

Capítulo 1

El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto

Capítulo 1

El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto

Andrés Rodríguez-Clare y José E. Angulo,
con la colaboración de Jorge Madrigal

Resumen

El objetivo de este capítulo es ofrecer al lector una visión general del sistema tributario costarricense. Para eso, se hace un recuento de la evolución de los principales impuestos, con el fin de identificar los cambios que ha sufrido la estructura tributaria de Costa Rica, sus avances en las dos últimas décadas y su situación actual. Luego se hace un análisis cuantitativo de la estructura tributaria, tanto desde una perspectiva internacional como desde una perspectiva temporal; de inmediato se introduce la dimensión del gasto público y se valora la suficiencia tributaria para atender ese gasto. Por último, se presenta un modelo de simulación para cuantificar el ajuste tributario necesario en los próximos años.

El análisis de la evolución reciente de los principales impuestos muestra que, desde mediados de los ochenta y sobre todo en los noventa, ha habido un esfuerzo gradual pero continuo para mejorar el sistema tributario en Costa Rica. En los ochentas se redujeron las tasas del impuesto de renta y aumentó la tasa del impuesto de ventas. A comienzos de los noventa se eliminaron muchas exoneraciones y se concretaron esfuerzos para aumentar las bases de los distintos impuestos. Se aumentó nuevamente la tasa del impuesto de ventas y se incrementaron significativamente los gravámenes sobre los combustibles. A partir de 1995, se instauró un marco normativo más adecuado para atender las necesidades de la administración tributaria, que se consolidó a finales de la década, cuando se avanzó en la simplificación de la estructura tributaria.

El análisis cuantitativo muestra que la carga tributaria del Gobierno General ha aumentado de un 15.8% en 1980 a un 18.5% en el año 2000. Este fenómeno está asociado al crecimiento de la contribución de las cargas sociales, así como al aumento en la participación relativa del impuesto sobre ventas, que compensó la caída en los impuestos al comercio exterior como consecuencia de la desgravación arancelaria. Si

1 Se agradece el aporte de Juan Ernesto Cruz Azofeifa, David Cardoza Rodríguez y José Carlos Meléndez Hidalgo, funcionarios de la Contraloría General de la República, quienes colaboraron en la revisión y discusión del capítulo y en la consecución de materiales para su realización.

se analiza la evolución de la carga tributaria del Gobierno Central, el crecimiento resulta mucho más modesto, pasando de un 12.1% a un 13.9% en el período bajo análisis.

Resulta preocupante que la mayor parte de los nuevos ingresos en los noventas provienen del impuesto de ventas a los combustibles y en menor medida del impuesto a la renta de las instituciones públicas, que son de fácil recaudación relativa, en lugar de una mayor participación de impuestos como el de la renta, que en la mayoría de los países constituye una importante fuente de recursos y en Costa Rica no llega al 20% de la carga tributaria del Gobierno Central. Este diseño tributario es preocupante porque una gran proporción del esfuerzo fiscal recae sobre las planillas y los combustibles, que representaban un 27% de la carga tributaria en 1980 e incrementan su contribución a un 45% para el año 2000.

La comparación internacional sugiere que el tamaño relativo de la carga tributaria en Costa Rica como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) es bajo, independientemente de si el contraste se realiza en función del ingreso per cápita de los países, de su grado de desarrollo humano relativo o desde el punto de vista de la distribución del ingreso. La deficiencia fiscal es aún más evidente cuando las cargas sociales se excluyen de la comparación. En este caso, la carga tributaria de 12.5% en Costa Rica, se contrasta con un 13.2% según la tendencia internacional para el nivel de ingreso per cápita, o con un 16.8% según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) o con un 15.2% según el coeficiente de Gini. Esto muestra que, según la variable utilizada, la carga tributaria nacional está entre un 0.7% y un 4.3% del PIB por debajo de la tendencia que se observa a nivel internacional.

En términos de evolución, entre 1980 y el 2000 la estructura tributaria costarricense sufrió un cambio importante, pues los impuestos al comercio exterior perdieron poco más de 12 puntos porcentuales de la carga tributaria, que fueron compensados casi por completo por el impuesto de ventas, que aumentó en alrededor de 10 puntos porcentuales. Es sorprendente que en poco más de dos décadas, el aporte a la carga tributaria del impuesto a la renta haya aumentado en apenas medio punto porcentual.

Los principales incrementos en la recaudación fiscal provienen de los impuestos a las transacciones internas, como producto de modificaciones en las tasas del impuesto a las ventas y de la incorporación del impuesto de ventas a los combustibles, que pasó de representar un 12.4% de la recaudación en 1991 a un 20% en el 2000. Lo mismo sucede con el impuesto selectivo de consumo, donde el impuesto a los combustibles representa el 40% de lo recaudado en el

año 2000. Con la desgravación arancelaria, el impuesto a las importaciones ha perdido importancia relativa, a pesar de que los combustibles han llegado a representar cerca del 10% de lo recaudado. Por último, la categoría de otros impuestos mantiene una participación relativa estable, gracias al aporte del 15% del impuesto del CONAVI a los combustibles.

Lo anterior es congruente con los resultados obtenidos de la actualización del modelo de elasticidades de Corrales y Angulo, donde en el largo plazo, la boyancia del sistema tributario costarricense resulta superior a la unidad (1.026 con el PIB Oficial y 1.0482 si el PIB es ajustado por el efecto INTEL). Este resultado responde a un crecimiento más que proporcional de las contribuciones a la seguridad social en relación con el PIB, dado que todas las demás categorías tributarias evidencian elasticidades con respecto al producto por debajo de la unidad. Así, cuando se excluyen las contribuciones a la seguridad social, el sistema se torna (ligeramente) no boyante, evidenciando las dificultades que tiene el Gobierno Central para asegurar un crecimiento automático de sus ingresos cada vez que el PIB crece. Esto es preocupante si se contrasta con el crecimiento automático por el lado de los gastos, por lo que la falta de boyancia del sistema tributario obliga a las autoridades a incrementar la carga tributaria en aproximadamente el 0.6% del PIB cada diez años.

Aunque esta ligera pérdida de boyancia representa una debilidad, no parece que sea el principal problema que enfrenta el sistema tributario. Más bien, este resultado contradice la creencia generalizada de que la carga tributaria sólo se ha logrado mantener gracias a los paquetes tributarios que se han estado aplicando con cierta periodicidad. Lo cierto es que estos paquetes han contribuido a aumentar la carga tributaria de un 12.1% del PIB a un 13.9%, entre 1980 y el 2000 (sin incluir las cargas sociales).

Más bien, el verdadero problema en el campo fiscal es que el sistema tributario no llena el requisito de suficiencia, porque no produce los ingresos suficientes para darle al gasto público el sano financiamiento que necesita para mantener y mejorar los servicios que la sociedad costarricense espera del Estado. Un modelo de simulación y un análisis muy simple permiten concluir que la brecha fiscal (o déficit financiero) es de 0.7 puntos del PIB, según los datos del año 2000. Pero todo parece indicar que esta brecha crecerá en los próximos años, llegando a niveles cercanos a los 4 puntos porcentuales hacia el 2006.

El problema de la brecha fiscal, como es obvio, se puede enfrentar a través de un aumento en la carga tributaria o una reducción del gasto

público. El análisis realizado en este capítulo sugiere en forma bastante clara que el enfoque adecuado es el aumento de la carga tributaria. Esta afirmación se sustenta en los siguientes hallazgos:

- En las últimas tres décadas, se ha reducido el gasto público con relación al PIB.
- El gasto público con relación al PIB es bajo si se compara con otros países con niveles de ingreso per cápita similares.
- Hay normas constitucionales y cargas contractuales del Estado que hacen muy difícil reducir el gasto.
- Más que reducirse con relación al PIB, lo más probable es que el gasto aumente en los próximos años, tanto por el aumento del gasto en educación, como por el traspaso de la deuda del Banco Central al Gobierno Central.
- La inversión pública con respecto al PIB se redujo en forma importante en los noventa. Si este rubro se aumentara a su nivel de 1991, habría un aumento en el gasto del Gobierno Central del 0.5% del PIB.

El aumento en la carga tributaria no necesariamente implica un aumento de tasas, pues parte importante del ajuste podría venir de la reducción de la evasión y las exoneraciones que, de acuerdo con las estimaciones para el impuesto de ventas, tienen una magnitud considerable. Sin embargo, resulta sorprendente que cuando se compara el índice de efectividad del impuesto de ventas en Costa Rica con el dato para otros países de América Latina e incluso para el promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el resultado es un índice de efectividad mayor que el promedio en América Latina y en la OCDE. Esto sugiere que las debilidades del impuesto de ventas en Costa Rica son comunes a otros países. Esto no implica que no se deban realizar esfuerzos para atender estas debilidades, pero sí sugiere que la acción debería estar también orientada a aumentar la tasa del impuesto, que sí resulta baja en comparación con la que prevalece en la mayoría de los países de América Latina y de la OCDE.

Aún cuando no se cuenta con estimaciones sobre la evasión en el impuesto de la renta, su escasa contribución obedece, lo mismo que en el caso del impuesto sobre las ventas, a los amplios esquemas de exoneración que disfrutaban los sectores más dinámicos de la economía costarricense y la dificultad de la autoridad tributaria para controlar la evasión.

Las cifras analizadas sugieren que la magnitud del incremento en la carga tributaria debería ubicarse en el orden del 3.9% del PIB. Esto permitiría llegar al nivel de déficit financiero “crítico” del 3.7% del PIB, que le posibilita al país mantener la relación deuda/PIB estable, dada la tasa de crecimiento promedio de los últimos años que se ubica en un nivel cercano al 4.5% anual.

El análisis lleva a la conclusión de que es necesaria una reforma que aumente significativamente la carga tributaria, dándole prioridad, en primer lugar, al aumento de la contribución relativa del impuesto sobre la renta. En segundo lugar, se debe revisar la base y la tasa del impuesto sobre las ventas. En tercer lugar, tal como lo señala el informe de la Comisión de Ex Ministros, se debe mejorar la eficiencia de la administración tributaria, objetivo que se facilitaría si se toman medidas para simplificar el sistema actual.

1. INTRODUCCIÓN

El diseño y la implementación de la política tributaria son temas difíciles, porque en el sistema tributario coexisten múltiples objetivos, muchas veces contrapuestos entre sí. Además, siendo que en él miden fuerzas los diferentes grupos de interés de la sociedad, no cabe esperar que el diseño resulte totalmente racional.

Los principios y criterios utilizados para valorar la estructura tributaria son muy diversos. Desde el punto de vista netamente fiscal, interesan la suficiencia y la boyancia. La suficiencia es la capacidad de recaudar los recursos necesarios para financiar el nivel de gasto público deseado, sin que la magnitud del déficit atente contra la estabilidad macroeconómica a largo plazo. La boyancia consiste en la capacidad del sistema de incrementar los ingresos tributarios en forma paralela al crecimiento económico, sin recurrir a medidas de tipo discrecional, como nuevos paquetes tributarios, que tienen un elevado costo político.

Si el análisis se hace desde la perspectiva económica, donde las metas son la estabilidad y el crecimiento, entonces la eficiencia y la neutralidad se constituyen en los principios de mayor interés. La eficiencia se entiende como la minimización de los costos económicos que necesariamente surgen del cobro de los impuestos, y la neutralidad, como la menor interferencia posible del sistema tributario en la asignación eficiente de los recursos económicos.

Si la preocupación se centra en la ética y las consideraciones de tipo social, el principio rector debe ser la equidad, que tiene dos vertientes:

igual trato para individuos iguales desde la perspectiva fiscal (equidad horizontal) y que las personas con más recursos paguen una proporción mayor del impuesto (equidad vertical).

Por último, cuando la calidad del sistema tributario se analiza desde la perspectiva de la administración tributaria, el principio rector es la simplicidad, entendida como un sistema de pocos impuestos, bases amplias y tasas homogéneas, que resulte fácil de entender y de bajo costo, tanto para el contribuyente como para el administrador. Un sistema sencillo tiene más probabilidades de ser efectivamente aplicado, con lo que disminuye la capacidad de elusión o evasión legal de los impuestos.

El objetivo de este capítulo es proporcionar al lector una visión general del sistema tributario costarricense, a la luz de los parámetros descritos. Constituye, por lo tanto, una base de referencia para los temas específicos que se analizarán en el resto del libro. El capítulo se divide en cinco secciones. En la primera de ellas se hace una breve reseña de la evolución reciente de los principales impuestos, con el fin de identificar los cambios que ha sufrido la estructura tributaria de Costa Rica, sus avances durante las dos últimas décadas y su situación actual.

La segunda sección está dedicada al análisis cuantitativo de la estructura tributaria, tanto desde una perspectiva internacional, donde se compara a Costa Rica con economías que tienen un nivel de desarrollo similar, como desde una perspectiva temporal, donde se analiza la evolución de los principales impuestos entre 1980 y 2000. En esta sección tiene especial interés el análisis de las elasticidades del sistema tributario, donde resulta central la automaticidad de la recaudación respecto a la actividad económica (boyancia).

En la tercera sección se introduce la dimensión del gasto público y se valora la suficiencia tributaria para atender ese gasto. Para determinar si el gasto público es alto con relación al PIB, se hace un análisis de su evolución en el tiempo y en relación con países similares. Este análisis se complementa con un estudio sobre la inflexibilidad del gasto, dadas las obligaciones constitucionales, legales y contractuales del Estado. También se discute el tamaño de la brecha fiscal y sus consecuencias en términos de la sostenibilidad del endeudamiento público.

La cuarta sección analiza los principales retos en materia de ingresos tributarios y desarrolla un modelo de simulación que permite evaluar las alternativas políticas planteadas. El modelo integra los principales hallazgos que resultaron de la elaboración de este capítulo

y se espera que sirva para evaluar decisiones en materia de carga tributaria, crecimiento del gasto y endeudamiento. Por último, la quinta sección contiene las principales conclusiones de los análisis efectuados en las secciones anteriores.

2. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA TRIBUTARIO

En 1990, ante una solicitud de las autoridades de gobierno, un grupo de expertos liderados por Vito Tanzi realizó un importante estudio sobre el sistema tributario de Costa Rica (Tanzi, 1990). Este estudio constituye un buen punto de partida para analizar los cambios en el sistema, luego de doce años y tres administraciones. La complejidad de la estructura tributaria señalada por Tanzi se ha ido reduciendo y, hoy en día, la administración tributaria es más moderna, y cuenta con mejores procedimientos y recursos tecnológicos, así como con una mayor capacidad para ejercer su papel controlador y facilitador. No obstante, la evasión fiscal continúa siendo un problema central y aún se mantiene un excesivo número de impuestos de baja recaudación, tarifas múltiples y exoneraciones que atenta contra la eficiencia del sistema y su capacidad de control, a pesar de que la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria eliminó una cantidad importante de exoneraciones, impuestos menores y el impuesto selectivo de consumo para aproximadamente mil productos.

Con el propósito de describir el camino recorrido en términos de la reforma tributaria y lo que aún falta por recorrer, a continuación se presenta una caracterización del estado de algunos de los principales impuestos antes de emprender el proceso de reforma, y de los avances logrados con ella.

2.1 El impuesto sobre la renta

Este impuesto lo conforman los gravámenes a las utilidades de las empresas y de las personas físicas que realizan actividades lucrativas, el impuesto sobre las rentas del trabajo personal dependiente, los impuestos sobre las remesas al exterior y el impuesto a los dividendos e intereses de títulos valores. Hay dos características importantes del impuesto sobre la renta que se deben tener presentes. En primer lugar, en el país se aplica el principio de territorialidad, de tal forma que el impuesto se cobra sobre los ingresos generados en el territorio nacional. Esto implica que los ingresos generados por los costarricenses en otros países (por ejemplo, por consultorías, rentas realizadas o intereses) están exentos. Un principio alternativo al de la territorialidad es el de la universalidad, que es el que se aplica en la mayoría de los países desarrollados, así como en ciertos países en desarrollo como Chile y México. De acuerdo con este principio, todas

las rentas de los ciudadanos residentes son sujeto de impuesto, independientemente de dónde se hayan generado. Uno de los mayores problemas del principio de la territorialidad es que impide a la autoridad tributaria gravar las rentas que perciben en forma recurrente ciudadanos y residentes, especialmente profesionales liberales y gerentes de empresas, a quienes se les retribuye una parte de su trabajo en Costa Rica y otra en el extranjero.

Una segunda característica importante del impuesto sobre la renta en Costa Rica es que se aplica en forma cédular, o sea, que se cobra de modo independiente (y hasta con diferentes tasas) sobre los distintos ingresos de una misma persona. Esta modalidad no sigue la tendencia que impera en otros países, donde el impuesto de renta se aplica en forma global; esto implica que todos los ingresos (salarios, intereses, dividendos, entre otros) se suman para conformar un ingreso total y sobre esa base se cobra el impuesto. El principal problema de un sistema cédular es que atenta contra la equidad. Por ejemplo, si se cobra una tasa baja para los intereses y una más alta para los salarios, y las personas con ingresos más altos son las que tienen una mayor proporción de ingresos generada por intereses, el pago de los impuestos como proporción de los ingresos totales podría ser menor para las familias de mayores ingresos, con lo que el sistema se torna regresivo.

Tanzi (1990) subrayó el serio déficit de equidad del sistema tributario nacional, especialmente en el impuesto sobre la renta. Entre los principales problemas detectados, señaló que el impuesto afectaba en mayor medida a los asalariados, quienes ya contribuían significativamente para otros fines sociales, como el seguro de enfermedad y maternidad y el de invalidez, vejez y muerte, así como el Banco Popular, FODESAF, el IMAS y el INA, mientras que las tasas cobradas sobre las rentas producidas a través de dividendos e intereses, y por lo general percibidas por personas con mayores recursos, eran menores.

Otro problema señalado en torno a este impuesto fue el reducido tamaño de la base impositiva, producto del escaso control sobre el pago que realizan los profesionales y otros sujetos que ejercen actividades independientes, así como el uso excesivo de exoneraciones fiscales por parte de las empresas y que apenas el 5% de los asalariados se encontraba dentro de dicha base (Cornick, 1997: 57). Hoy en día, el porcentaje de asalariados sujetos al impuesto es un poco más elevado, entre el 8% y el 9%, según datos del año 2000.

Méndez (1991: 8) resumió así las características y deficiencias del impuesto sobre la renta en Costa Rica: el impuesto sobre la renta se

caracteriza por gravar con tasas distintas a diferentes fuentes de ingreso y a diferentes personas jurídicas. Así existen tasas diferentes para rentas de capital y trabajo; para rentas de trabajadores dependientes e independientes; para pequeñas empresas y el resto de empresas; para cooperativas; para el sector agrícola y el sector forestal; para el sector turismo; para el sector exportador no tradicional; para los sectores productores de café y banano. Respecto de las bases tributarias, los sistemas de deducción y bases imponibles son diferentes para los trabajadores dependientes y para las personas físicas con actividades lucrativas.

Además, el sistema permitía a las empresas revaluar sus activos y, por tanto, el gasto de depreciación, sin que ello significara pagos por ganancias de capital. También propiciaba la división de las actividades de las empresas en varias sociedades, al aplicar una escala progresiva a los ingresos brutos, así como un mayor endeudamiento al permitir deducir la totalidad del gasto nominal por intereses (incluyendo la parte inflacionaria).

Las implicaciones de este sistema impositivo sobre la neutralidad, equidad y el costo de la administración son bastante evidentes. El país lleva ya varios años en un esfuerzo lento pero continuo de mejoramiento del impuesto sobre la renta, a través de reformas que buscan ampliar la base, revisar las tasas impositivas, evitar la evasión y hacer el impuesto más equitativo. En 1988, se redujo la tasa del impuesto a las empresas y se simplificó el de las personas físicas con las siguientes medidas: la incorporación del sistema de retención al salario, las escalas del impuesto indexadas a la tasa de inflación, la flexibilización del año fiscal a las empresas o regímenes que lo justificaran y la reducción en la progresividad de las tasas. En 1992 se puso un freno importante a las exoneraciones del impuesto sobre la renta, pues se eliminaron todas las exoneraciones vigentes (aunque los derechos adquiridos se mantienen hasta el vencimiento), con unas pocas excepciones², como las zonas francas y las cooperativas³ (Cruz, 1998). Entre los efectos indirectos más notables de esta ley se encuentra la sujeción de algunas empresas públicas de giro comercial (como RECOPE) al impuesto sobre la renta. Sin embargo, la permanencia de los derechos adquiridos hizo que el impacto tributario fuese limitado.

2 La Ley 7257 de 1991 crea un impuesto del 25% a los CATs aplicado en la fuente y establece prórrogas hasta 1999, si se aceptaba voluntariamente la reducción del incentivo, exceptuando la exención del impuesto sobre la renta que rigió hasta 1996. En 1998 se dicta la Ley 7838, que sujeta los CAT al impuesto sobre la renta.

3 En 1992, alrededor de un 58% de la base del impuesto sobre la renta se encontraba exenta (Cruz, 1998).

En 1995, la Ley de Justicia Tributaria N° 7535 introdujo controles para reducir la evasión y generalizar el cobro del impuesto sobre la renta, mediante la actualización de las rentas presuntivas de los profesionales. Esa misma Ley creó el impuesto del uno por ciento sobre los activos de las empresas, acreditable al pago del impuesto sobre la renta. Sin embargo, la aplicación de este impuesto tuvo serios inconvenientes, porque se consideró que constituía un peso excesivo para las actividades agropecuarias, así como para otros sectores productivos. Además, en el 2000, la Sala IV lo declaró inconstitucional y el fisco tuvo que devolver lo cobrado a los contribuyentes que no pudieron aplicarlo como crédito del impuesto sobre la renta. Finalmente, el impuesto fue derogado.

La Ley de Justicia Tributaria fue perfeccionada por la Ley de Modificación al Código Tributario (Ley 7900) aprobada en 1999. Uno de los elementos más positivos de esta ley en cuanto al impuesto sobre la renta fue el cobro efectivo de intereses sobre las deudas tributarias, lo que puso fin a la situación anterior, que constituía un incentivo para no pagar impuestos.

Con la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria que entró en vigencia en agosto del 2001, se amplía nuevamente la base del impuesto a la renta, al excluirse la depreciación sobre los activos revaluados de los gastos deducibles. Además, todas las remuneraciones por servicios personales, incluyendo los ingresos por concepto de dietas (haya o no relación laboral), gratificaciones, participaciones y otros ingresos o beneficios similares a los mencionados, incluyendo el salario en especie, pagarán un 15% de impuesto en lugar del 10% que pagaban. Asimismo, se tasan actividades antes exentas, como la educación universitaria privada y la banca *off-shore* y se incluyen dentro del pago del 8% de impuesto a los intereses, los que se generan por depósitos en cuentas corrientes así como las operaciones de recompra de valores que se realicen a través de la bolsa de valores (que antes no estaban gravadas).

Un problema que persiste es el del cobro del impuesto sobre la renta a los profesionales independientes, como médicos y abogados. Ha sido difícil reducir la evasión en este sector, porque no se ha desarrollado una base de datos que permita implementar controles cruzados sobre sus ingresos. Esto ha empezado a mejorar con el desarrollo del sistema de información en la Dirección de Tributación Directa, proceso que se inició a partir de 1996.

2.2 Impuestos sobre la propiedad

Por su naturaleza, los impuestos que gravan la propiedad se fundamentan en dos principios tributarios: capacidad de pago y facilidad de cobro. En Costa Rica, los impuestos a la propiedad han sido, básicamente, los siguientes: el territorial, que constituye el rubro más importante de recaudación en esta categoría; el de traspaso de bienes inmuebles, establecido en 1976; el que grava los vehículos automotores, establecido en 1982 por la Ley 6810 y modificado en 1987 por la ley 7088, y el impuesto a las casas de lujo. Como ya se mencionó, en 1995 se introdujo un nuevo impuesto sobre el valor de los activos de las empresas, aplicable como un crédito al impuesto sobre la renta, cuyo producto neto fue anulado por la Sala IV para los contribuyentes que no tenían posibilidad de acreditarlo, por considerarlo de naturaleza confiscatoria.

En los últimos años se han llevado a cabo reformas dirigidas a incrementar la recaudación de estos impuestos, sobre todo en lo que se refiere al traspaso de vehículos. En 1995, se aprobó la Ley 7509 sobre Bienes Inmuebles, que buscaba descentralizar el cobro del impuesto territorial, mejorar la recaudación y fortalecer y modernizar las municipalidades. Aunque todavía persisten importantes deficiencias en materia de avalúos y sistemas de catastro y registro, en el año 2000, el gasto de los gobiernos locales en catastro y dirección técnica superó los ₡1.000 millones, lo que señala un esfuerzo en este campo.

2.3 Impuesto de ventas

El impuesto sobre las ventas se caracteriza por ser una única tasa de imposición, sin mayor diferenciación, lo que lo hace sencillo de administrar. Tiene la ventaja de que se aplica en el momento del consumo y, por tanto, no discrimina por el origen de la producción, pues igual opera para los bienes producidos en el país que para los importados, lo que evita efectos de tipo proteccionista. Opera sobre todos los bienes, excepto una canasta de bienes exentos que permite liberar a los sectores más pobres de la sociedad y con ello, fomenta el objetivo de equidad vertical.

No obstante sus ventajas, en Costa Rica, la lista de productos exonerados no sólo contiene bienes de consumo básico sino que es demasiado amplia y por lo tanto, afecta la base del impuesto. Otra deficiencia importante es que este impuesto no se aplica sobre la globalidad de los servicios, como en otros países, sino que se cobra sólo sobre los servicios que taxativamente indica la ley.

En un esfuerzo por aumentar su recaudación, se han hecho muchos cambios en la tasa y en la base del impuesto de ventas. Después de mantenerse estable en el 10% durante la década de los ochentas, en 1991, la tasa aumentó al 13%, disminuyendo un punto en cada uno de los tres años subsiguientes, hasta llegar de nuevo al 10% en 1994. En setiembre de 1995 volvió a aumentar, esta vez a un 15%, durante un periodo de 18 meses, al final del cual la tasa bajó a un 13%, en donde se ha mantenido hasta la actualidad. La base impositiva del tributo ha sido ampliada en varias ocasiones durante las últimas dos décadas. Por ejemplo, la Ley No. 7088 del 30 de noviembre de 1987 redujo la lista de bienes exonerados y amplió la lista de servicios gravados. Posteriormente, en 1991 y 1992, se volvió a ampliar la base, al incluir la electricidad, los combustibles y el cemento (Shome, 1994). El último cambio fue el promulgado por la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria del año 2001, que amplía la base de este impuesto a los servicios de radio-localizadores, lavado de carros y litografía y a las primas de seguros⁴.

En cuanto a la forma de aplicar el impuesto sobre las ventas en Costa Rica, es importante señalar que todavía no se ha logrado implementar un verdadero concepto de valor agregado, aunque se permite acreditar el impuesto de ventas pagado en la compra de los insumos incorporados en el bien. Avanzar hacia un impuesto sobre el valor agregado requeriría contemplar los demás costos y servicios asociados a la producción (no sólo los asociados a los insumos que se incorporan físicamente en el bien producido), que en la actualidad no constituyen créditos para el cálculo del impuesto. Ello llevaría a una ampliación de la base y requeriría un sistema más efectivo de controles cruzados entre los contribuyentes.

2.4 Impuesto selectivo de consumo

De acuerdo con la teoría hacendaria, este impuesto se aplica sobre los bienes y servicios que tienen una alta elasticidad ingreso y una baja elasticidad precio. La alta elasticidad ingreso implica que su consumo aumenta más que proporcionalmente cuando aumenta el ingreso (son bienes de lujo); la baja elasticidad precio implica que el consumo del bien no se reduce sustancialmente por el incremento en el precio generado por el impuesto, por lo que la distorsión producida por el mismo es pequeña. Algunos sectores apoyan el tributo porque lo consideran una forma de redistribuir el ingreso en favor de los grupos más pobres, ya que es un impuesto sobre bienes específicos y no sobre bienes básicos.

⁴ Sólo quedan exentas las primas de seguros personales, riesgos del trabajo, cosechas y viviendas de interés social.

El impuesto selectivo de consumo también considera algunos bienes y servicios que inducen a la adicción, como el tabaco, los licores y las apuestas. En estos casos, se justifica la aplicación del impuesto para trasladar a los consumidores de estos bienes el costo de atender los problemas sociales derivados de su consumo. De la misma manera, es común que se graven los productos con efectos ambientales negativos, como los hidrocarburos y los vehículos. En la literatura económica se sostiene que estos impuestos corrigen las distorsiones asociadas a las externalidades, las que surgen cuando el costo privado de producir o consumir un bien es distinto (y en los casos anteriores, inferior) al costo social.

Este tipo de impuestos tiene algunas desventajas. Por ejemplo, al aplicarse en forma discriminada sobre conjuntos particulares de bienes con tarifas heterogéneas, distorsionan los precios relativos en la economía. También pueden fomentar el comercio desleal, pues los altos impuestos pueden estimular el contrabando, la subfacturación, la corrupción en la recaudación tributaria y el aumento del comercio informal. Si se aplica sobre muchos productos, el costo de la administración puede resultar alto en comparación con la recaudación final ⁵.

En 1995, la ley clasificaba las mercancías sujetas al tributo (1.500 incisos arancelarios) en tres grupos: con tarifa del 10%, con tarifa del 25% y con tarifa del 50%. Una pequeña proporción de estos 1500 incisos arancelarios generaba el 80% de la recaudación: las prendas de vestir, la cerveza y los licores, los cigarrillos, las bebidas gaseosas, los perfumes y cosméticos, los electrodomésticos, los vehículos automotores, los detergentes, las llantas, las pinturas y los barnices. Fue por esta razón que, a partir de 1996, mediante el Decreto Ejecutivo N° 24748-H, la lista de incisos arancelarios gravados por el selectivo de consumo se redujo de 1.500 a 700.

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria elimina este impuesto para una amplia lista de bienes. También reduce los plazos para el pago y prohíbe en forma expresa elevar tarifas o incluir nuevos productos gravados por la vía de decretos ejecutivos, restringiendo estas posibilidades a la ley. La disposición anterior solidifica el principio constitucional de reserva de ley en lo que se refiere a tributos y constituye una limitación para que las autoridades tributarias puedan recurrir a esta vía fiscal.

5 En Costa Rica, una particularidad del impuesto selectivo de consumo antes de la Ley de Simplificación y Eficacia Tributaria era que podía ser modificado administrativamente, sin necesidad de consultar a la Asamblea Legislativa, con la salvedad de que cada alza debía distanciarse seis meses de la otra y que no podía sobrepasar una tasa máxima, tal y como lo disponía la Ley 6820 de noviembre de 1982.

2.5 Impuestos sobre el comercio exterior

Estos impuestos operan sobre las importaciones y exportaciones y son relativamente fáciles de recaudar, pero imponen altos costos en términos de eficiencia. En los últimos años, el proceso de apertura comercial ha generado una reducción en el promedio y la dispersión de los aranceles. Había tres tipos de impuestos sobre la exportación: a los productos tradicionales, a los productos no tradicionales enviados a mercados tradicionales y a los enviados a mercados no tradicionales. Posteriormente, como resultado de los cambios introducidos en 1995 por el Cauca II y la aprobación de la Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, se eliminaron todos los impuestos a las exportaciones, con excepción de los correspondientes a café, banano, carne y ganado.

La eliminación de la mayor parte de los impuestos a las exportaciones buscaba eliminar las distorsiones que sesgaban la economía nacional en contra del comercio internacional, pero implicó un sacrificio fiscal significativo para el país. En la actualidad, subsiste únicamente el impuesto sobre el banano establecido en la Ley 5515 de 1974, con una tarifa de \$0.08 por caja exportada.

2.6 Otros Impuestos menores

La Ley de Presupuesto Nacional del 1996 incluye 83 impuestos de muy baja recaudación, entre los cuales se encuentran timbres y licencias profesionales y comerciales (Vargas, 1997). A pesar de los esfuerzos por reducir la dispersión de la carga tributaria, no ha sido fácil eliminar estos tributos, porque tienen afectación específica y sus beneficiarios directos ejercen presión para que se mantengan, aunque se argumenta que desde el punto de vista social constituyen un desperdicio, pues aportan montos muy bajos y su administración y control absorben muchos recursos. No obstante, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria del 2001 eliminó una gran cantidad de estos impuestos.

3. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA CARGA TRIBUTARIA

En esta sección se ofrece un panorama cuantitativo de la magnitud y evolución de la carga tributaria en Costa Rica durante las dos últimas décadas, desde una perspectiva global y para los principales tributos. Para facilitar la comprensión del análisis, todos los impuestos se analizan en magnitudes relativas con respecto al PIB y se recurre a la comparación internacional para evaluar el esfuerzo tributario que realiza el país.

3.1 Magnitud de la carga tributaria

Cuando se analizan los ingresos tributarios desde una perspectiva macroeconómica, de inmediato surge el interrogante de si la carga tributaria es “adecuada” o si será necesario aumentar aún más el nivel de impuestos. Para contestar esta pregunta, se debe establecer un adecuado balance entre los costos y los beneficios de la imposición. Los costos de la tributación no son únicamente los cargos directos para las familias y las empresas, sino también los costos indirectos producidos por las inevitables distorsiones asociadas a la recaudación tributaria. Los beneficios de la tributación, por su parte, tienen que ver con el uso de esos recursos en bienes y servicios que la sociedad no podría financiar en otra forma. En esta sección se analiza la carga tributaria desde la perspectiva del costo; el tema del gasto se tratará en la sección siguiente.

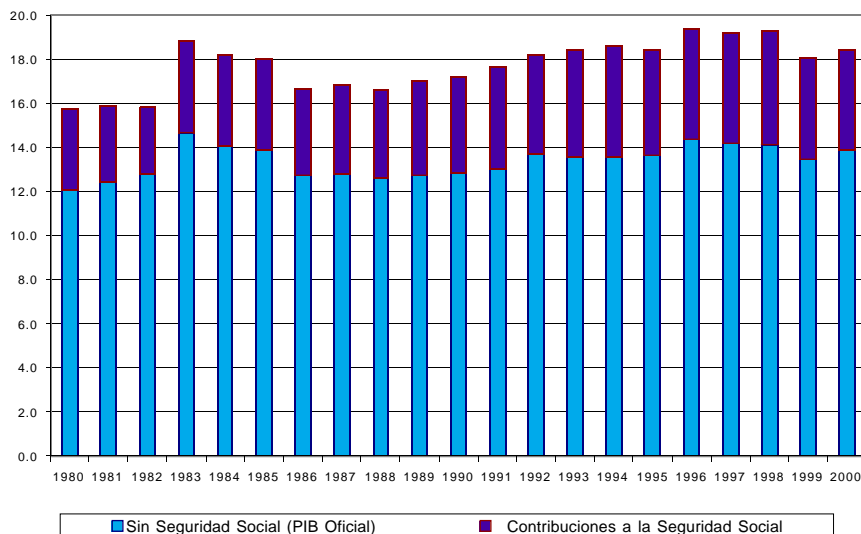
En el Gráfico 1 se aprecia que la carga tributaria, medida como el total de impuestos percibidos por el Gobierno General Consolidado⁶ en términos del PIB, ha crecido en 2.7 puntos porcentuales entre 1980 y el 2000, pasando del 15.8% al 18.5%.⁷ Si se excluyen las contribuciones a la seguridad social, el crecimiento para el período de análisis resulta mucho más modesto: de un 12.1% a un 13.9%; esto a pesar de los recurrentes esfuerzos realizados por los gobiernos de turno mediante el establecimiento de paquetes tributarios en 1982-1984 (Administración Monge), 1987 (Administración Arias), 1991 (Administración Calderón) y 1995 (Administración Figueres). Se ha hablado mucho de la reforma tributaria realizada en forma continua a lo largo de los noventa, la que produjo un cuerpo legal más efectivo, que debería reflejarse en un incremento de la carga tributaria. Sin

6 El Gobierno General Consolidado incluye los impuestos recaudados por el Gobierno Central, el impuesto territorial y las patentes percibidas por los gobiernos locales, las contribuciones a la seguridad social que percibe la CCSS (Enfermedad y Maternidad, Invalidez, Vejez y Muerte), los impuestos consolidados a la nómina a cargo de empleadores (INA, IMAS y FODESAF), los impuestos sobre hospedaje y pasajes aéreos que cobra el ICT, así como los impuestos que recauda el IFAM y los que recibe CORBANA de los bananeros. Los impuestos a los combustibles también caen dentro de esta categoría, como parte de los ingresos que percibe el Gobierno Central a través de RECOPE, que es la entidad recaudadora.

7 Cabe destacar que, antes de 1980, la carga tributaria había venido en descenso. Corrales (2001) presenta un nivel del 17.2% en 1973, sin considerar los regímenes de pensiones del Gobierno. Además, para 1980, el PIB base 1991 estaría sobreestimado. El año 1980 no es el mejor punto de referencia para medir la carga tributaria. Tanto si se compara con los años anteriores como posteriores (en especial a partir de 1983, como se observa en el Gráfico 1) y se considera el déficit fiscal, se debe reconocer que en 1980 la carga tributaria era circunstancialmente muy baja, en especial la del Gobierno Central.

embargo, estos logros cualitativos contrastan con los resultados obtenidos en la recaudación: si se excluyen las contribuciones a la seguridad social, entre 1990 y 1995, la carga tributaria aumentó del 12.9% al 13.7%, y entre 1995 y el 2000, pasó del 13.7% al 13.9%.

Gráfico 1
Evolución de la carga tributaria como porcentaje del PIB entre 1980-2000



Fuente: Elaborado por los autores, con base en datos de la Contraloría General de la República.

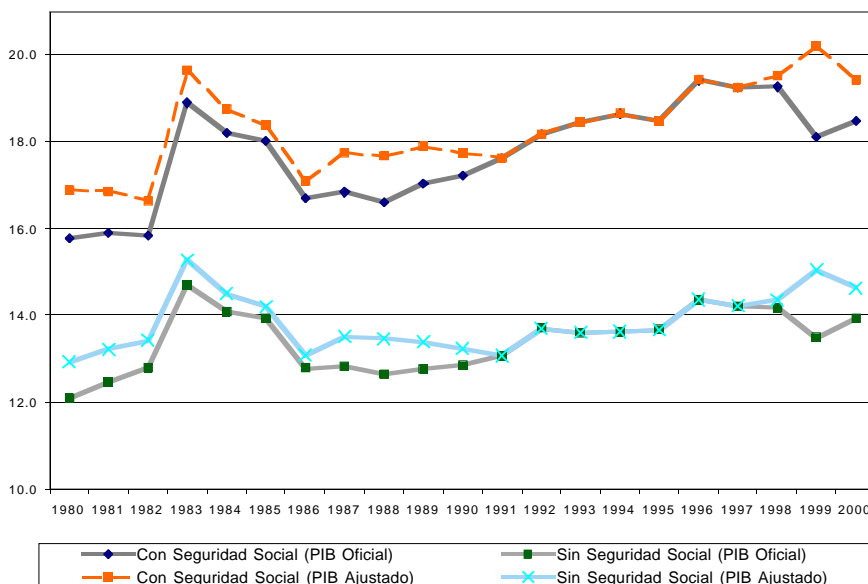
Al interpretar estos datos, se debe tener en cuenta que la magnitud de la carga tributaria en proporción al PIB está irremediamente afectada por la calidad de la medición del producto. Aquí hay que considerar dos elementos importantes. En primer lugar, el cambio de base y metodología de las cuentas nacionales encontró una subvaluación del PIB base 1966 del 27% para el año 1991. Esto implica que, al empalmar las series base 1966 y base 1991, se produce una sobreestimación⁸ del PIB para los años anteriores a 1991, que subestimaría la carga tributaria en esos años. En segundo lugar, la forma en que se contabiliza el valor agregado de INTEL, aunque formalmente correcta, representa una distorsión importante a la hora de medir la carga tributaria para los años 1998-2000, pues

8 Esta sobreestimación se da porque el empalme usa las tasas de crecimiento de la serie de 1966 para llevar la serie PIB base 1991 hacia atrás. Pero esto implica que la subestimación del 27% que se daba en 1991, se daría también en 1966 y que este procedimiento genera un PIB mayor al real, en un monto que crece hasta llegar al 27% en 1966.

provoca una caída que no tiene sentido en términos del esfuerzo tributario nacional. Ambos aspectos ponen en evidencia la necesidad de generar una nueva serie del PIB ajustada (Rodríguez-Clare *et al.*, 2002)⁹.

Como resultado del ajuste, la nueva medición de la carga tributaria (Gráfico 2) muestra, para 1980, un nivel de 16.9%, alrededor de un punto porcentual por encima del dato calculado con el PIB oficial, subvaluación que se ubicó en el orden de 0.7 puntos porcentuales como promedio para el período 1980-1990¹⁰. Lo mismo ocurre entre 1999 y el 2000, donde el ajuste de la serie oficial del PIB por el efecto INTEL se manifiesta en un aumento de la carga tributaria de 2.1 puntos porcentuales en 1999 y de 0.9 puntos porcentuales en el 2000. Con el ajuste, la carga tributaria para toda la década de los noventa muestra una tendencia creciente, pasando de 17.7% en 1990 a 19.4% en el 2000. Si se excluyen las contribuciones a la seguridad social, la cifra pasa de 13.2% a 14.6% para ese mismo período, con un aumento lento pero continuo a lo largo de toda la década.

Gráfico 2
Evolución de la carga tributaria 1980-2000
con el PIB oficial y el PIB ajustado



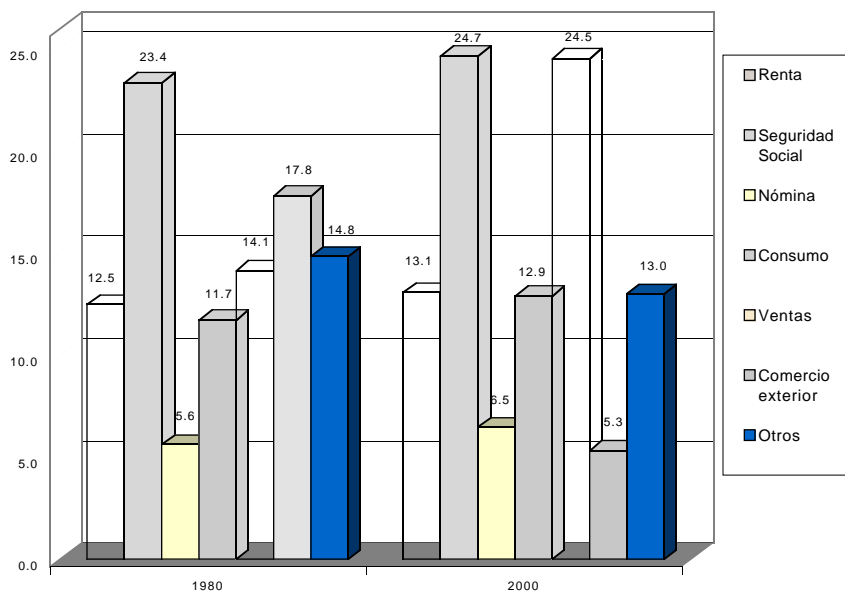
Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la CGR, el BCCR y Rodríguez-Clare *et al.* 2002. (Ver notas 3 y 4).

⁹ Esta es una opinión de los autores, no de la Contraloría General de la República.

¹⁰ Aunque se menciona esta serie como PIB oficial, lo cierto es que el BCCR no tiene una serie de PIB oficial para el período 1980 - 2000, sino dos series, que cubren distintos períodos: una serie oficial, base 1966, para los años 1958 - 1997, y otra serie oficial, base 1991, desde 1991 en adelante. A partir de 1983 hay un "empalme" con esta serie.

La evolución de los principales impuestos se analiza más adelante, pero es evidente que la estructura tributaria del país se ha transformado en los últimos 20 años, como lo demuestra el Gráfico 3. El mayor cambio registrado es la caída en la importancia relativa de los impuestos al comercio exterior, que decrece en 12.5 puntos porcentuales, y cuyo efecto es casi compensado por el incremento del impuesto sobre las ventas.

Gráfico 3
Cambios en la composición de la carga tributaria 1980 y 2000



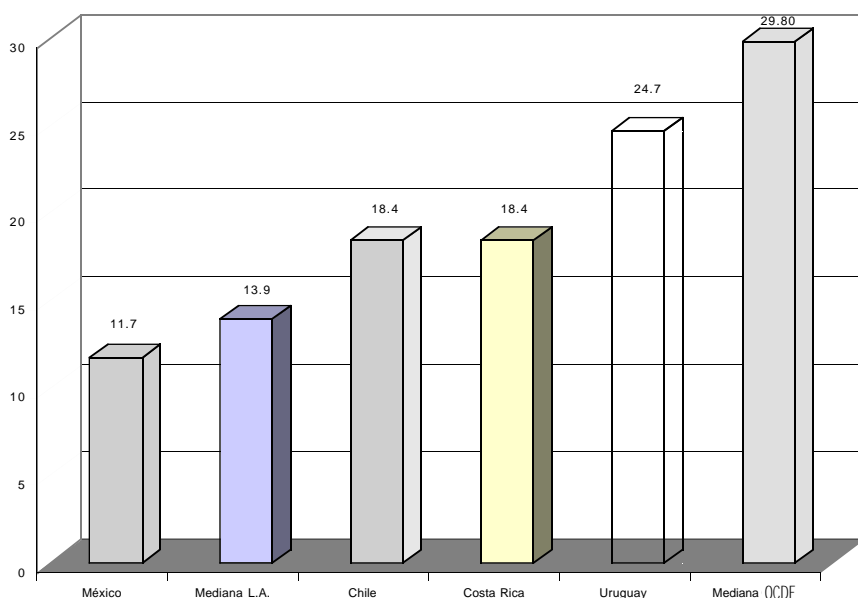
Fuente: Elaborado por los autores con datos de la CGR.

Si se compara con los promedios internacionales, en 1999, la carga tributaria costarricense, de un 18.5% en términos del PIB oficial, se ubica muy por debajo del 29.8% que representa la mediana de los países de la OCDE, donde Bélgica muestra el mayor porcentaje, con un 43%. También se ubica por debajo de Uruguay, que con un 24.7%, es el país latinoamericano con mayor contribución fiscal relativa, pero tiene una magnitud similar a Chile y está por encima de México, que tiene un 11.7%, y de la mediana latinoamericana, que se ubicó en un 13.9%. El Gráfico 4 ilustra lo anterior ¹¹.

¹¹ En estas comparaciones internacionales, interesa sobre todo la relación con Chile, México y, en alguna medida Uruguay, por ser tres países exitosos en diferentes aspectos en América Latina. También interesa la comparación con el promedio o la mediana de la OCDE, pues estos son los países con esquemas tributarios más avanzados.

Es cierto que, dadas las marcadas diferencias entre los países, las cifras internacionales se deben analizar con sumo cuidado. Sin embargo, las comparaciones internacionales son útiles para evidenciar el tipo de sociedad que el país aspira a tener y el esfuerzo tributario que está realizando para conseguirla. Si Costa Rica aspirara a un modelo de sociedad similar al de Uruguay, que tiene también el sistema de seguridad social a cargo del presupuesto de la República, es evidente que debe incrementar el esfuerzo tributario; Uruguay tiene una carga tributaria cercana al 25%, mucho mayor que el 18.5% de Costa Rica. Con Chile, la comparación se debe realizar luego de deducir las contribuciones a la CCSS, porque este país ha privatizado su sistema de seguridad social¹²; el 16.9% de carga tributaria chileno, neto de cargas sociales, se debe comparar a un 12.5% en Costa Rica, que evidentemente es menor.

Gráfico 4
Magnitud de la carga tributaria total para una muestra de varios países



Fuente: Elaborado por los autores con base en World Bank, 2001 (datos de 1999).

¹² Las contribuciones a la seguridad social chilenas representan un 6% de su carga tributaria en tanto en Costa Rica éstas se ubican en el orden del 30% (24% son propiamente contribuciones a la seguridad social, más un 6% de cargas a la nómina a cargo de los empleadores).

3.2 Carga tributaria y diferencias en el grado de desarrollo relativo de los países¹³

Con el propósito de aportar mayor información sobre el tamaño relativo de la carga tributaria costarricense en el contexto internacional, en esta sección se compara a Costa Rica con algunos países latinoamericanos y europeos¹⁴. La primera variable seleccionada para contrastar la magnitud de la carga tributaria fue el ingreso per cápita en dólares, ajustado por el poder de paridad de compra, bajo la presunción de que mayores niveles de ingreso se relacionan positivamente con mayores niveles de carga tributaria. El análisis de regresión efectuado, que se ilustra en el Gráfico 5, confirma esta relación positiva¹⁵. La mayor parte de los países europeos pertenecientes a la OCDE presentan elevados niveles para ambas variables, mientras que la mayoría de las naciones latinoamericanas se ubican en el otro extremo. Los países que se encuentran por debajo de la línea de ajuste son aquellos en donde el nivel de carga tributaria es inferior a lo que el nivel de ingreso per cápita sugeriría, como Estados Unidos, Canadá y Singapur, entre otros. Lo contrario sucede con naciones como Bolivia, donde el tamaño de la carga tributaria está por encima de lo que sugiere su nivel de ingreso¹⁶.

13 Hay que tener en cuenta que países como Chile, Venezuela o México, tienen ingresos significativos por la propiedad fiscal (petróleo, cobre).

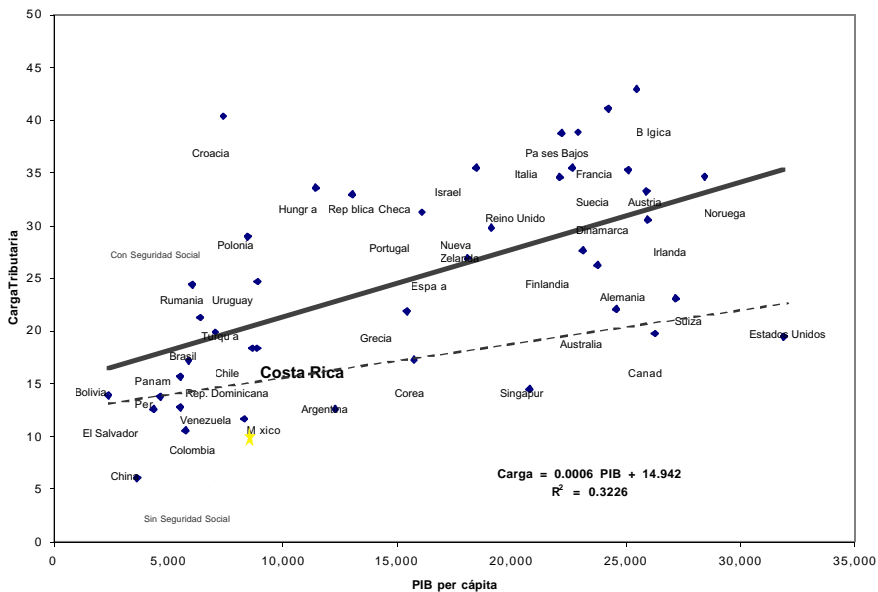
14 Se seleccionó un conjunto de países representativos de la OCDE y de las principales economías latinoamericanas.

15 Es importante advertir que la relación lineal puede ocultar una relación más compleja, de tipo no lineal, entre la carga tributaria y el ingreso per cápita y los otros indicadores (Engel et al., 1998).

16 Se ha tomado la serie del PIB oficial. En cuanto a las recaudaciones tributarias, la fuente es la World Development Indicators y el Government Finance Statistics Yearbook, por lo tanto, los indicadores de carga tributaria pueden no coincidir con los presentados antes (caso de la carga tributaria sin seguridad social).

Gráfico 5

Carga tributaria y PIB per cápita para una muestra de países



Fuente: Elaborado por los autores con base en World Bank, 2001 (datos de 1999).

Para el caso de Costa Rica, que se ubica ligeramente por debajo de la línea de ajuste¹⁷, con un 18.4%, la comparación internacional sugiere un tamaño relativo de carga tributaria muy cercano al que, en promedio, sugeriría su nivel de ingreso per cápita, de un 20.3%; este resultado resulta sesgado por la importancia relativa de las contribuciones a la seguridad social. Cuando estas contribuciones se eliminan, la carga tributaria se ubica en un 12.5%, por debajo del 13.2% que sugeriría la línea de ajuste, lo que muestra una pequeña pero significativa insuficiencia de la recaudación dado el nivel de ingreso per capita del país ¹⁸.

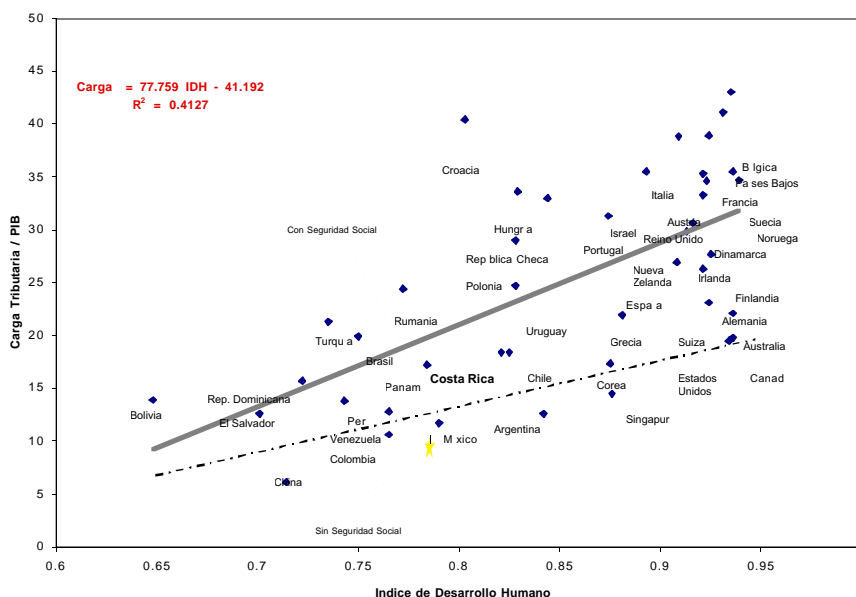
La segunda variable escogida para contrastar el nivel de carga tributaria fue el Índice de Desarrollo Humano (IDH), bajo la presunción de que mayores niveles de desarrollo humano están positivamente correlacionados con el esfuerzo de los contribuyentes que pagan sus impuestos. Nuevamente la evidencia empírica

17 Los resultados del ajuste de regresión son los siguientes: Carga = 0.0006 PIB + 16.12 con un R² de 0.194, con seguridad social, y Carga = 0.0006 PIB + 13.16 con un R² de 0.1553, sin seguridad social.

18 Hay que tener en cuenta los ingresos que reciben algunos países por concepto de concesiones fiscales (petróleo, cobre u otros), los que afectan las comparaciones.

confirma la relación, que se presenta en el Gráfico 6, donde los resultados son muy similares a los obtenidos con el PIB per cápita¹⁹. Si se considera la carga tributaria total, que incluye las contribuciones a la seguridad social, Costa Rica se ubica por debajo del 22.6% que sugiere la línea de ajuste, lo que significa que el nivel de desarrollo humano alcanzado requiere un mayor esfuerzo fiscal, si se considera su sostenibilidad a largo plazo. Sucede lo mismo cuando se excluyen las contribuciones a la seguridad social; en este caso, la línea de ajuste sugiere, en promedio, una carga tributaria del 16.8%, superior al 12.5% actual.

Gráfico 6
Carga tributaria e Índice de Desarrollo Humano para una muestra de países



Fuente: Elaborado por los autores con base en World Bank, 2001 (datos de 1999).

¹⁹ Los resultados del ajuste de regresión son los siguientes: Carga = 65.96 IDH – 31.96 con un R² de 0.2786 con seguridad social, y Carga = 42.22 IDH – 17.9 con R² de 0.2492, sin seguridad social.

Por último, se compara el nivel de carga tributaria con el coeficiente de Gini, que es una medida del grado de desigualdad en la distribución del ingreso de los países, donde valores más altos indican mayores grados de inequidad. La presunción, con estas dos variables, es que conforme la distribución del ingreso se hace más equitativa, aumenta el porcentaje de familias con niveles de ingreso medios; esto facilita la recaudación de impuestos y la carga tributaria se incrementa. La evidencia empírica confirma la hipótesis planteada, como se muestra en el Gráfico 7, donde países de la OCDE como Austria, Bélgica y Suecia, muestran los mayores niveles de equidad en el ingreso y las mayores cargas tributarias, en contraposición con países latinoamericanos como Brasil, Chile y Colombia, que se destacan por los problemas en la distribución del ingreso²⁰. Uruguay es la nación latinoamericana con mejor distribución relativa del ingreso y mayor carga tributaria. Por su parte, si se toma en cuenta el total de la carga tributaria, incluyendo las contribuciones a la seguridad social, Costa Rica se ubica muy cerca de la tendencia internacional, que para un coeficiente de Gini de 0.47, sugiere una carga tributaria de 18.7, posición que contrasta con la mayoría de las naciones latinoamericanas, con excepción de Uruguay. Si se excluyen las contribuciones a la seguridad social, el país se ubica por debajo de la línea de ajuste ²¹, como reflejo de una distribución del ingreso muy superior a la que el esfuerzo tributario sugiere. Para un nivel del coeficiente de Gini de 0.47, la línea de ajuste ubicaría la carga tributaria en un 15.2, superior al 12.5 actual.

3.3 Cambios en la estructura de la carga tributaria

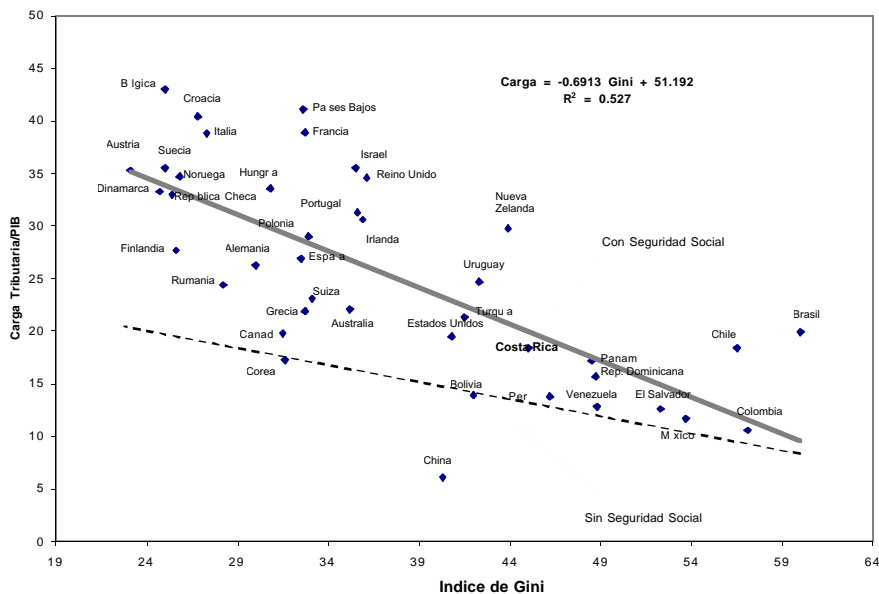
Del análisis del apartado 3.1 se desprende que la magnitud de la carga tributaria en el país se ha incrementado durante los últimos 20 años. Para entender cómo se ha dado este incremento, es necesario analizar la evolución de la estructura tributaria y de los principales impuestos durante esos años.

20 Lo ideal sería tomar los datos de ingreso libre de impuestos, porque como normalmente los impuestos no recaen en forma proporcional sobre los ingresos, la carga tributaria puede tener un efecto sobre el coeficiente de Gini y de esa forma complicar el análisis.

21 Los resultados del ajuste de regresión son los siguientes: Carga = -0.5 Gini - 41.24 con un R² de 0.2331 con seguridad social, y Carga = -0.26 Gini - 27.42 con R² de 0.1332, sin seguridad social.

Gráfico 7

Carga tributaria e Índice de Gini para una muestra de varios países



Fuente: Elaborado por los autores, con base en World Bank, 2001 (datos de 1999).

El Gráfico 3 permite analizar la transformación que ha sufrido la estructura tributaria costarricense entre 1980 y 2000. La caída en la importancia relativa de los impuestos al comercio exterior, de un 17.8% a un 5.3%²², fue compensada por una mayor recaudación en el impuesto de ventas, que pasó de un 14.1% a un 24.5% del total de la carga tributaria. Resulta sorprendente observar que, con excepción de este aspecto, la estructura tributaria muestre tan poco cambio en veinte años. El impuesto sobre la renta se incrementó en poco más de medio punto porcentual, las contribuciones a la seguridad social mejoraron su participación relativa en 1.3 puntos porcentuales, los impuestos sobre la nómina a cargo de patronos se mantuvieron casi invariables en cuanto a contribución relativa, los impuestos al consumo apenas incrementaron su participación relativa en 1.2

²² Esta caída fue propiciada por dos factores: la eliminación de los gravámenes a las actividades tradicionales de exportación, como el café y el banano, que prácticamente desaparecieron, y el proceso de desgravación arancelaria a las importaciones, que aún continúa.

puntos y la categoría de otros impuestos perdió 1.8 puntos porcentuales.

En cuanto a la composición de la carga tributaria y a su evolución, el contraste internacional es relevante. En el Gráfico 8 se compara la estructura tributaria de Costa Rica con la de un conjunto de países, para el año 1999. Resulta evidente que en Costa Rica, la participación del impuesto de renta es muy baja, en el orden del 12% de la carga tributaria total. Aún si se excluyeran los cargos por seguridad social para hacer la comparación²³, el impuesto a la renta representaría un 16.7% de la carga tributaria neta de contribuciones a la seguridad social, inferior al 19% de Chile y al 29.3% de México.

Muchos países latinoamericanos han emprendido reformas tributarias tendientes a mejorar la recaudación del impuesto de la renta. En Chile, la importancia relativa de este tributo pasó de un 12% en 1990, a casi un 20% en 1999. En México, el impuesto a la renta representaba un 26.1% de la recaudación en 1990, y se incrementó a un 29.3% en 1999. Perú y Uruguay también hicieron reformas al impuesto de la renta; el primero pasó de un 5% a un 21% de recaudación, en tanto que Uruguay logró incrementar la importancia relativa del impuesto de un 7% a un 13%.

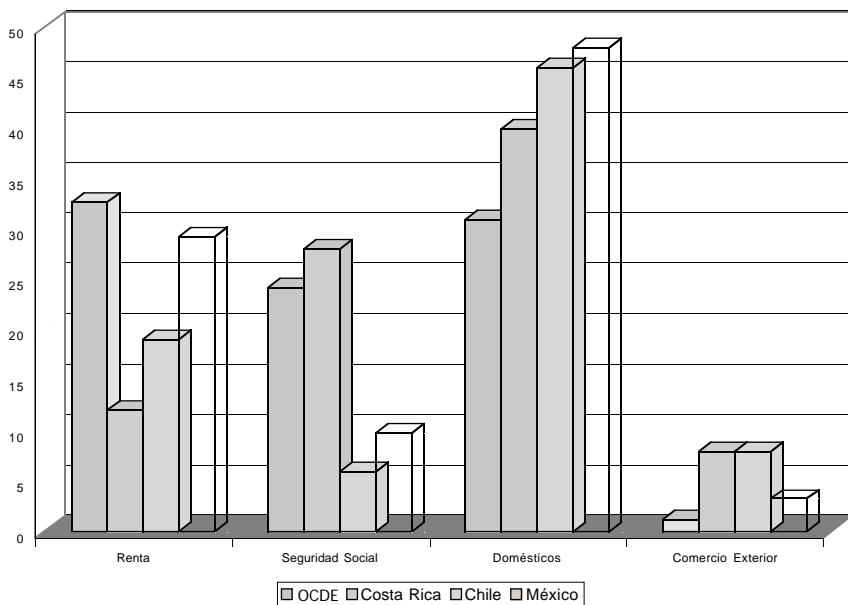
Otro aspecto relevante que surge del análisis del Gráfico 8 es la alta dependencia de los países latinoamericanos del impuesto a las transacciones locales, en comparación con la muestra de países de la OCDE. Según datos del Banco Mundial, en Costa Rica, esta categoría de impuestos pasó de representar un 27% en 1990, a un 40% en 1999. Ese mismo año, Chile se ubica en el orden del 46% y México en un 48%.

Aunque esas cifras parecen sugerir que Costa Rica tiene un grado de dependencia menor en relación con esos dos países, cuando la comparación se realiza sin incluir las contribuciones a la seguridad social, los impuestos domésticos pasan a representar el 55.6%, por encima del 54.5% de México y del 48.9% en Chile.

23 La comparabilidad entre países sugeriría eliminar las contribuciones a la seguridad social en los países y volver a recalcular las participaciones relativas. En Costa Rica, dichas contribuciones eran del orden del 28% en 1998 (todas las cargas sociales, 24% sólo las de seguridad social), mientras que para Chile, Uruguay, Perú y México, ascendían al 6%, 29%, 8% y 12%, respectivamente.

En lo que a impuestos a la seguridad social se refiere, Costa Rica y Uruguay mantienen las participaciones relativas más elevadas de América Latina, que se ubican ligeramente por debajo del 30% de la carga tributaria total. Para el caso de México, estas se ubican en un 12% y Chile las redujo del 8% al 6% en el período bajo análisis.

Gráfico 8
Composición de la estructura tributaria para una muestra de varios países



Fuente: Elaborado por los autores, con base en World Bank, 2001 (datos de 1999).

Por último, todos los países han visto reducirse la importancia de los impuestos al comercio exterior. A principios de los noventa, Costa Rica todavía presentaba elevados niveles impositivos a las transacciones del comercio exterior, sólo comparables con las naciones de menor desarrollo relativo; en 1990, la importancia relativa de estos tributos con respecto a la recaudación total se ubicaba en un 23%. Hoy en día, los impuestos al comercio exterior representan tan sólo un 5% de la carga tributaria total y su participación continúa disminuyendo.

3.4 El impuesto inflacionario

A pesar de que el impuesto inflacionario no se contabiliza en forma explícita en los registros fiscales, representa una importante fuente de ingresos para los gobiernos que realizan emisión o donde el Banco Central puede otorgar financiamiento o realizar operaciones cuasifiscales. Esto sucede sobre todo en países de bajo desarrollo relativo y resulta un gravamen implícito que se le imputa al sector privado como resultado de operar en moneda local en un entorno inflacionario. El impuesto inflacionario se expresa como la recaudación que se origina al aplicar a la base monetaria –la cantidad de billetes y monedas que mantiene el público para realizar sus transacciones– la tasa impositiva correspondiente, en este caso, la inflación.

En Costa Rica, la evolución del impuesto inflacionario - expresado como proporción del PIB para el período 1983-2000 – evidencia la importancia de este “tributo”, sobre todo en los años de mayor inflación: llegó a significar poco más del 2% del PIB, cuando la tasa de inflación superó el 20%. A pesar de que en los últimos años la tasa de inflación se ha situado en alrededor de un 10% y el impuesto inflacionario ha disminuido, como se aprecia en el Gráfico 9, este tributo se ubica en el orden del 0.6% del PIB; esta proporción equivale a un impuesto que genere el 5.2% de la carga tributaria del Gobierno Central, superior al ingreso por tributos como el de bienes inmuebles, los impuestos al comercio exterior ²⁴, la mayoría de los específicos y una gran cantidad de impuestos de menor cuantía.

El impuesto inflacionario se encuentra estrechamente vinculado al concepto de señoreaje, que es la diferencia entre el valor facial del dinero y su costo de producción. A través de los bancos centrales, los gobiernos emiten en calidad de monopolio, billetes y monedas que “venden” al público y a los bancos a un valor facial que supera el costo de producción y obtienen una ganancia. El impuesto inflacionario es parte del señoreaje, pero este segundo concepto es más amplio ²⁵.

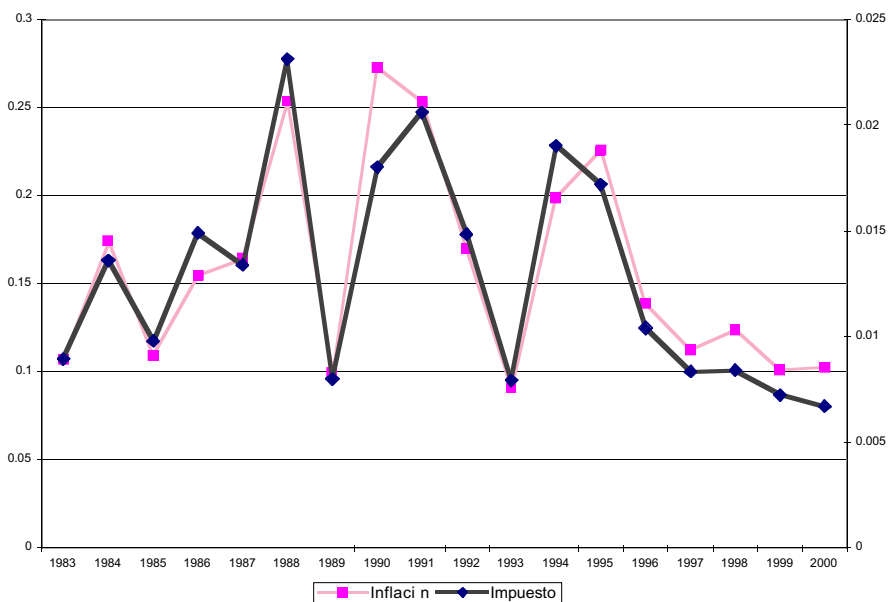
24 Es importante señalar que la baja importancia relativa de los impuestos al comercio exterior no significa que la recaudación en aduanas sea irrelevante, dado que los tributos contemplan impuestos de ventas, selectivos y otros que ubican esta recaudación en el orden del 40%.

25 El señoreaje se define como el crecimiento en la base monetaria real más el impuesto inflacionario, que es el resultado de multiplicar la base en términos reales por la correspondiente tasa de inflación.

La conclusión de la evidencia internacional en esta materia es que en los países desarrollados, que tienen niveles de inflación bajos y estables, el señoreaje es relativamente poco importante como fuente de financiamiento para el Gobierno, al contrario de lo que ocurre en las naciones menos desarrolladas. En Costa Rica el impuesto inflacionario ha venido perdiendo importancia, pero todavía en el año 2000, con una inflación del 10%, generaba una recaudación de alrededor del 0.6% del PIB. Aún cuando no se ha profundizado en el análisis del uso del impuesto inflacionario, el BCCR lo utiliza para financiar sus funciones cuasifiscales y las pérdidas ocasionadas por las operaciones monetarias²⁶ y reducir la inflación requerirá sustituir este tributo por alguna otra fuente de financiamiento.

Gráfico 9

Impuesto inflacionario como proporción del PIB y nivel de inflación (%), 1983-2000



Fuente: Elaborado por los autores con datos del BCCR y del INEC. (En el recuadro: Inflación, eje izquierdo; Impuesto, eje derecho).

26 Si el Banco Central tuviera una posición financiera sana, las operaciones monetarias no ocasionarían pérdidas, sólo una reducción en las ganancias generadas por el señoreaje.

Puesto en otros términos, en los últimos años, el Gobierno ha venido saneando las finanzas del BCCR, asumiendo una proporción creciente de la deuda que tiene origen en funciones cuasifiscales. Esta medida ha venido reduciendo las pérdidas del Banco y se espera que este proceso continúe en los próximos años. Al reducirse las pérdidas del BCCR, la inflación y el impuesto inflacionario también se reducirán, pero esto implicará un aumento en el déficit del Gobierno Central, que se verá obligado a reducir el gasto en otros rubros o aumentar la carga tributaria.

3.5 Automaticidad de los ingresos tributarios

Hay dos formas de mantener un determinado nivel de la carga tributaria: como resultado de un adecuado diseño del sistema tributario, que posibilite el crecimiento automático de la recaudación en concordancia con el crecimiento de la economía, o mediante políticas deliberadas de las autoridades de gobierno que respondan a la falta de automaticidad. El concepto de boyancia que se maneja en esta sección se refiere a la capacidad del sistema para mantener el tamaño relativo de su carga tributaria en el tiempo. Una *boyancia ex post* como producto de paquetes tributarios recurrentes para enfrentar el poco dinamismo de la recaudación es poco efectiva.

3.5.1 Boyancia de los principales impuestos

Un primer paso para evaluar la boyancia del sistema tributario costarricense consiste en analizar el comportamiento de los distintos tributos que conforman la carga tributaria, en términos del PIB.

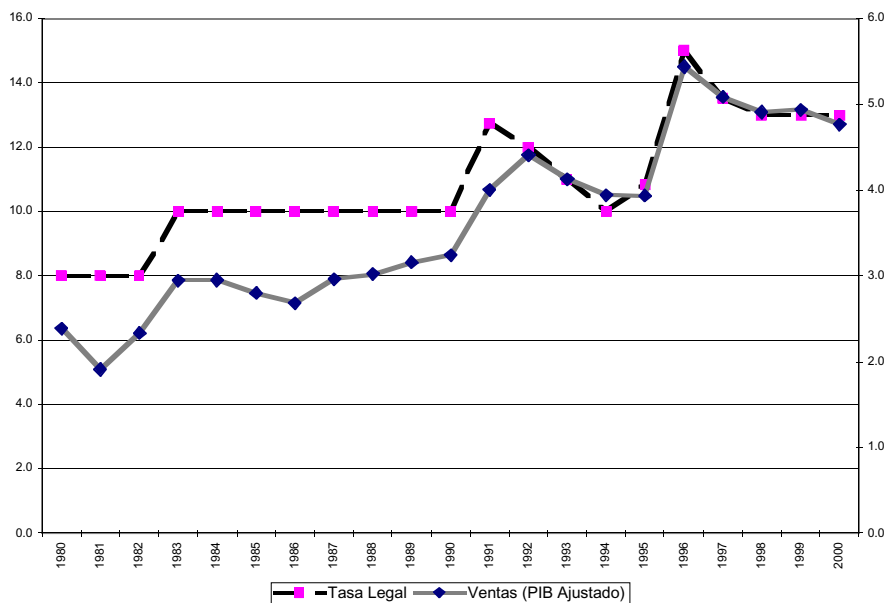
a. El impuesto sobre las ventas

El impuesto sobre las ventas ha sido uno de los principales instrumentos utilizados para mantener la carga tributaria a través del tiempo. A principios de la década de los ochenta, la recaudación generada por este impuesto se ubicaba en un 2.7% del PIB, actualmente es del orden del 5%. En el Gráfico 10 se aprecia la evolución del impuesto como resultado de los intentos por incrementar su recaudación²⁷. En 1983, un aumento en la tasa, que pasó del 8% al 10%, produjo un salto importante en la recaudación. En las dos administraciones siguientes, la importancia del impuesto de ventas creció, y en 1992, llegó a representar el 4.5% del PIB; luego volvió a contraerse, debido a la rebaja en la tasa de los dos años

27 Para este gráfico se usa el PIB ajustado según se explicó antes, pues permite apreciar mejor el esfuerzo por mantener o aumentar la recaudación del impuesto de ventas en relación con la actividad económica del país.

siguientes. A partir de la reforma tributaria de 1995, se amplía la base, se incrementa la tasa del impuesto en un 15% y se hacen esfuerzos importantes para reducir la evasión, lo que permite alcanzar el máximo histórico de un 5.5% del PIB en 1996. Sin embargo, en los años siguientes, el impuesto pierde importancia como resultado de la rebaja en la tasa del 15% al 13% y de las resoluciones de la Sala IV, que anularon las normas relativas a cierres de negocios por evasión. Para el año 2000, la magnitud de este impuesto se ubica en el 4.8% del PIB, a pesar de que la participación relativa del rubro de combustibles casi se ha duplicado, pues pasó de un 12.4% en 1991 a un 20% en el 2000. Esto muestra la dificultad que tiene la administración para ampliar la base del impuesto de venta, dado que el mayor crecimiento del PIB se ha dado en sectores exentos y la evasión²⁸ se ha mantenido estable a lo largo de la década de los noventa, a pesar de las mejoras en el marco regulatorio y sancionatorio.

Gráfico 10
Evolución del impuesto de ventas en relación con el PIB
y su tasa legal (%), 1980-2000



Fuente: Elaborado por los autores con datos de la CGR y del BCCR.

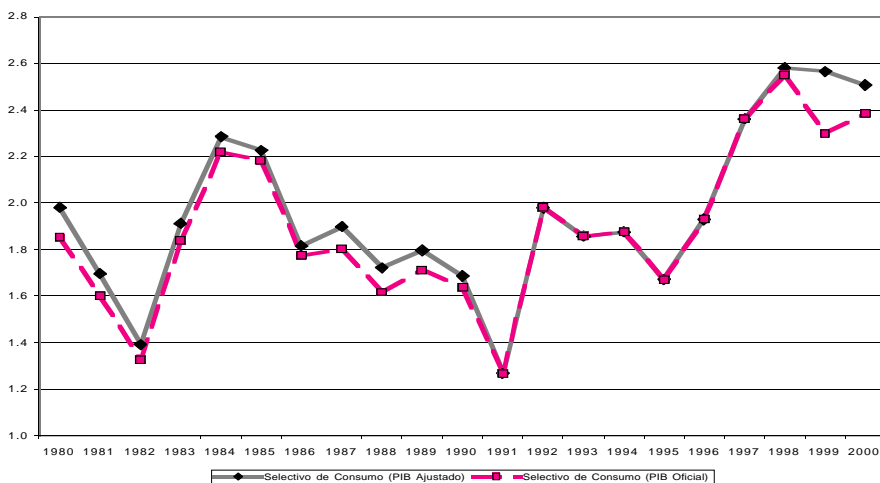
28 De acuerdo con estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para el período 1990-95, la tasa de evasión del impuesto de ventas se ubicaba entre el 30% y el 40% (Chávez y Valverde, s/f). Estos resultados son congruentes con el estudio *Impuestos sobre las Ventas. Evasión en el Régimen Interno* realizado por el Área de Ingresos Públicos de la Contraloría General de la República en julio del 2002.

b. Impuesto selectivo de consumo y específico al consumo

A pesar de que la literatura sobre finanzas públicas considera los impuestos al consumo como instrumentos idóneos para gravar actividades económicas que producen externalidades negativas para la sociedad (por ejemplo licores, cigarrillos y vehículos), lo fácil de su cobro ha inducido a los gobiernos a extender estos gravámenes a otros bienes. Este comportamiento propició la incorporación de una gran cantidad de artículos en la lista sujeta a este impuesto e hizo el sistema sumamente complejo, al extremo que en 1990, la cartera de productos gravados superaba los 2000 artículos. De hecho, este tributo ha sido uno de los principales blancos de varias de las leyes que se aprobaron en la década de los noventa: Eficiencia Tributaria (1991), Ajuste Tributario (1995) y Simplificación Tributaria (2001), que eliminaron una cantidad importante de productos de la base del impuesto y concentraron los esfuerzos de recaudación en unas pocas empresas.

Como se aprecia en el Gráfico 11, el impuesto selectivo de consumo se ha mantenido, con algunos altibajos, entre el 1.5% y el 2% del PIB. Con la reforma tributaria de 1995, que deroga una gran cantidad de tributos e incrementa las tasas para los productos de mayor participación en el impuesto, en especial los combustibles, la importancia relativa del impuesto selectivo aumenta en alrededor de medio punto, ubicándose en niveles del 2.5%. Es importante señalar que, entre 1995 y el 2000, la participación promedio de los combustibles representó un 27% del total recaudado por el impuesto selectivo de consumo, mientras que para el año 2000, esta participación fue del orden del 40%.

Gráfico 11
Evolución del impuesto al consumo como porcentaje del PIB
1980-2000



Fuente: Elaborado por los autores con datos de la CGR y del BCCR.

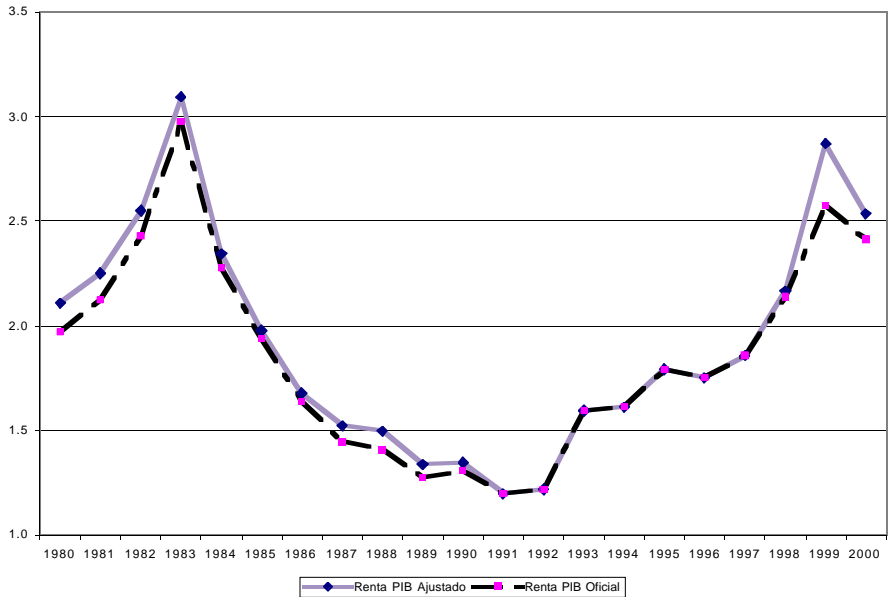
c. Impuesto a la renta

En la mayor parte de los sistemas tributarios modernos, el impuesto sobre la renta constituye una fuente importante de ingresos para el fisco. En Costa Rica, por el contrario, la participación de este tributo es relativamente baja, como lo evidenció la comparación internacional. El impuesto a la renta grava los salarios, los dividendos y títulos valores, las personas con actividades lucrativas y las empresas; en Costa Rica, el mayor peso relativo recae sobre este último rubro.

La evolución del impuesto sobre la renta en relación con el PIB (Gráfico 12) muestra las dificultades de la autoridad tributaria para mantener la boyancia de este tributo. Los mejores resultados, obtenidos a principios de los ochenta, asociados a una elevada tasa de inflación y a un incremento en la tarifa, se diluyeron rápidamente debido a esquemas de exención a empresas amparadas en regímenes especiales, dificultades para incorporar como contribuyentes a los grupos exentos de la contribución fiscal (cooperativas y zonas francas, entre otros) y problemas de evasión (Cruz, 1998). La recaudación de este impuesto llegó a su mínimo histórico de 1.2% del PIB a inicios de los noventa, a pesar del creciente aporte del impuesto a los asalariados desde 1989. A partir de ese momento, se implementan una serie de reformas y medidas y para el año 2000, el impuesto alcanza un 2.5% del PIB.

Las reformas más importantes han sido las siguientes: la Ley 7293, de 1991, que gravó las pensiones y eliminó una gran cantidad de exoneraciones, incluso para empresas estatales de “giro privado” como RACSA, la Fábrica Nacional de Licores y RECOPE; la sujeción de las empresas amparadas en contratos de exportación al impuesto sobre la renta a partir de 1997, y la inclusión de los CATs en la renta gravable de las empresas a partir de 1998; la Ley 7722, de 1997, que autoriza a cobrar el impuesto sobre las utilidades a empresas públicas como el ICE y el INS e impide utilizar el mecanismo de la norma presupuestaria, mediante el cual instituciones como RECOPE y RACSA eludían el impuesto sobre la renta; las mejoras en el marco regulatorio que comienzan con la Ley de Justicia Tributaria 7535 de 1995 y culminan con la Ley 7900 (modificación al código de normas y procedimientos tributarios) de 1999.

Gráfico 12
Evolución del impuesto sobre la renta como porcentaje del PIB
1980-2000



Fuente: Elaborado por los autores con datos de la CGR y del BCCR.

Como se aprecia en el Cuadro 1, estas reformas han permitido ampliar la base del impuesto. Los resultados en términos de la recaudación empiezan a hacerse evidentes, sobre todo en cuanto a la contribución de instituciones como el INS, el ICE y RECOPE, y más recientemente, con la eliminación de la exención del pago de renta a las empresas establecidas bajo el régimen del contrato de exportación, en 1996, y con el impuesto que gravó los CATs, en 1998.

Cuadro 1 Composición del impuesto a la renta, 1994-2000

Año	INS, ICE y RECOPE	Renta empresas con contrato de exportación e impuesto a los CATs	Resto	Total
1994	9.8	0	90.2	100
1995	9.8	0	90.2	100
1996	0.5	0	99.5	100
1997	1.7	7.9	90.4	100
1998	1.5	16.4	82.1	100
1999	10.2	12.1	77.7	100
2000	4	10	86.1	100

Nota: Antes de 1994, sólo el INS estaba gravado con el impuesto sobre la renta.

Fuente: Elaborado por los autores con datos de la CGR.

d. Impuestos al comercio exterior

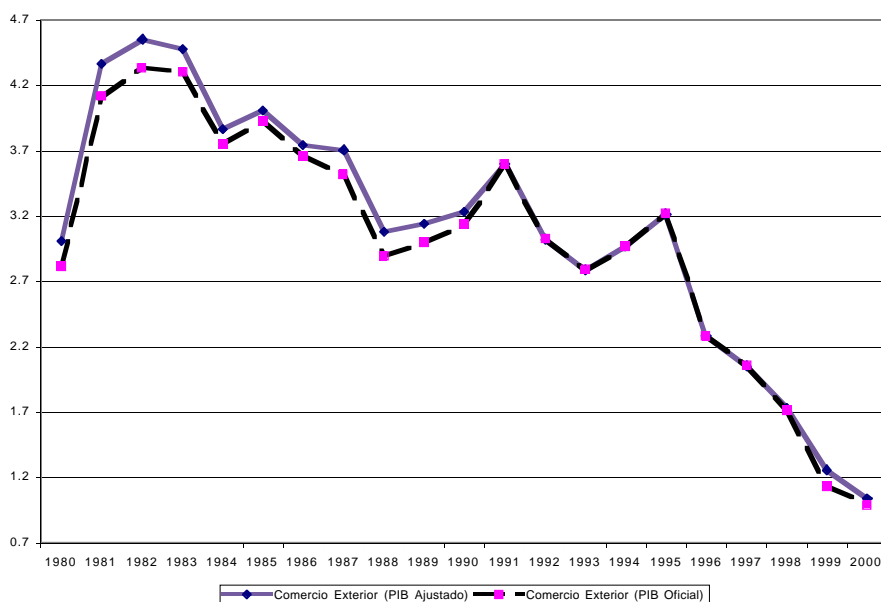
Desde mediados de los ochenta, la tendencia internacional apunta hacia una menor dependencia de los impuestos al comercio exterior, y Costa Rica no ha sido la excepción, aunque de manera algo rezagada. En el Gráfico 13 se muestra la evolución de esta categoría, conformada por los impuestos a las exportaciones, que ya casi han desaparecido, y los impuestos a las importaciones, muy reducidos como consecuencia del proceso de desgravación arancelaria.

A comienzos de los ochenta, los impuestos sobre el comercio exterior representaban casi un 5% del PIB. Hoy en día, su participación conjunta no llega al 1%, aunque el porcentaje sigue siendo elevado si se compara con muchos otros países. El impuesto a las exportaciones, que era del orden del 3.5% del PIB, prácticamente desapareció; el gravamen sobre las importaciones, que alcanzó niveles promedio del orden del 2.5%, en la actualidad se encuentra ligeramente por debajo del 1% ²⁹.

Es importante señalar que, al igual que a los impuestos de ventas, renta y selectivo de consumo, los combustibles también aportan a la recaudación del impuesto a las importaciones: entre 1994-95 llegaron a representar casi el 15% de este impuesto. En 1996 decrecieron a un 3.5%; luego se fueron incrementando hasta el 2000, cuando llegaron a representar casi el 10% del total recaudado por este tributo.

²⁹ Resulta interesante hacer un pequeño ejercicio para determinar la forma en que la desgravación arancelaria incidió en la reducción de los ingresos generados por el impuesto a las importaciones en relación con el PIB. Entre 1995 y 2000, esa proporción se redujo de 2.34% a 0.85% del PIB. Esto representa una caída de 1.49 puntos, de los cuales 1.44 se explican por la reducción en la tasa del impuesto, el resto corresponde a una combinación casi compensada entre la apreciación real del tipo de cambio (que reduce el indicador) y el aumento en las importaciones reales con respecto al PIB (que lo aumenta)

Gráfico 13
Evolución de los impuestos sobre el comercio exterior como porcentaje del PIB, 1980-2000



Fuente: Elaborado por el autor con datos de la CGR y del BCCR.

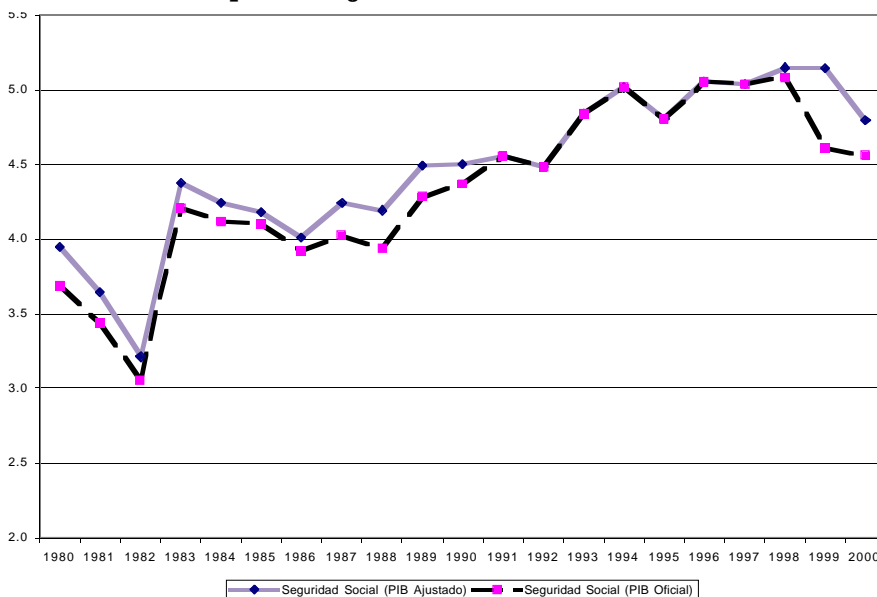
e. Impuestos que gravan los salarios

En Costa Rica hay varios impuestos que recaen sobre los salarios, entre ellos, el impuesto a la renta de los asalariados, los impuestos sobre la nómina a cargo de los empleadores (INA, IMAS y FODESAF) y las contribuciones a la seguridad social. En 1980 este agregado representaba un 27% de la carga tributaria total y se incrementó a un 35% en el 2000.

La carga tributaria que recae sobre los salarios representa, en promedio, un 6.5% del PIB, que se desglosa así: un 0.5% del impuesto a la renta de los asalariados, un 1% de los cargos sobre la nómina, que se muestran muy estables a lo largo del tiempo, y el 5% restante de las contribuciones a la seguridad social, categoría que agrupa los regímenes de Enfermedad y Maternidad y de Invalidez, Vejez y Muerte.

La comparación internacional sugiere que Costa Rica tiene un elevado nivel de contribución a la seguridad social, que en Latinoamérica sólo es comparable con el de Uruguay. Las contribuciones a la seguridad social - y, en general, las cargas sociales - son boyantes a lo largo de las dos últimas décadas, como se aprecia en el Gráfico 14, dado que incrementaron su participación con respecto al PIB en casi un punto porcentual promedio, pese a que las tasas de contribución se han mantenido estables a partir de 1983.

Gráfico 14
Evolución de las contribuciones a la seguridad social como porcentaje del PIB, 1980-2000



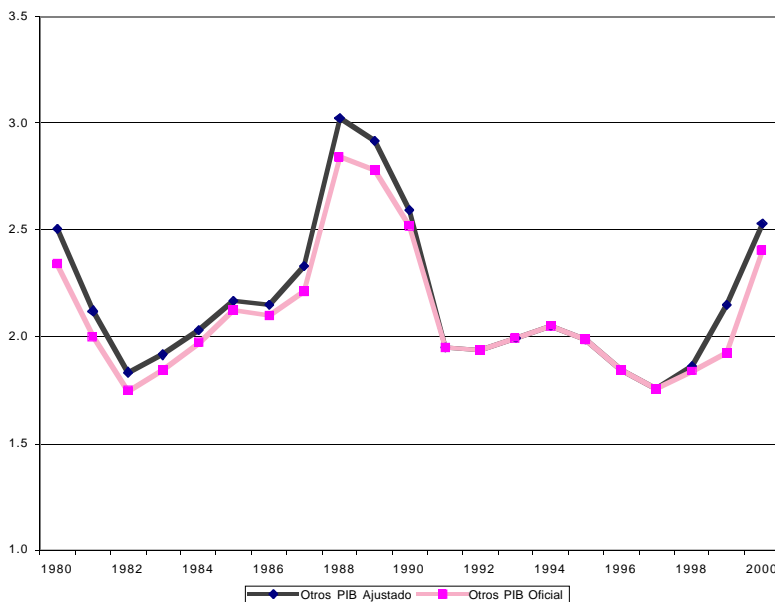
Fuente: Elaborado por los autores con datos de la CGR y del BCCR.

f. Otros impuestos

Esta categoría agrupa un conjunto de tributos menores, como impuestos a la propiedad, algunos impuestos sobre bienes y servicios y otros impuestos. La participación de este grupo de impuestos se mantiene estable en alrededor del 2% del PIB a lo largo del tiempo, con excepción del período 1988-90, cuando se incrementaron algunos impuestos específicos sobre los combustibles, como se aprecia en el Gráfico 15. A partir de 1998, se agregó un nuevo impuesto del 15% a los combustibles (CONAVI); en el año 2000, este gravamen representó casi el 27% del total de esta categoría impositiva.

Dentro de la categoría de otros impuestos, habría que incluir el impuesto inflacionario presentado en el Gráfico 9, que representa una magnitud similar a la categoría de otros impuestos del Gobierno Central (0.5% del PIB), a pesar de lo que ha disminuido por causa de los menores índices de inflación del país en los últimos años.

Gráfico 15
Evolución de los otros impuestos como porcentaje del PIB
1980-2000



Fuente: Elaborado por el autor con datos de la CGR y del BCCR.

3.5.2 Cuantificación de la boyancia del sistema tributario costarricense

Para cuantificar de manera econométrica el grado de boyancia del sistema tributario costarricense, se actualizó³⁰ un estudio realizado por Corrales y Angulo (1992) sobre elasticidades tributarias y el impacto sobre la recaudación, producto de medidas discrecionales. Los resultados se presentan en el Cuadro 2.

30 En esta actualización se utilizaron series con observaciones para el período 1983-2000 y el modelo se estimó mediante mínimos cuadrados en tres etapas. Se utilizó la serie oficial del PIB del BCCR.

El modelo utilizado, que parte de la metodología desarrollada por Ehdaié (1990), es un sistema de ecuaciones simultáneas que permiten estimar las elasticidades para cada una de las diferentes categorías de impuestos, tanto como resultado de cambios automáticos en la recaudación ante variaciones en el PIB que operan a través de la base del tributo, como de cambios discrecionales que afectan la recaudación, específicamente a través de variaciones en las tasas de impuestos³¹. Para el análisis, los diferentes tributos se agruparon en cuatro categorías:

- i Impuestos directos a las transacciones locales: consumo, ventas, producción y sobre bienes y servicios
- ii Impuestos a las importaciones
- iii Impuestos directos sobre la planilla: cotizaciones a la CCSS, IMAS, Asignaciones Familiares, INA y otros menores
- iv Otros impuestos: renta, bienes inmuebles y otros tributos

a. Cuantificación de la boyancia del sistema tributario

La reestimación del modelo de elasticidades evidencia un incremento en la boyancia en relación con los resultados obtenidos por Corrales y Angulo para el período 1970-91, con excepción de los impuestos a las transacciones locales, que muestran una leve reducción. Este es un hallazgo relevante, que concuerda con los esfuerzos realizados por las autoridades en la última década.

31 El modelo permite obtener las tasas de impuesto efectivas, netas de cambios endógenos, es decir, de los cambios debidos a una variación en alguno de los componentes jurídico-administrativos del propio impuesto o de otros impuestos.

Cuadro 2
Boyancia del sistema tributario costarricense
(Estimaciones con el PIB oficial) *

	Modelo		Regresión Simple		
	Con Seg. Soc Coef.	Sin Seg. Soc Coef.	Coef.	Constante	R2
Total de impuestos	1.0259	0.9604	1.0759 (0.008197)	-2.8519 (0.113223)	0.9990
Importaciones	0.9369	0.9366	0.8179 (0.065516)	-1.4447 (0.904962)	0.9011
Transacciones Dom sticas	0.9534	0.9618	1.1509 (0.014816)	-4.8516 (0.204646)	0.9972
Planilla	1.0551	1.0573	1.0694 (0.009529)	-3.8473 (0.131620)	0.9972
Otros Impuestos	0.9918	0.9931	1.0699 (0.029955)	-4.6397 (0.413761)	0.9868
Base Importaciones	1.1330	1.1184			
Base Tran. Dom sticas	0.9424	0.9429			
Base Planilla	0.9498	0.9504			

(Estimaciones con el PIB ajustado) *

	Modelo		Regresión Simple		
	Con Seg. Soc Coef.	Sin Seg. Soc Coef.	Coef.	Constante	R2
Total de impuestos	1.0482	0.9666	1.0910 (0.008796)	-3.4630 (0.121417)	0.999
Importaciones	1.0889	0.9659	0.8300 (0.063780)	-1.6035 (0.880403)	0.908
Transacciones Dom sticas	0.9598	0.9633	1.1600 (0.015510)	-5.0138 (0.214101)	0.997
Planilla	1.0561	1.0718	1.0800 (0.007070)	-4.0039 (0.097590)	0.999
Otros Impuestos	0.9946	0.9979	1.0800 (0.032544)	-4.7774 (0.449239)	0.985
Base Importaciones	1.1194	1.1255			
Base Tran. Dom sticas	0.9447	0.9450			
Base Planilla	0.9521	0.9532			

(Estimaciones con el PIB ajustado por el efecto INTEL)

* Error estándar entre paréntesis.

Fuente: Elaborado por los autores con base en la reestimación del modelo de Corrales y Angulo (1994).

Es importante indicar que en el año 2001, la carga tributaria del Gobierno Central fue de aproximadamente de un 13%, elemento a tomarse en cuenta para el análisis de boyancia.

A pesar de que la elasticidad de largo plazo de la recaudación total con respecto al PIB se ubica ligeramente por encima de la unidad (1.0259), este resultado no es homogéneo para las diferentes categorías de impuestos y se obtiene como consecuencia de una recaudación del impuesto sobre las planillas que resulta boyante en exceso, con un crecimiento de 1.0551% por cada aumento del uno por ciento del PIB. De hecho, las otras categorías de impuestos muestran coeficientes de boyancia inferiores a uno: 0.9534 para las transacciones locales y 0.9369 en el caso del impuesto a las importaciones. Cuando se excluyen los impuestos a la nómina y las contribuciones a la seguridad social, el sistema como un todo deja de ser boyante, con una elasticidad de largo plazo de 0.9604³².

Las estimaciones de boyancia del modelo de elasticidades se contrastaron con los resultados de un ejercicio basado en regresiones individuales; este ejercicio se presenta en el Cuadro 2, bajo la columna de regresión simple. Como era de esperar, algunos de los resultados obtenidos mediante regresiones independientes difieren de los del modelo de elasticidades. La recaudación del impuesto a las importaciones resulta menos boyante con la regresión individual, como lo evidencia un valor del parámetro de 0.818, que contrasta con el 0.937 que se obtiene con el modelo de elasticidades. Esta diferencia se produce porque el modelo de elasticidades permite controlar el efecto de los cambios en las tasas impositivas (desgravación arancelaria) sobre la recaudación y por tanto, aislar el efecto de la recaudación ante cambios en el PIB. Es decir, la regresión independiente le asigna al PIB lo que en realidad corresponde a reducciones en los aranceles, mientras que la regresión del modelo controla esos cambios por separado.

Con el impuesto a las transacciones locales sucede lo contrario: la ecuación individual sugiere una alta boyancia, 1.151% de incremento en la recaudación del impuesto por cada incremento de un uno por ciento en el nivel de actividad económica, porque la regresión independiente le asigna al PIB el aumento en las tasas y la cobertura del impuesto sobre las ventas, mientras que el modelo las reporta en forma separada. Por lo tanto, cuando se le permite al modelo cuantificar únicamente el efecto del PIB, el monto recaudado crece en forma menos que proporcional al incremento del producto (0.9534). El rubro "otros tributos",³³ que incluye el impuesto sobre la renta, debe analizarse con detenimiento. Cuando la elasticidad se mide

32 Estos resultados son congruentes con los de Cruz y Matamoros (1990) tanto para todo el sistema tributario, como para la boyancia de las contribuciones a la seguridad social y su falta para los ingresos del Gobierno Central. Corrales y Angulo (1992) también encontraron falta de boyancia en el caso del Gobierno Central.

33 Es importante señalar que al no disponer de una base adecuada para el rubro de otros impuestos, la estimación utilizó como base proxy el PIB. Este supuesto, a pesar de que permite estimar los parámetros del modelo, invalida la cuantificación de la boyancia o elasticidad de la recaudación con respecto a la actividad económica, cuyo resultado necesariamente es la unidad y por tanto, carece de utilidad en forma independiente.

mediante regresiones individuales, el coeficiente de boyancia resulta muy elevado, (1.07), lo cual sugiere que se le está asignando al PIB el incremento en la tasa promedio del impuesto en esta categoría, en donde destaca la incorporación del 15% del impuesto a los combustibles (CONAVI).

En este capítulo ya se había mencionado que el ingreso de INTEL significó una importante caída en la magnitud de la carga tributaria para el periodo 1999-2000 medida con respecto al PIB, lo que no parece congruente con la realidad tributaria nacional. Para la corrección, se utilizó una medición del PIB debidamente ajustado por el efecto INTEL y el modelo fue reestimado. Los resultados del ejercicio se presentan en el Cuadro 2, donde es posible apreciar un incremento en todas las elasticidades de la recaudación tributaria respecto al PIB, especialmente la del impuesto a las importaciones. Sin embargo, el ajuste por INTEL no cambia los resultados cualitativos comentados en los párrafos anteriores.

Resulta interesante hacer un ejercicio numérico para entender el significado cuantitativo de la falta de boyancia del sistema tributario costarricense, de acuerdo con los resultados anteriores. Cuando se corrigen las cifras por el efecto INTEL, la estimación de la elasticidad de la recaudación total con relación al PIB (excluyendo los impuestos a la nómina y las contribuciones a la seguridad social) es de 0.9666. Según esto, si el PIB aumenta en un 1%, la recaudación aumentaría en 0,9666%, con lo que la carga tributaria caería levemente de su nivel actual de 14.6% (sobre el PIB ajustado, ver Gráfico 2). Si se considera una inflación del 10% y una tasa de crecimiento del PIB real de un 4%, en un año, el PIB nominal crece en un 14%, con lo que la carga tributaria se reduciría a $14,6 \cdot (1 + 0,009666 \cdot 14) / 100 \cdot 1,14 = 14,54\%$. Es decir, un coeficiente de boyancia de 0.9666 implica que la carga se reduce de 14,6% a 14,54%, reducción que equivale a 0,06 puntos del PIB en un año. Si la tasa de crecimiento del PIB nominal para un período de 10 años es del 14% anual, al cabo de ese período, la carga se habría reducido a 14,01%. Esto implica que la no boyancia del sistema requiere de un ajuste tributario de aproximadamente 0.6 puntos porcentuales del PIB cada 10 años.

b. Otros resultados del modelo de elasticidades

En el Cuadro 3 se observa que el modelo de elasticidades permite evaluar también el impacto de la recaudación ante medidas discrecionales de la autoridad tributaria que afectan las tasas de recaudación³⁴. En esta forma, una disminución de un punto

34 Para este análisis, la semi-elasticidad se interpreta como el cambio porcentual en la recaudación de un impuesto como resultado de la variación de la tasa tributaria en un punto porcentual.

porcentual en la tasa efectiva del impuesto a las importaciones³⁵, que representa una reducción del 9.6% en el arancel promedio, que se ubicó en 10.4% en el período de análisis³⁶, provoca una disminución en la recaudación de ese impuesto más que proporcional, del 17.9%. Eso da una elasticidad ante la medida tributaria de $17.9/9.6 = 1.86$.

Cuadro 3
Semi-elasticidades del sistema tributario ante cambios discrecionales que afectan la tasa efectiva del impuesto

Categoría de Impuestos	$\eta_{tm}=1\%$	$\eta_{td}=1\%$	$\eta_{tc}=1\%$	$\eta_{to}=1\%$
Total de impuestos	0.010	0.028	0.017	0.061
-Directa	0.017	0.025	0.018	0.057
-Indirecta	-0.007	0.003	-0.001	0.004
A las importaciones	0.179	0.005	0.000	0.000
-Directa	0.197			
-Indirecta	-0.018	0.005	0.000	
A las transacciones domésticas	-0.013	0.067	-0.003	-0.011
-Directa		0.062		
-Indirecta	-0.013	0.005	-0.003	-0.011
A la planilla	0.000	0.000	0.050	0.000
-Directa			0.050	
-Indirecta	0.000	0.000	0.000	
A los ingresos y territorial	0.000	0.000	0.000	0.398
-Directa				0.398
-Indirecta				
Bases Tributarias	$\eta_{tm}=1\%$	$\eta_{td}=1\%$	$\eta_{tc}=1\%$	$\eta_{to}=1\%$
$\eta_{Xm}=1\%$	-0.015	0.006	0.000	0.000
$\eta_{Xd}=1\%$	-0.013	0.005	-0.003	-0.011
$\eta_{Xc}=1\%$	0.000	0.000	0.000	0.000

Fuente: Elaborado por los autores a partir de Corrales y Angulo (1992).

En cuanto a las transacciones locales, el modelo de elasticidades predice que un cambio de un punto porcentual en la tasa del impuesto (que equivale a un 7.1% de una tasa que, en promedio, se

35 Es importante señalar que el modelo de elasticidades trabaja con tasas efectivas que incorporan evasión, elusión, así como mejoras administrativas (gestión de cobro, eliminación de exenciones, entre otras). Por lo tanto, los cambios en las tasas de los impuestos difieren de los cambios en las tasas legales. Por ejemplo: la tasa efectiva del impuesto de ventas podría variar por un cambio en la tasa legal del impuesto del 13 al 15% o por mayores controles sobre la evasión o por la incorporación de sectores que antes estuvieron exentos del tributo.

36 La tasa promedio del impuesto a las importaciones para el período 1985-2000, que resulta de dividir la recaudación por la base sobre la cual se grava el tributo, es de 10.4%; para el año 2000 se ubicó en 4.15%.

ubicó en un 14% durante el período 1985-2000), genera una variación en la recaudación menos que proporcional, del orden del 6.7%. La elasticidad ante la medida es $6.7/7.1 = 0.94$. Es relevante señalar que en esta categoría se incluyen tanto el impuesto sobre las ventas como los demás impuestos al consumo. Este comportamiento opera en el mismo sentido que el mostrado en el estudio de la Contraloría sobre evasión en el impuesto de ventas (CGR, 2002), que encuentra que un incremento en la tarifa de un punto porcentual, incrementa la evasión en dos puntos porcentuales; por lo tanto, si la tasa se incrementa del 13% al 14%, la recaudación aumentaría en 4.66³⁷.

En lo que a impuestos a las planillas se refiere, los resultados del modelo señalan que un cambio de un punto porcentual en la tasa, equivalente a un 4.5% sobre una tasa que se ha ubicado en un 22% como promedio entre 1985-2000, genera un cambio más que proporcional del 5% en la recaudación, para una elasticidad ante la medida de 1.10.

Para la categoría de “otros tributos”, donde se encuentran todos los demás impuestos con excepción del impuesto a las importaciones, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos a las transacciones locales, el modelo predice que un incremento de un punto porcentual en la tasa, que equivale al 50% de una tasa que en promedio se ha ubicado en el 2% a lo largo del período bajo análisis, genera un cambio en la recaudación de apenas un 39.9%³⁸. La elasticidad ante la medida es entonces de $39.9/50 = 0.80$.

Los resultados de elasticidad ante variaciones de las tasas sugieren que la medida discrecional de mayor impacto fiscal relativo es la subida (o reducción) de impuestos a las importaciones, mientras que el menor efecto en la recaudación se presenta en la categoría de Otros (básicamente impuestos a la renta y a la propiedad). Sin embargo, las consecuencias en la recaudación total varían en función de la importancia de cada categoría, por lo que son los impuestos a la planilla y a las transacciones domésticas los que rendirían mayores resultados fiscales.

37 La evasión es del 37% sin tomar Empresas Públicas (EP) y de 0% para las EP, que aportan un 9% del ingreso. La recaudación con la tasa del 13% es $(0.63*0.91+1*0.09) * 0.13=0.08629$. Si la tarifa pasa al 14%, la evasión aumenta al 39% y la recaudación aumenta a $(0.61*0.91+1*0.09)*0.14=0.0903$. El aumento porcentual en la recaudación es de 4.66%, mientras que el aumento en la tasa es de 7.69 %.

38 Este resultado coincide con los obtenidos por Cruz (1998), que muestran que, al bajar la tasa del impuesto sobre la renta del 40% al 28% en 1988, la evasión pasó del 67 al 62.5%. Es decir, que la recaudación pasó de $(0.40*0.33)$ a $(0.28*0.375)$, para una reducción del 20.5%. El cociente es $20.5/33.3 = 0.61$, o de cerca de 0.70 si se calcula con elasticidad en el arco. En el estudio es de $(39.9/50) = 0.80$.

Por último, en relación con la elasticidad de las bases tributarias,³⁹ para el impuesto a las importaciones, el modelo predice una relación inversa entre la caída de la tasa arancelaria y el tamaño de la base del tributo, congruente con los resultados observados en las importaciones ante el proceso de apertura. Con el impuesto a las transacciones locales sucede lo contrario, pues los incrementos de tasas han sido acompañados por medidas que han ampliado la base de los tributos, de allí su relación positiva.

3.6 Conclusiones

La primera conclusión que se extrae del análisis efectuado en esta sección es que la carga tributaria del Gobierno General ha aumentado del 15.8% en 1980, al 18.5% en el año 2000. Este fenómeno está asociado al crecimiento de la contribución de las cargas sociales, así como al aumento en la participación relativa del impuesto sobre las ventas, que compensó la caída en los impuestos al comercio exterior como consecuencia de la desgravación arancelaria. Si se analiza la evolución de la carga tributaria del Gobierno Central, el crecimiento resulta mucho más modesto, pues pasó de un 12.1% a un 13.9% para el mismo período.

A pesar de los grandes esfuerzos de los gobiernos de turno por mejorar la recaudación, del largo proceso de reforma y de que a partir de 1995 se logró instaurar un marco normativo más adecuado para atender las necesidades de la administración tributaria, los resultados en el incremento de la recaudación como proporción del PIB aún son modestos. Esta incapacidad de hacer crecer la carga tributaria es muy preocupante, máxime que la mayor parte de los nuevos ingresos provienen del impuesto de ventas a los combustibles y, en menor medida, del impuesto a la renta de las instituciones públicas, y no de una mayor participación de impuestos como el de la renta, que en la mayoría de los países constituye una importante fuente de recursos y en Costa Rica no llega al 20% de la carga tributaria del Gobierno Central. Este diseño tributario preocupa por sus implicaciones sobre la incidencia del esfuerzo fiscal, pues una gran proporción de ese esfuerzo recae sobre las planillas y los combustibles, que representaban un 27% de la carga tributaria en 1980 e incrementaron su contribución a un 45% en el año 2000.

39 La metodología permite utilizar variables "proxies" de las verdaderas bases tributarias, porque lo que interesa es la evolución o tendencia, a diferencia de lo que supondría un ejercicio de evasión tributaria.

La comparación internacional indica que en Costa Rica el tamaño relativo de la carga tributaria (como proporción del PIB) es bajo, independientemente de si el contraste se realiza en función del ingreso per cápita de los países, de su grado de desarrollo humano relativo o desde el punto de vista de la distribución del ingreso. Ello sugiere una importante reflexión sobre la sostenibilidad del modelo de sociedad que el costarricense demanda, en la medida en que no aumente el esfuerzo fiscal de esa sociedad. La deficiencia fiscal es aún más evidente cuando se excluyen de la comparación las cargas sociales. En este caso, la carga tributaria del 12.5% en Costa Rica, se contrasta con un 13.2% según la tendencia internacional para nuestro nivel de ingreso per capita, o con un 16.8% según el IDH o con un 15.2% según el coeficiente de Gini. Esto muestra que la carga tributaria nacional, según la variable utilizada, está entre un 0.7% y un 4.3% del PIB, por debajo de la tendencia observada en el ámbito internacional.

En términos de evolución, entre 1980 y el 2000, la estructura tributaria costarricense sufrió un cambio importante, pues los impuestos al comercio exterior perdieron poco más de 12 puntos porcentuales de la carga tributaria, los que fueron compensados casi por completo por el impuesto de ventas, que aumentó en alrededor de 10 puntos porcentuales. Es sorprendente que en algo más de dos décadas, el aporte a la carga tributaria del impuesto a la renta haya aumentado apenas medio punto porcentual.

Si bien es cierto que los niveles de inflación son menores que a principios de la década de los ochenta, y por tanto la magnitud del impuesto inflacionario ha disminuido, este tributo "oculto" representa alrededor del 0.6% en términos del PIB, equivalente a un impuesto que genera el 5.2% de la carga tributaria del Gobierno Central, superior a tributos como el de bienes inmuebles, los impuestos al comercio exterior, la mayoría de los selectivos de consumo y una gran cantidad de impuestos de menor cuantía.

Para evaluar la calidad del sistema tributario costarricense también hay que preguntarse sobre la boyancia o automaticidad de los ingresos conforme evoluciona la actividad económica, dado que ello permite atender las demandas que se le imponen al Estado sin necesidad de recurrir a paquetes tributarios de difícil trámite legislativo. La evidencia empírica demuestra que, para mantener el tamaño relativo de la carga tributaria en términos del PIB, el sistema tributario costarricense se ha sustentado predominantemente en la boyancia de los impuestos que tienen como base impositiva la planilla y los diferentes gravámenes a los combustibles.

Los principales incrementos en la recaudación provienen de los impuestos a las transacciones internas como producto de modificaciones en las tasas del impuesto a las ventas y de la incorporación del impuesto de ventas a los combustibles, que pasó de representar un 12.4% de la recaudación en 1991, a un 20% en el 2000. Lo mismo sucede con el impuesto selectivo de consumo, donde el impuesto a los combustibles representa el 40% de lo recaudado en el año 2000. Con la desgravación arancelaria, el impuesto a las importaciones ha perdido importancia relativa. Por último, la categoría de otros impuestos mantiene una participación relativa estable, gracias al aporte del 15% del impuesto de CONAVI a los combustibles.

Lo anterior es congruente con los resultados obtenidos de la actualización del modelo de elasticidades de Corrales y Angulo, donde en el largo plazo, la boyancia del sistema tributario costarricense resulta superior a la unidad (1.026 con el PIB Oficial y 1.0482 si el PIB es ajustado por el efecto INTEL). Este resultado responde a un crecimiento más que proporcional de las contribuciones sobre las planillas en relación con el PIB, dado que las demás categorías tributarias evidencian elasticidades inferiores a la unidad con respecto al producto. Cuando se excluyen las contribuciones a la seguridad social, el sistema se torna (ligeramente) no boyante, lo que evidencia las dificultades que tiene el Gobierno Central para asegurar un crecimiento automático de sus ingresos, cada vez que el PIB crece. Esto es aún más grave si se contrasta con el crecimiento automático por el lado de los gastos (como se verá más adelante), por lo que la falta de boyancia del sistema tributario obliga a las autoridades a incrementar la carga tributaria en forma discrecional en aproximadamente el 0.6% del PIB cada diez años.

En conclusión, a lo largo de las dos últimas décadas, el sistema tributario costarricense se muestra boyante cuando se toman en consideración las contribuciones a la seguridad social, y ligeramente no boyante cuando se analiza únicamente el Gobierno Central. Por lo tanto, el principal problema proviene de unos ingresos del Gobierno Central que no crecen a la misma velocidad que la economía y de una carga tributaria baja de acuerdo con la comparación internacional. El análisis comparativo sugiere también que la mayor debilidad está asociada con la baja recaudación del impuesto sobre la renta.

4. SUFICIENCIA TRIBUTARIA

En la sección anterior se analizó la estructura tributaria desde la perspectiva del nivel de ingresos fiscales y su relación con el tamaño de la economía. Este análisis debe complementarse con el de

suficiencia o insuficiencia tributaria, dado que los impuestos que recauda el Gobierno tienen la finalidad de convertirse en gasto público, con una rentabilidad social que debería más que compensar su uso alternativo desde la perspectiva privada.

4.1 Magnitud del gasto

Una comparación entre el gasto del Gobierno General en 1973 y el 2000 (CGR, 1997 y 2001) elaborada con datos de la Contraloría General de la República, permite evaluar el cambio de la estructura del gasto en un período relativamente largo (Cuadro 4). Lo más interesante es que, en términos del PIB, el gasto se ha reducido de un 25.8% a un 23%, aún cuando el gasto en pensiones y en intereses de la deuda pública ha aumentado en casi 4.5 puntos del PIB. Las reducciones presupuestarias que explican este fenómeno se concentran en *vivienda y servicios comunitarios* y *transporte y comunicaciones*, aunque también hay reducciones en otras áreas, como educación y salud. Esto es congruente con lo reportado por Cruz (1995), quien establece que el tamaño relativo del sector gobierno (consumo e inversión pública) se ha reducido notablemente en términos reales, el volumen de la planilla es menor (aunque hay un crecimiento de los salarios reales), la formación de capital fijo es una tercera parte de lo que fue en 1980 y las compras se mantienen estancadas a niveles de 1975. No obstante, los renglones del gasto en transferencia (pensiones, intereses, subvenciones) han tenido un fuerte crecimiento.

Cuadro 4
Evolución de la estructura funcional del gasto
Gobierno General, 1973 y 2000

	Costa Rica 1973		Costa Rica 2000	
	% Gasto	% PIB	% Gasto	% PIB
TOTAL GASTO CONSOLIDADO	100	25.83	100	22.95
Funciones generales	12.81	3.31	11.12	2.55
1 Servicios generales	8.38	2.16	5.26	1.21
2. Defensa	0	0	0	0
3 Orden público y seguridad	4.42	1.14	5.86	1.34
Funciones sociales	60.99	15.75	63.42	14.55
4. Educación	22.04	5.69	18.99	4.36
5. Salud	20.19	5.22	18.74	4.3
6. Seguro y asistencia social	8.12	2.1	20.83	4.78
7. Vivienda y servicios comunitarios	9.81	2.53	4.1	0.95
8. Serv. recreativos, culturales, religiosos	0.83	0.21	0.76	0.18
Funciones económicas	20.22	5.22	11.02	2.53
9. Combustibles y energía	0.12	0.03	0.28	0.07
10. Agricultura, silvicultura, caza y pesca	2.84	0.73	3.08	0.71
11. Minería, manufacturas y construcción	0	0	0.01	0
12. Transporte y comunicaciones	11.93	3.08	5.04	1.15
13. Otros servicios económicos	5.33	1.38	2.6	0.6
Otros gastos	5.99	1.55	14.43	3.31
14. No clasificados	5.99	1.55	14.43	3.31
Intereses deuda interna	4.13	1.07	11.82	2.71
Intereses deuda externa	1.09	0.28	2.4	0.55
Otros	0.76	0.2	0.21	0.05

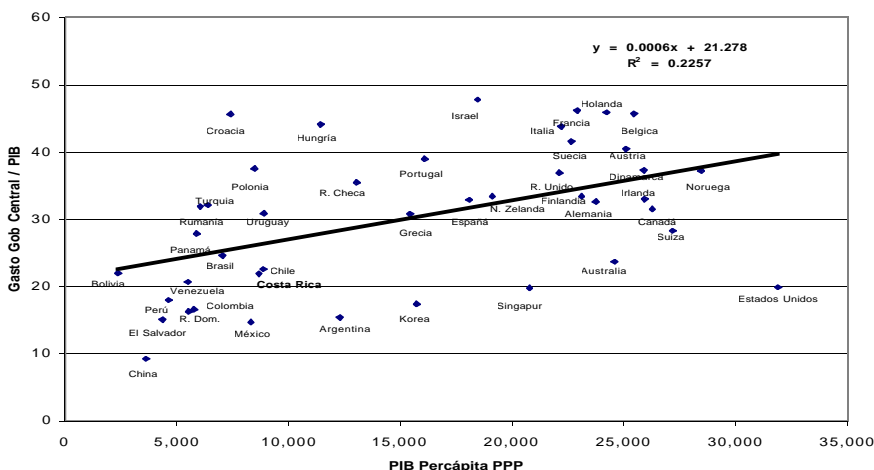
Fuente: CGR 2001 y 1995.

En el Gráfico 16 se compara el gasto del Gobierno Central en términos del PIB⁴⁰ con el ingreso per cápita para la misma muestra de países utilizada en la sección anterior, bajo la presunción de que mayores niveles de inversión social están asociados con mayores niveles de ingreso de los países. De acuerdo con la relación estadística

40 La serie internacional de Gasto del Gobierno Central con relación al PIB fue tomada del 2001 World Development Indicators.

mostrada en este gráfico, Costa Rica tiene un nivel de gasto del orden del 22.2%, inferior al 26.5% que sugiere su nivel de ingreso per capita, de acuerdo con su ubicación relativa, por debajo de la curva de ajuste. Aún cuando su gasto relativo está por encima de la mayoría de los países latinoamericanos, tiene una magnitud muy similar a la de Chile y está por debajo de Brasil, Panamá y Uruguay.

Gráfico 16
Relación gasto Gobierno Central/PIB e ingreso per cápita



Fuente: Elaborado por los autores con base en World Bank, 2001 (datos de 1998).

Tanto la evolución del gasto en las últimas décadas como la comparación internacional⁴¹ sugieren que el problema fiscal de Costa Rica no se origina en un alto gasto público con relación al PIB, sino que se debe más bien a una insuficiencia impositiva que es necesario analizar y corregir.

4.2 Flexibilidad del gasto

Para el análisis de la suficiencia fiscal se trabajará con la definición del Gobierno Central que es, en última instancia, el punto de partida para determinar la magnitud del déficit fiscal que las autoridades deben financiar, ya sea con el superávit del resto del sector público o por la vía del endeudamiento interno y externo.

Pese a que el tema central de este libro no es el gasto público, el análisis de la suficiencia tributaria exige comprender la naturaleza del

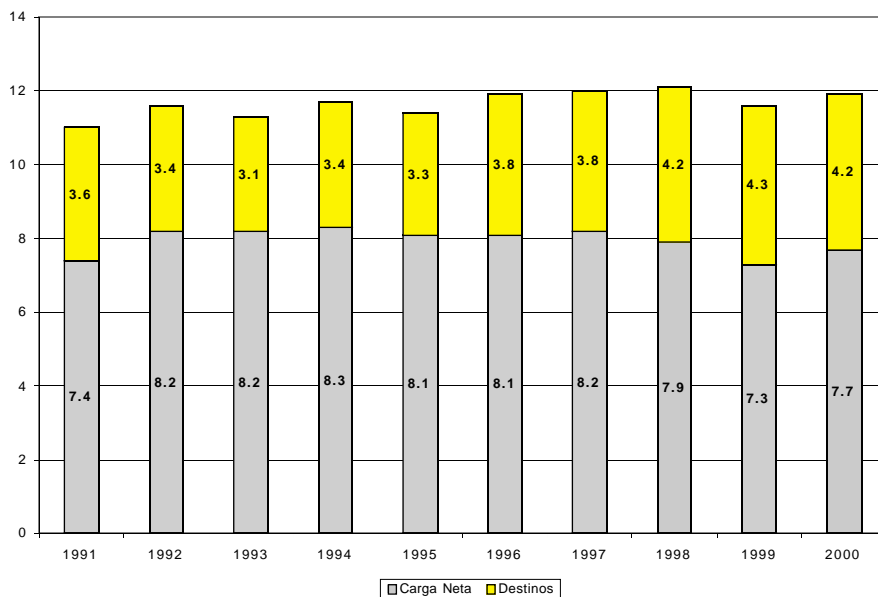
41 La comparación internacional de las cifras de gasto debe ser muy cautelosa, dadas las diferencias de clasificación y de estructura del Estado entre los países.

gasto a que se enfrenta el Estado y su inflexibilidad, que no le permite reasignar los recursos entre los diferentes usos alternativos. En primer término, los ingresos tributarios y no tributarios que recauda el Gobierno no son recursos de libre disposición, porque existen afectaciones específicas de algunas rentas, del presupuesto nacional o de otras bases o parámetros, que establecen que la recaudación debe destinarse, total o parcialmente, a los fines establecidos por el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, hay una primera gran categoría de tributos que tienen asociado un gasto legalmente obligatorio. Entre ellos, se destaca el 20% del impuesto de las ventas que debe destinarse a Asignaciones Familiares y Desarrollo Social y el 2% para el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; la contribución especial del 15% sobre los combustibles que debía girarse al Consejo Nacional de Vialidad, transformada por la Ley 8114 de abril del 2001 en un impuesto único por tipo de combustible; el 7% del impuesto sobre la renta que debe girarse al Patronato Nacional de la Infancia, más un tercio del Impuesto sobre el consumo de combustibles, que según la Ley 7575 debe destinarse a FONAFIFO, entre otros.

En el Gráfico 17 se muestra la magnitud de la carga tributaria que tiene destino específico y que, por lo tanto, el Gobierno debería girar de acuerdo con el mandato legal. En términos del PIB, entre 1991 y 1995, esos compromisos representaban en promedio un 3.4%; para los años 1996-97 aumentaron a un 3.8%, y para los últimos tres años, se ubican ligeramente por encima del 4.2%. Para el año 2000, si el Estado hubiera cumplido estrictamente el mandato legal, lo que no siempre sucede, sólo un 7.7% del total de los ingresos tributarios habría quedado disponible para otros usos.

Gráfico 17
Carga tributaria y destinos específicos según la legislación vigente (1991-2000)



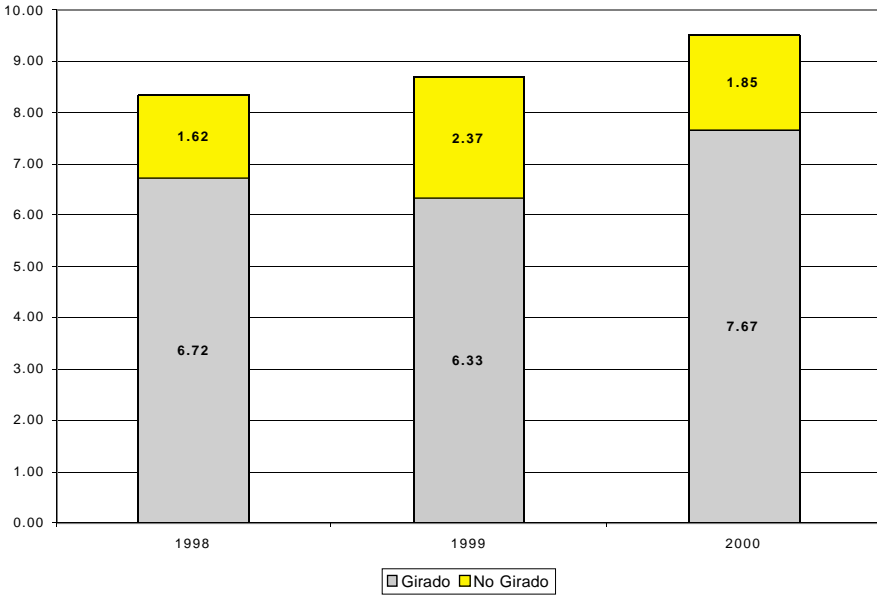
Fuente: Elaborado por los autores con base en CGR, 2002.

Por otra parte, la inflexibilidad en materia de gasto se torna aún más grave porque no todos los gastos por mandato legal gozan de una contrapartida de ingreso que los sustente. De acuerdo con el estudio especial sobre la situación fiscal del Gobierno Central elaborado por el Área de Ingresos Públicos de la Contraloría General de la República, para el año 2000, sólo un 38% del gasto estaba respaldado por un ingreso específico. Si a dicho monto se le adiciona el 12% de los gastos específicos que representan el Poder Judicial y el BANHVI, así como el fondo consolidado de educación, que significa un 47.5% de los gastos, el remanente, de un 2.5% del gasto obligatorio por ley, lo representan las contribuciones del Estado a la seguridad social.

En el Gráfico 18 se muestra la parte girada y no girada del total de gastos definidos por ley, para el período 1998-2000. Durante el último año, el monto no girado ascendió a 90.588 millones de colones, equivalente a un 1.85% del PIB, mientras que el gasto efectivamente desembolsado, unos 375 mil millones de colones, representó un 7.67% del PIB, para una magnitud acumulada del orden del 9.5%.

Gráfico 18

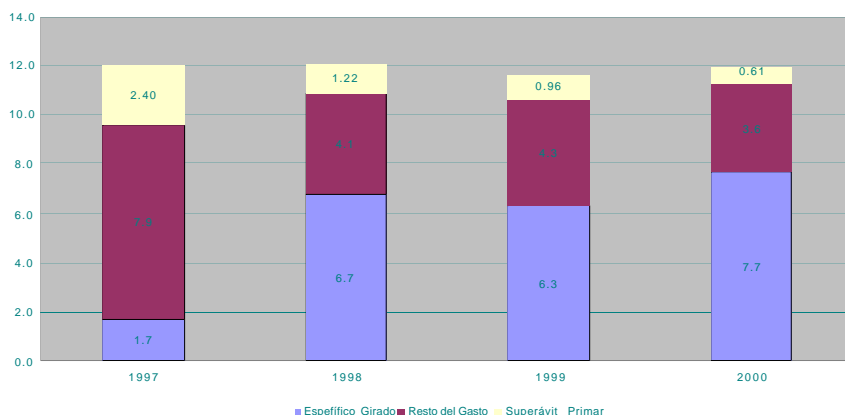
Gastos obligatorios del Gobierno Central de acuerdo con la ley 1998-2000



Fuente: Elaborado por los autores con datos del Ministerio de Hacienda.

Dado el tamaño de la carga tributaria del Gobierno Central, que se ubica cerca del 12%, es evidente su restricción para atender los demás compromisos de gasto y el impacto que representaría una medida que obligara a pagar la totalidad de los compromisos de gasto que establece la ley. En el Gráfico 19 se muestra la distribución de la carga tributaria del Gobierno Central para los últimos cuatro años; es evidente que los superávits primarios son muy pequeños y resultan insuficientes para atender los crecientes compromisos de la deuda interna, a pesar de que los gastos por ley no se giran en su totalidad y los montos destinados a la inversión pública son muy reducidos.

Gráfico 19 Distribución de la carga tributari del Gobierno Central (1997-2000)



Fuente: Elaborado por los autores con datos de la CGR y el Ministerio de Hacienda.

La información anterior invita a reflexionar sobre la imposibilidad material del Estado de cerrar la brecha fiscal por el lado del gasto, dado que la parte que se ha denominado “resto del gasto”, que representó en el año 2000 un 3.6% en términos del PIB, tendría que ser suficiente para atender una gran cantidad de necesidades (como el funcionamiento de las instituciones del Gobierno, las pensiones, las instituciones centrales, el servicio de la deuda y la seguridad, entre otras), con excepción de la educación y un conjunto de instituciones sociales que están contempladas en el gasto obligatorio.

Si mediante una modificación legislativa se lograra eliminar la obligatoriedad de los destinos específicos, como lo propone el proyecto de ley que está en la Asamblea Legislativa, esto no haría desaparecer⁴² los requerimientos de las instituciones y los programas del Estado, sólo vendría a significar una mayor flexibilidad para el Ministerio de Hacienda en materia presupuestaria. Sin embargo, si se considera que el gasto (incluida la inversión pública) con relación al PIB se ha contraído en las últimas décadas y que es bajo en relación con otros países, es poco probable que haya una reducción significativa del

42 Es importante señalar que los destinos específicos per se no causan déficit. Sin embargo, en la actual coyuntura deficitaria, donde se les restringe no girándoles, el problema fundamental está en que la parte no girada permanezca como deuda. (CGR, 2002.)

gasto. Al contrario, el reciente informe de los Ex Ministros de Hacienda sugiere que, aún si se evitara un aumento del gasto por la necesidad de cumplir con las leyes de destinos específicos, es de esperar que el gasto con relación al PIB aumente en los próximos años.

El Cuadro 5 permite realizar algunos ejercicios hipotéticos con base en estas ideas, suponiendo que se eliminan los gastos obligatorios por ley, incluyendo los destinos específicos, pero permanecen las erogaciones establecidas por la Constitución. El gasto por CATs se va a reducir a cero, pero el giro por pensiones va a aumentar en una magnitud similar (según el informe de los Ex Ministros de Hacienda), con lo que la suma de estos dos rubros permanece constante. Es difícil pensar que se pueda bajar el gasto en seguridad, vivienda y salud, por lo que sólo queda la opción de reducir el rubro de *otros gastos*. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este rubro incluye una amplia gama de erogaciones, entre ellas, el gasto social (FODESAF, IMAS, INA), el gasto en infraestructura del MOPT y el gasto de todos los ministerios; por lo tanto, es difícil esperar que se puedan producir recortes significativos.

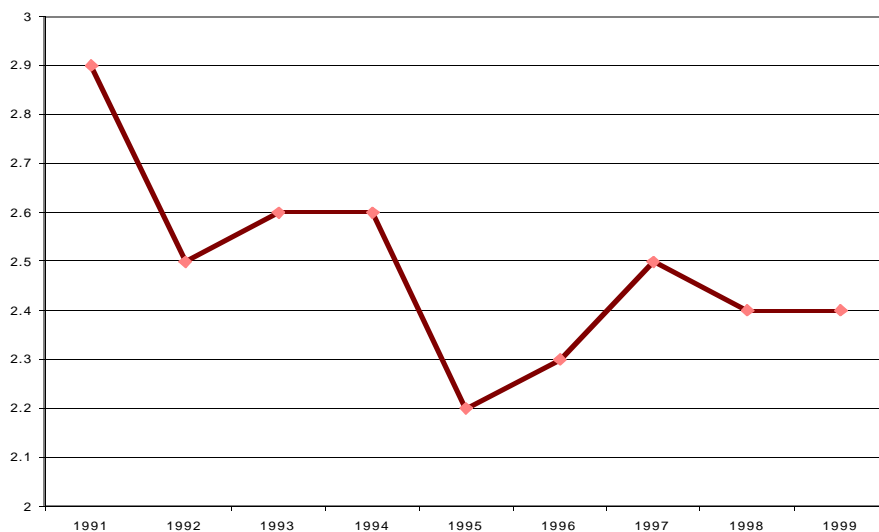
Cuadro 5
Gasto del Gobierno General (% del PIB) para el año 2000

Categoría de Gasto	Gov. General	Acumulado
Constitucionales		
Educación	4.31	4.31
Justicia y Reclusión	0.85	5.16
Pensiones	4.74	9.90
Intereses	3.28	13.18
CAT y otros	0.58	13.76
Salud	4.26	18.02
Seguridad	0.48	18.50
Vivienda	0.93	19.43
Otros gastos	3.52	22.95
Total	22,95	

Fuente: CGR, 2002.

De acuerdo con este ejercicio, en el año 2000, el gasto del Gobierno General sería del 22.9% en términos del PIB, y la carga tributaria, del 18.5%, lo que implicaría un déficit financiero del 4.4%. Hay tres elementos que tienden a complicar este panorama para los próximos años. En primer lugar, el gasto en educación como porcentaje del PIB es del 4.3%, cuando la norma constitucional fija un 6%; alcanzar este porcentaje implicaría un aumento del gasto del 1.6% del PIB, lo que eleva el déficit al 6.1%. En segundo lugar, la inversión pública como porcentaje del PIB ha disminuido a lo largo de los noventa, del 2.9% en 1991 al 2.4% en 1999, como se aprecia en el Gráfico 20. Esto es aún más grave cuando se observa que ya el dato de 1991 era bajo, pues durante los años ochenta hubo un proceso de reducción de la inversión pública. Si el país se plantease la modesta meta de aumentar la inversión pública al nivel relativo de 1991, el déficit financiero aumentaría del 6.1% al 6.6% del PIB.

Gráfico 20
Evolución del gasto de capital como porcentaje del PIB (1991-1999)



Fuente: CGR, Memoria Anual 1991- 1999.

A lo anterior se debe sumar el gasto adicional en intereses que estaría asumiendo el Gobierno Central al hacerse cargo de la deuda del BCCR, que podría representar alrededor de un punto porcentual

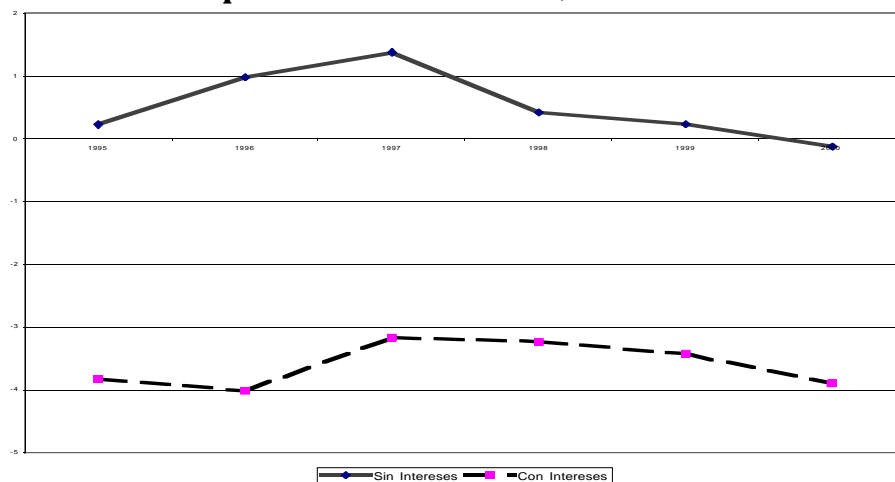
adicional en pago de intereses. Si se suman estos tres rubros (educación, inversión pública y deuda del BCCR), es fácil concluir que, lejos de una reducción del gasto público, lo razonable y deseable es un aumento de 3.2 puntos del PIB en los próximos años. Esto implicaría que el déficit financiero del Gobierno General estaría en alrededor del 7.6% del PIB, si se parte de la base del 2000.

4.3 Importancia del gasto en intereses y déficit operativo

Desde hace varios años se viene hablando del problema de la deuda interna y sus repercusiones para la economía costarricense. Un informe elaborado por un grupo de especialistas de la Academia de Centroamérica coordinado por Eduardo Lizano señala que *el tema de la deuda interna del Gobierno ha llegado a constituirse en el principal problema económico del país*. El servicio de esta enorme deuda compromete un tercio de los gastos totales del Gobierno Central, lo que deja muy poco para financiar programas sociales así como para el desarrollo de la infraestructura que el país demanda.

En el Gráfico 21 se hace evidente el bajo tamaño relativo del superávit primario del Gobierno Central y la magnitud que alcanza el pago de intereses de la deuda interna y externa, que según cifras de la Contraloría General de la República, para el período 1995-2000, representa, en promedio, alrededor de 4.3 puntos del PIB (sin incluir amortización).

Gráfico 21
Superávit primario y Déficit financiero del Gobierno Central
expresado como % del PIB, 1995-2000



Fuente: CGR. Estudio Especial sobre la Situación Fiscal del Gobierno Central.

Aunque no hay dudas acerca de la importancia del problema, hay diferentes criterios en cuanto a su cuantificación. En una serie de estudios sobre la deuda interna en Costa Rica (Rodríguez-Clare, 1998.1999), el autor señala las limitaciones de utilizar el déficit financiero como medida del desbalance de las finanzas públicas y propone sustituirlo por el déficit operativo. El primero toma como parte del gasto todos los intereses sobre la deuda, cuando desde el punto de vista económico (aunque no así desde el punto de vista jurídico o presupuestario) una parte importante de esos intereses puede asimilarse a amortización de la deuda.

Otro tipo de controversia tiene que ver con la amplitud del concepto de déficit y deuda; la deuda consolidada deja por fuera otras obligaciones (reales o contingentes) del erario público. La Contraloría, en un estudio reciente, ha intentado una medición amplia del desbalance fiscal, que va más allá de la deuda consolidada (CGR, 2001: 76).

Limitándose al déficit efectivo y a la deuda consolidada, y con independencia de las discrepancias en términos de información (Rodríguez-Clare *et al.* 2002: 143)⁴³, las estimaciones que se presentan en el Gráfico 22 ubican al déficit operativo⁴⁴ para el período 1991-2000 en cerca de 2.7 puntos del PIB, con un déficit financiero del orden de 4 puntos y un ajuste⁴⁵ por discrepancia de registro de 0.5 puntos del PIB. La cuantificación encuentra que el déficit financiero es, en promedio, 1.8 puntos superior al déficit operativo⁴⁶; además, las combinaciones de elevado déficit operativo y bajas tasas de crecimiento del PIB propician el incremento en la relación deuda/PIB; durante el período 1990-2000, esta relación aumentó en 11 puntos porcentuales.

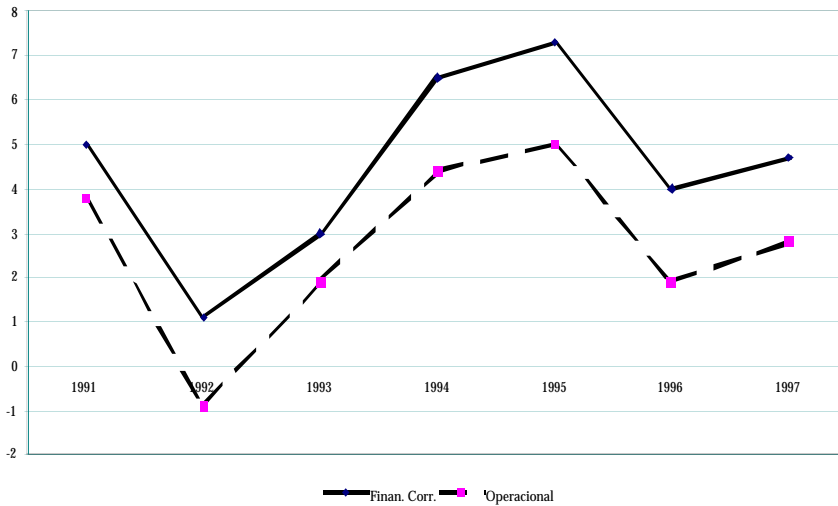
43 Estas cifras han sido complementadas con los cálculos de la Contraloría General de la República para el Estudio Especial sobre la Situación Fiscal del Gobierno Central.

44 El déficit operativo puede ser visto como el cambio en la deuda de un período a otro, menos la proporción que crece por razones inflacionarias y cambiarias.

45 Este ajuste se presenta en el tramo 1991-1997 tomado de Rodríguez-Clare, pues, a diferencia de la CGR, considera los datos del Ministerio de Hacienda en los que hay gastos del gobierno que aumentan la deuda pública pero que no contabiliza como gasto en las cuentas fiscales, por ejemplo, los pagos atrasados a la CCSS con títulos.

46 De acuerdo con la estimación realizada por la CGR para el período 1996-2001, en promedio, el déficit operativo se ubicó en 1.8, el déficit financiero en 3.7 y el margen entre ambos en 1.95, todo expresado en puntos con respecto al nuevo PIB.

Gráfico 22
Déficit financiero y operativo del Gobierno Central (1991-1997)



Fuente: Elaborado con base en Rodríguez-Clare et al., 1999 ajustado con las cifras del nuevo PIB, y CGR, 2002.

El tomar como referencia un déficit de menor cuantía no significa que la presión fiscal disminuya. La situación sigue siendo igual de crítica, sólo que el indicador de déficit operativo es una mejor medida de la magnitud de la brecha fiscal, pues no resulta influenciado por como se estructura el financiamiento. La metodología del estudio permite calcular el nivel crítico del indicador donde la deuda del Gobierno Central como proporción del PIB no aumenta para un nivel de crecimiento económico dado. Este nivel crítico es aproximadamente igual a la relación deuda/PIB del año anterior, multiplicada por la tasa de crecimiento del PIB del año en curso. Dado que a finales del 2001 la deuda del Gobierno Central es de un 38.6% del PIB, para una economía que creció en promedio 4.6% en los últimos cinco años (1996-2001), niveles de déficit operativo superiores al 1.76% del PIB generan un aumento en la relación deuda/PIB. Las estimaciones para 1996-2001 señalan un promedio de déficit operativo ligeramente por debajo de ese valor, lo que sugiere sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, con el crecimiento del PIB en el 2000 y el 2001 por debajo del 2%, el déficit sostenible se sitúa en menos de 1%; claramente superado por el déficit operativo que ha imperado en estos años, la fragilidad del equilibrio. En todo caso, suponiendo tasas de

crecimiento económico más cercanas a la observación histórica, puede aceptarse el nivel crítico de 1.76% dado el nivel de deuda del 2001. Esto significa un nivel de déficit financiero crítico de 3.71% dado que el ajuste por inflación promedia 1.95%.

El déficit financiero de 7.6% del PIB proyectado para los próximos años resulta 3.9 puntos porcentuales superior al déficit financiero crítico calculado del 3.7%. Es decir, que dadas las proyecciones del aumento del gasto para los próximos años, se requiere un aumento en la carga tributaria de 3.9% del PIB para llegar a una situación fiscal sostenible.

4.4 Importancia de la evasión en Costa Rica

Desde la perspectiva netamente fiscal, los nuevos ingresos podrían provenir de incrementos en las tasas de los diferentes impuestos, de un aumento en las bases o de un mayor control de la evasión tributaria. En las secciones anteriores se ha señalado la necesidad de aumentar la base de algunos impuestos, en particular el de ventas, al incluir los servicios, y el de renta, al incluir las empresas de Zona Franca y las cooperativas; en esta sección se discute el tema de la evasión.

Aunque se discute mucho de la gravedad de la evasión fiscal, han sido escasos los esfuerzos para cuantificarla y las medidas para controlar el problema. En este sentido, son fundamentales el aporte de la academia y una mayor cooperación interinstitucional. Recientemente, el Área de Ingresos Públicos de la Contraloría General de la República realizó un estudio para cuantificar la evasión en el impuesto de ventas. Esta investigación llegó a la conclusión de que, durante el período 1991-2000, la magnitud de la evasión en el impuesto de ventas interno, que no incluye aduanas, es del orden del 35% al 45%, dependiendo del año, lo que representa, en promedio, alrededor de 1.1 puntos porcentuales en términos de la oferta total neta de exportaciones ($\text{PIB} + \text{Importaciones} - \text{Exportaciones}$). Si la medición se realiza con base en el consumo privado, el porcentaje se incrementa a 3.2 puntos.

En el Cuadro 6 se descompone la tasa del impuesto sobre las ventas en términos de su recaudación potencial, dado que, si todos los sectores de la economía estuvieran contribuyendo y no hubiera evasión ni exoneración alguna, la relación recaudación/oferta neta de las exportaciones debería ser de la misma magnitud que la tasa legal del impuesto, de un 13% para el año 2000.

Cuadro 6
Descomposición de la tasa del impuesto sobre las ventas
en términos de PIB + M - X (1991-2000)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IV Aduanas	3.3	3.5	3.4	3.3	3.5	2.8	2.9	3.0	2.6	2.7
IV Interno	2.3	2.1	1.8	1.7	1.8	2.5	2.3	2.1	2.0	1.9
Evasión interna	1.4	1.1	1.0	0.7	0.9	1.6	1.1	0.9	1.1	1.1
Exonerado	5.7	5.3	4.7	4.3	4.7	8.1	7.1	7.0	7.3	7.2
Total	12.8	12.0	11.0	10.0	10.8	15.0	13.5	13.0	13.0	13.0

Fuente: Elaborado por los autores con base en CGR, 2002a y cifras del BCCR.

Es importante señalar que la evasión resulta subestimada, porque la tasa del 13% se debería calcular sobre el total de las transacciones (internas y externas); sin embargo, en este caso, la evasión en aduanas quedó fuera del análisis, porque no está registrada en la recaudación ni en las cifras de cuentas nacionales. La descomposición de la tasa se realiza sobre tres componentes internos: a) lo que se debería recaudar en aduanas, que no contempla el “contrabando” o evasión antes de la aduana; b) la recaudación potencial del impuesto de ventas interno, que contempla tanto lo recaudado como la estimación de evasión y c) el componente exonerado.

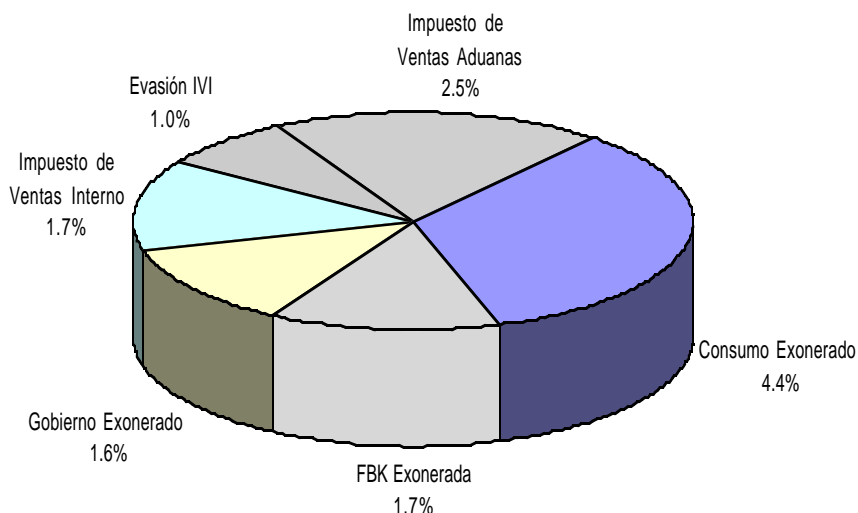
Es sorprendente la magnitud del impuesto de ventas que no recae sobre sectores exonerados. Estos hallazgos invitan a la reflexión, tanto desde el punto de vista del potencial efectivo del impuesto, producto de una ampliación de la base tributaria, como de la conveniencia de avanzar hacia un verdadero sistema que grave el valor agregado⁴⁷.

En el Gráfico 23 se presentan los resultados de una estimación realizada para el año 2000, con base en las cifras de cuentas nacionales, en donde los 13 puntos de la tasa legal se distribuyen así: 4.2 puntos corresponden al impuesto de ventas recaudado, 2.5 puntos en aduanas y 1.7 en lo interno; la evasión interna representa un punto porcentual y el resto, 7.7, puntos corresponde a

47 Se debe aclarar, sin embargo, que lo común es que no toda la base del PIB esté gravada con el impuesto al valor agregado, sino que este impuesto recaiga sobre el consumo, dejando por fuera el gasto del gobierno y la inversión.

exoneraciones: 4.4 puntos son exoneraciones al consumo privado (leche, carne, huevos y demás productos de consumo); 1.7 puntos porcentuales corresponden a maquinaria y equipo (formación bruta de capital fijo) y 1.6 puntos porcentuales al Gobierno. Ello afecta de manera directa la tasa efectiva del impuesto de ventas, dado que la situación actual equivale a cobrar un impuesto de ventas del 4.2% sobre la base global.

Gráfico 23
Descomposición del 13% del impuesto de ventas en el año 2000



Fuente: Elaborado por los autores con base en CGR, 2002a y cifras del BCCR.

De lo anterior se deduce que, para el año 2000, un 70% de la base del impuesto sobre las ventas no está sujeta, un 25% está sujeta y se recauda y un 5% está sujeta pero se evade.

Sin embargo, se debe señalar que las exoneraciones y la evasión son fenómenos comunes en el ámbito internacional, cuando se habla del impuesto de ventas o al valor agregado. En el Cuadro 7 se presenta un análisis comparativo del índice de efectividad del impuesto sobre las ventas para un conjunto de países latinoamericanos. Nuevamente, la comparabilidad internacional tiene sus limitaciones, sobre todo cuando hay diferentes métodos para calcular el impuesto, como sucede con el caso de Uruguay, donde el 23% corresponde a una tasa IVA que difiere mucho del 13 % del impuesto de ventas que se cobra en Costa Rica. Sin embargo, el cuadro resulta útil para contrastar la magnitud de la evasión y de los sectores excluidos del impuesto y muestra que Costa Rica se ubica en niveles de efectividad superiores al promedio y la mediana en América Latina.

Cuadro 7

Índice de efectividad del impuesto sobre las ventas en varios países de América Latina

País	Rec./PIB	IV / Rec.	IV/PIB	TASA IV	Índice Efectividad
Uruguay	17.5	40	7.00	23	30.4
Argentina	9.5	42	3.99	21	19.0
Chile	16.9	45	7.61	18	42.3
Perú	12.4	49	6.08	18	33.8
Brasil	12.2	23	2.81	17	16.5
Colombia	10.8	42	4.54	16	28.4
México	10.8	59	6.37	15	42.5
Venezuela	12	31	3.72	14.5	25.7
Bolivia	12	50	6.00	13	46.2
Costa Rica	12.5	40	5.00	13	38.5
El Salvador	10.7	40	4.28	13	32.9
República Dominicana	14.5	35	5.08	8	63.4
Panamá	13.5	n.d.	n.d.	5	n.d.
Promedio	12.7	41.3	5.2	15.0	35.0
Mediana	12.2	41.0	5.0	15.0	33.3

Fuente: Elaborado por el autor con cifras del World Development Indicators, del World Bank y The Global Competiveness report 2000 del World Economic Forum.

Más sorprendente aún es que, incluso cuando se compara con países más desarrollados, el índice de efectividad de Costa Rica resulta aceptable. Por ejemplo, la recaudación promedio del IVA con relación al PIB para los países de la OCDE es del 6.6%, mientras que la tasa del impuesto es de un 17.7% (OCDE, 2001); esto implica un índice de efectividad promedio de 37.3%, menor incluso al de Costa Rica. No obstante, este resultado se debe tomar con precaución ante la posible presencia de otros impuestos dentro de la recaudación a las transacciones locales, efectos cascada en el cobro de los tributos, diferencias de tamaño relativo del Gobierno, exenciones y no sujeciones, que pueden afectar la comparación entre países. Desdichadamente, el estudio no contó con información cuantitativa reciente que permitiera estimar con cierto grado de certidumbre el tamaño de la evasión en impuestos como renta e importaciones ⁴⁸.

La Contraloría General de la República (2002b) estudió la situación del impuesto sobre bienes inmuebles en las municipalidades de Heredia, Cartago y Alajuela y encontró serios problemas de subvaluación de terrenos, propiedades y permisos de construcción, entre otros, lo que indica que el producto de ese impuesto podría crecer de manera significativa.

⁴⁸ Un limitante para hacer este tipo de estudio en importaciones es que no se cuenta con una encuesta actualizada sobre el consumo de las familias. Sobre impuesto de renta para el período 1986-1995 ver Cruz, 1998.

4.5 Conclusiones

En Costa Rica, entre 1973 y el 2000, la proporción gasto/PIB ha disminuido, y la comparación con otros países sugiere que esa proporción es relativamente baja. Junto con la información sobre la carga tributaria presentada anteriormente, la conclusión es que el ajuste fiscal debe venir del lado de los ingresos y no por la vía de la reducción del gasto.

El problema de la inflexibilidad del gasto refuerza la afirmación anterior. Con la legislación actual y con base en los resultados del año 2000, el gobierno prácticamente no podría reducir el gasto, dado que tiene 9.5 puntos del PIB comprometidos de una carga tributaria que no supera el 12%. De hecho, si el gobierno girara la totalidad de los gastos de Ley, el déficit fiscal se incrementaría en casi dos puntos porcentuales con relación al PIB. Pero aún con lo que se gira actualmente, el estado costarricense sólo cuenta con alrededor del 4.5% del PIB, menos de un 40% de la carga tributaria del Gobierno Central, para atender todos sus otros compromisos (seguridad, justicia, agricultura, entre otros), aparte de las obligaciones no giradas de acuerdo a la ley.

Pero el problema es todavía mayor, porque no se ha contemplado el pago de los intereses de la deuda, ni mucho menos los recursos para la amortización del principal. Aún si se hiciera una reforma legal para eliminar las obligaciones de gasto, el gasto del Gobierno Central quedaría sumamente comprometido, puesto que sólo el fondo de educación y el Poder Judicial demandan casi el 7% del PIB y los intereses representan poco más del 4%, casi la totalidad de la carga tributaria. Aquí se podría alegar que hay que ajustar intereses para incluir únicamente la parte real, en cuyo caso el ahorro estaría entre el 1.8% y 1.95%; aún así, quedaría menos de un 3% para los demás compromisos del Gobierno Central. Como consecuencia de lo expuesto, no es de extrañar que la inversión pública en Costa Rica sea extremadamente baja.

Todo esto indica en forma muy clara que el ajuste fiscal debe venir del lado de los ingresos, lo que no necesariamente implica un aumento en las tasas, pues una parte importante del ajuste podría venir de la reducción de la evasión y las exoneraciones, que tienen una magnitud considerable. Sin embargo, resulta sorprendente que cuando se compara el índice de efectividad del impuesto de ventas en Costa Rica con el dato para otros países de América Latina e incluso para el promedio de países de la OCDE, el resultado es un índice de efectividad mayor que el promedio en América Latina y en la OCDE, lo que sugiere que las debilidades que hay en Costa Rica con el impuesto de ventas (o valor agregado) son comunes a otros países. Esto no implica, por supuesto, que no se deban hacer esfuerzos para atender estas debilidades, pero sí sugiere que la acción también

debería estar orientada a aumentar la tasa del impuesto, que sí resulta baja en comparación con la que prevalece en la mayoría de los países de América Latina y de la OCDE.

Aún cuando no se dispone de estimaciones recientes sobre la evasión en el impuesto de la renta, su escasa contribución obedece, como en el caso del impuesto sobre las ventas, a los amplios esquemas de exoneración de que disfrutan los sectores más dinámicos de la economía costarricense y a la dificultad de la autoridad tributaria para controlar la evasión.

Las cifras analizadas sugieren que la magnitud del incremento en la carga tributaria debería ubicarse en el orden del 3.9% del PIB. Esto permitiría llegar al nivel de déficit crítico de 3.7% del PIB, lo que le permite al país mantener una relación deuda/PIB estable, dada la tasa de crecimiento promedio de los últimos años, que se ubica en un nivel cercano al 4.5% anual.

5. SIMULACIONES

El análisis realizado en las secciones anteriores muestra resultados muy claros. En primer lugar, si se excluyen las cargas sociales, la carga tributaria nacional es menor, entre un 0.7% y un 4.3% del PIB, dependiendo del tipo de comparación, de lo que sugiere la tendencia internacional. En segundo lugar, es difícil argumentar que el gasto público es alto, porque se ha reducido en forma significativa entre 1973 y el 2000 y porque resulta inferior a lo que sugiere la tendencia internacional para el nivel de ingreso per capita del país. Por el contrario, lo que se espera que ocurra con el gasto en pensiones y en educación más el costo fiscal de asumir las pérdidas cuasifiscales del BCCR y la necesidad de aumentar la inversión pública, exigirán aumentar el gasto en los próximos años. Por lo tanto, la insuficiencia tributaria con respecto al nivel de gasto público debe cerrarse a través de un aumento en la carga tributaria.

La pregunta entonces es: ¿Cuánto debe subir la carga tributaria y en qué forma lograr ese aumento? El sencillo ejercicio numérico realizado en la sección anterior permitió concluir que el aumento en la carga tributaria debe representar el 3.9% del PIB. Ahora conviene hacer un ejercicio más formal para completar la respuesta.

Con este fin, se construyó un modelo de simulación para analizar el efecto de diferentes medidas políticas sobre el resultado primario y financiero del Gobierno Central y sus niveles de endeudamiento hasta el año 2010. Para proyectar los ingresos tributarios se parte de las ecuaciones actualizadas del modelo de Corrales y Angulo (1992). Para proyectar el gasto se estimaron algunas regresiones para diferentes partidas y agregaciones del gasto, con base en datos de la Autoridad Presupuestaria para el período 1987-2000 (ver nota técnica de la CGR). Los mejores resultados se obtuvieron con la ecuación estimada

para el gasto total sin intereses en términos reales, que se presenta a continuación:

$$\text{LGTSINTR} = -1.9463 + 0.9874 * \text{LPIBR}$$

(1.350) (0.0975)

dónde los números entre paréntesis representan el error estándar de estimación, LGTSINTR es el logaritmo del gasto total excluyendo intereses en términos reales y LPIBR representa el logaritmo del Producto Interno Bruto Real (base 1991)⁴⁹. Esto implica que, en el período reciente (1987-2000), el crecimiento porcentual anual del gasto del Gobierno Central excluyendo intereses ha seguido casi uno a uno el crecimiento anual de la economía. Esto permite hacer la simulación en un escenario base en donde el gasto del Gobierno Central, excluyendo intereses, se mantiene constante como proporción del PIB⁵⁰.

El modelo permite proyectar (hasta el 2006) el resultado financiero del Gobierno Central a partir de una serie de supuestos sobre la trayectoria de algunas variables macroeconómicas relevantes para el análisis, tales como el crecimiento del PIB, la tasa de inflación, las tasas de interés local e internacional y el tipo de cambio.

El déficit resultante de las proyecciones de ingresos y gastos se financia íntegramente mediante nuevas colocaciones de deuda interna y externa, de acuerdo con la tendencia actual. Por lo tanto, el modelo permite analizar la evolución futura de la razón deuda/PIB para el Gobierno Central.

En todos los escenarios considerados, las proyecciones se basan en los siguientes supuestos:

- Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB): 3%
- Tasa de interés local: 16% (nominal)
- Tasa de interés internacional: 9% (nominal)
- Tasa de devaluación: 7%
- Porcentaje del déficit financiado con deuda interna: 75%
- Tasa de inflación 10%⁵¹

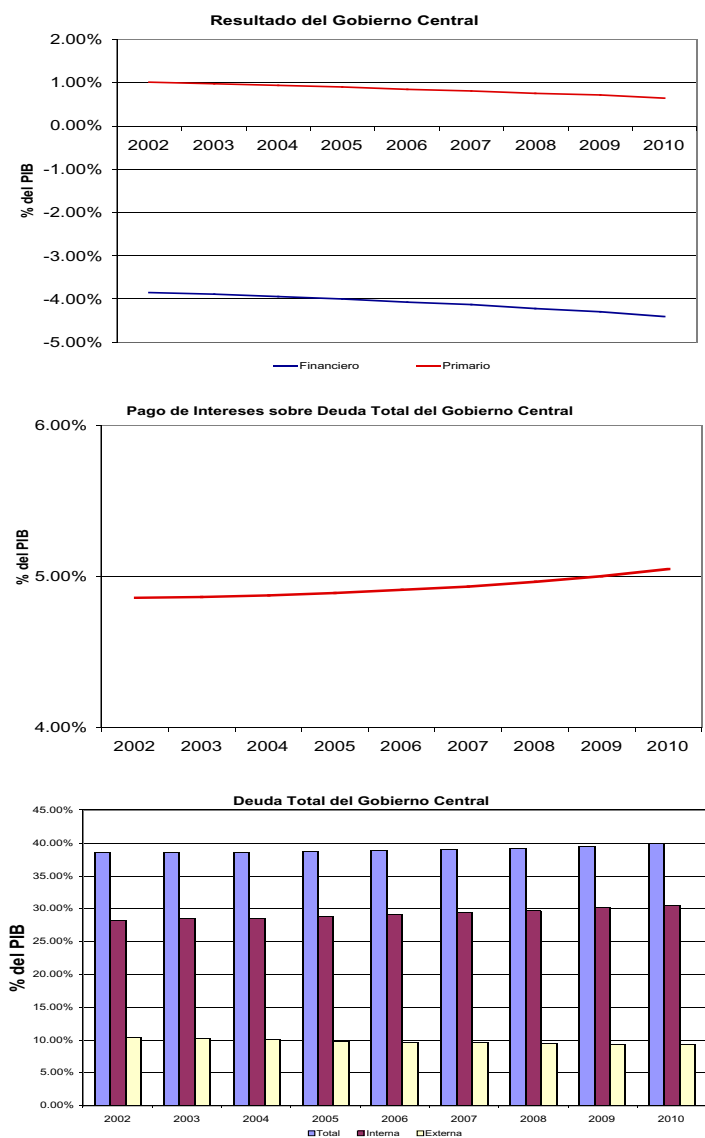
49 Esta estrecha relación entre el gasto del Gobierno y el PIB esconde un fenómeno más complejo. Cruz (1998) señala que, a precios constantes, la relación gasto Gobierno/PIB disminuye, pero esto se compensa con un aumento en el precio relativo de los servicios del Gobierno con relación al PIB (deflator G entre deflator PIB aumenta). De esta forma, el G/PIB medido a precios corrientes se mantiene aproximadamente constante, y así se supone en las simulaciones subsiguientes.

50 Para este propósito se intentan otras especificaciones, como asumir una tendencia en el gasto independiente del PIB, pero no dieron resultados significativos (ver nota técnica sobre este estudio, CGR).

51 Los resultados no difieren mucho con supuestos distintos de inflación y devaluación, pues el modelo supone paridad de tasas de interés y una política cambiaria que busca mantener el tipo de cambio real constante, por lo que la tasa real de interés se ajusta automáticamente. Sin embargo, el modelo permite modificar estas condiciones para reflejar cambios en la tasa de interés real.

En el escenario base no se consideran acciones políticas que modifiquen la estructura tributaria o los niveles de gasto público. En esta forma, a lo largo del periodo de proyección, se mantienen condiciones muy similares a las que presentan las finanzas públicas en la actualidad, tal y como se aprecia en el Gráfico 24. Las variaciones en la carga tributaria y en el gasto con respecto al PIB son las que se derivan de la evolución del PIB, dada la relación estadística que se ha encontrado entre estas dos variables y el PIB para años anteriores.

Gráfico 24
Escenario Base / Escenario Pasivo



Acorde con lo que se vio en la segunda sección, el resultado es una muy ligera caída de la carga tributaria hacia el 2006, inferior a 0.2 puntos porcentuales en 5 años. Esta reducción se puede considerar insignificante para un ejercicio de proyección como este, por lo que el resultado no se aleja en forma significativa del escenario de boyancia. Los gastos como porcentaje del PIB se mantienen relativamente constantes, lo que produce un deterioro del superávit primario de 0.17 puntos porcentuales hacia el 2006. Sin embargo, el pago de intereses con relación al PIB tiende a aumentar ligeramente hacia el final del periodo de análisis, según la proyección del modelo. Bajo estas condiciones, la razón deuda/PIB mantiene una leve tendencia al alza, llegando a alcanzar el 38.9% del PIB en el año 2006, que se explica por el bajo crecimiento del PIB en relación con el déficit financiero del Gobierno Central.

En los siguientes cuatro escenarios se introducen algunas modificaciones y se determina la forma en que tendría que aumentar la carga tributaria en cada uno de los años, del 2003 al 2006, para que la deuda/PIB baje a 38% en el 2003, a 37% en el 2004, a 36% en el 2005 y a 35% en el 2006. Esta es una tendencia descendente deseable y que es razonable exigir para la deuda pública, si se piensa que, aún cuando el nivel actual podría considerarse manejable cuando se compara con el de otros países, su sostenibilidad depende de la capacidad del país para mantener una adecuada tasa de crecimiento económico, generar superávit primarios en el Gobierno Central y negociar tasas de interés reales favorables. Los resultados de los ejercicios de simulación se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 8
Carga tributaria como % del PIB

	2002	2003	2004	2005	2006
Escenario base	13.03%	12.99%	12.95%	12.90%	12.85%
Escenario 1	13.03%	13.59%	13.98%	13.95%	13.92%
Escenario 2	13.03%	14.20%	14.68%	14.95%	15.32%
Escenario 3	13.03%	15.20%	15.68%	15.95%	16.32%
Escenario 4	13.03%	15.70%	16.18%	16.45%	16.82%

Los supuestos implícitos en cada uno de los escenarios fueron los siguientes: en el escenario 1 se parte del escenario base sin ninguna modificación, sólo se exige la reducción de la deuda/PIB en la forma comentada. Comparando con el escenario base, se necesitaría un aumento de la carga tributaria de 0.60 puntos porcentuales del PIB (de ahora en adelante PPP) en el 2003 y otro aumento de 0.43 PPP en

el 2004, posteriormente se podría estabilizar, dado el efecto de la reducción de la deuda sobre los intereses.

En el escenario 2 se presume que el gasto público va a aumentar por el incremento esperado en el pago de pensiones y en educación, de acuerdo a las proyecciones realizadas por la Comisión de Ex Ministros de Hacienda. Estas proyecciones indican que el gasto en pensiones como proporción del PIB será de 2.6% en el 2002, aumentando a 2.8%, 2.9%, 3.0% y 3.1%, en los años 2003, 2004, 2005 y 2006, respectivamente. En el caso del gasto en educación, la proyección es que será un 4.8%, del PIB en el 2002, creciendo a 5.0%, 5.4%, 5.7% y 6.1%, en los años 2003, 2004, 2005 y 2006, respectivamente. En este caso, comparando con el escenario base la carga tendría que aumentar en 1.21 PPP en el 2003.

En el escenario 3 se presume que, a partir del 2003, hay un aumento del gasto de un PPP por el costo asociado a la absorción por parte de Hacienda de las pérdidas del BCCR. Aquí vemos que el aumento en la carga tributaria en el 2003, a partir del escenario base, tendría que ser de 2.21 PPP para lograr el objetivo de reducción de la deuda en relación con el PIB.

Por último, en el escenario 4, se presume también que el gasto aumenta en 0.5 PPP por un aumento en la inversión pública; esto requiere un aumento en la carga tributaria de 2.71 PPP desde su nivel base proyectado.

Debe señalarse que los resultados anteriores se refieren al aumento de la carga tributaria para los distintos escenarios en el 2003. Sin embargo, el aumento en el gasto en educación se va a dar sobre todo en los años siguientes, pues de acuerdo al informe de la Comisión de Ex Ministros, este rubro aumenta del 4.8% del PIB en el 2002 al 6.1% del PIB en 2006. Así, cuando se compara el escenario base y el escenario 4 para el 2006, resulta que el aumento es de 3.97 PPP. Dado que un ajuste tributario toma varios años, este último resultado, y no el de 2.71 PPP referido al año 2003, es el más relevante como respuesta acerca del tamaño recomendado del ajuste tributario.

Nótese que el aumento recomendado en la carga tributaria, de acuerdo con el modelo de simulación y sus proyecciones, es superior al aumento de 2.5 PPP recomendado por la Comisión de Ex Ministros. Esta diferencia resulta llamativa, dado que este modelo parte de un escenario base *menos* pesimista, porque presume que, de alguna forma, se evitará el aumento en el gasto asociado al cumplimiento de los gastos obligatorios por ley⁵². Las consideraciones respecto a las

⁵² Lo que resulta factible dada la última resolución de la Sala IV sobre el tema.

pensiones y el gasto en educación son las mismas. La diferencia radica en que, en este modelo, también se incluye el traspaso de la deuda del BCCR al Gobierno Central, lo que representa un gasto adicional de alrededor de un PPP. Además, se presume que la inversión pública aumenta en 0.5 PPP, cosa que no considera el informe de la Comisión de Ex Ministros.

Es evidente, de acuerdo con los resultados discutidos en la sección anterior, que este aumento de casi 4 PPP no se puede lograr exclusivamente a través de un aumento en la tasa del impuesto de ventas. En la segunda sección se realizó un ejercicio para estimar el efecto del aumento de un punto en la tasa del *impuesto a las transacciones locales*, que es un impuesto “compuesto” por el impuesto de ventas y el selectivo de consumo usado en el modelo econométrico estimado en esa sección. Este impuesto tiene una tasa inferida promedio de 14% para el período 1985-2000, y la estimación implica que un aumento de un punto en la tasa generaría un aumento en la recaudación del 6.7%, lo que equivale al 0.55% del PIB en el 2000. Sin embargo, no es fácil inferir de este resultado el incremento en la recaudación que generaría un aumento en la tasa legal del *impuesto de ventas*, aunque se puede hacer una aproximación. Dado que el impuesto de ventas representa, aproximadamente, dos tercios de la recaudación del impuesto a las transacciones locales, un aumento en la tasa legal del impuesto de ventas del 13% al 15%, implicaría un aumento aproximado de la tasa implícita del impuesto a las transacciones locales del 14%, al 15.33%. Si se usan los resultados del modelo econométrico para estimar elasticidades, esto implica un aumento en la recaudación del 8.9%, lo que representa un aumento en la carga tributaria de 0.73 PPP (según el PIB del 2000).

Es claro que el incremento requerido debe venir no sólo de este aumento en la tasa del impuesto de ventas, sino también de un gran esfuerzo para aumentar la recaudación del impuesto sobre la renta – teniendo en cuenta las debilidades señaladas – más la expansión de la base del impuesto de ventas y algunas otras medidas específicas.

6. CONCLUSIONES FINALES

El análisis realizado en las secciones anteriores permite concluir que, a pesar del importante esfuerzo de modernización del sistema tributario que se inició a mediados de los ochenta y se fortaleció a inicios de los noventa, aún persisten problemas importantes en relación con la calidad, la equidad y la suficiencia del sistema tributario.

El principal problema en cuanto a calidad y equidad consiste en la permanencia de una estructura compleja, caracterizada por

impuestos con tarifas múltiples (renta), bases reducidas (ventas) y tributos ineficientes, cuya administración tiene efectos deficitarios. Esta complejidad tiene implicaciones en la equidad, pues muchos agentes económicos están exentos (caso del impuesto sobre la renta para las empresas de Zona Franca y las cooperativas) o evaden sus obligaciones, como lo evidencia la limitada contribución a la recaudación total proveniente de los impuestos a los ingresos. La complejidad del sistema tributario también dificulta su administración y desincentiva el cumplimiento al restarle transparencia.

En lo que respecta a la eficacia, el análisis muestra que el sistema tributario costarricense resulta boyante para la totalidad de la carga tributaria, pues aumenta en forma automática ante aumentos en la actividad económica. Sin embargo, cuando las cargas sobre los salarios se excluyen de la medición, el modelo de elasticidades sugiere un coeficiente de elasticidad de la carga tributaria respecto al PIB ligeramente inferior a la unidad, de 0.9666. Ello significa que si se presume una tasa de crecimiento del PIB nominal del 14% anual (10% de inflación más 4% de crecimiento real), cada año la carga tributaria se reduce en alrededor del 0.06% del PIB. Este resultado se puede interpretar como indicador de una cierta falta de boyancia, que implica la necesidad de un ajuste en la carga tributaria del 0.6% del PIB cada 10 años.

Aunque esta ligera ausencia de boyancia representa una debilidad, no parece que sea el principal problema que enfrenta el sistema tributario. Un problema más serio lo constituye el hecho de que el sistema tributario no llena el requisito de suficiencia, pues no produce los ingresos suficientes para darle al gasto público el sano financiamiento que necesita para mantener y mejorar los servicios que la sociedad costarricense espera del Estado. Un modelo de simulación y un análisis muy simple permiten concluir que la brecha fiscal para el Gobierno Central es de 3 puntos del PIB, según los datos del año 2000. Pero todo parece indicar que esta brecha crecerá en los próximos años, llegando a niveles cercanos a los cuatro puntos porcentuales hacia el 2006 en un escenario pasivo (sin aumentos en el gasto). Las proyecciones de gasto sugieren un acrecentamiento del desbalance.

El problema de la brecha fiscal, como es obvio, se puede enfrentar a través de un aumento en la carga tributaria o una reducción del gasto público. El análisis realizado en este capítulo sugiere en forma bastante clara que el enfoque adecuado es el aumento de la carga tributaria. Esta afirmación se sustenta en los siguientes hallazgos:

- En las últimas tres décadas, se ha reducido el gasto público con relación al PIB.
- El gasto público con relación al PIB es bajo si se compara con otros países con niveles de ingreso per capita similares.
- Hay normas constitucionales y cargas contractuales del Estado que hacen muy difícil reducir el gasto.
- Más que reducirse con relación al PIB, lo más probable es que el gasto aumente en los próximos años, tanto por el aumento del gasto en educación, como por el traspaso de la deuda del Banco Central al Gobierno Central.
- La inversión pública con respecto al PIB se redujo en forma importante en los noventa.
- Si este rubro se aumentara a su nivel de 1991, habrá un aumento en el gasto del Gobierno Central del 0.5% del PIB.

El aumento en la carga tributaria también se justifica si se compara la carga tributaria del país con la de otros países con niveles similares de ingreso per capita, desarrollo humano y equidad del ingreso.

La experiencia internacional sobre estos temas considera una prioridad mejorar la contribución relativa del impuesto sobre la renta. En segundo lugar, se debe revisar la base y la tasa del impuesto sobre las ventas. En tercer lugar, tal como lo señala el informe de la Comisión de Ex Ministros, se debe mejorar la eficiencia de la administración tributaria, objetivo que se facilitaría si se toman medidas para simplificar el sistema actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2001). World Development Indicators 2001, Washington, D.C., E.U.A.
- Banco Central de Costa Rica (2001). Información de las Cuentas Nacionales 1991-2000. Departamento de Contabilidad Social, San José.
- CGR. (1995). El tamaño real del sector gobierno. Dirección de Estudios Económicos. San José, Costa Rica.
- CGR (1997). Gasto del Gobierno General en Costa Rica: Composición, comparación y variación según clasificación funcional. Dirección de Estudios Económicos. San José, Costa Rica.
- CGR. (2001). Memoria anual 2000. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. (2002). Informe de fiscalización sobre la administración del impuesto de bienes inmuebles en las Municipalidades de Cartago (DFOE-IP-5/2002) y Alajuela (DFOE-IP-4/2002). Área de Ingresos Públicos. San José, Costa Rica.
- CGR. (2002a). Impuesto sobre las Ventas. Evasión en el Régimen Interno. Área de Ingresos Públicos: San José, Costa Rica.
- CGR. (2002b). Informes de fiscalización sobre la administración del impuesto de bienes inmuebles en las Municipalidades de Cartago (DFOE-IP-5/2002) y Alajuela (DFOE-IP-4/2002). Área de Ingresos Públicos. San José, Costa Rica.
- Cornick M., Jorge. 1997. La administración tributaria en Costa Rica: situación actual y perspectivas. Ponencia presentada en el seminario Propuestas tributarias para el nuevo siglo. Academia de Centroamérica: San José.
- Corrales Q., Jorge. (2001). ¿Se ha reducido la carga tributaria? Mimeo, San José, Costa Rica.
- Corrales Q., Jorge y José E. Angulo A. 1992. Estimación de las elasticidades de los impuestos y del impacto sobre las recaudaciones de medidas tributarias discrecionales en Costa Rica. San José.
- Cruz A., Juan E. y Guillermo Matamoros C. (1990). Costa Rica: Tributación y Gasto Público, un Análisis de Flexibilidad Fiscal. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica.

- Cruz A., Juan E. 1998. La tarifa y la evasión en el impuesto a las sociedades. Tesis de Maestría. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Ehdaie, Jahber. 1990. An Econometric Model for Estimating the Tax Elasticity and the Impact on Revenues of Discretionary Tax Measures (Applied to Malawi and Mauritius). World Bank Working Paper No 334. Washington D.C.
- Engel, Eduardo y otros. 1998. Análisis Descriptivo del Tamaño Relativo del Gasto del Gobierno Chileno. Serie Economía N°43. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- FMI. 2001. Government Financial Statistics Yearbook. Washington, D.C., E.U.A.
- Lizano Faith, Eduardo (1997). Deuda Interna: Documentos, Notas y Comentarios. Academia de Centroamérica, Serie Estudios N° 12, San José, Costa Rica.
- Méndez, Juan Carlos. (1991). Proposiciones de reforma de la estructura tributaria en Costa Rica. Mimeo. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda. (1997). La evasión fiscal en Costa Rica: el impuesto sobre las ventas. Departamento de Política Fiscal. San José, Costa Rica.
- OECD. (2001). Consumption Tax Trends. VAT/GST, Excise and Environmental Taxes. París, Francia.
- Rodríguez-Clare, A. (1999). Deuda Interna en Costa Rica: un enfoque alternativo. Parte II. Acta Académica, Universidad Autónoma de Centro América, Mayo. San José, Costa Rica.
- Rodríguez-Clare, A.; M. Sáenz; A. Trejos. (2002). Análisis del crecimiento económico en Costa Rica: 1950 - 2000. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo. San José, Costa Rica.
- Shome, Parthasarathi. (1994). Recientes experiencias y lecciones sobre la reforma de impuestos en países en desarrollo. En: José Rafael Brenes y Juan Rafael Vargas (eds.). Aspectos macroeconómicos de la reforma del Estado. Ministerio de Hacienda: San José, Costa Rica.
- Tanzi, Vito; P. Shome; A. Atchabaian; M. Beytía. (1990). Costa Rica: El Sistema Tributario. Informe de Misión Técnica para el Gobierno de Costa Rica. Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional. San José, Costa Rica.

Vargas M., Thelmo. (1997). Racionalización del Sistema Tributario Costarricense. Ponencia presentada en el seminario Propuestas tributarias para el nuevo siglo. Academia de Centroamérica. San José. Costa Rica.

World Economic Forum. (2000). The Global Competitiveness Report 2000, Informe de Competitividad.

Anexo

Información base para los diagramas de dispersión

Países	Carga	Carga	Indice de	Indice Gini 1999	Gasto/Pib 1998
	Tributaria con Seg. Social	Tributaria Sin Seg. Social	Desarrollo Humano 1999		
Bélgica	43.0	28.5	0.935	25.0	45.7
Países Bajos	41.1	23.0	0.931	32.6	45.9
Croacia	40.4	n.d	0.803	26.8	45.6
Francia	38.9	21.6	0.924	32.7	46.2
Italia	38.8	26.0	0.909	27.3	43.8
Suecia	35.5	22.2	0.936	25.0	41.6
Israel	35.5	n.d	0.893	35.5	47.8
Austria	35.3	22.7	0.921	23.1	40.5
Noruega	34.7	25.3	0.939	25.8	37.2
Reino Unido	34.6	20.7	0.923	36.1	36.9
Hungría	33.6	22.2	0.829	30.8	44.1
Dinamarca	33.3	31.5	0.921	24.7	37.3
República Checa	33.0	17.5	0.844	25.4	35.5
Portugal	31.3	23.5	0.874	35.6	39.0
Irlanda	30.6	26.5	0.916	35.9	33.0
Nueva Zelanda	29.8	29.4	0.913	43.9	33.4
Polonia	29.0	19.6	0.828	32.9	37.5
Finlandia	27.7	24.5	0.925	25.6	33.4
España	26.9	16.5	0.908	32.5	32.9
Alemania	26.3	11.3	0.921	30.0	32.6
Uruguay	24.7	17.5	0.828	42.3	30.9
Rumania	24.4	n.d	0.772	28.2	31.9
Suiza	23.1	10.1	0.924	33.1	28.3
Australia	22.1	5.0	0.936	35.2	23.7
Grecia	21.9	21.3	0.881	32.7	30.8
Turquía	21.3	19.9	0.735	41.5	32.1
Brazil	19.9	12.2	0.75	60.0	24.6
Canadá	19.8	15.3	0.936	31.5	31.5
Estados Unidos	19.5	12.7	0.934	40.8	19.9
Chile	18.4	16.9	0.825	56.5	22.6
Costa Rica	18.4	12.5	0.821	45.0	21.9
Korea	17.3	15.4	0.875	31.6	17.4
Panamá	17.2	13.5	0.784	48.5	27.9
Rep. Dominicana	15.7	14.5	0.722	48.7	16.3
Singapur	n.d	n.d	0.876	n.d	19.8
Bolivia	13.9	12.0	0.648	42.0	22.0
Perú	13.8	12.4	0.743	46.2	18.0
Venezuela	12.8	12.0	0.765	48.8	20.7
Argentina	n.d	9.5	0.842	n.d	15.4
El Salvador	12.6	10.7	0.701	52.3	15.1
México	11.7	10.8	0.79	53.7	14.7
Colombia	10.6	10.8	0.765	57.1	16.6
China	6.1	n.d	0.714	40.3	9.3

Fuente: World Bank, 2001 (datos de 1999) y FMI, 2001.