estabiliza la deuda se puede aproximar a través de multiplicar la deuda por la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento económico ($p^* = d \times (r-g)$). El monto que resulte (p^*) se debe comparar con el resultado primario existente (p), siendo la diferencia el ajuste necesario que se requiere para estabilizar la deuda a PIB. Esta cifra es la que usualmente se escucha mencionar en contextos de reforma fiscal, ya que sirve de meta o referente para los rendimientos de la reforma.

Para el 2017, el resultado primario requerido (p^*) que resulta de la fórmula arroja la necesidad de un superávit primario de 2% del PIB (0,8% del PIB para 2016) para haber podido estabilizar la deuda en el 2017. Para alcanzar este superávit, primero se debe saldar el déficit primario, que al 2017 alcanzó un 3,1% del PIB (2,4% del PIB para el 2016), llevando a un ajuste requerido total de 5,1% del PIB⁷. Por lo tanto, la brecha de sostenibilidad se amplió producto de que todos sus determinantes la impactaron desfavorablemente: mayor déficit primario, mayor servicio de la deuda, menor crecimiento económico y mayor nivel de deuda del periodo anterior (gráfico 4).

⁷ Esto coincide, pero no necesariamente debe ser igual a cifra estimada por el Banco Mundial de 5,1%, ya que estimaciones podrían variar dependiendo de la tasa de interés y crecimiento utilizados.

Gráfico 4.
Ajuste fiscal requerido

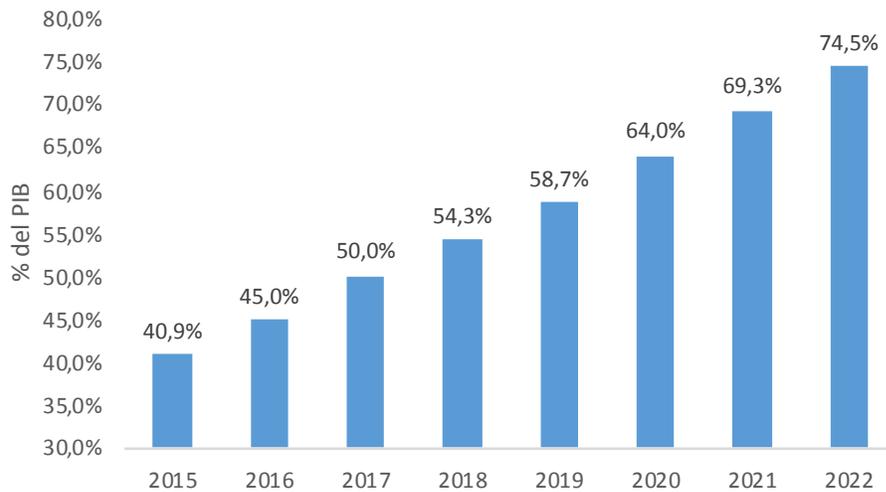


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica.

El ajuste requerido también se puede utilizar para proyectar el crecimiento del nivel de la deuda en razón al PIB. Por ejemplo, si la deuda a PIB en el año actual es de 50% del PIB y el ajuste requerido se mantiene en 5%, la deuda a final de año va a cerrar en torno a 55% del PIB (50% +5%). Si en este año se logra realizar la reforma, la deuda a PIB será de alrededor de 52,7% del PIB al alcanzarse parte del ajuste requerido ($\approx 5,1\% - 2,4\% = 2,7\%$).

En caso que ninguna reforma se apruebe, la deuda a PIB presentará una trayectoria de crecimiento explosivo que pareciera una proyección más teórica que plausible, ya que difícilmente la sociedad costarricense encontrará los recursos para financiar ese ritmo de expansión de las necesidades de financiamiento del Gobierno (gráfico 5).

Gráfico 5.
Proyección de la Deuda del Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia.

El tamaño del ajuste requerido de más de 5% del PIB implica que es muy importante el diseño de la reforma fiscal para poder alcanzar tal magnitud de ajuste. Para el 2017 la economía creció 3,2% y se espera que el crecimiento promedio en el siguiente lustro se ubique por debajo de 4%. Esto debe ser considerado con tal de que la reforma no resulte recesiva y empeore en lugar de mejorar la solvencia del Gobierno por vía de un menor PIB. También la creciente desigualdad del país (Índice de Gini en 0,51 al 2017⁸) debería ser tomada en consideración tanto por motivos de equidad como de eficiencia para que la reforma haga más progresivo el sistema tributario como el gasto público.

Un tercer y cuarto aspecto que se deben considerar es la normalización de la política monetaria en el exterior como el deterioro en los términos de intercambio, aspectos que pujarán al alza la tasa de interés de equilibrio de la economía, con tal de atraer o mantener el ahorro externo en el país.

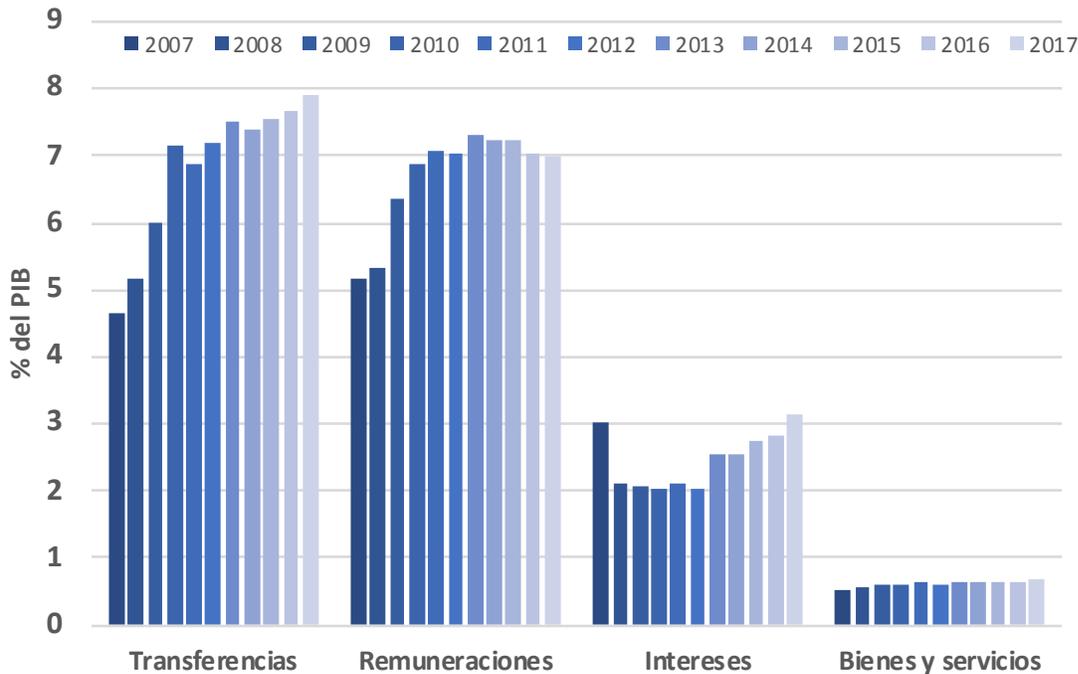
Esta creciente importancia del diseño de la reforma tributaria hace relevante conocer los detalles del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, expediente N° 20.580, que con la aprobación de su texto sustitutivo del 25 de abril se posiciona como la solución líder desde el Congreso y cuyo contenido, rendimiento e implicaciones se abarcan en la penúltima sección de esta ponencia.

⁸ INEC. Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2010 - 2017.

4. GASTO PÚBLICO: DISPARADORES EN SERVICIO DE LA DEUDA, INCENTIVOS SALARIALES Y DESTINOS ESPECÍFICOS.

En el 2017 el gasto total creció nominalmente un 9,1% (6,1% en 2016) explicado por las transferencias corrientes y el servicio de intereses, mientras que las remuneraciones crecieron a un ritmo menor, similar al crecimiento de la economía que les permitió mantenerse en igual razón del PIB que en el 2016 (7,0%). Por otro lado, las transferencias corrientes se posicionan como el principal rubro de gasto del Gobierno Central, al superar el nivel de las remuneraciones desde el 2012 y por una brecha que se ha venido ampliando. Lo sigue el gasto por intereses, que si bien tienen una participación mucho menor dentro del gasto corriente son los que más han crecido en relación al PIB (gráfico 6).

Gráfico 6.
Rubros del Gasto Corriente



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

Con respecto a la composición de las remuneraciones dentro del Gobierno Central, sobresalen dos grupos. El primer grupo abarca un 81,8% del gasto y se encuentra conformado por el Ministerio de Educación Pública (59,5%), Poder Judicial (15,3%) y el Ministerio de Seguridad Pública (7%). Esto deja un 18,2% para el segundo grupo que contiene los restantes 17 ministerios, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y el Tribunal Supremo de Elecciones. Este desbalance en la distribución del gasto de remuneraciones responde, por un lado, a normativa constitucional o legal a favor del primer grupo: 8% del PIB a educación pública⁹,

⁹ Incluye el destino de 1,5% del PIB al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

6% de los ingresos corrientes estimados del Gobierno Central al Poder Judicial y 90% de lo que se recaude por el cobro del impuesto a las personas jurídicas a Seguridad¹⁰. Por otro lado, al segundo grupo le aplica directriz No. 070-H¹¹, que vino a restringirles la contratación de nuevo personal¹². Esta tendencia lleva a la práctica de priorizar tres funciones del Estado sobre otra gran diversidad de funciones¹³.

Nivel de las remuneraciones a PIB y su vínculo con la inflación

Con respecto al nivel de las remuneraciones, si bien el primer hecho que sobresale es su contención (al pasar de 7,3% del PIB en el 2014 a permanecer en 7,0% del PIB en los últimos dos años), un examen más cercano descubre un claro vínculo entre lo que le ocurre a la razón remuneraciones a PIB con lo que está pasando con el crecimiento del PIB y la inflación.

Antes de analizar los datos conviene traer a colocación la forma en que se ha llevado a cabo la negociación salarial dentro del Gobierno Central. Se realiza dos veces al año y en cada una de ellas lo que se hace es reconocer un incremento en el salario base igual a la inflación acumulada del semestre anterior al semestre en que ocurre la negociación (generalmente realizada en los meses de enero y julio). La única excepción a esto se dio con la inflación negativa en el 2015, que en lugar de llevar a un ajuste a la baja en el salario base se optó por mantenerlo constante.

Otro hecho a tener en consideración es que el crecimiento del PIB siempre tiende a ser más alto que el crecimiento de la inflación. Esto porque el crecimiento del PIB es la suma de todas las transacciones de bienes y servicios finales que se realizan durante el año, por lo que toma en cuenta tanto el crecimiento en el precio de estos bienes y servicios como el crecimiento en su cantidad transada.

Con base en lo anterior, se observa que cuando la diferencia entre crecimiento del PIB y la inflación se amplía a cuatro puntos porcentuales o más, las remuneraciones a PIB tienden a decaer (ya que el numerador crece poco y el denominador mucho). Por el contrario, cuando la diferencia se estrecha hasta llegar a dos puntos o menos, las remuneraciones a PIB tienden a subir. La excepción a este comportamiento es el 2015, porque fue justamente en ese año cuando se rompió con la regla de ajustar el salario base según la inflación acumulada del semestre anterior como se comentó antes (gráfico 7).

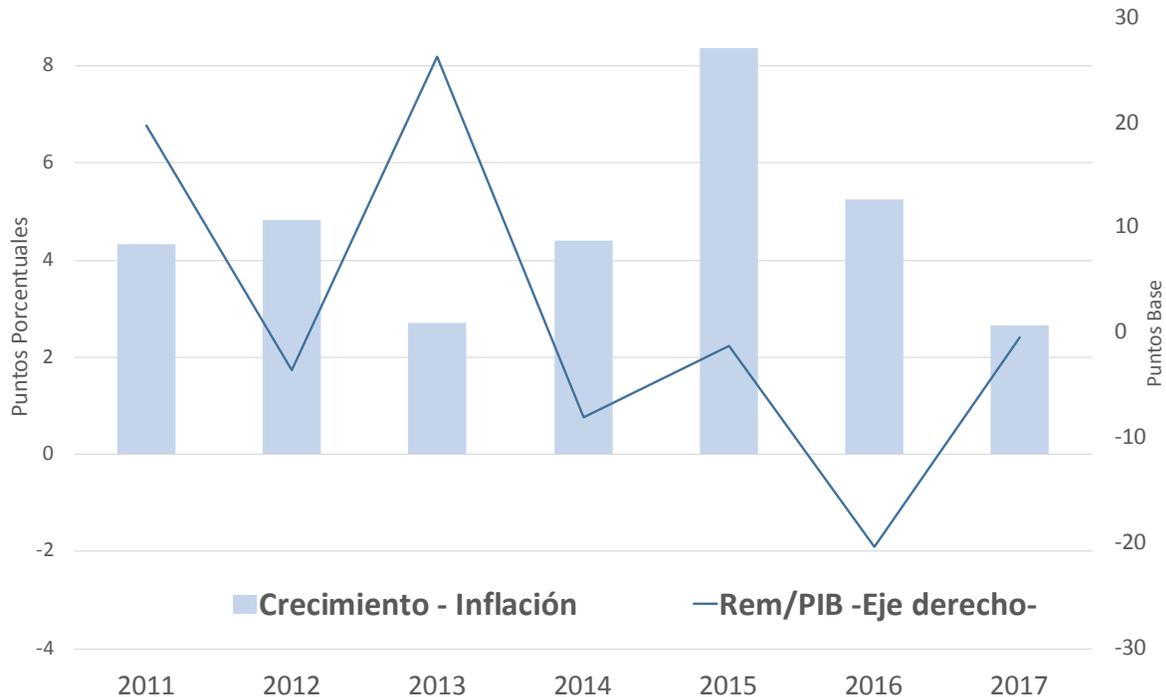
¹⁰ El restante 10% va al Ministerio Público (5%) y el Organismo de Investigación Judicial (5%).

¹¹ Esta Directriz derogó la Directriz Presidencial 023-H de abril 2015 y la No. 053-H publicada en setiembre de 2016.

¹² Esta directriz también congela el salario de Ministros y Vice- Ministros de todas las carteras.

¹³ Solo a nivel ministerial cuenta con las rectorías de la salud pública, de la justicia y administración, de cárceles, de la administración financiera (Hacienda), Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Ganadería, Relaciones Internacionales, Trabajo, Cultura, Ambiente y Energía, Presidencia, Planificación, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Comercio Exterior, Economía (con su defensa al consumidor y defensa a la competencia, entre otros), y Vivienda.

Gráfico 7.
Indexación a la inflación de las Remuneraciones.



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

Por lo tanto, con la regla de indexación salarial que sigue el Gobierno, se necesita que el crecimiento del PIB sea en torno a dos puntos porcentuales mayor a la inflación para que las remuneraciones a PIB no crezcan (o se mantengan contenidas). La principal razón por la que necesita este margen es porque existen incentivos salariales¹⁴ que han hecho crecer la remuneración total percibida por los funcionarios más deprisa del ajuste que se hace al salario base.

Los incentivos salariales no solamente son otorgados dentro del Gobierno Central sino también en la mayor parte del sector público. Tal como se mencionó en Soto (2016), entre los principales incentivos salariales se encuentran:

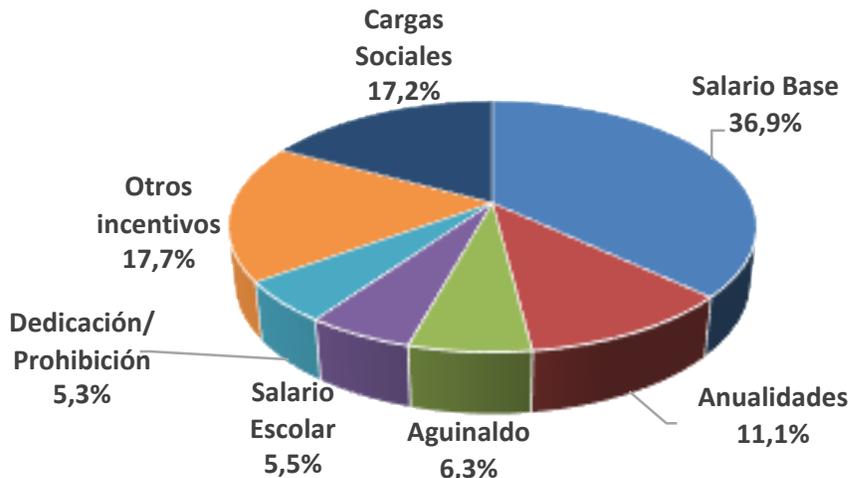
- Pago de anualidades: Bonificación anual acumulativa de entre 2% a 5% al salario base. Es decir, si un funcionario público cuenta con 20 anualidades se le debe sumar al salario base el monto que resulte de multiplicar 20 veces el 2% o 5% del salario base.
- Prohibición o dedicación exclusiva: Monto que resulta de multiplicar el salario base por 65% (prohibición) o 55% (dedicación exclusiva).

¹⁴ Otra razón puede ser las reasignaciones, que es la práctica de nombrar interinamente a un funcionario en una plaza de mayor jerarquía. Ver más detalle en Ramos (2015).

- 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.

De los incentivos salariales que se pagaron en el 2017, la retribución por años servidos –conocida como “anualidades” – es el incentivo salarial principal, llegando a representar un 11% de la remuneración total, 24,1% de los incentivos salariales y 30% del salario base (gráfico 8).

Gráfico 8.
Componentes de las Remuneraciones para el 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La razón de este crecimiento de las “anualidades” se debe a que crecen por dos factores, interrelacionados entre sí. Por un lado, la retribución por año servido crece con la antigüedad de cada trabajador (efecto cantidad). Por otro lado, dado que la retribución por cada anualidad es un factor fijo del salario base, su monto crecerá con el salario base (efecto precio)¹⁵. Esto llevará a que las anualidades crezcan de forma similar, pero más de prisa, que el salario único dentro de la remuneración total.

Transferencias corrientes y su vínculo con los destinos específicos

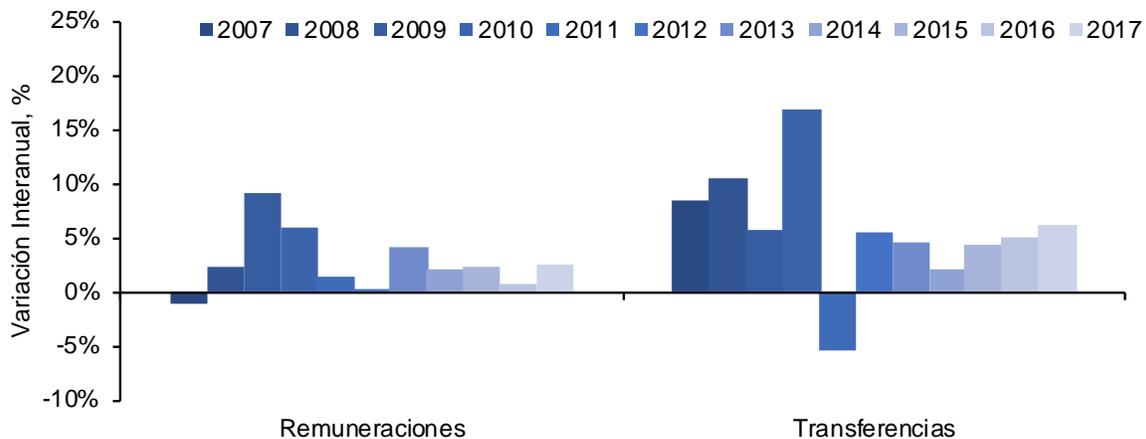
Detrás del alto crecimiento en las transferencias corrientes se encuentran destinos específicos como el mandato de gastar un 1,5% del PIB en educación superior, el 6% de

¹⁵ 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 anualidades en t + 1 por salario base en t.

los ingresos probables del Gobierno Central en el Poder Judicial o el 7% del Impuesto sobre la Renta, una vez haya sido descontada la transferencia correspondiente al Poder Judicial, al PANI. Según se advirtió en Soto (2017), parte del incremento en las transferencias corrientes en el 2017 que incrementó el déficit fiscal en casi 0,6% del PIB se debió a los fallos de la Sala Constitucional en el 2016 donde se obligó al Ministerio de Hacienda a cumplir con destinos específicos¹⁶.

El efecto de los destinos específicos ha sido superior en las transferencias corrientes que en las remuneraciones del Gobierno Central, como lo demuestra su mayor crecimiento en el tiempo (gráfico 9).

Gráfico 9.
Evolución real de las remuneraciones y transferencias^{1/}



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

^{1/} Ajustado por índice implícito del gasto de consumo final del Gobierno General (año base 2012)

Solo en el 2017, las transferencias corrientes tuvieron un crecimiento nominal de (8,8%), donde pesaron las transferencias al resto del sector público, alcanzando un 67% del total, estando estas explicadas en más de un 85% por tres sectores: educación, salud y protección social (gráfico 10).

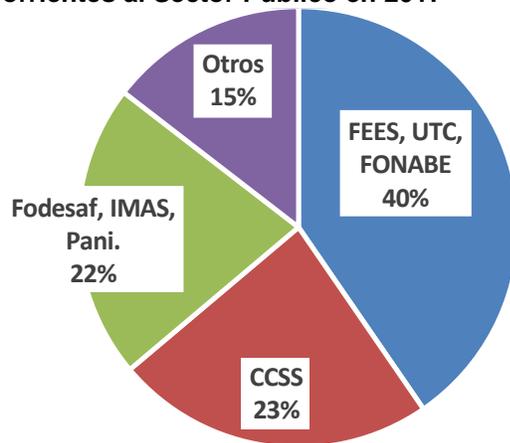
1. Educación: El Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), Universidad Técnica Nacional y Fondo Nacional de Becas representaron un 40,4% de las transferencias al sector público o un 2,1% del PIB. El FEES recibió un monto en línea al 1,5% del PIB pactado con las Universidades. Este monto excluye a la Universidad Técnica Nacional, que recibió un 0,1% del PIB adicional. El resto de

¹⁶ Se advirtió en Soto (2017) que 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. El segundo es la sentencia 15012-201616 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 -.

las transferencias asociadas al sector educación lo explican las hechas al Fondo Nacional de Becas (FONABE).

2. Caja Costarricense del Seguro Social (23,4% del total, 1,2% del PIB): La CCSS recibe diversos tipos de transferencias por parte del Ministerio de Hacienda, siendo las pensiones del régimen no contributivo las más importantes. Sigue en importancia la cuota patronal que debe hacer Hacienda por sus trabajadores dependientes, luego la cuota solidaria que debe hacer por los trabajadores independientes o voluntarios, la contribución estatal para todos los trabajadores dependientes, entre otras leyes especiales.
3. Protección Social: Fodesaf, IMAS y PANI, a cargo de la mayoría de los programas sociales y de la niñez, recibieron el 21,6% de las transferencias del sector público para un 1,1% del PIB.

Gráfico 10.
Transferencias Corrientes al Sector Público en 2017^{1/}



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

^{1/} Estas transferencias representaron más de C1.731.163 millones o 5,3% del PIB.

Las transferencias privadas, que explicaron el tercio restante de las transferencias corrientes, son explicadas en su mayoría por las pensiones con cargo al Presupuesto y representaron cerca del 12% del gasto total o 2,3% del PIB¹⁷.

Gasto de intereses y gestión de la deuda

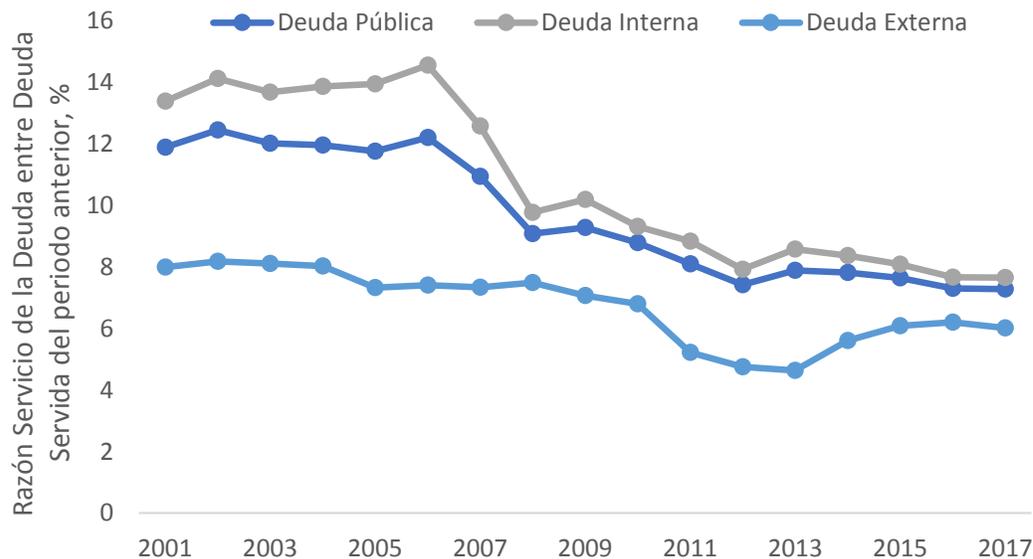
Los gastos de intereses han venido creciendo por el mayor nivel de deuda, pasando de 2,8% del PIB en el 2016 a 3,1% del PIB en el 2017, para una variación interanual de 16,9% (9,3% en el 2016).

Si se controla por el nivel de la deuda (lo que se conoce como la tasa implícita de la deuda), las tasas de interés han caído. Esto porque la tasa implícita de la deuda se

¹⁷ Son conocidas como “pensiones de lujo” dado que no guardan relación actuarial entre lo aportado y lo recibido y dependen en la práctica de las transferencias corrientes del Estado. Reformas recientes y una línea jurisprudencial que define en 55% las retenciones máximas sobre el monto de la pensión que se puede hacer en este régimen, limita la posibilidad para que se realicen reformas adicionales.

aproxima como el monto total pagado en servicio de la deuda en el año en razón de la deuda del periodo anterior. Dicha tasa cayó desde el 2013 cuando era 7,90% a 7,28% en el 2017, lo que significa que hasta ahora el incremento del servicio de la deuda se puede atribuir por completo a un efecto cantidad (mayor nivel de deuda que debe ser servida año a año) que a un efecto precio (mayor tasa de interés en el servicio de esta deuda). Se debe advertir que la tasa efectiva o implícita es un indicador rezagado ya que promedia lo efectivamente pagado para un nivel de deuda, siendo así poco sensible a cambios en colocaciones recientes y más dependiente del resto de colocaciones hechas en el pasado. También sobresale que la deuda externa, tiene un menor nivel de tasa implícita, algo coherente con su mayor riesgo: tanto riesgo de refinanciamiento o que no se puede volver a renovar la deuda por un cambio súbito en las condiciones internacionales como riesgo cambiario, al ser las colocaciones de deuda externa en moneda extranjera como se ve en el gráfico 11¹⁸.

Gráfico 11.
Tasa Implícita de la Deuda del Gobierno Central

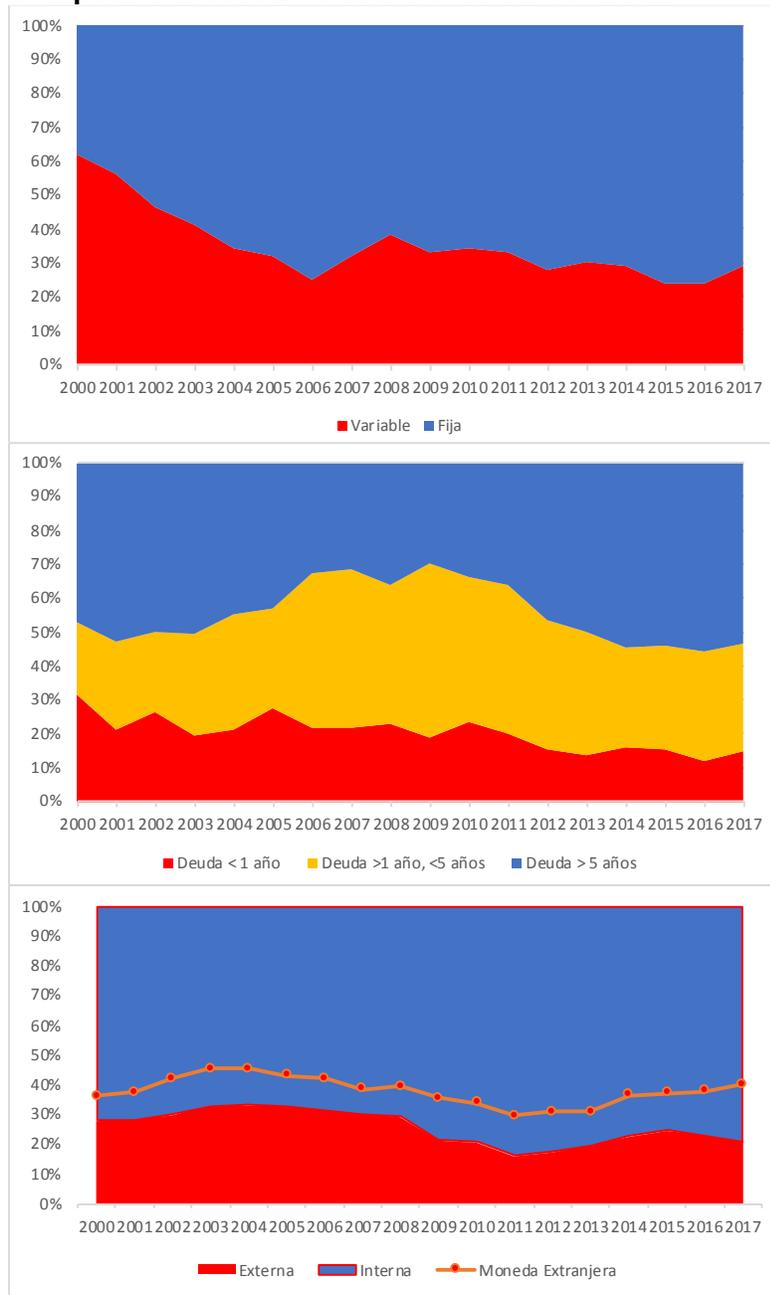


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Con tal de mantener las tasas de interés contenidas ante la situación fiscal por la que atraviesa el país, el Ministerio de Hacienda ha venido asumiendo más riesgos en la gestión de la deuda. Además del riesgo cambiario y de refinanciamiento mencionados anteriormente, el Ministerio asume riesgo de mercado (la posibilidad de ajustes al alza en las tasas de interés) al colocar instrumentos a tasa variable. Como se puede apreciar en el gráfico 12, al 2017 se observó un incremento en la deuda con tasa variable (riesgo de mercado), deuda de corto plazo (riesgo de refinanciamiento) y deuda en moneda extranjera (riesgo cambiario).

¹⁸ Ocasionalmente la deuda interna es adquirida por no residentes lo que la convierte en la práctica en deuda externa. Sin embargo, la colocación directa de deuda interna a no residentes es una figura poco utilizada por la incertidumbre jurídica que conlleva, al estar implícitamente obviando la autorización de la Asamblea Legislativa para emitir deuda externa.

Gráfico 12.
Composición de la Deuda del Gobierno Central.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Otros gastos, como el de capital, se muestran insignificantes

A pesar de la baja inversión en capital, se reporta una gran variedad de obra como infraestructura terrestre, ferroviaria, educativa, vivienda, saneamiento de aguas residuales y protección del medio ambiente, entre otros, llegando a alcanzar un 2% del PIB en el 2017, lo que implica un ritmo de crecimiento de 0,2 puntos porcentuales en los

últimos tres años (Autoridad Presupuestaria, 2017). A pesar de esta relativa mejora, el gasto de capital sigue siendo bajo si se compara con el gasto corriente (es cerca de diez veces más grande este último) y cerca de la tercera parte de la inversión anual estimada por CEPAL¹⁹ 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.

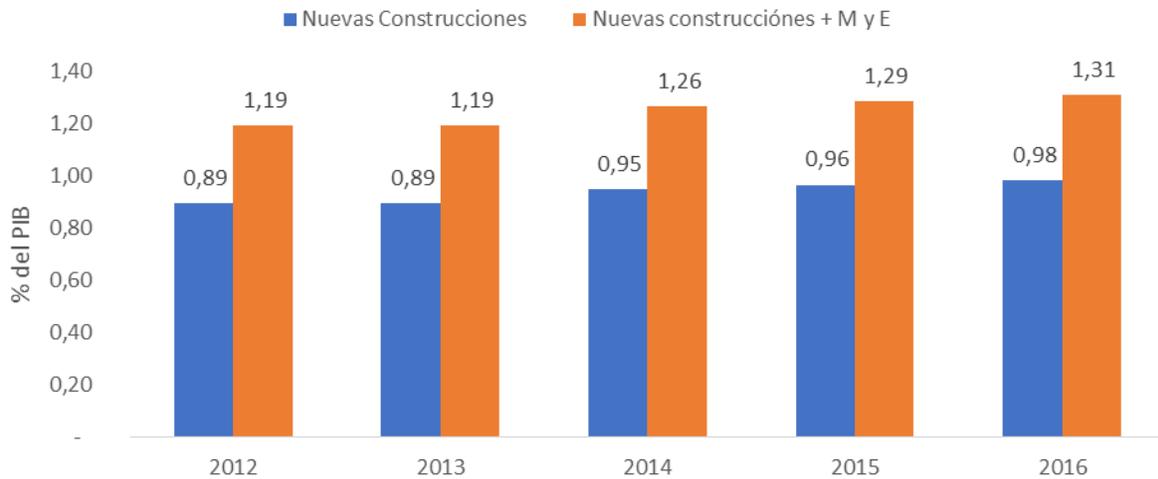
Se debe reconocer dos dificultades para medir el gasto de capital efectivo del Gobierno Central. Por un lado, parte del gasto de capital es mantenimiento de infraestructura, lo que significa que se dirige realmente a gasto corriente (para clasificar como gasto de capital el activo debe tener una duración mayor al año, cosa que no sucede con el mantenimiento de carreteras).

Por otro lado, parte del gasto corriente que realiza el Gobierno termina en formación de activo fijo (nuevas construcciones) con duración mayor al año, como las edificaciones universitarias que se financian con los Fondos Especiales para la Educación Superior (FEES). Para controlar por estos factores, se procedió a contabilizar las nuevas construcciones que realizan tanto el Gobierno Central como instituciones sin fines de lucro que sirven al Gobierno Central (ISLSGC). Del 100% de las ISLSGC, se toma las nuevas construcciones realizadas por las ISLSGC que se financian por completo con dinero del Gobierno Central (un 89% del total). Hechos estos controles, se confirma que las nuevas construcciones han tenido un leve aumento, del 0,89% del PIB en el 2012 a 0,98% del PIB en el 2016 (gráfico 13). Similar tendencia se aprecia si se le suma el mobiliario y equipo, que ha representado en promedio un 25% de la formación bruta de capital que tiene origen público.

Otro hecho que se obtiene, y es más relevante desde el punto de vista macroeconómico, es que las cifras depuradas son menor a las reportadas oficialmente como “gasto de capital” por parte del Ministerio de Hacienda. En concreto, mientras las cifras depuradas estiman un 1,3% del PIB para el 2016 el Gobierno Central reportó un gasto de capital de 1,8% del PIB para ese año. La diferencia podría estar explicada por gasto en activo que tiene duración menor al año (por ejemplo, mantenimiento y reparación de carreteras) así como otras razones (sub-ejecución o gasto realizado por ISLSGC con financiamiento mixto, esto es, del Gobierno Central y de otras fuentes).

¹⁹ Ver www.cepal.org/transporte.

Gráfico 13.
Estimación de nuevas construcciones y mobiliario y equipo financiado por el Gobierno Central.



Fuente: Elaboración propia con datos provistos por el Banco Central de Costa Rica.

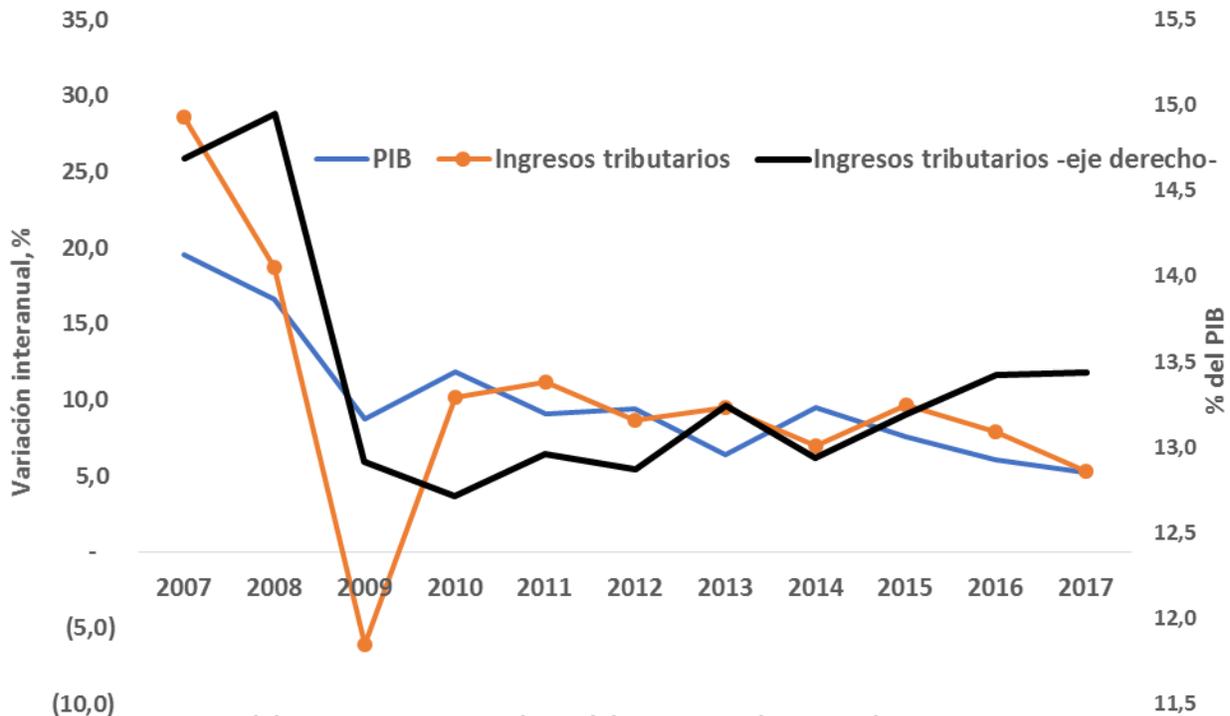
Fuente: Elaboración propia con datos provistos por el Banco Central de Costa Rica.

Por último, la partida de compra de bienes y servicios presentó la tasa de crecimiento interanual más alta después de los intereses (9,8%) producto de la sub-partida de alquileres, que fue la de mayor crecimiento. Si bien es un sub-partida de un orden de magnitud insignificante, no deja de llamar la atención que presente crecimientos tan altos dado que la directriz N° 70 prohibía el alquiler de nuevos edificios y la tasa de inflación interanual fue de 2,57%.

5. INGRESOS TRIBUTARIOS: MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PIERDEN IMPULSO

En términos nominales, se observa que los ingresos tributarios presentaron en el 2017 su menor tasa de crecimiento (5,3%) de la década después de la recesión económica del 2009. Esto responde a una tendencia a la baja en el crecimiento de los ingresos desde el 2015, que guarda relación con la menor tasa de crecimiento de la economía desde entonces (gráfico 14). En términos del PIB, se aprecia que el nivel alcanzado en el 2017 todavía no alcanza el del 2008.

Gráfico 14.
Ingresos tributarios del Gobierno Central^{1/}



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

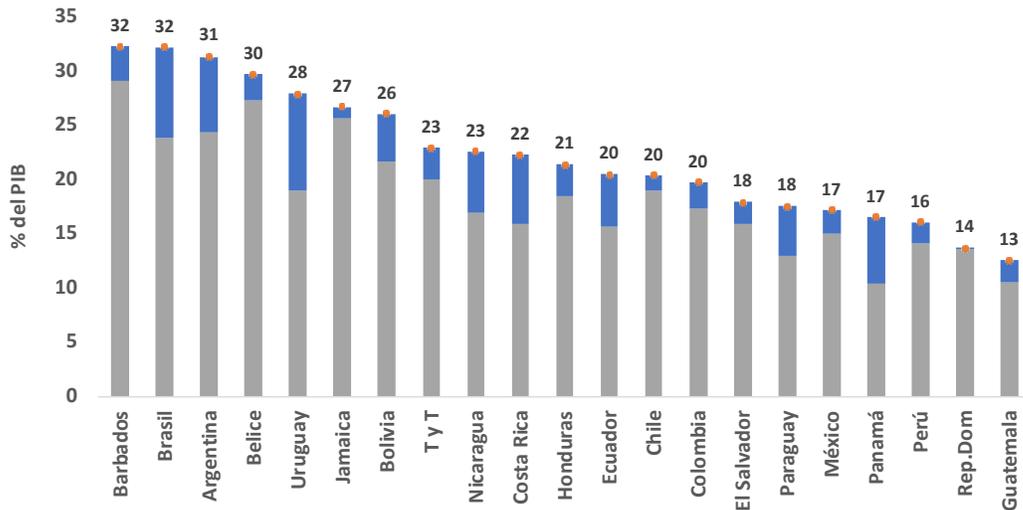
^{1/} Ambas series expresadas en términos nominales.

Carga tributaria, presión fiscal y recaudación potencial

Sobre la presión fiscal de Costa Rica conviene señalar cinco hechos. El primero es que en términos del PIB, la presión fiscal (la suma de ingresos tributarios más cargas sociales) se encuentran en el promedio de la región latinoamericana. Esto es, con una presión fiscal estimada de 22,2% del PIB Costa Rica se encuentra en torno a los mismos 10 p.p. del país con la mayor presión (Barbados, 32,2% del PIB) que del país con la menor presión (Guatemala, 12,6% del PIB).

El segundo hecho, es que si se descompone esta presión fiscal, se encuentra con resultados extremos en sus componentes: mientras tenemos relativos bajos ingresos tributarios, situados a 13 p.p. del país con más ingresos tributarios (Barbados) y a solo 5,4 p.p. del país con los menores ingresos tributarios (Panamá), se tienen relativas altas cargas sociales, a solo 2,6 p.p. del máximo (Uruguay) y a 6,3 p.p. del PIB del país con la menor carga social (Rep. Dominicana) (gráfico 15).

Gráfico 15.
Ingresos Fiscales de la Región^{1/}, 2016



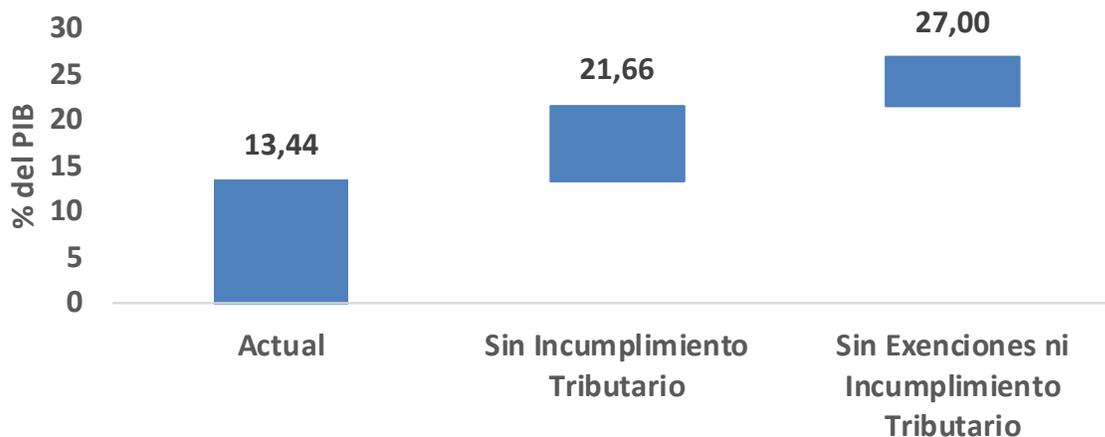
Fuente: Elaboración propia disponible en OESC.ORG.

^{1/} Ingresos tributarios incluyen: bienes y servicios, ingresos y utilidades, propiedad, nómina y otros impuestos.

A diferencia de la Presión Fiscal calculada bianualmente por el BID, esta no incluye cargas privadas ni recursos naturales.

Un tercer hecho relacionado con el anterior es que la recaudación tributaria potencial del país pareciera indicar que sí existe espacio para incrementar los tributos. La recaudación potencial es un concepto teórico que supone cuál sería la carga tributaria si se hacen todas las reformas legales y administrativas para anular las exenciones y el incumplimiento tributario. A pesar de que sea un concepto teórico, refuerza el hecho señalado de tener una carga impositiva con espacio para crecer si se compara con la región latinoamericana o con la recaudación potencial (gráfico 16).

Gráfico 16.
Recaudación Tributaria Potencial^{1/}



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

^{1/} Incumplimiento tributario al 2013, gasto tributario al 2016.

Un cuarto aspecto a señalar es que, si bien se percibe espacio desde el punto de vista de la presión fiscal medida por el PIB, la presión fiscal medida en términos de la renta neta (o utilidades) muestra una dispersión significativa. Por ejemplo, existen los regímenes especiales como zona Franca y cooperativo con gravámenes bajos o nulos mientras que por otro lado se encuentra el régimen definitivo, donde las empresas grandes tributan un 30% y tienen un impuesto al dividendo de 15% (es decir, las rentas que generen se gravan a un 40,5%). De hecho, según la estimación que realiza el Banco Mundial, la tasa tributaria total (total tax rate) que enfrenta una empresa hipotética²⁰ ubicada en este régimen alcanza un 58,3% en Costa Rica mientras que un 46,2%, en promedio, para América Latina y el Caribe.

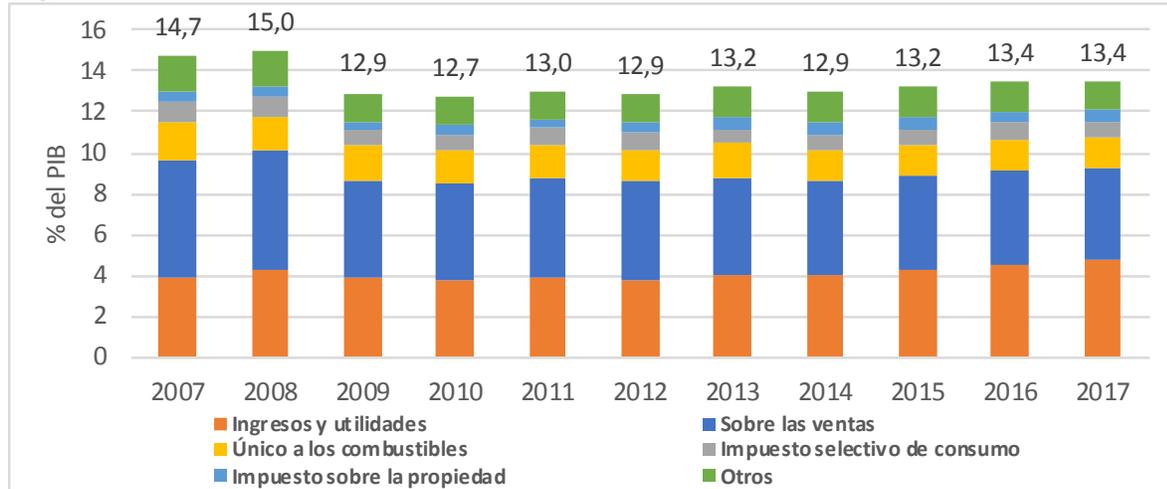
Un quinto hecho relevante a destacar es que el sistema impositivo presenta una serie de distorsiones que van más allá de la presión tributaria, que son convenientes corregir. Un claro ejemplo es el diseño del impuesto sobre la renta, que al establecer umbrales para las tarifas preferenciales de 10% y 20% del impuesto sobre la renta a partir del cual, genera un salto en la tasa impositiva que desincentiva el emprendimiento y el crecimiento económico. Por ejemplo, el primer umbral está en ₡53,1 millones al 2018, lo que quiere decir que por debajo de este umbral se paga una alícuota de 10% y por encima una alícuota de 20%. Esto significa, que una empresa con ventas anuales por un monto igual al umbral si tiene una renta neta de 10 millones deberá pagar un millón de colones en impuestos. Pero si vende un colón más, deberá pagar dos millones de colones en impuestos. Tener que pagar 1 millón de colones en impuestos por este colón adicional, hace muy costoso este colón, lo que hace que en el práctica no lo realice y reaccione fragmentando la empresa contablemente o sobre-declarando el gasto deducible para neutralizar el aumento del pasivo fiscal (ver más en Bachas y Soto, 2016).

Composición de los ingresos tributarios

Un hecho que llama la atención es que esta desaceleración de los ingresos tributarios se da a pesar de un crecimiento de doble dígito del impuesto sobre la renta (ingresos y utilidades) por tercer año consecutivo en el 2017. Esto lo convirtió en la principal fuente de ingresos, superando el impuesto sobre las ventas por primera vez en este año (gráfico 17).

²⁰ Entre los principales supuestos de esta estimación están que: i) tiene 60 empleadas, 4 gerentes, 8 asistentes y 48 operarios; ii) ventas de 1.050 veces el ingreso per cápita del país; y iii) un margen bruto antes de impuestos de 20%.

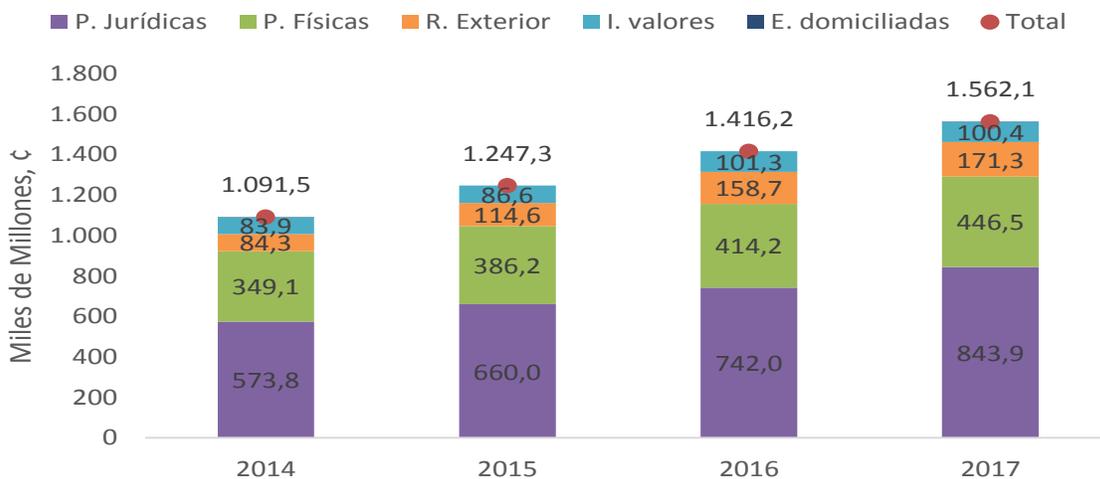
Gráfico 17.
Ingresos tributarios del Gobierno Central



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

Dicho impuesto ha tenido una mejora en todos sus componentes, particularmente el impuesto sobre la renta a personas jurídicas, que para el 2017 alcanzó a representar un 54% del impuesto (gráfico 18).

Gráfico 18.
Componentes del Impuesto sobre la Renta.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Hay varias razones detrás del crecimiento del impuesto sobre la renta. La primera es más estructural y tiene que ver con el creciente peso de los servicios en la economía costarricense. Si estos representan más del 50% del valor agregado de la economía²¹, es de esperar que el impuesto sobre las ventas (que recae en bienes y deja exentos la mayoría de servicios) pierda protagonismo mientras que el impuesto sobre la renta (que

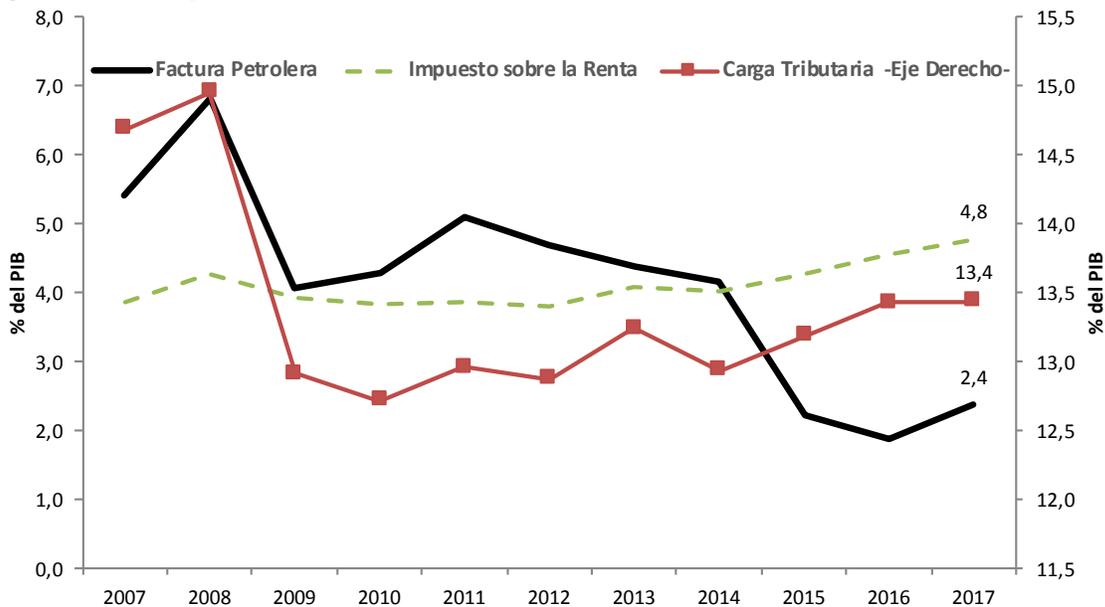
²¹ Ver [presentación](#) sobre el Proyecto de Fortalecimiento de las Estadísticas Macroeconómicas (FEM) de la División Económica del Banco Central de Costa Rica. Abril, 2018.

sí los grava) incrementa su recaudación. Si bien esto es posible, en la práctica el impuesto sobre las ventas es complementario al impuesto sobre la renta, ya que si no se gravan las ventas, difícilmente las rentas que estas ventas generen serán declaradas. Por ello, los sectores sujetos al impuesto de ventas tienen un mayor cumplimiento de rentas que los sectores exentos (Bachas y Soto, 2016).

También se ha afirmado que la desaceleración de la economía ha provocado una menor demanda de bienes duraderos, como automóviles, lo que afectó la recaudación del impuesto selectivo de consumo como el impuesto de ventas. Sin embargo, el nivel de impuesto selectivo del consumo en el 2017 es de 0,7% del PIB, prácticamente la media de los últimos años. Ventas sí cayó 0,2 puntos porcentuales del 2014 al 2017 pero sigue siendo un monto menor al incremento que tuvo renta en estos años (0,8 puntos porcentuales). Además, como tal como se dijo antes, hay una clara complementariedad en estos impuestos que debería hacer crecer renta menos cuando ventas crece menos y que por lo tanto deja sin explicar porque ha crecido renta a pesar de que ventas ha caído.

Esto sugiera que renta está creciendo por razones ajenas a la situación económica y que tiene que ver con mejores administrativas adoptadas a lo interno del Ministerio de Hacienda. Para comprobar que se ha dado esta mejora administrativa en la recaudación del impuesto sobre la renta, se realiza una prueba con los datos observables. Dado que la factura petrolera es un gasto deducible de las empresas sujetas al impuesto sobre la renta, es de esperar que un aumento de la factura petrolera lleve a una caída de lo recaudado por este impuesto. En caso contrario, se estaría dando un incremento en la recaudación a pesar del aumento de la factura petrolera, por lo que podría estar relacionado con una mejora administrativa en la recaudación. En el gráfico 13 se puede apreciar que la mejora en términos recaudatorios del impuesto sobre la renta y la carga tributaria ha resistido el reciente incremento de la factura petrolera, por lo que comprueba la robustez de la mejora en recaudación de tributos pero que puede llegar a ser insuficiente de seguir incrementándose la factura petrolera (gráfico 19).

Gráfico 19.
Carga Tributaria y Factura Petrolera⁸



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

Medidas Administrativas: ¿Cómo mantener el ímpetu?

Dentro de las mejoras administrativas identificadas por la Contraloría General de la República (2017), se encuentra la elaboración, en su primera etapa, de una matriz de riesgos tributarios y la implementación de un modelo predictivo y prospectivo de riesgos fiscales. Solo esto permitió detectar cerca de ₡ 18 mil millones (12,3% del crecimiento experimentado en el impuesto sobre la renta en el 2017).

Sin embargo, la misma auditoría de la Contraloría encontró enormes retos pendientes para llevar a cabo estas labores de inteligencia a cabalidad, como: i) terminar las siguientes etapas de la matriz de riesgos con tal de ampliar el alcance de los indicadores de riesgo con información interna y externa; ii) darle continuidad a la minería de datos que ha sido tercerizada en una empresa con plazo de finiquito para el 16 de febrero del 2018; y iii) desarrollar dentro del Ministerio de Hacienda la propia minería de datos para que el Ministerio de Hacienda sea el referente en técnicas estadísticas y matemáticas, análisis predictivo y aprendizaje automatizado e inteligencia artificial y minería de datos, que permita liberar y dirigir el recurso humano a los casos más complejos como las auditorías.

En línea con el criterio expresado por la Contraloría, las mejoras administrativas se podrían ampliar si se llevan a cabo de la mano con reformas legales pertinentes. Esto porque hay bases de datos completas que se quedan por fuera de esta inteligencia tributaria, como es la información bancaria cuantitativa, que todavía está sujeta al secreto bancario. Para esto se requiere una reforma legal o una interpretación auténtica por partes de los legisladores sobre el verdadero fin que busca el secreto bancario y si se ha

tergiversado su significado para facilitar el incumplimiento tributario. Esto es relevante dado que la información, como lo señala la Contraloría General de la República, es el principal insumo para el cumplimiento tributario y las cuentas bancarias ofrecen información de calidad hacia dónde se deben dirigir las auditorías, siguiendo la lógica de auditar donde está el dinero (“following the money”)²².

El otro reto que señala la Contraloría es el uso más intensivo de herramientas analíticas (como minería de datos e inteligencia artificial) para el mayor provecho de las bases de datos. Un caso histórico donde ha sido tortuoso el cruce de base de datos es entre la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Tributación, donde cada Dirección tiene su propia base de datos y no se ha establecido un mecanismo permanente (solamente temporal como lo señala la Contraloría) para cruzarlas. Una forma en que se puede forzar la integración es si a las compras internacionales (tanto de bienes tangibles, intangibles y servicios) se les aplique una retención automática cuando se paguen con medios de pagos electrónicos. Esto necesariamente obligará a crear un sistema de crédito y débito para que la retención sea deducible del monto gravado por Aduanas. Dado que las retenciones con tarjeta pertenecen a la base de datos de la Dirección General de Tributación, el cruce de las bases se dará de forma permanente como consecuencia de la retención.

Por último, la mejor “medida administrativa” para incrementar los tributos sigue siendo el crecimiento económico, al observarse que en los últimos años el nivel más alto de carga tributaria se alcanzó después de un corto periodo de alto crecimiento económico en el 2006-2008, siendo ese nivel todavía inalcanzable aún después de cinco años de un proceso de mejoras administrativas en la recaudación (2013-2017)²³. Es decir, varios años de mejoras administrativas todavía no logran superar el efecto cíclico en los ingresos. Si bien el crecimiento económico no es una variable fácilmente controlable por vía administrativa, no hay que perder de vista que la política fiscal tiene un impacto en el crecimiento económico, tanto por la vía del gasto como por la vía de los tributos. Por la vía del gasto, es importante que evite el estrujamiento de la inversión privada (por el contrario, lo ideal sería que la complemente) y por los ingresos es importante reducir las distorsiones existentes. Una distorsión importante es el efecto anti-crecimiento al emprendimiento comentado antes (Bachas y Soto, 2016). Otra distorsión importante es la erosión de la base imponible, que hace que la presión fiscal no se reparta equitativamente, esto es demostrable por un lado con las 1259 exoneraciones existentes en el país²⁴ o por la alta tasa impositiva en relación a la renta neta (utilidades comerciales) que tendrían ciertas actividades del régimen definitivo empresarial, comentada antes.

²² Si bien el 14 de diciembre de 2016 se aprobó la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal que otorga potestades para utilizar información bancaria, presentan la serie limitación que solamente podrá requerir información cualitativa a la Superintendencia General de Entidades Financieras (datos relativos a la identidad de las personas en cuyo beneficio se abra una cuenta en una entidad bancaria o financiera).

²³ Otro tema que lleva a la medida a la hora de exigir aumentar los ingresos por medidas administrativas únicamente es que puede llevar a atropellar las garantías de los contribuyentes, lesionando el Estado de Derecho en que vivimos y exponiendo al fisco a pasivos contingentes en sede Judicial que puede ser varias veces lo recaudado.

²⁴ http://estadonacion.or.cr/files/estadisticas/costa-rica/bases-de-datos/Informe_Base_Exoneraciones.pdf.

6. PROYECTO DE LEY FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Se analiza la versión adjunta del 25 de abril del proyecto de Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Expediente N° 20.580). El proyecto contiene cuatro componentes:

- Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA).
- Ley del Impuesto sobre la Renta (Renta).
- Ley de Responsabilidad Fiscal de la República (Regla Fiscal)
- Ley para regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el Sector Público (Remuneraciones).

Enseguida se describe el contenido de cada proyecto, el rendimiento oficial y un comentario de autor.

Impuesto al Valor Agregado (IVA): Contenido

Busca expandir la base imponible a la venta de bienes y servicios, abarcando incluso la compra de servicios en el exterior por medio de Internet. Mantiene la alícuota de 13% que tiene actualmente el Impuesto General sobre las Ventas, con las excepciones de bienes exentos, la canasta básica (gravada a 2%) y la salud, educación, comisiones pagadas a las operadoras de pensiones y seguros, seguridad privada y boletos aéreos (gravados a 4%).

Entre las excepciones sobresale los servicios de intermediación financiera (recomendado teóricamente), la compra y venta de bienes y servicios para exportación y entre beneficiarios del Régimen de Zona Franca, el autoconsumo de energía, servicio terrestre y cabotaje regulado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), libros (en papel), lotería nacional, bienes sin valor comercial y traspaso de bienes inmuebles y muebles registrales. También está exento, hasta cierto umbral, el consumo energético (250 kw/h), el de agua (30m³) y el arrendamiento (salario base).

El rendimiento oficial del proyecto es 0,9% del PIB.

Impuesto al Valor Agregado (IVA): Comentario

El rendimiento oficial del proyecto pareciera factible, ya que actualmente la recaudación del impuesto general sobre las ventas es de 4,4% del PIB, lo que quiere decir que migrar a IVA (tasando el sector servicios que explica el 50% del PIB²⁵) llevaría a una recaudación de 5,3% del PIB, para un incremento del 20% que pareciera razonable dado el peso que tiene el sector servicios dentro de la economía y la tasa impositiva preferencial a educación privada y salud (4%). Además, es presumible que los rastros (*traceability*, en inglés) que genere el IVA también eleven la recaudación recaudar mejor

²⁵ Ver [presentación](#) sobre el Proyecto de Fortalecimiento de las Estadísticas Macroeconómicas (FEM) de la División Económica del Banco Central de Costa Rica. Abril, 2018.

el impuesto sobre la renta (Bachas y Soto, 2016), un efecto indirecto no contabilizado en el rendimiento oficial.

Si bien el proyecto representa un avance significativo para expandir la base imponible, se renuncia a la alternativa de migrar a un IVA personalizado, que haga una retención generalizada del 13% y que reintegre el gravamen a la población objetivo de la política social²⁶, lo que hubiera convertido al IVA en un impuesto progresivo y con poca posibilidad de incumplirlo²⁷.

Tampoco se integra el impuesto sobre la venta con el impuesto sobre la renta, algo que permitiría el incentivo de pedir factura en el eslabón final, que es el consumidor final (que carece de incentivos y por lo tanto es la parte más débil de la cadena). Para esto también se requiere migrar a una renta global, como se comentará en el sub-apartado siguiente.

Asimismo, la exención con base en umbrales para el arrendamiento, consumo energético y agua generaría un salto de la tasa media (y no un cambio marginal en la tasa si se hubiera gravado el exceso y no la totalidad del consumo a partir del umbral) que provoca altas distorsiones en las decisiones de los agentes económicos, similares a los umbrales para las tarifas preferencias del impuesto sobre la renta (Bachas y Soto, 2016). Un ejemplo, podría ser un consumidor que cuando se encuentra por superar el umbral exento de consumo energético instala un segundo medidor para no resultar tasado.

Impuesto sobre la Renta: Contenido

Busca un tratamiento global y uniforme de 15% a las rentas pasivas del capital: dividendos, intereses, regalías, alquileres de inmuebles y ganancias de capital. Para las rentas de capital inmobiliario (por ejemplo, alquileres) se permite una deducción máxima y automática de 15% (20% para fondos de inversión inmobiliaria)²⁸, cobrándose para la renta resultante de esta deducción un 15%.

El proyecto grava los planes de beneficios de pensión (tanto el régimen Voluntario, el Obligatorio de Pensiones y el Fondo de Capitalización Laboral). Este gravamen aplica cuando se recibe el beneficio y no cuando están dentro de los fondos respectivos.

Asimismo, el proyecto introduce tarifas marginales para las Mipymes de 5%, 10%, 15% y 20% hasta umbral de $\text{€}106$ millones, a partir del cual deberán pagar un 30% sobre la totalidad de la renta neta. También establece dos escalas adicionales para salarios,

²⁶ Para esto último, se requiere que se tenga controlado los riesgos de filtración (que gente que no requiera el reintegro, lo reciba) y los riesgos de cobertura, especialmente en la población más vulnerable y al límite calórico de sobrevivencia que posiblemente no se registre para recibir el reintegro.

²⁷ También hubiera generado el desafío administrativo de contar con un censo vivo de la población objetivo, buscando una cobertura total pero al mismo tiempo minimizando el riesgo de filtraciones o caer en clientelismo.

²⁸ El proyecto establece un transitorio de seis meses para actualizar el valor de los bienes inmuebles, debiéndose pagar un 2,25% sobre el monto actualizado.

pensiones y otros donde queda exento hasta ¢1,2 millón, 15% hasta ¢2,1 millones, 20% hasta ¢4,2 millones y 25% sobre el exceso de ¢4,2 millones.

Por otro lado, el proyecto exime las ganancias de capital de operaciones con valores registrados en bolsas de valores autorizadas así como las rentas de capital provenientes del exterior y grava con tarifas preferenciales (de 7%) las rentas/excedentes de las asociaciones solidaristas, cooperativas y Banco Popular y Desarrollo Comunal (BPDC). También se permite deducir las estimaciones, reservas y provisiones que realicen las entidades financieras.

El rendimiento del proyecto es de 0,5% del PIB.

Impuesto sobre la Renta: Comentario

El rendimiento del Proyecto pareciera ir en línea con estimaciones que ha hecho el Ministerio de Hacienda sobre lo que representa la exención de las rentas de capital (estimadas en 0,32% del PIB para las rentas de capital mobiliario y 0,18% del PIB para las rentas de capital inmobiliario, para el mismo 0,5% del PIB divulgado por el Ministerio de Hacienda).

A pesar de tener como propósito original la uniformidad de tarifa, mantiene exenciones (rentas del exterior o ganancias de capital de los instrumentos inscritos en Bolsa) así como tarifas preferenciales que pueden distorsionar la colocación del ahorro nacional hacia este tipo de instrumentos únicamente por las ventajas tributarias que poseen. En particular, eximir ganancias de capital en Bolsa carece de fundamento técnico, toda vez que: i) da ventaja a la bolsa como mecanismo de negociación (no siendo necesariamente el único mecanismo o el más eficiente para el mercado de deuda); ii) perjudica la correcta formación de precios en el mercado de la deuda; y iii) su posible efecto a la baja en las tasas de interés no ha sido estimado y podría ser compensado por la pérdida recaudatoria que genera.

A pesar de ser un impuesto que en apariencia reforma “el impuesto sobre la renta”, no avanza hacia los desafíos estructurales que tiene este impuesto sino que los exacerba. Esto porque en lugar de buscar la equidad horizontal en el sistema tributario (a igual renta, igual gravamen) mediante la consolidación de rentas a nivel personal o familiar, fragmenta el impuesto sobre la renta al separar el tratamiento de las rentas de capital del resto de las rentas. Tampoco se avanza por lograr mayor equidad vertical en la sociedad costarricense (a mayor renta, mayor gravamen pero preservando el ranquin original antes de impuestos) debido a esta carencia de una renta global y mundial, lo que impide un gravamen progresivo (es decir, donde la distribución después de impuestos tenga una menor cola superior que la distribución antes de impuestos).

Lo anterior implica que el proyecto de renta es bastante limitado desde el punto de vista de la equidad, lo que se agrava con otras carencias que posee desde el punto de vista de la eficiencia. En particular, disminuye, pero no elimina, el efecto anti-crecimiento y anti-emprendimiento que tienen las tarifas preferenciales a las Mipymes y

emprendimientos con base en un umbral de ventas, a partir del cual no hay incentivo de crecer (Bachas y Soto, 2016). Tampoco avanza hacia la unificación (o menor dispersión) del régimen empresarial, donde la zona franca y cooperativa tienen gravámenes bajos o nulos mientras la definitiva tiene un gravamen de 40,5% después de distribuir dividendos.

Asimismo, el gravamen a los planes de inversión pareciera no ir en línea con la reversión del bono demográfico que está experimentando el país, donde lo que se debería buscar es incentivar –y no des-incentivar- el ahorro previsional.

Por último, el proyecto no aborda los problemas de subcapitalización de las empresas, donde se da el incentivo fiscal a endeudarse, lo que se agrava con el tratamiento global de las rentas de capital a 15% (ya que deberán pagar todavía más impuestos a los que ya pagan si optan crecer por medio de la capitalización en lugar del endeudamiento).

Regla Fiscal: Contenido

La regla fiscal plantea un límite al crecimiento del gasto corriente del sector público no financiero (SPNF). Dependiendo de la razón a PIB de la deuda del Gobierno Central, el crecimiento será un porcentaje de la tasa media del crecimiento del PIB de los últimos años. Este porcentaje irá de 65% a 100%. Concretamente, cuando la deuda del Gobierno Central sea menor a 30% del PIB o el gasto corriente del Gobierno Central “sea igual a 17% del PIB”, podrá crecer igual al crecimiento del PIB de los últimos cuatro años (PIB4); cuando sea mayor a 30% del PIB pero menor a 45% del PIB podrá crecer un 85% del PIB4; cuando sea mayor a 45% del PIB pero menor a 60% del PIB podrá crecer un 75% del PIB4; y cuando sea mayor a 60% del PIB solo podrá crecer un 65% del PIB4.

Solamente en eventos de recesión económica o estado de emergencia se suspende la regla. Cuando el crecimiento real sea superior al 6% por dos años consecutivos, se deberá crecer a un 85% del PIB (independientemente del nivel de la deuda). Para alcanzar la regla, se establece un transitorio de un año en que a la tasa de crecimiento que arroje la regla se le suman 20 puntos porcentuales adicionales de crecimiento. Por ejemplo, si este Proyecto Fiscal se aprueba a inicios del 2019, la deuda a PIB del Gobierno estará entre 45% del PIB y 60% del PIB, obligando a un crecimiento de 75% del PIB4 más estos 20 puntos porcentuales para el año del transitorio (95% del PIB4).

El rendimiento oficial del proyecto es de 1% del PIB, de los cuales 0,4 p.p. son ajenos a la aplicación de la regla ya que provienen de una parte del Proyecto donde se dispone incorporar el gasto del INA dentro del 8% del PIB a educación pública.

Regla Fiscal: Comentarios

El rendimiento de la regla fiscal pareciera estar subestimado. Por ejemplo, el PIB4 al 2017 es de 7,36%. Un 75% del PIB4 sería un 5,26%. Sin embargo, el crecimiento del

gasto corriente fue de 8,7%, casi 3,5 puntos porcentuales adicionales. De cumplirse la regla en sentido estricto, solo en el primer año de vigencia (excluyendo el transitorio) se recaudaría un 0,5% del PIB, lo que el Ministerio de Hacienda estima para la regla como un todo (es decir, para la totalidad de los años), lo que manifiesta que el rendimiento ha sido subestimado o que no hay intención real de un cumplimiento estricto de la regla.

Lo anterior afectaría de entrada la credibilidad de la regla, algo que se refuerza por el hecho de carecer de una estrategia adecuada para alcanzar el equilibrio de la deuda en el corto plazo. Posiblemente el problema lo origina una regla que busca dos objetivos distintos: estabilizar el crecimiento de la deuda en el corto plazo y mantener el equilibrio en el largo plazo, objetivos que deberían tener cada uno su propio instrumento. Por ejemplo, ampliar el transitorio a más de un año y establecer una clara regla para la negociación salarial y el giro de transferencias corrientes sería más importante en el corto plazo. Por ejemplo, ajustar por tres años el salario base entre 0-50% la inflación acumulada del semestre anterior para todas las remuneraciones del Gobierno Central como las financiadas con transferencias corrientes permitirá que, junto a los incentivos salariales, se alcance un ajuste al salario total similar a la inflación acumulada. Esto sería una meta creíble de realizar y tendría un alto rédito en el tiempo, equivalente al crecimiento real de la economía.

Otro problema con que cuenta la regla es que indica que el gasto corriente puede crecer igual al PIB⁴ cuando la deuda del Gobierno sea menor a 30% del PIB o el gasto corriente del Gobierno sea igual a 17%, sin especificar que sucede cuando el gasto corriente del Gobierno sea menor a 17% del PIB.

Remuneraciones: Contenido

El proyecto establece una serie de limitaciones a las remuneraciones de la Administración Central y Descentralizada:

1. Presidente: 25 veces el salario de la categoría más baja²⁹ (¢6.506.250)
2. Jerarcas: remuneración máxima en 20 veces este salario (¢5.205.000)
3. Entidades y órganos que operan en competencia con máximo de 30 veces ese salario (¢7.807.500).
4. Dietas a directivos no deberán superar mensualmente 10 veces ese salario (¢2.602.500). Para sociedades o subsidiarias, se limita a un máximo de 3 juntas y dos comités.

También limita las anualidades a 1,94% para profesionales y 2,5% para no profesionales (en línea con la práctica dentro del Gobierno Central pero que generaría un ahorro fuera de la Administración Central donde hay anualidades más altas). Sin embargo, no especifica qué aplica para las instituciones autónomas como el Banco Central y sus Órganos de Desconcentración Máxima que cuentan con salario único.

²⁹ Para el Presupuesto Nacional del 2018 es de 260.250 colones.

El rendimiento del Proyecto ha sido estimado por el Ministerio de Hacienda entre 0-0,04% del PIB.

Componente Remuneraciones: Contenido

El proyecto tiene un rendimiento bajo o tendiente a nulo dado que el grueso del impacto esta fuera del Gobierno Central.

En cuanto a los límites a las remuneraciones, estos implican un incremento de los salarios a los jefes dentro del Gobierno Central y un recorte para los salarios que se pagan por encima de estos umbrales fuera en la Administración Descentralizada. Si bien esto busca un objetivo loable, como es una menor dispersión salarial dentro del sector público, no atiende las causas que generan dicha dispersión, como podría ser el premio pagado por la educación (Trejos 2012). Tampoco es la mejor forma de actuar sobre la disparidad, ya que podría lesionar el principio de igualdad ante la ley al regular solo para trabajadores del sector público y no el privado. Una mejor forma de atender o moderar la disparidad salarial (tanto del sector público como privado) sería mediante una renta global, pero esto no fue incorporado en el proyecto de renta tal y como se comentó anteriormente.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las siguientes son las principales conclusiones de esta ponencia:

1. Déficit fiscal empeora con el transcurrir del tiempo.

Con un déficit interanual a abril del 2018 de 6,3% del PIB mientras de 5,4% a abril del 2017 la tendencia del 2017 ha empeorado en el 2018.

Esto se afirma con un detalle más pormenorizado de las cifras a febrero 2018, donde se mostraba un crecimiento del servicio de intereses de 37% que lideraba el crecimiento del gasto. Lo seguían las remuneraciones (7,7%) y las transferencias corrientes (3,4%).

Por el lado de los ingresos tributarios, se apreció a febrero una caída en el crecimiento de la mayoría de impuestos (aduanas, ventas y renta), en línea con la desaceleración de los ingresos experimentada en 2017, a lo que se le añade una caída en el impuesto selectivo al consumo (-4,2%). La razón por la que el crecimiento interanual de los ingresos tributarios totales no cae mucho con respecto a lo reportado un año atrás (5,2% a 4,5%) se debe al impuesto a las sociedades anónimas³⁰, que pasó de

³⁰ Que volvió a ser cobrado en octubre del 2017 después de que se aprobara por vía legal nuevamente, después de que la Sala Constitucional declarara en el 2015 inconstitucional el procedimiento seguido en la ley anterior.

prácticamente nada a recaudar ¢17 mil millones, explicando el grueso del crecimiento de los ingresos en estos primeros dos meses.

2. Trayectoria de insostenibilidad de la deuda pública.

Lo anterior demuestra una trayectoria insostenible de la deuda del Gobierno Central, que para el transcurso del 2018 superaría el nivel macroprudencial para un país como Costa Rica (ubicado en 50% del PIB) y se espera que Costa Rica reciba el bicentenario con una deuda cercana al 70% del PIB y un déficit financiero de 10% del PIB, sin realizarse reformas. Esto pareciera un ejercicio hipotético ya que difícilmente la economía y el Gobierno encuentren el espacio para financiar dicho déficit entre las muchas otras necesidades de financiamiento existentes.

3. Consenso en los mercados internacionales que el problema fiscal es de carácter político.

La reacción a eventos de naturaleza política demuestra la creciente importancia que le están dando los mercados internacionales a la política como parte de la solución fiscal. Es decir, se está alcanzando un consenso en que el problema fiscal es esencialmente político.

4. Baja en la calificación y perspectiva negativa ya fue interiorizada (por ahora).

La falta de reacción a hechos significativos como la rebaja de calificación por parte de Moody's o la perspectiva negativa en la calificación de las tres agencias quiere decir que los mercados ya incorporaron el deterioro de la situación fiscal descrito por las calificadoras y se muestran inquietos por lo que ocurre en la esfera política.

5. Alza en inflación podría reactivar crecimiento de las remuneraciones.

A pesar de que se percibe que el crecimiento de que las remuneraciones del Gobierno Central se han mantenido contenidas en los últimos dos años (2016 y 2017) es muy temprano para declarar su contención por dos razones. La razón remuneraciones a PIB se ha visto favorecida por niveles de inflación con niveles negativos o por debajo del rango meta en estos dos años (lo que mantiene contenido el numerador de esta razón) mientras que el PIB (denominador de esta razón) creció con normalidad (en torno a 4%). Esto hace pensar que un repunte de la inflación y una desaceleración económica harían crecer las remuneraciones en términos del PIB.

6. Se comprueba insuficiente inversión en gasto de capital

A pesar de la mejora en el gasto de capital reportado por el Gobierno Central (2% del PIB en el 2017) al controlar por el gasto del Gobierno Central que efectivamente termina financiando nuevas construcciones (o mobiliario y equipo) el monto se reduce, llegando a ser 1,3% del PIB para el 2016 (versus 1,8% del PIB reportado al 2016).

7. Ingresos tributarios vuelven a un crecimiento insuficiente.

Los ingresos vuelven a crecer al ritmo de la economía después de que las mejoras administrativas perdieran fuelle. Parte del problema es consolidar una administración basada en riesgos que consolide el posicionamiento del Ministerio de Hacienda como líder del país en minería de datos e inteligencia artificial. También, parte del problema es legal al existir base de datos como las bancarias que están fuera del uso del Ministerio de Hacienda.

8. Gestión de deuda asume mayores riesgos financieros.

Se percibe en la gestión de la deuda una mayor asunción de riesgos por parte del Ministerio de Hacienda con tal de mantener la presión sobre las tasas de interés contenidas: riesgo de refinanciamiento, cambiario y de mercado.

9. Reforma fiscal propuesta es insuficiente.

A pesar de ser una iniciativa ambiciosa desde el punto de vista legal, el Proyecto de Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (N° 20.580) muestra una distancia significativa entre el “acuerdo” que el país requiere y el “acuerdo” que en este momento el sistema político está en capacidad de dar. En primer lugar, con un rendimiento oficial máximo de 2,44% del PIB, no alcanza siquiera la mitad del ajuste requerido en su versión más optimista. En segundo lugar, cuenta con una regla fiscal con deficiencias de forma y fondo que la hace poco creíble, pro-cíclica y sesgada hacia un tamaño de Estado determinado e inmodificable (17% del PIB en gasto corriente). En tercer lugar, no corrige las principales carencias estructurales del sistema tributario costarricense, principalmente en el impuesto sobre la renta, donde mantiene su carácter cédular y territorial, dispersión tarifaria en el régimen empresarial y desincentivos al crecimiento y emprendimiento. En cuarto lugar, introduce nuevas distorsiones como: i) exenciones con base en umbrales que generan un cambio abrupto en la tasa impositiva; ii) exención de las rentas pasivas en el exterior que podrían incentivar la fuga de capitales; iii) establece un nuevo gravamen al ahorro previsional; iv) abriría un espacio para cercenar el salario único; y v) violentaría el principio de igualdad entre trabajadores del sector público y privado.

Dilatar el ajuste fiscal podría comprometer la estabilidad financiera por vía de un mayor desorden en el mercado de deuda y el mercado cambiario. En otras latitudes los ajustes fiscales desordenados han sido acompañados por espirales de inflación y devaluación donde los agentes económicos pierden la forma de fijarse expectativas hacia el futuro, posponiendo o cancelando oportunidades de inversión rentables. Por ello, en aras de dar más elementos en la construcción de una solución fiscal consistente con el desarrollo humano sostenible del país, se aportan las siguientes recomendaciones:

1. Enviar una señal clara de compromiso político.

Dada la importancia de los eventos políticos en el rendimiento de la deuda del Gobierno, medidas administrativas y legales con efectos cuantitativos para reducir el déficit fiscal son la forma correcta de enviar una fuerte señal de compromiso político con el país. Dada las carencias cuantitativas y cualitativas del actual proyecto en discusión, no debe escatimarse rescatar lo más valioso de este proyecto (como podría ser el IVA con ciertos ajustes) y complementarlo con reformas más profundas al impuesto sobre la renta (para darle globalidad y extra-territorialidad y contener la disparidad de ingresos tanto en el sector público como el privado) así como un mayor desarrollo del transitorio o la estrategia que permita alcanzar el equilibrio en el sendero de la deuda a PIB que permita implementar una regla fiscal creíble.

2. Integralidad.

La reforma debe ser integral, teniendo un componente de gasto, de ingresos, gestión de la deuda y de gobernabilidad fiscal. La integralidad es importante porque todos los componentes se encuentran vinculados entre sí.

Por ejemplo, la gobernabilidad fiscal debería permitir contar con mecanismos para garantizar el compromiso del Gobierno con su solvencia futura a través de reglas fiscales. Esto permitirá a su vez que agentes económicos y acreedores del Gobierno tengan mayores elementos para anclar expectativas estables sobre el devenir económico que coadyuvarán a la gestión de la deuda (atenuando la prima por riesgo).

También una reforma fiscal que toque temas como la calidad del gasto permitirá que los contribuyentes tengan mayor disposición a pagar, mejorando la recaudación de los tributos (ver más sobre el tema en Botey, 2016 y Beltrán y Guzmán, 2017).

Por último, una mejor recaudación de los tributos así como una mejor gestión de la deuda garantizará a los trabajadores del sector público la continuidad del servicio así como el pago de sus remuneraciones, lo que permitirá mantener la calidad del servicio prestado.

3. Considerar el crecimiento económico a la hora de hacer el ajuste.

El impacto del problema fiscal sobre el crecimiento económico es altamente probable en cualquier escenario, por lo que se debe procurar minimizarlo. Si no se realiza el ajuste, las tasas de interés podrán empezar a crecer a un ritmo que desacelere la economía. Por otro lado, realizar el ajuste fiscal lesionará el ingreso disponible de la ciudadanía, ya sea por una menor compensación salarial en el sector público o mayores impuestos. Por ello, es importante valorar la evidencia empírica sobre dónde recaer el peso del ajuste. Para ello se debe tomar en consideración lo que se conoce como multiplicadores fiscales, que son estimaciones sobre si el peso del ajuste debe recaer en mayores impuestos, recortes del gasto (o qué tipo de gasto recortar, ya sea corriente o

de capital). Nueva literatura en materia se puede encontrar en (Alesina, 2018) como también literatura con mención explícita del caso de Costa Rica (Contreras y Battelle, 2014).

4. Considerar la equidad (horizontal y vertical) alivianaría también el costo del ajuste.

Los beneficios de lograr una sociedad más equitativa van más allá del tema fiscal ³¹ pero cada vez es más importante considerar el tema de la equidad desde el punto de vista de la eficiencia. Por ejemplo, se ha documentado que una sociedad más equitativa mejora la creatividad al incentivar la innovación y la construcción de capacidades, algo que resulta particularmente conveniente en la era de la revolución tecnológica y los cambios en la empleabilidad que esto genera (ver más en CEPAL, 2018).

Desde el punto de vista fiscal, se puede lograr una sociedad más equitativa si se hace pagar a igual renta, igual gravamen (equidad horizontal) y si se hace pagar a mayor renta, mayor gravamen (equidad vertical, siempre y cuando se preserve el ranquin original antes de impuestos).

Una medida necesaria para alcanzar la equidad horizontal y vertical es consolidar todas las rentas a nivel familiar o personal, de forma que se puede considerar la totalidad (globalidad) de las rentas de una persona de forma de poder compensar si se gravó en exceso (devolviéndole dinero) o si necesita pagar más (a tasas progresivas).

También se debe considerar si existe la capacidad administrativa para personalizar el IVA, de forma que se pueda compensar por vía de transferencias a la población objetivo desde el punto de vista social y hacer un gravamen generalizado al resto.

5. No subestimar las medidas administrativas.

Con respecto a las medidas administrativas, no se debe subestimar su alcance (por lo menos, desde el punto de vista cuantitativo). Por ejemplo, solamente el hacer crecer la remuneración total de los trabajadores acorde a la inflación, de forma que se anule el efecto disparador ³² de los incentivos salariales, podría tener un impacto significativo en la razón remuneraciones a PIB, ya que el denominador siempre crecerá por encima de la inflación. Una medida de esta naturaleza debería aplicarse tanto en el Gobierno Central como en el resto del sector público que recibe transferencias corrientes

³¹ Por ejemplo, se ha documentado que mejorara la creatividad (al incentivar la innovación y la construcción de capacidades), algo que puede resultar particularmente conveniente en la era de la revolución tecnológica (ver más en CEPAL, 2018).

³² Sea X% el factor de ajuste al salario base, Y% el peso de los incentivos dentro del salario total del periodo anterior, Z% el multiplicador de los incentivos en el periodo actual y I% la inflación del periodo. Entonces, el factor de ajuste al salario base es igual a $X\% = \frac{\text{salario total del periodo anterior} * (1 + I\%)}{100 * (1 + Y\% + Z\%)} - 1$. Si el salario total del periodo anterior es 160 (100 de salario base más 60 de incentivos), las anualidades son de 1,93%, y la inflación del periodo anterior de 10%, el salario base se deberá ajustar solamente un 8,7% para que el salario total crezca igual que la inflación (10%). La notación algebraica de este ejemplo sería $X\% = \frac{160 * (1,1)}{100 * (1 + 60\% + 1,93\%)} - 1 = 8,7\%$.

del Gobierno Central, para evitar mayores presiones al alza en el gasto a futuro así como una creciente inequidad dentro del sector público.

8. CUADRO ANEXOS DE INGRESOS (1) Y GASTOS (2)

Cuadro 1.
Ingresos Tributarios del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB y tasa de crecimiento).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
% PIB											
Ingresos tributarios	14,7	15,0	12,9	12,7	13,0	12,9	13,2	12,9	13,2	13,4	13,4
Sobre las ventas	5,8	5,8	4,7	4,7	4,8	4,8	4,7	4,7	4,6	4,6	4,4
Interno	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Aduanas	3,0	3,1	2,2	2,2	2,4	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2	2,1
Ingresos y utilidades	3,8	4,3	3,9	3,8	3,9	3,8	4,1	4,0	4,3	4,6	4,8
Impuesto selectivo de consumo	1,1	1,0	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7
Interno	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aduanas	1,0	0,9	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Único a los combustibles	1,8	1,7	1,8	1,6	1,7	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5	1,6
Impuesto sobre la propiedad	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
Otros	1,8	1,8	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3
Tasa de crecimiento											
Ingresos tributarios	28,6	18,7	-6,1	10,1	11,1	8,6	9,5	7,0	9,6	7,9	5,3
Impuesto sobre las ventas	27,3	17,4	-11,3	10,8	11,9	9,0	4,8	7,7	5,5	5,9	2,8
Interno	26,1	14,3	2,1	7,7	7,9	11,3	8,1	2,9	7,8	5,6	2,1
Aduanas	28,5	20,4	-23,4	14,5	16,4	6,7	1,2	13,2	3,0	6,1	3,5
Ingresos y utilidades	34,9	29,7	-0,3	8,8	10,8	7,6	13,8	7,6	14,3	13,5	10,3
Impuesto selectivo de consumo	37,7	6,9	-28,5	25,0	18,8	7,7	-6,1	11,0	14,7	13,7	-4,5
Interno	15,8	13,8	8,2	0,1	5,3	-0,5	-14,4	-2,6	-0,6	5,3	-2,2
Aduanas	41,8	5,9	-34,4	31,7	21,5	9,1	-4,8	13,0	16,6	14,6	-4,8
Único a los combustibles	19,5	7,0	15,0	4,0	12,1	-1,5	14,1	0,2	13,1	3,2	8,0
Impuesto sobre la propiedad	40,5	30,1	14,2	25,2	-10,2	44,9	20,9	13,0	5,3	-8,4	8,3
Otros	22,5	16,1	-14,7	7,3	12,1	12,1	13,2	6,3	6,0	6,9	-0,6
% Composición											
Ingresos tributarios	100,0										
Impuesto sobre las ventas	39,3	38,9	36,7	36,9	37,2	37,3	35,7	36,0	34,6	33,9	33,1
Interno	19,1	18,4	20,0	19,5	19,0	19,4	19,2	18,5	18,1	17,8	17,2
Aduanas	20,2	20,5	16,8	17,4	18,2	17,9	16,6	17,5	16,5	16,2	15,9
Ingresos y utilidades	26,2	28,6	30,4	30,0	29,9	29,6	30,8	31,0	32,3	34,0	35,6
Impuesto selectivo de consumo	7,6	6,8	5,2	5,9	6,3	6,2	5,4	5,6	5,8	6,1	5,6
Interno	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
Aduanas	6,6	5,9	4,1	4,9	5,4	5,4	4,7	4,9	5,3	5,6	5,0
Único a los combustibles	12,4	11,1	13,6	12,9	13,0	11,8	12,3	11,5	11,9	11,3	11,6
Impuesto sobre la propiedad	2,6	2,8	3,4	3,9	3,2	4,2	4,7	4,9	4,7	4,0	4,1
Otros	12,0	11,7	10,6	10,4	10,4	10,8	11,1	11,1	10,7	10,6	10,0

Cuadro 2. Gasto Total del Gobierno Central (% PIB y tasa de crecimiento)

% del PIB	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto Total	14,7	14,9	16,8	19,0	18,1	18,3	19,6	19,6	20,0	20,0	20,7
Del cual: <i>gasto primario</i>	11,6	12,8	14,7	17,0	16,0	16,3	17,1	17,0	17,2	17,2	17,6
Gasto corriente	13,4	13,2	15,0	16,7	16,7	16,9	18,0	17,9	18,2	18,1	18,7
Transferencias	4,7	5,2	6,0	7,2	6,9	7,2	7,501	7,41	7,55	7,65	7,91
Remuneraciones	5,2	5,3	6,4	6,9	7,1	7,0	7,3	7,2	7,2	7,0	7,0
Bienes y servicios	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7
Intereses	3,0	2,1	2,1	2,0	2,1	2,0	2,5	2,6	2,7	2,8	3,1
Gasto de capital	1,3	1,7	1,7	2,3	1,4	1,4	1,6	1,7	1,8	1,8	2,0
Tasa de crecimiento											
Gasto Total	15,2	18,2	22,6	26,8	3,9	10,5	14,0	9,3	9,8	6,1	9,1
<i>Gasto Primario</i>	21,5	27,9	25,3	29,0	2,9	11,2	11,5	9,2	9,0	5,5	7,8
Gasto corriente	12,0	14,6	24,3	24,3	8,9	10,6	13,4	8,7	9,4	5,8	8,7
Transferencias	23,0	29,6	26,1	33,3	4,5	14,6	10,9	8,2	9,6	7,5	8,8
Remuneraciones	12,3	20,0	30,2	21,0	12,2	8,8	10,3	8,3	7,4	3,0	5,2
Bienes y servicios	29,0	20,7	21,4	13,5	12,4	5,4	10,8	13,5	7,7	2,1	9,8
Intereses	-3,9	-19,0	5,9	11,5	11,9	5,0	33,8	10,2	14,9	9,3	16,9
Gasto de capital	65,3	56,1	9,3	48,8	-32,3	9,2	20,7	16,0	13,2	8,6	13,6
Composición											
Gasto Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Gasto primario</i>	79,3	85,8	87,7	89,2	88,4	89,0	87,0	86,9	86,3	85,9	84,9
Gasto corriente	91,3	88,5	89,7	88,0	92,2	92,2	91,8	91,3	90,9	90,7	90,4
Transferencias	31,8	34,9	35,9	37,7	37,9	39,3	38,3	37,9	37,8	38,3	38,2
Remuneraciones	35,2	35,8	38,0	36,2	39,1	38,5	37,3	37,0	36,1	35,1	33,9
Bienes y Servicios	3,6	3,7	3,6	3,2	3,5	3,3	3,3	3,4	3,3	3,2	3,2
Intereses	20,7	14,2	12,3	10,8	11,6	11,0	13,0	13,1	13,7	14,1	15,1
Gasto de capital	8,7	11,5	10,3	12,0	7,8	7,8	8,2	8,7	9,0	9,2	9,6

9. BIBLIOGRAFÍA:

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

Alesina, A., Favero, C. A. y Giavazzi, F. **Saliendo del abismo de la deuda**. Ponencia para la publicación trimestral Finanzas y Desarrollo del Fondo Monetario Internacional. Marzo 2018.

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

Banco central de Costa Rica. **Memoria Anual 2017**. 2018.

Beltrán, V. y Guzmán, J. **Percepciones ciudadanas sobre las propuestas de reforma fiscal en Costa Rica**. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2017.

Botey, M. **Moral Fiscal en Costa Rica: un análisis sociodemográfico de cultura tributaria**. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2016.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **La ineficiencia de la desigualdad**. Síntesis (LC/SES.37/4). Santiago, 2018.

Contreras, J. y Battelle, H. **Fiscal Multipliers in a Panel of Countries**. Bank of Mexico Working Paper 2014. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2473167>

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

Contraloría General de la República. **Informe de Auditoría de Carácter Especial Sobre La Función De Inteligencia Tributaria en la Dirección General De Tributación (Nº Dfoe-Saf-If-00015-2017)**. 2017.

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.

Fonseca, O. Y Muñoz, J. **Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010 -2013**. Ministerio de Hacienda de Costa Rica. 2015

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

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 2017.

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

Soto, Mauricio. **Finanzas del Gobierno: Origen y estado de una crisis latente.** Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2017.

Trejos, Juan Diego. **Pobreza, desigualdad y oportunidades: una visión de largo plazo.** San José, C.R. : Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012. 43 p.: il.--(Serie de Divulgación Económica, ISSN 2215-2237 ; IICE-16.