

## FINANZAS PÚBLICAS EN COSTA RICA (1870-2000)

Antonio Jara Vargas

---

Un sistema de finanzas públicas refleja tanto las demandas por servicios públicos, incluyendo gastos típicos en “bienes públicos”, pero también otros tipos de gastos como en defensa, infraestructura, etc. que en determinados momentos de la historia de un país, por circunstancias políticas internas y externas, asumen una importancia especial o bien se le otorga al estado un papel protagónico para el desarrollo económico y social

Históricamente en la medida que la economía crece, el estado ha debido asumir nuevas responsabilidades, lo cual ha requerido de que desarrolle nuevas fuentes de ingreso para hacer frente a las demandas adicionales por servicios, regulación, etc. Estudios hechos para los países industrializados, muestran como las finanzas públicas han ido creciendo progresivamente, representando una mayor proporción del producto interno bruto de esos países. Resulta así que, en promedio, en el último decenio del siglo XIX, los gastos públicos representaban entre el 7% y el 13% del producto bruto en EEUU, Reino Unido y Alemania; pero para la década de 1930 ya esta proporción ascendía a entre 21% y 36% en estos mismos países. Para 1960, el porcentaje de gasto público continuó en ascenso alcanzando en 33% y 44% del PNB.<sup>1</sup>

Para el caso de Costa Rica se cuentan con datos uniformes de ingresos y gastos públicos desde 1870<sup>ii</sup>, y la existencia de estos permite iniciar el análisis a partir de ese año.

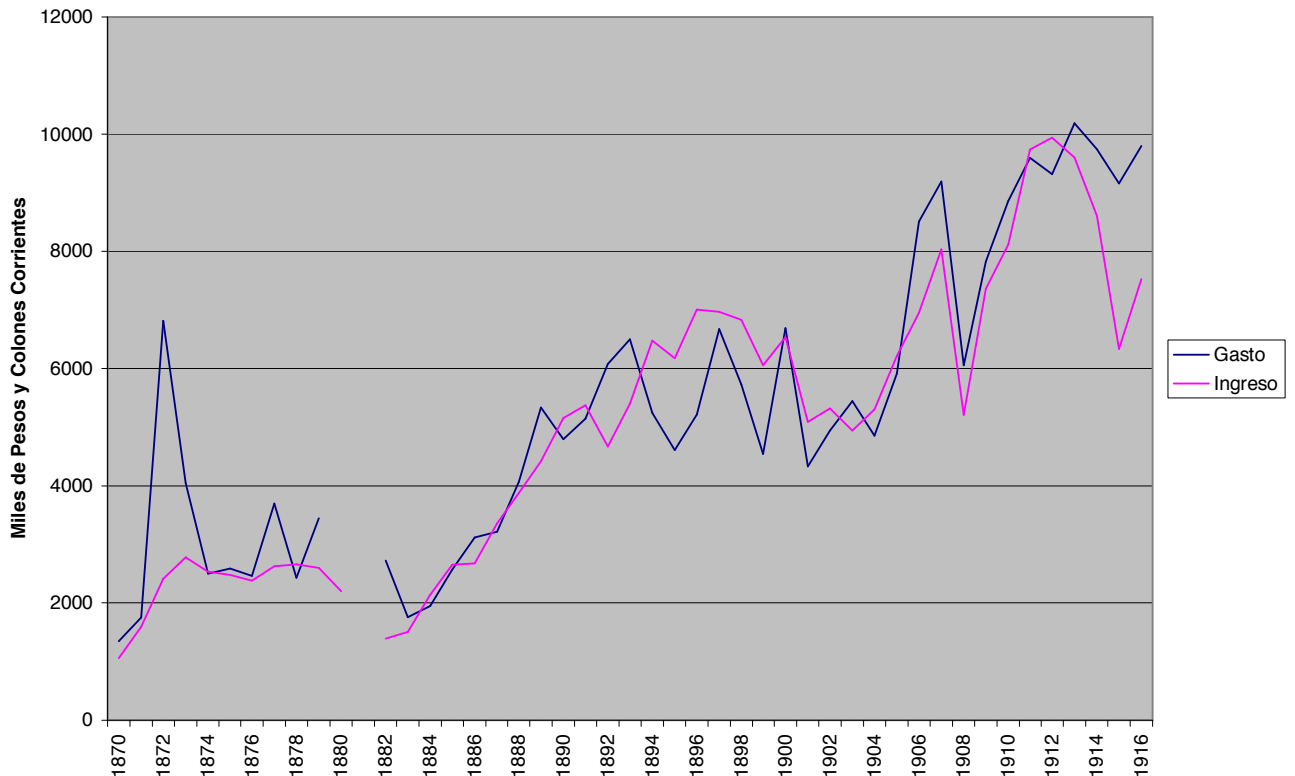
Por comprender un período tan extenso (130 años) el análisis, es necesario realizar una periodización para poder examinar en mayor detalle y comparar ingresos y egresos públicos y su impacto en la economía y sociedad. Establecer periodos para analizar la historia económica, es algo sujeto en cierto sentido a subjetividad, sobre donde inicia y finaliza un período. El punto de inicio de 1870, ha sido definido por ser el primer año de la serie de datos básica, pero también puede considerarse apropiado en un sentido más amplio para la historia nacional, pues es igualmente el año en que ocurre un cambio político importante (el golpe de estado al Lic. Jesús Jiménez que lleva a más de un decenio de dominio político por el General Tomás Guardia), que conlleva que el estado y sus finanzas asuman un papel mayor que antes en el siglo XIX.

Se plantea en el análisis subsiguiente una periodización, cuya primera fase se estima entre 1870 y el inicio de la Primera Guerra Mundial. Una segunda fase cubre desde la Primera Guerra hasta poco después de la Segunda Guerra. La tercera fase va de aproximadamente 1950 hasta mediados de la década de 1980. Finalmente, una última fase lleva hasta el 2000. En términos generales podemos afirmar que existe una relación importante entre las crisis internacionales y cambios importantes en las finanzas públicas. No queremos sugerir que las causas de las transformaciones en las finanzas públicas sean siempre exógenas, pero sí es posible ver cómo éstas coyunturas

se prestan para acrecentar las tensiones existentes y aumentar la presión sobre los gobiernos lo que los obliga a tomar medidas fiscales y en la dirección del gasto con efectos a mediano y largo plazo.

**Grafico 1**

**Ingresos y Gastos Corrientes del Estado (1870-1916)**



**1. PRIMER PERIODO: Las finanzas públicas durante el período liberal (1870-1916).**

El Grafico 1 presenta la evolución general de los ingresos y gastos del Gobierno Central entre 1870 y 1916. Se observa que desde 1870 hasta 1894, existió casi todos los años un déficit de ingresos respecto a gastos, situación que se revirtió entre 1894 y 1906, período en el cual los ingresos corrientes superan a los gastos. En una última etapa entre 1906 y 1916, de nuevo los gastos son mayores a ingresos.

**Ingresos.**

El sistema de finanzas públicas antes de 1870 estuvo basado en los tributos indirectos, y principalmente en el ámbito del comercio exterior; al igual que en la explotación de los monopolios y empresas estatales. El esquema de finanzas públicas imperante refleja el origen de las instituciones políticas y económicas de la sociedad costarricense, en tanto que se mantienen vigentes ciertas herencias del gobierno colonial español. A grandes rasgos podríamos decir que fue la estrategia del imperio colonial español, el basar su

financiamiento a partir del comercio exterior (a través del almojarifazgo y otros cobrados en los puertos), del comercio interior (alcabalas internas), el quinto real cobrado a las minas, y con la creación de monopolios estatales, establecidos en diferentes regiones de la América hispana sobre el tabaco y el aguardiente por lo menos a partir del siglo XVIII<sup>iii</sup>. Con la excepción de las alcabalas internas, todas estas fuentes de ingreso fueron conservadas por el gobierno republicano. Como lo detalla Tomás Soley con respecto al reglamento de Hacienda de 1858, que estaba a su vez basado en el establecido por Carrillo:

*“Los ingresos que alimentan al Tesoro siguen siendo las rentas de los monopolios fiscales, los derechos aduaneros, la alcabalas sobre la venta de inmuebles, las tasas de correos y de justicia y los descuentos sobre sueldos. A estos ingresos se añadían los extraordinarios producidos por la venta de baldíos, empréstitos forzosos o voluntarios y los billetes nacionales.”*<sup>iv</sup>

### **Egresos.**

Respecto a los usos de recursos públicos, antes de 1870 también hubo continuidad respecto al gobierno colonial, al dirigirse estos principalmente a gastos de administración general, el orden público y defensa (particularmente en la década de 1850). La guerra contra los filibusteros obligó a la Hacienda Pública a atender el creciente gasto militar. El ejército se elevó a 9.000 hombres y se buscó cubrir los fuertes gastos con un empréstito forzoso de cien mil pesos al inicio de la campaña y posteriormente otro de 50.000. Aunque se intentó buscar también crédito extranjero finalmente éste no prosperaría. Se tomaron medidas como pagar a las tropas con emisiones de billetes nacionales y rebajar un 6% a los importadores que quisieran adelantar el pago de sus derechos aduaneros. Incluso se llegó a contratar un empréstito con Perú para sufragar los gastos de guerra, que se recibió después de terminar el conflicto.

A partir de las últimas décadas del siglo XIX, la economía de Costa Rica y el funcionamiento de sus finanzas públicas obedecen -a grandes rasgos- a una *economía orientada hacia afuera* como lo ha llamado Bulmer-Thomas. Es decir, un “modelo de crecimiento basado en las exportaciones”, según el cual el Estado debía esencialmente procurar “*impuestos modestos a la exportación, inversiones públicas en infraestructura social y promoción de la inversión extranjera*”<sup>v</sup>. Este modelo implica que el sector exportador es el mayor beneficiado por las políticas de estado, ya que se percibe esta actividad como el motor del crecimiento económico.

En Costa Rica se privilegió la exportación de café y posteriormente banano. La economía nacional mostraba entonces una alta dependencia de los factores externos y a los cambios en los mercados y precios de exportación de sus productos, cuyo nivel determinaba en gran medida el consumo, especialmente de artículos importados. La especialización productiva permitía en buenas circunstancias de precios, mantener un nivel de exportación y con ello abastecer en cantidad y variedad las importaciones tanto de bienes suntuarios como de bienes de primera necesidad. Las finanzas públicas dependían en gran medida de los impuestos aduaneros que pagaban estos productos importados y por lo tanto eran también susceptibles a los ciclos del comercio exterior. Por otra parte, al pagar los exportadores impuestos reducidos, este era un incentivo para incrementar el comercio de exportación.

## **Impuestos al comercio exterior**

Los impuestos por concepto de aduana, que se imponían a las importaciones, fueron la principal fuente tributaria de ingresos y además uno de los principales instrumentos impositivos del gobierno, siendo modificado con bastante frecuencia de acuerdo a las necesidades y presiones que afrontaban los gobiernos.

A veces dichos fondos se utilizaban para necesidades específicas, como sucedió con el contrato con Minor Keith para el saneamiento de Limón en 1892; utilizando los fondos de los aforos aduanales de ese puerto para pagar la deuda. En general sin embargo, los recursos de impuestos aduanales se utilizaron para cubrir los gastos generales del estado.

Algunos de estos impuestos pretendían servir de medidas proteccionistas para fomentar la producción interna, como es el caso de ciertos bienes de consumo. Sin embargo en momentos de crisis, como la que se produjo ante la caída de los precios internacionales del café a inicios de siglo, los gobernantes se vieron obligados a reducir los derechos aduanales de bienes como el maíz y los frijoles, como una medida para reducir su costo y facilitar así su importación.. La escasez de dichos bienes en momentos de crisis, resalta la dependencia que ya en ese período existía en el mercado exterior para el aprovisionamiento de ciertos bienes de primera necesidad.

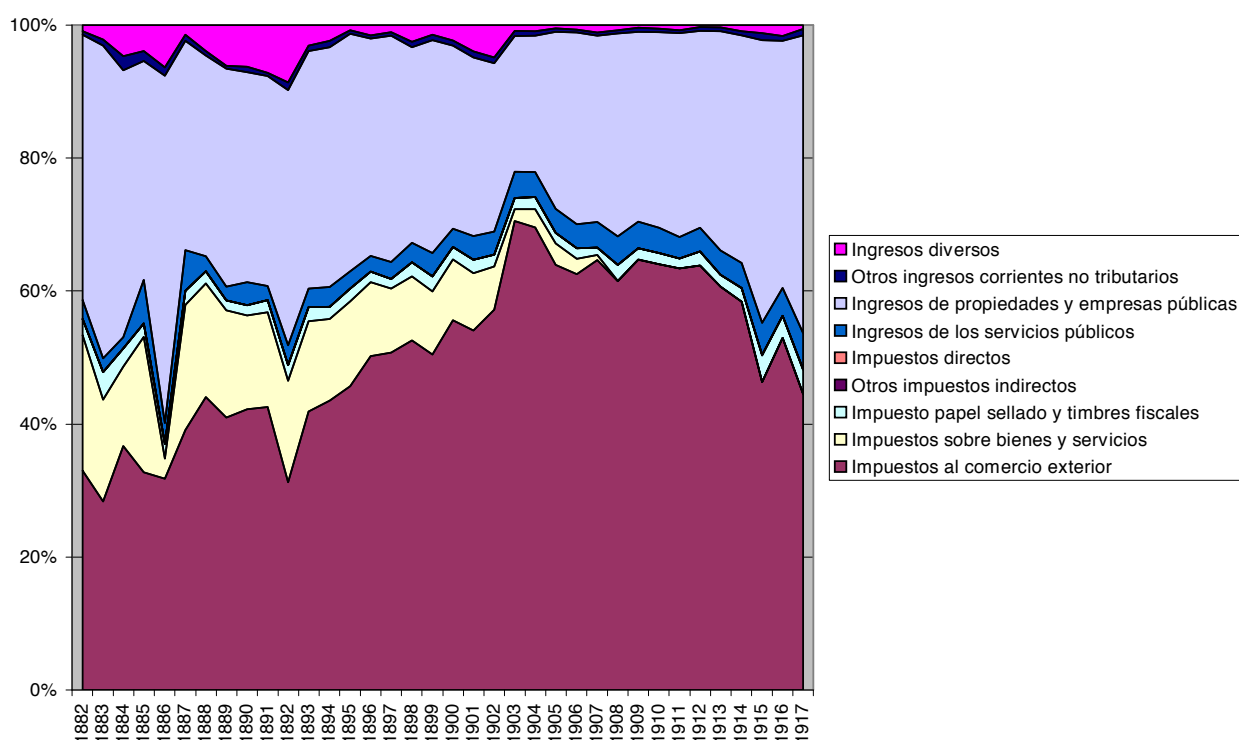
El Gráfico 2 muestra claramente la tendencia a depender de los ingresos aduanales se refuerza en este período, y pasan de significar un 40% de los ingresos totales en la década de 1890 a cerca del 60% en los 10 años antes de la I Guerra Mundial. Incluso otros ingresos tradicionales del Estado terminaban siendo suplantados por nuevos aforos a las importaciones, como es el caso del tabaco. Cuando este producto anteriormente controlado por el gobierno como monopolio fue liberalizado, al mismo tiempo se decretó el pago de un derecho de 1.75 colones por kilo importado<sup>vi</sup>.

Si bien se observa en el Gráfico 2 que los impuestos al comercio exterior aumentaron, esto sucede de manera sostenida entre 1882 y 1904, pero luego de 1904, decrecen relativamente. Esta situación posiblemente obedeció a que en esos años –1904 a 1906– el comercio exterior que pagaba impuestos –el café– se halló en crisis, situación que solo mejoró en los últimos años de la década de 1900 hasta la I Guerra.

El crecimiento de la economía agroexportadora en esta época llevó también a la creación de impuestos que gravaron la exportación de distintos productos, pero por lo general estos si mantuvieron siempre a niveles muy bajos, siendo importantes los impuestos a la exportación de café y a la exportación de banano. El impuesto a la exportación de café que se origina hacia 1867 constituye una fuente de ingresos hasta octubre de 1901, fecha en la que se suprime debido a la crisis de precios que el mercado exterior del producto registra desde 1899<sup>vii</sup>.

## Grafico 2

### Ingresos Corrientes del Gobierno de Costa Rica (1882-1916)



A partir de 1909 se perciben ingresos provenientes del impuesto a la exportación de banano. La importancia de la producción bananera aumentó notablemente en las décadas del cambio de siglo y fue una actividad controlada por exportadores extranjeros. Con el fin de conseguir fondos para el servicio de la deuda externa el gobierno logró renegociar la concesión bananera con la UFCO que renunciaba anticipadamente a la exoneración de impuestos que se le había concedido y debía pagar por lo tanto un centavo oro por racimo de banano exportado, bajo la condición de que dicho monto no podía ser modificado antes de 1920. Por dicha negociación también volvieron a manos del Estado las tierras entregadas en concesión que no fueron explotadas por la compañía, y que pasarían posteriormente a conformar la reserva Astúa-Piricé<sup>viii</sup>.

Otros productos que se exportaron en volúmenes relativamente menores también fueron sujetos a cargas impositivas como las maderas, el oro y la concha perla en distintos momentos. La variación en el tiempo de los impuestos a las exportaciones vigentes demuestra el interés por parte del gobierno de aprovechar los recursos producidos por los distintos ciclos económicos. Sin embargo el hecho de que éstos fueran siempre exigüos refleja a la vez el poder político de los intereses de los sectores exportadores en las decisiones gubernamentales.

### Impuestos a bienes y los Monopolios Estatales

Durante el período 1870-1916, fueron de importancia las ganancias provenientes de los monopolios estatales. Este rubro conforma la mayor parte los montos consignados como provenientes de “Propiedades y Empresas del Estado”, que fueron la segunda categoría que mayores ingresos produjo al Estado durante todo el período. Sobresalió en este rubro, el monopolio sobre el licor, es decir lo producido por la Fábrica Nacional de Licores. También fue de importancia lo recaudado por la operación del Ferrocarril al Pacífico, aunque la operación de éste significó también erogaciones importantes para el erario público<sup>x</sup>. En 1902, el gobierno dejó de percibir las entradas por las acciones que poseía sobre el Ferrocarril al Atlántico. Dichas acciones fueron vendidas para cancelar con los fondos el préstamo que sirvió de base para la reforma monetaria y la emisión del colón unos años antes.

Las patentes comerciales también serán una fuente de ingresos durante el período liberal, sin embargo éstas fueron perdiendo importancia con el auge del comercio exterior y los recursos que de ahí se sacaban. Fueron sujetos de imposición los bienes suntuarios, los licores extranjeros y el tabaco. Entre 1905 y 1908 se eliminan los últimos resabios del monopolio al tabaco, de origen colonial, comenzando por permitir el comercio libre de ciertas clases de menor calidad. Los fondos provenientes de impuestos sobre bienes no volverían a cobrar importancia hasta una década más tarde, pasada la guerra europea, ya en la forma de impuestos al consumo interno de una mayor diversidad de productos.

Al estallar la I Guerra Mundial en 1914, la interrupción del comercio con Europa produce una merma de exportaciones, la cual a su vez paraliza crédito y por lo tanto se expresa en una importante caída de las importaciones. Para el modelo de ingresos del Estado costarricense esto equivalió a una grave crisis fiscal, que obligó a los gobernantes a recurrir a préstamos forzosos y a reforzar otros tributos, como impuestos a la exportación de café y minerales -cobrados en divisas como el dólar o la libra esterlina-, impuestos sobre las utilidades bancarias, al consumo de cerveza y al destace de ganado. El aumento de precio de los productos controlados por el Estado, principalmente el licor de la FANAL fue una de las principales medidas para hacer frente a la crisis fiscal.

Ante la falta de otros medios de financiar el déficit, la Administración González-Flores recurrió a una medida más innovadora, consistiendo en el establecimiento de impuestos directos, a la renta y a la tierra. Para ese momento, donde las políticas liberales habían sido ampliamente predominantes durante más de tres décadas, dicha propuesta generó una fuerte reacción contraria, y aunque las leyes respectivas fueron aprobadas, su aplicación fracasó con el advenimiento del golpe de Estado de los Tinoco.

### **Orientación del Gasto**

En lo que se refiere al gasto, tomando en consideración la distribución de los recursos en las distintas carteras del gobierno, se puede decir que el modelo del gasto público en este período fue primordialmente dirigido a financiar los gastos administrativos, manteniendo el funcionamiento de los aparatos estatales y sus funcionarios, y complementado con una inversión importante en la construcción de infraestructura, que se refleja en los gastos considerados de carácter “económicos”<sup>x</sup>.

Son importantes estos gastos económicos a partir de la década de los 1870s que corresponden con los esfuerzos para la construcción del Ferrocarril al Atlántico. De acuerdo con Tomás Soley, los gastos públicos de 1870 a 1882 rebasaron la cifra de 35 millones de pesos (ver Cuadro 1) y de estos 15 millones correspondieron exclusivamente al ferrocarril.<sup>xi</sup> Además de la contribución estatal a través del presupuesto anual, la realización de esta empresa significó en el mediano plazo un grave endeudamiento por parte del Estado y terminaría siendo finalmente entregada la empresa en concesión a contratistas privados, como parte del pago de la deuda. El Ferrocarril al Pacífico en el cual el gobierno comenzó a invertir a partir de 1897, si bien demandó generosos recursos de la hacienda pública, no provocó un cambio tan grande en la orientación general del gasto como el anterior proyecto ferrocarrilero al Atlántico.

El Gobierno, a través de estas grandes obras públicas, fomentó el comercio, especialmente hacia el exterior, al agilizar el transporte de la región Central hacia los puertos, y al reducir los costos de fletes y aumentar la seguridad en el transporte de los productos. Adicionalmente los ferrocarriles también contribuyeron a mejorar el transporte de bienes de consumo interno entre las diversas regiones, así como de proveer transporte a centenares de miles de pasajeros en las regiones Atlántico y Pacífico Central.

**Cuadro 1. Gastos en obras públicas incluyendo ferrocarriles 1872-1915**

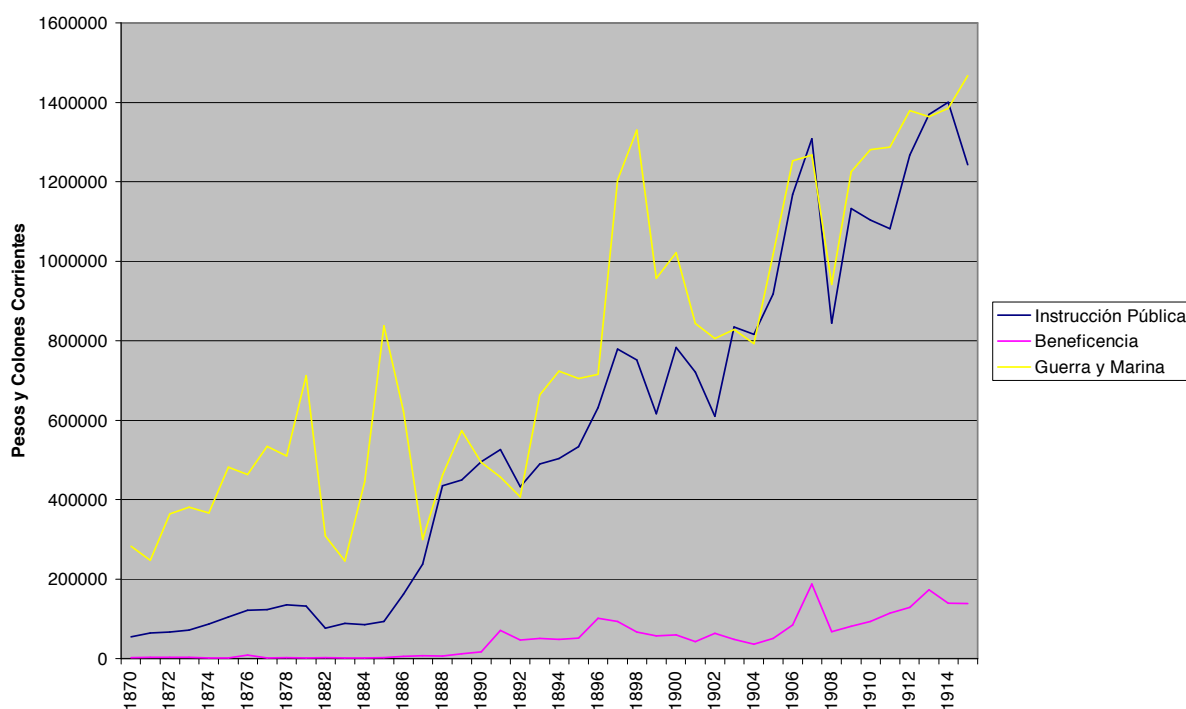
Rubro de gasto	1872-1882	1883-1893	1894-1904	1905-1915
Gasto total en obras públicas	12,654,513	5,152,439	7,692,022	8,675,462
Gasto en ferrocarriles	11,402,926	1,173,542	2,922,299	8,675,462
Ferrocarriles como % del total en obras	90	23	38	49

Los gastos sociales del gobierno incluían las asignaciones a la cartera de Instrucción Pública, Beneficencia y las pensiones que otorgaba la Hacienda Pública (ver Gráfico 3). La Ley General de Educación Común de febrero 1886, sentó las bases para la universalización de la educación primaria, y fue implantándose paulatinamente durante las siguientes décadas. Esto se refleja en los gastos en el Ministerio de Instrucción Pública que aumentan más de 465% en sólo tres años (de 93 320 pesos en 1885 a 434 377 pesos en 1888). Los gastos en educación se mantuvieron en rápido aumento hasta 1891. La inversión en educación fue también notable en el período de 1904 a 1907, un período de auge económico al finalizar la crisis de provocada por la caída de precios del café a inicios de siglo. Para las primeras décadas del siglo XX los gastos en educación se equiparan ya a aquellos que hacía el gobierno en materia militar. Los gastos en salud en cambio fueron bastante modestos en todo el período, y dirigidos a organismos de beneficencia como hospicios y hospitales. Como parte del aumento general del gasto público que se dió después de 1904, el gobierno reestableció las ayudas que otorgaba a provincias, hospitales, médicos de pueblo y edificios públicos.

Los gastos del gobierno, principalmente en lo correspondiente a Seguridad Pública, fueron también influidos por eventos de la política exterior. El período iniciado en 1870, se caracterizó por una proyección importante de Costa Rica hacia el exterior, en el ámbito centroamericano. Se observa cómo en estos años los gastos gubernamentales en las carteras de Guerra y Marina son muy significativos. En 1870 representaron el 21% (282 000 pesos) de los gastos corrientes del estado. El porcentaje continuó aumentando oscilando entre un 15 y un 21% de los gastos hasta el final de la década. En los 1880s los gastos militares llegaron incluso a significar la cuarta parte de los gastos totales del gobierno. Por ejemplo, sólo en 1878-1880 la compra de vapores de guerra representó un gasto de unos \$ 300,000. Las amenazas militares de Guatemala bajo el liderazgo de Justo Rufino Barrios en 1885, y luego la crisis que casi lleva a una guerra con Nicaragua en 1898, obligaron al estado a hacer gastos fuertes en armamento y naves de guerra.

Gráfico 3

Gasto Público en Seguridad, Educación y Salud (1870-1916)



### Ingresos - Egresos y endeudamiento

El balance entre ingresos y gastos corrientes del Estado en este período fue mayormente deficitario y la inestabilidad que se muestra en los datos refleja la vulnerabilidad de toda la economía nacional frente a los fenómenos externos. Los déficit consecutivos que se registraron durante los años de la Primera Guerra Mundial son un claro ejemplo de dicha vulnerabilidad. Sin embargo incluso en los períodos de crecimiento económico, (como 1884-1890 o 1904-1907, ver Gráfico 1), el aumento de las rentas del estado fue acompañado por un incremento aún mayor en el gasto.

La diferencia entre ingresos y gastos la suplía generalmente el uso del crédito interno. El crecimiento de la deuda interna se justificaba destinando recursos a obras públicas



como alumbrado, cañerías, empedrados, caminos vecinales, edificios para oficinas, mercados y escuelas. En opinión de Tomás Soley, sin embargo, *“...estos gastos no merecen, por su cuantía ni por la duración de su utilidad, el carácter de extraordinarios, que justifica la creación de una deuda. Son gastos destinados a repetirse al poco tiempo y deben considerarse como ordinarios y por lo tanto deben ser cubiertos con los tributos.”*<sup>xiii</sup>

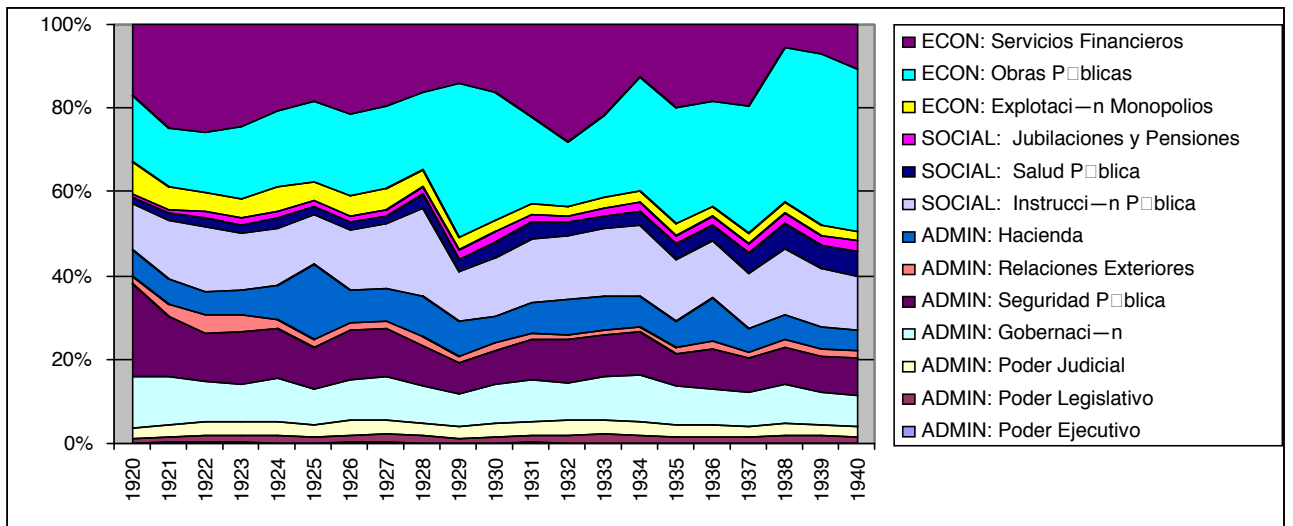
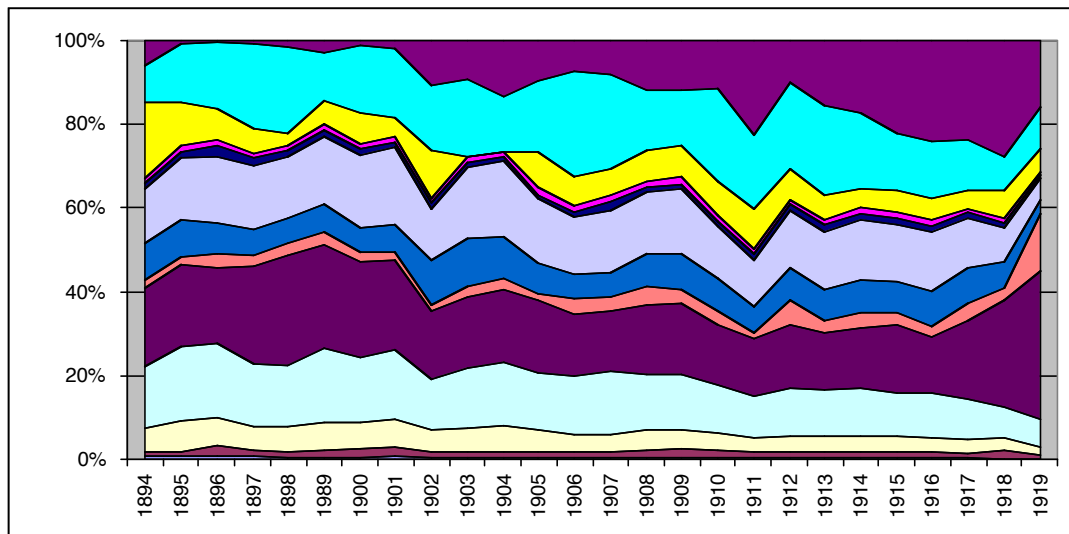
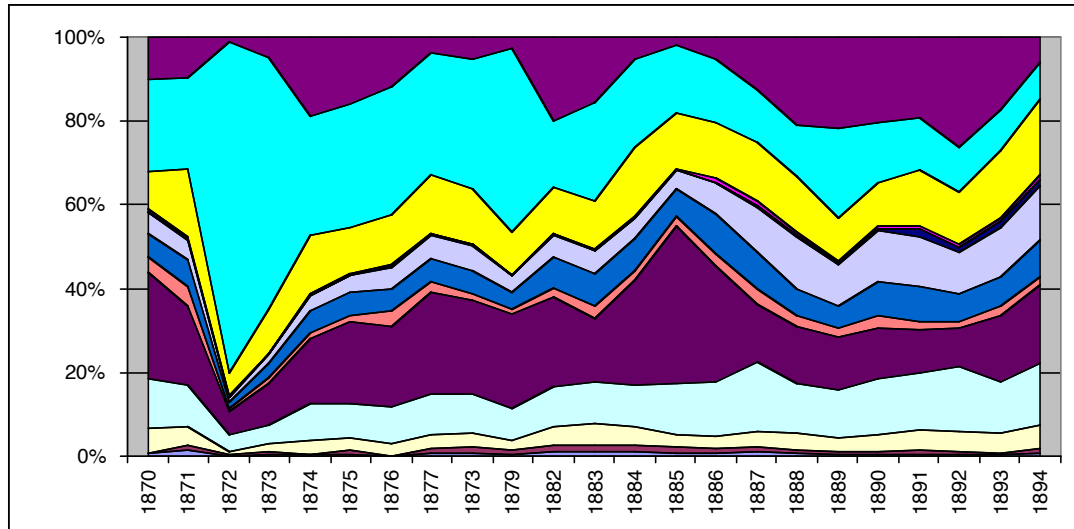
La deuda externa, por otra parte era justificada por la necesidad de realizar grandes empresas, como los ferrocarriles, la reforma monetaria o el saneamiento de Limón. El monto principal de la deuda externa fue constituido por el proyecto del Ferrocarril al Atlántico durante el gobierno de Tomás Guardia. Los empréstitos amañados con que se buscó financiar el proyecto produjeron más daños económicos –y de mayor larga duración- que beneficios, debido al limitado monto que finalmente recibió el Estado.

El servicio de la deuda externa e interna entonces se constituyó en un rubro de primera importancia en los gastos públicos costarricenses, llegando a constituir el 19% de los gastos totales del gobierno en 1899 y el 24% en 1914. Las fluctuaciones en las erogaciones dedicadas al servicio de la deuda reflejan la incapacidad del Estado para asumir de una forma constante su pago o alcanzar una solución definitiva al endeudamiento.

Al adquirirse créditos en moneda extranjera, la debilidad de la moneda costarricense también agravaba el problema de la deuda externa, la que crecía nominalmente a causa de las devaluaciones. Los gobiernos hicieron frente a los compromisos de la deuda con regular eficacia: repetidas veces se buscó renegociar los términos de la misma, consolidar o reconvertir deudas antiguas en nuevas deudas con mejores condiciones. Pero diversas situaciones obligaron a los gobernantes a extender aún más su uso del crédito e incluso solicitar moratorias y suspender del todo los pagos.

Al adquirirse créditos en moneda extranjera, la debilidad de la moneda costarricense también agravaba el problema de la deuda externa, la que crecía nominalmente a causa de las devaluaciones. Inicialmente la Deuda Externa estaba constituida por la llamada Deuda Inglesa, proveniente del financiamiento del ferrocarril. Ésta se logró reducir en 1885 al monto de £2.000.000. Tomás Soley explica que el alza de los cambios a 220% en 1893 obligó a establecer un impuesto de 6 chelines sobre la exportación de cada quintal de café e iniciar una nueva negociación que culminó en 1897. Con este nuevo acuerdo se redujo el interés de los títulos de la deuda del 5 al 3% y se disminuyó la cuota de amortización<sup>xiii</sup>. En 1896 el gobierno recurrió a un nuevo crédito externo, con la firma Baring Brothers de Londres, con el fin de financiar la acuñación de los colones que se pondrían a circular a partir de 1900. La deuda interna creció en gran medida durante los dos gobiernos de Rafael Iglesias (1894-1902), ya que se utilizó para financiar la inversión estatal en obras públicas. Cuando en 1897-99 se produjo la crisis a raíz de la caída de los precios del café, el gobierno se vio incapacitado para cumplir con sus obligaciones. En 1901 vendió sus acciones del Ferrocarril al Atlántico, - cuyos ingresos se destinaban al pago de la deuda inglesa - , para cancelar la deuda con Baring Bros. y suspendió el servicio de la deuda externa con el proyecto de reiniciarlo 2 años después<sup>xiv</sup>.

**Gráfico 5. COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE COSTA RICA 1870-1940**



Fuentes: Base de Datos del Proyecto de Historia Económica de Costa Rica.

A pesar de los intentos del gobierno de Gonzáles Víquez por renegociar la deuda inglesa en 1907-1909, la moratoria en el pago se mantuvo hasta 1914 y sin embargo los beneficios de ésta se dirigieron hacia crecientes inversiones en obras públicas y no al servicio de la deuda interna (ver Gráfico No. 5). Si bien ésta se había logrado disminuir temporalmente a inicios de siglo, una vez pasada la crisis el Estado continuó recurriendo a nuevos préstamos para sufragar sus crecientes gastos y aumentó enormemente hacia 1910. En 1911 el gobierno de Ricardo Jiménez solicitó un nuevo empréstito exterior, (5% en divisas u “oro”, en 1911), conocido como ‘empréstito francés’, con el fin de cubrir el servicio de la deuda interna.

Así entonces para el inicio de la I Guerra, la deuda del Estado era de colones 35 millones<sup>xv</sup> compuesta por: Deuda “ inglesa” , por £1 611 665 al 109% = 16 841 899,25 colones; Deuda Francesa: Fr. 35 000 000 al 166 1/4% = 14 437 500 colones; y Deuda Interna: 3 829 783,17 colones .

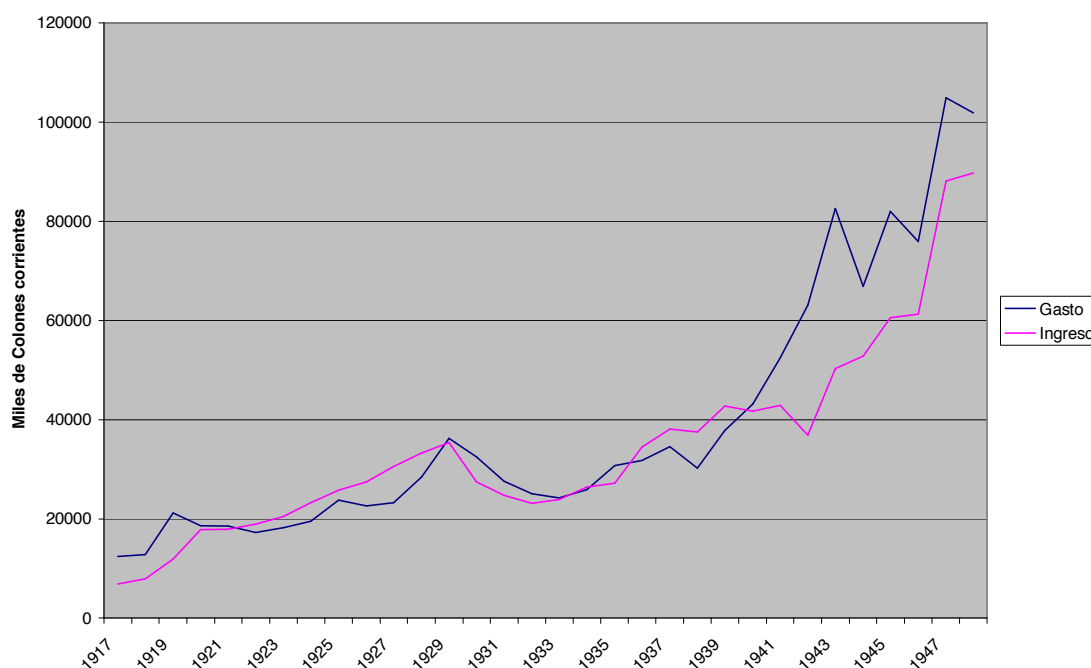
## **SEGUNDO PERIODO. Crisis y transformaciones de las finanzas públicas (1917-1946).**

Los efectos de las crisis externas sobre la economía y las finanzas públicas marcan el inicio este período como uno en que el Estado costarricense asumió nuevas formas de participación en la sociedad. Los gobernantes tuvieron que hacer frente a la I Guerra Mundial (1914-1919) a la Gran Depresión (1929) y al inicio de la II Guerra Mundial (1939-1945). Si bien las continuidades con los años anteriores son considerables, es posible ver en el período de entreguerras incipientes medidas económicas y sociales que sirven de preámbulo a las reformas de la década de los 1940s.

El contexto provocado por la I Guerra Mundial obliga al gobierno a recurrir a medidas de emergencia para reducir los gastos del estado, como la suspensión de las becas, descuentos entre 15 y 25% sobre sueldos, pensiones y subvenciones y el pago retrasado de una tercera parte de los sueldos en el sector público. Tuvo que hacer aún mas uso de préstamos internos -tanto de bancos como de particulares-, pagarés y emisiones de bonos. A cambio de préstamos con intereses favorables, el gobierno permitió que los bancos emitieran billetes sin estar obligados a convertirlos por oro, una medida provisional que también pretendía proteger las reservas nacionales. El recién fundado Banco Internacional, propiedad del Estado, va a convertirse también en un emisor sin capital de respaldo para sus billetes, lo que junto con la liquidación del Banco Comercial debilitó gravemente la moneda nacional. Tras el golpe de estado, el gobierno de Tinoco aumentó las emisiones de bonos y los préstamos internos – incluyendo préstamos forzosos del Banco Internacional -ente nuevo establecido en 1914- al gobierno – creando un endeudamiento insostenible, que tuvo que ser combatido por los gobiernos que le siguieron. La búsqueda de nuevas formas para financiar el Estado fue una preocupación constante durante este período.

## Gráfico 6

Ingresos y Gastos Corrientes del Estado (1917-1940)



### INGRESOS

Entre las medidas que el gobierno de González Flores tuvo que tomar para contrarrestar la caída de los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior –los cuales cayeron más de un 50% entre su nivel de 1913 y el de 1915, tomó la polémica decisión de imponer por primera vez un impuesto sobre la renta en diciembre de 1916<sup>xvi</sup>. Dicho impuesto, que implicaba una importante reorganización fiscal, no llegó a aplicarse y el gobierno prontamente sucumbió ante el golpe de estado de abril 1917. La necesidad de recursos afectó también al nuevo gobierno, el cual optó por mantener en cambio una serie de gravámenes directos de más fácil recolección<sup>xvii</sup> (el 10% sobre las utilidades de los bancos y prestamistas, el 1% sobre el capital invertido por sucursales de bancos extranjeros, el 2% sobre las ventas de empresas comerciales e industriales y el 10% sobre los premios de la lotería). Estos impuestos directos fueron importantes en las finanzas públicas de 1918 y 1919 (representaron el 18 y el 12% de los ingresos para los años respectivos) aunque perdieron importancia tras la caída de Tinoco.

En 1922 se reestableció, modificado, el impuesto sobre la renta de 1916, aunque sus efectos fueron limitados ya que se eximió a importantes sectores económicos y al mismo tiempo se eliminaron los impuestos más importantes establecidos en 1917<sup>xviii</sup>. Tras la crisis que se inicia en 1930, de nuevo afectando principalmente los ingresos públicos por concepto de comercio exterior, los impuestos directos cobran mayor importancia: en 1931 se aprueba un nuevo impuesto directo a todos los portadores de cédula de identidad sobre sus ingresos anuales. El Gráfico 7 muestra la tendencia de los principales cambios.

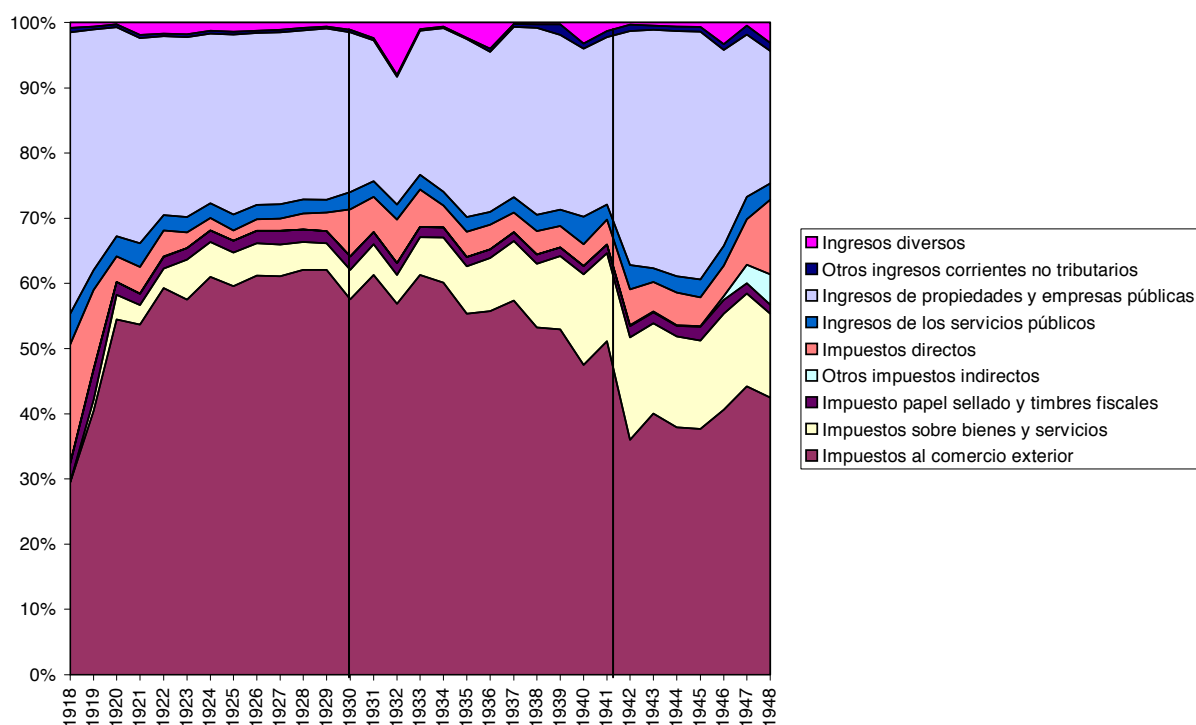
### Los impuestos al consumo y otros ingresos

En 1918, como parte del impulso gubernamental por recuperar las finanzas públicas, se aumentó el precio del licor nacional y se estableció un impuesto al consumo de algunos artículos nacionales y otros extranjeros cuyos fondos estarían destinados al servicio de 10,000,000 de colones emitidos como “Bonos de Conversión de 1918”. Así los impuestos sobre bienes cobraron nuevamente cierta importancia, aunque sería hasta la década de los 1930s que se desarrollarían formalmente los impuestos sobre el consumo interno. Éstos incluyeron el impuesto al consumo de cigarrillos y fósforos, el impuesto al consumo de sal, el impuesto al consumo de cerveza y el impuesto a la gasolina, aceite y diesel. De hecho a partir de 1931 el gobierno asumió el monopolio de la gasolina, el cual fue administrado por el Banco de Seguros creado en 1924.

Los timbres fiscales se utilizaron para financiar ciertos entes públicos y centros de beneficencia. En 1936 se establecieron timbres que gravaban los cheques bancarios y los productos farmacéuticos cuya recaudación debía financiar el asilo Chapuí. Por su parte, se creó el Timbre archivos para financiar al Archivo Nacional y el timbre de Pasaportes y Relaciones Exteriores, para proveer fondos para el hospicio de incurables<sup>xix</sup>.

Gráfico 7

Composición de los Ingresos Corrientes del Gobierno de Costa Rica (1918-1948)



### Los impuestos al comercio exterior

Como parte de las reformas fiscales del gobierno de Tinoco que buscaba aumentar la recaudación por concepto de exportaciones, se suplantó en 1917 los diversos impuestos que existían sobre las exportaciones, calculados por cantidad de bienes, y se establece un impuesto fijo, ad valorem, a diversos productos (6% manganoso, 7% madera, 40% pieles, 10% otros artículos). El cacao debió pagar 2 colones oro por cada 100kg

exportados y el impuesto al café, pasó a \$1.5 por quintal. En marzo de 1918, además, los impuestos de aduanas pasarán a cobrarse en colones oro, lo que efectivamente dobló su valor. Tras la caída de Tinoco y la recuperación económica al terminar la I Guerra, las importantes medidas de saneamiento fiscal, produjeron ya para 1923 un ligero superávit. El gobierno liberó entonces la exportación de ganado vacuno y exoneró también de derechos de exportación a los juguetes, miel de abeja, escobas, plumeros, quesos, conservas y otros productos manufacturados<sup>xx</sup>.

Posteriormente, ante la crisis de los años treinta se recargaron de nuevo los impuestos ad valorem a las exportaciones, se establecieron impuestos de carácter proteccionista (5 colones por kilo a la importación de impresos comerciales, un aforo progresivo sobre la importación de maíz y frijoles). Se aumentó el aforo del queso, jabón, jarcia, calzado, sacos, sombreros, espejos, juguetes, aceite, mantequilla. Igualmente aumentó el derecho de importación de ropas y otras confecciones (entre 50 y 100%), que eran de los rubros de importación más importantes. En 1931 se decretó un 'impuesto de emergencias' (es decir temporal) que recargó en un 10% los derechos de aduanas de ciertos alimentos, al igual que se aumentó el aforo de la harina, la cerveza y el cabotaje. En los años que siguen a la crisis, este aumento se prorrogaría indefinidamente. Sin embargo, como se observa en el Gráfico 7, la proporción de los impuestos al comercio exterior se redujeron en términos relativos. Una vez estabilizada la situación fiscal, de hecho la única rebaja tributaria sensible fue el establecimiento del impuesto ad valorem a la exportación de café en un 8% (lo que lo redujó cerca de un 50% con respecto a lo que se pagaba anteriormente).

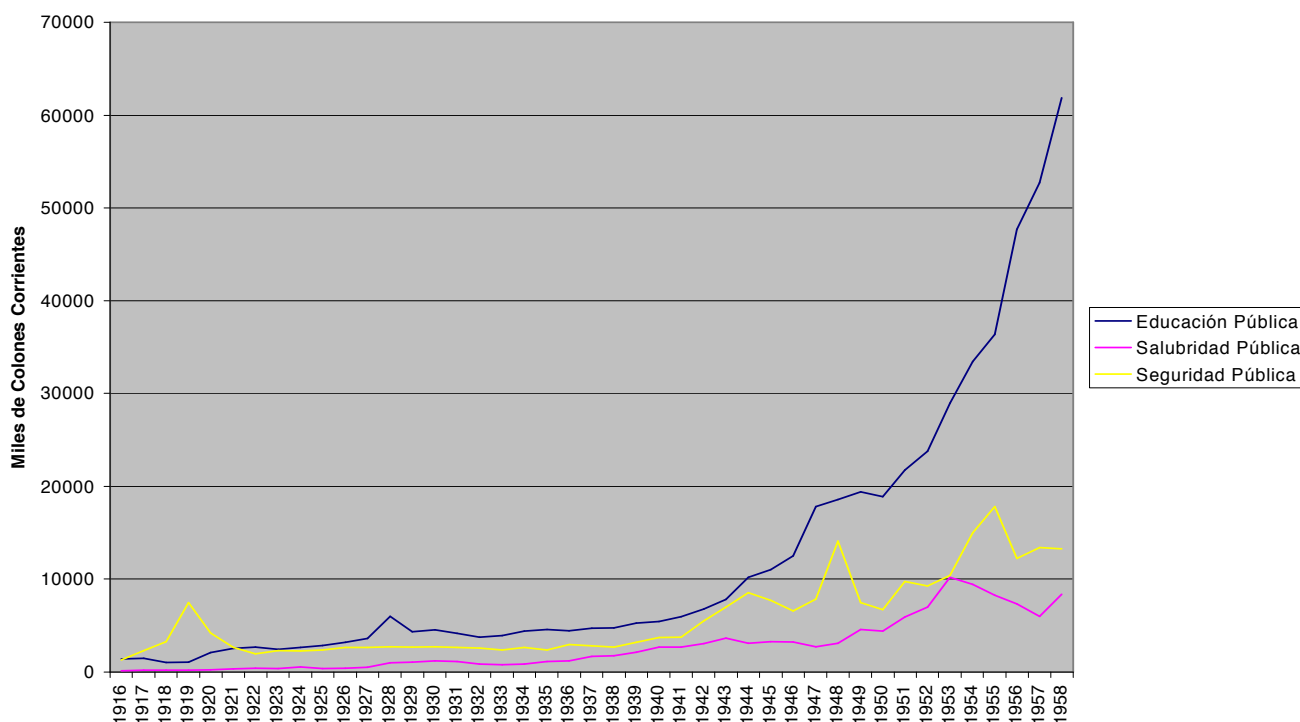
Los ingresos provenientes del Comercio Exterior aún representaban en 1939 el 53% de los ingresos totales del Estado Costarricense. Los efectos de la II Guerra Mundial sobre el comercio reflejaron una nueva caída de los ingresos estatales tanto por derechos de exportación como por los impuestos sobre las importaciones. En 1942 los ingresos totales en estos rubros cayeron casi un 40%, una baja similar a la experimentada en 1930 tras los efectos de la Gran Depresión. Sin embargo esta vez los efectos nocivos fueron limitados gracias principalmente a los tratos comerciales y de cooperación con los Estados Unidos<sup>xxi</sup> y tres años más tarde ya se habrá sobrepasado la recaudación anterior a la crisis.

Aunque los ingresos por el comercio exterior aumentan considerablemente en términos absolutos en los años siguientes (de 20 a 38,9 millones en 3 años), es significativo que su importancia relativa no volverá a alcanzar las mismas proporciones que anteriormente. El gobierno obtuvo mayores ingresos provenientes de las empresas públicas, principalmente de la FANAL, durante los años de la guerra y se consolidó la importancia de los ingresos provenientes de los impuestos al consumo establecidos en los años 30s. Aunque de menor magnitud, fue significativo el aumento en la recaudación por concepto de impuestos directos la cual se duplicará entre 1941 y 1946. Indudablemente, la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial hizo patente la necesidad de cambios significativos en el modelo fiscal del Estado.

## **GASTOS**

Es interesante notar cómo a partir de 1920, tras la caída del régimen de Tinoco, los gastos militares descienden rápidamente tanto en términos absolutos como relativos. Si

**Gasto Público en Seguridad, Educación y Salud (1916-1958)**



**Grafico 9**

en 1920 representaron más del 22% del gasto público, para 1930 no llegaron al 9%, situación que se va a mantener relativamente estable hasta la década de los 1940s. Por otra parte, los gastos en beneficencia y salubridad pública aumentan en forma moderada pero constante a partir del gobierno de Julio Acosta (1920-24), como se observa en el Gráfico 9 . La creación de la subsecretaría de salubridad pública en 1921 es un referente importante de la intervención estatal en materia de salud a través de programas de higiene y vacunación<sup>xxii</sup>.

### La Deuda Pública

El problema de la deuda se agravó enormemente entre 1914 y 1921, Soley calcula – tomando en cuenta la devaluación del colón- que en esos años el monto adeudado pasó de 35 a 101 millones de colones (corrientes o constantes?)<sup>xxiii</sup>. Los intentos de reconversión y la búsqueda de rentas para la amortización de la deuda fracasaron durante el gobierno de Julio Acosta y finalmente se optó por lograr arreglos parciales con ciertos acreedores particulares. En 1923, la Ley de Conversión creó 6.5 millones de colones en bonos papel y 2 millones en bonos dólares con lo que se logró efectivamente la conversión de la deuda interna<sup>xxiv</sup>.

Aprovechando la baja en la cotización internacional de la moneda francesa y recurriendo tanto al crédito interno, a la venta de bonos y al stock de oro del Banco Internacional, el gobierno de Ricardo Jiménez logró el rescate de la deuda francesa que había adquirido en su anterior administración. Esta administración logró completar la recuperación hacendaria del país obteniendo un empréstito en condiciones favorables con la Central Union Trust Co. de Nueva York para el servicio de la deuda interna de altos intereses y cuyo sobrante se empleó en el desarrollo de obras públicas. Durante la crisis mundial de los años treinta, sin embargo, las políticas fiscales y monetarias acrecentaron el problema del endeudamiento y el gobierno optó por suspender el servicio de la deuda externa nuevamente y recurre a la Deuda Interna para sufragar gastos corrientes. Ante la incapacidad de lograr nuevos arreglos pasada la crisis, el gobierno de León Cortés utilizó medidas inconsultas para imponer condiciones de pago favorables al gobierno y recurriendo al Congreso para su legitimación. Así se logró reiniciar el servicio de la deuda externa por un monto reducido y se impuso una “conversión” a los acreedores internos a través de los “bonos de refundición 6% - 1936”.

### **El creciente rol del Estado.**

La diversificación de las funciones públicas en las sociedad costarricense, sin embargo, se expresan sobre todo por la aparición de nuevas instancias estatales fuera del gobierno central. En 1924 se crea el Banco de Seguros con capital en la forma de valores del Estado, y encargado de manejar el recién establecido monopolio estatal sobre los seguros. En 1927 se crea también el Banco de Crédito Hipotecario que llegó a cumplir importantes funciones económicas. Además se crea en 1933 el Instituto de Defensa del Café, como un ente regulador y en 1936 se reorganiza el Banco Internacional como ‘Banco Nacional’, que como banco estatal desarrolla un estrecho vínculo con el manejo de las finanzas estatales.

La década de los 1940s es generalmente reconocida como un período clave en el desarrollo del Estado en el campo social. A partir de esta década se perfila más claramente una participación del estado en la asistencia social, a través de grandes hitos como el Código de Trabajo y las leyes de garantías sociales. Aparece la Caja Costarricense del Seguro Social como institución descentralizada encargada del régimen de Seguridad Social. En lo que se refiere a educación, la creación de la Universidad de Costa Rica marcó una mayor participación estatal en la promoción de la educación superior.

Es también durante esta década que se comienza a establecer el papel del estado como gestor en la economía y proveedor de servicios. En los gastos gubernamentales se refleja esta nueva coyuntura, con la destinación de gastos para los nuevos Departamentos de Agricultura y Trabajo y Previsión Social; que anteceden al ministerio de agricultura e industria y al ministerio de trabajo que se organizarán después de la guerra civil.



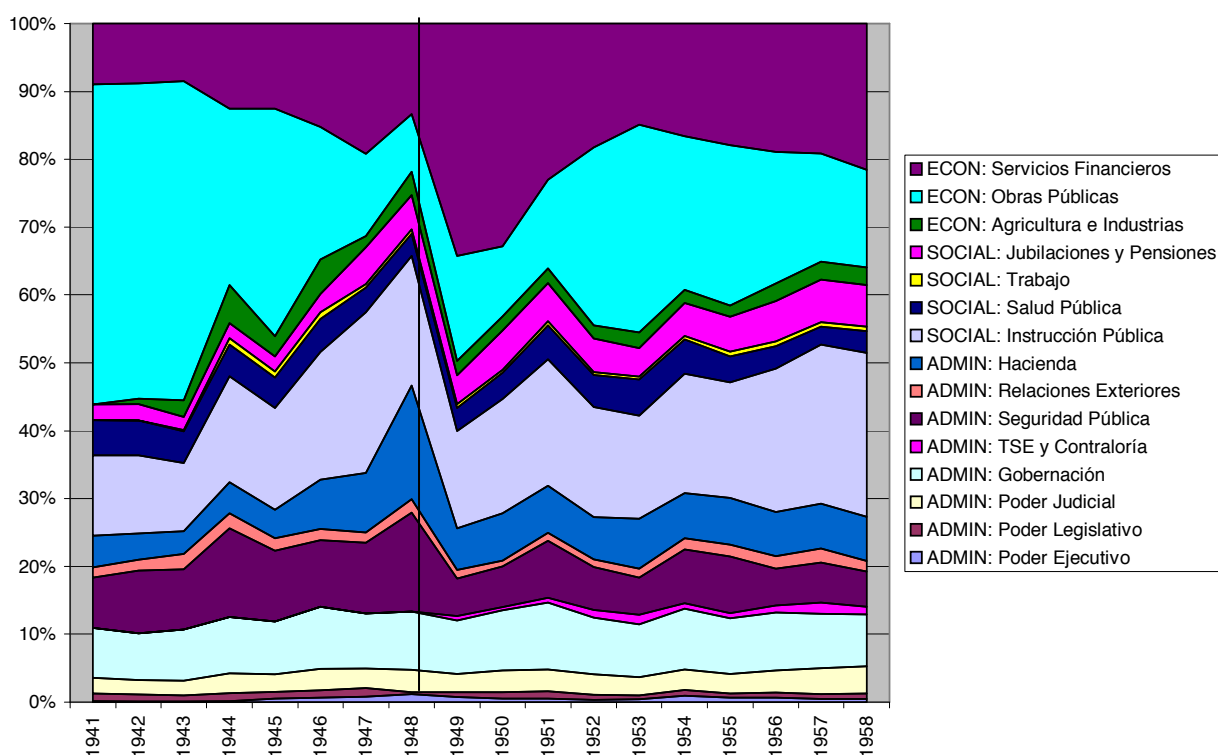
## TERCER PERIODO. Estado de Bienestar: Crecimiento del Sector Público y endeudamiento (1947-1982)

### INGRESOS

Los años de posguerra se caracterizaron por los buenos precios internacionales de que gozaron los productos de exportación de Costa Rica, aunque también fueron años de marcada presión inflacionaria. El establecimiento del Banco Central y la promulgación de la Ley de Control de Transacciones Internacionales en 1950 van a crear un marco de ordenamiento fiscal que permitirá al estado aumentar los recursos que percibía en este contexto. Comparando con el período de la guerra, Entre 1944 y 1952 aumentan las exportaciones de banano de 3,5 a 18 millones de cajas y entre 1940 y 1956 aumenta el precio internacional del café de \$10 a \$68 por saco, lo que llevó a aumentar los recursos fiscales de ¢ millones constantes en 1940 a ¢ millones constantes en 1956. .

Gráfico 10

Composición del Gasto Público de Costa Rica (1941-1958)



El aumento en los ingresos del Estado en esos años también se debió a la necesidad de recursos creada por la expansión del sector público, lo que implicó un aumento sensible de la carga impositiva sobre la población. Tomando como indicador el ingreso real per cápita, en 1946 “cada habitante traspasaba al Sector Público el 6% de sus ingresos, mientras que en 1958 aumentó dicho porcentaje a 11%”<sup>xxv</sup>.

### Cambios en la estructura de los impuestos

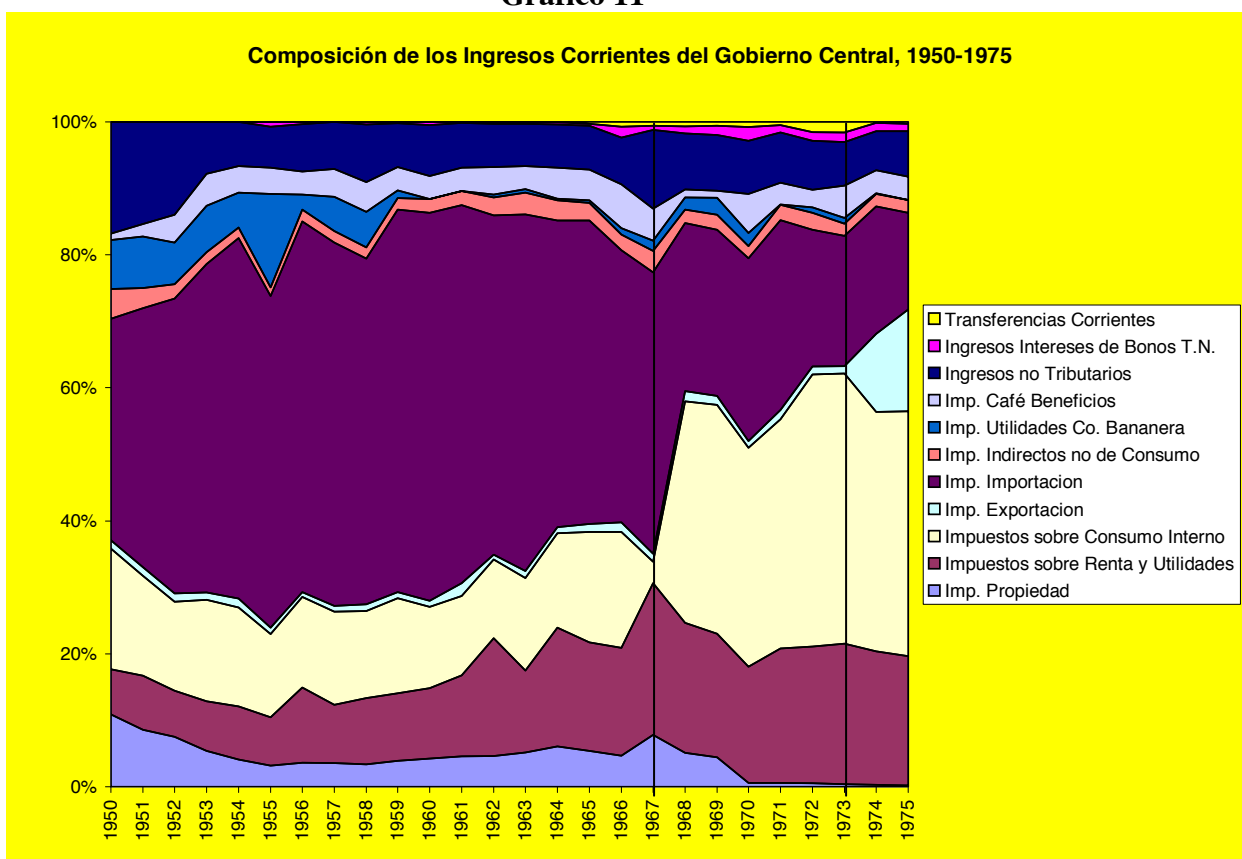
Los ingresos corrientes del período 1950-1970, indican que aproximadamente el 92% provenían de los ingresos tributarios, 7% de los no tributarios y un 1% provenían de

intereses sobre bonos en poder de la Tesorería Nacional.<sup>xxvi</sup> Vemos cómo los impuestos a las importaciones –otrora la principal fuente de ingreso del gobierno- pasaron de una participación relativa del 33% en 1950 a un punto máximo del 58% en 1960 para caer al 15% en 1975. En este cambio influyó, , el benevolente régimen de exoneraciones a las importaciones que se estableció a raíz del ingreso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano<sup>xxvii</sup>.

La baja en los ingresos por importaciones se compensó con el aumento de los impuestos sobre el consumo interno, los cuales efectivamente duplican su importancia pasando del 18% en 1950 al 37% en 1975.

Los impuestos sobre las exportaciones, por otra parte, se mantuvieron bastante estables a lo largo de estos años, significando apenas un 1% de los ingresos hasta 1973, sin embargo a raíz del gravamen a la exportación de banano que se estableció en 1974, su participación relativa aumentó bruscamente en 1974 y 1975 hasta llegar a conformar el 15% como se observa en el Gráfico 11.

**Gráfico 11**



La innovación más importante en el sistema fiscal en los primeros años de la posguerra fue el establecimiento de importantes impuestos directos: el impuesto territorial, sobre las utilidades de los bancos y el impuesto sobre la renta<sup>xxviii</sup> que se estableció durante la administración de Teodoro Picado en diciembre de 1946<sup>xxix</sup>. (Tengo la idea que ya antes se había comenzado con un impuesto cedular de ingresos en 1938 o 1939. habrá que verificar.) La entrada en vigencia de estas medidas culminaba los intentos vacilantes que habían comenzado bajo la administración de González Flores y suplantaba el limitado impuesto directo establecido en 1922.

La guerra civil de 1948 implicó la consolidación de este rubro ya que el costo mismo del conflicto y las necesidades financieras de la Junta de Gobierno que se establece posteriormente, llevarón a decretar un impuesto del 10% sobre el capital<sup>xxx</sup>, medida que debía aplicarse una sola vez. Para el pago de este impuesto “se fijó un pago único que, pocos meses mas tarde fue sustituido por el pago de 10 cuotas anuales y sucesivas.”<sup>xxxii</sup> Los impuestos directos, en su conjunto, cobraron rápidamente una gran importancia y ya para 1949 significaron el 14% del total de los ingresos públicos.

En la década siguiente los impuestos directos son los de mayor crecimiento, aumentando de 5,4 a 60,5 millones de colones entre 1946 y 1958; para este aumento fue clave el impuesto a las utilidades de la Compañía Bananera en 1949. En 1955 se reclasificaron los ingresos sobre impuesto sobre la renta y se incluyen en éste las utilidades de la Compañía<sup>xxxiii</sup>. El impuesto sobre la renta aumentó su participación relativa de un 7% en 1950 a 19% en 1975. Por otra parte, los impuestos a la propiedad, que representaron cerca del 5% de los ingresos entre 1950 y 1969, pierden importancia como fuente de ingreso para el gobierno central a partir del traspaso de la mayor parte de la recaudación del impuesto territorial a las municipalidades a partir de 1970.

Debe notarse cómo los impuestos indirectos no de consumo, que en diversas formas habían sido fuentes tradicionales de ingresos públicos, pierden también importancia relativa en este período.

Es posible comprobar cómo, entre los años 1950 y 1975, el crecimiento económico se ve acompañado de un cambio tributario sensible, donde el comercio exterior (con la excepción notable del banano) dejó de ser una base sustancial de los ingresos tributarios para ceder su lugar a los impuestos sobre la renta y las utilidades y especialmente a los impuestos sobre el consumo interno<sup>xxxiiii</sup>.

## **EGRESOS**

### **Crecimiento del Sector Público**

Las reformas institucionales que se aplicaron tras la Guerra Civil significaron un proceso de fuerte expansión del Sector Público durante la década de los 1950s. La actividad del Sector, sin embargo, va a seguir la pauta que ya se empezaba a vislumbrar en la década de los cuarenta, que es la extensión de la actividad pública a través de instituciones descentralizadas del gobierno central. La nacionalización bancaria, la creación del ICE y otras instituciones autónomas fueron elementos que contribuyeron a aumentar la participación del Sector Público en la economía.

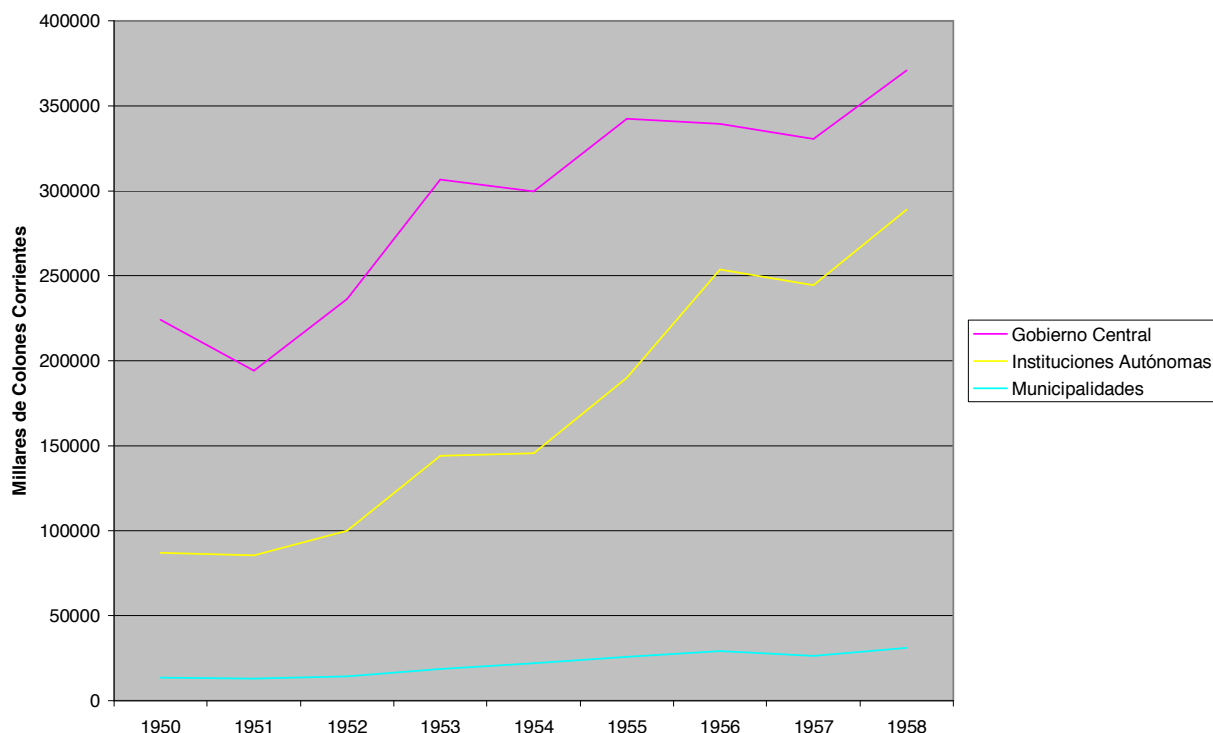
Para 1958 éste contribuye el 20% de la inversión bruta interna y emplea al 10% de la PEA<sup>xxxv</sup>. Los egresos consolidados del Sector Público aumentan rápidamente, pasando de 368 millones de colones en 1950 a 672 millones de colones en 1958, siendo las instituciones autónomas la parte del Sector Público que registra mayor crecimiento.

El período entre 1948 y 1958 se caracteriza por un gran desarrollo institucional, en 1948 se nacionalizan los bancos comerciales y en 1950 se crea el Banco Central. En 1949 comienza a funcionar el ICE, que asume el servicio eléctrico a nivel nacional. Se otorga autonomía al Ferrocarril al Pacífico en 1953 y al Consejo Nacional de Producción en 1956. En 1954 se funda el INVU y en 1955 el ICT. Este desarrollo va a significar un

aumento en los egresos públicos realizados por las Instituciones Autónomas, que pasó de 109 a 290 millones entre 1950 y 1958. Aunque los gastos del Gobierno Central representaron siempre más del 60% del gasto público total hasta 1958.<sup>xxxv</sup> Esto se observa con claridad en el Gráfico 12, como a partir de mediados de los años cincuenta, el crecimiento del gasto de las Instituciones Autónomas, se incrementa a una tasa más alta que el Gobierno Central.

**Gráfico 12**

**Egresos Consolidados del Sector Público (1950-1958)**



Inversión en infraestructura y electrificación. En los años que van de 1948 a 1958 el Sector Público en general dedicó un promedio de 13.3% de sus egresos a gastos de capital. La parte del Sector que tuvo un mayor aumento en inversiones públicas fueron las Instituciones Autónomas cuyos gastos de inversión crecieron 4.8 veces, mientras que los del gobierno central tan sólo aumentaron 1.4 veces. Más de la mitad (130 millones de colones de un total de 240) de las inversiones hechas por las Instituciones Autónomas entre 1950 a 1958 correspondieron a los planes de electrificación nacional del ICE<sup>xxxvi</sup>. Otros gastos importantes fueron hechos por el CNP en la construcción de locales de almacenamiento de granos y por el INVU que destinó 37 millones de colones a proyectos de vivienda y obras complementarias. El gasto de inversión del Gobierno Central corresponde principalmente al Ministerio de Obras Públicas quien destinó en este mismo período 110 millones de colones a la construcción de edificios escolares y 123 millones a proyectos de vialidad.

Gasto en Educación y Salud. El estado expandió de forma importante los recursos destinados a la educación y la salud durante la década de los 1950s a través de distintas instancias. Estos gastos permanecieron en su mayoría canalizados a través del gobierno central, mediante los ministerios de Salubridad Pública y Educación y las instituciones

de asistencia médico-social, aunque hay un crecimiento importante de la participación de las instituciones autónomas, a través de las erogaciones de la CCSS y del departamento de Riesgos Profesionales del INS. Los egresos totales en 1950 fueron de 115 millones de colones, de los cuales el 88% procedían de fondos del gobierno central. Para 1958, el monto total fue de 173 millones de colones donde el 82.5% provenía del gobierno central. Las instituciones médico-sociales absorbieron la mayor cantidad de recursos aunque su importancia relativa tendió a disminuir durante estos años. El Ministerio de Educación también tuvo un crecimiento ininterrumpido de gran importancia desde antes de 1950. Sólo entre 1950 y 1958 aumentó de 21,7 a 60 millones de colones. En el mismo período la CCSS duplicó sus gastos y el INS expandió 2.6 veces sus gastos en Riesgos Profesionales. El ministerio de Salubridad, por su parte, tuvo un incremento en sus gastos durante los años 1950-54 pero después éstos disminuyeron en el cuatrienio siguiente. Este ministerio representó un porcentaje relativamente bajo del total de los egresos públicos en salud y educación.

**Cuadro 2.**

<b>Costa Rica: Gastos del Sector Público en Recursos Humanos (En Millares de Colones de 1957)</b>						
Año	Instituciones Médico-Asistenciales	Ministerio de Salubridad Pública	C.C.S.S.	Depto. Riesgos Profesionales INS	Ministerio de Educación Pública	Total
1958	75053,9	8007,6	23009,2	7258,0	60006,6	173335,3
1957	76017,8	7014,5	21707,7	8253,4	52623,9	165617,3
1956	104163,0	7179,8	20372,5	7925,2	46526,6	186167,1
1955	97571,0	8448,9	17305,7	6330,5	38866,4	168522,5
1954	98121,7	9762,1	19437,7	5794,4	35056,1	168172,0
1953	99961,5	9877,7	17960,6	3404,5	29448,8	160653,1
1952	82811,8	6988,3	12922,1	3348,8	27164,9	133235,9
1951	68757,5	5123,0	11592,9	2992,5	22891,7	111357,6
1950	74765,5	4814,6	11079,6	2743,6	21733,0	115136,3

Fuente: Universidad de Costa Rica. Estudio del Sector Público. Cuadro No. III-20. P. 43. 1961.

### **Los impuestos y la los incentivos para promoción industrial**

En 1940 se aprobó la Ley de Industrias Nuevas cuyo objetivo principal era favorecer, mediante la exoneración de impuestos, el establecimiento de éstas. La importancia de esta ley radicó principalmente en que marca el inicio formal de la preocupación gubernamental por la promoción industrial; aunque habría que valorar el impacto específico de esta ley en dicho sector productivo, para efectos fiscales las exoneraciones originadas en ella no tuvieron significación cuantitativa<sup>xxxvii</sup>. No sería hasta la Ley de Protección y Desarrollo Industrial promulgada en 1959 que el gobierno asumiría de forma integral la promoción del crecimiento industrial en el país. Esta ley implicó exenciones fiscales focalizadas para la importación de ciertos bienes de capital para las empresas que estén iniciando su actividad industrial, al igual que el incremento en los aranceles a bienes importados que signifiquen competencia para la producción nacional. La participación de Costa Rica en el mercado centroamericano (1962) se incrementó durante década de los sesenta transformando su comercio exterior y reduciendo relativamente los ingresos por derechos de importación como hemos visto anteriormente.

### **Endeudamiento**

1949 – Crédito Público se vuelve un rubro importante para cubrir gastos del Estado. Problema del déficit fiscal creciente.

## F. La crisis del petróleo y la crisis de la deuda.

Por primera vez en 1973 y posteriormente a fines de la misma década los países productores de petróleo realizaron un incremento forzado en los precios internacionales de éste producto, empujando al estado a un nuevo período de déficit y compensaciones del presupuesto basadas en el endeudamiento externo. Esta crisis se agravó en el enfrentamiento político entre la Administración del presidente Carazo y representantes de los organismos financieros internacionales. Los gobiernos siguientes, por el contrario, se acercaban a estos organismos e intentarían poner en práctica los programas de ajuste recomendados por éstos, cuyos objetivos incluían recortar el gasto público y reducir el tamaño del estado. Habría que medir el impacto real de dichos ajustes en la diversidad de espacios de acción del sector público aunque se podría afirmar que éste ha mantenido un tamaño importante a pesar de dichas políticas. Este proceso crítico culmina con la recompra de la deuda negociada por medio de la iniciativa conocida como 'Plan Brady' en 1989 (¿? un poco más allá del fin de ese periodo).

**(Nota hacer referencia en el Gráfico 11 a los dos puntos de quiebre notables en fuentes de ingreso en 1967 -impuestos de consumo interno y 1973, impuesto al banano)**

## **CUARTO PERIODO. La apertura comercial y el debate sobre la reducción del papel del Estado (1982-2000)**

### La guerra en Centroamérica

El contexto de la guerra regional tiene implicaciones complejas para Costa Rica, si bien por una parte significó la caída del mercado regional y la crisis de sectores que dependían de éste, también favoreció la aparición de cooperación internacional y créditos provenientes sobre todo de Estados Unidos.

### La deuda interna

En las últimas décadas del siglo XX se incrementó la preocupación por la deuda adquirida por el Estado con diversas instancias internas e instituciones descentralizadas. Si bien la discusión se centra en la preocupación por una política fiscal responsable y la búsqueda del balance de las cuentas estatales por otra parte se da en el contexto de intereses encontrados sobre las funciones que asume el estado, sobre todo la provisión de ciertos servicios (salud, seguros, electricidad) y diversos intentos por aumentar la participación privada en dichas áreas.

**SOBRE LOS GRAFICOS. ME PARECEN MUY BIEN, PERO SON DIFICILES DE INTERPRETAR PARA TODO EL PERIODO. SUGIERO LOS ROMPAMOS EN DOS, 1870-1916 Y LUEGO 1916-1948.**

## NOTAS

- <sup>i</sup> Musgrave, Richard. *Sistemas Fiscales*. Madrid. Aguilar S.A. de Ediciones. 1973. p. 92-93.
- <sup>ii</sup> Román Trigo, Ana Cecilia. *Las Finanzas Públicas de Costa Rica; Metodología y Fuentes (1870-1948)*. San José. Universidad de Costa Rica. CIHAC. 1995.
- <sup>iii</sup> Ver en el caso de Costa Rica, Marco A. Fallas, **La Factoría de Tabacos**. Editorial Costa Rica. 1972. Un estudio interesante sobre el establecimiento de monopolios en el siglo XVIII es: Susan Deans-Smith, **Bureaucrats, Planters, and Workers. The Making of the Tobacco Monopoly in Bourbon Mexico**. University of Texas Press, Austin: 1992.
- <sup>iv</sup> Soley Güell, Tomás. *Compendio de Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica*. Editorial Soley y Valverde, San José. 1940. p. 47.
- <sup>v</sup> Bulmer-Thomas, Víctor. **La historia económica de América Latina desde la Independencia**. México: Fondo de Cultura Económica. 1998. p. 67.
- <sup>vi</sup> Soley, Tomás ... p. 85.
- <sup>vii</sup> Barquero, Aníbal. *CR Finanzas Públicas 1900-1925*. p.
- <sup>viii</sup> Soley, Tomás... p. 89-90.
- <sup>ix</sup> Rentabilidad de operación del FC al P.
- <sup>x</sup> Estos son los gastos en la cartera de Obras Públicas / Fomento (incluyendo los gastos por concepto de ferrocarriles, carreteras y la explotación de monopolios) y los servicios financieros, que se refieren principalmente al servicio de las deudas externa e interna.
- <sup>xi</sup> Soley Güell., Op. Cit., p. 57.
- <sup>xii</sup> Soley, Tomás. Pp. 86-87.
- <sup>xiii</sup> Soley, Tomás. P. 71.
- <sup>xiv</sup> Soley, p. 78.
- <sup>xv</sup> Soley, p. 124.
- <sup>xvi</sup> Decretos No. 70 a 74, 1916. Mediante los cuales se forma el Catastro Nacional, se declara la contribución territorial (1/4% del valor para las propiedades y de 1/4 a 1/2% progresivo para tierras incultas) y el impuesto de rentas (deja libres a rentas menores de 1200 colones, las superiores pagan montos progresivos de 1 a 5%).
- <sup>xvii</sup> Ley No. 8 del 29 de Diciembre, 1917.
- <sup>xviii</sup> Ley No. 29 del 7 de Julio, 1922. Ver: Ana C. Román, Op. Cit., p. 36.
- <sup>xix</sup> Soley, Tomás. P. 186.
- <sup>xx</sup> Soley, Tomás. P. 127.
- <sup>xxi</sup> Las importaciones provenientes de Europa pasan de conformar el 40% en 1939 al 5% en 1941.
- <sup>xxii</sup> Ver: Palmer, Steven. "Salud Imperial y educación popular. La fundación Rockefeller en Costa Rica desde una perspectiva centroamericana (1914-1921).
- <sup>xxiii</sup> Soley, Tomás, p. 125.
- <sup>xxiv</sup> Ibid.,p 127.
- <sup>xxv</sup> UCR. Sector Público, p. 2.
- <sup>xxvi</sup> Ramírez, Edwin. P.???
- <sup>xxvii</sup> Ramírez, Edwin. P. 36.
- <sup>xxviii</sup> Lilia Montero. Resumen de la Legislación Tributaria. p. 1-9

---

<sup>xxix</sup> Ley No. 837 del 20 de Diciembre, 1946.

<sup>xxx</sup> Decreto No. 70, 1948.

<sup>xxxi</sup> Lilia Montero Evolución del Sist. Tributario, p. 65.

<sup>xxxii</sup> UCR. Sector Público, p. 51.

<sup>xxxiii</sup> Ramírez, Edwin., p. 41.

<sup>xxxiv</sup> UCR. SP, p. 9-11.

<sup>xxxv</sup> Ibid., p. 27-28.

<sup>xxxvi</sup> Los principales proyectos fueron, además de la extensión de las redes de distribución, las plantas hidroeléctricas de La Garita y de Colima.

<sup>xxxvii</sup> Según el estudio, que pone énfasis en las exenciones aduaneras a algunas compañías extranjeras. UCR. Estudio del Sector Público... p. 63.