



VIGÉSIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2013)

Informe Final

Finanzas del Gobierno Central en un Contexto de Creciente Deterioro

Investigador:

Manrique Sáenz Castegnaro



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Vigésimo Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Resumen ejecutivo	3
Los hallazgos de este trabajo son los siguientes:	3
1. Introducción	4
2. Evolución de las finanzas del Gobierno Central en el periodo 2002 - 2013 y los primeros meses del 2014	5
Evolución general de las finanzas del Gobierno Central desde el 2002	5
.....	9
Ingresos del Gobierno Central	9
Gastos de Gobierno Central	11
Comportamiento de la deuda pública	14
Evolución en la última década.....	15
Dinámica proyectada para los próximos 5 años.....	18
3. Características de los regímenes tributario y de gasto actuales	20
El sistema tributario actual.....	20
El régimen actual de gasto del Gobierno Central.....	26
La composición del ajuste fiscal necesario	33
4. La dinámica de la deuda ante shocks externos e internos	35
El modelo	35
Dinámica del déficit fiscal y deuda pública en función de variables domésticas	36
Impacto de la tasa de interés internacional y la tasa de crecimiento de EEUU sobre el crecimiento doméstico	37
Simulaciones.....	39
Simulación de shocks domésticos.....	39
Simulación de shocks internacionales.....	43
5. Conclusiones	44
Referencias bibliográficas	47
Notas	47

Resumen ejecutivo

La discusión sobre la necesidad de una reforma fiscal en Costa Rica no es nueva. Cada una de las administraciones desde el 2002 ha presentado a la Asamblea Legislativa proyectos de reforma fiscal pero ninguno ha sido aprobado. El fuerte deterioro fiscal observado desde el 2009, pone la discusión de una reforma fiscal nuevamente sobre el tapete.

El presente documento tiene como objetivo analizar la sostenibilidad fiscal del país. Para ello, se examina la evolución de las finanzas públicas desde el año 2000 así como los elementos estructurales que explican los desequilibrios fiscales actuales y que constituyen determinantes importantes de su evolución en el mediano plazo. A partir de estos elementos, se discuten las perspectivas fiscales de mediano plazo y se examinan algunas opciones de política para reducir los desequilibrios actuales.

Los hallazgos de este trabajo son los siguientes:

La posición financiera del Gobierno Central se ha deteriorado en forma muy importante desde el 2007, como resultado de un fuerte aumento en el gasto corriente acompañado de una caída en la carga tributaria. Aunque en el período 2002-2007, Costa Rica logró un ajuste fiscal sin necesidad de una reforma fiscal profunda, el margen disponible para lograr un ajuste de esa magnitud en los próximos años se ha reducido en forma muy importante.

Una reducción significativa en el déficit fiscal requiere de cambios legales y administrativos importantes en temas tributarios y de gasto público. Por un lado, un incremento en los ingresos tributarios requeriría de cambios legales no solo si se pretende variar las tasas de impuestos, pero también para eliminar portillos fiscales y mejorar el flujo de información hacia la administración tributaria mediante facturas. Por otro lado una reducción en el gasto corriente se ve obstaculizada por la rigidez del gasto, producto del sistema de incentivos salariales, regímenes de pensiones con beneficios excesivos y mandatos legales y constitucionales de gasto para el Gobierno Central.

Las proyecciones del Ministerio de Hacienda, en sus documentos de octubre de 2013 y abril de 2014 indican que el ajuste requerido para estabilizar la deuda pública en el mediano plazo es cercano al 3,5% del PIB. De continuar la política fiscal actual sin ajustes significativos en impuesto o en gastos, se proyecta un aumento en la deuda pública de un 36% en 2013 a un 58% del PIB en 2019. El análisis de sensibilidad indica que la dinámica de la deuda es especialmente sensible a shocks a la tasa de crecimiento real del PIB, al déficit primario del Gobierno Central y a la depreciación real del tipo de cambio (especialmente si esta última es esperada por el mercado). Por otro lado, un mayor dinamismo en la economía estadounidense permitiría un menor crecimiento en la deuda pública costarricense, pero su impacto se atenúa significativamente si se acompaña de un aumento en las tasas de interés internacionales.

1. Introducción

El logro de una posición financiera sostenible del Sector Público es una condición necesaria para garantizar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido y dinámico de la economía costarricense.

La discusión sobre la necesidad de una reforma fiscal en Costa Rica no es nueva. Cada una de las administraciones desde el 2002 ha presentado a la Asamblea Legislativa proyectos de reforma fiscal importantes que se han quedado en el camino y han sido archivados en distintas fases de su discusión en la Asamblea. El fuerte deterioro fiscal observado desde el 2009, pone la discusión de una reforma fiscal nuevamente sobre el tapete.

El presente documento tiene como objetivo analizar la sostenibilidad fiscal del país. El alcanzar y mantener una posición fiscal sostenible es un elemento clave para garantizar la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo, la provisión sostenida de servicios públicos de alta calidad, y el apoyo al dinamismo de la actividad económica. Para el análisis de sostenibilidad fiscal, en este documento se examina la evolución de las finanzas públicas desde el año 2000 así como los elementos estructurales que explican los desequilibrios fiscales actuales y que constituyen determinantes importantes de su evolución en el mediano plazo. A partir de estos elementos, se discuten las perspectivas fiscales de mediano plazo y se examinan algunas opciones de política para reducir los desequilibrios actuales.

El documento está estructurado de la siguiente manera: El capítulo 1 examina la evolución de las finanzas del Gobierno Central desde el 2000, con un vistazo detallado a la evolución de los ingresos, gastos y el endeudamiento público, finalizando con una sección sobre proyecciones de mediano plazo de la deuda pública. El capítulo 2 examina en detalle las características en los regímenes de ingresos y gastos que son problemáticas ya sea porque dificultan las acciones orientadas a reducir el desequilibrio fiscal o porque conducen a ineficiencia en el gasto público o impactan negativamente la calidad de los servicios. El capítulo 3 examina los riesgos que enfrenta la situación fiscal asociados shocks macroeconómicos por variables domésticas o internacionales que impactan la dinámica de la deuda pública.

2. Evolución de las finanzas del Gobierno Central en el periodo 2002 - 2013 y los primeros meses del 2014

En esta sección se describe la evolución de las finanzas del Gobierno Central¹ a lo largo de la última década, incluyendo los primeros meses de 2014. Este ejercicio permite poner en perspectiva la situación actual y evaluar los riesgos fiscales hacia delante relacionados con variables internacionales y domésticas.

El logro de una posición financiera sostenible del Sector Público es una condición necesaria para garantizar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido y dinámico de la economía costarricense. Como se verá en esta sección, en ausencia de cambios importantes en la política fiscal, se proyecta un aumento fuerte y sostenido en el déficit fiscal y la deuda pública que pueden tener un efecto desestabilizador considerable en la economía costarricense, reduciendo, al mismo tiempo, su capacidad de crecimiento. De ahí la importancia de hacer los cambios necesarios a nivel legal y/o de política fiscal con el fin de situar las finanzas públicas en una senda sostenible.

Evolución general de las finanzas del Gobierno Central desde el 2002

Con base en el comportamiento del balance financiero (definido como la diferencia entre ingresos totales y gastos totales) del Gobierno Central y su deuda pública, se puede dividir la última década en dos períodos: El primero, del 2002 al 2007, se caracterizó por un fuerte crecimiento económico y una mejora sustancial en las finanzas públicas que junto con una política restrictiva de gasto, llevó el balance financiero de un déficit de 4,3% del PIB en 2002 a un superávit del 0,6% del PIB en 2007. El segundo período inicia con la crisis financiera internacional, que impactó el crecimiento especialmente en 2009, y se caracteriza por un deterioro fiscal importante, motivado por una desaceleración en los ingresos tributarios y una política expansiva de gasto entre 2008 y 2010. El balance financiero pasó de un superávit de 0,2% del PIB en 2008 a un déficit de 5,4% del PIB en 2013.

Gráfico 1: Balance financiero Gobierno Central (%PIB)

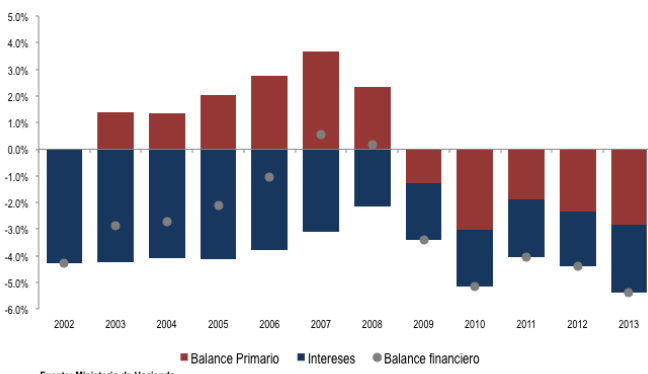
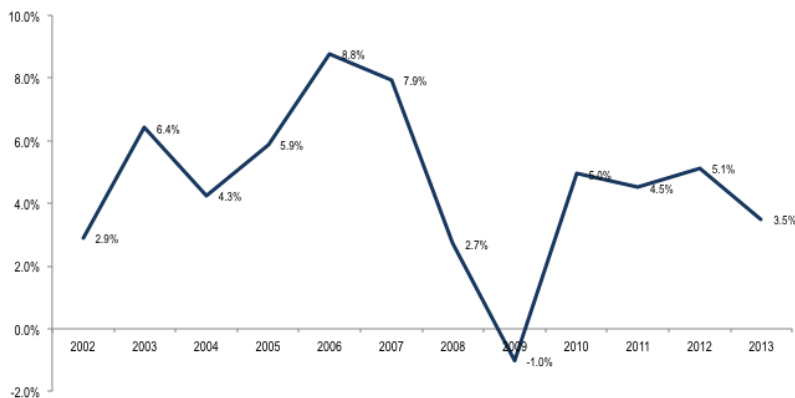


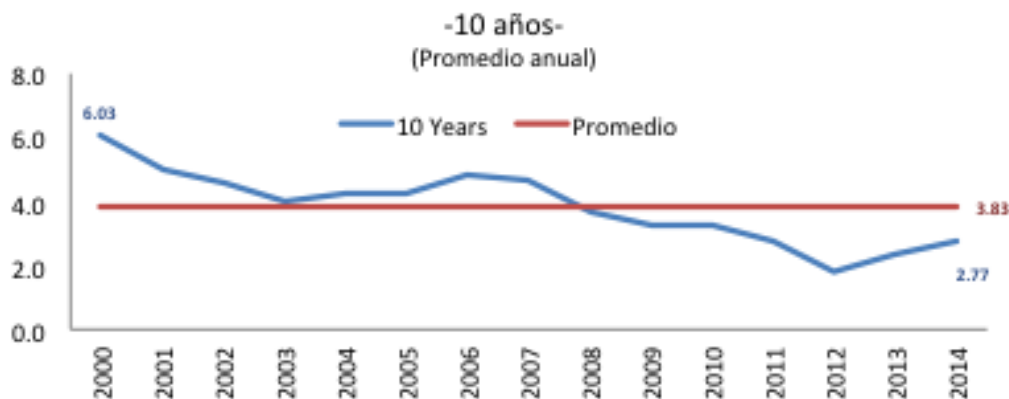
Gráfico 2: Producto Interno Bruto
(Tasa de crecimiento real)



Fuente: Banco Central de Costa Rica

El gráfico 1 muestra la evolución del déficit financiero del Gobierno Central, así como la de sus dos componentes: (i) el balance primario, que es la diferencia entre los ingresos y los gastos, excluyendo el gasto en intereses, y (ii) el gasto en intereses. El gráfico 2 muestra la evolución de la tasa real de crecimiento interanual del producto interno bruto (PIB). A primera vista, la situación de las finanzas públicas en 2013 no parece distanciarse mucho de la situación observada en 2002, ambos años con déficits financieros superiores al 4% del PIB, y tasas de crecimiento del PIB en el rango de 2,9%-3,5%. El hecho de que durante 2002-2007 el país haya sido capaz de resolver su problema fiscal sobre la base de una política de gasto restrictiva y varios años con crecimiento superior al 5,5%, motiva la pregunta de si el país podría resolver el desequilibrio actual de la misma manera. Sin embargo, es importante tomar en cuenta varios factores que distinguen la situación actual de aquella observada en 2002 y que h:

- (i) el nivel de déficit primario: En 2002, el país mostraba cero déficit primario y el componente de gasto en intereses explicaba en su totalidad el déficit financiero de 4,3% del PIB. En el 2013, en cambio, el déficit primario alcanzó un 2,8% del PIB, mientras que el componente de intereses alcanza apenas un 2,6% del PIB. La razón por la que el componente de intereses es menor en 2013 que en 2002 es que la tasa de interés promedio es mucho menor hoy que en 2002. Como se muestra en el Gráfico 3, el nivel actual de tasas de interés del Tesoro de los EEUU se encuentra cerca de su mínimo histórico y es de esperar que estas tasas suban en el mediano plazo, apoyados por una política monetaria más restrictiva por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Gráfico 3: Tasas de interés del Tesoro^{/1}

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento del Tesoro

Nota: /1 Datos al 2014 corresponden al primer trimestre

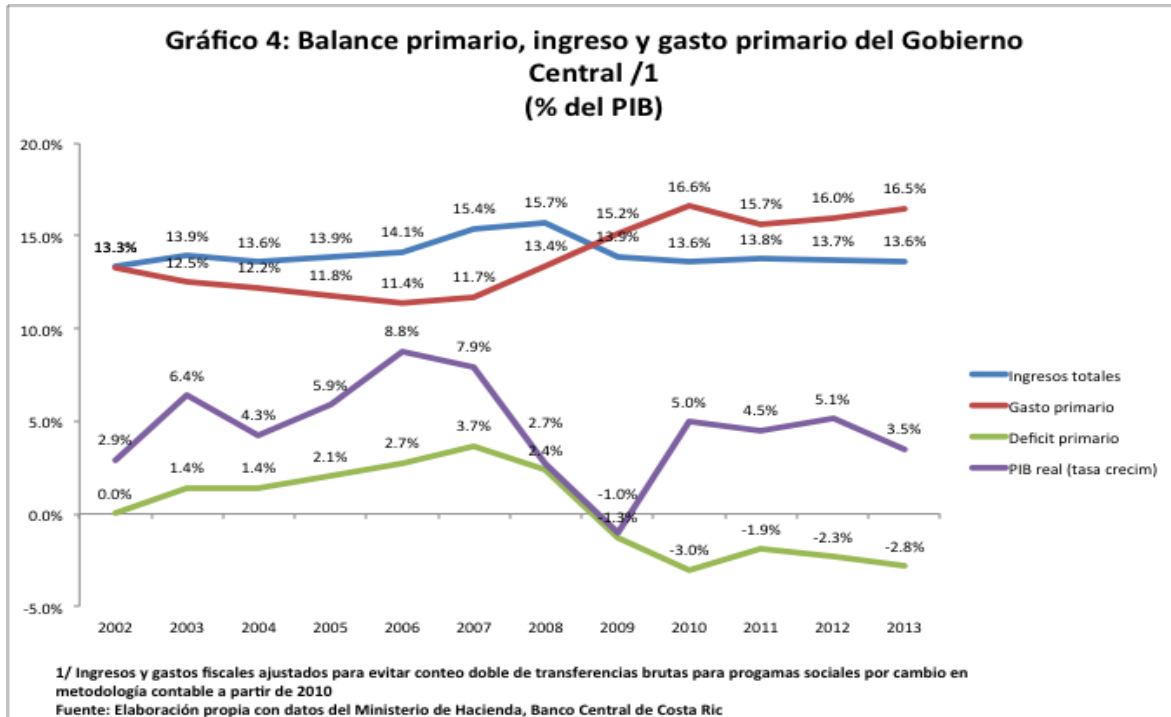
- (ii) Las perspectivas de crecimiento del país en los próximos años son moderadas: por una parte, la recuperación de la economía de EEUU proveerá de mayor dinamismo a la dinámica por nuestros bienes y servicios de exportación, incluyendo el turismo. Por otro lado, la perspectiva de aumento en tasas de interés internacionales implica un mayor costo de oportunidad de inversión y de consumo de bienes duraderos, lo que tenderá a desestimular el crecimiento doméstico. Aunque el impacto neto en el crecimiento de Costa Rica es difícil de estimar, el capítulo 3 de este documento muestra que es poco probable que esta economía vuelva a crecer a tasas superiores al 6% del PIB en los próximos cinco años como lo hizo durante varios años en el período 2002-2007.
- (iii) Presiones adicionales de gasto: educación, salud y pensiones. En los próximos años, existirán presiones muy fuertes para incrementar el gasto en educación, salud y pensiones, y esto presionará el gasto primario de Gobierno Central al alza. Por un lado, la Constitución Política fue modificada en 2011 para incrementar a 8% del PIB el gasto mínimo en educación pública a partir del 2014. Esto implica un aumento de 1% del PIB en el gasto en educación en relación con el monto gastado en 2013. Además, la CCSS presionará por un aumento en las transferencias de Gobierno a la CCSS por concepto de asegurados por cuenta del Estado y por trabajadores independientes, a través de un aumento en la base mínima contributiva². Por último, la SUPEN ha advertido sobre un déficit actuarial importante que aqueja al régimen de pensiones del Poder Judicial y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Con base en estos estudios, es necesario cambiar las condiciones de estos regímenes para garantizar su viabilidad de largo plazo. En el proceso de búsqueda de una solución sostenible para los sistemas de pensiones, sin duda surgirán presiones para que el Gobierno Central traslade recursos adicionales hacia estos regímenes incluso antes de que empiecen a evidenciar déficits financieros. Por ejemplo, la SUPEN ya ha recomendado el cierre del régimen de pensiones del Poder Judicial, lo que implicaría que el financiamiento de las

pensiones actuales y las de los trabajadores activos que pertenecen al régimen pasarían gradualmente a engrosar el déficit fiscal del Gobierno Central.

En conclusión, a pesar de que en el período 2002-2007 se logró eliminar un desequilibrio fiscal de cerca de 4,5% del PIB observado en 2002, la probabilidad de que un ajuste de esa magnitud se repita en los próximos 5 años en ausencia de una reforma fiscal sustancial, es muy baja. Esto es porque las condiciones internacionales apuntan hacia un aumento en las tasas de interés internacionales, que incrementarán el gasto público en intereses y atenuarán el impulso económico que pueda recibir la economía de un mayor crecimiento en mercados emergentes. Al mismo tiempo, las posibilidades de eliminar el déficit primario actual, que ya se acerca al 3% del PIB, son muy limitadas dada la perspectiva de crecimiento moderado, la reducida flexibilidad existente del lado del gasto y las presiones de gasto adicional que se esperan para educación, salud y pensiones .

¿Qué explica el deterioro en el balance primario observado en los últimos cinco años?

El Gráfico 4 muestra la evolución del ingreso, el gasto primario, el balance primario y la tasa de crecimiento de la economía desde el 2002. Hasta el 2010, el comportamiento del balance primario parece reflejar el ritmo de crecimiento de la economía: la economía se aceleró a partir del 2003 y el balance primario creció en forma importante hasta alcanzar un pico en 2007, expresándose en un superávit primario de 3,7% y un superávit financiero de 0,6% del PIB. Posteriormente, la economía se desacelera (incluso contrayéndose en el 2009) y el balance primario cae todos los años hasta el 2010. En 2010, el crecimiento de la economía recupera los niveles observados en 2004 y 2005, pero el superávit primario no recupera los niveles que mantuvo en esos años. La razón principal es que el gasto primario creció muy fuertemente entre 2006 y 2010 y este aumento no se revirtió una vez que la economía se recuperó de la crisis financiera. Los ingresos fiscales volvieron a niveles similares a los observados en 2002-2004, en línea con el nuevo ritmo de crecimiento de la economía, pero con un gasto primario mucho mayor que el de años previos, el balance primario se ha mantenido deficitario desde 2009. En síntesis, debido a que los gastos se incrementaron sustancialmente, el crecimiento económico experimentado en los últimos años no es suficiente para que el incremento de los ingresos del Gobierno cubra adecuadamente los gastos, generando un déficit primario promedio de 2,5% del PIB en los últimos cuatro años.



Ingresos del Gobierno Central

El Cuadro 1 muestra la razón de impuestos a PIB y las tasas de crecimiento de los principales impuestos. Los impuestos más importantes por el monto recaudado son el impuesto de ventas y el impuesto sobre la renta, con recaudaciones de 4,7% y 4,1% del PIB respectivamente en el 2013. El impuesto a los combustibles los sigue con una recaudación del 1,6% del PIB.

Cuadro 1: Ingresos Tributarios del Gobierno Central
(% PIB y tasa de crecimiento)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
% del PIB								
Ingresos tributarios	13.7	14.9	15.3	13.4	13.1	13.3	13.2	13.3
Impuesto sobre las ventas	5.4	5.9	6.0	4.9	4.8	4.9	4.9	4.7
Interno	2.7	2.8	2.8	2.7	2.5	2.5	2.6	2.5
Aduanas	2.8	3.0	3.1	2.2	2.3	2.4	2.4	2.2
Impuesto a los ingresos y utilidades	3.4	3.9	4.4	4.1	3.9	4.0	3.9	4.1
Impuesto selectivo de consumo	1.0	1.1	1.0	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7
Interno	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Aduanas	0.8	1.0	0.9	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6
Impuesto Único a los combustibles	1.8	1.8	1.7	1.8	1.7	1.7	1.6	1.6
Impuesto sobre la Propiedad	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.6	0.6
Otros	1.7	1.8	1.8	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5
Tasa de crecimiento								
Ingresos tributarios		28.6	18.7	(6.1)	10.1	11.1	8.6	9.5
Impuesto sobre las ventas		27.3	17.4	(11.3)	10.8	11.9	9.0	4.7
Interno		26.1	14.3	2.1	7.7	7.9	11.3	8.0
Aduanas		28.5	20.4	(23.4)	14.5	16.4	6.7	1.2
Impuesto a los ingresos y utilidades		34.9	29.7	(0.3)	8.8	10.8	7.6	13.8
Impuesto selectivo de consumo		37.7	6.9	(28.5)	25.0	18.8	7.7	(6.1)
Interno		15.8	13.8	8.2	0.1	5.3	(0.5)	(14.4)
Aduanas		41.8	5.9	(34.4)	31.7	21.5	9.1	(4.8)
Impuesto Único a los combustibles		19.5	7.0	15.0	4.0	12.1	(1.5)	14.1
Impuesto sobre la Propiedad		40.5	30.1	14.2	25.2	(10.2)	44.9	20.9
Otros		22.5	16.1	(14.7)	7.3	12.1	12.1	13.1

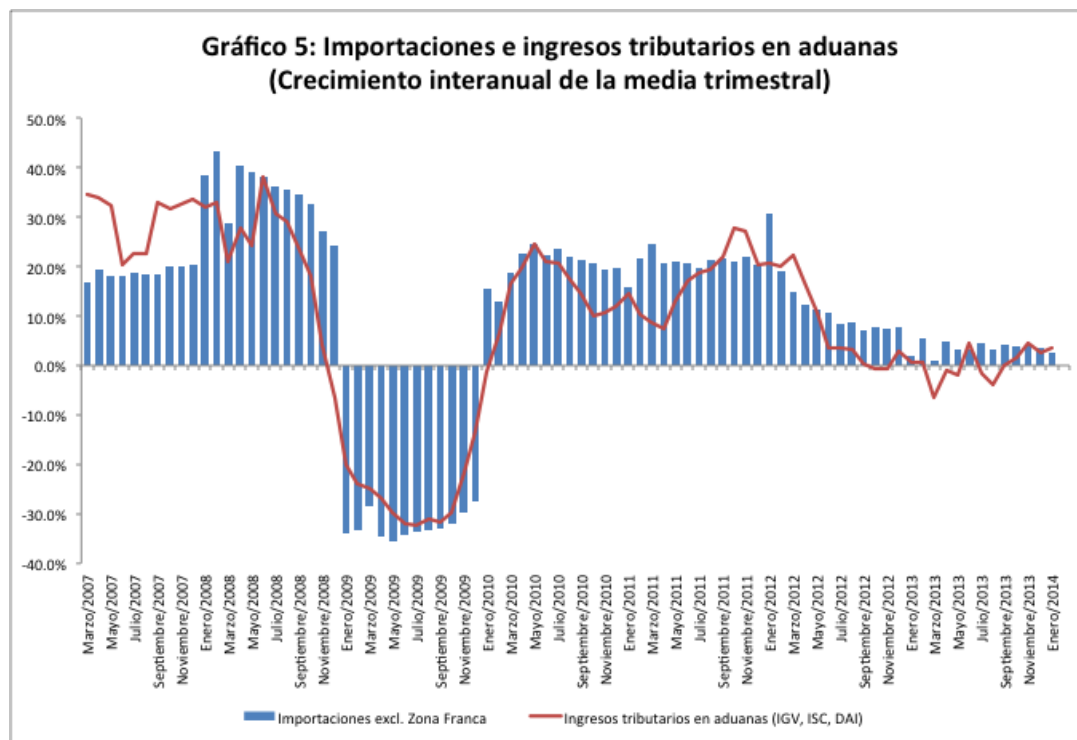
Fuente: Ministerio de Hacienda

El grado de prociclicidad de los impuestos.

Un vistazo a las tasas de crecimiento de los impuestos permite distinguir el carácter procíclico de algunos impuestos: es decir, impuestos cuya recaudación depende fuertemente de la tasa de crecimiento de la economía. Tal es el caso del componente de aduanas del impuesto de ventas y del selectivo de consumo. Estos impuestos mostraron tasas de crecimiento muy importantes durante el período previo a la crisis, luego se contrajeron en el 2009, con la crisis financiera, y recuperaron un crecimiento moderado en 2010-2013.

Como es de esperar, el comportamiento del componente de aduanas del impuesto de ventas y del selectivo de consumo está fuertemente ligado al de las importaciones. Esto es evidente en el gráfico de crecimiento interanual de importaciones y de estos impuestos.

En cambio, el impuesto de ventas interno, el impuesto sobre la renta, impuesto a la propiedad y combustibles tuvieron un comportamiento mucho menos procíclico y algunos de ellos mantuvieron un dinamismo importante a pesar de la crisis financiera.



¿Por qué se desaceleran los impuestos en los últimos años?

En 2012 y 2013, la recaudación se desacelera a pesar de los esfuerzos hechos por la presente administración para mejorarla. El principal factor de desaceleración es la caída en el ritmo de crecimiento de las importaciones, especialmente aquellas de bienes duraderos, como automóviles y electrodomésticos, cuya caída también impacta la recaudación por impuestos selectivos de consumo y por aranceles.

La introducción de algunos impuestos nuevos en 2012 y 2013 ayudó a compensar en parte el impacto de la desaceleración en importaciones. En particular, en el transcurso del 2012, se introdujo el impuesto a las personas jurídicas, que se clasifica como parte del impuesto a la propiedad, y se eliminó la exención de impuestos a las remesas al exterior del que gozaban empresas extranjeras cuyas rentas fueran gravadas en el exterior. Durante el 2012, también se introdujeron fuertes impuestos a los productos del tabaco, que forman parte del impuesto selectivo de consumo, y que parecen haber tenido un impacto disuasivo importante en el comercio formal de estos productos que explica la baja en recaudación por este impuesto.

Gastos de Gobierno Central

Los principales rubros de gasto del Gobierno Central están constituidos por remuneraciones (38%) y transferencias corrientes (36%), tal y como se muestra en el Cuadro 2. Debido a que la mayor parte de las transferencias se destina, a su vez, al pago

de salarios y pensiones, el verdadero gasto en pagos a trabajadores públicos activos y pensionados se acerca más bien al 70% del gasto de Gobierno Central.

Cuadro 2: Gasto Total del Gobierno Central

(% PIB y tasa de crecimiento)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
% PIB								
Gasto total	15.2	14.8	15.5	17.3	18.7	17.8	18.1	19.0
<i>Del cual: gasto primario</i>	11.4	11.7	13.4	15.2	16.6	15.7	16.0	16.5
Gasto corriente	14.2	13.5	13.4	15.5	16.4	16.4	16.6	17.4
Remuneraciones	5.5	5.2	5.5	6.6	7.1	7.3	7.2	7.3
Bienes y Servicios	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6
Intereses	3.8	3.1	2.2	2.1	2.1	2.2	2.1	2.5
Transferencias	4.5	4.6	5.2	6.1	6.6	6.3	6.7	6.9
De los cuales								
Universidades	1.0	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4
CCSS	0.3	0.4	0.6	0.7	0.4	0.4	0.8	0.7
Gastos de capital	0.9	1.3	2.2	1.8	2.4	1.5	1.5	1.6
Tasa de crecimiento								
Gasto total	14.9	15.2	21.2	19.4	22.6	4.0	10.9	14.5
Gasto corriente	15.6	12.0	14.3	24.4	19.6	9.2	11.0	13.9
Remuneraciones	22.7	12.3	20.0	30.2	21.0	12.2	8.8	10.3
Bienes y Servicios	28.2	29.0	20.7	21.4	13.5	12.4	5.4	10.8
Intereses	10.2	(3.9)	(19.0)	5.9	11.5	11.9	5.0	33.8
Transferencias	11.0	23.2	29.3	26.3	21.4	4.8	16.3	11.9
De los cuales								
Universidades		19.9	23.0	21.6	18.8	13.2	13.6	13.3
CCSS		52.7	56.9	26.2	(32.3)	12.2	111.2	(4.4)
Gastos de capital	5.0	65.3	92.8	(11.5)	48.8	(32.3)	9.2	20.7
Composición								
Gasto total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto corriente	93.9	91.2	86.0	89.7	87.4	91.8	91.9	91.5
Remuneraciones	36.3	35.4	35.1	38.2	37.8	40.7	40.0	38.5
Bienes y Servicios	3.2	3.6	3.6	3.6	3.4	3.7	3.5	3.4
Intereses	25.0	20.8	13.9	12.4	11.2	12.1	11.5	13.4
Transferencias	29.3	31.4	33.4	35.4	35.1	35.3	37.0	36.2
De los cuales								
Universidades	6.4	6.7	6.8	6.9	6.7	7.3	7.5	7.4
CCSS	2.1	2.8	3.6	3.8	2.1	2.3	4.4	3.6
Gastos de capital	6.1	8.8	14.0	10.3	12.6	8.2	8.1	8.5

Fuente: Ministerio de Hacienda

El rubro de intereses constituyó en 2013 un 13% del total de gasto pero, como se señaló anteriormente, es de esperar que su participación aumente en forma importante conforme las tasas de interés internacionales en economías avanzadas y emergentes aumenten en línea con las proyecciones de los principales organismos multilaterales. El rubro de bienes y servicios, en cambio, alcanza apenas un 3% y el gasto de capital de Gobierno Central, incluyendo transferencias de capital al resto del sector público constituye apenas un 8% del gasto total.

Las transferencias corrientes están constituidas principalmente por cuatro rubros que representan el 70% del total en 2013 i) los regímenes de pensiones con cargo al

presupuesto (2,5% del PIB); ii) las transferencias para educación que alcanzan 1.9% del PIB (1,4% para universidades estatales, 0,4% para financiar comedores escolares y materiales a través de las juntas de educación y 0,1% del Fondo Nacional de Becas (FONABE)); iii) las transferencias a la CCSS para financiar el seguro médico de los asegurados por cuenta del estado y la contribución del Estado al seguro médico de los trabajadores independientes (0,7% del PIB); y iv) los programas sociales de IMAS-FODESAF que representan 0,9% del PIB.

Una de las medidas adoptadas por la Administración para atenuar el impacto de la crisis 2008-2009 fue una política expansiva de gasto corriente en salarios y transferencias, que crecieron a una tasa promedio de 25% y 27% respectivamente entre 2008 y 2010 pasando de representar 5.5% a 7.1% del PIB mientras que las transferencias aumentaron de 5,2% a 6,6% del PIB. Estos aumentos obedecen, en buena parte, a la decisión de la Administración de equiparar el salario de un conjunto de cerca de 6.000 empleados del Gobierno Central al percentil 50 de los salarios del resto del sector público. Esta política luego debió aplicarse a todo el Magisterio debido a que un decreto del 23 de mayo de 1990 estableció que se debe aplicar al Magisterio los aumentos y beneficios salariales otorgados a otros empleados del Gobierno Central. Con ello, la política del percentil 50 se tradujo en aumentos al salario base para la mayor parte del Gobierno Central que, durante 2008-2010, excedieron en muchos casos el 100%, y que explica un aumento del 50% en el salario promedio del Gobierno Central durante el mismo período. Como resultado de ello, las remuneraciones crecieron fuertemente al igual que buena parte de las pensiones y de transferencias a FODESAF³, que se encuentran indexadas al salario base del sector público.

Este aumento salarial también se extendió a buena parte del resto del Sector Público. Por ejemplo, la Ley de Incentivos Médicos llevó el salario de los profesionales en ciencias médicas a incrementarse en la misma proporción que ciertas posiciones del Servicio Civil beneficiadas por la política del percentil 50, incrementando así los salarios pagados a estos profesionales en la CCSS, el Ministerio de Salud y las universidades. Además, con este aumento salarial, también aumentó la presión por parte de instituciones autónomas por recursos adicionales provenientes del Gobierno Central para financiar incrementos salariales en estas instituciones. Esto podría explicar el fuerte aumento observado en las transferencias del Gobierno Central a las universidades estatales, que vieron sus transferencias aumentar de 1% del PIB en 2007 a 1,3% del PIB en 2010 y a 1,4% del PIB en 2013.

Como resultado de estas políticas de incremento salarial, el gasto primario del Gobierno Central como proporción del PIB aumentó de 11,7% en 2007 a 16,6% en 2010, es decir, casi 5 puntos porcentuales, de los cuales solo 1 punto porcentual corresponde a inversión adicional mientras que los otros 4 puntos porcentuales reflejan aumentos difícilmente reversibles en salarios y transferencias corrientes. Como se verá en el capítulo siguiente, la multiplicidad de mandatos constitucionales y legales de gasto limitan fuertemente el espacio de la administración para reducir las transferencias corrientes.

A partir de 2011, en la Administración Chinchilla se empieza a observar el impacto de medidas para desacelerar el crecimiento en las remuneraciones de Gobierno Central. Entre estas medidas cabe destacar las directrices presidenciales para congelar el número de plazas⁴, excepto en áreas prioritarias como educación y salud, y la aplicación de

aumentos salariales que no excedieran la inflación. Lo anterior permitió desacelerar la planilla de un crecimiento real promedio de 19,6% durante 2008-2010 a uno de 5,2% durante 2011-2013. Sin embargo, este crecimiento real todavía excedió el de la economía, con lo que la relación de remuneraciones aumentó levemente en estos años.

Las transferencias corrientes, en general, también se desaceleraron, en parte gracias a la desaceleración en los salarios a los que muchas de ellas se encuentran indexadas. Sin embargo, no fue así con las transferencias destinadas a la CCSS. Estas últimas crecieron fuertemente en 2012 debido a que, por primera vez, se presupuestaron por completo las transferencias que por ley debían hacerse a la institución por concepto del seguro médico de asegurados por cuenta del Estado y de la cuota subsidiaria del Estado por trabajadores independientes (ver nota al pie número 1 que explica el origen de estas transferencias). Lo anterior llevó a un aumento de 0,4 puntos porcentuales en las transferencias a la CCSS como proporción del PIB. Cabe indicar que buena parte de este aumento en transferencias a la CCSS refleja únicamente un cambio contable: en años anteriores, estas obligaciones se honraban con un retraso importante y quedaban registradas como amortizaciones, mientras que a partir de 2012, estas obligaciones se incorporan al presupuesto y se registran como gasto de transferencia en el mismo año en que se devengan, en línea con las mejores prácticas.

Como resultado de lo anterior, el gasto primario en 2013 alcanzó un 16,5% del PIB, similar al de 2010, con un componente de inversión menor que el de ese año pero con un mayor componente de transferencias a la CCSS por el cambio contable descrito. La política de contención de gasto permitió evitar que el gasto primario aumentara como proporción del PIB, pero no logró reducirlo debido a la rigidez del gasto impuesta por el fuerte componente salarial, los aumentos automáticos al salario relacionados con “pluses salariales”, y la dinámica en las transferencias corrientes, temas que se trata a profundidad en el capítulo 2.

En síntesis, el fuerte aumento en el gasto primario observado entre 2006 y 2010 refleja principalmente un fuerte aumento en remuneraciones y transferencias corrientes, rubros difícilmente reversibles por su naturaleza y las leyes en que se apoyan. Aunque la política de contención de gasto aplicada en los últimos años permitió desacelerar estos gastos en forma importante, esto no ha sido suficiente para reducir la relación de gasto primario a PIB en los últimos años y difícilmente lo será en los años venideros. En vista de lo anterior y en ausencia de una reforma fiscal que provea al Estado de mayor flexibilidad para reducir sus gastos y/o de ingresos adicionales para cubrir sus gastos, el deterioro fiscal observado en los últimos años difícilmente podrá revertirse.

A esta dinámica del gasto primario, debe añadirse una perspectiva de gastos financieros crecientes que exacerban el déficit fiscal y que están asociados con aumentos en tasas de interés y en la deuda pública, tema que se analiza a continuación.

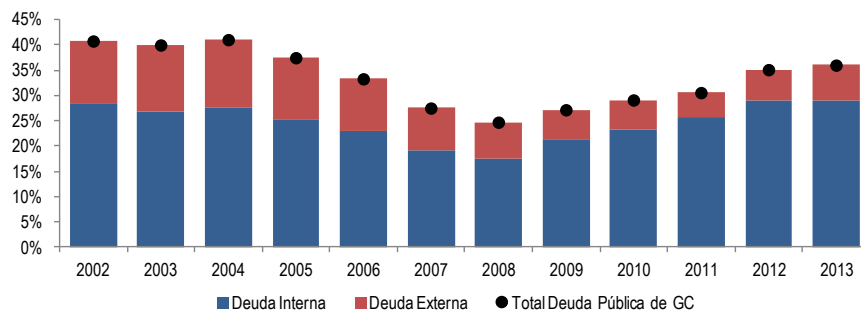
Comportamiento de la deuda pública

En esta sección se describe el comportamiento de la deuda total y su composición a lo largo de la última década. Luego, se presentan proyecciones del nivel de deuda como proporción del PIB en escenarios alternativos: un escenario base sin reforma fiscal y un escenario activo con reforma fiscal.

Evolución en la última década

Del 2004 al 2008, se produce una reducción en la proporción de deuda pública a PIB. Esto se explica por una reducción en el déficit fiscal durante el mismo período acompañado de un fuerte crecimiento de la economía. La deuda del Gobierno Central se redujo de un 41% del PIB en 2004 a un 25% del PIB en 2008 (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Deuda interna y externa Gobierno Central
(%PIB)



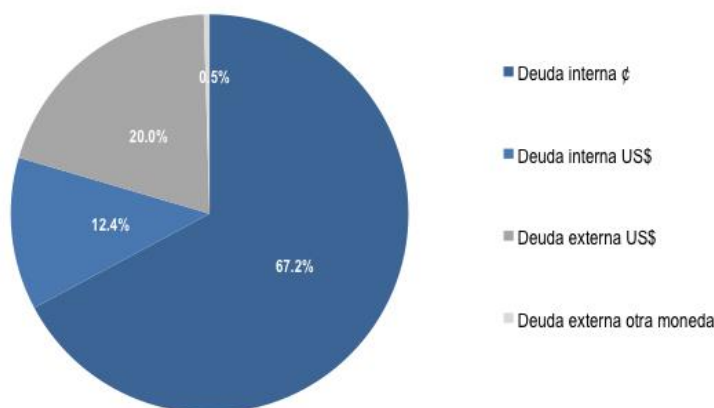
Fuente: Ministerio de Hacienda

Sin embargo, la contracción económica que acompañó la crisis financiera mundial del 2009 y el deterioro fiscal que ha caracterizado a los años posteriores a la crisis, han provocado un incremento sustancial en la deuda, que en 2013 alcanzó un 36% del PIB.

En los años posteriores a la crisis financiera del 2008, la razón de deuda pública a PIB toma una senda creciente, reflejando tanto el desequilibrio fiscal como una menor tasa de crecimiento de la producción. En este contexto, las autoridades han procurado mejorar la estructura de la deuda recurriendo a colocaciones internacionales de bonos. La contratación moderada de deuda externa permite reducir la presión sobre las tasas de interés en el mercado doméstico. Además, permite contratar deuda a más largo plazo, reduciendo así el riesgo de renovación de deuda que normalmente se enfrenta cuando una proporción alta de la deuda vence en el corto plazo.

Tras reducir el componente de deuda externa en forma persistente desde el 2004 al 2011- - teniendo durante varios años financiamiento externo que fue incluso negativo en términos netos porque las amortizaciones excedían los desembolsos-- el país finalmente volvió a colocar en mercados internacionales en 2012, 2013 y 2014. Esto le permitió reducir la presión sobre las tasas de interés internas al mismo tiempo que permitió alargar los plazos de la deuda al colocar a 10, 12 y 30 años un total de US\$ 3 mil millones. En los meses de noviembre 2012, abril 2013 y abril 2014, el Ministerio de Hacienda hizo tres emisiones de títulos para colocar en el exterior, por un monto de US\$1.000 millones cada una. La primera emisión se colocó a una tasa de interés de 4,250% con un plazo de 10 años. La segunda emisión se colocó a plazos de 12 años (\$500 millones a 4,375%) y 30 años (\$500 millones a 5,625%). Y la tercera emisión se colocó a 30 años a una tasa de 7%.

Gráfico 7: Composición deuda Gobierno Central a Febrero 2014
(composición porcentual)

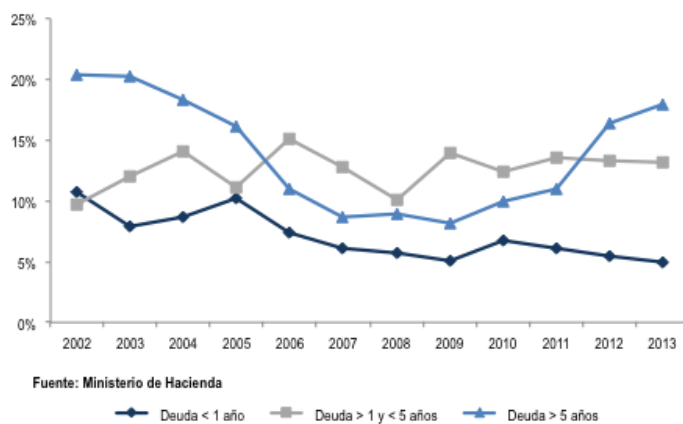


Fuente: Ministerio de Hacienda

Como se muestra en el Gráfico 7, a abril de 2014, la deuda externa constituía cerca de una cuarta parte de la deuda del Gobierno Central y la deuda en dólares alcanza poco más del 36% del total, una vez que se toma en cuenta que la deuda interna en dólares constituye cerca del 12% de la deuda total.

A pesar de que el deterioro fiscal ha llevado a una acumulación de deuda importante en los últimos años, la mayor parte del aumento en la razón de deuda a PIB desde 2009 se ha logrado sobre la base de deuda a más de 5 años plazo y a tasa fija. Alrededor del 50% de la deuda vence y deberá ser renovada en los próximos cinco años (ver gráficos 8 y 9). Al mismo tiempo, la deuda a menos de un año ha tendido a caer como proporción del

Gráfico 8: Deuda pública Gobierno Central por vencimiento (% PIB)

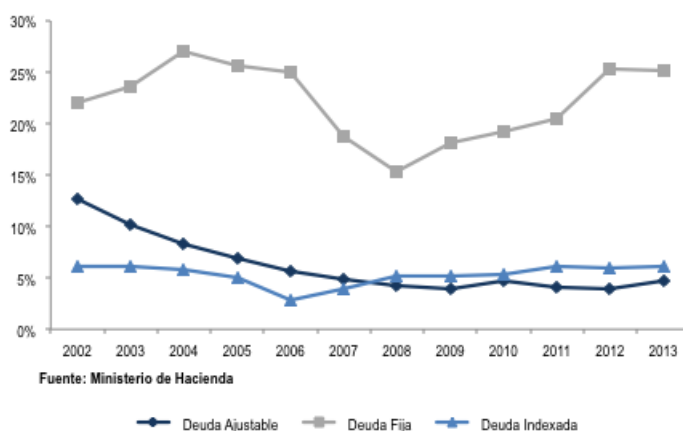


PIB. Estos elementos son importantes porque reducen el riesgo de renovación de la deuda y el riesgo asociado a variaciones en la tasa de interés.

Las calificadoras de riesgo – Moody’s, Standard & Poors y Fitch – clasifican los títulos de deuda de acuerdo con su grado de riesgo. En general, estas clasificaciones distinguen entre instrumentos con riesgo relativamente bajo, llamados instrumentos con grado de inversión, e instrumentos más riesgosos con un mayor componente especulativo.

La deuda soberana costarricense (es decir, la deuda emitida por el Ministerio de Hacienda) actualmente está calificada como deuda con grado de inversión por parte de Moody’s, aunque su perspectiva cambió de estable a negativa desde setiembre del año pasado, con lo que podría pasar a estar un peldaño por debajo del grado de inversión en

Gráfico 9: Deuda pública Gobierno Central por instrumento (% PIB)



la próxima calificación. La posibilidad de mantener esta calificación dependerá, en buena parte, de que el país tome acción a la brevedad posible para reducir los riesgos fiscales. Por su parte, Fitch y S&P mantienen la calificación de la deuda de Costa Rica un peldaño abajo del nivel de inversión, con perspectiva estable.

Cuadro 3: Calificación de riesgo de la deuda soberana de Costa Rica, por parte de Moody's, S & P y Fitch ratings

Moody's

Fecha	Calificación	Perspectiva
8/12/2008	Ba1	Positivo
9/09/2010	Baa3	Estable
23/09/2013	Baa3	Negativo

Standard & Poor's

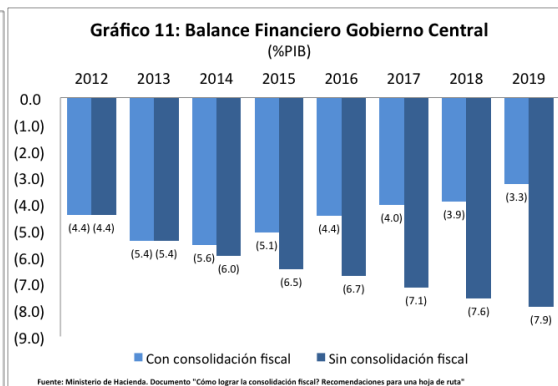
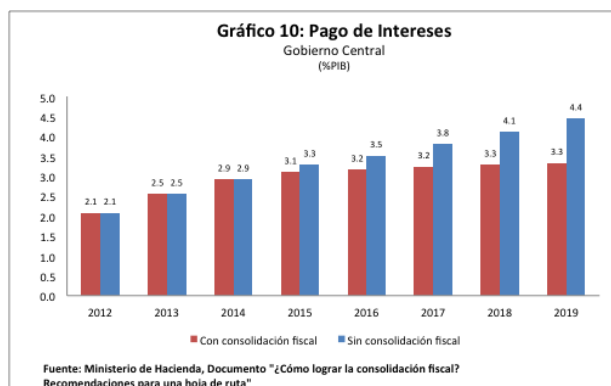
Fecha	Calificación	Perspectiva
28/02/2014	BB-/B'	Estable

Fitch Ratings

Fecha	Moneda extranjera			Moneda local		
	Largo Plazo	Corto Plazo	Persepectiva	Largo plazo	Persepectiva	Techo
5/11/1998	BB	B		BB+		
21/09/2000	BB	B	Estable	BB+	Estable	
28/04/2003	BB	B	Negativo	BB+	Negativo	BB+
10/04/2005	BB	B	Estable	BB+	Estable	BB+
3/04/2011	BB+	B	Estable	BB+	Estable	BBB-
28/02/2014	BB+	B	Estable	BB+	Estable	BBB-

Dinámica proyectada para los próximos 5 años

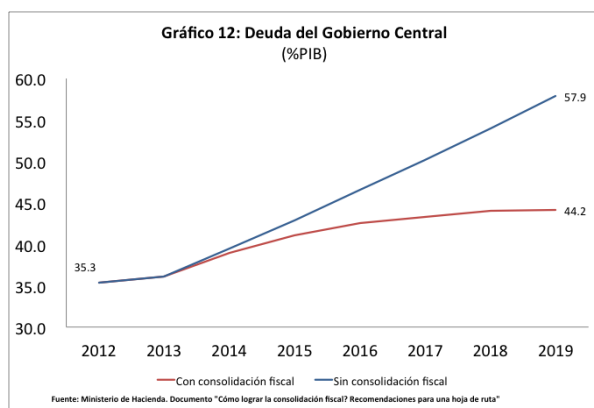
En esta sección se muestra el impacto de mediano plazo sobre las finanzas públicas y la deuda de mantener las políticas actuales o de cambiarlas de forma que se reduzca el desbalance fiscal en un proceso gradual que inicie en 2014.



Las proyecciones del Ministerio de Hacienda en un escenario pasivo muestran sendas crecientes del déficit financiero y de la deuda pública que alcanzan un 8% del PIB y un 58% del PIB al 2019. Debido al mandato constitucional de asignar al

menos un 8% del PIB a educación pública y al resto de los mandatos que imponen una camisa de fuerza al Gobierno Central en cuanto a su habilidad de bajar gasto o apoyar nuevas prioridades, se proyecta que, en un escenario sin reforma fiscal, el déficit primario aumente de 2,8% del PIB en 2013 a 3,5% en el 2019.

Para estabilizar la razón de deuda pública a PIB, el Ministerio de Hacienda ha estimado que es necesario un ajuste fiscal de al menos 3,5% del PIB al cabo de varios años, con el fin de eliminar el déficit primario proyectado. Bajo el supuesto, relativamente optimista, de que las tasas reales de largo plazo no excedan la tasa de crecimiento real de la economía, este ajuste sería suficiente para estabilizar la deuda.



Este es un ajuste de gran magnitud que requerirá de acciones tanto del lado de los ingresos como del lado del gasto. Para poner la magnitud de este ajuste en perspectiva, es útil recordar que la reforma tributaria que se intentó aprobar en 2012 alcanzaba únicamente 1,5% del PIB en ingresos adicionales (2 puntos porcentuales menos que lo que hoy se estima como necesario para estabilizar la deuda en el futuro).

El mantener el desbalance fiscal actual y permitir una escalada de cerca de 20 puntos del PIB en la deuda pública, como la que se muestra en el escenario pasivo, pone en fuerte riesgo la estabilidad macroeconómica del país y su capacidad de crecimiento. Esto es porque el crecimiento en la deuda pública llevará a los inversionistas nacionales y extranjeros a exigir tasas de interés cada vez mayores a cambio de financiar a un Estado (y, en general, a un país) que se vuelve un prestatario cada vez más riesgoso. Con tasas reales de interés crecientes, el costo de oportunidad de invertir aumenta y la economía se desacelera. Es probable que este proceso se acompañe de un aumento en la inflación pues, conforme la demanda por financiamiento público crece, también crecerá la presión por una política monetaria expansiva que retarde la subida en las tasas de interés.

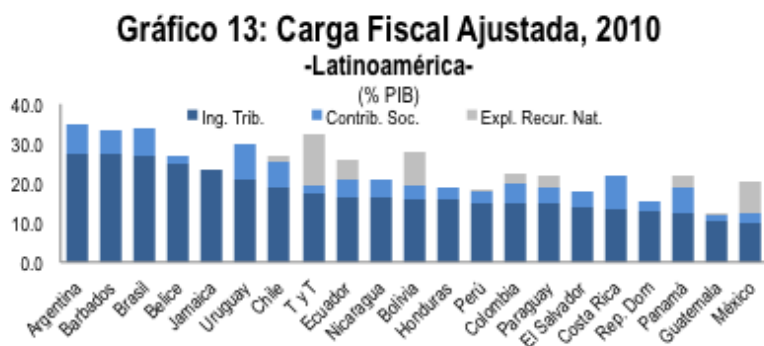
El capítulo 3 de este documento examina los riesgos a esta proyección ante shocks permanentes o transitorios a la tasa de interés, la tasa de crecimiento y la depreciación del tipo de cambio.

3. Características de los regímenes tributario y de gasto actuales

En este capítulo se explican las principales deficiencias existentes en los regímenes de ingresos y gastos fiscales, la forma en que estos regímenes obstaculizan la reducción del déficit fiscal y las medidas que expertos y la población a través del diálogo fiscal parecen apoyar para solucionar estos problemas.

El sistema tributario actual

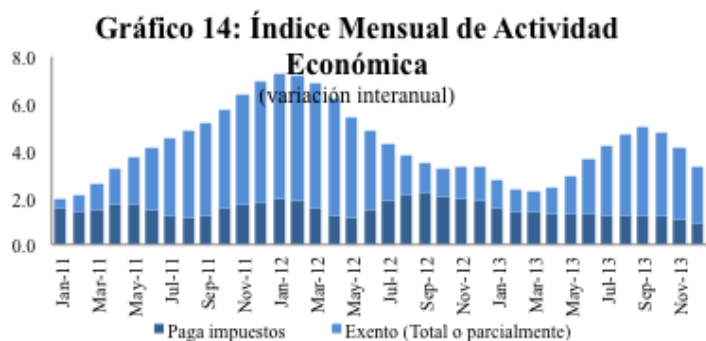
La carga tributaria costarricense es baja en relación con el resto de Latinoamérica. El Gráfico 13 muestra el nivel de ingresos totales del Gobierno General⁵ como proporción del PIB recibidos en países latinoamericanos en 2010. Este concepto incluye ingresos por cobro de impuestos, más las cargas sociales más ingresos por la explotación de recursos naturales en manos del Estado. El nivel de ingresos totales como proporción del PIB en Costa Rica es cercano a la mediana de este grupo latinoamericano. Sin embargo, una parte importante de estos ingresos corresponde a cargas sociales que se destinan en su totalidad a la provisión de servicios del seguro de salud y de pensiones. Si se excluyen las cargas sociales de todos los países, se obtiene el nivel aproximado de ingresos disponibles para el cumplimiento del resto de las funciones del Gobierno General. Si nos concentramos en este tipo de ingresos, observamos que Costa Rica, con una proporción de 13,1%, se encuentra entre los países con menor proporción de ingresos a PIB en la región Latinoamericana.



Fuente: Elaboración del Ministerio de Hacienda con datos del Banco Interamericano de Desarrollo

Un factor que contribuye en forma importante al bajo nivel de la carga tributaria en Costa Rica es la existencia de una gran cantidad de exenciones tanto al Impuesto General sobre las Ventas (IGV) como al Impuesto a los Ingresos y Utilidades (también conocido generalmente como el Impuesto sobre la Renta (ISR)) que no solo reducen los ingresos por dejar bienes y servicios explícitamente fuera de la base sino también porque dificultan la fiscalización y facilitan la evasión. Esto último se debe a que, al quedar fuera de la base impositiva, en la mayoría de los casos estas transacciones no son reportadas a la autoridad tributaria y los que las ejecutan tampoco. Esto priva a la autoridad de información útil para la fiscalización de otros impuestos a los que estos mismos agentes sí pueden estar sujetos. Esto es especialmente relevante en el caso de las exenciones al IGV: éstas permiten al agente no declarar ventas de bienes que no están sujetos al IGV

a pesar de ser información altamente relevante para fiscalizar el impuesto sobre la renta de estos mismos agentes. Dado que la pena por evadir el IGV es mucho más severa que la relacionada con el ISR, el gravamen con el IGV constituye un instrumento poderoso en la fiscalización del ISR.

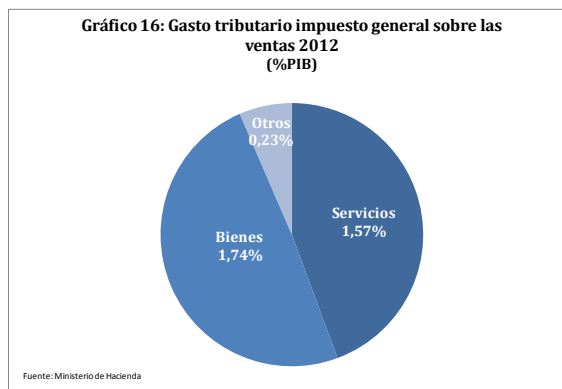
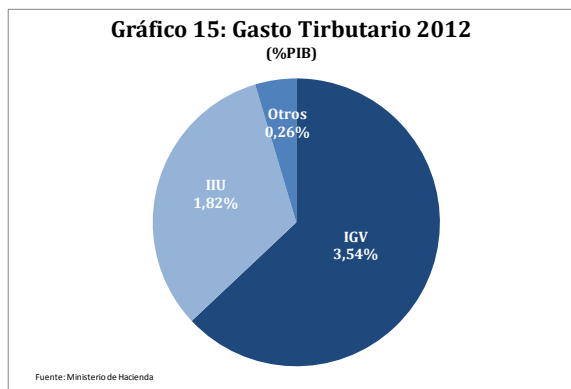


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

La pérdida de ingresos fiscales por la existencia de exenciones se ve exacerbado por el hecho, señalado desde hace varios años por el Programa Estado de la Nación, de que los sectores más dinámicos de la economía están exentos de impuestos, lo que ha provocado cierta desconexión entre el crecimiento real de la economía como un todo y el crecimiento de los ingresos tributarios. Por ejemplo, las Zonas Francas están exentas del impuesto sobre la renta y prácticamente todos los servicios, exceptuando los de turismo, están exentos del impuesto de ventas.

El **gasto tributario** es el valor de los impuestos que el Estado deja de percibir sobre los bienes y servicios que gozan de exenciones. En Costa Rica, el gasto tributario se estima en cerca del 5,6% del PIB. De éste, un 63% (es decir, 3,5% del PIB) corresponde a exenciones del impuesto sobre las ventas y otro 32% (1,8% del PIB) se relaciona con exenciones del impuesto sobre la renta.

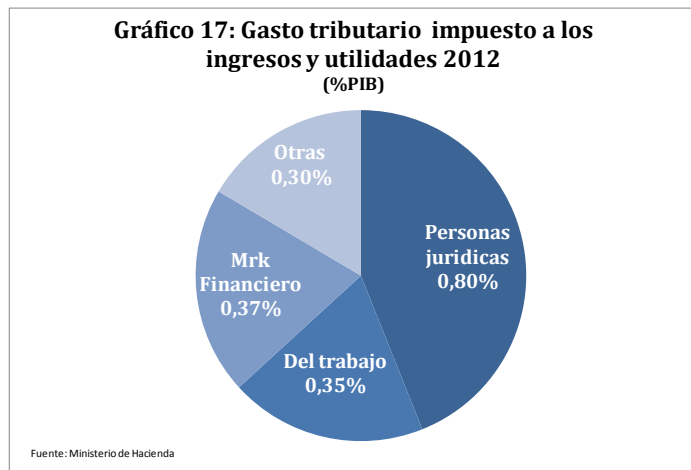
Los componentes más importantes del gasto tributario por exenciones del IGV son las exenciones de la canasta básica, cuyo valor ronda el 1,75% del PIB, y las exenciones de servicios, con valor estimado de 1,6% del PIB.



En el

impuesto sobre la renta, el gasto tributario de 1,8% del PIB se origina en exenciones a

personas jurídicas (0,8% del PIB), rubro que incluye el gasto tributario asociado a Zonas Francas y a cooperativas y asociaciones solidaristas. Del resto, 0,35% del PIB corresponde al costo de exoneraciones al trabajo u otros, y 0,37% del PIB corresponde a exenciones o tasas preferenciales sobre rentas pasivas (como los dividendos, los intereses y la distribución de ganancias de cooperativas) y otros del mercado financiero.



Pero el Estado no solo pierde ingresos por la existencia de exenciones y tasas de impuesto preferenciales (concepto de gasto tributario), sino también por la evasión de impuestos. Un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional en 2011 estimó que el incumplimiento tributario en Costa Rica puede alcanzar un 5,8% del PIB. Aunque una parte del incumplimiento tributario consiste en elusión de impuestos (es decir, el tomar ventaja de portillos legales para el no pago de impuestos), otra parte consiste en evasión tributaria. Como se mencionaba anteriormente, la existencia de múltiples exenciones en el sistema tributario actual dificulta la fiscalización y contribuye en forma importante al incumplimiento tributario. Como se verá más adelante, una transformación del impuesto general sobre las ventas a un impuesto al valor agregado permitiría también mejorar la fiscalización al incentivar a las empresas a solicitar factura a sus proveedores de bienes y servicios. Es importante mencionar, sin embargo, que, aún en países con un régimen de impuestos y una administración tributaria eficientes, el porcentaje de evasión tributaria está lejos de ser cero, por lo que es probable que se requiera de medidas adicionales para aumentar la carga tributaria a niveles comparables con la mediana de la región.

¿Por qué son tan altos el gasto tributario y el incumplimiento tributario en Costa Rica?

El sistema tributario actual se basa en dos pilares, el impuesto general sobre las ventas (IGV) y el impuesto sobre la renta, cuyas recaudaciones representan el 66% de la recaudación total de impuestos. Estos impuestos se complementan con el impuesto selectivo de consumo, el impuesto sobre la propiedad, el impuesto a los combustibles y

el impuesto a las importaciones, que juntos constituyen un 94% de la recaudación total (ver Cuadro 1).

El cobro efectivo de estos impuestos requiere, por una parte, de una administración tributaria y aduanera efectiva en la fiscalización y recolección de impuestos. Pero además, se requiere de un diseño en los impuestos que facilite el flujo de información hacia la administración tributaria así como su fiscalización.

En el caso costarricense, existen elementos en el diseño mismo tanto del impuesto sobre la renta como del impuesto sobre las ventas que conducen a un mayor gasto tributario y evasión. En el caso del **impuesto sobre la renta** el carácter cédular y territorial de este impuesto provee oportunidades importantes para su elusión.

El carácter **cedular** del impuesto sobre la renta permite establecer tasas impositivas diferentes para distintos tipos de renta según su origen y permite gravar en forma independiente a personas (físicas o jurídicas) con cédulas diferentes. La conformación cédular tiene el potencial de generar una gran dispersión tarifaria entre distintas fuentes de riqueza y éste es el caso del impuesto sobre la renta costarricense. Así, dependiendo de la actividad que desarrolle el individuo, éste paga una tasa de impuestos diferente: mientras los ingresos por encima de 1.128.000 de un asalariado pagan 15%, el que vive de los intereses de los bonos del Gobierno, certificados de depósito u otros instrumentos de ahorro paga 8%, el dueño de una empresa paga 5% o 15% sobre sus dividendos (dependiendo de si la empresa está en Bolsa o no), y el que compra y vende ocasionalmente un terreno, no paga nada. Esta dispersión tarifaria propicia el arbitraje, por ejemplo entre distintos tipos de rentas pasivas del capital, y deja importantes manifestaciones de riqueza sin gravar, tales como las ganancias de capital. Pero además, el carácter cédular de la renta abre un portillo importante a la elusión, pues le permite a un individuo minimizar el impuesto sobre la renta que pagan sus empresas mediante el fraccionamiento de una empresa en varias personas jurídicas, cada una con utilidades anuales que no sobrepasan los primeros tramos de la escala de renta, pero cuyas utilidades agregadas estarían sujetas a tasas impositivas mucho mayores. Estos problemas de diseño contribuyen a la inequidad del sistema y a un porcentaje importante de elusión impositiva, es decir, la utilización de mecanismos como el descrito arriba para pagar menos impuestos sin incurrir en ilegalidad.

Muchos de los problemas existentes para el control de la evasión se originan en portillos que tiene el marco legal existente. El crecimiento de ciertos sectores exentos o poco gravados, dentro de actividades económicas que sí están gravadas, abre también la posibilidad de incrementar la evasión o, en algunos casos, el uso intensivo de estrategias elusivas. Este es otro argumento a favor de la eliminación del impuesto sobre la renta cédular y migrar hacia un impuesto sobre la renta que evite la dispersión tarifaria característica de la renta cédular. Ese concepto de impuesto sobre la renta es lo que se conoce como el impuesto sobre la renta global.

El impuesto sobre la renta global permite agregar todos los ingresos de un individuo independientemente de su fuente y aplicar a este agregado una escala de tasas impositivas que podría ser progresiva, es decir, que grava con tasas mayores los ingresos más altos. Con ello, se elimina el incentivo de los agentes a fraccionar sus ingresos entre múltiples fuentes con el fin de evitar caer en un tramo de tasa impositiva más alta en la escala del impuesto sobre la renta. Esto fortalece la progresividad del impuesto al

asegurar que los agentes con mayores ingresos paguen una tasa impositiva mayor independientemente de que estos ingresos se originen de una o de varias fuentes.

El carácter **territorial** del impuesto sobre la renta se refiere a que su base imponible está constituida únicamente por rentas generadas en el territorio nacional y no por las generadas fuera de éste. El principio de territorialidad permite hacer arbitrajes fiscales por residentes del país en otras administraciones fiscales. Tal es el caso de residentes nacionales que declaran ingresos en jurisdicciones con menores tasas de impuesto sobre la renta, diluyendo su base tributaria en Costa Rica. Este problema se ve exacerbado por el hecho de que un individuo puede justificar parte de la riqueza que acumula en el país por ingresos originados en el extranjero, y la carga de la prueba de que estos ingresos realmente se originaron fuera del país no recae en el individuo. Por el contrario, es la Administración Tributaria la que tendría que probar que tales ingresos se originaron, en realidad, en el territorio nacional

Debido a la creciente regionalización de las empresas nacionales e internacionales se puede esperar que esta forma de evasión se agrave en el tiempo si no se toman medidas correctivas. Para solucionar este problema es necesario, como mínimo, invertir la carga de la prueba de forma que sea el individuo el que deba probar que sus ingresos fueron generados fuera del territorio nacional si es que quiere eximir tales ingresos del impuesto sobre la renta.

La aplicación de lo que se conoce como un esquema de renta mundial permitiría no solo invertir la carga de la prueba sino también eliminar el incentivo para los residentes de generar una mayor parte de sus ingresos en países con una tasa menor del impuesto sobre la renta. Sin embargo, su aplicación requiere de una gran cantidad de información adicional sobre las rentas generadas por los residentes fuera del territorio nacional y requiere de convenios con otros países para evitar la doble imposición. El monto de ingresos adicionales que permita obtener dependerá de la renta generada por residentes nacionales en países que tasan estos ingresos con porcentajes menores que en Costa Rica.

El **impuesto general sobre las ventas**, por su parte, presenta al menos dos características que, conjuntamente, debilitan al sistema impositivo: primero, permite la acreditación del impuesto pagado únicamente sobre mercancías que se incorporen físicamente en la elaboración del bien sujeto al impuesto o los bienes de capital que se destinen directamente a producir tal bien; segundo, la base imponible no incluye, en la actualidad, la canasta básica o los servicios exceptuando algunos como los de hotelería y restaurantes. Al ser el sector de servicios uno de los más dinámicos de la economía costarricense, se exime del impuesto a una gran parte de la actividad económica del país. La capacidad de acreditar el impuesto pagado sobre todos los insumos en cada etapa de la producción es importante porque establece un fuerte incentivo a solicitar facturas de cada uno de los insumos (bienes o servicios). El productor utiliza las facturas de compra de cada uno de estos insumos para acreditar el impuesto que ya pagó y deducirlo así del impuesto que tendrá que pagar sobre sus propias ventas, convirtiéndolo así en un impuesto al valor agregado en esa etapa de producción. Debido a que los servicios constituyen una parte importante de los insumos en muchísimos procesos productivos, el hacerlos parte de la base imponible constituye un paso importante para la verdadera

aplicación de un impuesto al valor agregado. Adicionalmente, la información documentada en estas facturas permitirá inferir las ventas realizadas por otros agentes y así fiscalizar su pago del impuesto de ventas y del impuesto sobre la renta.

En síntesis, excluyendo las contribuciones sociales, el Estado costarricense dispone de una carga tributaria relativamente baja (en comparación con otros países latinoamericanos) para financiar la educación pública, seguridad, administración de la justicia, y otros servicios que debe prestar el Gobierno General. Parte de esta situación se explica por los ingresos no percibidos debido a la existencia de exoneraciones y un porcentaje significativo de evasión.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que tanto la eliminación de exenciones como la reducción en el porcentaje de evasión requieren de cambios (legales) en el diseño de los impuestos, que deben ser complementados con un proceso (normalmente complejo y lento) de fortalecimiento en la administración tributaria y aduanera. Además, es importante mantener expectativas realistas sobre el monto en que tales medidas podrían reducir la evasión, dado que, aún en países con una administración tributaria eficiente y con un diseño adecuado de impuestos, la evasión tributaria continúa siendo un porcentaje significativo del total de ingresos potenciales.

Impuesto Solidario

Con la Ley No.8683 "Impuesto para el fortalecimiento de programas de vivienda" del año 2008 se crea el impuesto sobre los bienes inmuebles de uso habitacional que excedan cierto valor, con el objetivo de financiar viviendas a la población en extrema pobreza.

El impuesto se aplica a los bienes inmuebles de uso habitacional cuya construcción exceda cierto valor que para 2014 se estimó en 121 millones de colones. Al calcular el monto a pagar, sin embargo, tanto el valor de la construcción (principal y accesorio) como el valor del terreno pasan a formar parte de la base impositiva sobre la que se aplican las tasas del impuesto. Para el 2014 las tarifas definidas por la Dirección General de Tributación son:

Tramos sobre el exceso	Tasa
¢121 mill hasta ¢301 mill	0,25%
¢301 mill hasta ¢604 mill	0,30%
¢604 mill hasta ¢905 mill	0,35%
¢905 mill hasta ¢1.207 mill	0,40%
¢1.207 mill hasta ¢1.508 mill	0,45%
¢1.508 mill hasta ¢1.812 mill	0,50%
Más de ¢1.812 mill	0,55%

Entre las principales dificultades que ha presentado el cobro de este impuesto se encuentran las siguientes: i) ninguna base de datos de bienes inmuebles del país considera por separado el valor de la construcción y el valor del terreno, por lo que no se pueden hacer cruces de información; ii) ninguna base de datos toma en consideración el uso de la construcción, por lo que no existe información sobre cuántas de las edificaciones con esos valores son de uso residencial, y están por tanto sujetas a este impuesto, y cuántas tienen otro uso; iii) fiscalizar el impuesto presenta gran dificultad ya que los agentes tributarios solo pueden ingresar a las propiedades privadas con una previa autorización del propietario; y iv) el impuesto se declara cada tres años y el valor mínimo de la construcción se actualiza cada año, por lo que año a año se excluyen contribuyentes.

La Dirección General de Tributación ha tomado medidas para mejorar el funcionamiento de este impuesto. Estas incluyen poner a disposición del contribuyente un programa que estime el valor del inmueble (Isofopovi) y solicitar a todo contribuyente una inscripción en el Registro Único Tributario mediante el formulario D-179. Aún así las dificultades señaladas todavía dificultan el cobro de este impuesto y es probable que se requiera de cambios legales en su diseño para lograr una implementación adecuada.

El régimen actual de gasto del Gobierno Central

El régimen actual de gasto del Gobierno Central contiene una serie de elementos que limitan la capacidad del Estado para contener el gasto, incrementar su eficiencia y reasignarlo ante prioridades cambiantes en el país. Esto ha hecho que el peso del gasto público en relación con el PIB crezca sin que estos recursos necesariamente se traduzcan en beneficios perceptibles para la población en términos de bienestar, crecimiento, movilidad social e igualdad de oportunidades. En esta sección, se examinan algunos de los problemas principales del régimen actual de gasto.

a) Régimen salarial y de empleo público

El gasto en remuneraciones del Gobierno Central constituye poco más del 50% de sus ingresos y 35% de sus gastos totales. Como se mencionó en el capítulo 1, el gasto en remuneraciones del Gobierno Central aumentó rápidamente durante el período 2007-2010 por la aplicación de una política salarial que buscó llevar el salario base del

Gobierno Central al percentil 50 del salario base observado en el resto del sector público. Aunque esta política inicialmente iba dirigida únicamente a mejorar los salarios de un grupo relativamente pequeño de puestos de trabajo en los que el salario en el Gobierno Central había dejado de ser competitivo, eventualmente debió extenderse a la mayor parte de empleados del Gobierno Central. Pero su impacto no se limitó al Gobierno Central. Muchas de las instituciones públicas descentralizadas respondieron a este aumento en el Gobierno Central incrementando sus salarios con el objetivo de mantener el premio relativo observado antes del aumento en el Gobierno Central.

Como resultado, los salarios en todo el sector público crecieron muy fuertemente durante este período. Muchos de los salarios en el Gobierno Central crecieron en más de un 100% en el período 2007-2010. El gasto en remuneraciones pasó de un 5,2% del PIB en 2007 a un 7,3% del PIB en 2012, reflejando principalmente un aumento en el salario promedio que creció más de un 50% durante el mismo período y un 27% más que el PIB per cápita. Así, el salario promedio del Gobierno Central pasó de ser 2,2 veces el PIB per cápita en 2007 a 2,8 veces en 2012.

**Cuadro 4: Remuneraciones del Gobierno Central
2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Cambio
Total (% PIB)							
Gobierno Central	5.2	5.5	6.6	7.1	7.3	7.3	2.0
Ministerio de Educación	3.0	3.1	3.9	4.2	4.3	4.3	1.3
Resto del Gobierno Central	2.3	2.4	2.7	2.9	3.0	3.0	0.7
Funcionarios (% de la población)							
Gobierno Central	2.4	2.5	2.6	2.6	2.6	2.6	0.2
Ministerio de Educación	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	0.1
Resto del Gobierno Central	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	0.1
Salario bruto promedio (número de veces el PIB per cápita)							
Gobierno Central	2.2	2.2	2.6	2.7	2.8	2.8	0.6
Ministerio de Educación	2.1	2.1	2.6	2.7	2.8	2.8	0.7
Resto del Gobierno Central	2.3	2.3	2.6	2.7	2.8	2.7	0.4

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

A pesar de que se ha implementado una política restrictiva de empleo y a pesar de que los aumentos al salario base no han excedido la inflación desde 2011, la carga de remuneraciones continúa creciendo mucho más rápido que la inflación. Esto se debe en parte a la existencia de los denominados “pluses salariales”, principalmente anualidades, que aumentan con el tiempo de servicio del trabajador. A esto debe añadirse una serie de mecanismos que permiten aumentos casi automáticos al trabajador por recibir entrenamiento adicional o por hacerse cargo de funciones adicionales que luego son recompensadas con ascensos o reasignaciones de puesto. Estos factores limitan enormemente la capacidad del Gobierno Central de reducir la relación de remuneraciones a PIB aún cuando los aumentos al salario base solo compensen la inflación.

El ambiente de inflación baja que ha imperado durante los últimos años ha traído múltiples beneficios pero ha hecho mucho más difíciles las negociaciones salariales del Sector Público. A pesar de que los aumentos al salario base han compensado la inflación por completo, resultando en aumentos al salario total superiores a la inflación por el aumento adicional en “pluses salariales”, las organizaciones sindicales se han mostrado claramente disconformes con estos aumentos. El argumentando de los sindicatos es que estos aumentos son históricamente bajos en términos nominales, pero no toman en cuenta que tales aumentos implican aumentos importantes en términos reales, superiores a los observados en múltiples períodos anteriores.

Finalmente, cabe señalar que el régimen actual de empleo y de pluses salariales produce enormes inequidades entre trabajadores del Gobierno Central así como entre los de instituciones descentralizadas y el Gobierno Central. Más importante aún, estas diferencias en remuneración no se relacionan con productividad, por lo que no incentivan una mayor eficiencia del aparato estatal. El cuadro adjunto muestra la importancia de los pluses en la estructura salarial del Gobierno Central, donde, en promedio, los pluses superan el monto que, por concepto de salario base, recibe el trabajador y crecen más rápidamente que las remuneraciones básicas todos los años.

El componente de pluses es aún más importante en el sector público descentralizado, donde las convenciones colectivas han llevado a beneficios salariales mucho más generosos.

Cuadro 5: Remuneraciones del Gobierno Central por rubro salarial

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	%PIB					
Remuneraciones totales	5.5%	6.6%	7.1%	7.3%	7.2%	7.3%
Remuneraciones básicas	2.4%	2.9%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Sueldo pagos fijos	2.3%	2.7%	2.9%	2.9%	2.8%	2.9%
Remuneraciones eventuales	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Incentivos salariales	2.2%	2.6%	2.8%	3.0%	3.0%	3.1%
Retribución años servidos	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%
Contribuciones	0.9%	1.1%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	Tasa de crecimiento					
Remuneraciones totales		30.2%	21.0%	12.2%	8.8%	10.3%
Remuneraciones básicas		29.2%	18.6%	9.8%	7.5%	9.5%
Sueldo pagos fijos		28.7%	18.5%	10.4%	7.6%	9.5%
Remuneraciones eventuales		43.2%	50.0%	9.2%	8.1%	16.1%
Incentivos salariales		30.5%	22.9%	14.1%	10.2%	11.1%
Retribución años servidos		28.1%	20.1%	16.2%	12.8%	12.6%
Contribuciones		31.0%	21.0%	14.0%	8.8%	10.1%
Otros		10.3%	13.0%	11.1%	10.1%	10.1%

b) El peso de los regímenes de pensión con cargo al presupuesto

El Gobierno Central se ha hecho cargo de una serie de regímenes de pensiones que se volvieron insostenibles y que se cerraron mediante las leyes 7302 y 7531. Estas leyes, a su vez, establecieron que los egresos netos de estos regímenes del Sector Público que fueron cerrados y en los que se mantendría buena parte de los trabajadores y

pensionados contratados antes de la promulgación de estas leyes, quedarían financiados con cargo al presupuesto. Los nuevos empleados públicos (contratados después de la promulgación de estas leyes) pasarían a formar parte del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, o del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, o del Régimen de Pensiones del Poder Judicial, según fuera la posición en que se les contratara. En la actualidad, el Gobierno Central gasta un 2,5% del PIB en pensiones de estos regímenes con cargo al Presupuesto (33% de las transferencias corrientes) y recibe aproximadamente 0,3% del PIB en contribuciones por lo que estos regímenes implican un egreso neto de 2,2% del PIB para el Gobierno Central. Se proyecta que este rubro crezca a un ritmo similar al de la economía durante la próxima década, por lo que seguirá pesando en la estructura de gasto.

El peso de estos regímenes con cargo al Presupuesto se explica en buena parte por los beneficios que conceden, que exceden sustancialmente los provistos por el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS. Mientras la pensión anual promedio en estos regímenes alcanza entre 1,7 y 2,7 veces el PIB per cápita, la pensión promedio del IVM alcanza solo un 50% del PIB per cápita.

Las condiciones ofrecidas por los regímenes especiales proveen beneficios muy por encima de los que provee el beneficio de IVM. A pesar de que en estos las contribuciones son más altas, éstas están lejos de ser suficientes para financiar un régimen actuarialmente sostenible. Es esta la razón por la que estos regímenes debieron cerrarse en los 90s. Estas condiciones se describen en el documento “En Ruta hacia la Consolidación Fiscal” del Ministerio de Hacienda en la siguiente forma:

“*Tasas de reemplazo*: La pensión promedio en los regímenes con cargo al presupuesto es un 90% del salario promedio, mientras que la pensión promedio en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte es un 46% del salario promedio.

- I. *Retiro anticipado*: Los participantes en estos regímenes pueden pensionarse con solo cumplir 30 – 33,3 años de contribución al régimen, en comparación con una edad mínima de retiro de 60 años en el IVM y 37,5 años de contribuciones
- II. *Reglas de indexación de pensiones*: La mayoría de los pensionados actuales en estos regímenes especiales obtuvieron sus derechos antes de 1992, y mantuvieron el beneficio de que el monto de su pensión estuviera ligado al salario total del último puesto que dejaron. Esto hace que se beneficien de todas las mejoras salariales que se otorguen a los empleados activos, incluyendo los “pluses. Por su parte, los pensionados que adquirieron sus beneficios después de 1992, tienen su pensión indexada a los ajustes al salario base de los trabajadores activos por costo de vida. Todos estos pensionados se beneficiaron con el ajuste de salarios al percentil 50 del sector público, pues sus pensiones aumentaron en la misma proporción que el salario base o que el salario total, dependiendo del régimen de beneficios para el que califica.

Como resultado, el costo total de estos regímenes supera por mucho el total de pensiones pagado por el IVM en este momento, a pesar de que éste último cubre un número de pensionados tres veces mayor.”

c) El peso de transferencias corrientes al resto del sector público

Las transferencias corrientes al resto del Sector Público constituyeron un 4,7% del PIB o casi una cuarta parte del gasto total. Las transferencias principales (que alcanzan 3,5% del PIB) son las destinadas a educación (universidades, juntas de educación y FONABE), a programas sociales (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares o FODESAF⁶) y la Caja Costarricense de Seguro Social para financiar el seguro de salud de asegurados por cuenta del Estado (población de bajos ingresos o protegida por leyes especiales que no está asegurada por otros canales).

Muchas de estas transferencias crecieron en forma muy importante durante 2008-2010, en parte porque se pretendía fortalecer los programas sociales para mitigar el impacto de la crisis financiera, pero también porque, presumiblemente, el aumento salarial que se extendió al resto del sector público también puso presión para aumentar el financiamiento proveniente de Gobierno Central a estas instituciones. Así, la negociación con las universidades estatales fue tal, que la transferencia del Gobierno Central a las universidades pasó de 1% del PIB en 2007 a 1,4% del PIB en el 2010, consistente con una tasa de incremento muy superior al crecimiento de la población estudiantil y el crecimiento de la economía. En el caso de la CCSS, se prevé un aumento en los fondos exigidos por cuotas subsidiarias a las de trabajadores independientes y cuotas de asegurados por cuenta del Estado dados los planes de la institución de incrementar la base mínima contributiva de un 50% del salario mínimo de un trabajador no calificado a un 100% en los próximos 7 años.

Dado el carácter social de la mayor parte de estas transferencias y los mandatos legales y constitucionales de gasto, existe muy poco espacio para reducir el gasto en estos rubros a no ser que se reformen las leyes respectivas.

d) Multiplicidad de mandatos legales y constitucionales de gasto

La Constitución Política y las leyes imponen un monto importante de obligaciones de gasto al Poder Ejecutivo limitando su capacidad para reasignar gastos o para disminuirlos con el fin de atenuar el desequilibrio financiero. Algunos de estos mandatos no se cumplen enteramente en la actualidad pero ejercerán presión al alza en el gasto en los próximos años. Tal es el caso del mandato constitucional de asignar al menos un 8% del PIB a educación pública y la obligación de trasladar al menos un 7% del impuesto sobre la renta al Patronato Nacional de la Infancia (PANI). La revisión de todos estos mandatos es necesaria si se quiere proveer de mayor flexibilidad al Poder Ejecutivo para que equilibre sus finanzas y que se ajuste la asignación de recursos según sean las necesidades y las prioridades del país.

e) Resultado: un gasto público altamente inflexible e ineficiente

Como resultado de todos estos factores, el Presupuesto Nacional tiene un alto grado de inflexibilidad, obstaculizando su uso efectivo como instrumento de política fiscal.

Del total de egresos presupuestados para 2014 (ver Cuadro 6), el 95% está relacionado con el cumplimiento de mandatos constitucionales (34,4%) y legales (22,5%), el pago de salarios (8,8%) y el servicio de la deuda (29,1%). El 5% restante lo constituyen recursos destinados a la inversión pública, además del pago de servicios básicos, como servicios de luz, agua y teléfono, sobre los cuales hay muy poco margen de maniobra. Nótese que dentro del rubro de mandatos constitucionales se incluyen los fondos para educación (destinados a financiar todos los gastos del Ministerio de Educación y las transferencias a las Juntas de Educación y universidades estatales) y para el Poder Judicial. Es por esta razón que en el rubro de salarios no se incluyen MEP y Poder Judicial pues se estarían contando dos veces si así se hiciera. Entre los mandatos legales se incluyen las transferencias al PANI, CONAVI, CCSS y otros.

Cuadro 6: Composición del gasto presupuestado

	2011	2012	2013	2014
Composición (en porcentaje del total)				
Total gastos presupuestados	100.0	100.0	100.0	100.0
Por mandato constitucional	31.2	31.3	32.2	34.4
Por mandato legal	20.9	21.6	21.5	22.5
Otras Obligaciones	41.7	41.7	41.0	37.9
Servicio de la Deuda	33.7	33.6	32.9	29.1
Intereses	8.7	8.9	9.9	11.6
Amortización	25.0	24.7	23.0	17.4
Remuneraciones (Sin MEP y Poder Judic)	8.0	8.1	8.1	8.8
Otros gastos /I	6.2	5.8	5.3	5.2
% del PIB				
Total gastos presupuestados	26.44	26.53	26.03	24.73
Por mandato constitucional	8.24	8.30	8.39	8.52
Por mandato legal	5.53	5.73	5.59	5.57
Otras Obligaciones	11.03	11.07	10.67	9.36
Servicio de la Deuda	8.90	8.91	8.57	7.19
Intereses	2.29	2.37	2.57	2.88
Amortización	6.61	6.55	6.00	4.31
Remuneraciones (Sin MEP y Poder Judic)	2.13	2.15	2.11	2.18
Otros gastos /I	1.65	1.53	1.37	1.28

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional

Nota: I/ Contempla gastos por bienes y servicios, formación de capital, y transferencias a Organos desconcentrados y empresas públicas

f) Capacidad limitada de ejecución de la inversión pública

La inversión pública es claramente un componente menor dentro de la composición del gasto en Costa Rica. Una mayor participación de inversión productiva en el gasto público sin duda mejoraría la productividad del gasto público, dado el déficit de infraestructura que caracteriza a nuestro país. Es natural preguntarse por qué la inversión pública ha sido consistentemente baja en nuestro país por varias décadas.

De acuerdo con estudios del Ministerio de Hacienda, algunos determinantes de la baja tasa de inversión pública son la escasa capacidad de las unidades de ejecución de proyectos en los distintos ministerios, los procesos engorrosos contemplados en la Ley de Contratación Administrativa, deficiencias en el marco regulatorio ambiental y deficiencias en la ley de expropiaciones, entre otros.

Dada la precaria situación fiscal, un aumento en la capacidad de ejecución pondría mayor presión sobre las finanzas públicas al incrementar el gasto de inversión. Sin embargo,

buena parte de estos proyectos son clave para incrementar la competitividad del país. Además, existe una subejecución presupuestaria importante por lo que una mayor capacidad de ejecución permitiría aumentar la inversión aún cuando el monto presupuestado para ello no aumente.

g) Fragmentación del presupuesto y limitada capacidad de conducción del Poder Ejecutivo

Actualmente en el país hay dos procesos presupuestarios en el sector público: (i) el presupuesto del Gobierno Central o Presupuesto Nacional, que es aprobado por la Asamblea Legislativa, y (ii) el proceso presupuestario de las instituciones del resto del sector público cuyo presupuesto es aprobado por la Contraloría General de la República y que casi duplica el tamaño del Presupuesto Nacional. Del total de egresos presupuestados en el Sector Público, el Presupuesto Nacional constituye aproximadamente un 33% mientras que el presupuesto del resto de las instituciones constituye un 66%. Paradójicamente, solo el Presupuesto Nacional debe pasar por el escrutinio de la Asamblea Legislativa. El presupuesto del resto del sector público pasa por una revisión mucho más limitada por parte de la CGR.

A pesar de que el foco de este documento es las finanzas del Gobierno Central y no las del resto del Sector Público, éstas últimas pueden tener un impacto importante sobre la capacidad del Gobierno Central para reducir su déficit. En primer lugar, algunas de estas instituciones reciben transferencias del Gobierno Central por lo que existe un interés directo en que estos recursos se utilicen bien o que se modifique la ley para reducir tales transferencias si los recursos no se están utilizando adecuadamente. En segundo lugar, si estas instituciones entran en problemas financieros, éstas se constituirán en un pasivo contingente para el Gobierno Central, que al final de cuentas tendrá que asumir las pérdidas de dicha institución ya sea por obligación legal, ante la quiebra de la institución, o por presión política. En tercer lugar, aún cuando estas instituciones se financien con recursos que no sean del Gobierno Central, sus costos inciden en las tarifas que cobran por sus servicios. Tales tarifas, si exceden el precio que una institución competitiva cobraría por los mismos servicios, no son más que impuestos encubiertos que reducen el espacio disponible para financiar el déficit del Gobierno Central mediante impuestos adicionales.

Al igual que con los otros Poderes de la República (Asamblea Legislativa, Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones), el Poder Ejecutivo frecuentemente enfrenta resistencia de las instituciones autónomas que, en razón de su carácter autónomo, con frecuencia se separan de los lineamientos financieros generales del Poder Ejecutivo que buscan velar por la solidez financiera del Estado, haciendo imposible para el Poder Ejecutivo lograr la solidez requerida.

La Autoridad Presupuestaria tiene el rol fundamental de formular para la ulterior aprobación del Poder Ejecutivo las directrices y lineamientos de política presupuestarias a las instituciones del sector público que están dentro de su ámbito. Desde el 2001 varias instituciones públicas importantes, incluyendo la Caja Costarricense del Seguro Social

(CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y las universidades estatales, han sido excluidas del ámbito de la Autoridad Presupuestaria, a lo cual se deben sumar las que de antemano no fueron incluidas originalmente en dicha normativa, perdiéndose así un mecanismo importante de dirección y control financiero por parte del Poder Ejecutivo sobre estas instituciones.

En síntesis, las decisiones de incremento no reversible en salarios y transferencias corrientes en los últimos 6 años, unidas a un régimen salarial que se caracteriza por aumentos anuales automáticos, regímenes de pensión con beneficios excesivos, y la existencia de múltiples mandatos legales y constitucionales de gasto, han desembocado en un régimen de gasto del Gobierno Central rígido y, en muchos casos, ineficiente. Tal rigidez obstaculiza la capacidad del Gobierno de reasignar recursos en línea con prioridades cambiantes, pero, sobre todo, hace más difícil ajustar las finanzas públicas con el fin de reducir el déficit fiscal y la acumulación de deuda. Tal rigidez crecerá aún más conforme se ajuste el gasto en educación al 8% del PIB en línea con el mandato constitucional y conforme las tasas internacionales de interés empiecen a subir junto con el stock de deuda pública y el servicio de deuda comience a pesar más.

La falta de capacidad de ejecución de la inversión pública y de dirección sobre el resto del sector público complementan un cuadro en el que el gasto de capital es muy bajo y en el que el resto del sector público estruja la capacidad de financiamiento del Gobierno Central produciendo servicios a un alto costo.

La composición del ajuste fiscal necesario

En la sección 1.4.2 se hizo referencia al tamaño del ajuste necesario para estabilizar la deuda pública. Como se mencionó antes, se requiere de un ajuste de aproximadamente 3,5% del PIB en el superávit primario. Pero cuánto de este ajuste debe lograrse a través de aumentos en los ingresos y cuánto a través de recortes en el gasto?

El tamaño del ajuste es tal, que lo más probable es que se requiera esfuerzos tanto del lado del gasto como del ingreso. Pero además, las características de los regímenes de ingresos y gastos descritas arriba indican que además es óptimo que se hagan esfuerzos en ambos bandos. Por una parte, la carga tributaria, excluyendo cargas sociales, es relativamente baja en Costa Rica, especialmente si se considera la importancia que la sociedad asocia a la provisión de servicios públicos de educación, seguridad y justicia, y el amplio espacio existente para mejorar su calidad. Además, dado que el sistema de exenciones es altamente regresivo, la eliminación de buena parte de éstas contribuiría a un sistema tributario más progresivo.

Por otra parte, la ineficiencia en el gasto hace pensar que existe margen para mejorar la calidad de los servicios y para reducir su costo. Dada la rigidez del gasto descrita anteriormente, presumiblemente esto requerirá de cambios en las leyes pero también de un período prolongado de desaceleración del gasto corriente que permita reducir la relación de gasto corriente a PIB en el tiempo.

Aunque una mejora en la calidad de los servicios no necesariamente reduce el gasto, las acciones en esta dirección son de enorme importancia para lograr la sostenibilidad fiscal. Esto es porque la provisión de mejores servicios contribuye a la competitividad del país pero también porque la disposición de la población al pago de impuestos depende, en buena parte, de que reciba servicios de calidad a cambio.

Recuadro 1: Principales opciones de reforma para solucionar el problema fiscal

En abril de 2014, El Ministerio de Hacienda publicó el documento “Cómo lograr la Consolidación Fiscal? Recomendaciones para una Hoja de Ruta”. En este documento, el Ministerio provee recomendaciones para la implementación de una consolidación fiscal “de manera gradual, para los próximos cinco años, y de forma integral, abarcando todos los elementos de las finanzas públicas: ingresos, gasto, financiamiento, inversión pública y sostenibilidad ambiental.”

A continuación se transcriben los elementos que el documento describe como los más importantes:

“Adoptar una regla fiscal con metas de déficit estructural (2% del PIB en el largo plazo) y de gasto corriente que apoye el ajuste fiscal y su sostenibilidad en el largo plazo. Esta regla fiscal eliminará la práctica de crear gastos sin ingresos, permitirá la revisión integral de todos los mandatos legales de gasto y fortalecerá el poder de dirección del Ejecutivo sobre los otros poderes y el Sector Público Descentralizado.

1. Continuar fortaleciendo la gobernabilidad fiscal, incluyendo la seguridad jurídica, el rendimiento de cuentas, las estadísticas y la evaluación de riesgos fiscales.
2. Implementar una política de empleo y remuneraciones austera y equitativa en el sector público: (i) por los próximos cinco años implementar aumentos al salario total en línea con la inflación y congelamiento de plazas excepto en educación, en el tanto que el plan de contratación del Ministerio de Educación esté en línea con un plan balanceado entre inversión y gasto corriente en educación para alcanzar la meta del 8% del PIB, (ii) cambio a un régimen de salario único (sin “pluses” salariales) para nuevos empleados, y (iii) constitución de un régimen salarial unificado para todo el sector público.
3. Racionalizar y dar sostenibilidad a los regímenes de pensiones: (i) elaborar un plan de medidas para darle sostenibilidad al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, y (ii) modificar los otros regímenes de pensiones para que converjan en condiciones al IVM, excepto cuando la contribución adicional del trabajador justifique condiciones distintas.
4. Evaluar y racionalizar las transferencias corrientes: (i) hacer evaluación costo-beneficio de cada una y modificar o eliminar aquellas que no se justifiquen, y (ii) congelar por tres años en términos reales el total de transferencias al sector público, excepto en educación y salud.
5. Apoyar la ejecución de inversión pública: revisar leyes de contratación administrativa, ley de expropiaciones y el marco regulatorio ambiental y apoyar a las unidades ejecutoras desde el Ministerio de Hacienda.
6. Reorganizar la administración tributaria y aduanera para hacerla más eficiente y efectiva.
7. Racionalizar los múltiples regímenes de exoneraciones tanto en el impuesto de ventas como en el de renta.
8. Migrar del Impuesto General de Ventas a un Impuesto al Valor Agregado (IVA) con tasas preferenciales para algunos servicios y para la canasta básica, y con una tasa general del impuesto cercana al 15%.
9. Migrar hacia un impuesto de renta global en un plazo de 2 años. En el corto plazo, uniformar las tasas sobre rentas pasivas al 15% y aplicar una escala más progresiva y eficiente a personas físicas y jurídicas.”

4. La dinámica de la deuda ante shocks externos e internos

En esta sección se examina el impacto sobre la deuda pública y el déficit fiscal de distintos shocks a variables domésticas y externas. El objetivo es tener una idea de lo sensibles que son las proyecciones a cambios en los supuestos que se hacen acerca de estas variables. Esto nos permite tener una idea del espacio fiscal con que debería contar la economía para soportar shocks diversos sin que estos desestabilicen las finanzas públicas.

En particular, se analizarán los siguientes shocks:

- a) Shocks domésticos: Se simulará el impacto de shocks al crecimiento real del PIB, a la tasa de interés y a la depreciación del tipo de cambio. Más específicamente, se simularán los siguientes shocks:
 - i) 1 punto porcentual (pp) adicional a la tasa de crecimiento real del PIB por 5 años
 - ii) 1 pp adicional a la tasa real de interés doméstica por 5 años
 - iii) Depreciación inesperada del tipo de cambio de 25% en un solo año
 - iv) Depreciación esperada del tipo de cambio de 5 pp adicionales por año por 5 años
 - v) Un pp adicional de déficit primario por cinco años
- b) Shocks externos: Se simulará un shock a la tasa de interés internacional y a la tasa de crecimiento real de EEUU como se detalla a continuación.
 - i) Shock de 1 pp adicional de tasa de interés internacional por 5 años. Esto impacta el déficit fiscal y la deuda de Gobierno Central a través de su impacto en la tasa de interés doméstica y a través de su impacto en la tasa de crecimiento de la economía costarricense.
 - ii) Shock conjunto de de 1 pp adicional en el crecimiento de EEUU y de 1 pp adicional en la tasa de interés de los bonos del Tesoro por 5 años

El modelo

El modelo consta de dos partes. La primera modela la dinámica del déficit fiscal y de la deuda pública en función de las características de vencimiento y tasa de interés del stock de deuda a finales del 2013, y de variables que impactan directamente al déficit fiscal (balance primario y tasa de interés sobre deuda pública) y a la razón de deuda pública a PIB (tipo de cambio y crecimiento nominal del PIB, además de aquellas que impactan al déficit fiscal).

La segunda parte establece las relaciones entre la tasa de interés internacional y las variables domésticas que impactan directamente el déficit fiscal y la deuda pública directamente.

Dinámica del déficit fiscal y deuda pública en función de variables domésticas

Este modelo proyecta cinco años hacia adelante los pagos de intereses y de vencimientos correspondientes al stock de deuda contratada al 31 de diciembre de 2013. Estas proyecciones se basan en las características de tasa, plazo y moneda de cada uno de los instrumentos de deuda que formaron parte del stock de deuda pública del Gobierno Central a finales del 2013.

Además, el modelo proyecta la contratación de nueva deuda por parte del Gobierno Central con base en lo necesario para financiar la amortización de deuda y para financiar el déficit financiero. Se asume que la contratación de nueva deuda en colones tiene la misma composición de plazos, moneda y tipo de tasas de interés (flexibles, fijas o TUDES) que las nuevas colocaciones en colones realizadas en 2013. Además, asume que la amortización de deuda doméstica en dólares se financia con los recursos provenientes de colocaciones internacionales (Eurobonos) ya realizadas, hasta que estos recursos se consuman. Las tasas de interés sobre bonos de deuda a distintos plazos mantienen el diferencial entre plazos observado en promedio entre enero y marzo de 2014.

El impacto de variables domésticas: tasa de interés, tasa de crecimiento real, superávit primario y tipo de cambio. Aunque es de esperar que shocks a cada una de estas variables domésticas también impacten a las otras variables domésticas, este modelo, por simplicidad, examina shocks a cada una de estas variables ceteris paribus el valor de las otras. Modelar la relación entre estas variables domésticas está fuera del alcance de este estudio. El único caso en que se toma en cuenta el impacto de un shock a una de estas variables sobre las otras es en el caso del crecimiento del PIB real, en cuyo caso se incorpora una respuesta positiva del balance primario ante aumentos en la tasa de crecimiento real.

- a) Efecto de un shock en la tasa de interés doméstica en colones: el modelo asume que un shock a la tasa de interés doméstica de referencia se acompaña de un impacto igual en todas las tasas domésticas en colones. Las tasas en dólares varían solo si el shock doméstico es causado por un shock externo como se describirá más adelante.
- b) Shock a la tasa de crecimiento real: esta tasa impacta las finanzas públicas por su efecto en el balance primario y por su impacto en el crecimiento nominal del PIB, el denominador de las razones de déficit fiscal y deuda como proporción del PIB. Tomando un número conservador, se asume que por cada punto adicional de crecimiento real de la producción, el balance primario aumenta en 0,2% del PIB.
- c) Shock al balance primario: Un aumento en el balance primario impacta en el mismo monto al déficit fiscal en el corto plazo y tiene un impacto en la deuda pues reduce la necesidad de nuevas colocaciones para cubrir el déficit fiscal
- d) Shock al tipo de cambio: En este modelo, un aumento en el nivel de tipo de cambio incrementa el equivalente en colones del servicio sobre la deuda en dólares e impacta el valor en colones del stock de deuda denominado en dólares. El shock al tipo de cambio se simula, ceteris paribus el nivel general

de precios, por lo que en realidad se simula el efecto de una depreciación real sin cambios en el nivel general de precios.

- e) Shock a la tasa de depreciación esperada en el tipo de cambio: como veremos en la siguiente sección, este modelo asume paridad descubierta de tasas, con lo que la tasa de interés en colones es igual a la tasa de interés en dólares de los bonos del Tesoro de EEUU, más la tasa esperada de depreciación del tipo de cambio, más el premio país. Por paridad descubierta de tasas, un aumento en la tasa de depreciación esperada, ceteris paribus la tasa de interés internacional y el premio país, conlleva un aumento igual en la tasa de interés en moneda local.

Impacto de la tasa de interés internacional y la tasa de crecimiento de EEUU sobre el crecimiento doméstico

En esta subsección se describe el modelo utilizado para proyectar el impacto de shocks a la tasa de interés internacional y a la tasa de crecimiento de EEUU, sobre las variables domésticas que inciden en las finanzas públicas. Para ello, este análisis se centra en el impacto que estas variables internacionales tienen en la tasa de interés doméstica y en la tasa de crecimiento real costarricense.

- a) Impacto de la tasa de interés internacional sobre la tasa de interés doméstica en colones

La tasa de interés nominal doméstica se modela con base en una ecuación de paridad descubierta de tasas de interés que toma la forma:

$$i = i^* + dep^e + \rho$$

donde i es la tasa nominal de interés doméstico, i^* es la tasa de interés nominal del Tesoro de EEUU, dep^e es la tasa de depreciación esperada del tipo de cambio y ρ es el premio país. Así, un aumento en la tasa de interés internacional, ceteris paribus la depreciación esperada del tipo de cambio y el premio país, lleva a un aumento de igual magnitud en la tasa de interés doméstica en colones.

En forma similar, un aumento en la tasa de depreciación esperada del tipo de cambio impacta la tasa de interés doméstica en colones en igual magnitud, ceteris paribus la tasa de interés internacional y el premio país.

Restando la inflación doméstica a ambos lados de la ecuación de paridad y tomando en cuenta que la tasa de depreciación nominal es igual a la tasa de depreciación real menos el diferencial de inflaciones entre Costa Rica y EEUU, la ecuación de paridad de tasas se puede expresar en términos reales como sigue:

$$r = r^* + dep\ real^e + \rho$$

donde r es la tasa real de interés doméstica, r^* es la tasa real del Tesoro de EEUU, $dep\ real^e$ es la tasa de depreciación real esperada del tipo de cambio y ρ es el premio país implícito en la tasa de interés doméstica.

Es decir, un aumento en la tasa real de interés internacional (o, lo que es lo mismo, un aumento en la tasa nominal internacional ceteris paribus la inflación internacional, se traduce en un aumento de la misma magnitud en la tasa real doméstica, ceteris paribus la depreciación real y el premio país. De la misma forma, un aumento en la depreciación real ceteris paribus la tasa real internacional y el premio país, se traduce en un aumento de la misma magnitud en la tasa real de interés doméstica.

Como veremos en el resultado de las simulaciones, una depreciación real del tipo de cambio tiene un impacto muy distinto en las finanzas públicas si ésta es anticipada que si no lo es. Esto es precisamente por el impacto que la depreciación real esperada tiene sobre la tasa real de interés doméstico.

b) Impacto de la tasa de interés internacional y de la tasa de crecimiento de EEUU sobre la tasa de crecimiento real costarricense

En esta sección, se actualiza el modelo utilizado en Rodríguez, Sáenz y Trejos (2002) y se realiza un análisis de regresión con datos anuales en el que se utilizan variables externas exógenas para explicar la evolución de la tasa de crecimiento del PIB costarricense. Este análisis da resultados significativos sobre la importancia de la tasa de interés real internacional y crecimiento de EUA como determinantes del crecimiento doméstico.

La regresión estimada utiliza el crecimiento de Estados Unidos, un valor rezagado de los términos de intercambio y la tasa real de interés como variables explicativas externas denotadas por DLYUS, DLTOT y RSTAR respectivamente.

Cuadro 7: Resultados regresión crecimiento vs. factores externos

Variable dependiente: Tasa de crecimiento PIB real de Costa Rica

Variables independientes	Coefficiente	Error estándar	t
Constante	0.0427468	0.0069392	6.16
Crecimiento real EEUU	0.8573555	0.1545253	5.55
Variación términos de inte	0.0661215	0.0355922	1.86
Interés real internacional	-0.51842	0.0012935	-4.01
R2	0.552		
Observaciones	53		

El Cuadro 7 presenta el resultado que se obtiene. Todas las variables externas son significativas y tienen el signo esperado: el crecimiento en EEUU y la mejora en los términos de intercambio favorecen el crecimiento costarricense mientras que el aumento en tasas de interés internacionales impactan negativamente al crecimiento. Las tres

variables externas incluidas en esta regresión explican un 55% de la varianza en el tasa de crecimiento doméstica ($R^2 = 0.55$).

Los resultados indican que, en un escenario – como el que se espera—en que tanto la tasa de crecimiento de EEUU como las tasas de interés internacionales aumentan, el impacto positivo sobre crecimiento de 1 pp adicional de crecimiento en EEUU contraresta el impacto negativo sobre el crecimiento costarricense de un aumento de hasta 1.7 pp en la tasa internacional de interés (Como 0.857 es más o menos 1,7 veces 0,5184, entonces se necesita una variación 1,7 veces más grande en la tasa de interés para que compense el efecto positivo sobre el crecimiento costarricense de 1 pp de aumento en el crecimiento de EEUU.). Alternativamente, un escenario en que tanto la tasa de crecimiento de EEUU como la tasa de interés del Tesoro aumentan en un punto porcentual, impactaría positivamente la tasa de crecimiento real del PIB costarricense en cerca de 0.36 puntos porcentuales (esto se obtiene de la suma de los coeficientes correspondientes a la tasa de crecimiento de EEUU y a la tasa de interés internacional). Es decir, este aumento en tasas de interés y crecimiento de EEUU tiene un impacto positivo pero relativamente moderado sobre nuestra capacidad de crecimiento.

Simulaciones

A continuación se presentan las simulaciones realizadas en dos subsecciones: una con el impacto de shocks domésticos y otra con el impacto de shocks externos.

Simulación de shocks domésticos

El Gráfico 8 muestra el impacto de distintos shocks domésticos sobre el déficit financiero y la deuda pública. En particular, se examina el impacto de un aumento permanente en la tasa de interés doméstica, un aumento permanente en la tasa de crecimiento de la economía, una reducción permanente en el superávit primario, y una depreciación real del tipo de cambio. El impacto de estos shocks sobre el déficit fiscal y la deuda pública se simula, en la mayoría de los casos, asumiendo que las otras variables macro relevantes mantienen sus valores.

a) Impacto de un aumento permanente de 100 puntos base en la tasa de interés doméstica

Esta simulación asume que la inflación, el tipo de cambio y el crecimiento real del PIB se mantienen inalterados por el shock y que el único canal por el que se impacta la posición fiscal es el aumento en el pago de intereses asociado con un aumento en la tasa de interés para la deuda a tasa variable y para la nueva deuda contratada. Como se observa en el gráfico, un aumento en la tasa de interés tiene un impacto creciente en el déficit financiero conforme la deuda a tasa fija se va renovando y conforme se va contratando nueva deuda a esta tasa superior. Al 2018, aproximadamente un 50% del stock de deuda actual se habrá renovado y el impacto por 100 puntos base de aumento en la tasa de interés doméstica sobre el déficit fiscal sería un incremento de 0,2% del PIB, mientras que la deuda pública al 2018 sería 0,4% del PIB mayor.

b) Impacto de una reducción de 1 punto porcentual (pp) en la tasa de crecimiento real del PIB

En esta simulación, la tasa de crecimiento real impacta la dinámica de la deuda por dos canales: (i) el incremento que provoca en el denominador de la razón de deuda a PIB y (ii) el impacto que tiene la tasa de crecimiento de la economía sobre el superávit primario como proporción del PIB. Para efectos de esta simulación se asume que por cada punto porcentual adicional en el ritmo de crecimiento, el superávit primario aumenta en cerca de 0,2 por ciento del PIB, reflejando principalmente el impacto que podría tener sobre la carga tributaria y asumiendo que la relación de gasto a PIB se mantiene⁷.

El resultado de la simulación indica que una reducción duradera (5 años) en la tasa de crecimiento real conlleva un incremento cercano a 0,5% del PIB en el déficit al 2018 y un aumento de 3,2% del PIB en la deuda pública.

Lo anterior hace ver la importancia que tiene el ritmo de crecimiento de la economía como determinante de la sostenibilidad de la posición fiscal. Políticas públicas que impulsen el crecimiento incluyendo la provisión de obras de infraestructura y un ambiente macro estable son clave en este sentido.

c) Impacto de una reducción de 1 pp en la razón de superávit primario a PIB

El impacto de un shock de este tipo es un aumento en el déficit fiscal de 1,4% del PIB al cabo de 5 años que equivale a la reducción de un pp en el superávit primario más el gasto adicional en intereses por el endeudamiento adicional en que se debe incurrir para cubrir un mayor déficit fiscal.

El impacto sobre la deuda pública es de 5 pp adicionales del PIB al cabo de 5 años.

d) Depreciación real del tipo de cambio: esperada o inesperada?

La depreciación del tipo de cambio tiene un impacto significativamente diferente sobre el déficit fiscal y la deuda pública si ésta depreciación es anticipada o no por el mercado. Esto se debe básicamente a que, cuando la depreciación es anticipada por el mercado, las tasas de interés en colones se ajustan inmediatamente por el shock esperado en depreciación incrementando así el gasto financiero en forma muy importante.

Para mostrar la diferencia en el impacto entre depreciación esperada y no esperada, se simulan dos escenarios: el primero asume una depreciación real de 25% en un año que no sea anticipada por el mercado; el segundo, asume una depreciación real anticipada de 5% por año durante cinco años.

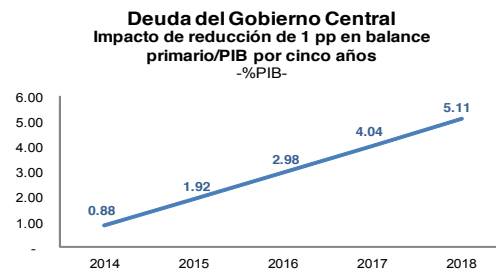
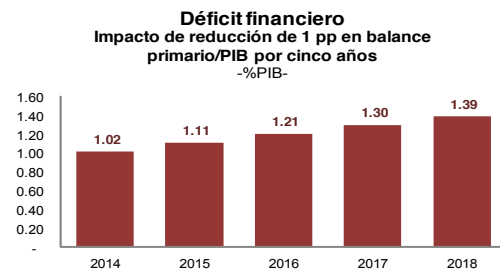
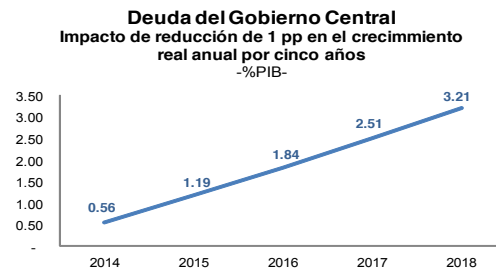
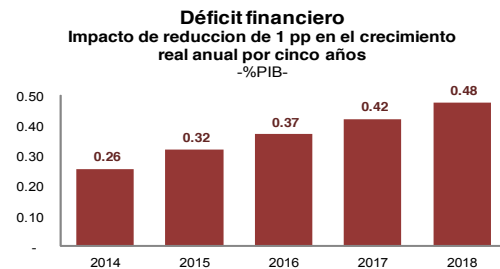
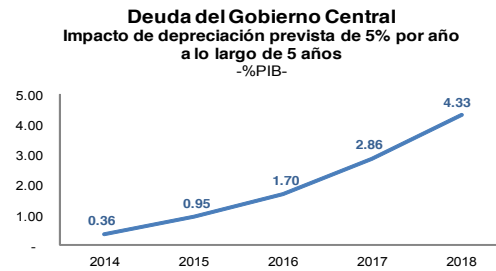
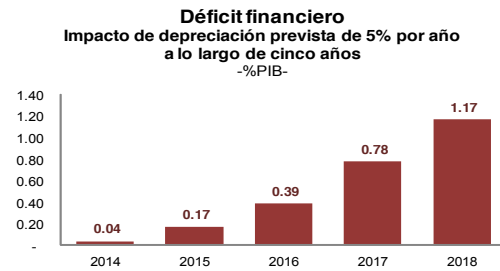
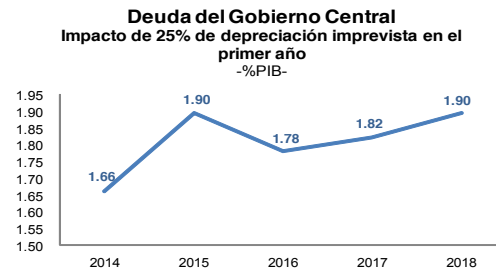
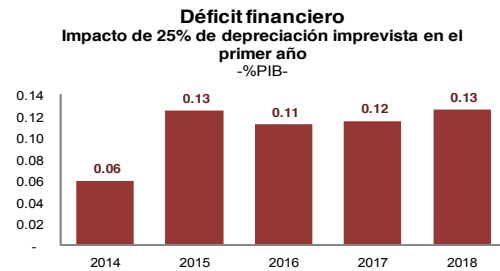
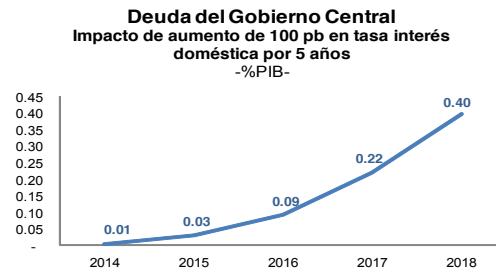
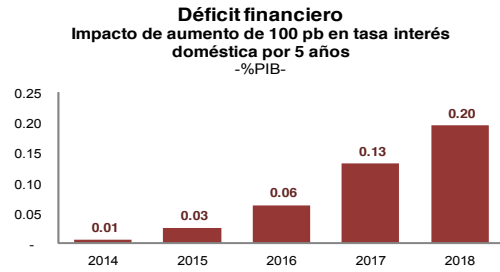
En el primer escenario, el impacto en el déficit financiero al quinto año es de 0,13% del PIB mientras que la relación de deuda a PIB se incrementa en casi 2 puntos del PIB al 2018. En el segundo escenario, el déficit financiero aumenta en 1,2% del PIB al cabo de 5 años mientras que la deuda aumenta en 4,3% del PIB, más del doble que el impacto

observado en el primer escenario. El factor que explica esta diferencia es el aumento en tasas de interés en colones que resulta de una depreciación real esperada de 5% y que conlleva, por paridad descubierta de tasas, un aumento de 5 pp en la tasa real de interés en relación con el primer escenario.

Hay varios elementos que esta simulación no toma en cuenta y que deben tenerse presentes a la hora de interpretar los resultados. El primero es que, normalmente, una depreciación real significativa del tipo de cambio ocurre acompañada de cierto aumento en el nivel general de precios. Este efecto, que no se toma en cuenta en esta simulación, provocaría un aumento en el PIB nominal y tendría el efecto de atenuar el aumento o incluso de reducir la relación de deuda a PIB si la inflación es suficientemente alta.

El segundo elemento es que el escenario en que se da una depreciación real de 25% que luego no hace incrementar la depreciación esperada para períodos venideros puede ser poco realista: la incertidumbre que un ajuste de este tamaño crea, normalmente llevará a los inversionistas a exigir una tasa de interés mayor por sus inversiones en colones.

Cuadro 8: Simulación de la deuda pública ante shocks domésticos



Fuente: Elaboración propia

Simulación de shocks internacionales

Después de un período largo de crecimiento lento en EEUU, es de esperar que esta economía vaya acelerándose gradualmente en los próximos meses o años. Conforme la economía se recupere y vuelvan las presiones inflacionarias, se prevé un aumento en las tasas de interés en EEUU que podrían impactar el flujo de capital a Costa Rica y las tasas de interés en el mercado de deuda costarricense.

Esta perspectiva motiva simulaciones del impacto sobre la dinámica del déficit fiscal y la deuda pública de un mayor crecimiento en EEUU acompañado de mayores tasas de interés. El panel de gráficos número 9 muestra el impacto sobre el déficit financiero y la deuda pública de dos tipos de shock: (i) un shock de 1 punto porcentual (pp) a la tasa de crecimiento en EEUU, y (ii) un shock conjunto en el que aumenta la tasa de crecimiento de EEUU en 1 pp y también aumenta la tasa de interés del Tesoro en 100 puntos base.

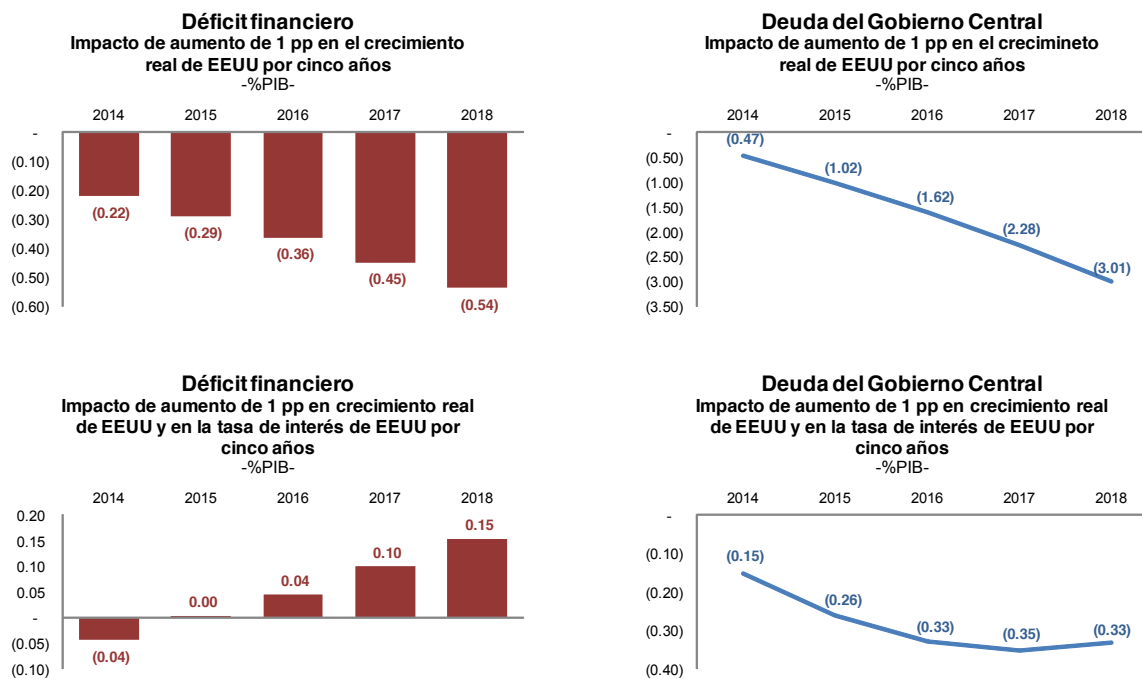
- (i) Impacto de un aumento de 1 pp en la tasa de crecimiento de EEUU: Como se mostró anteriormente, es de esperar que un aumento en la tasa de crecimiento en EEUU se traduzca en una mayor tasa de crecimiento en Costa Rica a través de un aumento en la demanda por nuestras exportaciones, turismo y bienes raíces en el país, entre otros. La estimación econométrica presentada anteriormente, indica que por cada punto porcentual de aumento en la tasa de crecimiento estadounidense, ceteris paribus la tasa de interés de los bonos del Tesoro y los términos de intercambio, la tasa de crecimiento costarricense aumenta en 0,86 puntos porcentuales. Las simulaciones realizadas muestran que, ante un aumento de esta magnitud en la tasa de crecimiento costarricense, es de esperar una reducción en el déficit fiscal de 0.6 puntos del PIB al cabo de cinco años y una reducción de 3% del PIB en la deuda pública.
- (ii) Impacto de un aumento conjunto en la tasa de crecimiento y en la tasa de interés (de los bonos del Tesoro) en EEUU de 1 punto porcentual cada uno: Este shock conjunto impacta las finanzas públicas costarricenses a través de su efecto sobre el crecimiento doméstico y a través de su efecto en la tasa de interés doméstica. El shock conjunto indicado, tiene un efecto neto positivo en el crecimiento costarricense según las simulaciones realizadas: Mientras que 1 pp adicional de crecimiento en EEUU se traduce en 0,86 pp adicionales de crecimiento costarricense, un aumento de 1pp en la tasa de los bonos del Tesoro reducen el crecimiento costarricense en 0,52 pp. El impacto neto es un aumento de 0,34 pp en la tasa de crecimiento costarricense.

Al mismo tiempo, el aumento de 1 pp en la tasa de los bonos del Tesoro de EEUU se traduciría en un aumento de 1 pp en las tasas domésticas en colones asumiendo que la tasa de depreciación esperada del tipo de cambio del colón se mantiene invariable y que el premio país costarricense tampoco se ve impactado. Aunque es probable que tanto el tipo de cambio como el premio país se vean impactados, es difícil estimar estos efectos especialmente cuando se da, al mismo tiempo, un aumento en la actividad exportadora costarricense de la mano de un mayor dinamismo en EEUU. Por simplicidad, nos

concentramos en el impacto de 1 pp adicional en la tasa de interés doméstica, asumiendo que el tipo de cambio y su depreciación esperada se mantienen invariables.

Como se muestra en la segunda fila de gráficos del panel 9, el efecto inicial en el déficit inicialmente es negativo: un mayor crecimiento económico permite una mayor balance primario y esto compensa el impacto inicial de la tasa de interés sobre el gasto en intereses⁸. Pero a partir del tercer año, conforme la deuda a tasa fija se renueva y se contrata deuda adicional a la nueva tasa, el aumento en el gasto en intereses más que compensa el efecto de un mayor crecimiento económico y produce un aumento en el déficit fiscal. A pesar de ello, el impacto sobre la deuda pública es siempre negativo, gracias al efecto conjunto del crecimiento doméstico sobre el superávit primario y el crecimiento en el denominador de la razón de deuda a PIB. Aunque el efecto neto es negativo sobre la deuda, éste es relativamente pequeño, alcanzando solo 0,3 puntos del PIB al cabo de cinco años.

Cuadro 9: Simulación de deuda pública ante shocks de crecimiento y tasas de interés en EEUU



Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones

La posición financiera del Gobierno Central se ha deteriorado en forma muy importante desde el 2007, como resultado de un fuerte aumento en el gasto corriente acompañado

de una caída en la carga tributaria. El aumento en el gasto corrientes contribuyó en el período inmediatamente posterior a la crisis financiera del 2008-09 a atenuar el impacto contractivo sobre la actividad económica en Costa Rica. Sin embargo, una vez que se normalizó el ritmo de actividad económica, el aumento en gasto corriente no se revirtió y continuó haciendo presión en las finanzas públicas. Por su parte, los ingresos tributarios mostraron una recuperación moderada conforme se normalizó el ritmo de crecimiento económico, pero la carga tributaria no retornó al nivel del 2006-2007, período en el que la tasa de crecimiento económico fue mucho más alta que la tasa de crecimiento de largo plazo del país. Como resultado, el crecimiento económico se recuperó, pero las finanzas públicas mantienen un desbalance importante cuyo costo en términos de intereses sobre la deuda irá creciendo en el tiempo a menos que se haga un ajuste fiscal significativo.

En el pasado, Costa Rica ha podido restablecer el equilibrio fiscal sin necesidad de una reforma fiscal profunda. Tras un déficit fiscal de 4,5% del PIB en 2002, el boom económico del 2004-07, una reducción en las tasas de interés y una política restrictiva de gasto permitieron un incremento importante en la carga tributaria y una reducción en el valor como proporción del PIB de la deuda y de los gastos corrientes. Sin embargo, esta situación difícilmente se repetirá en los próximos cinco años por cuanto las perspectivas de crecimiento en la economía internacional son moderadas en tanto que las tasas de interés se encuentran actualmente en un mínimo histórico e irán aumentando conforme la política monetaria expansiva aplicada en los últimos años por la Reserva Federal de los Estados Unidos se revierta. Además, el mandato constitucional de incrementar el gasto en educación a 8% del PIB aunado a obligaciones crecientes con la Caja Costarricense de Seguro Social presionarán el gasto del Gobierno Central al alza. Por último, el déficit primario actual del Gobierno Central es uno de los mayores de los últimos 15 años, en parte gracias al fuerte aumento en salarios y transferencias corrientes otorgado en 2008-2010, por lo que el ajuste fiscal requerido actualmente para estabilizar la deuda es mucho mayor que el requerido en años anteriores.

Una reducción significativa en el déficit fiscal requiere de cambios legales y administrativos importantes en temas tributarios y de gasto público. Por un lado, un incremento en los ingresos tributarios requeriría de cambios legales no solo si se pretende variar las tasas de impuestos, pero también si se pretende mejorar la recaudación a través de la eliminación de exenciones y del combate a la evasión tributaria. Esto se debe a que el régimen tributario actual presenta una serie de portillos que facilitan la elusión de impuestos. Además, el sistema no provee los incentivos necesarios a los agentes para que exijan facturas que documenten las transacciones y faciliten la fiscalización de los impuestos de renta y ventas.

Por otro lado una reducción en el gasto corriente orientada a disminuir el desequilibrio fiscal se ve obstaculizada por la rigidez que caracteriza al régimen de gasto público, que, a su vez, se apoya en las leyes vigentes. El sistema de salarios públicos caracterizado por aumentos nominales automáticos, adicionales al ajuste por costo de vida, los beneficios excesivos de regímenes de pensiones con cargo al presupuesto, los mandatos de gasto legales y constitucionales para el Gobierno Central y el servicio de deuda creciente, constituyen una camisa de fuerza para la administración que no solo impide la reasignación de recursos ante circunstancias cambiantes sino que además impide la

reducción en el gasto total con el fin de atenuar el desequilibrar en las finanzas públicas. En adición a esto, la estructura actual de instituciones y de trámites obstaculiza la ya raquítica inversión pública, vital para la competitividad del país.

Las proyecciones del Ministerio de Hacienda, en sus documentos de octubre de 2013 y abril de 2014 indican que el ajuste requerido para estabilizar la deuda pública en el mediano plazo es cercano al 3,5% del PIB. De continuar la política fiscal actual sin ajustes significativos en impuesto o en gastos, se proyecta un aumento en la deuda pública de un 36% en 2013 a un 58% del PIB en 2019. Pero además, estas proyecciones son altamente sensibles a shocks externos y domésticos en variables macroeconómicas. El análisis de sensibilidad presentado en este documento indica que la dinámica de la deuda es especialmente sensible a shocks a la tasa de crecimiento real del PIB y a shocks al déficit primario del Gobierno Central. En particular, una reducción permanente de 1 p.p. en la tasa real de crecimiento del PIB o un incremento de 1 p.p. en el déficit primario se traducen respectivamente en 3,2 y 5 puntos porcentuales adicionales del PIB en deuda pública al cabo de cinco años. Por otra parte, una depreciación real del tipo de cambio a un ritmo de 5 por ciento anual puede impactar la deuda pública hasta en 4,3% del PIB al cabo de cinco años si tal depreciación es anticipada por los agentes y conlleva un aumento de la misma magnitud en las tasas de interés en colones.

Finalmente, un mayor dinamismo en la economía estadounidense permitiría un menor crecimiento en la deuda pública costarricense en el tanto en que permite un mayor crecimiento de la economía nacional. Sin embargo, cuando este mayor dinamismo estadounidense se acompaña de un aumento en las tasas de interés internacionales, el impacto sobre la deuda pública costarricense se atenúa considerablemente. Por ejemplo, un aumento de 1 punto porcentual en el crecimiento real del PIB de EEUU acompañado de 1 punto porcentual adicional en la tasa de interés del Tesoro reduciría el crecimiento de la deuda pública costarricense en 0,3 puntos del PIB al cabo de 5 años.

El restablecimiento de una posición fiscal sostenible reviste enorme importancia para el bienestar de la población. Sin una posición fiscal sostenible la estabilidad macroeconómica se ve comprometida y la capacidad de crecimiento del país se impacta negativamente. Además, una posición fiscal insostenible compromete la capacidad de mediano plazo del Estado para lograr las mejoras requeridas en infraestructura, educación y salud y prestar servicios públicos básicos, para preservar o mejorar la ubicación del país en el grupo de países avanzados en materia de desarrollo humano. Esto no solo se debe a que el Estado necesita de recursos para hacer tales inversiones sino también porque el retorno social de estas inversiones depende de que se cuente con una economía estable y en crecimiento. Una crisis económica normalmente se acompaña de un mayor desempleo y menores ingresos en los estratos de ingresos bajos y esto fácilmente anula todos los beneficios que se pretendan con una política agresiva (pero inconsistente con la sostenibilidad fiscal) de inversión en educación, salud, infraestructura, o de provisión de otros servicios públicos.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2012. “Recaudar no basta”. Washington D.C.
- Constitución Política de Costa Rica
- Fondo Monetario Internacional. 2011. “Medición del incumplimiento y del gasto tributario en Costa Rica”. Ayuda memoria.
- Ministerio de Hacienda. Octubre, 2013. “En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional”.
- Ministerio de Hacienda. Abril, 2014. “¿Cómo Lograr la Consolidación Fiscal: Recomendaciones para una Hoja de Ruta”.
- Rodríguez, A., Sáenz, M. y A. Trejos. 2003. “Análisis del Crecimiento Económico en Costa Rica”. Economic and Sector Study Series. Interamerican Development Bank.

Notas

¹ El Gobierno Central está compuesto por el Poder Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. No incluye las municipalidades ni las entidades públicas autónomas.

² El Estado cubre, por ley, la prima de seguro médico de personas que no están aseguradas con la CCSS por otros canales (típicamente por no contar con un empleo formal) y que se caracterizan por bajos ingresos o por condiciones especiales, incluyendo enfermedades como cáncer de cérvix, SIDA y otras condiciones. La transferencia del Estado para cubrir la prima de seguro médico se calcula con base en un ingreso teórico igual a lo que la CCSS establece la base mínima contributiva, que en la actualidad es cercana a un 60% del salario mínimo de un trabajador no calificado.

En el caso de los trabajadores independientes, el Estado cubre una parte de la prima de seguro médico que varía dependiendo del ingreso del trabajador y que constituye una proporción del ingreso reportado. La CCSS establece que el ingreso mínimo sobre el que se calcula la prima del seguro médico y de pensión es igual a la base mínima contributiva.

La CCSS ha venido incrementando la base mínima contributiva como proporción del salario mínimo y planea continuar este proceso hasta igualar la base mínima contributiva al salario mínimo en un plazo de 7 años. Esto conllevará un aumento en las transferencias corrientes del Estado a la CCSS muy por encima del ritmo de crecimiento de la economía.

³ A partir del 2010, como resultado de un cambio en la ley del FODESAF, el procedimiento contable seguido para registrar el financiamiento de ciertos programas sociales fue modificado. Recursos para programas sociales que anteriormente no se canalizaban a través de FODESAF comenzaron a ser canalizados a través de esta institución, que a su vez ahora transfiere parte de estos fondos de vuelta al Gobierno Central

para que éste luego financie algunos de los programas sociales. Con este cambio en la ley y en el registro del financiamiento de estos programas sociales, algunos de estos programas originan primeramente una transferencia del Gobierno Central al FODESAF, otra transferencia de FODESAF al Gobierno Central y una última transferencia del Gobierno Central al programa social, si éste se encuentra fuera del Gobierno Central Presupuestario. Esto infla artificialmente tanto los egresos como los ingresos por transferencias corrientes y hace incomparable la serie posterior al 2010 de la serie anterior al 2010. Por esta razón, en el Cuadro 2 se ha ajustado la serie de transferencias corrientes para evitar el doble conteo de las transferencias corrientes que se originó con el cambio en la ley mencionada. Un ajuste similar se hace a los ingresos y gastos primario en el Gráfico 4.

⁴ El espacio en el Gobierno Central para recudir el número de empleados es muy limitado. El Régimen de Servicio Civil protege al empleado público y su continuidad en la función pública con el fin de que no sea víctima de los vaivenes políticos. Esta protección es muy importante pero, al mismo tiempo, limita los grados de libertad del Gobierno Central para controlar el número de empleados públicos. En el pasado, las reestructuraciones en el Sector Público han permitido cambiar la organización de ciertas instituciones y reducir el número de empleados cuando la nueva configuración de la institución lo amerita. Sin embargo, estas reestructuraciones normalmente toman mucho tiempo y, con la reducción de personal, frecuentemente es el recurso humano mejor capacitado el que toma la decisión de dejar la institución.

⁵ El Gobierno General incluye al Gobierno Central, el Seguro Social y los gobiernos locales.

⁶ Los programas cubiertos por FODESAF incluyen el financiamiento del Régimen No Contributivo de Pensiones, otro régimen de pensiones financiado por el Estado y que cubre a la población de bajos ingresos que no cuenta con la pensión del Seguro Social.

⁷ Durante el boom observado en 2006-2007, la tasa de crecimiento excedió la tasa de largo plazo (4%) en cerca de 3 o 4 puntos porcentuales mientras que la carga tributaria aumento en cerca de 1,5 – 2 pp o alrededor de 0,3-0,5 pp de aumento en la carga tributaria por cada pp de aumento en la tasa de crecimiento del PIB. En esta simulación se utiliza una elasticidad ligeramente menor de la carga tributaria al PIB con el fin de mantener estimaciones conservadoras.

⁸ Los canales mediante los que actúan la tasa de crecimiento y la tasa de interés domésticas sobre el las finanzas públicas son los mismos que se asumieron en la sección relacionada con shocks domésticos: un aumento en la tasa de crecimiento conlleva un aumento en el balance primario además de acelerar el denominador de la relación de deuda a PIB. Un aumento en la tasa de interés doméstica, ceteris paribus el crecimiento doméstico, conlleva un mayor gasto en intereses, que se amplifica en el tiempo conforme la deuda a tasa fija se renueva y conforme se contrata nueva deuda.