

Realidad Nacional

ISSN: 1659-3456

mideplan
ministerio de planificación nacional y política económica

Boletín del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Vol 2 / N° 2 / Abril 2008

Presentación

A continuación, se presenta un análisis sobre la Situación Fiscal del Gobierno Central, con el fin de ser tomado en consideración como parte de una de las principales tareas que le corresponden al MIDEPLAN, la cual es participar dentro de la gestión planificadora del desarrollo costarricense.

Se pretende con este análisis, dar una visión del comportamiento durante el período 1998 al 2007 y encontrar así una clara explicación del Déficit Fiscal, tema que se ha convertido en uno de los de mayor interés para esta administración, tal como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón, 2006-2010, cuando se refiere a la importancia de lograr un equilibrio fiscal basado en la suficiencia de los ingresos y no en la represión del gasto y de la inversión pública, tanto sociales como económicos. Esto demandará, inevitablemente un incremento considerable en los ingresos tributarios del Gobierno Central, mediante el mejoramiento de la recaudación tributaria y la aprobación de nuevos impuestos. Asimismo, obliga a un esfuerzo para priorizar los gastos y las inversiones públicas.

Esta explicación servirá para tener un conocimiento más certero y oportuno de la situación fiscal del Gobierno Central de nuestro país.

Roberto J. Gallardo Núñez
Ministro

Situación Fiscal

Gobierno Central

- Mejor recaudación de los ingresos tributarios.
- Necesidad de mayor inversión en infraestructura.
- Mayor crecimiento de los ingresos con respecto al crecimiento de los gastos.
- Superávit Fiscal en el 2007.



SITUACIÓN FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL

La situación fiscal del Gobierno se ha caracterizado durante las últimas décadas por un desequilibrio en la relación de ingreso y gasto público, de esta manera, se hace necesario mediante este boletín analizar sus causas y consecuencias durante el período 1998-2007.

La información relativa a la ejecución de los ingresos y gastos está contenida en la liquidación de los presupuestos que el Ministerio de Hacienda, en nombre del Poder Ejecutivo, envía a la Contraloría General de la República (CGR) cada año a más tardar el día primero de marzo siguiente al vencimiento del ejercicio económico correspondiente, según lo establecen los artículos N° 181 de la Constitución Política y N° 54 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFPP). Con base en esta información, la CGR cada año elabora un documento con los principales resultados del ejercicio económico, el cual es la fuente principal de información para el siguiente análisis.

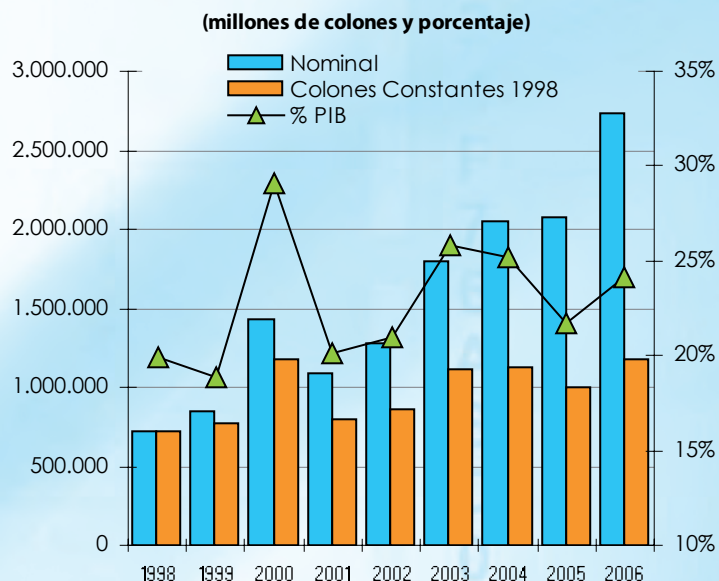
1. INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Los Ingresos Totales del Gobierno Central reflejan una clara tendencia al alza durante el período 1998-2006 representando un 22,9% del Producto Interno Bruto (PIB) como promedio de dicho período, marcado principalmente por la dinámica del crecimiento económico del país.

Importante destacar el incremento en el PIB real para el año 1999 (13,1%), debido a la atracción de Inversión Extranjera Directa, principalmente INTEL, empresa que vino a generar un mayor dinamismo en el ámbito del empleo y de las exportaciones y para los años 2003 (5,3%) y 2006 (6,4%) debido a la mayor actividad comercial ocasionada por una alta demanda de bienes y servicios.

Los principales hechos del período se presentan en el año 2000, donde se incrementa significativamente el monto de los Ingresos de Capital, debido a que en ese año el Gobierno se endeudó internamente por un monto real de ₡599.131,5 millones (89,0% de los Ingresos de Capital), debido a la alta colocación de títulos de deuda por operaciones cuasifiscales realizadas por el Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Gráfico N° 1
Costa Rica: Ingresos Totales del Gobierno Central
1998-2006



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007

Otro hecho destacable se presenta en el 2005, donde el bajo crecimiento del PIB real (3,0%) afectó el rubro de ingresos y ya para el 2006, se recupera la estabilidad y se evidencia un crecimiento real de la actividad económica en un 3,4% más con respecto del PIB del año 2005, explicado por el incremento de la demanda externa en bienes agrícolas y productos manufacturados y de la demanda interna por bienes y servicios producidos localmente. Esto propició una mayor recaudación de Ingresos Corrientes



del Gobierno. En efecto, durante el 2006 los Ingresos Corrientes crecieron en una cifra real de €71.312,2 millones (11,2% más que el año anterior).

En el Gráfico N° 2, se muestran los montos de Ingresos Corrientes, de Capital y Totales del Gobierno Central.

Los Ingresos Corrientes están constituidos por los Ingresos Tributarios, Ingresos No Tributarios, Contribuciones Sociales y las Transferencias Corrientes y representan alrededor de un 60,0% de los Ingresos Totales, excepto para el año 2000 cuando los Ingresos de Capital aumentan su participación a un 57,5% provocando una importante variación en la estructura de los ingresos gubernamentales. Los Ingresos de Capital, a su vez, están constituidos por las Transferencias de Capital, Otros Ingresos de Capital, Endeudamiento y Otros Recursos de Capital.

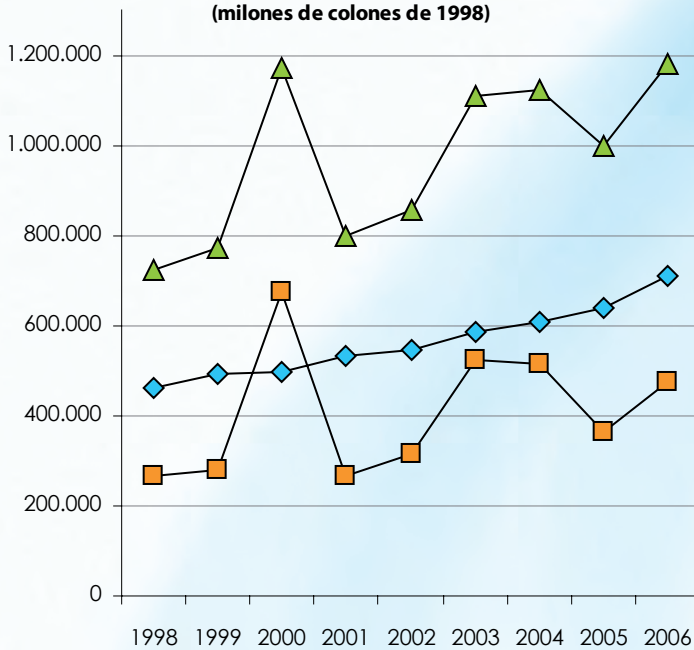
**Recuadro N° 1
Definición de Ingresos Totales**

El rubro de Ingresos Totales comprende todo el dinero percibido por el Estado y demás entes públicos, con el objetivo de financiar los gastos públicos y se obtiene de la sumatoria de los Ingresos Corrientes con los Ingresos de Capital. Los primeros están conformados por los impuestos, las contribuciones sociales, la venta de bienes, la prestación de servicios, las rentas de la propiedad, las multas, sanciones y otros y las transferencias corrientes; los Ingresos de Capital a su vez están compuestos por las transferencias de capital, el endeudamiento tanto interno como externo, los recursos de años anteriores y otros Ingresos de Capital.

1.1 Ingresos Corrientes

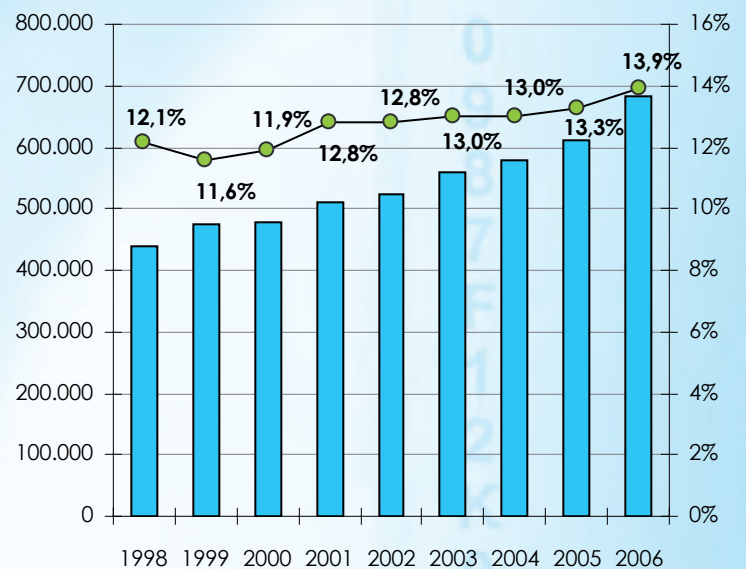
Los Ingresos Tributarios son más del 95,0% de los Ingresos Corrientes y están conformados por: impuestos sobre los ingresos y utilidades (23,8%), impuestos a la propiedad

**Gráfico N° 2
Costa Rica: Ingresos Corrientes, de Capital y Totales del Gobierno Central 1998-2006**
(millones de colones de 1998)



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007

**Gráfico N° 3
Costa Rica: Ingresos Tributarios y Carga Tributaria del Gobierno Central 1998-2006**



■ Ingresos Tributarios ● Carga Tributaria

Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007.



(3,5%), impuestos sobre bienes y servicios (63,4%), impuestos sobre el comercio exterior y transacciones internacionales (8,5%) y otros impuestos (0,7%).

El Gráfico N° 3 evidencia la mejora en la recaudación tributaria como resultado del esfuerzo que realiza el Poder Ejecutivo para evitar la evasión y el fraude fiscal, hasta alcanzar un 13,9% en el 2006.

Todo este esfuerzo por incrementar los ingresos del fisco, se debe a una combinación de medidas que involucran cambios legales, nuevos sistemas informáticos, mayor coordinación entre Aduanas y Tributación y reforzamiento de las diferentes dependencias de Tributación en el campo de los recursos humanos y tecnológicos. Un aspecto importante de resaltar es la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal, N° 8343 del 18 de diciembre de 2002 y de la Ley Reguladora de los Derechos de Salidas del Territorio Nacional, N° 8316 del 26 de setiembre de 2002, que provocaron en el 2003 el aumento en los Ingresos Corrientes en un 7,6%.

Además, la Administración Tributaria (AT) ha mejorado sus programas de fiscalización, ejemplo de esto la implementación gradual del sistema informático Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA) a partir del 2005, que ha generado en los contribuyentes una mayor atención al riesgo de ser detectados en actos ilícitos, lo que redundó en mayores ingresos para el fisco.

A lo largo del período 1998-2006, los Ingresos Tributarios muestran una tendencia a la alza; sin embargo, es necesario que el monto de estos ingresos siga aumentando, mediante el fortalecimiento del sistema de recaudación tributaria, para cubrir satisfactoriamente las necesidades de la población (mayor inversión en educación, ciencia, tecnología, infraestructura y salud).

Recuadro N° 3
Definición de Tecnología de la Información para el Control Aduanero (TICA)

El TICA es un sistema informático desarrollado para modernizar el Servicio Nacional de Aduanas que aprovecha las facilidades que brinda la tecnología de la información para agilizar los procesos, reforzar los controles, aumentar la transparencia y eliminar los trámites en papel, ya que éstos se pueden realizar por medio de Internet.

El sistema comenzó a funcionar el 27 de julio del 2005 en la Aduana de Caldera y el 3 de octubre se instauró en la Aduana Central, impulsado por medio de la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Informática, del Ministerio de Hacienda.

Dentro de los principales beneficios del TICA se encuentran: el ahorro en comisiones bancarias, el incremento en la recaudación de los tributos, la transparencia en la operación, el mejoramiento del Control y el mejoramiento continuo de las operaciones.

Recuadro N° 2
Definición de Carga Tributaria

La Carga Tributaria es el monto de los impuestos respecto de la producción. Indica la cantidad que recibió el Estado en tributos, de los ingresos que obtuvieron quienes producen (empresas, trabajadores, acreedores y arrendantes), es decir, analiza el total de impuestos percibidos por el Gobierno Central (ingresos tributarios), en términos del PIB.

1.1.1 Ingresos Tributarios

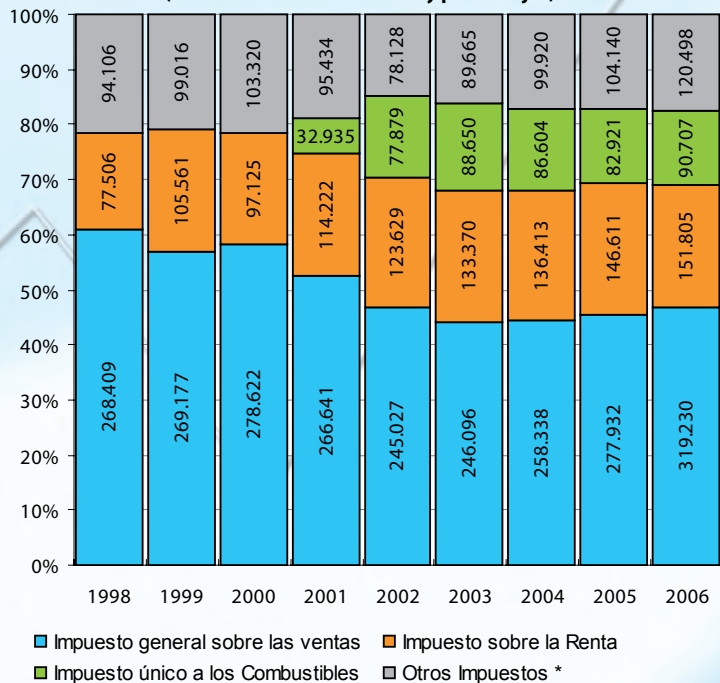
Dentro de los Ingresos Tributarios se aprecia un impuesto sobre las ventas muy estable, representando la mayor proporción del total de la recaudación fiscal, seguido por el impuesto sobre la renta, el cual se ha incrementado de forma considerable en un 8,0% como promedio anual durante todo el período.

Ambos impuestos representan en promedio para todo el período de análisis un 48,6% y un 21,3%, respectivamente, de los Ingresos Corrientes del Gobierno Central.



Gráfico N° 4
Costa Rica: Ingresos Tributarios por partidas del
Gobierno Central
1998-2006

(millones de colones de 1998 y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007.

Nota:* Otros Impuestos incluye la sumatoria de Impuestos a las Importaciones, Impuestos a la Propiedad, Otros Impuestos sobre Bienes y Servicios, Otros Impuestos sobre Ingresos y Utilidades, Impuestos a las Exportaciones, Otros Impuestos Tributarios, Otros Impuestos al Comercio y Transacciones Internacionales e Impuestos sin Distribuir.

El establecimiento del impuesto sobre bebidas alcohólicas en el 2000, provoca que a partir de este año el crecimiento de los Ingresos Corrientes sea significativo, específicamente en el rubro de Impuestos sobre Bienes y Servicios. Además, es importante destacar la creación durante el año 2001 del impuesto único a los combustibles el cual representó un 13,2% de los ingresos tributarios como promedio para el período 2001-2006 contribuyendo de manera importante al rubro total por recaudación fiscal, tal y como lo muestra el segmento verde del Gráfico N° 4.

También para este año, se empieza a mostrar una mejor recaudación en casi todas las categorías de rentas y los ingresos tributarios continúan siendo la principal fuente de financiamiento del Gobierno Central.

Recuadro N° 4
Definiciones

Impuesto sobre la Renta

Según la Ley N° 7092 de 21-4-88, se establece un impuesto sobre la Renta, conformado por los gravámenes a las utilidades de las empresas y de las personas físicas que realizan actividades lucrativas, el impuesto sobre las rentas del trabajo dependiente, los impuestos sobre las remesas al exterior y el impuesto a los dividendos e intereses de títulos valores. Este impuesto posee dos características importantes: primero, en el país se aplica el principio de territorialidad, de tal forma que el impuesto se cobra sobre los ingresos generados por los costarricenses, mientras que quienes estén en otros países están exentos y segundo, este se aplica en forma cédular, o sea, que se cobra de modo independiente y hasta con diferentes tasas sobre los distintos ingresos de una misma persona.

Impuesto de Aduanas

Según la Ley N° 7557 de 20-10-95, se establece un impuesto general de aduana, causado por el paso de mercancías a través de las aduanas nacionales habilitadas.

La regla principal para aplicar un impuesto aduanero es que la mercancía debe venir de otro territorio aduanero o ir al mismo cualquiera que sea; hay que señalar que la mercancía debe ser a título definitivo, es decir, que la misma debe estar destinada al consumo sea dentro o fuera del territorio.

Impuesto Único a los Combustibles

Según la Ley N° 8114 de 4-7-01, se establece un impuesto específico único por tipo de combustible, tanto de producción nacional como importada, en sustitución de la carga tributaria que anteriormente pesaba sobre los combustibles, en su artículo 1°. El impuesto es en colones por litro según tipo de combustible, se actualiza trimestralmente por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que determina el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el cual no podrá ser superior al 3%. Debe publicarse mediante decreto ejecutivo la actualización referida (no se incorporarán tales decretos en esta base legal, pero sí se actualizarán las tarifas del punto 8).

Este impuesto grava la distribución nacional o internacional de combustibles y energéticos derivados del petróleo.



La instalación del sistema informático Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA) en el 2005, genera un efecto positivo sobre el aumento de controles y mejora en la recaudación de impuestos.

En el 2006, el aumento de los Ingresos Tributarios muestra resultados positivos, principalmente, en la recaudación de los impuestos sobre las ventas, sobre la renta y único a los combustibles, con tasas de incremento en relación con el año 2005 de 14,9%, 3,5% y 9,4%, respectivamente. Un factor que contribuyó con estos resultados fue el comportamiento del sector de la construcción, el cual presentó un crecimiento nominal del 29,6%.¹

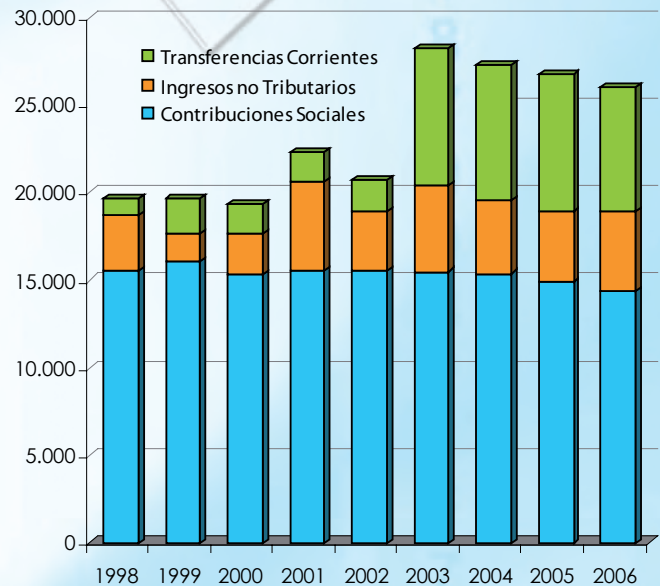
1.1.2 Resto de Ingresos Corrientes

El resto de los Ingresos Corrientes está conformado por: las contribuciones sociales que se realizan al fondo de pensiones, los ingresos no tributarios que corresponden a la venta de bienes y servicios, ingresos de la propiedad, derechos administrativos, multas y sanciones y las transferencias corrientes tanto internas como externas. El conjunto de estos rubros tiene una participación promedio anual del 4,1% dentro de los Ingresos Corrientes.

Como se puede observar en el Gráfico N° 5, las contribuciones sociales se mantienen estables, mientras los ingresos no tributarios presentan un incremento importante en el 2001 debido a un aumento en la venta de servicios y ya para el 2002 muestran una pequeña reducción; sin embargo, se evidencia el esfuerzo en los siguientes años para mantener la estabilidad de este rubro.

¹ Las importaciones de materiales de construcción tuvieron un crecimiento en el valor CIF en dólares del 31,0%, esto aunado a mayores colocaciones de crédito en dicho sector, se traduce en un crecimiento significativo de la actividad económica y, por ende, de la recaudación de Ingresos Corrientes.

Gráfico N° 5
Costa Rica: Resto de Ingresos Corrientes del
Gobierno Central 1998-2006
(millones de colones de 1998)



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica. 2007

Para los primeros cinco años las transferencias poseen valores similares y es a partir del 2003 cuando se incrementan producto de las transferencias internas públicas.

2. GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

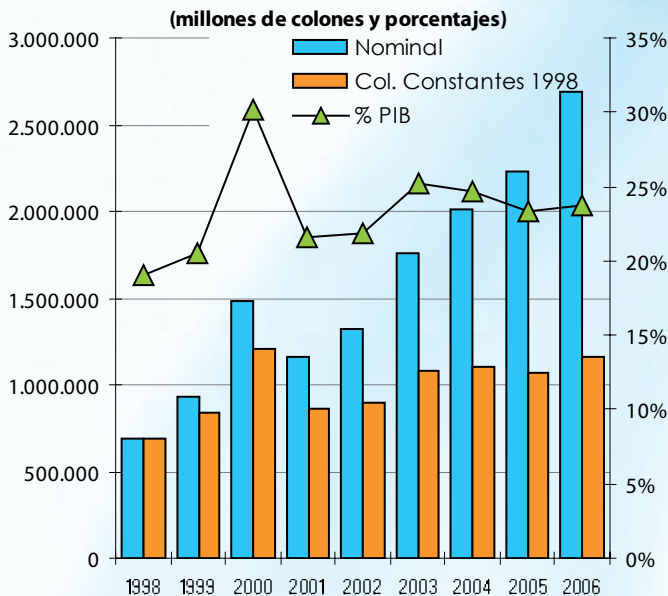
Los Gastos Totales del Gobierno Central reflejan una clara tendencia al aumento durante el período 1998-2006 (crecimiento promedio del 16,3%), pero al aislar el efecto inflacionario de la serie se observa un comportamiento relativamente estable, marcado principalmente por la contención del gasto, lo cual ha originado poca inversión en capital físico y por la inflexibilidad en el gasto destinado al pago del Servicio de la Deuda Pública y las pensiones.

Recuadro N° 5
Definición de Gastos Totales

Se definen como todo desembolso realizado por el Gobierno Central. Se clasifican en Gastos Corrientes y Gastos de Capital, los primeros son aquellos gastos necesarios, normales para el desempeño y marcha de todos los servicios públicos y en general del Estado, que se repiten cada año. Ejemplo: sueldos y salarios, adquisición de bienes y servicios, pago de intereses de deuda, etc.; y los segundos son los gastos para mejoras, transformaciones y modernizaciones, es decir, gastos formación de capital, adquisición de activos; además, de amortización de deuda, concesión de préstamos, etc.

Sin embargo, es importante destacar cómo a partir del año 2003 los Gastos Totales como porcentaje del PIB se mantienen estables en un 24,2% como promedio del período 2003-2006, pero con una ligera tendencia a la baja, dados unos niveles de producción cada vez más elevados, reflejando el poco gasto público principalmente a partir del año 2003 con un incremento anual real promedio de un 1,8%.

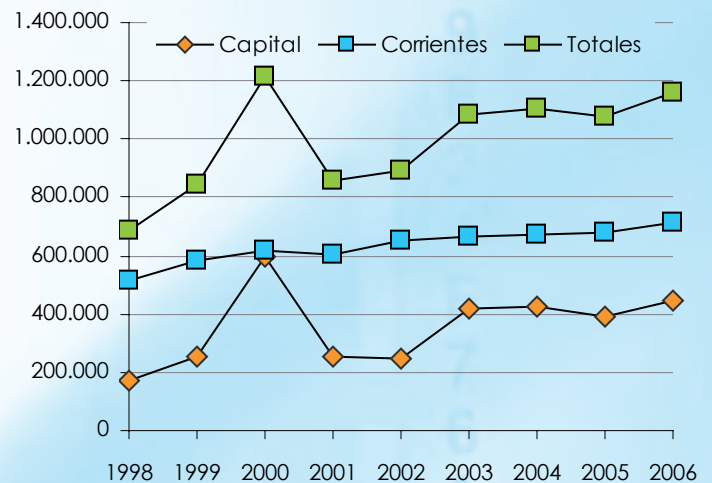
Gráfico N° 6
Costa Rica: Gastos Totales del Gobierno Central
1998-2006
(millones de colones y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007.

En el Gráfico N° 7, se aprecia la composición de los Gastos del Gobierno Central en Gastos Corrientes y Gastos de Capital.

Gráfico N° 7
Costa Rica: Gastos Corrientes, de Capital y
Totales del Gobierno Central
1998-2006
(millones de colones de 1998)



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007.

Los primeros están conformados por: gastos de consumo, pago de intereses de la deuda pública y transferencias corrientes. Dichos gastos se comportan de forma muy similar durante todo el período con una leve tendencia al alza y con una tasa de crecimiento anual promedio real de un 3,7% para todo el período de análisis.

Los Gastos de Capital por su parte, están conformados por: inversión física (formación de capital y adquisición de activos), transferencias de capital y amortización de la deuda pública; estos gastos presentan un incremento anual promedio real, durante los nueve años de análisis, de un 11,3%.



Este rubro de gastos, se comporta de forma disímil durante el subperíodo 1998-2002, destacándose el incremento en la amortización de la deuda interna, al pasar de 61,5% en 1999 a un 84,0% en el 2000 en la participación dentro de estos gastos, los cuales tienden a estabilizarse para el subperíodo 2003-2006.

2.1 Gastos Corrientes

A diferencia de los Ingresos Corrientes que eran representados casi en su totalidad por un único componente (Ingresos Tributarios), los Gastos Corrientes lo conforman tres partidas distintas con un peso relativo muy similar. El rubro más importante es el de las transferencias

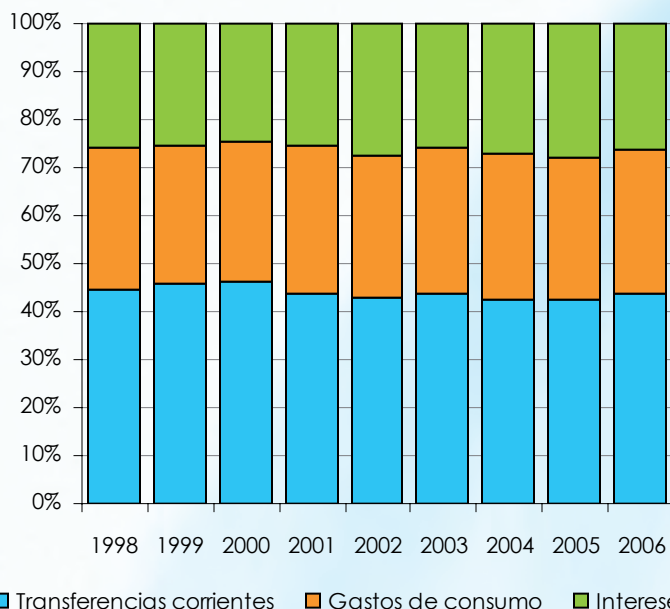
corrientes,² especialmente las internas tanto las públicas como las privadas, las cuales representan dentro de los Gastos Corrientes del Gobierno Central un 44,0% como promedio del período 1998-2006; seguido por el rubro de gastos de consumo, destacando el componente de sueldos y salarios, los cuales tienen una participación promedio en los Gastos Corrientes a lo largo del período de un 29,8%; por último está el pago de intereses de la Deuda Pública y, principalmente el que tiene que ver con los intereses internos, el cual representa un 26,2%.

2.1.1 Transferencias Corrientes Internas

Con respecto de las transferencias corrientes internas, tanto las privadas (pensiones, fundaciones, asociaciones de desarrollo, entre otras) como las públicas (contribuciones a la seguridad social, presupuesto del Poder Judicial, Fondo Especial de Educación Superior, CONAVI, FODESAF, por ejemplo) presentan un comportamiento poco variable, tal como se muestra en el Gráfico N° 9.

Para el año 2000, se destaca la reducción en las sumas que el Gobierno transfiere, por medio de los Certificados de Abono Tributario (CATs),³ hecho que se da como consecuencia del vencimiento de los certificados en este año de tales incentivos. No obstante, el total de transferencias se vio incrementado por los aumentos aportados en el pago de pensiones, contribuciones a la seguridad social dirigidas a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

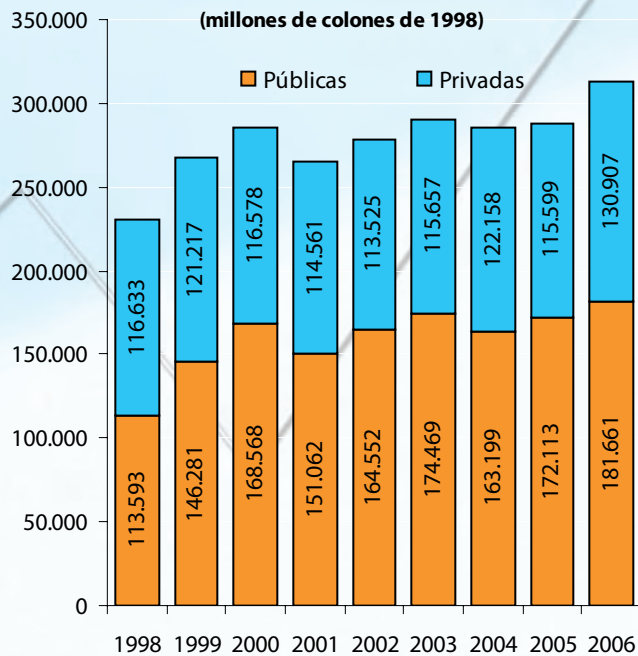
Gráfico N° 8
Costa Rica: Gastos Corrientes por partidas del
Gobierno Central
1998-2006
 (millones de colones de 1998)



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007.

2 Las transferencias corrientes externas representan menos de un 1,0% del total de transferencias corrientes durante todos los años estudiados y en las Memorias de la CGR no se especifica quienes reciben dichas transferencias.
 3 La Procuraduría General de la República define los Certificados de Abono Tributario (CATs) como incentivos de carácter tributario en tanto se utilizan para el pago de impuestos. Los CATs, se afirma, son actos administrativos emitidos unilateralmente por la Administración con base en el contrato de exportación y de conformidad con las exportaciones de productos no tradicionales efectuadas por el beneficiario.

Gráfico N° 9
Costa Rica: Transferencias Corrientes
Internas del Gobierno Central
1998-2006



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007.

A partir del 2002, el Gobierno debe asignar por disposición legal al CONAVI un 30,0% de la recaudación del impuesto único a los combustibles, lo cual incrementaría el pago por transferencias al sector público. Sin embargo, el hecho de que no le transfiera todo el dinero correspondiente a estas

Recuadro N° 6
Transferencias de Gastos Corrientes

Implican una recepción de dinero no reembolsable y sin contraprestación. Proviene, en general, de otros niveles de Gobierno.

Algunos ejemplos de estas transferencias son las transferencias realizadas a: Contribuciones a la Seguridad Social, Instituciones de Educación Superior, Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, FODESAF, FONABE, Defensoría de los Habitantes, Comisión Nacional de Emergencias, entre otras.

entidades se ve reflejado en una mejora fiscal a causa de una reducción en el rubro de gastos del Gobierno Central.

2.1.2 Sueldos y Salarios

El rubro de sueldos y salarios se caracteriza por ser muy consistente a lo largo de estos años, especialmente a partir del 2003 cuando representa un 28,2% de los Gastos

Corrientes y una tasa de crecimiento anual promedio real de un 3,9%; estos resultados evidencian una estructura de salarios públicos muy rígida e implican un gasto difícil de reducir de forma considerable por parte de las autoridades gubernamentales.

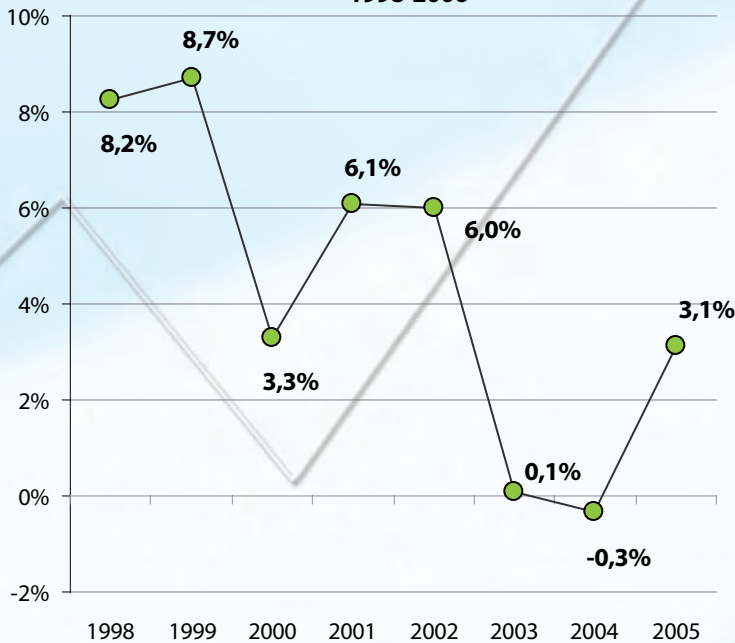
Se debe destacar, que tanto el Ministerio de Educación Pública (MEP) como el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) son los entes del Gobierno Central con mayores erogaciones por sueldos y salarios, esto representó para el 2006 un 77,4% del total del rubro, debido a la gran cantidad de profesores, maestros (más de 65.000 entre ambos) y policías (más de 10.000) con que cuenta el país y el incremento que se da en la contratación de estos funcionarios año tras año debido a la necesidad de cubrir prioridades de bienestar social como son la educación y la seguridad ciudadana.

Las remuneraciones a los funcionarios públicos muestran un crecimiento de 20,6% de 1999 al 2000, en contraposición a la adquisición de bienes y servicios que creció menos de lo que lo hizo el PIB.

Como se observa en el gráfico N° 10, para los años 2004 y 2005 hubo un estancamiento con respecto a la leve tendencia de incremento de los salarios, presentada durante los años precedentes, a causa de la alta inflación experimentada en la economía nacional con cifras de 13,1% y 14,1%, respectivamente.



Gráfico N° 10
Costa Rica: Tasa de Incremento del Gasto
en Sueldos y Salarios del Gobierno
Central
1998-2006



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007.

El compromiso del Estado con la sociedad es brindar más y mejores servicios esenciales para la población, como educación, salud y seguridad ciudadana mediante el pago de los impuestos por lo que resulta indispensable que las remuneraciones que el Estado realiza con pago a sus trabajadores sean consideradas como una inversión que contribuya a aumentar la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía.

2.1.3 Intereses de la Deuda Pública

Con respecto del pago de intereses de la Deuda Pública, a partir del 2002, el pago por intereses internos se incrementa en casi \$20.000,0 millones con respecto del 2001 y, a partir de dicho año se mantiene estable con ligeros incrementos para los años 2005 y 2006; mientras que los intereses

externos se mantienen alrededor de \$30.000,0 millones. Si se analiza de forma conjunta el pago por intereses a partir de un coeficiente Interno/Externo anual promedio para el período 1998-2006 se obtiene una relación de cinco (5,0) veces más el monto por el pago de intereses internos que por el pago de intereses externos.

En este sentido se evidencian dos subperíodos, el primero de 1998-2001, destacando para el año 1999 el incremento en el pago de intereses a un ritmo muy alto (12,5%). Este elevado ritmo de crecimiento es producto de la mayor incidencia de pagos de intereses que se realizan al momento del vencimiento de los respectivos títulos de la deuda, como ocurre con los denominados Títulos Cero Cupón,⁴ así como por mayores tasas de interés pagadas en 1999. Para el 2001, el componente de intereses sigue representando una parte importante de los Gastos Corrientes y específicamente en el pago de intereses internos, porque si bien las tasas de interés efectivas disminuyeron durante este año, el Gobierno efectuó una mayor colocación de bonos para atender, entre otros, la cancelación de sus obligaciones con el Banco Central de Costa Rica.

El otro subperíodo (2002-2006), evidencia como el porcentaje de Gastos Corrientes (casi todo pago de intereses) que se financia con Ingresos de Capital (principalmente endeudamiento) presenta una tendencia decreciente al pasar de representar un 28,0% durante el 2002 a representar un 19,0% durante el 2005, todo esto como medida del Ministerio de Hacienda para reducir el Déficit Fiscal y en acatamiento del Artículo N° 6 de la Ley

⁴ El Ministerio de Hacienda define los Títulos Cero Cupón como un título sin cupones negociado por descuento, con lo cual se promete pagar un cierto importe en un momento especificado en el futuro y el instrumento se vende por un monto menor al del pago futuro prometido, se emite en forma estandarizada y seriada.



de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFPP) N° 8131 del 18 de setiembre del 2001, que prohíbe dicha práctica. A partir del 2002, el Ministerio de Hacienda realiza esfuerzos por reestructurar el servicio de la deuda pública al cambiar la periodicidad de los vencimientos de dicha deuda con la idea de incrementar los plazos de tiempo de manera que se reduzca el pago por concepto de intereses.

La política de control del déficit, durante el 2005 redundó en una menor colocación de deuda tanto interna como externa, cuyo fin es evitar captaciones excesivas de recursos que impliquen gastos considerables por concepto de pago de intereses.

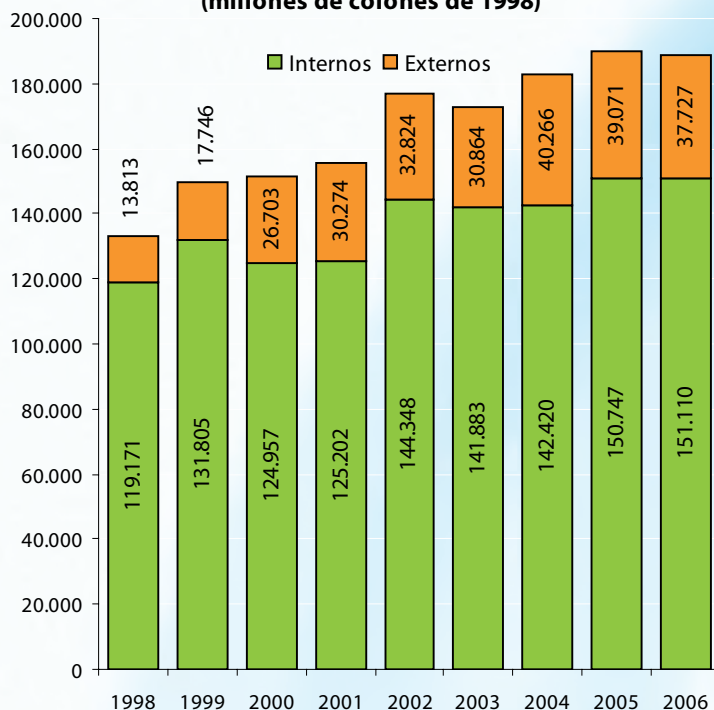
2.2 Otros Gastos

Como parte de los gastos correspondientes al Gobierno Central es relevante destacar lo ocurrido con las transferencias de capital netas (recibidas - otorgadas), la inversión física (formación de capital fijo + adquisición de activos), la concesión neta de préstamos y las amortizaciones de cuentas pendientes de ejercicios anteriores.

2.2.1 Transferencias de Capital Netas

En cuanto a las transferencias de capital netas (públicas, privadas y externas), se observa como a lo largo del período las transferencias que otorga el Gobierno Central son mayores a las que recibe, dejando un saldo negativo.

Gráfico N° 11
Costa Rica: Pago de Intereses de la Deuda Pública del Gobierno Central 1998-2006
(millones de colones de 1998)



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007.

Cuadro N° 1
Costa Rica: Otros Gastos del Gobierno Central 1998-2006
(valores en millones de colones de 1998)

Variable / Año	Transferencias de Capital Netas	Inversión Física	Concesión Neta Préstamos	Amortización Ctas. Anteriores
1998	-36.327,9	20.892,1	8,0	4.300,4
1999	-34.264,0	18.042,3	0,0	1.381,6
2000	-46.418,2	17.752,5	0,0	2.175,9
2001	-44.337,4	13.270,2	0,0	3.364,6
2002	-32.650,2	7.282,4	0,0	14.486,6
2003	-27.606,9	9.034,2	0,0	2.866,4
2004	-43.556,3	7.944,6	0,0	3.662,5
2005	-43.400,3	9.033,4	0,0	2.303,0
2006	-38.555,3	9.226,6	-240,6	0,0

Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007



Las transferencias⁵ de capital que se reciben provienen del Sector Público por medio de donaciones en títulos de la deuda o en efectivo por instituciones de servicio y por empresas públicas. Las transferencias de capital que se otorgan están dirigidas casi en su totalidad, también hacia el Sector Público y específicamente al CONAVI, a los Gobiernos Locales, Aviación Civil y al Poder Judicial, entre otros.

2.2.2 Inversión Física

Además, para poder conocer cuanto gasta el Gobierno en inversión de capital físico (formación de capital y adquisición de activos) en comparación con el resto de Gastos de Capital, se obtiene un coeficiente "Resto de Gastos de Capital/Inversión Física" anual promedio de más de treinta (32,4) veces el resto de Gastos de Capital que la inversión en capital físico. Además, la cifra real de inversión gubernamental en el año 1998 (¢20.892,1 millones y un coeficiente de 7,2) es todavía menor luego de nueve años (¢9.226,6 millones y un coeficiente de 42,5) reflejando la poca preocupación de las dos últimas administraciones gubernamentales por entrarle al tema de inversión pública que en la actualidad es una prioridad nacional. Todo esto tomando en consideración que la amortización de la deuda representa el 83,5% de los Gastos de Capital como promedio para el período 1998-2006 y que su tasa real de incremento anual es de un 15,1%, lo cual manifiesta el interés por pagar deuda pública a costa de un deterioro en la infraestructura y bienes del país.

2.2.3 Concesión Neta de Préstamos

Por su parte, la concesión neta de préstamos, la cual proviene de la diferencia entre concesión y recuperación de préstamos, se caracteriza por ser siempre cero a excepción de los años 1998 y 2006. Para 1998, no hubo recuperación de préstamos y para el 2006 no hubo concesión de préstamos por parte del Gobierno Central, de ahí que el saldo neto en la concesión de préstamos es negativo.

2.2.4 Amortización de Cuentas Pendientes de Ejercicios Anteriores

En relación con la amortización de cuentas pendientes de ejercicios anteriores, se evidencia que dicha amortización es exclusivamente de deuda interna, a su vez, como según consta en la Memoria Anual 2006 de la Contraloría General de la República, para dicho año el monto de amortización fue de ¢0,0, lo cual contribuye a reducir los gastos por este rubro en beneficio de la Situación Fiscal del Gobierno Central.

3. DÉFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL

El Déficit Fiscal es producto de un desbalance en la relación ingreso y gasto público, es decir, ocurre cuando se gasta más de lo que percibe por concepto de ingresos.

El Déficit Fiscal corresponde a la metodología empleada por la Contraloría General de la República en sus Memorias Anuales, la cual se calcula con base en los ingresos y los gastos del Gobierno Central a partir de según la ejecución presupuestaria de cada año.

⁵ Las Transferencias de Capital Netas, son el resultado de la diferencia entre las Transferencias de Capital Recibidas y las Transferencias de Capital Otorgadas. Para todo el período de análisis las Otorgadas fueron mayores que las Recibidas, en perjuicio de un mayor Déficit Fiscal.



La diferencia entre Ingresos Corrientes y Gastos Corrientes origina el Ahorro acumulado por el Gobierno a lo largo del año, el cual siempre fue negativo, pero con una clara tendencia a la reducción. También, se define para este estudio los Otros Gastos, rubro que incluye: las transferencias de capital netas (transferencias de capital recibidas – transferencias de capital otorgadas), cuyo saldo es siempre negativo, inversión en capital físico (formación de capital + adquisición de activos), concesión neta de préstamos y la amortización de deuda en cuentas pendientes de ejercicios anteriores.

Por lo tanto, la diferencia entre Ingresos Totales (Ingresos Corrientes) y Gastos Totales (Gastos Corrientes + Otros Gastos) origina el Déficit Fiscal acumulado por el Gobierno año tras año, el cual se muestra en el cuadro N° 2

Es de esperar que en períodos de expansión de la actividad económica los ingresos aumenten, especialmente por una mayor recaudación impositiva y por tanto, el déficit se reduzca. Por el contrario, en períodos de recesión, el

bajo nivel de actividad económica afectaría directamente la recaudación tributaria y el déficit aumentaría.

A lo largo del período el comportamiento del déficit ha mostrado una tendencia a la baja, principalmente a partir del año 2002, producto entre otras cosas, del crecimiento del PIB real (3,7% como promedio), de la mejora en la recaudación fiscal y de la contención de los gastos, lo que ha provocado un mayor crecimiento de los ingresos en relación con los egresos del fisco, derivando, a su vez, en una reducción importante del déficit como porcentaje del PIB (de un 3,9% en el año 2002 a un 0,6% para el año 2007).

El déficit fiscal del Gobierno Central de 4,6% del PIB para el año 2000, el más elevado durante todo el período, refleja casi en su totalidad, la situación ya conocida de tipo estructural que enfrentan las finanzas del gobierno, tanto en los componentes de ingresos como de gastos, en el primer caso, un aumento moderado en los ingresos tributarios y, en el segundo, una expansión significativa

Cuadro N° 2
Costa Rica: Déficit Fiscal a partir de Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central
1998-2006
(valores en millones de colones)

Variable / Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(+) Ingresos Corrientes	459.703,7	542.970,3	608.537,8	722.092,0	808.750,6	952.444,2	1.107.639,6	1.321.308,6	1.637.788,0
(-) Gastos Corrientes	517.802,8	643.444,4	754.547,9	825.082,0	962.101,0	1.082.073,9	1.227.452,2	1.413.046,9	1.654.336,7
Ahorro	-58.099,1	-100.474,1	-146.010,1	-102.990,0	-153.350,4	-129.629,7	-119.812,6	-91.738,3	-16.548,7
(+) Transferencias de Capital Netas	-36.327,9	-37.705,9	-56.680,2	-60.233,3	-48.422,1	-44.810,7	-79.405,9	-90.038,5	-89.162,2
(-) Formación de capital	17.191,7	13.152,0	13.417,7	13.881,9	8.753,2	10.027,2	8.943,6	10.813,9	15.112,5
(-) Adquisición de Activos	3.700,4	6.702,7	8.259,4	4.145,9	2.047,1	4.636,9	5.539,9	7.926,9	6.224,8
(-) Concesión Neta Préstamos	8,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-556,3
(-) Amortización Cuentas Pendientes									
Ejecución Anterior	4.300,4	1.520,4	2.657,0	4.570,9	21.484,4	4.652,6	6.676,9	4.777,9	0,0
Ingresos Totales	459.703,7	542.970,3	608.537,8	722.092,0	808.750,6	952.444,2	1.107.639,6	1.321.308,6	1.637.788,0
Gastos Totales	579.331,2	702.525,4	835.562,2	907.914,0	1.042.807,8	1.146.201,3	1.328.018,5	1.526.604,1	1.764.279,9
Déficit Fiscal	-119.627,5	-159.555,1	-227.024,4	-185.822,0	-234.057,1	-193.757,1	-220.378,9	-205.295,5	-126.491,9

Fuente: Elaboración de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007

Nota: Es importante aclarar que los Ingresos Totales y los Gastos Totales que aparecen al final de este cuadro no son los mismos a los que se hace referencia en la primera y segunda parte del boletín, ya que esta nueva definición se hace necesaria, de acuerdo con la metodología empleada para analizar las variables que conforman el Déficit Fiscal del Gobierno Central.



en las transferencias (aunque contrarrestada por los menores gastos por concepto de CATs) y en otros rubros de gastos que en general son rígidos a la baja.

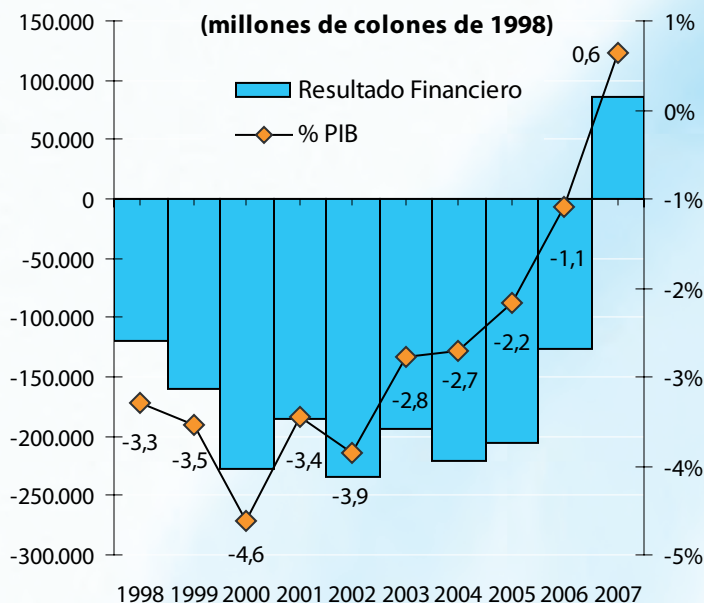
Además, es notable como se ha ido cerrando la brecha de ingresos y gastos, ambos como porcentaje del PIB, en especial a partir del año 2002 donde el déficit era de 3,9% del PIB hasta llegar a representar 0,6% del PIB para el 2007. Este comportamiento, puede ser explicado por el hecho de que si bien los gastos siempre fueron superiores a los ingresos durante estos cinco años, la tasa de incremento con respecto del PIB de los primeros fue negativa (-2,0%) mientras que para los segundos fue positiva (1,6%), lo cual generó la disminución de casi un 4,0% del 2002 al 2007 en el déficit como porcentaje del PIB.

En el gráfico N° 12 se aprecia como ha evolucionado de forma positiva la situación fiscal del Gobierno Central, a partir del 2002, resaltando para el año 2007 el superávit financiero por una cifra de ¢86.753 millones equivalente a un 0,65% del PIB, aproximadamente.

Este resultado refleja, por el lado de los ingresos, la ardua labor del Ministerio de Hacienda por mejorar los mecanismos de control y recolección de ingresos tributarios, generando un crecimiento del 28,5% en este rubro con respecto del año anterior y la consecución de una carga tributaria del 15,3% del PIB, mayor en 1,4% con respecto al 2006. Además, dentro de las tareas acogidas por Hacienda con el fin de incrementar los ingresos percibidos se encuentran: el fortalecimiento con recursos sanos, la obtención de más personal fiscalizador, la ampliación de horarios, el mejoramiento desde el punto de vista técnico, con tecnología de procedimientos, trabajos regionales, de campo, operativos en almacenes fiscales y la integración de las tres direcciones (Aduanas, Tributación y Hacienda).

En cuanto a los gastos, cabe señalar que a pesar de reducirse el rubro de gastos totales del Gobierno y representar para el 2007 un 14,7% del PIB, se incrementaron los gastos en áreas prioritarias, tanto en lo económico como en lo social. También, sobresale el incremento en un 17,8% de los gastos destinados al financiamiento del Fondo de Educación Superior, el rubro de pensiones que aumentó en un 15,5% y el de otros gastos (transferencia a CONAVI y a los Gobiernos Locales, el Programa Avancemos, pensiones, etc) con un crecimiento del 67,8%. Con respecto del gasto por Servicio de la Deuda y al pago de intereses tenemos resultados realmente positivos, ya que la deuda pública del Gobierno Central durante el 2007 se redujo hasta representar un 28,6% del PIB y el pago por

Gráfico N° 12
Costa Rica: Resultado Financiero del
Gobierno Central
1998-2007
(millones de colones de 1998)



Fuente: Elaboración propia de MIDEPLAN, con base en información suministrada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2007.

* Un resultado financiero negativo indica Déficit Fiscal del Gobierno Central, un resultado financiero positivo indica Superávit Fiscal del Gobierno Central.



intereses se redujo en un 3,9% continuando la tendencia a la baja presentada durante los últimos años.

El esfuerzo por sanear las finanzas públicas del Gobierno Central tuvo su recompensa durante el 2007 con la generación de un superávit, el único en Costa Rica desde la década de los años cincuenta,⁶ se ve reflejado en los resultados obtenidos en la economía nacional y específicamente en cuanto a la reducción de la pobreza, la reducción del desempleo y al mantenimiento de los niveles de crecimiento económico.

4. POLÍTICA FISCAL

La Política Fiscal que se ha implementado durante los últimos períodos ha producido efectos económicos y sociales muy favorables.

Los más visibles son la reducción en la tasa de inflación y la caída en las tasas de interés, de varios puntos porcentuales. La primera, permitió mejorar el consumo y bienestar de los hogares, sobre todo en el de los menos favorecidos. Y la disminución de las tasas de interés ha impactado en los deudores, especialmente, entre quienes tienen obligaciones a largo plazo, por ejemplo, créditos de vivienda.

El Ministerio de Hacienda durante los últimos años ha realizado un gran esfuerzo por mejorar los mecanismos de control y recaudación de ingresos provenientes de los tributos, de manera que se evite en la medida de lo posible la práctica común en nuestro país de utilizar

⁶ De acuerdo con el documento "Costa Rica en cifras", elaborado por MIDEPLAN la última vez que se tuvo superávit financiero fue en 1952, mientras que según las Memorias Anuales del Banco Central de Costa Rica (BCCR) la última vez que el Gobierno cerró con superávit fue en 1957.

recursos provenientes del endeudamiento para financiar el pago de intereses sobre la Deuda Pública, lo cual vendría a mejorar la situación fiscal en el mediano y largo plazo. Esto debido al estrecho vínculo entre déficit y deuda, ya que el mayor pago de intereses, a su vez, genera para períodos subsiguientes, mayor déficit fiscal y un crecimiento en el saldo de la deuda.

Esta Administración pretende conseguir nuevos recursos y mejorar el diseño de algunos impuestos, por ejemplo, el impuesto de renta y el de ventas por uno de Valor Agregado, para hacerlos más eficientes, por medio de la reforma fiscal, la cual cuenta con todo el respaldo de algunos sectores productivos y del Presidente de la República.

Recuadro N° 7
Plan Nacional de Desarrollo
Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010

EL cumplimiento de las siguientes metas del Sector Financiero contenidas en el PND 2006-2010 contribuirán a disminuir el Déficit Fiscal del Gobierno Central:

- Aumentar los Ingresos al 17,2% del PIB al final del período.
- Elevar el nivel de gasto de inversión del Gobierno Central al menos al 1,5% del PIB anual, al finalizar el período de Gobierno.
- Mantener la Deuda Pública total en un porcentaje igual o menor al 56% del PIB.

5. MEDIDAS A FUTURO

Para este año, de continuarse con los esfuerzos realizados durante el 2007, se conseguirá un mayor control financiero que derive en una mejor estabilidad de la economía generadora de superávit fiscal, lo cual debe ir de la mano con un mayor compromiso del Gobierno que destine más recursos a los programas relacionados con la mejora en la infraestructura, la ampliación de la



educación secundaria y la adquisición de equipos en materia de salud, entre otras.

La propuesta de evaluación presupuestaria del sector público presentada por el Ministerio de Hacienda en el 2007 cuando se determinó el Presupuesto del Gobierno Central para este año, consiste en una nueva metodología de programación-evaluación de la gestión presupuestaria orientada a resultados de manera que el manejo de los recursos quede completamente claro a la hora de rendir cuentas en lo que a las finanzas del sector público se refiere y todo esto en consistencia con la política de conseguir un superávit fiscal que le permita al país disfrutar de recursos económicos para solucionar problemas referentes a temas prioritarios del país como la salud, la seguridad ciudadana y la educación.

6. CONSIDERACIONES GENERALES

Por el lado de los Ingresos, dada la dificultad de aprobar proyectos que generen una mejor y mayor recaudación, como lo es la Reforma Fiscal, se ha recurrido sistemáticamente al endeudamiento tanto interno como externo.

Los ingresos corrientes (principalmente ingresos tributarios) van ganando cada vez más importancia dentro del financiamiento del Gobierno Central en relación con los ingresos de capital (principalmente colocación de deuda pública), de esta manera, ya para el 2008, según proyecciones del Ministerio de Hacienda, se espera que el 70% del financiamiento de los gastos del Gobierno Central esté dado por los ingresos tributarios mientras que el 30% restante provenga de la colocación de títulos de deuda pública.

En el área de los Gastos, el margen de maniobra es muy reducido, ya que la amortización y pago de intereses de la deuda, las transferencias y el pago de sueldos y salarios, así como el pago de las pensiones, son de orden prioritario para el Gobierno y los recursos que se destinan para hacerles frente son casi intocables.

Las instituciones públicas cuentan con pocos recursos para la inversión en capital, dada la composición de sus gastos destinados, principalmente, a cubrir rubros como el servicio de la deuda pública, sueldos y salarios.

El Ministerio de Hacienda asigna los recursos que de acuerdo con las prioridades definidas por el Gobierno Central como lo son sueldos y salarios, deuda pública y transferencias. Además, se considera necesario separar las funciones de custodia y asignación de fondos presupuestarios, ambas ejercidas por el Ministerio de Hacienda, lo anterior para que el MIDEPLAN sea el encargado de decidir cuánto y a quién se le deben otorgar recursos económicos dada su visión más amplia de la realidad costarricense, tal como lo establece la ley 8131, en su artículo 31. – Objetivos.

A-) Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Fortalecer la relación entre el Presupuesto y el cumplimiento de las metas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, de tal manera que las instituciones puedan contar con los recursos para la ejecución de las acciones, así como el de establecer mecanismos claros de



rendición de cuentas de cara a los objetivos al momento de aprobarse los planes de gasto.

Conseguir recursos eficientes, a través de los proyectos de ley que crean nuevos impuestos, como el Impuesto Solidario o el Impuesto a las Personas Jurídicas, y seguir impulsando la reforma fiscal, la cual cuenta con todo el respaldo de algunos sectores productivos y del presidente de la República.

Por último, se debe seguir luchando por aumentar el dinamismo de la economía, preservar los programas sociales, la inversión pública, aumentar la inversión en áreas claves como el desarrollo social, la competitividad del país y la seguridad ciudadana.



INFORMESE EN:

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
Área de Análisis del Desarrollo

Trabajaron en la elaboración:
Pamela G. Chacón Calvo
Gerardo A. Ramírez Céspedes

Bajo la coordinación de:
Lic. Mario Robles Monge, Director.

Diagramación: Paula Abarca Sánchez

(506) 2253-5262 o (506) 2281-2700 Ext. 2248/ 2249,
(506) 2281-2738,

E-mail: analisisdesarrollo@mideplan.go.cr

www.mideplan.go.cr

Dirección: Edificio Adriático, 200 mts norte de la Subarú,
Barrio Dent, San Pedro de Montes de Oca
Apdo. Postal: 10127-1000 San José Costa Rica

Abril 2008

Ediciones anteriores:

Vol. 1 N° 1 Sector Externo y Finanzas Públicas

Vol. 1 N° 2 Educación

Vol. 2 N° 1 Panorama Ambiental

mideplan