
AGENDA DE TRANSFORMACIÓN FISCAL PARA EL DESARROLLO

**Informe al Presidente de la República
Dr. Miguel Ángel RODRÍGUEZ ECHEVERRIA**

**Preparado por la
Comisión *ad-hoc* de Exministros de Hacienda**

San José, abril del 2002

1

Introducción¹

Hace unos meses el entonces Ministro de Hacienda Leonel Baruch invitó a un grupo de costarricenses que en el pasado, y bajo diferentes administraciones, habían tenido a su cargo la dirección de esa Cartera, para analizar la difícil situación de las finanzas del Estado costarricense y proponer, según su leal saber y entender, al Gobierno de la República, y por su medio al país, las medidas correctivas que procediera tomar. Con la salida del gobierno del ministro Baruch, su sucesor, don Alberto Dent, reiteró el encargo y, con el apoyo técnico del equipo del Ministerio de Hacienda, los exministros continuaron su labor de estudio. La comisión *ad-hoc* que se designó, y que suscribe este informe, fue coordinada por el Ministro Alberto Dent y está conformada por las siguientes personas: Leonel Baruch, Francisco de Paula Gutiérrez Gutiérrez, Bernal Jiménez Monge, Rodolfo Méndez Mata, Thelmo Vargas Madrigal y Federico Vargas Peralta². El criterio que expresan los exministros es personal y no compromete a los diferentes partidos políticos a que están afiliados. Los cálculos usados en este informe fueron realizados por el Ministerio de Hacienda como ente de apoyo a la labor de la Comisión.

Reconociendo que el crónico déficit que reflejan las finanzas del gobierno constituye uno de los más serios obstáculos al desarrollo económico y social del país, los objetivos de las medidas que propone la Comisión son los siguientes:

¹ El contenido de este informe es propiedad intelectual exclusiva del Ministerio de Hacienda y no podrá ser reproducido, alterado o en forma alguna utilizado, parcial o totalmente, sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda. Se autoriza su publicación para efectos informativos.

- a. Reducir paulatinamente el déficit del Gobierno Central de manera que para el final del año 2006 los gastos del gobierno no superen los ingresos corrientes.
- b. Controlar la expansión de ciertos renglones de gasto público que, como pensiones e intereses, crecen a una velocidad mayor que la economía del país; racionalizar el restante y, de esa manera, mejorar la calidad del gasto público total.
- c. Redirigir los ahorros que, una vez controladas las causas del déficit fiscal, se obtengan en intereses y otros conceptos no prioritarios, al financiamiento de importantes propósitos sociales que hoy el Estado no puede cubrir a la sociedad y que son claves para la promoción del desarrollo económico y social. Este traslado se podría hacer sin necesidad de romper el equilibrio de las finanzas públicas.
- d. Partiendo del principio de que todos los miembros de la sociedad deben contribuir al financiamiento de la labor del Estado, modernizar y simplificar el sistema tributario costarricense, para dotarlo de mayor equidad que el actual, facilitar su administración y reducir la evasión manteniendo la competitividad de las empresas del país.
- e. Adoptar normas jurídicas que eviten la evasión y favorezcan el equilibrio sostenido de las finanzas públicas, para que ellas no atenten contra el desarrollo económico y social del país, sino para que actúen como su aliado.

2

El Panorama Fiscal

En este capítulo la Comisión presenta las principales consideraciones que en su seno se tuvieron presentes respecto a los problemas que para el país acarrea el déficit fiscal; describe la conformación del sector público costarricense, el grado en que las diversas entidades contribuyen al déficit global y presenta la alarmante situación que de no tomarse medidas correctivas cabría esperar que, con gran probabilidad, se dé en el futuro cercano. ([ver Cuadro 2](#))

2.1 El déficit fiscal como severo obstáculo al desarrollo

La Comisión reconoce que el Gobierno en la sociedad moderna desempeña una función importantísima. Sin embargo, ella puede opacarse, y hasta anularse, si no se opera cuidadosamente en materia de impuestos y de gasto público. En Costa Rica la debilidad de las finanzas del Gobierno y del Banco Central representa hoy quizá el más grande obstáculo para alcanzar el mayor bienestar económico y social al que, legítimamente, aspiramos los

² Don Oscar Barahona Streber formó parte del grupo pero optó por producir un informe propio.

ciudadanos. Y, lo que es peor, un análisis objetivo de las tendencias nos indica que, de no tomarse medidas correctivas, el problema se acentuará y llegará a niveles insostenibles en pocos años.

El problema fiscal tiene dos aristas íntimamente vinculadas entre sí: la primera tiene que ver con la *calidad* de los ingresos y de los gastos del sector público; la segunda con el *nivel* de uno y de otro, que en Costa Rica conforma un sistemático déficit, pues los ingresos del sector público son insuficientes para cubrir todos los gastos que como sociedad hemos encargado al gobierno. Respecto a los ingresos, la Comisión es consciente de la necesidad de operar con un reducido número de impuestos, que faciliten la administración del sistema tributario y que no influyan negativamente en las decisiones de los agentes económicos. También reconoce que las tasas de los tributos deben ser moderadas, a fin de que estimulen el cumplimiento de las obligaciones tributarias, coadyuven a reducir la evasión y para que estimulen la competitividad del país. Por último, para que el sistema sea equitativo y se maximice la recaudación, es menester que la base de los impuestos sea amplia.

En cuanto al gasto, el deseo es que los recursos fiscales se dediquen a la producción de bienes y servicios de claro interés general, como educación, infraestructura física, seguridad ciudadana, y eficiente administración de la justicia, que catapultan la productividad de los agentes económicos privados. También hay consenso en que el Estado debe contribuir a la satisfacción de las necesidades de los grupos de más bajos ingresos de la sociedad, en materia de salud, educación, vivienda y alimentación y contribuya, de esa manera, a reducir la desigualdad económica, estimule la formación de un mejor recurso humano y facilite la convivencia entre los miembros de la sociedad.

La existencia de un crónico déficit fiscal, como es el caso de Costa Rica, atenta contra una serie importante de aspectos macroeconómicos y, por esa vía, también contra el bienestar colectivo. En efecto, el déficit fiscal, en una sociedad que como la costarricense no tiene altos niveles de ahorro, se traduce en elevación de la tasa de interés en el mercado financiero y en reducción del crédito que el sistema bancario puede asignar al sector privado. Este es el conocido efecto “estrujamiento” del déficit fiscal sobre el sistema financiero. Cuando, para evitar este efecto, el Banco Central decide permitir que se expanda la oferta monetaria, para satisfacer las necesidades crediticias del sector público y las del privado, lo que promueve es inflación y devaluación. El “impuesto inflacionario” que así se crea, suele afectar con mayor fuerza a las familias de ingresos más bajos y, por tanto, se convierte en uno de los impuestos más inequitativos. La restricción del crédito al sector privado, o la elevación en su costo, desalienta la inversión, la creación de empleos y deteriora los índices de pobreza.

Cuando existe financiamiento externo, el déficit fiscal también conduce a desequilibrios de la cuenta corriente de la balanza de pagos y, obviamente, a un incremento de la deuda externa. Y cuando dicho financiamiento se reduce, o cesa, el déficit y la deuda externa ejercen presión, a veces insostenible, sobre el tipo de cambio y la inflación doméstica. Por ello es que el déficit fiscal no constituye un frío problema macroeconómico, sino que suele ser una de las principales causas de las crisis económicas de los países y del empobrecimiento de sus habitantes.

Sobra decir que una acentuada crisis económica puede conducir a colapsos sociales, como los que se han dado recientemente en algunos países de la América Latina y en otras áreas.

En Costa Rica el financiamiento del déficit del gobierno ha llevado a un nivel de endeudamiento sumamente elevado y los intereses de la deuda pública hoy consumen alrededor de una tercera parte de los ingresos tributarios. De no ejercerse un adecuado control sobre las finanzas del gobierno, el pago de intereses sobre una deuda creciente podría, a partir de algún momento, consumir la totalidad de los ingresos del Estado y técnicamente éste no podría satisfacer ninguna de las necesidades que la sociedad le ha encargado.

La solución del problema fiscal no es simple, pues tiene ingredientes tanto financieros como socio-políticos. En nuestro medio el problema no se puede enfrentar solamente con medidas administrativas, que corresponde adoptar al Poder Ejecutivo, sino que parte medular de la solución requiere reformas legales, y hasta constitucionales, cuya aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa. La solución del problema fiscal tiene que ver con la mejor orientación y el control del gasto público y, dentro de éste, con los problemas que apareja la deuda pública; con reformas a los principales impuestos; con la modernización del sistema tributario y de su administración, para reducir la evasión y el incumplimiento de deberes por parte de los contribuyentes. La Comisión reconoce que para enfrentar el problema necesariamente habrá que tocar el interés de grupos, pero es consciente de que, si el conjunto de medidas que se adopta es eficaz, el sacrificio es muy pequeño comparado con el aumento en la seguridad y el bienestar colectivo.

2.2 Conformación del sector público costarricense

Técnicamente, para los efectos normativos de este estudio, el sector público costarricense está constituido por: (a) gobierno central, (b) resto del sector público no financiero³ y (c) el Banco Central de Costa Rica. Es obvio que las finanzas y la ejecutoria de entes tan importantes como la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad y la Refinadora Costarricense de Petróleo, para citar sólo algunos componentes del resto del sector público, ejercen sobre la economía las presiones comentadas en la sección anterior y por ello deberían considerarse. Igualmente, el Banco Central, que en otros países opera sin déficit, debe considerarse, pues en nuestro caso incurre en pérdidas sostenidas por un monto tan elevado que sus implicaciones desde el punto de vista macroeconómico son sumamente importantes.

³ Los bancos comerciales del Estado y el Instituto Nacional de Seguros son *intermediarios* financieros y por eso no se incluyen como parte del sector público para los fines que aquí interesa analizar.

El déficit consolidado del sector público costarricense, como proporción del tamaño⁴ de la economía (PIB), durante los últimos años ha sido como muestra el Cuadro 1.

CUADRO 1
DEFICIT CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO 1995 - 2001
(como porcentaje del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
<u>Déficit combinado Sector Público</u>	<u>-3,0</u>	<u>-4,1</u>	<u>-2,5</u>	<u>-2,0</u>	<u>-3,1</u>	<u>-3,8</u>	<u>-2,9</u>
Déficit Gobierno Central ⁵	-3.5	-4.0	-2.9	-2.5	-2.2	-3.0	-2.9
Pérdidas del Banco Central	-1,4	-1,6	-1,3	-1,2	-1,6	-1,8	-1,2
Superávit R.S.P.N.F.**	1,9	1,6	1,8	1,6	0,7	1,0	1,2

* Preliminar

** Resto del Sector Publico no Financiero

Como se observa en el Cuadro 1, los déficit del Gobierno Central y del Banco Central de Costa Rica han sido atenuados por sobrantes (superávit) del resto del sector público no financiero (RSPNF), que lo conforman los demás entes públicos como la Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Costarricense de Electricidad, Refinadora Costarricense de Petróleo, Instituto Nacional de Aprendizaje, etc. El monto de esos superávit se determina como parte de las metas macroeconómicas establecidas por el Ministerio de Hacienda y puede afectar el cumplimiento de los objetivos establecidos para las instituciones y empresas públicas. En algunas ocasiones la forma de generar esos excedentes ha sido mediante el incremento de precios y tarifas de los servicios públicos más allá de lo justificado, convirtiéndose en un “impuesto disimulado” que pagan todos los usuarios.

Este procedimiento no solo es inconveniente porque distorsiona los precios y tarifas y reduce la transparencia fiscal, sino también porque agrava el problema de las finanzas del Gobierno pues los recursos se le transfieren por

⁴ Muchas de las variables que se utilizan en este informe se expresan como proporción del PIB, que constituye una medida del tamaño de la economía, pues sólo así se puede tener una idea de la importancia relativa de aquellas y de la magnitud del efecto que son capaces de ejercer.

la vía del endeudamiento. En ese sentido, la reducción del déficit del Gobierno Central permitiría dar mayor libertad a las instituciones y empresas públicas para el cumplimiento de sus objetivos.

También se debe aspirar a que el Banco Central no incurra en pérdidas sostenidas, y que su política monetaria no tome posiciones permanentes de deuda⁶ que lo lleven a perder, pues ello se convierte en fuente de inyección de circulante que se traduce en inflación y en tasas de interés altas. Cuando, en el manejo de la política monetaria el Banco Central deba colocar títulos de deuda, deberá hacerlo con posiciones que produzcan resultados financieros que se anulen en el tiempo.⁷

Quedan, entonces, las finanzas del Gobierno Central como el objeto básico de análisis por parte de esta Comisión y a ellas se dedica la mayor parte del resto del documento.

2.3 Alarmante panorama en ausencia de medidas correctivas

El resultado previsible de una situación “pasiva”, es decir, una en que no se tomen medidas correctivas en materia de finanzas del gobierno, es muy alarmante. En efecto, con el apoyo del equipo técnico del Ministerio de Hacienda, la Comisión procedió a elaborar una proyección de las finanzas del Gobierno Central en ausencia de medidas correctivas y ella refleja (véase Cuadro 2) que para el fin del 2002 habría que esperar un déficit equivalente a un 3.9% del valor de la producción total del país (PIB). El déficit, en este escenario pasivo, crecería sistemáticamente año con año y a final del 2006 llegaría a casi un 12% del PIB. En este año el gasto por intereses equivaldría al 62% de los ingresos por impuestos, la inflación aumentaría sustancialmente⁸ y la economía virtualmente se estancaría y no sería improbable que el PIB experimentara una contracción. A todas luces es nuestra obligación alertar al país sobre estos resultados probables. Ante ello el país no puede cruzarse de brazos.

CUADRO 2
FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL BAJO UN ESCENARIO PASIVO 2002 - 2006
(como porcentaje del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
--	------	------	------	------	------

⁵ Estos resultados a partir del año 1999 incluyen los efectos (estimados, en ese año, en un 0.7% del PIB) de los intereses que generan los bonos que por 250 mil millones de colones que el Gobierno Central giró al BCCR en pago de pérdidas cuasifiscales.

⁶ Precisamente reconociendo el problema que para el país representa un Banco Central que tiene pérdidas, y que no tiene (ni debe tener) capacidad para fijar impuestos, el Gobierno Central le entregó, en el año 1999, bonos para compensar dichas pérdidas por un total de 250 mil millones de colones. En el 2002 le estará pagando 180 mil millones de colones adicionales. Ambos pagos afectan las cifras de déficit del Gobierno Central.

⁷ Como parte de la solución del déficit fiscal del BCCR el Lic. Bernal Jiménez Monge considera que se hace necesario un cambio radical en la política monetaria.

⁸ La experiencia internacional muestra que países con déficit de esa naturaleza tienen inflaciones explosivas. Para efectos del análisis se ha tomado como base una inflación conservadora del 17%. Si dicha inflación llegare a extremos del 50% su efecto sobre el déficit sería devastador para la economía nacional.

TOTAL INGRESOS	13,1	13,2	13,2	13,3	13,3
MEJORA EN LA RECAUDACION	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
TOTAL GASTOS	17,1	20,2	21,8	23,7	24,9
GASTOS SIN INTERESES	12,6	15,1	15,6	16,1	16,7
Ministerio de Educación	4,8	5,0	5,4	5,7	6,1
Pensiones	2,6	2,8	2,9	3,0	3,1
Destinos específicos	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Salarios (excluye MEP y Poder Judicial)	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0
Poder Judicial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
CCSS	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
CONAVI	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
CAT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
DEFICIT/SUPERAVIT PRIMARIO	0,6	-1,8	-2,3	-2,8	-3,3
GASTOS POR INTERESES	4,5	5,1	6,2	7,6	8,2
Internos	3,6	4,2	5,3	6,7	7,4
Externos	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8
DEFICIT FINANCIERO	-3,9	-7,0	-8,5	-10,4	-11,6
PIB (en miles de millones de colones corrientes)	6.053	6.840	7.832	9.085	10.675

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Los principales supuestos utilizados en la construcción de este escenario pasivo son los siguientes:

- los esfuerzos por mejorar la recaudación de impuestos darían algunos frutos.
- la tendencia actual en gastos de educación pública y pensiones con cargo al presupuesto nacional se mantendrá durante los próximos años.
- El pago de intereses se comportará conforme al incremento que tendrá la deuda para financiar el déficit de cada año; dicha deuda tendrá una estructura de financiamiento similar a la actual; habrá un aumento en el endeudamiento con acreedores externos y las tasas de interés en el mercado local serán altas y crecientes en términos reales.
- A diferencia de lo que ocurrió en el pasado, en que por decisión administrativa no se giraba la totalidad de las asignaciones específicas establecidas por ley, en este escenario pasivo se supone que –en acato de resoluciones del poder judicial– las asignaciones específicas se girarán en su totalidad.
- Respecto al comportamiento de las finanzas del BCCR y del resto del sector público (i.e., CCSS, ICE, Recope, etc.) se supone que éste mantendrá un resultado financiero similar al del pasado.

En este escenario, como muestra el Cuadro 3, la deuda del Gobierno Central llegaría a final del 2006 a un 56.3% del PIB (comparado con un 39.8% a principios del 2002) y, como se señaló antes, la carga de intereses consumiría más del 62% de los ingresos tributarios.

CUADRO 3
DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL BAJO UN ESCENARIO PASIVO
2002 – 2006
(como porcentaje del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Deuda Total	39,8	42,2	45,4	50,8	56,3
Deuda Interna	28,6	30,8	34,3	39,9	45,5
Deuda Externa	11,2	11,4	11,1	10,9	10,8

Fuente: Tesorería Nacional

El sistemático deterioro de las finanzas del Gobierno Central que tendría lugar de no tomarse oportunamente acción correctiva, tendría efectos sensibles en un conjunto importante de variables macroeconómicas (crecimiento del PIB, inflación, devaluación, tasa de interés). El riesgo de caer en una severa inestabilidad económica, y quizá hasta social, a muy corto plazo es sumamente alto si no se adoptan medidas que corrijan el desequilibrio de las finanzas públicas.

3

Naturaleza del gasto y propuestas de reforma

3.1 La inflexibilidad del gasto del Gobierno Central

Por mandato constitucional, leyes e impropiedades prácticas, los costarricenses hemos pedido al Gobierno atender una serie importante de gastos y no hemos estado dispuestos a pagar por ellos con impuestos explícitos. Hemos de reconocer que, en ausencia de impuestos explícitos que cubran la totalidad del gasto público, muy probablemente la sociedad tiene que cubrir la diferencia por la vía del “impuesto inflacionario”, con toda la secuela de inequidad que ello apareja. Como muestra el Cuadro 4, durante el año 2001 las obligaciones por mandato constitucional, dirigidas al financiamiento de la educación pública, el Poder Judicial, la deuda política y las cuotas a la CCSS del Estado como tal y como patrono, equivalían a un 47.3% de los ingresos tributarios de ese año. Si a eso sumamos los gastos aprobados por leyes con destino específico, el total asciende a un 70.5%. Hay que destacar que esas leyes con destino específico en su mayor parte *no* crearon fuente de ingresos adicionales⁹. Al

⁹ En principio se puede argumentar que la sociedad puede, democráticamente por medio de la Asamblea Legislativa, encargar al gobierno que emprenda una u otra labor de su interés. Pero la lógica diría que eso debe

agregar los gastos por otras obligaciones legales, como son las pensiones y los salarios que no corresponden al MEP ni al Poder Judicial¹⁰, ya consumimos la totalidad de los ingresos tributarios sin haber todavía pagado los intereses sobre la deuda pública ni haber hecho otras erogaciones en infraestructura ni en otras áreas de interés colectivo. Visto así el gasto público es relativamente “inflexible”. Pero no totalmente inflexible, pues siempre se puede actuar sobre las leyes con destino específico, la deuda pública, pensiones, el nivel de empleo y remuneraciones y en principio hasta sobre los mandatos constitucionales. En el campo de las pensiones existen diferentes regímenes con cargo al presupuesto nacional que otorgan privilegios a ciertos grupos. Recientes fallos de la Sala Constitucional permiten que los empleados seleccionen el régimen bajo el cual se pensionarán lo que es inconveniente ya que no guarda proporcionalidad ni justicia con lo que el empleado aportó al mismo. Este es un campo en el que hay que actuar fijando un solo sistema básico nacional para todos los ciudadanos. No puede existir ningún régimen de privilegio a favor de empleados públicos en contra del resto de la población. Igualmente debe limitarse los montos máximos de las pensiones a fin de evitar la existencia de “pensiones de lujo” con cargo al presupuesto nacional. Lo que no se pueda hacer mediante el gasto público habrá, necesariamente, que hacerlo por la vía de los impuestos.

CUADRO 4
DESGLOSE DE ALGUNOS GASTOS DEL PRESUPUESTO DEL AÑO 2001
(como proporción de los ingresos tributarios)

		<u>Acumulado</u>
<u>Por mandato constitucional:</u>	<u>47.3%</u>	47.3%
Educación Pública	35.4%	
Poder Judicial	6.0%	
Deuda política	0.7%	
Cuotas a la CCSS	5.2%	
<u>Por ley con destino específico:</u>	<u>23.1%</u>	70.5%
Con creación de fuente de ingreso	5.4%	
Sin creación de fuente de ingreso	17.8%	
<u>Otras obligaciones legales:</u>	<u>28.9%</u>	99.4%
Pensiones	16.8%	
Salarios (excluyendo MEP y Poder Judicial)	12.1%	
Intereses	<u>30.5%</u>	129.9%
<u>Obligaciones a mediano plazo:</u>	<u>28.6%</u>	158.5%

estar acompañado de fuentes de ingreso específicas para esos propósitos. No es el caso en Costa Rica pues en la Asamblea se pasan, quizá por “clientelismo político”, muchas leyes que aprueban gastos específicos sin que creen las respectivas fuentes de ingreso.

¹⁰ Debe tenerse presente que las cifras relativas al MEP y al Poder Judicial incluyen (mayoritariamente) pago de salarios.

Gasto adicional en educación	11.6%
Municipalidades	17.0%

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Las obligaciones arriba indicadas se incrementarán cuando el Gobierno deba destinar un mínimo del 6% del PIB a financiar la educación pública. El porcentaje pasaría de un 35.4% a un 45.8% de los ingresos, al considerar que en el 2001 los ingresos del gobierno equivalían a un 13.1% del PIB. Conviene indicar que, considerando que el BCCR modificó hace un tiempo la metodología para el cálculo del PIB, dando como resultado que este fuera considerablemente más alto que antes, mediante decreto ejecutivo se estableció un plazo de 10 años, a partir del año 2001, para gradualmente hacer la transición metodológica.

Dar cumplimiento a todos los dictados constitucionales y legales equivale a gastar lo que no se tiene. El principio que en el pasado se utilizó fue considerar al presupuesto como una autorización de gasto máximo, que debía verse dentro del espíritu constitucional de equilibrio presupuestario, pero no como una obligación a gastarlo en su totalidad. En lo relativo a las obligaciones de gasto que imponían algunas leyes (en particular las que no habían creado fuentes de ingreso), lo usual era subejecutarlas. Sin embargo, disposiciones recientes de la Sala Constitucional parecen obligar a efectuar la erogación total y, en las condiciones actuales, eso equivale a incrementar el déficit público. El problema con estas leyes no es sólo que promueven desequilibrios fiscales, sino que imponen una rigidez indebida al gasto y no se le permite al gobierno ajustarse a las necesidades y prioridades cambiantes de la sociedad.

3.2 No se evalúa la calidad del gasto público

Por lo general, en Costa Rica la discusión sobre el gasto público se ha centrado en su monto y ha descuidado los criterios de eficiencia y calidad del mismo, desaprovechándose importantes oportunidades para lograr reducciones en el tamaño del gasto sin desmejorar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales y, en última instancia, de la sociedad costarricense. La asignación del presupuesto ha respondido al cumplimiento de los montos asignados por la Constitución o por leyes y a prioridades generales explícita o implícitamente fijadas por cada administración. No se ha operado con presupuestos base cero, sino que los presupuestos se elaboran sobre la base de lo que se gastó en el pasado. Tampoco las solicitudes periódicas de reducción de gasto parecen tener presente una clara escala de prioridades y suelen hacerse en los renglones que menos resistencia ofrezcan (por ej., inversiones en infraestructura, materiales de apoyo educativo) aunque con ello se atente contra la productividad del gasto.

El presupuesto público, en su formato actual, dista mucho de ser un instrumento idóneo para evaluar eficiencia (costos de los programas) y eficacia (cumplimiento de metas y objetivos mensurables). Ni el quehacer de las

instituciones públicas, ni el gasto en fines específicos creado por ley o por Constitución, suele ser formalmente evaluado en su desempeño o en su justificación. Estas deficiencias dificultan la corrección de posibles situaciones de duplicidad de programas o instituciones y la eliminación de gastos superfluos o improductivos.

La situación se ve agravada por el hecho de que una vez creado un determinado programa o institución, los sectores de la sociedad que se ven favorecidos con esos gastos (tanto beneficiarios privados como los propios suplidores del servicio) se constituyen en grupos de presión, que ofrecen resistencia a que dichos programas o entes puedan ser reducidos y menos aun eliminados si las funciones que desempeñan dejan de ser importantes para la sociedad. Algunos ejemplos que evidencian esta conducta son por el lado del sector empresarial, los recipientes de los certificados de abono tributario y los beneficiarios de algunos incentivos turísticos y, por el lado de los empleados públicos, los sistemas de pensiones de privilegio y los regímenes laborales, que les garantizan virtual inamovilidad y que premian a los servidores públicos por la antigüedad en el servicio y no por la calidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones¹¹.

Por otra parte, a pesar de que la Constitución Política establece limitaciones a la iniciativa del Poder Legislativo en materia presupuestaria, los proyectos de presupuesto sufren modificaciones en la Asamblea Legislativa basadas principalmente en intereses particulares, sin consideración de la posible inconveniencia de cercenar otras partidas presupuestarias para dar contenido a las nuevas o sin preocuparse por contar con nuevas fuentes de ingresos corrientes que financien aquellos gastos. Adicionalmente, los legisladores continúan incorporando en los presupuestos transferencias que desvirtúan las disposiciones legales¹² para controlar la asignación y uso de las partidas específicas. Este tipo de clientelismo político, que antepone el interés de grupos especiales a los de la sociedad, es improcedente y en aras del interés de la colectividad y sanas prácticas fiscales, debe desaparecer.

3.3 Recomendaciones en materia de gasto

La Comisión considera que los principios fundamentales para el manejo de una política sostenible y responsable del gasto público deben estar referidos a los siguientes aspectos medulares:

- a) La disminución de la rigidez y automaticidad del gasto, que surge como consecuencia de los destinos específicos constitucionales. Eliminación de los destinos específicos creados por ley.

¹¹ La Comisión reconoce que el estímulo de cada uno de los miembros de los (pequeños y organizados) grupos de interés, por preservar un *statu quo* que les favorece, es muchísimo mayor que el de cualquier miembro de la dispersa sociedad pagadora de impuestos y que por eso aquellos grupos suelen explotar a la mayoría silenciosa. Es aquí donde el cabal criterio y la acción del político deben favorecer el interés colectivo.

¹² Por ejemplo, las que establece la *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*.

- b) La búsqueda de la máxima eficiencia y eficacia del gasto público; esto es, la administración de los recursos fiscales con el menor desperdicio y su asignación de acuerdo con los intereses de la colectividad.
- c) El control de los disparadores del gasto, es decir, aquellos que han crecido más rápido que la economía (PIB).
- d) Mayor difusión de la información detallada del gasto público tanto del Gobierno Central como de las instituciones descentralizadas.

En línea con estos principios, se considera necesaria la aplicación de las siguientes medidas en el área de gastos:

- a) Combatir el abuso de los recursos del Estado por parte de autoridades y funcionarios públicos, así como erradicar el gasto superfluo o innecesario. Si bien este tipo de gastos no es relevante desde el punto de vista macroeconómico, sí resulta fundamental desde el punto de vista de la imagen pública, legitimidad y credibilidad en la acción del Gobierno.
- b) Intensificar los esfuerzos para hacer de los presupuestos un instrumento adecuado para la asignación del gasto. Se requiere, primero, mediante el uso de verdaderos presupuestos por programas, lograr una adecuada definición de los productos, bienes o servicios, y a qué grupos de la sociedad favorecen, asociados a los diferentes programas; segundo, desarrollar sistemas de contabilidad de costos que permitan calcular los costos asociados con la prestación de los servicios y tercero, utilizar instrumentos que permitan obtener una medición del nivel de satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios que reciben. Formalizar el proceso de liquidación de presupuestos, para que reflejen los costos incurridos y los productos generados. En conjunto, estos esfuerzos permitirán una mejor formulación de los presupuestos y, como resultado, una mejor evaluación de los resultados físicos y financieros de los programas, con el propósito final de obtener información valiosa para la asignación de recursos en períodos posteriores.
- c) Fortalecer el principio de iniciativa en materia presupuestaria del Poder Ejecutivo. Se debe eliminar la posibilidad de que la Asamblea Legislativa aumente gastos del presupuesto para atender clientelismos políticos.
- d) Retomar los esfuerzos de reestructuración institucional mediante la creación de una Comisión de Alto Nivel cuya función sea revisar los mandatos y actividades de diferentes instituciones, con el propósito de eliminar aquellas áreas o instituciones que ya no se justifiquen, eliminar duplicidades y reorientar recursos. Se debe organizar el sistema para que periódicamente se determine en cada dependencia pública si se están cumpliendo o no los objetivos para que fue creada y si está operando con costos razonables.
- e) Someter la creación de nuevos programas y entes públicos a lo que se conoce como “leyes de ocaso”, que implica que ellos se crean por un período determinado y que mueren automáticamente, a menos que se recreen previo estudio de que la necesidad subsiste y que el ente o programa es un eficaz medio para satisfacerla.

- f) Se consideran inconvenientes todas las leyes que crearon partidas presupuestarias con destino específico, en virtud de que no reconocen las necesidades cambiantes de la sociedad al establecerse de manera indefinida sin evaluación alguna, que introducen una inflexibilidad inconveniente en el manejo del gasto público y atentan contra el equilibrio presupuestario. Se recomienda aprobar el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa que deroga todas aquellas disposiciones legales que asignan montos o porcentajes a destinos específicos con cargo al Presupuesto Nacional.
- g) Revisar la procedencia de los destinos constitucionales de gasto y someterlos a una evaluación periódica (por ej., cada 5 años), para definir si procede mantenerlos a futuro o modificarlos.
- h) Deben hacerse las reformas necesarias para hacer más eficiente la contratación administrativa, así como implementar las disposiciones de la recién promulgada *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* para lograr un ordenamiento de la propiedad de activos del Estado.
- i) Acompañar la transferencia de recursos a las Municipalidades del país con el traspaso de responsabilidades del Gobierno Central a ellas, para reducir el costo del Gobierno. El cumplimiento de esta disposición constitucional requiere necesariamente de la solución del problema fiscal. Adoptar disposiciones para operativizar la rendición de cuentas y dotar a los municipios de la capacidad necesaria para administrar el gasto de manera eficaz y eficiente.
- j) Reformar los estatutos del Régimen de Servicio Civil con el propósito de flexibilizar los procesos de contratación y despido de los funcionarios públicos, sin que se pierdan los objetivos que dieron origen a este régimen.
- k) Revisar los incentivos que reciben los servidores públicos para que estos correspondan a criterios de productividad y no a criterios automáticos de antigüedad u otros injustificados.
- l) La Comisión considera rotundamente inconveniente que se concedan privilegios en el otorgamiento y disfrute de las pensiones a costa de las finanzas públicas y, en última instancia, a costa del desarrollo económico y social de Costa Rica. Por ello propone establecer un régimen impositivo con tasas más altas para las pensiones más elevadas y aumentar las cotizaciones para regímenes contributivos distintos al Magisterio Nacional¹³, ambas medidas necesarias para reducir el impacto de las recientes resoluciones de la Sala Constitucional. También deberá establecerse alguna disposición para evitar el traslado de cuotas del seguro de invalidez, vejez y muerte a otros regímenes especiales. Finalmente, se debe cuanto antes converger hacia un solo sistema básico nacional de pensiones, administrado por la CCSS, para todos los ciudadanos.

4

El problema de la deuda pública

¹³ El régimen del sistema del Magisterio Nacional opera en la actualidad con cotizaciones razonables.

Al constituir los intereses sobre una deuda pública creciente uno de los principales renglones del gasto del gobierno, que, de no tomarse inmediata acción correctiva, muy pronto desplazará a todos los demás, conviene dedicar un capítulo aparte al análisis de la deuda del gobierno y, en menor grado, también la del Banco Central de Costa Rica.

4.1 El resultado primario y el pago de intereses

El pago de intereses sobre la deuda pública registra un impresionante crecimiento en las últimas dos décadas. Esta situación engendra una espiral de crecimiento en el saldo de la deuda, pues los pagos de intereses generan más déficit fiscales, que han de ser financiados mediante un mayor endeudamiento, lo que a su vez eleva el servicio de la deuda para los períodos subsiguientes.

El pago de intereses sobre la deuda como proporción del PIB también ha mostrado una tendencia al alza en el pasado y en el escenario pasivo. Esos pagos presentan variaciones marcadas debidas a la alta volatilidad de las tasas de interés y a su influencia sobre el costo de la deuda pactada a tasas variables, que representa una alta proporción de la deuda total del Gobierno. Se ha estimado que, en la actualidad, dos puntos de aumento en la tasa de interés promedio sobre la deuda generan un aumento alrededor de un 0.7 por ciento del PIB en el déficit.

CUADRO 5
GOBIERNO CENTRAL
INTERESES, DÉFICIT O SUPERÁVIT FINANCIERO Y PRIMARIO 1995 - 2001
(porcentaje del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Intereses	4,3	4,6	3,8	3,2	3,6	3,6	4,0
Superávit Primario	0,8	0,6	0,9	0,7	1,4	0,6	1,1
Déficit Financiero	-3,5	-4,0	-2,9	-2,5	-2,2	-3,0	-2,9

*Preliminares

FUENTE: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Para poner en otra perspectiva esta situación, vale la pena resaltar los siguientes hechos relacionados con el pago que realiza el Gobierno Central en concepto de intereses sobre su deuda:

- a) La importancia de los intereses dentro del gasto es tal que, excluyendo el pago de intereses, durante los últimos siete años la situación financiera del Gobierno Central ha mostrado superávit, que se conoce bajo el nombre de superávit primario¹⁴. (ver Cuadro 5).
- b) Mientras que en 1983 el pago de intereses (internos y externos) sobre la deuda del Gobierno representaba menos del 11.5 por ciento del gasto total, en el año 2001 representa casi una cuarta parte, lo que a su vez equivale a casi una tercera parte de los ingresos tributarios.
- c) La suma que el Gobierno Central asignó al pago de intereses para el año 2001 representó un 84.2 por ciento del presupuesto destinado a educación; más de 7 veces el presupuesto de la seguridad ciudadana y casi 9 veces el presupuesto asignado a salud. Esto da una idea del “costo de oportunidad” que, a nivel social, tiene el gasto por intereses.

De lo anterior resulta evidente que en el caso hipotético de que no existiera deuda pública, el Gobierno no sólo contaría con capacidad suficiente para hacer frente a todos sus gastos actuales, sino que incluso estaría generando un superávit financiero cercano al 1 por ciento del PIB. En este sentido, una disminución sustancial en el saldo de la deuda permitiría destinar mayores recursos hacia aquellas áreas que resultan esenciales para el mayor bienestar de la sociedad, manteniendo a la vez una adecuada estabilidad de las finanzas públicas y disminuyendo por consiguiente las presiones sobre las tasas de interés y el aumento del costo de la vida que se generan actualmente como resultado del déficit fiscal.

4.2 La deuda del Gobierno: origen y características

La deuda pública tiene su origen en los recurrentes déficit fiscales que han venido presentando las finanzas públicas a lo largo de las últimas décadas. En este sentido, podemos decir que no se trata de un problema nuevo para el país, sino más bien de la acumulación de un problema antiguo. Sin embargo, este tema ha cobrado mayor

¹⁴ Al resultado de agregar al superávit primario el gasto por intereses se le conoce como *déficit* (si es negativo) o superávit (si es positivo) *financiero*. El concepto de superávit o déficit primario suele medir adecuadamente la gestión la administración de turno, pues el pago de intereses obedece --en mucho-- a compromisos asumidos por administraciones anteriores. La existencia de un *déficit* primario suele ser preocupante porque, a menos que la economía crezca a velocidad superior a la tasa de interés real que aplica sobre la deuda, la deuda pública tiende a convertirse en explosiva, en el sentido de que la relación Deuda/PIB crece sostenidamente en el tiempo. En Costa Rica, como se muestra en el Cuadro 5, no se opera con déficit primario sino con superávit.

relevancia en los años recientes debido a la tendencia al alto crecimiento en el saldo de la deuda interna que se presentó a partir de mediados de los ochenta. Este endeudamiento se ha incurrido principalmente por medio de la colocación de bonos en el mercado financiero local que ha comenzado a ser sustituido en los últimos años en el mercado externo.

Al 31 de diciembre del 2001, el saldo de la deuda total del Gobierno Central ascendió a 2.087.426 millones de colones (38,8% del PIB), de los cuales un 71,6% era deuda interna; en 1990, la deuda total era el equivalente al 27,1% del PIB y la deuda interna representaba el 43% del total (Cuadro A-3 del anexo). El costo de servir esta deuda también ha aumentado y durante el año 2001 el gasto en intereses alcanzó 218.752.6 millones de colones, equivalente al 30,44% de los ingresos tributarios. Este monto no sólo refleja el alto endeudamiento acumulado, sino el hecho que parte de éste se contrató a tasas superiores a las pagadas por otras entidades domésticas. Las empresas e instituciones públicas poseen 62,2% de la deuda interna (Cuadro A-6) como consecuencia, en algunos casos, de la acumulación de transferencias otorgadas por el mismo Gobierno Central y no utilizadas por los beneficiarios o de la generación de excedentes para alcanzar las metas fiscales.

La reducción en el endeudamiento externo del Gobierno Central durante la década de los noventa no respondió necesariamente a una estrategia financiera definida, sino más bien a las pocas opciones con que contaba el país en ese momento para obtener recursos del mercado internacional. Esta situación se tradujo en una sustitución de deuda externa por endeudamiento interno de mayor costo con el agravante de que se presionan las tasas de interés locales. Durante los últimos cuatro años se ha tratado de revertir esta tendencia por medio de una estrategia de financiamiento orientada a sustituir deuda interna por deuda externa, en condiciones de plazo y costo que resultan más favorables que el financiamiento interno.¹⁵ Además, esto redujo el efecto negativo que el Gobierno podría haber generado sobre las tasas de interés en el mercado doméstico y las posibilidades de financiamiento del sector privado.

La estrategia descrita contribuyó a que no se materializaran las proyecciones tan desfavorables en la situación fiscal que se vislumbraban cuando se elaboró el informe de la Comisión que estudió el problema de la deuda interna¹⁶. Si se excluye la documentación de deudas de períodos anteriores, también se observa que la estrategia de sustitución de deuda interna por externa, así como la donación de parte de la cartera de inversiones de algunas instituciones públicas, permitió reducir en términos reales la deuda interna durante 1999 y el 2000. Pero, debe destacarse, para que la solución del problema que apareja el pago de intereses sobre la deuda del Gobierno sea sostenible en el tiempo, más que en reingeniería, ella debe centrarse en la eliminación del déficit fiscal.

¹⁵ Esto se hizo mediante una autorización legislativa para colocar títulos por US\$500 millones para los años 1998 y 1999 y, posteriormente, mediante otra autorización legislativa por US\$1.450 millones para el período 2000-2004.

¹⁶ Ver *Informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna del Ministerio de Hacienda* (“Comisión Lizano”), entregado al Presidente Figueres Olsen el 18 de noviembre de 1996.

4.3 La deuda del Banco Central de Costa Rica

Las pérdidas del Banco Central de Costa Rica (BCCR) tienen un efecto macroeconómico similar al que tiene el déficit del Gobierno Central y ellas se originan fundamentalmente en la alta deuda con que opera en la actualidad el Instituto Emisor. Una buena parte de la deuda contraída por el Banco Central se origina en políticas adoptadas, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, con el fin de mantener un tipo de cambio artificialmente bajo y para financiar al sector público con emisión monetaria, las cuales le generaron al BCCR una serie de pasivos sin su contrapartida de activos que generen ingresos. De allí se han venido acumulando pérdidas que, para ser contrarrestadas en su efecto inflacionario, han obligado al BCCR a colocar más bonos en el mercado y, con ello, a generar pérdidas aún mayores por el pago de intereses.

El BCCR participa en el mercado financiero por medio de las denominadas operaciones de mercado abierto, las cuales consisten en la colocación de bonos de estabilización monetaria (BEMs) como instrumento para controlar el crecimiento de la cantidad de dinero en la economía. Este tipo de operaciones tiene como objetivo principal reducir las presiones inflacionarias.

La intensidad en el uso de las operaciones de mercado abierto como instrumento de política monetaria depende del saldo inicial de BEMs, de la meta de inflación que el BCCR se proponga y del comportamiento esperado en las principales variables macroeconómicas (en particular de la tasa de interés), así como del uso que se dé de otros instrumentos. Desde la década de los ochenta el BCCR ha venido utilizando con mayor frecuencia la colocación de bonos como medida de control inflacionario en sustitución de instrumentos de control directo sobre los medios de pago cuya aplicación resulta en una asignación ineficiente de los recursos de la economía. Recientemente, también ha tendido a sustituir el uso de otros instrumentos de control indirecto, como el encaje mínimo legal, cuya tasa ha venido disminuyendo con el propósito de reducir los márgenes de intermediación y el costo del crédito.

El Ministerio de Hacienda asumió en el año 1999 una parte de las pérdidas cuasifiscales del BCCR con la entrega de bonos por un monto de 250.000 millones de colones.¹⁷ Además, el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas estipula la cancelación adicional de operaciones cuasifiscales del BCCR por parte del Ministerio de Hacienda hasta por un monto de 180.000 millones de colones. Esta medida pretende lograr un mejor control sobre la inflación, al contar el Ente Emisor con mayor flexibilidad e independencia para la conducción de su política monetaria. Por otra parte, la medida adoptada por el Gobierno le exige una mayor disciplina para, con los mismos ingresos, cubrir no sólo los gastos usuales sino una carga mayor de intereses.

¹⁷ Los antecedentes de esta medida surgen de la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica aprobada en 1995, en la cual se dispuso que el gobierno debía documentar la deuda con el instituto emisor. Las condiciones bajo las cuales se debía llevar a cabo esta documentación se establecieron a principios de 1998 y en el año 1999 se formalizó la entrega de bonos del Gobierno al BCCR por 250.000 millones de colones. Estos bonos fueron cancelados de forma anticipada por el Ministerio de Hacienda a finales del 2000 y principios del 2001.

Como resultado de las operaciones cuasifiscales, así como de las que el BCCR realiza en su función de estabilización monetaria, el Ente Emisor ha acumulado una deuda que, al 31 de diciembre del 2001, alcanzaba un monto aproximado de 745.732 millones de colones, lo que equivale a un 13.9 por ciento del PIB.

4.4 Recomendaciones en materia de deuda

En consideración de lo anterior, la Comisión se permite recomendar lo siguiente:

- a) Modificar el artículo 74 de la recién promulgada *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos* para que el canje de deuda se pueda extender a aquellas emisiones realizadas con anterioridad a la promulgación de dicha ley. De esta forma, se logrará profundizar el proceso ya iniciado de sustitución de deuda de corto plazo por obligaciones de largo plazo para las instituciones públicas, así como de deuda pactada a tasas de interés muy elevadas por una de menor costo, lo que esta Comisión recomienda se haga tan pronto se tenga la autorización legislativa correspondiente.
- b) Realizar las acciones necesarias para redimir anticipadamente los bonos en manos de las instituciones públicas que, a partir de la aprobación de la *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, deben pasar a formar parte del sistema de “Caja Única” y que representan cerca de 40.000 millones de colones, así como para renegociar las tasas de interés con las instituciones públicas.
- c) Calcular, mediante un estudio actuarial, el monto de las reservas técnicas requeridas por el INS para garantizar su estabilidad financiera y el adecuado respaldo de los contratos de seguros, con el propósito de que el INS done al Gobierno Central, el excedente de inversiones por encima del nivel de reservas requerido.
- d) Facultar legalmente a las instituciones públicas para que condonen parte de su cartera de inversiones y para que renegocien tasas de interés de sus títulos de Gobierno, de manera tal que no se afecte la eficiencia en la operación de dichas entidades ni la ejecución de proyectos de desarrollo prioritarios. Se estima que el principal a condonar puede perfectamente ascender a unos ciento cuarenta mil millones de colones.
- e) Reestablecer los procedimientos de colocación de bonos por ventanilla para el mercado minorista de inversionistas, tanto en el BCCR como en el Ministerio de Hacienda.
- f) Obligar legalmente a las entidades públicas (dentro y fuera del ámbito de la Autoridad Presupuestaria) a comprar títulos del Gobierno directamente por medio de los procedimientos que la Tesorería Nacional defina para ese propósito a fin de garantizar que dichos entes mantengan el valor real de sus inversiones sin que esto represente pago de tasas por encima del mercado.
- g) Si bien la Comisión respalda totalmente la independencia del Banco Central, considera que el grado de utilización de las colocaciones de títulos de deuda (BEMs) como instrumento de política

monetaria, debe atender no sólo a la necesidad de contener la inflación sino también a la de evitar un creciente déficit fiscal y endeudamiento público. El BCCR debe buscar que esas colocaciones de deuda sean neutrales en el tiempo.

5

Los ingresos fiscales y propuesta de reforma

5.1 Naturaleza y debilidad de los ingresos fiscales

La carga tributaria, es decir, el peso de los ingresos por impuestos sobre la producción nacional (medida por el PIB), ha sido relativamente estable, ubicándose entre el 12 y 13 por ciento durante el período 1995-2001. Este nivel de ingresos, sin embargo, ha sido insuficiente para cubrir la totalidad de las erogaciones del Gobierno y su nivel es significativamente más bajo que el promedio para los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OECD y para otros países de ingreso medio¹⁸. Si en aquella incluyeran algunas cargas adicionales que pesan sobre el sector productivo costarricense, que podrían representar cerca de un 4 por ciento del PIB, la carga tributaria resultante sería ligeramente mayor a la de los países de bajo ingreso, pero estaría por debajo de la de los países de ingreso medio alto.

CUADRO 6
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL 1995 - 2001*

CONCEPTO	DISTRIBUCION PORCENTUAL							PORCENTAJE CON RESPECTO AL PIB						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
INGRESOS CORRIENTES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	12.6	12.8	12.7	12.7	12.0	12.4	13.4
Impuesto sobre la Renta	24.9	23.3	23.8	25.6	29.4	27.5	27.6	3.1	3.0	3.0	3.2	3.5	3.4	3.7
Sobre Importaciones:	18.7	10.8	12.3	10.8	7.0	6.7	6.5	2.3	1.4	1.6	1.4	0.8	0.8	0.9
Arancel	17.4	9.5	10.8	9.3	5.6	5.4	5.4	2.2	1.2	1.4	1.2	0.7	0.7	0.7
1% Valor Aduanero	1.3	1.3	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Sobre Exportaciones	4.2	1.6	1.3	1.3	1.0	0.3	0.3	0.5	0.2	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0
Impuesto de Ventas:	33.1	42.5	40.6	38.3	36.0	36.6	37.7	4.2	5.4	5.1	4.9	4.3	4.5	5.1
Interno	15.3	21.3	20.4	17.0	15.8	15.1	18.1	1.9	2.7	2.6	2.2	1.9	1.9	2.4
Aduanas	17.8	21.2	20.2	21.3	20.2	21.5	19.7	2.2	2.7	2.6	2.7	2.4	2.7	2.6
Impuesto de Consumo:	15.2	17.8	18.8	20.1	20.1	19.3	13.6	1.9	2.3	2.4	2.5	2.4	2.4	1.8
Interno	5.1	5.8	7.0	6.3	5.3	4.4	3.9	0.6	0.7	0.9	0.8	0.6	0.5	0.5
Aduanas	10.2	12.0	11.7	13.8	14.8	14.9	9.7	1.3	1.5	1.5	1.8	1.8	1.8	1.3
Otros Impuestos Indirectos	2.1	2.2	2.2	3.1	5.7	8.8	13.0	0.3	0.3	0.3	0.4	0.7	1.1	1.7
Otros Ingresos	1.8	1.8	1.0	0.9	0.8	0.8	1.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2

* 2001 datos preliminares

FUENTE: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

¹⁸ Según datos obtenidos del World Development Indicators, 2000 Banco Mundial

El sistema tributario costarricense también se caracteriza por su complejidad debido al elevado número de impuestos vigentes, muchos de los cuales tienen un costo administrativo superior a los ingresos que aportan al fisco y distraen recursos humanos y materiales que deberían ser destinados a hacer más eficiente la recaudación de los impuestos que sí tienen trascendencia fiscal. La aprobación de la *Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria* fue un paso importante hacia un sistema más simple, al eliminar una serie de impuestos menores y al eliminar el impuesto selectivo de consumo sobre una gran cantidad de bienes que generaban proporcionalmente pocos ingresos al Gobierno. Sin embargo, queda aún espacio para avanzar hacia una mayor simplicidad, pues existen todavía 52 impuestos menores cuya contribución, en conjunto, representa menos del 1 por ciento de la recaudación total y que, ciertamente, tienen un costo de administración muy superior a eso.

La composición de los ingresos tributarios ha sufrido cambios importantes en las últimas décadas principalmente como consecuencia del proceso de reducción y eliminación de los impuestos sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones). Esta tendencia ha dado lugar a que el impuesto sobre la renta y el impuesto de ventas hayan ganado participación dentro del total y es congruente con el proceso de apertura económica iniciado desde mediados de los ochenta, indispensable para que un país pequeño como Costa Rica alcance un mayor desarrollo económico. Dada la enorme importancia de los impuestos sobre la renta y ventas, que en la actualidad aportan dos terceras partes de los ingresos corrientes del Gobierno Central, procede analizar las características de uno y otro e identificar áreas en las cuales es necesario hacer reformas.

5.2 El Impuesto sobre la renta

Este impuesto genera una proporción elevada de los ingresos tributarios (22.4 por ciento, en el año 2001) y, sin duda, ofrece un gran potencial para aumentar la recaudación modificando la forma en que actualmente opera. El impuesto sobre la renta, además, puede contribuir a dotar de mayor equidad al sistema tributario costarricense, en la medida el pago se puede hacer variar directamente con la capacidad económica de los contribuyentes.

El sistema vigente en Costa Rica grava diferentes manifestaciones de la capacidad económica de los individuos y las empresas de acuerdo con su origen, es decir, da un tratamiento específico a cada una de ellas y aplica una intensidad impositiva diferente según se trate de propiedades, rentas pasivas, remuneraciones por relaciones de dependencia, ejercicio liberal de profesiones, entre otros. Este sistema, conocido como “cedular”, pues grava los ingresos de manera diferente según sea su origen, no es conveniente pues promueve situaciones de desigualdad e inequidad entre los contribuyentes. ¿Por qué algunos ingresos, por ej., los intereses ganados, han de pagar impuestos inferiores a otros, como son los ingresos por salarios?

En contraposición al sistema cedular existe el sistema de “renta global y unitaria”, que grava los distintos tipos de renta con un único impuesto, sin hacer diferencias por su origen o destino, ni por el tipo de contribuyente. Es

este sistema de renta global y unitaria el que la Comisión considera necesario implantar en Costa Rica, pues promete una mayor recaudación y, sobre todo, porque desde el punto de vista de equidad es mejor que el cedular.

Otra fuente de erosión e inequidad fiscal es la que procuran las actividades de costarricenses domiciliadas fuera del territorio nacional, cuya importancia tiende a aumentar en virtud de la intensificación de los negocios y actividades internacionales. En efecto, de conformidad con la legislación vigente en materia del Impuesto sobre la Renta, estos ingresos no son sujetos del impuesto, pues lo que opera aquí es el criterio de “territorialidad”, que dice que sólo estarán sujetos al impuesto los ingresos generados en el país. La Comisión también propone cambiar esto, dando al esquema un alcance “universal” (también conocido como “mundial”).

Por último, otra de las características indeseables del régimen tributario costarricense es que las empresas ubicadas en zonas francas están exentas del pago del impuesto sobre la renta, en tanto que el resto de las empresas sí deben pagar una tasa de impuesto que llega hasta el 30 por ciento del monto imponible. Dada la importancia de las zonas francas, esta característica no sólo constituye una fuente importante de erosión fiscal, sino de inequidad en el trato de las empresas.

5.3 Impuesto sobre las ventas

En Costa Rica el (mal llamado) “Impuesto sobre las Ventas” constituye el principal generador de ingresos fiscales. En efecto, para los fines normativos que buscó esta Comisión, conviene tener presente que nuestro impuesto sobre las ventas *no* es un impuesto sobre las ventas, sino, más bien, un Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) a medias¹⁹, pues el típico impuesto sobre las ventas opera sobre el valor final de cada venta sin deducción alguna de pagos hechos en etapas anteriores y tiene, por ello, un “efecto cascada”, que es más sensible conforme mayor sea la tarifa que opera. Por el contrario, el IVA permite la deducción de los pagos en las etapas previas, de modo que sólo se cobra sobre los valores agregados en cada etapa y al fin de cuentas sólo opera una vez sobre el valor final de los bienes y servicios al que se aplica. Por ello es que, entre otras, el IVA puede operar con tasas más elevadas que las típicas de un impuesto sobre las ventas. El IVA que es cargado en varias etapas del proceso productivo, afecta el consumo como forma de expresión de la capacidad económica de los agentes y si él opera con una tasa única, y con pocas excepciones a la base, el IVA resulta relativamente neutral en la asignación de recursos, y no incentiva la integración artificial de procesos productivos (como hace el Impuesto sobre las Ventas). Por esas características el IVA, que es un impuesto relativamente nuevo a nivel mundial, se ha constituido en el mejor de los impuestos indirectos.

El criterio aplicado para admitir la generación de créditos de los impuestos sobre insumos en el IVA puede ser de “deducción física” o de “deducción financiera”. El primero, que es el que actualmente se utiliza en Costa Rica,

¹⁹ No es un IVA en su sentido puro porque no permite la deducción de todos los impuestos pagados sobre insumos.

establece la deducción a partir del análisis físico del producto en cada fase del proceso y, derivado de ese examen, de la determinación de los componentes del producto que han sido gravados anteriormente. Por el contrario, el criterio de deducción financiera, que es el que favorece esta Comisión, se aplica a partir del análisis contable del producto, por lo que se tendrán en cuenta únicamente los datos contables a la entrada y a la salida del producto en la fase considerada para los efectos del impuesto. En la práctica, esto equivale a deducir no sólo los impuestos pagados sobre elementos físicos incorporados en la producción del bien gravado, sino también el valor de servicios (por ej., gastos legales, financieros, etc.) incorporados en la producción de los bienes o servicios gravados. Esto favorece la competitividad de los productos costarricenses y la deducción financiera, además, provee a la Administración Tributaria de datos importantes que puede utilizar para cruzarlos en sus revisiones de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta y otros tributos, lo cual constituye una ventaja del esquema en la lucha contra la evasión.

Otro aspecto fundamental que merece una revisión del impuesto sobre las ventas es el relativo al criterio utilizado para la determinación de la base imponible. Actualmente se aplica un sistema mixto de identificación del objeto del impuesto general sobre las ventas: en relación con los *bienes o mercancías*, se acude a un concepto genérico, sin enumerar bienes o mercancías concretas, creando así una categoría conceptual y, sólo por medio de una exención explícitamente establecida se excluye a un bien del pago de este impuesto. En relación con los *servicios*, por el contrario, se utiliza un método taxativo mediante el cual únicamente se someten a imposición los servicios incluidos en una (pequeña) lista. Aquellos que no lo estén, no están sujetos al gravamen, lo que erosiona significativamente la base imponible.

5.4 Recomendaciones en materia de impuesto de renta y de “ventas” (IVA)

Impuesto sobre la Renta

Con respecto al impuesto sobre la renta, la Comisión considera que un sistema de impuesto sobre la renta global y unitario es el que mejor se ajusta al principio de contribución según la capacidad económica y ofrece mayor equidad (horizontal y vertical) tributaria. Por un lado, se caracteriza por mayor equidad horizontal, al sujetar a igual tasa a todas las rentas de igual cuantía, con independencia de su origen y naturaleza. En ese sentido, permite incorporar formas de ingreso hasta hoy no sujetas al impuesto como las ganancias de capital obtenidas fuera de una actividad habitual de compraventa. Igualmente, permite tomar en cuenta diferencias familiares y de gastos en necesidades esenciales (por ej., gastos médicos, en educación, entre otros), las cuales se sujetan a una exención. Por otro lado, se caracteriza por mayor equidad vertical, pues permite gravar en función del ingreso global de los contribuyentes, según la cuantía de ésta y resulta más racional para aplicar el principio de progresividad. El sistema deben, maximizar la recaudación del país frente a otras jurisdicciones, evitar generar distorsiones entre competidores externos e internos y poseer mecanismos de ajuste inflacionario en todos sus efectos. Considerando estos aspectos, la Comisión recomienda la adopción de un sistema *global* de impuesto sobre

la renta en sustitución del actual sistema *cedular* y recomienda los siguientes principios orientadores y medidas específicas en relación con ello:

Para personas físicas:

- a) El impuesto sobre la renta de las personas físicas debe gravar los siguientes tipos de renta, deducidos los gastos necesarios para producirla: (i) Las rentas de trabajo dependiente y por pensión; (ii) las rentas del trabajo autónomo y profesional; (iii) las rentas empresariales; (iv) los dividendos y demás participaciones en beneficios obtenidos del desarrollo de actividades económicas por medio de sociedades y demás personas jurídicas²⁰; (v) los intereses provenientes de contratos individuales de préstamo; (vi) las subvenciones y demás beneficios que otorguen los entes públicos.
- b) El impuesto debe tener una base universal o mundial, es decir, debe aplicarse a todos los ingresos con independencia del territorio donde se generen. El funcionamiento pleno y coherente de este sistema requiere la adopción de algunas medidas complementarias, siendo las esenciales: (i) Introducir un régimen que dé transparencia fiscal internacional; (ii) adoptar medidas unilaterales o bilaterales (convenios) para evitar la doble imposición internacional y (iii) establecer una red de convenios para el intercambio de información con trascendencia fiscal. Por ello procede someter la entrada en vigencia de esta característica hasta que la Administración Tributaria demuestre un razonable avance en la condicionalidad referida.
- c) Deben reconocerse deducciones razonables por gastos en necesidades esenciales de las personas físicas: salud, educación, vivienda, entre otros.
- d) Debe gravar las ganancias de capital previa indexación del valor de adquisición.
- e) El impuesto sobre los rendimientos del capital invertido en el mercado financiero, al igual que todos los ingresos de otras fuentes, formaran parte de la renta global y aunque puedan ser sometidos a un mecanismo de retención en la fuente, esta sería aplicada al impuesto final. En el caso de los dividendos, se acreditará lo pagado a nivel de la sociedad al contribuyente.
- f) La escala de tasas debe ser progresiva para promover solidaridad en el financiamiento del gasto público, y deberá estar sujeta a ajustes automáticos por inflación.
- g) La tasa marginal no debe diferir mucho de la que opera para las personas jurídicas (empresas) para evitar el arbitraje tributario, es decir, para que las personas físicas no encuentren rentable constituirse en personas jurídicas sólo por razones fiscales.

Personas Jurídicas (Empresas):

²⁰ Lo pagado a nivel de las sociedades debe coordinarse con este gravamen para evitar una doble imposición.

- a) El impuesto sobre la renta de las sociedades y personas jurídicas debe establecerse con una tasa competitiva uniforme tanto para las empresas de zonas francas como para las empresas locales. Una tasa competitiva es fundamental para la atracción de inversiones extranjeras directas, según el esquema global descrito para las personas físicas, así como las excepciones indicadas. Los socios que sean personas físicas residentes coordinarán esta imposición con lo que les corresponda pagar a nivel personal. Los socios no residentes pagarán según el régimen tributario de los no residentes.
- b) El impuesto sobre las sociedades debe gravar por igual todas las formas jurídicas generadoras de riqueza para sus miembros (incluidas las cooperativas y cualquier otra forma de organización) y debe incluir una normativa que regule los ajustes por precios de transferencia entre compañías.
- c) El impuesto debe tener una base universal o mundial, es decir, debe aplicarse a todos los ingresos con independencia del territorio donde se generen, en sustitución del actual criterio de renta territorial. Las condiciones para su operación son las mismas que se señalaron para las personas físicas.
- d) Adoptar un mecanismo paulatino de imposición sobre la renta de las empresas ubicadas en zona franca que, para el año 2008, las lleve a tributar bajo el esquema (único) que aplica para las demás empresas ubicadas en el territorio nacional. Solicitar al Poder Ejecutivo, representado por Ministerio de Hacienda, estudie la forma de rebajar paulatinamente la tasa del impuesto sobre la renta al resto de las empresas del país, a la vez que se eleva la que se aplicaría a las empresas ubicadas en la zona franca, para hacerlas converger en el 2008 y atender, de esa manera, el compromiso lógico asumido ante la Organización Mundial de Comercio de no operar con distorsiones en esta materia.

Impuesto sobre el Valor Agregado

Con respecto al impuesto sobre el valor agregado, que en Costa Rica se conoce como Impuesto sobre las Ventas, la Comisión considera necesario que para que éste sea un verdadero impuesto general sobre el consumo, debe:

- a) gravar tanto a los bienes como a los servicios, salvo aquellos que sean definidos como parte de una canasta básica, con lo cual su potencial para generar ingresos crecería sustancialmente.
- b) Su tasa debe ser única (y puede permanecer en el nivel actual del 13%)
- c) Sustituir el criterio de *deducción física* que actualmente se usa para la aplicación del crédito fiscal, por un criterio de *deducción financiera* en el cual los créditos admisibles son los correspondientes a los impuestos pagados por los componentes contabilizados como costos del bien o servicio vendido y no únicamente por los incorporados físicamente en el producto o servicio.

Otros Impuestos

Con respecto a otros impuestos, la Comisión recomienda:

- a) Eliminar una serie de impuestos menores cuyo costo administrativo resulta muy alto en comparación con su contribución a los ingresos fiscales. (El Ministerio de Hacienda proveerá la lista de cuáles son estos tributos).
- b) Incrementar al doble las tasas del impuesto sobre la propiedad de vehículos, embarcaciones y naves.
- c) Incrementar el impuesto único sobre combustibles exclusivamente para las gasolinas. El incremento sería de 10 colones por litro
- d) Resulta indispensable eliminar distorsiones relacionadas con la aplicación de esquemas tributarios diferenciados para determinadas zonas geográficas, como lo es el caso del depósito libre de Golfito, el cual fue establecido como un mecanismo inapropiado para corregir problemas sociales que no son exclusivos de esa región lo que ha generado un sistema aduanero muy complejo y poco transparente, el cual facilita la corrupción y obliga a los costarricenses a soportar impuestos innecesariamente altos, sobre bienes que deberían ser de acceso general para toda la población.
- e) Se ha generalizado la costumbre de hacer uso de sociedades anónimas para evadir el pago principalmente de impuestos de traspaso tanto de bienes inmuebles como de vehículos. Asimismo la existencia y proliferación de sociedades anónimas para todo uso genera un costo de operación al Estado que, por los motivos antes mencionados debe ser compensado. Por esas razones se recomienda crear un impuesto, de US\$200 anuales, sobre todas las sociedades.
- f) Exigir a las empresas del Estado que anualmente paguen impuesto sobre la renta. Igualmente se considera conveniente analizar la posibilidad de que las empresas del Estado distribuyan parte de sus utilidades en dividendos sin que esto signifique sacrificio de su posible capitalización o crecimiento y buscando las necesarias salvaguardas que eviten injerencia política indebida sobre sus operaciones que pueda poner en peligro el nivel y costo de los servicios que prestan ni como su competitividad con el sistema en que operan.

6

Modernización de la administración tributaria y combate de la evasión.

La Comisión es consciente de que el aumento de tributos (sea la creación de nuevos impuestos, la expansión de la base de tributos existentes o el aumento de tasas) no procede si no hay garantía de que el Gobierno hace el máximo esfuerzo por cobrar de manera eficiente los vigentes. Un mecanismo insuficiente de recaudación no sólo no sirve al propósito de reducir el déficit del Gobierno, sino que muy probablemente sea fuente de inequidad y de competencia desleal a lo interno de la economía del país, lo que atenta contra importantes valores éticos.

Parte de los beneficios potenciales de las reformas que en materia tributaria esta Comisión propone (por ej., ampliación de la base del IVA, el impuesto de renta global y universal) se podrían perder si no nos aseguramos que se cuenta con una Administración Tributaria moderna, con estándares altos de eficiencia y credibilidad ante los contribuyentes. Para dar un salto cualitativo en esta materia es necesario asegurar que la Administración Tributaria es capaz de tener gran presencia preventiva en su área de responsabilidad, así como capacidad informativa, normativa, fiscalizadora, recaudatoria y sancionatoria en todo el país y para todos los contribuyentes.

A pesar de avances importantes que se han dado en esta materia²¹, todavía se observan deficiencias en: a) calidad del recurso humano que tiene a cargo la Administración y en los estímulos a favor del logro; b) apoyo logístico, en materia de Informática y otros recursos materiales y c) apoyo financiero a la Administración para, por ejemplo, permitirle la compra de servicios externos especializados. En efecto, el régimen de recursos humanos del Servicio Civil resulta deficiente en materia de Administración Tributaria, tanto a niveles de posibilidades de contratación y de remuneración, como de despido por baja productividad, negligencia o causas similares. En el área de Informática, el sistema se encuentra incompleto en algunas de sus aplicaciones, defectuoso en otras y las limitaciones cuantitativas y cualitativas del personal se han traducido en tiempos excesivos para producción o modificación de módulos y subsisten serios problemas de calidad de la información que maneja el sistema. Las inversiones en Informática (en equipos y programas) no han sido suficientes para mantener al día esta materia, tan clave en el mundo moderno e imprescindible en el esquema tributario que la Comisión propone.

El marco legal vigente (por ejemplo, el *Código de Normas y Procedimientos Tributarios* y la *Ley General de Aduanas*) favorece una operación no coordinada entre diferentes órganos de la Administración y presenta importantes contradicciones que es menester subsanar. El sistema de cobro compulsivo de las obligaciones es débil, ya que es sólo parcialmente administrativo, recayendo la fase más importante en el Poder Judicial, el cual no parece tratar a los delitos fiscales con suficiente severidad y, sobre todo, se encuentra saturado.

²¹ Es de reconocer los cambios que introdujeron la *Ley de Justicia Tributaria*, de 1995, y las reformas al *Código de Normas y Procedimientos Tributarios* de 1999.

Las debilidades descritas también han estimulado la corrupción a ambos lados del espectro, es decir, de suplidores del servicio y de usuarios, pues como dice el refrán: “unos pecan por la paga y otros pagan por pecar” y ciertamente se traduce en una recaudación real inferior a la potencial.

Datos del Ministerio de Hacienda indican que los recursos que el Estado costarricense dedica a la Administración Tributaria ascienden a sólo un 1.67 por ciento del total recaudado. La Comisión considera que la rentabilidad de los colones adicionales que se dediquen a mejorar el sistema es muy alta razón por la que recomienda la asignación de suficientes recursos a este esfuerzo.

6.1 Recomendaciones en materia de administración tributaria y combate de la evasión.

Recomendaciones

- a) Declarar prioritaria la materia de Administración Tributaria y de interés nacional su pronta reorganización.

- b) Crear la *Agencia Nacional de Recaudación Tributaria*, una forma de organización que opera con éxito en otros países que van a la vanguardia en esta materia, como órgano del Ministerio de Hacienda, que agrupará a las actuales direcciones generales de Tributación, Aduanas, Hacienda y de Policía y de Control Fiscal. Dicho órgano estaría presidido por una Junta Directiva en la que tendría participación el Ministro de Hacienda y el Viceministro de Ingresos, a fin de garantizar una adecuada coordinación de los lineamientos de política tributaria nacional. Este tipo de organización, o cualquier otra que cumpla los mismos objetivos, es una herramienta legal, técnica y práctica que permite alcanzar de manera eficaz los siguientes objetivos:
 - I. Modernización de la Administración Tributaria, a fin de mejorar la calidad del recurso humano que para ella labora, del sistema de informática (tanto en *hardware* como en *software* especializado) y del apoyo material y logístico.
 - II. Garantizar que las reformas a la estructura tributaria que contiene este informe se puedan administrar a cabalidad y que se aprovecha al máximo el cruce de información con fines tributarios.
 - III. Crear un régimen especial para los funcionarios de la Administración Tributaria, que favorezca la eficiencia por medio de un esquema más adecuado que el del Servicio Civil en materia de contratación, inducción, capacitación, remuneración y actitud hacia el logro de los funcionarios (facilitando el despido en casos de improductividad, negligencia y dolo).

- IV. Dar mejor integración a los diversos órganos del Fisco (Tributación, Aduanas, Hacienda, Policía) para lo cual deben reformarse en lo procedente, a fin de eliminar contradicciones entre el *Código de Normas y Procedimientos Tributarios* y la *Ley General de Aduanas* y de ser necesario otras normas.
 - V. Fortalecer las facultades fiscalizadoras, recaudatorias y sancionatorias (tanto a funcionarios suplidores del servicio como a usuarios) de la Administración Tributaria costarricense.
 - VI. Definir y poner en operación procedimientos de control interno que minimicen las posibilidades de fraude tanto en declaraciones, valores declarados y partidas arancelarias, como en el pago de los tributos.
-
- c) Dar el apoyo presupuestario a la *Agencia* que sea compatible con sus responsabilidades y funciones.
 - d) Analizar e implementar en lo conducente las medidas emitidas por la Organización Mundial de Aduanas referente al combate del fraude en aduanas.
 - e) Establecer convenios de cooperación aduaneras tendientes a intercambiar información de trascendencia en este campo, al menos con los principales países que exportan a Costa Rica y con los países con los que se tienen tratados de libre comercio.
 - f) Aprobar las reformas legales necesarias para trasladar el cobro judicial de las obligaciones tributarias a la propia Administración, permitiéndole asumir la etapa de embargo y remate de bienes.
 - g) Restituir el Juzgado Penal de Hacienda.
 - h) Someter la ejecutoria de la Administración Tributaria (*Agencia Nacional de Recaudación*) a una evaluación periódica, por parte de firmas especializadas, y con base en ellas definir las medidas correctivas que proceda adoptar. El costo de estos estudios deberá ser incluido en los presupuestos del Ministerio de Hacienda.
 - i) Recomendar la aprobación inmediata de las reformas a la *Ley General de Aduanas* que se encuentra en la Asamblea Legislativa como un mecanismo efectivo para, a través de mayores penas, evitar la evasión a nivel de aduanas.

7

Panorama fiscal con medidas correctivas

La perspectiva que nos ofrece un escenario pasivo, sin medidas, como el que describimos en la Sección 2.3 de este documento es suficientemente desalentador, a muy corto plazo, como para motivarnos a favorecer, y recomendar, la pronta adopción de medidas correctivas.

El escenario "activo", el cual favorece la Comisión, se espera que produzca los resultados que muestra el Cuadro 7, que recoge los efectos de las acciones propuestas en el informe y cuyo impacto en esencia es el siguiente:

- a) En relación con los ingresos, se genera un aumento de la carga tributaria del 2.56 por ciento del PIB, del cual un 1.0 por ciento corresponde a las modificaciones propuestas en relación con el impuesto de ventas, un 0.8 por ciento a aquellas relacionadas con el impuesto sobre la renta²², un 0.30 por ciento correspondiente al incremento en el impuesto sobre la propiedad de vehículos, un 0.18 por ciento al aumento en el impuesto único sobre los combustibles²³ y un 0.28% a la creación del impuesto a las sociedades anónimas. Adicionalmente, se supone un incremento del 0.2 por ciento del PIB cada año como consecuencia de las mejoras en la recaudación.
- b) En relación con los gastos excluyendo intereses, si bien se produce un incremento de los mismos con respecto al PIB, hay un ahorro del 3.2 por ciento en comparación con el escenario pasivo al final del período, es decir, en el año 2006. Este resultado se obtiene por lo que se indica en los puntos siguientes.
- c) Las medidas propuestas controlan ligeramente la expansión del gasto en pensiones, pero se mantiene una tendencia creciente de las mismas.
- d) El gasto en educación pública crecería a una tasa positiva en términos reales y a un ritmo mayor que la economía, pero menor al del escenario pasivo.
- e) El gasto por salarios (excluyendo los de educación y Poder Judicial) se mantendría constante con respecto al PIB.
- f) La transferencia al Poder Judicial subiría en concordancia con el incremento de los ingresos del Gobierno.
- g) Al igual que en el escenario pasivo, los pagos de CATs desaparecen a partir del 2002 y los gastos por cuotas a la CCSS, CONAVI y otros gastos se mantienen en los niveles actuales como proporción del PIB.
- h) Se supone que la renegociación de la deuda del Gobierno con otras instituciones públicas es exitosa y por lo tanto se logra un ahorro importante en intereses. Se fija como meta el buscar un ahorro de no menos de 40.000 millones anuales en la aplicación de las medidas recientemente autorizadas por la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* en las cuales se incluyen los efectos de la caja única del Estado, renegociación de tasas de interés en la deuda interna, condonación²⁴ o aporte por parte de los entes estatales de no menos de 140.000 millones de colones

²² Supone un aumento del 0.6 por ciento del PIB sin tomar en cuenta el efecto de la reforma sobre las empresas públicas. Se estima que este último representa un 0.2 por ciento del PIB.

²³ Ver los Anexos 2, 3 y 4 para más detalle sobre estas estimaciones.

²⁴ Requiere de la aprobación de una ley especial.

lo que significa un ahorro en gastos relacionados con la deuda interna de 0.65% del PIB.

- i) Se supone que se eliminan los destinos específicos y que el gasto que iba a esos menesteres a futuro mantendrá la misma relación respecto al PIB que en la actualidad.

Como resultado de estos supuestos y de acuerdo con los objetivos de la propuesta, parte del incremento en la carga tributaria se podría destinar a futuro, una vez que se elimine el déficit, a elevar los niveles de atención de los grupos de menores ingresos de la sociedad, principalmente en educación, vivienda y salud. El peso de la deuda pública se reduciría también, dando como resultado una menor carga de intereses que en la actualidad.

CUADRO 7
FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL BAJO UN ESCENARIO ACTIVO 2002 - 2006
(como porcentaje del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
<u>TOTAL INGRESOS</u>	<u>13,3</u>	<u>16,1</u>	<u>16,1</u>	<u>16,2</u>	<u>16,3</u>
INCREMENTO CARGA TRIBUTARIA		2,56			
MEJORA EN LA RECAUDACION	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<u>TOTAL GASTOS</u>	<u>16,7</u>	<u>17,0</u>	<u>16,8</u>	<u>16,6</u>	<u>16,2</u>
GASTOS SIN INTERESES	12,5	13,0	13,2	13,3	13,3
Ministerio de Educación	4,7	4,9	5,0	5,1	5,2
Pensiones	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8
Salarios (excluye MEP y Poder Judicial)	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Poder Judicial	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
CCSS	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
CONAVI	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
CAT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
<u>SUPERAVIT PRIMARIO</u>	<u>0,8</u>	<u>3,1</u>	<u>2,9</u>	<u>2,9</u>	<u>2,9</u>
GASTOS POR INTERESES	4,3	4,0	3,6	3,3	2,9
Internos	3,4	3,1	2,6	2,3	2,0
Externos	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9
<u>DÉFICIT FINANCIERO</u>	<u>-3,4</u>	<u>-0,9</u>	<u>-0,7</u>	<u>-0,4</u>	<u>0,0</u>
PIB (en miles de millones de colones corrientes)	6.053	6.779	7.593	8.504	9.525

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

El comportamiento de las principales variables macroeconómicas (e.g., crecimiento, devaluación, tasas de interés, crédito al sector privado) y sociales (e.g., empleo, costo de vida, nivel de pobreza) es de esperar que bajo este escenario sea más favorable que en la proyección pasiva, pues el déficit fiscal deja de ser un obstáculo para el desarrollo. En el resto del sector público y el BCCR, los supuestos no difieren sustancialmente del escenario pasivo, excepto por la consideración del efecto de la donación y renegociación de deuda y de la menor tasa de interés, particularmente sobre las pérdidas del BCCR.

CUADRO 8
DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL BAJO ESCENARIO ACTIVO 2002 – 2006
(porcentajes del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Superávit Primario	0.8	3.1	2.9	2.9	2.9
Total de Intereses	4.3	4.0	3.6	3.3	2.9
Intereses Internos	3.4	3.1	2.6	2.3	2.0
Intereses Externos	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9
Déficit Fiscal	3.4	0.9	0.7	0.4	0.0
Deuda Total	39.3	36.0	32.8	30.3	27.6
Deuda Interna	28.1	24.5	21.5	19.6	17.5
Deuda Externa	11,2	11,5	11,4	10,7	10,1

Fuente: Tesorería Nacional

CUADRO 9
ESCENARIO ACTIVO
DEFICIT CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO 2001 – 2006
(porcentajes del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
<u>Déficit combinado Sector Publico</u>	<u>-3.8</u>	<u>-1.2</u>	<u>-0.9</u>	<u>-0.6</u>	<u>-0.2</u>
Déficit Banco Central	-1.4	-1.3	-1,2	-1.2	-1.2
Déficit/Superavit S.P.N.F.	-2.4	0.1	0.3	0.6	1.0
Déficit/Superavit Gobierno Central	-3.4	-0.9	-0.7	-0.4	0.0
Superávit resto del S.P.N.F.	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Consideraciones Finales

Los miembros de la Comisión son conscientes de que la adopción de las reformas propuestas, no es fácil. Pero es menester que un conjunto de medidas como el propuesto se adopte a la brevedad, pues de otra manera la situación fiscal y económica del país sufrirá un importante deterioro en el corto plazo. La proyección favorable *activa* implica que todas las medidas recomendadas por la Comisión se adoptarán, de manera completa en el año 2002 para que entren en vigencia en el año 2003. Si la adopción de las medidas se pospusiera, las mejoras que podríamos cosechar en los próximos años, iniciándose con el año 2003, no sólo se pospondrían, sino que se reducirían, porque permitiríamos que la situación pasiva ejerza el deterioro que quisimos evitar. Lo mismo ocurre si las medidas no se adoptan en su totalidad. Así, una posposición de medidas obligaría al país a subir la dosis a futuro, para quedar dentro de lo previsto en el escenario "activo". Dicha dosis necesariamente conllevaría la revisión de las actuales tasas impositivas de ventas lo que significaría un sacrificio de la población en general ante una posible inopia política.

La Comisión reconoce que sus recomendaciones en materia de deuda pública no llevan a una eliminación de esta, sino sólo a una disminución en su tamaño relativo (al PIB) a futuro. Por tanto, el Gobierno Central siempre tendrá que dedicar parte importante de sus ingresos al pago de intereses. Si el deseo de la sociedad costarricense fuera reducir a cero el pago de intereses, entonces lo que procede es buscar mecanismos para que el Gobierno pueda hacer abonos anticipados a su deuda.

La posposición de las medidas propuestas o su no aprobación obligarían al país a considerar medidas alternas urgentes que conllevarían no solo un incremento en las tasas ya indicadas sino una discusión nacional sobre el tema de traspaso de activos estatales a la esfera privada con el propósito de buscar eficiencia y lograr una reducción significativa de la deuda del Gobierno Central. Esta preocupación ha sido señalada por la mayoría de quienes en el pasado reciente que han ocupado la Presidencia de la República. El costo de no avanzar en esa dirección, causado por la no aprobación de reformas como las aquí planteadas, desde el punto de vista fiscal, es el mantener niveles más bajos de gasto público en áreas de importancia para la reducción de la pobreza y para la competitividad del país, así como mantener tasas de interés más elevadas, afectando la generación de empleo y las posibilidades de desarrollo.²⁵

La Comisión quiere hacer un especial y respetuoso llamado de atención al Poder Judicial y a la Asamblea Legislativa. La materia fiscal o impositiva es altamente técnica y en aras del beneficio de la mayoría no admite una interpretación ciega de cánones puramente legales sino que deben ser

acompañados de las consideraciones sobre sus efectos monetarias y fiscales. Los fallos de los tribunales de justicia en materia fiscal, así como la creación de leyes que afectan esa materia, en base a consideraciones puramente legales o de clientelismo político, es altamente inconveniente para la estabilidad económica del país y obviamente a los intereses de la mayoría. Por ello se recomienda la especialización de funcionarios judiciales, a todos los niveles, en materia fiscal así como evitar la promulgación de leyes con efectos sobre las finanzas públicas por criterios políticos o para favorecer a grupos de presión. El ordenamiento de las finanzas públicas tiene la más alta prioridad en el desarrollo de largo plazo del país y requiere, en consecuencia, la concurrencia y responsabilidad de todas las autoridades que con sus decisiones pueden afectar esa misión.

Hacemos igualmente un llamado muy respetuoso a la sociedad civil ya que de seguir con una actitud de no pago de tributos resultará muy difícil encontrar soluciones que permitan un vigoroso desarrollo sostenido que obviamente llevaría a una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

Las recomendaciones aquí presentadas pretenden, tal y como se nos solicitó, dar la solución al problema fiscal del país. De ser acogidas estas recomendaciones se lograrían tasas de crecimiento económico sostenidas, bajos intereses, creación de empleos e inflación reducida que obviamente mejoraría la calidad de vida de todos los costarricenses.

Anexos

**CUADRO A 1
PLAZAS PRESUPUESTADAS DEL GOBIERNO CENTRAL 1995 – 2001**

	NUMERO DE PLAZAS						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL	77.059	75.189	77.815	79.663	82.302	85.562	91.392
TOTAL MINISTERIOS	70.481	67.978	69.751	71.585	74.112	76.983	82.289
Ministerio de Agricultura y Gan.(incluye Asig. Famil.)	1.785	1.243	1.197	1.199	1.166	1.168	1.175
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (incluye Asig. Fam.)	5.027	4.282	3.727	3.696	3.668	3.629	3.789
Ministerio de Hacienda	2.803	2.466	2.179	2.174	2.152	2.220	2.221
Ministerio del Ambiente y Energía	1.016	893	883	879	872	931	931
Ministerio de Cultura	709	672	668	653	659	618	618
Ministerio de Trabajo (Incluye Asig. Famil.)	522	484	504	468	453	530	531
Ministerio de Vivienda	53	50	46	100	99	96	78
Ministerio de Ciencia y Tecnología	39	40	35	35	36	37	36

²⁵ El Lic. Bernal Jiménez M. manifiesta no estar de acuerdo con lo indicado en este párrafo por considerar que la venta de activos no es la solución al problema de la deuda interna.

Ministerio de Comercio Exterior	33	32	38	37	36	30	34
Ministerio de Econ. Industria y Comercio	667	640	792	382	376	258	239
Ministerio de Educación Pública (Incluye Asignaciones Familiares)	37.769	38.240	41.505	43.758	46.544	49.715	52.423
Ministerio de Salud	2.486	2.454	2.106	2.033	1.675	1.319	2.924
Ministerio de Gobernación y Policía	3.296	2.242	1.612	1.577	608	603	603
Ministerio de Seguridad Pública	9.834	9.870	9.925	9.909	10.876	10.870	11.368
Ministerio de la Presidencia	315	293	439	434	363	392	391
Min. de Plan. Nacl. y Política Económica	208	169	169	163	157	135	135
Presidencia de la República	522	521	469	419	389	389	372
Min. de Rel. Exteriores y Culto	427	417	427	389	398	374	361
Ministerio de Justicia	2.970	2.970	3.030	3.280	3.585	3.669	4.060
PODERES	6.578	7.211	8.064	8.078	8.190	8.579	9.103
Asamblea Legislativa	772	852	856	883	897	980	1.064
Contraloría General de la República	625	625	625	625	625	655	636
Defensoría de los Habitantes	83	86	86	97	105	109	114
Poder Judicial	4.500	5.016	5.865	5.865	5.911	6.180	6.401
Tribunal Supremo de Elecciones	598	632	632	608	652	655	888

CUADRO A 2
SUELDOS Y SALARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL 1995 - 2001
(porcentaje de participación)

Detalle	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
TOTAL MINISTERIOS Y PODERES	100,0						
Total Ministerios	85,8	85,7	85,1	84,3	83,1	82,6	82,9
Presidencia de la República	0,77	0,74	0,69	0,59	0,55	0,50	0,48
Ministerio de la Presidencia	0,36	0,37	0,46	0,40	0,38	0,39	0,38
Ministerio de Gobernación y Policía	1,99	1,61	1,25	1,26	0,53	0,50	0,48
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2,07	2,16	2,06	2,03	1,88	1,66	1,51
Ministerio de Seguridad Pública	6,74	8,30	8,21	8,03	7,79	7,80	7,99
Ministerio de Hacienda	15,15	4,07	4,83	2,76	2,93	2,84	2,76
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2,25	1,97	1,82	1,82	1,94	1,81	1,72
Ministerio de Economía Industria y Comercio	0,54	0,53	0,47	0,47	0,45	0,31	0,27
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	2,48	3,66	1,65	1,67	1,52	1,46	1,41
Ministerio de Educación Pública	44,32	53,15	54,45	57,15	57,01	57,65	56,99
Ministerio de Salud	2,74	2,76	2,38	1,96	1,78	1,34	2,62
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	0,59	0,72	1,30	0,62	0,62	0,68	0,67
Ministerio de Cultura Juventud y deportes	0,73	0,67	0,69	0,67	0,65	0,60	0,56
Ministerio de Justicia y Gracia	3,30	3,37	3,23	3,26	3,46	3,51	3,59
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	0,06	0,06	0,05	0,10	0,10	0,09	0,08
Servicio de la Deuda Pública	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00
Ministerio de Comercio Exterior	0,05	0,05	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	0,33	0,29	0,27	0,25	0,23	0,20	0,18
Ministerio de Ciencia y Tecnología	0,07	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06
Ministerio de Ambiente y Energía	1,23	1,21	1,17	1,15	1,16	1,17	1,11
TOTAL PODERES	14,2	14,3	14,9	15,7	16,9	17,4	17,1
Asamblea Legislativa	1,90	1,88	2,01	2,02	2,11	2,32	2,42
Contraloría General de la República	1,68	1,61	1,57	1,56	1,51	1,51	1,44
Poder Judicial	9,58	9,69	10,18	10,98	12,22	12,44	12,02
Defensoría	0,22	0,23	0,21	0,21	0,22	0,23	0,22
Tribunal Supremo de Elecciones	0,87	0,84	0,93	0,90	0,80	0,86	0,98

^a/ Datos preliminares

FUENTE: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

CUADRO A 3 DEUDA GOBIERNO CENTRAL 1984 - 2001 (al 31 de diciembre)

AÑOS	TOTAL		DEUDA INTERNA			DEUDA EXTERNA		
	MILLONES DE COLONES	% PIB	MILLONES DE COLONES	% PIB	% PARTIC.	MILLONES DE COLONES	% PIB	% PARTIC.
1984	45.228,6	22,1	15.760,7	7,7	34,8	29.467,9	14,4	65,2
1985	59.761,7	24,7	19.545,0	8,1	32,7	40.216,7	16,6	67,3
1986	78.487,5	25,7	28.149,4	9,2	35,9	50.338,1	16,5	64,1
1987	96.282,1	26,3	38.827,0	10,6	40,3	57.455,1	15,7	59,7
1988	118.318,5	25,7	46.158,5	10,0	39,0	72.160,0	15,7	61,0
1989	142.222,0	25,5	61.867,0	11,1	43,5	80.355,0	14,4	56,5
1990	183.390,5	27,1	79.349,0	11,7	43,3	104.041,5	15,4	56,7
1991	256.462,5	29,2	108.801,0	12,4	42,4	147.661,5	16,8	57,6
1992	291.100,4	25,2	130.884,0	11,3	45,0	160.216,4	13,9	55,0
1993	346.514,4	25,3	181.702,0	13,3	52,4	164.812,4	12,0	47,6
1994	451.766,6	27,2	265.643,0	16,0	58,8	186.123,6	11,2	41,2
1995	606.188,0	28,8	382.029,0	18,1	63,0	224.159,0	10,6	37,0
1996	837.959,8	34,1	624.295,9	25,4	74,5	213.663,9	8,7	25,5
1997	960.348,0	32,2	738.463,2	24,7	76,9	221.884,8	7,4	23,1
1998	1.163.999,7	32,1	885.618,9	24,4	76,1	278.380,8	7,7	23,9
1999	1.571.275,1	34,8	1.200.229,0	26,6	76,4	371.046,2	8,2	23,6
2000	1.782.023,6	36,3	1.299.693,0	26,4	72,9	482.330,6	9,8	27,1
2001	2.087.426,2	38,8	1.494.728,1	27,8	71,6	592.698,1	11,0	28,4

FUENTE: Tesorería Nacional

CUADRO A 4
DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
POR TIPO DE TITULO 2000 – 2001
(al 31 de diciembre)

	2000		2001	
	MILLONES DE COLONES	% PARTIC.	MILLONES DE COLONES	% PARTIC.
TOTAL	1.299.692,59	100,00	1.494.728,06	100,00
Tasa Básica	514.510,53	39,59	562.421,16	37,63
Cero Cupón ⁽¹⁾	213.561,69	16,43	277.294,14	18,55
Tudes ⁽²⁾	233.987,69	18,00	397.670,28	26,60
Dólares Ajustables	80.694,78	6,21	92.369,46	6,18
Dólares Fijos	63.855,75	4,91	98.093,30	6,56
Interés Fijo	103,00	0,01	41.887,05	2,80
Dolec Ajustable	639,47	0,05	3,42	0,00
Tiab	1,00	0,00	-	-
		-		-
Subtotal Deuda En Títulos	1.107.353,91	85,20	1.469.738,81	98,33
Deuda BCCR (Colones)	156.655,86	12,05	-	-
Deuda BCCR (Dólares) ⁽³⁾	4.561,19	0,35	23,40	-
		-		-
Subtotal Deuda BCCR ⁽⁴⁾	161.217,05	12,40	23,40	0,00
Clase 374 Deuda FODESAF	29.858,93	2,30	23.887,14	1,60
Clase 355 Deuda INVU CCSS	1.104,93	0,09	1.078,71	0,07
Clase 331 Construcción aulas	53,77	0,00	-	-
Otras clases	104,00	0,01	-	-
Subtotal Bonos en poder de terceros	31.121,63	2,39	24.965,85	1,67

Notas:

- 1) El título cero cupón en valor nominal es ¢ 304,617.0 millones de colones
- 2) El monto en unidades de desarrollo es ¢1,316.9 millones y el valor de la UD es ¢ 301,692
- 3) Para los títulos en dólares se consideró el tipo de cambio ¢ 341,94 por cada dólar
- 4) El saldo en dólares corresponde a \$ 68,432.14 al tipo de cambio de ¢ 341,94 por cada dólar
- 5) No incluye otras deudas no documentadas

FUENTE: Tesorería Nacional

CUADRO A 5
TASA PROMEDIO PONDERADA DE LA DEUDA INTERNA CON
COSTO FINANCIERO
POR TIPO DE INSTRUMENTO 2001
(31 de diciembre)

	MILLONES DE COLONES	TASA %
TOTAL	1.469.735,39	16,9
Tasa Básica	562.421,16	19,52
Cero Cupón	277.294,14	14,42
Tudes	397.670,28	15,11
Dólares Ajustables	92.369,46	15,29
Dólares Fijos	98.093,30	18,29
Interés Fijo	41.887,05	15,81

Notas:

1. Tipo de cambio USA \$ / ¢341,94
 2. Valor UD ¢301,692
 3. Libor 6m 2.0075
 4. Tasa básica 16,0 %
 5. Inflación 10%
- No se incluye la deuda con
FODESAF, INVU y CCSS*

FUENTE: Tesorería Nacional

CUADRO A 6
DEUDA INTERNA GOBIERNO CENTRAL
POR ACREEDOR
(al 31 de diciembre de 2001)

	MILLONES DE COLONES	% PARTIC.
TOTAL	1.494.728	100,0
<u>Sector Público</u>	929.129	62,2

Sistema Bancario	227.928	15,2
Banco Central	74.958	5,0
Banco Nacional	75.138	5,0
Banco de Costa Rica	32.401	2,2
Banco Anglo	2.407	0,2
Banco Crédito	11.640	0,8
Banco Popular	31.384	2,1
Sector Financiero No-Bancario	200.454	13,4
INVU	10.111	0,7
INS	110.603	7,4
Poder Judicial	67.014	4,5
Otros	12.726	0,9
Sector Público No-Financiero	438.325	29,3
CCSS	356.850	23,9
ICE	24.873	1,7
FODESAF	23.887	1,6
INA	23.419	1,6
Otros	9.296	0,6
Resto del Sector Público	62.422	4,2
<u>Sector Privado</u>	565.599	37,8
Bancos Privados	11.898	0,8
BCIE	29.033	1,9
Resto del Sector Privado	524.668	35,1

Fuente: BCCR y Tesorería Nacional

CUADRO A 7
DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
POR ACREEDOR DEL SECTOR PUBLICO 2001
(muestra seleccionada)

	MILLONES DE COLONES	TIPO DE INSTRUMENTO	COSTO FINANCIERO %
Entidades que ingresan a Caja Unica	38.373,8		
Aviación Civil	5.929,2	TP0	11,92
Consejo de Seguridad Vial	518,6	TP0	11,93
Consejo Nacional de Concesiones	364,4	TP0	9,89
Consejo Nacional de Concesiones	269,5	TP\$A	13,91
Consejo Nacional de Vialidad	3.000,0	TP0	12,78
Dirección General de Migración	4.405,0	TP0	11,81
FODESAF	23.887,1		0,00
Otras Entidades Públicas	615.877,4		
IMAS	153,5	TP0	12,36
IMAS	26,0	TPTBA	12,54
INA	20.380,0	TP0	13,71
ICE	24.688,0	TP0	13,11
ICE	185,4	TP\$A	23,75
ICT	6.720,8	TP0	12,04
IDA	293,0	TP0	12,01
JAPDEVA	2.158,9	TP0	12,85
INVU	13.138,1	TP0	13,92
INCOP	1.022,1	TP0	11,53
IFAM	3.545,2	TP0	11,63
JPSSJ	155,0	TP0	11,99
Oficina del Arroz	1.000,5	TP0	11,99
Banco Central de Costa Rica	403,3	TPTBA	20,50
Banco Central de Costa Rica	68.954,8	TUDES	16,51
Banco Central de Costa Rica	5.599,9	TP\$F	15,50
INS	81.776,0	TP0	14,25
INS	13.503,0	TP\$A	12,41
INS	8.354,2	TPTBA	19,80
INS	6.970,0	TP\$F	15,70
CCSS	32.628,9	TPTBA	17,75
CCSS	324.220,8	TUDES	16,00

FUENTE: Tesorería Nacional

TP0: Título de propiedad "cero cupón".

TP\$A: Título de propiedad en dólares, modalidad tasa ajustable.

TPTBA: Título de propiedad Tasa Básica.

TP\$F: Título de propiedad en dólares, modalidad tasa fija.

TUDES: Título de propiedad, denominado en unidades de desarrollo

CUADRO A 8
DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
POR PERIODO DE VENCIMIENTO 1999 - 2001
(al 31 de Diciembre)

PERIODO DE VENCIMIENTO	1999		2000		2001	
	MILLONES DE COLONES	% PARTIC.	MILLONES DE COLONES	% PARTIC.	MILLONES DE COLONES	% PARTIC.
TOTAL	1.200.261,30	100,00	1.299.692,59	100,00	1.494.728,06	100,00
Menor a un año	515.660,08	42,96	535.542,79	41,21	410.692,78	27,48
Entre dos y cinco años	351.659,49	29,30	215.651,35	16,59	366.521,28	24,52
Entre seis y diez años	82.701,64	6,89	114.003,33	8,77	289.070,61	19,34
Entre once y veinte años	250.240,09	20,85	434.495,11	33,43	428.443,39	28,66

Fuente: Tesorería Nacional

CUADRO A 9
DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
POR TIPO DE ACREEDOR 2000 - 2001
(al 31 diciembre)

ACREEDOR	2000		2001	
	MILLONES DE DOLARES	% PARTIC.	MILLONES DE DOLARES	% PARTIC.
TOTAL	1.565,7	100,0	1.721,5	100,0
Bilateral	216,2	13,8	176,6	10,2
Bonos	750,0	47,9	1.000,0	58,1
Comercial	0,0	0,0	0,0	0,0
Multilateral	532,7	34,0	483,0	28,1
Proveedores/Otros	66,8	4,3	61,9	3,6

Fuente: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda

CUADRO A 10
DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL
POR PERIODO DE VENCIMIENTO 1999 - 2001
(al 31 de diciembre)

PERIODO DE VENCIMIENTO	1999		2000		2001	
	MILLONES DE DOLARES	% PARTIC.	MILLONES DE DOLARES	% PARTIC.	MILLONES DE DOLARES	% PARTIC.
Total	1.298,9	100,0	1.565,7	100,0	1.721,5	100,0
Menor a un año	104,2	8,0	99,3	6,3	88,9	5,2
Entre dos y cinco años	521,9	40,2	518,2	33,1	497,0	28,9
Entre seis y diez años	531,2	40,9	534,2	34,1	774,7	45,0
Mayor once años	141,6	10,9	414,0	26,4	361,0	21,0

Fuente: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda

CUADRO A 11
DEUDA BANCO CENTRAL DE COSTA RICA 1984 - 2001
(al 31 de diciembre)

AÑOS	TOTAL		DEUDA INTERNA			DEUDA EXTERNA		
	MILLONES DE COLONES	% PIB	MILLONES DE COLONES	% PIB	% PARTIC.	MILLONES DE COLONES	% PIB	% PARTIC.
1984	95.106,2	46,5	7.054,0	3,4	7,4	88.052,2	43,0	92,6
1985	104.018,2	42,9	5.769,6	2,4	5,5	98.248,6	40,6	94,5
1986	111.762,9	36,6	6.672,5	2,2	6,0	105.090,4	34,4	94,0
1987	146.352,0	39,9	11.840,3	3,2	8,1	134.511,7	36,7	91,9
1988	192.285,9	41,8	24.415,4	5,3	12,7	167.870,6	36,5	87,3
1989	207.635,8	37,3	30.924,8	5,6	14,9	176.710,9	31,7	85,1
1990	170.064,1	25,1	28.618,3	4,2	16,8	141.445,8	20,9	83,2
1991	226.077,8	25,8	33.985,6	3,9	15,0	192.092,3	21,9	85,0
1992	247.018,0	21,4	39.578,7	3,4	16,0	207.439,4	18,0	84,0
1993	251.069,2	18,3	46.742,2	3,4	18,6	204.327,0	14,9	81,4
1994	295.875,5	17,8	78.794,1	4,8	26,6	217.081,4	13,1	73,4
1995	354.739,2	16,8	128.225,7	6,1	36,1	226.513,5	10,8	63,9
1996	446.783,4	18,2	216.774,9	8,8	48,5	230.008,5	9,4	51,5
1997	597.120,2	20,0	369.226,6	12,4	61,8	227.893,6	7,6	38,2
1998	620.332,6	17,1	371.682,8	10,3	59,9	248.649,8	6,9	40,1
1999	804.701,1	17,8	551.356,6	12,2	68,5	253.344,4	5,6	31,5
2000	788.485,0	16,1	538.615,9	11,0	68,3	249.869,1	5,1	31,7
2001	745.732,1	13,9	497.768,9	9,3	66,7	247.963,2	4,6	33,3

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

