

En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional¹

Octubre, 2013

Carta abierta a los costarricenses

Faltan ocho años para que Costa Rica cumpla sus doscientos años de vida independiente y democrática. ¿Cómo la queremos ver en esa fecha especial y hacia adelante? Más libre y próspera; más sólida y solidaria; más justa y equitativa.

En los inicios de la construcción de nuestra Patria firmamos un pacto con la justicia, la libertad, la institucionalidad. Fuimos pioneros y atrevidos. Con el paso del tiempo, con el trabajo y la visión colectiva, lo sellamos con la educación, la salud y el medio ambiente hasta construir un Estado solidario.

Los costarricenses nos hemos caracterizado por nuestra vocación para el diálogo como una forma de vida y una actitud ciudadana. Sin embargo, en años recientes hemos tenido dificultad para llegar a acuerdos concretos para dar respuesta a los desafíos políticos, económicos y sociales que nos garanticen mejor calidad de vida con sostenibilidad. Un ejemplo de ello es la imposibilidad de llegar a un gran compromiso para salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

No debemos permitir que el problema fiscal se nos convierta en un mal crónico. Garantizar la solvencia del Estado es un tema de interés nacional que va más allá de un gobierno en particular. Discutir y consensuar una solución al desbalance fiscal no debe postergarse.

En los últimos 60 años el desarrollo del país se ha caracterizado por un crecimiento económico robusto que promedia el 5% anual, una inversión pública que promueve la movilidad social y el acceso de la población a servicios públicos, una democracia sólida basada en el respeto a los derechos humanos y la institucionalidad, así como una política ambiental reconocida internacionalmente. Pero el pacto social que ha sustentado este modelo de desarrollo durante las últimas décadas muestra fisuras importantes. Hemos caído en un círculo vicioso de insuficiencia de recursos y de deterioro en infraestructura y servicios públicos, que se agrava ante la resistencia de la población a pagar impuestos, argumentando que los beneficios que obtiene del gasto público son cada vez más limitados.

Esta Administración ha realizado esfuerzos importantes para fortalecer los ingresos fiscales y contener el gasto corriente. Estos esfuerzos incluyeron el diseño, discusión y aprobación legislativa de varios componentes de una reforma fiscal sin que se haya podido materializar el principal componente tributario por razones ampliamente conocidas. A pesar de estos esfuerzos, el déficit fiscal continúa en niveles cercanos al 5% del producto interno bruto (PIB), nivel claramente insostenible en el mediano y largo plazo.

Durante los últimos nueve meses hemos mantenido un amplio proceso de consultas, cuyos aportes contribuyeron a la elaboración del documento "En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional". El documento consta de un diagnóstico y un inventario de opciones para enfrentar la situación fiscal, no necesariamente consensuadas, que nos servirán en las próximas semanas para profundizar el diálogo con todos los

sectores de la sociedad, con el fin de identificar las áreas de mayor convergencia que se plasmen en uno o varios proyectos de ley.

Aspiramos a que esta agenda orientadora de un Diálogo Nacional amplio y transparente nos permita identificar las acciones necesarias para asegurar la integridad económica del Estado.

El diálogo girará en torno a cuatro elementos: 1) el fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia fiscal; 2) una mayor eficiencia y calidad en el gasto público; 3) un sistema tributario y aduanero más simple, progresivo y justo y 4) una estrategia de financiamiento y ejecución de inversión pública más efectiva.

La preservación de la integridad financiera del Estado es un mandato constitucional que debe balancearse con el precepto de cubrir necesidades sociales básicas de la población. En décadas recientes Costa Rica le ha dado más prioridad al incremento del gasto público para satisfacer estas necesidades que a los mandatos que salvaguardan las finanzas públicas, lo que ha llevado a que un alto porcentaje del gasto se financie con deuda. Pero tan importantes son los derechos que se protegen con el gasto, como el derecho que tienen los ciudadanos de que su Estado sea financieramente sostenible.

Entendemos que no es usual discutir alternativas fiscales a menos de cuatro meses de las elecciones y que hacerlo no ha sido bien visto dentro de la forma tradicional de hacer política. Quienes tenemos hoy responsabilidades públicas en el Gobierno sabemos que en pocos meses estaremos cediendo nuestros cargos. En esas circunstancias, lo más cómodo sería terminar de administrar las finanzas públicas mientras llega el 8 de mayo. Pero estamos convencidos que esa no sería una posición responsable frente a los costarricenses. Y aún cuando no pretendemos que las fuerzas políticas adopten posiciones definitivas en este lapso, la democracia las valida como actores de primer orden para fomentar el diálogo, muy especialmente cuando éste se refiere al pacto social que hemos construido.

En las actuales condiciones de las finanzas públicas, asumimos el compromiso de explicar a todos los costarricenses la situación actual, los riesgos que enfrentamos y la necesidad de actuar. Una sociedad responsable debe conocer claramente los desafíos que tiene, entender que los problemas no se resuelven solos, sino con el empuje y el respaldo de todos.

No podemos postergar más el esfuerzo para encontrar la solución a esta compleja problemática fiscal que compromete el bienestar y la prosperidad del país. Este diálogo que empezamos hoy será incluyente y transparente, por lo que insto a todos los sectores a que participen activamente en esta decisión nacional.



Edgar Ayales
Ministro de Hacienda

1. Introducción	7
Antecedentes	7
Fisuras en el modelo de desarrollo	8
Sostenibilidad fiscal	10
El programa de consolidación fiscal	11
2. Evolución reciente de las finanzas del Gobierno Central	13
3. Gobernabilidad fiscal	14
3.1. Evolución reciente y estado actual de la gobernabilidad fiscal	14
3.1.1. Transparencia Fiscal	14
3.1.2. Seguridad jurídica del contribuyente	15
3.1.3. Capacidad de dirección del Poder Ejecutivo	15
3.1.4. Enseñanza de la cultura tributaria y el cumplimiento tributario	18
3.2. Opciones para mejorar la gobernabilidad fiscal	18
3.2.1. Continuar los avances en política de transparencia fiscal	18
3.2.2. Seguridad jurídica	19
3.2.3. Capacidad de dirección del Estado por parte del Poder Ejecutivo	20
3.2.4. Fortalecer el avance en el cumplimiento tributario	20
4. Nivel y calidad del gasto del Gobierno Central	22
4.1 Evolución reciente	22
4.1.1 Remuneraciones	22
4.1.2 Transferencias corrientes	24
4.1.3 El proceso presupuestario y la evaluación de programas públicos	25
4.1.4 Compras públicas y contratación administrativa	26
4.1.5 El reto de aumentar el gasto en educación en forma eficiente	26
4.2 Opciones para mejorar la eficiencia y calidad del gasto	29
4.2.1 Remuneraciones	29
4.2.2 Transferencias corrientes	31
4.2.3 Proceso de presupuesto	32
4.2.4 Adquisición de bienes y servicios	33
4.2.5 Gasto en educación	33
4.2.6 Cuantificación de opciones aportadas al inventario para contener el gasto y mejorar su calidad	34

5. Eficiencia y progresividad del sistema tributario.....	35
5.1. Evolución reciente y caracterización del sistema tributario actual.....	35
5.1.1. La presión fiscal en Costa Rica.....	35
5.1.2. El sistema tributario actual y el gasto tributario (exoneraciones).....	35
5.1.3. Evolución reciente en el área de ingresos.....	37
5.2. Opciones para mejorar el sistema de ingresos fiscales.....	37
5.2.1. Mejoras administrativas en ingresos.....	38
5.2.2. Hacia un sistema tributario más justo, progresivo y eficiente.....	40
5.2.3. Cuantificación de opciones aportadas al inventario para mejorar el sistema tributario....	45
6. Endeudamiento público e inversión.....	46
6.1. Evolución reciente y caracterización.....	46
6.2. Opciones para mejorar la estructura de endeudamiento.....	48
6.3. Opciones para impulsar la inversión pública.....	49
7. Política fiscal y sostenibilidad ambiental.....	50
7.1. Impuestos verdes.....	50
7.2. Asignaciones presupuestarias en apoyo al medio ambiente.....	50
7.3. Recursos identificados para enfrentar contingencias asociadas al cambio climático.....	51
7.4. Cuenta satélite ambiental.....	51
7.5. Política institucional del Ministerio de Hacienda en apoyo al medio ambiente.....	51

1. Introducción

El Ministerio de Hacienda inició en el mes de enero un proceso de diálogo sobre la estrategia que debe seguir el país para alcanzar una posición fiscal sostenible. Este proceso tiene por objetivo que la sociedad converja hacia una solución al problema fiscal y está constituido por tres etapas. Un período de reuniones y consultas a nivel técnico, cubriendo temas de administración pública, el gasto y sus determinantes, así como la administración y legislación tributaria; un diálogo nacional entre todos los sectores de la sociedad; y, finalmente, la discusión en la Asamblea Legislativa de uno o varios proyectos de ley conducentes a la consolidación fiscal.

Después de nueve meses de consultas, se concluyó la primera etapa e inició la segunda con la publicación de este documento, cuyo propósito es servir de base para el diálogo sobre las finanzas públicas y la estrategia que debe seguir el país para garantizar la sostenibilidad financiera del Estado para contar con verdaderos instrumentos hacendarios que permitan mejorar el aporte del Estado al desarrollo económico y social del país. El proceso de consulta en la primera fase implicó casi 60 reuniones y constituyó un insumo fundamental para el diagnóstico y el conjunto de posibles acciones. Este documento es una base para el diálogo de los próximos meses y no limita, en forma alguna, el análisis de alternativas que surjan del proceso.

Es preciso hacer esfuerzos que permitan cumplir con los mandatos constitucionales de preservar la integridad financiera del Estado y cubrir las necesidades sociales básicas de la población. En décadas recientes, los gobiernos se han concentrado más en cumplir el segundo mandato, asignando recursos a la cobertura de necesidades sociales, sin haber especificado, en muchos casos, las fuentes de los ingresos necesarios para financiarlos adecuadamente. Esta situación no debe continuar: tan importantes son los derechos que se protegen con el gasto público como el derecho que tienen los ciudadanos de que su Estado sea financieramente sostenible y que la hacienda pública pueda contribuir plenamente al desarrollo del país.

Las proyecciones de mediano plazo evidencian la necesidad de un ajuste fiscal significativo en

los próximos años para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas y mejorar su aporte social. La experiencia pasada y las conversaciones sostenidas hasta ahora indican la necesidad de atacar el problema fiscal por múltiples frentes, incluyendo mayor gobernabilidad y transparencia fiscal, racionalización y flexibilización del gasto y mejoras continuas en la estrategia de financiamiento. Además, deberá fortalecerse la administración y estructura tributaria, revisarse la política de exoneraciones y reforzarse la lucha contra la elusión, la evasión y el contrabando, para lograr un sistema tributario más progresivo, más simple y más justo.

Antecedentes

Durante los últimos 60 años el desarrollo de Costa Rica se ha basado en cuatro pilares: el económico, el social, el político y el ambiental. En lo económico, Costa Rica ha logrado un crecimiento alto y sostenido desde 1950 (5,5% anual en promedio), uno de los más altos de América Latina. El crecimiento sostenido ha sido clave para la creación de empleo, variable fundamental en la política social del país.

En lo social, Costa Rica ha invertido fuertemente en capital humano desde el siglo XIX. La apuesta nacional en educación, salud y programas sociales de amplia cobertura, ha provisto a la población de igualdad de oportunidades, movilidad social y las herramientas necesarias para un crecimiento inclusivo y versátil, minimizando conflictos originados típicamente en la desigualdad social.

Medidas como la obligatoriedad y la gratuidad de la educación para ambos sexos tuvieron un impacto muy importante desde la primera parte del siglo XX, reduciendo el analfabetismo en forma dramática. A pesar de que la crisis económica de inicios de los años ochenta le puso un freno a algunos de los avances en educación, especialmente en cobertura, programas implementados han buscado ampliar la cobertura en educación preescolar y secundaria y mejorar la calidad de la educación pública en general. Hoy el país cuenta con una tasa bruta de matrícula en primaria del 100% y un reconocimiento internacional de calidad como lo menciona el Informe de Competitividad Global (2012). La escolaridad aumentó en forma importante entre 1980 y 2012, aunque buena parte del incremento en recursos de

los últimos años se ha destinado a salarios, más que a paliar el déficit en infraestructura educativa y a ampliar la cobertura.

En la década de los 40, Costa Rica estableció un sistema de salud pública con el objetivo de brindar servicios médicos de seguridad social. Hoy el sistema es universal y obligatorio y ha permitido a la población alcanzar una esperanza de vida más alta que la de muchos países de América Latina, comparable con la de la mayoría de los países europeos, y una de las tasas de mortalidad infantil más bajas de Latinoamérica.

En la actualidad, Costa Rica es uno de los países latinoamericanos con mayor gasto público en educación y salud, señal de que éste sigue siendo un pilar fundamental del pacto social costarricense que ha permitido un desarrollo inclusivo y sostenible. La abolición del ejército en 1948, contribuyó a crear el espacio fiscal para dedicar una mayor proporción de su presupuesto a la inversión social.

Como complemento a las políticas de universalización de los servicios de educación y salud, el Estado costarricense implementó en estos 60 años, programas de asistencia social enfocados en la reducción de la pobreza. Estas estrategias sociales constituyen un complemento muy importante a las inversiones en educación y salud que, en su conjunto, han permitido mejorar las condiciones de vida de un sector importante de la población de bajos ingresos y han impulsado el desarrollo humano en el país.

Sin embargo, la efectividad de las políticas sociales en educación, salud y combate a la pobreza dependen tanto del nivel como de la calidad del gasto. Por ello, calidad y efectividad del gasto son elementos fundamentales para lograr la sostenibilidad de las políticas sociales.

Fisuras en el modelo de desarrollo

El pacto social en que se ha apoyado el modelo de desarrollo costarricense ha empezado a mostrar fisuras importantes que deben atenderse con premura. Algunos de los elementos que están erosionando este modelo son el alto costo y el deterioro en la calidad de los servicios públicos, la limitada capacidad de ejecución de la inversión pública y el estancamiento de la carga tributaria. A esto debe sumarse que si bien la inflación se ha reducido a niveles del 5% anual después de 25 años de tasas de dos dígitos, su consolidación en niveles bajos sigue siendo amenazada por el desbalance fiscal.

La carga tributaria en Costa Rica es relativamente baja, especialmente si se le compara con la de otros países con niveles de desarrollo humano similares y no ha crecido en forma congruente con las expectativas de la población acerca del tipo de servicios públicos que espera recibir. Debido a lo anterior, segmentos importantes de la población han optado por sustituir servicios públicos como salud y seguridad, cuya calidad no les satisface, por servicios privados y su disposición a contribuir, mediante el pago de impuestos al financiamiento de los servicios públicos es cada vez menor. Lo anterior ha llevado al país a un círculo vicioso que ha debilitado el pacto social y el modelo de desarrollo que tanto benefició al país en las últimas seis décadas.



Este fenómeno no es exclusivo de Costa Rica, ya que en varios países latinoamericanos se ha observado la tendencia de la clase media a auto-excluirse de la red de servicios públicos.

Además, se han creado gastos sin su correspondiente fuente de financiamiento. Estos mandatos, rara vez acompañados de programas claros que garanticen la efectividad y la calidad del gasto, han impactado las finanzas públicas significativamente y han llevado a un presupuesto muy poco flexible. Actualmente, el 95% del Presupuesto Nacional está comprometido por imperativos constitucionales, leyes específicas, remuneraciones, pensiones y servicio de la deuda. Ejemplo de la creación de gasto sin financiamiento y sin un programa claro que garantice su efectividad, es el mandato constitucional de incrementar el gasto en educación de 6% a 8% del PIB.

En educación, el país mantiene indicadores fuertes en relación con el resto de América Latina pero persisten debilidades importantes al mismo tiempo que el costo de la educación pública se ha incrementado en forma pronunciada. El rendimiento

académico medido por las pruebas PISA sigue situándonos entre los tres primeros lugares en Latinoamérica y se han logrado avances importantes en cobertura e infraestructura. A pesar de estos esfuerzos, la cobertura en educación secundaria y terciaria es todavía relativamente baja y persiste un fuerte faltante de infraestructura educativa. El gasto en educación ha crecido fuertemente de 5,1% a 7,1% del PIB en tan solo cinco años siendo la mayor parte de estos recursos adicionales destinada a financiar los fuertes aumentos salariales resultantes de la política salarial general del Gobierno en el mismo período, aunque también ha permitido ampliar de manera importante los recursos para infraestructura y los fondos de equidad.

Costa Rica sigue teniendo excelentes indicadores de salud pública, pero la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ha empezado a experimentar problemas financieros que tenderán a empeorar con el envejecimiento de la población. El déficit de infraestructura en salud también es muy significativo a pesar de los ingresos que percibe la institución por cargas sociales, unas de las más altas de Latinoamérica. Este faltante está impactando el servicio médico a la población provocando filas crecientes para la atención en consulta externa y hospitalaria. La CCSS ya está trabajando en la solución para estos problemas, que debe contemplar un uso más eficiente de los recursos. El diálogo nacional sobre el seguro de salud de Costa Rica que se está llevando a cabo en estos días constituye una excelente oportunidad para la búsqueda de soluciones para este sector.

Existen además problemas por mala calidad y baja capacidad de ejecución de infraestructura pública, que impactan la competitividad del sector productivo y el crecimiento del país. Costa Rica es uno de los países con peores indicadores de ejecución en proyectos financiados por organismos internacionales desde hace muchos años. A pesar de que el país tiene actualmente una cartera de proyectos con financiamiento identificado superior a los US\$6000 millones, esos proyectos tardan muchos años en ejecutarse, teniendo como resultado un fuerte rezago en infraestructura. Con el fin de tener una mejor medición del desempeño en esta área, se están incorporando indicadores de producción de infraestructura vial en el Presupuesto Nacional de 2014, así como en los presupuestos del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y Consejo de Seguridad Vial (COSEVI).

La distribución de la carga impositiva entre el trabajo

y el capital está fuertemente concentrada en el factor trabajo, en buena parte porque son los impuestos al trabajo los que financian la seguridad social y los programas de asistencia social y de entrenamiento técnico. Los impuestos altos al trabajo también impactan la tasa de desempleo y la velocidad a la que el país puede reponerse de una recesión. El país aún no se ha recuperado de la crisis ocurrida en 2008-2009 en términos de su impacto en el desempleo a pesar de que la economía creció cerca de 4,5% anualmente entre el 2010 y 2012. Por otro lado, los empleados del sector público, cerca del 15% de la fuerza laboral, han visto sus salarios crecer mucho más rápidamente que los del sector privado en los últimos cinco años, una vez que se toman en cuenta los aumentos automáticos por “pluses” y el ajuste provisto en 2008-2010 por la política de percentil 50, lo cual creó una brecha importante entre los salarios de ambos sectores para ocupaciones similares.

Debido a que el crecimiento económico de las últimas décadas se ha concentrado fuertemente en actividades asociadas con la inversión extranjera directa (IED) y los servicios de exportación de alta tecnología es necesario identificar mecanismos para vincular estos sectores con el resto de la economía y distribuir mejor, en términos geográficos, su actividad productiva. La educación y el entrenamiento adecuado para la población en las distintas regiones, en línea con las aptitudes demandadas por estos sectores dinámicos, es un factor clave en esta tarea de encadenamiento con el resto de la economía.

Finalmente, el sistema tributario costarricense no es comprensivo. Tiene una cantidad importante de exoneraciones, muchas veces regresivas y está lleno de portillos que facilitan la evasión, la elusión y el fraude fiscal. El impuesto general sobre las ventas (IGV) tiene una base limitada que excluye casi todos los servicios y no grava un conjunto importante de bienes. El impuesto sobre la renta (IR) tiene trato diferente para ingresos iguales, tanto para rentas del trabajo, como para rentas pasivas del capital. Con frecuencia estas características conducen a crear incentivos para que las personas y las empresas dediquen sus recursos a actividades menos rentables económicamente, pero más rentables desde el punto de vista privado, porque aprovechan diferencias en el tratamiento fiscal de los ingresos y del gasto. A través del tiempo se han formulado una gran cantidad de impuestos cuyo costo administrativo es similar a su recaudación, implicando gran complejidad y poco rendimiento.

Garantizar la sostenibilidad del pacto social



costarricense en el tiempo requerirá, entre otras cosas, de una mejora en los servicios públicos de infraestructura y educación, así como de fortalecer el combate contra la pobreza.

El país necesita simplificar el sistema tributario y mejorar su efectividad, eficiencia y equidad. Debe fortalecer la lucha contra la evasión, la elusión y el contrabando, factores estos que no solo afectan la recaudación tributaria sino también la disposición de aquellos contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones.

Se debe revisar la política de exoneraciones, muchas de ellas regresivas, con base en un análisis de costo-beneficio de cada uno de los regímenes. La simplificación y la reducción de tratamientos distintos para diferentes actividades, redundará en un mejor uso de los recursos productivos del país, al desaparecer las rentabilidades artificiales que crea el actual sistema tributario.

Sostenibilidad fiscal

Tras la crisis financiera del 2008-2009, las finanzas públicas se deterioraron producto de una caída en la carga tributaria de aproximadamente 2% del PIB y un aumento en el gasto público recurrente, que ya se venía gestando desde 2006 y que se aceleró como una medida para mitigar el impacto económico de la crisis. Esto llevó el superávit financiero de 1% del PIB en el 2007 a un déficit de 4%-5% en los últimos tres años, que de mantenerse las condiciones fiscales actuales, tenderá a crecer rápidamente conforme la acumulación de deuda pública y el incremento en tasas de interés internacionales lleven a un aumento acelerado en el pago de intereses. Las condiciones financieras en el resto del Sector Público también se han deteriorado, reflejando principalmente el incremento en el déficit del Banco Central. La deuda y el pago de intereses de esta institución han crecido en forma importante y podrían presionar la inflación al alza en el futuro cercano.

Desafortunadamente, ni la caída en la carga tributaria ni el aumento en gasto fueron temporales. Por una parte, la economía ha mostrado crecimientos que, aunque relativamente fuertes dadas las circunstancias internacionales, están lejos de aquellos observados en el período del auge previo a la crisis que habían permitido incrementar la carga tributaria en más de 1,9% del PIB entre 2004 y 2007. De hecho, después del 2009, la carga tributaria retornó al nivel normalmente asociado

con el ritmo de crecimiento de largo plazo de la economía y que se observó antes del período de bonanza económica del 2004-2007. El incremento en gasto público fue principalmente impulsado por el aumento en el pago de remuneraciones (tanto en el salario promedio como nuevas contrataciones), programas de transferencias condicionadas y transferencias al sector universitario, gastos todos ellos que una vez creados, son muy difíciles de reducir.

El Gobierno Central ha realizado esfuerzos importantes para mejorar su posición fiscal. Del lado de los ingresos el Ministerio de Hacienda continúa implementando una estrategia para mejorar la recaudación de impuestos. La Dirección General de Tributación (DGT) está fomentando medios electrónicos de pago para brindar mayor facilidad los contribuyentes. También se ha fortalecido la fiscalización a través de inteligencia tributaria, mediante el análisis más riguroso de bases de datos y la fiscalización con criterios de riesgo mejor definidos. La Dirección General de Aduanas (DGA), por su parte, está migrando de un modelo de control de mercancías a un modelo de riesgo, basado en el sujeto importador en vez de en el producto específico.

Por otro lado, se ha hecho un esfuerzo significativo por contener el crecimiento en los gastos corrientes. El crecimiento real en remuneraciones se desaceleró de un promedio anual de 21% durante 2009-2010 a menos de 5% en los últimos tres años, gracias a una política austera de congelamiento de plazas y a incrementos al salario base que no han excedido la inflación en los últimos 2 años, a pesar de que las presiones al alza por disparadores automáticos persisten. Las transferencias corrientes también se desaceleraron entre ambos períodos, de un crecimiento real de 23% a uno de 8%, que incluye un fuerte apoyo financiero a la CCSS mediante la correcta presupuestación de transferencias a esta institución durante los últimos dos años. Finalmente, las colocaciones de bonos en el mercado internacional por dos mil millones de dólares se lograron a tasas históricamente bajas, lo cual ha atenuado el aumento en el pago de intereses que conlleva el continuo incremento en la deuda pública.

Aunque estos esfuerzos permitieron reducir el déficit financiero de 5%, en 2010, a 4,4% del PIB en 2012, esto no es suficiente para poner las finanzas públicas en una posición sostenible en el mediano plazo, especialmente dada la perspectiva de aumento en tasas de interés internacionales, el incremento en



el gasto en educación en cumplimiento del mandato constitucional y la necesidad de incrementar la inversión pública.

Una proyección con supuestos relativamente optimistas, en términos de la capacidad de recuperar un crecimiento económico de 4% en el mediano plazo, lograr un aumento moderado en tasas de interés y alcanzar la permanencia de una política de contención del gasto corriente, indica que la deuda pública del Gobierno Central superaría el 51% del PIB y el déficit financiero sobrepasaría el 7% del PIB en el 2018.

Bajo estos supuestos, se hace necesario un ajuste de aproximadamente 3,5% del PIB que lleve el déficit primario a cero, con el fin de estabilizar la relación de deuda pública a PIB. Una implementación gradual de este ajuste permitiría estabilizar la deuda en cerca del 40% del PIB en un plazo de cinco años, para llevar el déficit financiero a aproximadamente un 3% del PIB.

Esta proyección podría cambiar significativamente ante una evolución menos favorable en variables críticas. Por ejemplo, si la carga tributaria se reduce en relación con lo proyectado, o los gastos primarios de Gobierno Central superan la proyección, o si las tasas de interés aumentan más de lo previsto o la tasa de crecimiento real es menor que la proyectada, el ajuste fiscal necesario para estabilizar la deuda sería mayor. Todas estas contingencias tienen una probabilidad de ocurrencia moderada. Un punto más de tasa de interés real permanentemente implica la necesidad de incrementar el ajuste fiscal en 0,4% del PIB. Una depreciación real del tipo de cambio también afecta las finanzas públicas tanto por el impacto que tiene sobre el servicio de la deuda en dólares como por el impacto que puede tener sobre las tasas de interés domésticas y el costo financiero de la deuda pública interna.

El programa de consolidación fiscal

El déficit fiscal y el rápido crecimiento en la deuda pública constituyen factores importantes de vulnerabilidad en la economía costarricense. La crisis económica de inicios de los años 80 constituye un claro ejemplo del impacto severo que puede tener un deterioro en las condiciones internacionales de crédito si no se actúa a tiempo sobre los desbalances fiscales y monetarios domésticos. Por esta razón, la implementación de un programa de consolidación fiscal a la brevedad posible constituye una prioridad para el país.

Las finanzas públicas y la eficiencia y calidad en la provisión de servicios que brinda el Estado se han visto deteriorados por una serie de factores, incluyendo:

- La creación reiterada de gastos sin ingresos;
- El limitado ámbito de dirección del Poder Ejecutivo;
- Los débiles mecanismos de rendición de cuentas:
 - La baja carga tributaria, reflejo, en parte, de excesivos regímenes de exoneraciones, del carácter cédular y territorial del impuesto de renta y del alto grado de incumplimiento tributario;
 - La inflexibilidad del gasto debido a múltiples mandatos constitucionales y legales;
 - La inercia salarial propia del actual régimen de servicio civil y de ajustes automáticos al salario;
 - La carga de transferencias corrientes en el Presupuesto Nacional;
 - La escasa capacidad de ejecución de inversión pública;

Resolver todos estos problemas es un reto que requiere de un enfoque comprensivo que abarque todos los elementos de las finanzas públicas. El programa de consolidación fiscal se fundamenta en cinco pilares:

1. Fortalecimiento de la gobernabilidad y transparencia fiscal.
2. Contención del gasto público complementada con mayor eficiencia y calidad.
3. Mejoras en las administraciones tributaria y aduanera y un sistema tributario más simple, progresivo, justo y eficiente.
4. Estrategia de financiamiento y de ejecución de inversión pública que permita financiar el déficit fiscal al mínimo costo, a la vez que impulsa la capacidad de ejecución de infraestructura pública rentable económica y socialmente.
5. Considerar la sostenibilidad ambiental en la política fiscal

Para fortalecer la gobernabilidad y transparencia fiscal, algunos de los elementos que surgieron

del proceso de consulta son: a) el fortalecimiento de la política de transparencia fiscal, procurando, entre otros, la aprobación legislativa de los acuerdos de intercambio de información tributaria y para evitar la doble imposición, ya firmados; b) la participación más activa del ciudadano, comunicando sus prioridades sobre el destino de los impuestos y su opinión acerca del servicio prestado por las administraciones tributaria y aduanera; c) fortalecimiento de la seguridad jurídica; d) promoción de la cultura tributaria en todos los niveles de educación y e) mejoramiento del control presupuestario y de la capacidad de dirección del Poder Ejecutivo, entre otros, mediante la ampliación del ámbito de aplicación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Con respecto al gasto público, surgieron del proceso de diálogo varios temas fundamentales: a) mecanismos para mejorar la calidad del gasto público, incluyendo la asignación de presupuestos por resultados; b) la dinámica del gasto en remuneraciones; c) el establecimiento de un sistema único de compras públicas y la revisión de la ley de contratación administrativa; d) viabilidad de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y e) leyes y normas que establecen destinos específicos y gastos mínimos, entre otros.

En relación con los ingresos del Gobierno Central, del proceso de consulta se identificó la necesidad de llevar a cabo mejoras en las administraciones tributaria y aduanera que permitan el aumento en la recaudación y el fortalecimiento de una lucha frontal contra la elusión, evasión y el contrabando. Al mismo tiempo, se deben tomar medidas que lleven a un sistema tributario más simple, progresivo, eficiente y justo. Para esto, deberán considerarse mejoras, principalmente en los dos pilares tributarios: el impuesto sobre la renta y el impuesto general sobre las ventas. Adicionalmente, debe explorarse la posibilidad de dotar a la administración tributaria de mayor flexibilidad e independencia en su gestión, se deben modernizar los sistemas informáticos y se debe robustecer la coordinación entre las direcciones de tributación y de aduanas con miras a mejorar la fiscalización y el control.

Del lado del financiamiento y el apoyo a la inversión pública la discusión deberá girar en torno a la estrategia de financiamiento del déficit, una mejor gestión de la deuda pública, opciones innovadoras

para financiar proyectos de inversión, atención al inversionista y la necesidad de fortalecer la ejecución y evaluación de proyectos de inversión por parte de las unidades ejecutoras del Gobierno Central.

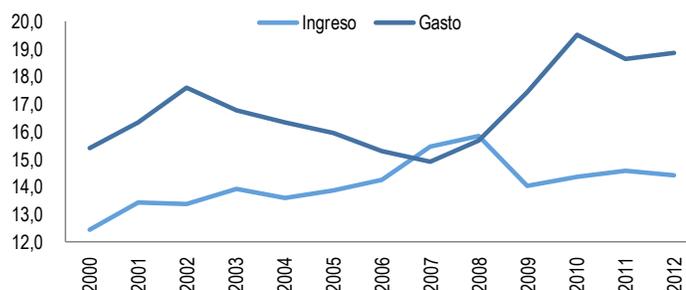
Finalmente, es necesario incorporar en la discusión nacional el factor ambiental en conexión con la política fiscal. Esto incluye tanto el impacto de la política tributaria y de gasto sobre los incentivos para proteger el medio ambiente, como el gasto público destinado a enfrentar contingencias asociadas al cambio climático. Las opciones que se incorporan al inventario de medidas en este tema incluyen impuestos verdes, como por ejemplo el cobro de un monto fijo por unidad de carbono emitida; la incorporación de metas ambientales en un presupuesto basado en resultados; y la incorporación de una cuenta satélite ambiental en el sistemas de cuentas nacionales.

La propuesta de Diálogo Nacional que presenta el Ministerio de Hacienda describe un conjunto de opciones mediante las cuales puede lograrse un ajuste fiscal que lleve a las finanzas públicas a una senda sostenible durante los próximos 4 o 5 años y a mejorar su aporte al desarrollo económico y social del país. Estas opciones, no necesariamente consensuadas, surgieron de un proceso de consultas que se inició en enero y ahora sirven para profundizar el diálogo con todos los sectores de la sociedad, con el fin de identificar las áreas de mayor convergencia para que eventualmente se plasmen en uno o varios proyectos de ley.

2. Evolución reciente de las finanzas del Gobierno Central

La actividad económica antes del 2008 fue muy dinámica, llegando en el 2007 a un crecimiento del 7,9%. Este comportamiento de la economía se reflejó en aumentos importantes en la recaudación y la carga tributaria alcanzó 15,3% del PIB en el 2008. El incremento en ingresos, a la par de este fuerte crecimiento de la economía, condujo a que el Gobierno Central lograra un balance financiero positivo en el 2008 y una reducción de la deuda pública a 25% del PIB en el mismo año, a pesar de que el gasto ya mostraba un ritmo de crecimiento real importante en los últimos 3 años.

Ingreso y gasto del Gobierno Central
(%PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda

La crisis financiera internacional de 2008-2009 tuvo un fuerte impacto en los ingresos y motivó una política expansiva de gasto corriente. Al desacelerarse la actividad económica, los ingresos cayeron en más de 2% del PIB, principalmente debido a la reducción en la recaudación de los impuestos de venta y renta. Por otro lado, los gastos se incrementaron significativamente, atenuando el impacto inicial de la crisis. Sin embargo, la naturaleza permanente del incremento en el gasto llevó a una posición fiscal insostenible, pues buena parte de estos nuevos gastos se dieron en salarios y transferencias corrientes, rubros generalmente inflexibles a la baja. Además, los ingresos se recuperaron solo levemente en los años posteriores a la crisis. Después del 2009, la carga tributaria retornó al nivel normalmente asociado con el ritmo de crecimiento de largo plazo de la economía y que se observó antes del período de bonanza económica del 2004-2007.

Tras la crisis de 2008-2009, la actual administración tuvo que tomar medidas urgentes dirigidas a mejorar

la recaudación y contener el gasto público. Estos esfuerzos permitieron reducir el déficit financiero del Gobierno Central de 5%, en 2010, a 4,4% del PIB en 2012, pero no han sido suficientes para llevar las finanzas públicas a una posición sostenible y estabilizar la deuda pública en el mediano plazo. La dinámica del gasto, especialmente en el pago de intereses, continúa presionando el déficit al alza, previéndose aumentos a 5% y 5,8% del PIB en 2013 y 2014, respectivamente. Al 2018, tomando en cuenta el mandato constitucional de incrementar el gasto en educación al 8% y supuestos relativamente optimistas sobre tasas de interés, se proyecta un incremento en los déficits primario y financiero de 3,4% y 7,3% del PIB y un aumento en la deuda pública a 51% del PIB. La estabilización de la deuda requeriría un ajuste en el orden del 3,5% del PIB en el mediano plazo (4 o 5 años).

Balance Financiero Gobierno Central

Ajuste
(%PIB)

Concepto	2007	2012	Variación
Balance Financiero	0,6	(4,4)	(5,0)
Balance Primario	3,7	(2,3)	(6,0)
Ingreso total ^{1/}	15,5	13,7	(1,7)
Gasto total	14,9	18,2	3,3
Gasto Primario ^{1/}	11,8	16,1	4,3
Intereses	3,1	2,1	(1,0)

Nota: 1/ Neto de FODESAF

Fuente: Ministerio de Hacienda

Este ajuste requiere de un programa de acción integral, que comprenda los problemas de gobernabilidad fiscal, la eficiencia y racionalidad del gasto público, la normativa y administración tributaria y las estrategias de financiamiento y de impulso a la inversión pública, con consideraciones de sostenibilidad ambiental que son transversales a todos estos. A continuación se describe la situación actual y posibles medidas que se podrían tomar en cada una de estas dimensiones.

3. Gobernabilidad fiscal

La gobernabilidad fiscal se refiere al balance entre los deberes y derechos de los contribuyentes y las obligaciones del Estado de proveer servicios públicos. Además del deber de tributar de forma completa, exacta y oportuna, los ciudadanos tienen derecho a un sistema impositivo jurídicamente seguro y simple, un tratamiento equitativo y un sistema de rendición de cuentas sobre el uso que el Estado le da a los recursos públicos.

Por otra parte, las obligaciones del Estado incluyen el desarrollo de estrategias, planes, medidas y decisiones que procuren una sana y fluida recaudación y un adecuado uso de los recursos. En lo referente a recaudación, las reglas deben ser claras y simples frente a los contribuyentes y deben acompañarse de las acciones necesarias para evitar la evasión, la elusión y el contrabando, prácticas injustificables que erosionan el sistema al hacerlo menos justo y menos efectivo en la recaudación. En lo referente al uso de los recursos, el Estado debe rendir cuentas a la ciudadanía brindando información clara, precisa, específica y transparente sobre la forma en que se asignan los recursos y los resultados concretos que tales asignaciones producen para la sociedad.

3.1. Evolución reciente y estado actual de la gobernabilidad fiscal

A continuación se presenta una breve descripción del estado actual de la gobernabilidad fiscal del país, centrada en los siguientes elementos:

- la transparencia fiscal, incluyendo los convenios internacionales de intercambio de información, reportes y estadísticas fiscales y gestión presupuestaria
- la seguridad jurídica del contribuyente
- la capacidad de dirección del Poder Ejecutivo
- la enseñanza de la cultura tributaria

3.1.1. Transparencia Fiscal

En el último quinquenio, el país ha logrado importantes avances en el tema de transparencia fiscal al pasar de ser considerado una jurisdicción

no cooperante en materia tributaria internacional, a ser hoy en día un país reconocido en la región latinoamericana por haber adoptado muchas de las mejores prácticas internacionales en esta materia. Entre las acciones que permitieron este avance se incluyen

1. La implementación de un proceso de mejoramiento continuo en las administraciones tributaria y aduanera.
2. La firma de más de 12 acuerdos bilaterales de intercambio de información.
3. La modernización de la legislación fiscal, con la Ley de Fortalecimiento de la Administración Tributaria y la Ley para el Cumplimiento de los Estándares de Transparencia Fiscal, con lo que se resolvió el problema de falta de acceso a la información financiera requerida en los convenios internacionales de intercambio de información.
4. La ratificación de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, promovida por la OCDE. Este es un importante acuerdo multilateral en materia de cooperación tributaria e intercambio de información, del que son signatarios más de 40 países del mundo que contribuye al combate de la elusión y evasión fiscal transfronteriza y complementa los avances que se han dado en materia de legislación tributaria nacional.

Además, en marzo de 2013 Costa Rica fue invitada a participar en el programa piloto del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la aplicación de una nueva metodología para la evaluación de la transparencia fiscal, denominado “Informe sobre la Observancia de Normas y Estándares Internacionales en Transparencia Fiscal”. El informe preliminar, emitido a principios de mayo, resalta los avances que ha consolidado el país en torno al grado de cobertura de los informes presupuestarios anuales, al proceso presupuestario puntual y oportuno, al papel de la Contraloría General de la República (CGR) como auditor externo y a la publicación de información amplia sobre estabilidad financiera por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), entre otros.

También hace notar retos en relación con la conciliación de informes fiscales de distintas

fuentes, la separación del proceso de aprobación presupuestario para el Gobierno Central y el resto del sector público y la disponibilidad de información sobre proyecciones, riesgos fiscales y su gestión.

Una de las principales debilidades en términos de transparencia fiscal, también notada en este reporte, se refiere a la falta de control presupuestario y a la divulgación oportuna de información para el sector público consolidado, debido a que solamente el Gobierno Central, el cual representa aproximadamente un tercio del gasto total del sector público, presenta su presupuesto a la Asamblea Legislativa. El presupuesto del resto del sector público se somete a la aprobación de la CGR únicamente y con un calendario presupuestario diferente. Esto dificulta la buena planificación y uso eficiente del gasto y propicia el surgimiento de duplicidades entre Gobierno Central y el resto del sector público o entre las mismas entidades del resto del sector público. Esta situación afecta la calidad de las estadísticas necesarias para el diseño y seguimiento de la política fiscal, que actualmente se fundamenta básicamente en información para un tercio del sector público.

El Ministerio de Hacienda preparó un plan de trabajo para continuar fortaleciendo la transparencia fiscal, el cual está a disposición del público en la página web del Ministerio de Hacienda y se describe en la sección 3.2.1.

3.1.2. Seguridad jurídica del contribuyente

En el marco del Estado de Derecho en que opera, la Administración Tributaria se ve sometida al cumplimiento de una serie de principios de origen constitucional, dentro de los cuales el de seguridad jurídica adquiere una dimensión especial, al referirse a la existencia de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas cuyo reconocimiento da validez a la Administración.

La seguridad jurídica tiene tres dimensiones:

- conocimiento y certeza del derecho positivo
- confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el orden jurídico en general
- previsibilidad de los efectos que se derivan de la aplicación de las normas y de las propias acciones o de las conductas de terceros¹

El principio de seguridad jurídica está contemplado en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en el cual se regula la jerarquía de las fuentes del Derecho Tributario y se contempla la posibilidad de emitir resoluciones de carácter general por parte de la Administración Tributaria. Con estas últimas se procura una correcta aplicación de las leyes tributarias, dentro de los límites fijados por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes. Con esto se pretende lograr un equilibrio entre las potestades administrativas y los derechos de los ciudadanos.

Mejoras legales recientes obligan a que la reglamentación de las leyes tributarias, así como la emisión de directrices y cualquier normativa de carácter general que emita la Administración Tributaria, se divulguen como paso previo a su emisión definitiva y entrada en vigencia. Esto abre un espacio para que los ciudadanos en general se puedan pronunciar sobre sus efectos y alcances, mejorando a seguridad jurídica en todas sus dimensiones. Este es el proceso que se siguió para la emisión del Reglamento de Precios de Transferencia y el Reglamento de Procedimiento Tributario.

Aún cuando la figura del reglamento juega un papel muy importante, es necesario que el accionar de la Administración se base en normas tributarias de rango legal, a fin de disminuir al máximo los espacios de litigiosidad y garantizar la vigencia de un aparato normativo justo y conforme con las mejores prácticas. Un ejemplo de esto es la reciente modificación del artículo 14 de la Ley de Impuesto General sobre las Ventas, cuya regulación se alejaba de la realidad actual de la actividad económica en Costa Rica y cuyo alcance fue el centro de incontables discusiones administrativas y judiciales.

3.1.3. Capacidad de dirección del Poder Ejecutivo

El artículo 26 de la Ley General de la Administración Pública establece como una de las atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República: “dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada”. Sin embargo, en términos prácticos, la capacidad de dirección del Poder Ejecutivo se encuentra fuertemente limitada. Esto se debe a una estructura de gasto inflexible, determinada en parte por la creación por

¹ Fajardo Salas, Gonzalo. “Principios Constitucionales de la Tributación”. Ed. Juricentro-1ª.ed. San José, 2005. P152

ley de gastos de Gobierno sin ingresos que los acompañen y por variaciones en la legislación o en su interpretación que han limitado la capacidad del Poder Ejecutivo de dirigir a los otros Poderes y al sector público descentralizado en materia administrativa y financiera.

3.1.3.1. La creación de gastos sin ingresos

El sistema fiscal costarricense contiene un disparador estructural del déficit fiscal: Los gastos establecidos por mandato constitucional o legal, sumados a obligaciones ineludibles como el pago de intereses y de planilla, ya exceden, por mucho, los ingresos corrientes del Gobierno Central. Este gasto representa un 95% del presupuesto total y crece más rápidamente que los ingresos. El 34,4% de los egresos del presupuesto están establecidos por mandato constitucional, el 22,5% por mandato legal, el 37,9% los constituyen egresos ineludibles, como remuneraciones y servicio de la deuda, y sólo el 5,2% permite algún nivel de flexibilidad.

La preservación de la integridad financiera del Estado es un mandato constitucional que debe balancearse con el mandato de cubrir necesidades sociales básicas de la población. Los artículos 176 y 179 de la Constitución Política determinan claramente el deber y el medio para alcanzar finanzas públicas equilibradas y sanas. El primero determina que el monto de los gastos presupuestados no puede exceder el de los ingresos probables, mientras que el 179 le prohíbe a la Asamblea Legislativa aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo si no se identifican los nuevos ingresos para cubrirlos. Complementariamente, el artículo 122 constitucional le prohíbe a la Asamblea Legislativa “reconocer a cargo del tesoro público obligaciones que no hayan sido previamente declaradas por el Poder Judicial, o aceptadas por el Poder Ejecutivo”.

No obstante lo anterior, se han establecido múltiples obligaciones al Estado - por mandato constitucional o legal - sin haberse creado los ingresos correspondientes para asumirlas, poniendo gran presión sobre las finanzas públicas. Ejemplos de esta práctica son el mandato constitucional de asignar un 8% del PIB a educación y el mandato legal de trasladar un 7% del impuesto sobre la renta al Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

El cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales de gasto tiene un impacto muy importante

en las finanzas públicas y en la capacidad de dirección del Poder Ejecutivo, al limitar severamente la proporción del presupuesto que puede variar para atender prioridades sociales cambiantes. Es necesario, entonces, revisar el conjunto de gastos establecidos por mandato constitucional y legal y evaluar si se justifican.

Por recomendación de la propia Sala Constitucional, el Poder Ejecutivo ya solicitó en el pasado a la Asamblea Legislativa la derogatoria de leyes que establecían destinos específicos sin su correspondiente fuente de financiamiento. Sin embargo, proyectos de ley en este sentido presentados en el período 2001-2003 recibieron dictamen negativo en la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, razón por la cual fueron archivados.

3.1.3.2. La dirección en materia administrativa y financiera de los otros Poderes

Los Poderes de la República han utilizado frecuentemente el argumento de que la independencia de poderes y la autonomía de instituciones establecidos en la Constitución Política les permite separarse de los lineamientos en materia financiera y administrativa dictados por el Poder Ejecutivo. Esto los ha llevado a separarse repetidamente de lineamientos financieros (incluyendo de política salarial) que buscan retomar una posición financiera sostenible en el Gobierno Central.

Las resoluciones de la Sala Constitucional apoyan la visión de que el Estado es unitario y que el Poder Ejecutivo es el responsable de la gestión administrativa y financiera del Estado. Tales resoluciones indican que la división de poderes no constituye garantía constitucional o legal expresa de autonomía en materia administrativa y financiera.

Es importante la visión que la Sala Constitucional ofrece sobre el Estado cuando explica las razones que llevaron a que la teoría de separación de Poderes se transformara en una de separación de funciones.² La Sala Constitucional ha manifestado que para el cumplimiento más eficiente de los fines, objetivos y metas políticas fijados por el ordenamiento jurídico, quienes concibieron al Estado costarricense lo hicieron como un Estado unitario, pues consideraron que si bien es necesaria una distribución de funciones y tareas entre los

² Ver votos No. 5484-94, No. 6829-93 y No. 1148-90



órganos que lo conforman, para precisamente lograr cumplir de la mejor forma con el servicio público que se espera del Estado, este debe como un todo - en términos de la Sala - mantener una unidad y armonía de acción.

Este concepto de unidad y armonía de acción es básico para cualquier organización y más aún cuando se trata del Estado pues, si bien la especialización de las funciones ha sido concebida como una forma de atender de forma más eficiente el fin público y, en el caso de los Poderes del Estado, como un medio para lograr la relación de pesos y contrapesos que eviten los abusos de poder, no puede ignorarse que es necesario mantener una línea de acción y un nivel de coordinación que permita a cada uno de los Poderes actuar en consonancia con los objetivos comunes que a largo y mediano plazo se hayan trazado.

Al Poder Ejecutivo se le han asignado las funciones administrativas y de dirección política, siendo la primera, la actividad llevada a cabo por el Estado para satisfacer los diversos intereses públicos que la ciudadanía demanda de éste, mientras que la segunda función es la que tiene que ver con la orientación política de los gobernantes de turno, dirigida a desarrollar los fines generales del Estado como un todo. La Sala Constitucional ha desarrollado la función de dirección política en el contexto de la autonomía financiera de los Poderes del Estado estableciendo que³:

a) es el Poder Ejecutivo quien establece las políticas económicas y sociales, de ahí su rol en la preparación del proyecto de presupuesto de la República

b) la independencia en el ejercicio de las funciones propias de cada Poder no implica la garantía constitucional expresa de su autonomía financiera

c) la gestión financiera es una forma de actuación administrativa, de ahí que desde el punto de vista constitucional es posible asignar, legalmente, mayores facultades al Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, el fundamento para que la Sala no considere que la independencia entre Poderes implique una garantía constitucional de su autonomía financiera tiene que ver con la función primordial o sustantiva asignada en la Constitución Política a cada uno, por lo que siendo el Poder Ejecutivo el responsable de la gestión financiera del Estado, en tanto actuación administrativa típica,

son razonables las amplias facultades que tiene sobre este tema.

3.1.3.3. La dirección de las instituciones autónomas en materia de gobierno

Al igual que con los otros Poderes de la República, el Poder Ejecutivo frecuentemente enfrenta resistencia de las instituciones autónomas que, en razón de su carácter autónomo, pretenden separarse de lineamientos financieros generales del Poder Ejecutivo que buscan velar por la solidez financiera del Estado.

Este problema se ve magnificado por el hecho de que el presupuesto del sector público, excluyendo al Gobierno Central, es aprobado por la CGR y no por la Asamblea Legislativa. Esto tiene como resultado una discusión del presupuesto del resto del sector público mucho más limitada que la que se da en torno al Presupuesto Nacional, cuya aprobación compete a la Asamblea Legislativa. Al mismo tiempo, desde el 2001 varias instituciones públicas importantes, incluyendo la CCSS, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y universidades estatales, han sido excluidas del ámbito de la Autoridad Presupuestaria, a lo cual se deben sumar las que de antemano no fueron incluidas originalmente en dicha normativa, perdiéndose así un mecanismo importante de dirección y control financiero por parte del Poder Ejecutivo sobre estas instituciones.

La Autoridad Presupuestaria tiene el rol fundamental de formular para la ulterior aprobación del Poder Ejecutivo las directrices y lineamientos de política presupuestarias a las instituciones del sector público que están dentro de su ámbito. La capacidad de proveer lineamientos presupuestarios es especialmente importante porque un manejo financiero inadecuado de instituciones del resto del sector público puede traducirse en un eventual pasivo del Gobierno Central.

El artículo 188 de la Constitución Política, en relación con la materia de gobierno, establece la capacidad de someter, en general, a las entidades autónomas a los criterios de planificación nacional y, en particular, a las directrices de órganos de la Administración Central, como la Autoridad Presupuestaria, cuya tarea es complementar o fiscalizar esa política general.

De esta forma, las instituciones descentralizadas tienen potestades para regirse por órganos y normas



propias pero, al depender de una organización mayor que es el Estado, con normas superiores que las cubre a todas, no pueden abstraerse de su aplicación. Si bien todas las instituciones autónomas (con mayor o menor grado de autonomía) ostentan facultades otorgadas en algunos casos por Ley y en otros hasta por la misma Constitución Política, éstas se circunscriben dentro de uno de los Poderes de la República, el Ejecutivo, y por lo tanto no podrían estar por encima del órgano superior al que pertenecen.

3.1.4. Enseñanza de la cultura tributaria y el cumplimiento tributario

La Educación y Cultura Fiscal representan un pilar importante en la Administración de la Hacienda Pública moderna, que toma aún mayor relevancia con la tendencia actual de dejar a cargo del contribuyente la determinación y el pago del impuesto, dejando el control a posteriori a la Administración.

La promoción del cumplimiento voluntario resulta fundamental en la gestión tributaria. La percepción que se tenga de la necesidad de los impuestos para el bienestar de las sociedades, de la equidad con que se construyen, de la efectividad con que se cobran, la forma en que se invierten y de si se traducen en servicios públicos de calidad, serán elementos que motivarán un mejor cumplimiento.

Por esta razón, el Ministerio de Hacienda ha realizado esfuerzos con el objetivo de educar y hacer conciencia en la ciudadanía sobre el fin social de los impuestos, bajo la premisa de que un ciudadano convencido es un ciudadano involucrado en el pago de los impuestos y en el cuidado de los bienes públicos. Algunas de las acciones tomadas en este campo incluyen:

- creación de la Subdirección de Educación Fiscal y capacitación al personal de esta área
- desarrollo de una página web sobre educación fiscal
- construcción de una sala de juegos en el Museo de los Niños, para que los niños aprendan de una forma sencilla y divertida para qué sirven los impuestos
- capacitación de docentes en coordinación con el Ministerio de Educación Pública (MEP)

- firma del Decreto de Declaratoria de Interés Público de la Educación y la Cultura Fiscal, que implica un compromiso de parte del MEP de incluir la temática dentro del currículo escolar. El Consejo Superior de Educación incluyó el tema de Educación y Cultura Fiscal a nivel de sexto grado en las materias de Cívica y Estudios Sociales, para ser aplicado a partir del curso lectivo 2015

- desarrollo de una guía didáctica, juegos multimedia y un Núcleo de Asistencia Tributaria en que estudiantes de Contaduría y Administración de Empresas puedan asistir a los contribuyentes más pequeños en temas tributarios básicos.

3.2. Opciones para mejorar la gobernabilidad fiscal

Durante el proceso de consulta se consideraron una serie de iniciativas para impulsar una mejora sustancial en la gobernabilidad fiscal, las cuales se presentan a continuación.

3.2.1. Continuar los avances en política de transparencia fiscal

Si bien el país se ha dado a la tarea de cumplir con estándares internacionales en el área de transparencia fiscal, y ha recibido reconocimiento por estos logros, no se debe bajar la guardia. Es necesario que el país acredite el proceso de eliminación de la doble imposición, el cual se debe reflejar en la materialización de convenios con otros países y en la aprobación legislativa de estos acuerdos. Asimismo, se debe proseguir con las mejoras administrativas para el intercambio de información de manera efectiva, tema de suma importancia para la segunda fase de la Revisión de Pares en Transparencia Fiscal e Intercambio de Información, que hace la OCDE y está prevista para junio de 2014.

Con el fin de atacar ciertas debilidades que aún persisten a nivel de informes y producción de estadísticas fiscales, el Ministerio de Hacienda se ha planteado un plan de trabajo para fortalecer estas áreas, cuyos principales componentes consideran:

- a) Acciones para mejorar la calidad de los informes:
 - Concluir la puesta en marcha de las normas internacionales de contabilidad para el sector público, garantizando que las clasificaciones contables y presupuestarias sean uniformes.



La falta de uniformidad entre las clasificaciones contables y las presupuestarias impiden consolidar en forma oportuna las estadísticas de ejecución del presupuesto del Gobierno Central con las del resto del sector público. Esto impide la utilización plena de la información disponible acerca del resto del sector público.

- Conciliar los informes fiscales y producir informes de auditoría oportunos que garanticen la confiabilidad de la información.

b) Acciones para mejorar el proceso presupuestario:

- Preparar informes presupuestarios en distintos puntos del ciclo presupuestario de forma que se reporte sobre el presupuesto aprobado (a inicios de año), la ejecución trimestral (al final de cada trimestre) y la ejecución anual.

- Fortalecer el marco fiscal de mediano plazo, mostrando la revisión en supuestos y proyecciones, en relación con el marco producido el año anterior.

- Fortalecer la medición del desempeño de los programas, en línea con los esfuerzos ya iniciados: mediante mejores estructuras programáticas e indicadores de desempeño que permitan migrar hacia un presupuesto por programas basado en resultados; mejoras en la evaluación de desempeño e impacto de programas para medir el resultado de políticas (esta evaluación típicamente requiere de plazos largos de aplicación del programa para poder medir el impacto de las políticas).

c) Acciones para mejorar las proyecciones y los instrumentos para gestionar riesgos:

- Preparar análisis de sostenibilidad de deuda con escenarios múltiples (para evaluar el impacto de cambios en los supuestos).

- Incluir en los documentos adjuntos al Presupuesto Nacional un informe sobre riesgos fiscales, incluyendo los riesgos macroeconómicos y pasivos contingentes provenientes de la seguridad social y del resto del sector público, entre otros.

Un factor fundamental que debe considerarse entre las opciones de mediano o largo plazo para mejorar el proceso de presupuestación es un cambio en la Constitución Política que permita incorporar el presupuesto del resto del sector público, al proceso del Presupuesto Nacional. Esto no solo incluye la sincronización de calendarios del Gobierno

Central y del resto del Sector Público en el proceso presupuestario, sino también la discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del presupuesto de todo el sector público y no solo del Gobierno Central. Mientras esto último no se dé, es importante fortalecer el proceso de aprobación del resto del sector público por parte de la CGR, como se describe en la sección 3.1.3, sobre capacidad de dirección del Poder Ejecutivo.

3.2.2. Seguridad jurídica

Para darle sostenibilidad a los esfuerzos realizados hasta ahora en el fortalecimiento de la seguridad jurídica, es necesario que la Administración centralice la unidad de criterio, busque consistentemente mejorar la calidad de los actos administrativos, mejore los servicios de información y asistencia al contribuyente y agilice la resolución de las discrepancias en esta instancia. En este sentido se podrían considerar las siguientes acciones:

- Mejorar los servicios de información y asistencia al contribuyente, por medio de la constitución de un call center que permita suministrar información oportuna y uniforme a todos los ciudadanos y el desarrollo de herramientas que maximicen los trámites que los ciudadanos puedan hacer sin apersonarse a la Administración.

- Fortalecer el Tribunal Fiscal Administrativo, órgano competente para el conocimiento de los recursos de apelación presentados en contra de los actos administrativos recurribles, con el fin de promover la justicia pronta y cumplida.

- Fomentar la comunicación y el intercambio de información a nivel institucional entre las administraciones operativas y territoriales y la Administración Aduanera, con la finalidad de que existan criterios uniformes en materia fiscal. Este intercambio de información es trascendental para eliminar situaciones que puedan generar diversidad de criterios entre las administraciones tributaria y aduanera.

- Implementar mejores mecanismos de comunicación entre la Administración Tributaria y los contribuyentes en el marco de los procesos de auditoría y fiscalización, de modo que los contribuyentes perciban que el procedimiento tributario se realiza de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes



y respetando plenamente sus derechos y garantías. Se trata de mecanismos que demuestren el respeto al principio de imparcialidad de la Administración y el balance entre las potestades fiscalizadoras de la Administración Tributaria y los derechos y garantías de los contribuyentes.

- Mantener actualizada la normativa tributaria vigente para que responda a una realidad económica cambiante. La falta de actualización de las regulaciones existentes en materia tributaria abre una brecha con respecto a una normativa internacional dinámica y lleva a que los contribuyentes perciban una situación de incertidumbre jurídica por la brecha entre la realidad y la normativa aplicable.
- Agilizar el procedimiento de emisión de reglamentaciones a las leyes tributarias para brindar certeza a los contribuyentes y a la propia Administración Tributaria en relación con sus actuaciones.
- Mejorar el acceso al público a aquellas resoluciones y directrices emitidas por la Administración Tributaria que sean útiles y aplicables a los casos concretos que se presentan cotidianamente. Esto se lograría mediante la creación de compendios temáticos que resulten amigables con los usuarios y demás interesados.

3.2.3. Capacidad de dirección del Estado por parte del Poder Ejecutivo

Para mejorar la capacidad de dirección del Poder Ejecutivo, se podrían considerar las siguientes opciones:

Para controlar el impacto de gastos de Gobierno creados por mandato constitucional y legal,

1. Hacer cumplir en forma estricta lo establecido en los artículos 176 y 179 de la Constitución Política, que previó un límite fiscal para garantizar la estabilidad, en el sentido de que “en ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables” y determinó el mandato de que “la Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos”.
2. Hacer una revisión integral de los mandatos legales de gasto y destinos específicos, con el fin de

devolver la flexibilidad necesaria al Poder Ejecutivo para reducir o reasignar parte del gasto con base en las nuevas necesidades.

Para mejorar la capacidad de dirección del Ejecutivo y el control presupuestario

1. Ampliar el ámbito de aplicación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131, para incluir varias instituciones autónomas que actualmente están excluidas de su regulación. Esta ampliación del alcance de los lineamientos y directrices de política presupuestaria deberá considerar las particularidades de los diversos grupos institucionales que el Estado costarricense tiene, para que se ajuste al tipo función que cumplen y la naturaleza de las entidades y órganos públicos a quienes vayan dirigidos, con lo que se pretende que el afán de fortalecer la capacidad de dirección y fiscalización del Estado, no altere o afecte el logro del fin público que fundamenta la creación de cada ente público.
2. Establecer la obligación para las entidades públicas y órganos del Estado de entregar información económica y financiera al Ministerio de Hacienda, la Autoridad Presupuestaria, la CGR, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y a diversos órganos reguladores, con el fin de contar con información de primera mano que permita conocer el estado de la situación y tomar las decisiones que sean pertinentes, consistente con el principio de Estado unitario.
3. Modificar algunas funciones de la CGR a fin de que ésta pueda realizar el proceso de aprobación, seguimiento y evaluación de los presupuestos por ella aprobados, una verificación de que todo gasto corriente se financie estrictamente con ingresos corrientes, que el financiamiento sea consistente con la capacidad de endeudamiento de la institución y que el presupuesto esté vinculado al Plan Nacional de Desarrollo.
4. Fortalecer en la normativa la facultad del Poder Ejecutivo de proveer lineamientos a los otros poderes en materia administrativa y financiera.

3.2.4. Fortalecer el avance en el cumplimiento tributario

Para fortalecer el cumplimiento tributario, se podrían considerar acciones que fortalezcan la enseñanza



tributaria. Por ejemplo:

- Promulgar una Política de Estado en el tema de Educación Fiscal y establecer una planificación de mediano y largo plazo con procedimientos formales de coordinación entre el Ministerio de Hacienda, el MEP y las Universidades.

- Establecer una campaña permanente de concientización ciudadana respecto del pago de los impuestos, desde el Ministerio de Hacienda y en conjunto con las diversas entidades públicas que la legislación define como administraciones tributaria o aduanera.

- Mejorar la información, asistencia y facilitación al contribuyente y usuario, de forma tal que los procesos de declaración y pago de los impuestos sean naturales y simples. Deben simplificarse los trámites en ventanilla y por internet tanto como sea posible, con información simple, concreta, llana y oportuna para el pago de cada uno de los impuestos. Además, se pueden considerar acciones que procuren una participación más activa del contribuyente en la priorización del gasto público, incluyendo:

- Proveer un cuestionario al contribuyente (para ser remitido a la Administración junto con su declaración), sobre el destino que quiere dar a sus impuestos. Por ejemplo, podrá escoger entre diversos proyectos como infraestructura, transporte urbano, políticas públicas selectivas, etc. La información que se recoja de esto podrá servir de insumo para la elaboración de presupuestos públicos más coincidentes con el sentir del contribuyente.

- Establecer un mecanismo mediante el cual el contribuyente evalúe el servicio prestado por cualquier administración tributaria o aduanera del país, de tal forma que esto pueda permitir la mejora continua de la atención al usuario de estos servicios.

El fortalecimiento de la colaboración interinstitucional es clave en el control del cumplimiento tributario, para lo cual se podrían considerar las siguientes acciones:

- Mejorar el intercambio de información entre instituciones, entre otros, a través de la interconexión de sistemas informáticos, con el fin de facilitar los

procesos de fiscalización y control tributarios. El suministro debe dejar de ser en papel o en medios electrónicos de traslado de archivos digitales, para que se convierta en un suministro completo de información en línea, con la seguridad que esta información requiere.

- Definir una estructura formal de coordinación entre la Procuraduría General de la República (PGR) y el Ministerio de Hacienda, establecer secciones especializadas en materia tributaria y aduanera en el Tribunal Contencioso Administrativo y protocolizar formalmente la coordinación entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Procuraduría, con el fin de que dicha coordinación sea más estrecha y expedita.

- Establecer procesos permanentes y sistemáticos de capacitación y especialización en Derecho Tributario y Penal, tanto hacia las autoridades jurisdiccionales y los funcionarios de la administración de justicia como hacia los funcionarios de las administraciones tributarias. Para ello el Centro de Información y Formación Hacendaria del Ministerio de Hacienda establecerá un programa anual de capacitaciones y pasantías en conjunto con las entidades antes descritas, a fin de planificar en el corto y el mediano plazo estos procesos de formación y capacitación.



4. Nivel y calidad del gasto del Gobierno Central

4.1. Evolución reciente

La dinámica de gasto del Gobierno Central en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la crisis financiera fue un determinante muy importante del deterioro observado desde el 2007 en la posición fiscal del país. La mayor parte del incremento de 6% del PIB en el déficit primario del Gobierno Central en los últimos 6 años se debe a un aumento de 4,2% del PIB en el gasto primario, mientras que el restante 1,7% del PIB es explicado por una caída en la carga tributaria. Este aumento en el gasto primario refleja, principalmente, un aumento de 2 puntos porcentuales del PIB en la partida de remuneraciones y 2 puntos porcentuales en las transferencias corrientes, relacionadas con transferencias a las universidades, al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), a la CCSS y a otras entidades del sector público. A continuación se detallan los elementos que explican este fuerte aumento, las características principales del gasto corriente del Gobierno Central y posibles opciones para desacelerar el gasto público.

Cifras fiscales del Gobierno Central

Ajuste
(% PIB)

Rubro	2007	2012	Variación
Ingreso total ^{1/}	15,5	13,8	(1,7)
Gasto Primario	11,8	16,1	4,2
Remuneraciones	5,2	7,3	2,0
Adquisición de bienes y servicios	0,5	0,6	0,1
Transferencias corrientes ^{1/}	4,7	6,7	2,0
Gasto de capital	1,3	1,5	0,2

Nota: 1/ Neto de FODESAF

Fuente: Ministerio de Hacienda

4.1.1. Remuneraciones

El incremento en remuneraciones observado entre 2007 y 2012 se explica principalmente por el aumento en la mayor parte de salarios del sector público que se produjo con la política del percentil 50 en los años 2007 a 2010, más que en un aumento en el número de empleados. La política del percentil 50, que consistió en equiparar los salarios de los profesionales del Gobierno Central con el percentil 50 de los salarios del sector público

autónomo no financiero, llevó a un incremento entre 2008 y 2010 de aproximadamente 50% en el salario promedio del Gobierno Central. Con ello, la razón de remuneraciones a PIB creció en 2 puntos porcentuales, de los cuáles 1,3 puntos corresponden a un aumento en la planilla del sector educación, donde se ubica alrededor del 60% de los empleados del Gobierno Central. Como resultado, en los últimos 5 años, el salario promedio ha aumentado un 25% en relación con el PIB per cápita.

Remuneraciones del Gobierno Central 2007-2012

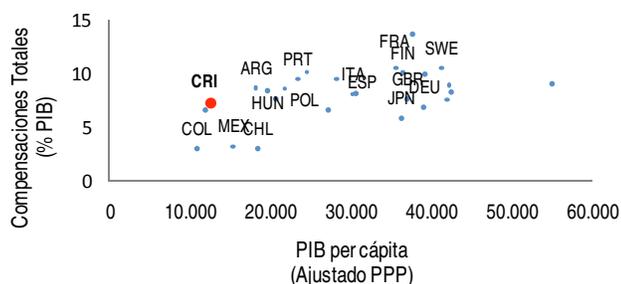
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Cambio
Total (% PIB)							
Gobierno Central	5,2	5,5	6,6	7,1	7,3	7,3	2,0
Ministerio de Educación	3,0	3,1	3,9	4,2	4,3	4,3	1,3
Resto del Gobierno Central	2,3	2,4	2,7	2,9	3,0	3,0	0,7
Funcionarios (% de la población)							
Gobierno Central	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	0,2
Ministerio de Educación	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,1
Resto del Gobierno Central	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	0,1
Salario bruto promedio (razón PIB per cápita)							
Gobierno Central	2,2	2,2	2,6	2,7	2,8	2,8	0,6
Ministerio de Educación	2,1	2,1	2,6	2,7	2,8	2,8	0,7
Resto del Gobierno Central	2,3	2,3	2,6	2,7	2,8	2,7	0,4

Fuente: Ministerio de Hacienda

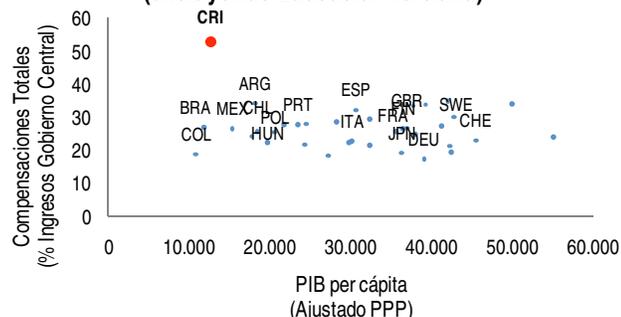
El empleo en el Gobierno Central durante este período creció a un ritmo similar al de la población, con lo que la razón de empleo en el Gobierno Central a población se mantuvo en Costa Rica en alrededor del 2,6%, un porcentaje inferior al de la mayoría de los países de la región latinoamericana.

Como consecuencia del fuerte aumento en salarios, la planilla del Gobierno Central en relación con el PIB ha alcanzado un nivel superior al de la mayor parte de países de la región y similar al observado en países de la OCDE, a pesar de que la razón de número de empleados en Gobierno Central a población es menor. Además, si se mide en relación con los ingresos fiscales, la planilla del Gobierno Central se encuentra muy por encima de la de cualquiera de los países de la región y miembros de la OCDE. Mientras que la planilla del Gobierno Central absorbe más de un 50% de los ingresos tributarios en Costa Rica, en Latinoamérica y países miembros de la OCDE oscila entre 20% y 35%.

Remuneraciones Gobierno Central (excluyendo Seguro Social y Educación Terciaria)



Remuneraciones del Gobierno Central (excluyendo Educación Terciaria)



Fuente: Ministerio de Hacienda con datos de FMI, OCDE y CEPAL

Nota:

1/ Para Costa Rica, esto corresponde a compensación de los empleados del Gobierno Central, excluyéndose a los trabajadores del servicio de salud y educación terciaria. Para asegurar la comparabilidad entre países, para otros países se estima el total de las compensaciones del Gobierno General excluyendo las compensaciones a salud y educación terciaria.

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Fondo Monetario Internacional.

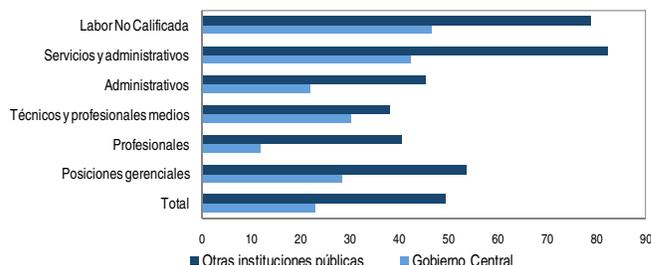
1/ Para Costa Rica, esto corresponde a la compensación de los empleados del Gobierno Central, excluyéndose a los trabajadores del servicio de salud y educación terciaria. Para asegurar la comparabilidad entre países, para otros países se estima el total de las compensaciones del Gobierno General excluyendo las compensaciones a salud y educación terciaria.

Los salarios del Gobierno Central y del resto del sector público son significativamente más altos que los de empleados del sector privado en categorías de empleo similares. Las diferencias entre los salarios del Gobierno Central y los del sector privado oscilan entre 12% y 40%, con un promedio de 23%. Esta diferencia es aún mayor en el caso de las instituciones públicas descentralizadas, donde los salarios exceden los del sector privado en un 49% en promedio.

En los últimos años se han hecho esfuerzos importantes por desacelerar el gasto en remuneraciones. Desde el 2011, se han emitido directrices presidenciales que limitan la creación de

plazas en el Gobierno Central a sectores prioritarios como seguridad y educación. En 2012, incluso se implementó la política de congelar aquellas plazas que quedaran vacantes.

Premio de Paga Público-Privado por Ocupación de asalariados (diferencia porcentual relativa con el sector privado)

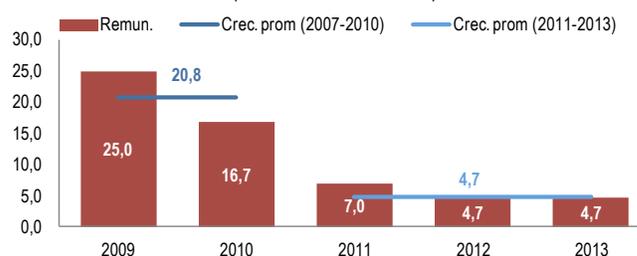


Fuente: Ministerio de Hacienda con datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Encuesta Nacional de Hogares 2012 y Fondo Monetario Internacional

Como resultado de esta política, durante 2010-2012, el empleo en el Gobierno Central creció a un ritmo de 1.000 plazas por año en promedio⁴. Esto implica un crecimiento un tanto menor que la población⁵.

Durante este mismo período, los aumentos al salario base no excedieron la inflación. Esto, junto con la política de empleo descrita, ha permitido desacelerar la planilla de un crecimiento real promedio de 21,0% durante 2008-2010 a uno de 4,7% durante 2011-2013.

Remuneraciones -Acumulado a agosto- (variación interanual real)



Fuente: Ministerio de Hacienda

A pesar de la desaceleración en el ritmo de crecimiento de los salarios en años recientes, el peso de la planilla de Gobierno Central en el PIB no ha bajado. Los incrementos automáticos

4 La mayor proporción de este aumento en plazas fue destinado al sector seguridad ciudadana, con poco más de 2.000 plazas

5 Para el periodo en comentario (2010-2012) se observa un incremento promedio de las plazas ocupadas del Gobierno Central de 0,95%. Según información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) se estima que, para el mismo periodo de referencia, el crecimiento promedio de la población costarricense fue 1,30%.

asociados a remuneraciones adicionales al salario base (pluses salariales) explican buena parte de este comportamiento.

4.1.2. Transferencias corrientes

Los rubros principales que integran las transferencias corrientes son las pensiones de regímenes con cargo al presupuesto, las transferencias a educación (Fondo Especial para Educación Superior (FEES) y Juntas de Educación), transferencias para programas sociales (FODESAF) y las transferencias a la CCSS y al sector salud.

Transferencias Corrientes del Gobierno Central Netas de ingresos provenientes de FODESAF 2012

Concepto	Millones de colones	% PIB	% Total
Transferencias corrientes	1.526.020	6,7	100,0
Pensiones	568.670	2,5	37,3
Educación	422.827	1,9	27,7
Universidades ^{1/}	308.005	1,4	20,2
Juntas de Educación	94.225	0,4	6,2
FONABE	20.597	0,1	1,3
FODESAF ^{2/}	187.507	0,8	12,3
CCSS ^{3/}	179.653	0,8	11,8
Otros ^{4/}	167.363	0,7	11,0

Notas:

1/ Incluye los recursos del FEES y otras transferencias a las universidades

2/ Corresponde a 593.000 salarios base

3/ No incluye transferencias al Régimen No Contributivo de la CCSS, pues ya se cuentan en recursos transferidos a FODESAF

4/ Neto de transferencias de FODESAF

Fuente: Ministerio de Hacienda

El gasto en los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto alcanza un 2,5% del PIB o 37% de las transferencias corrientes, y se proyecta que este rubro crezca a un ritmo similar al de la economía durante la próxima década. El peso de estos regímenes en la economía se explica en buena parte por los beneficios que conceden, que exceden sustancialmente los provistos por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS. Mientras la pensión anual promedio en los regímenes especiales alcanza entre 1,7 y 2,7 veces el PIB per cápita, la pensión promedio del IVM alcanza solo un 50% del PIB per cápita.

Un examen de las condiciones ofrecidas por los regímenes especiales explica estas diferencias:

I. Tasas de reemplazo: La pensión promedio en los regímenes con cargo al presupuesto es un 90% del salario promedio, mientras que la pensión

promedio en el Régimen de IVM es un 46% del salario promedio.

II. Retiro anticipado: Los participantes en estos regímenes pueden pensionarse con solo cumplir 30 – 33,3 años de contribución al régimen, en comparación con una edad mínima de retiro de 60 años en el IVM y 37,5 años de contribuciones.

III. Reglas de indexación de pensiones: La mayoría de los pensionados actuales en estos regímenes especiales obtuvieron sus derechos antes de 1992, y mantuvieron el beneficio de que el monto de su pensión estuviera ligado al salario total del último puesto que dejaron. Esto hace que se beneficien de todas las mejoras salariales que se otorguen a los empleados activos, incluyendo los “pluses”, y de ajustes salariales como el que se produjo por el ajuste de salarios al percentil 50 del sector público. Por su parte, los pensionados que adquirieron sus beneficios después de 1992, tienen su pensión indexada a los ajustes al salario base de los trabajadores activos por costo de vida.

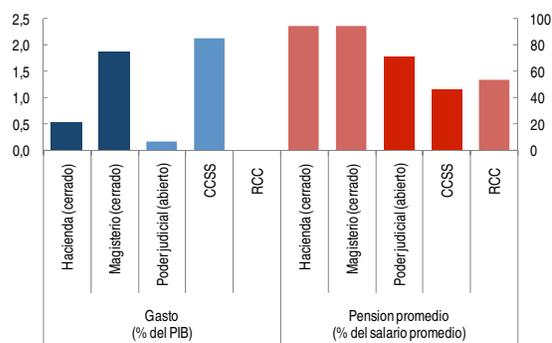
Generosidad de los Regímenes de Pensiones 2012

	Salario anual promedio trabajadores activos	Pensión Anual Promedio		
		(miles colones)	(% salario promedio)	(razón a PIB per cápita)
Regímenes Especiales				
Servicio Civil (cerrado)	9.193	8.277	90	1,7
Educación (cerrado)	11.699	11.071	95	2,3
Judicial (open)	17.907	12.821	72	2,7
Otros regímenes				
CCSS	5.321	2.448	46	0,5
Régimen de Capitalización Colectiva	11.699	6.255	53	1,3

Fuente: Ministerio de Hacienda con datos de STAP, SUPEN, Fondo de Pensiones de la Junta del Poder Judicial, Dirección Nacional de Pensiones, CCSS y FMI

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

Gasto en pensiones (total y promedio)



Fuente: FMI con datos de Ministerio de Hacienda y SUPEN

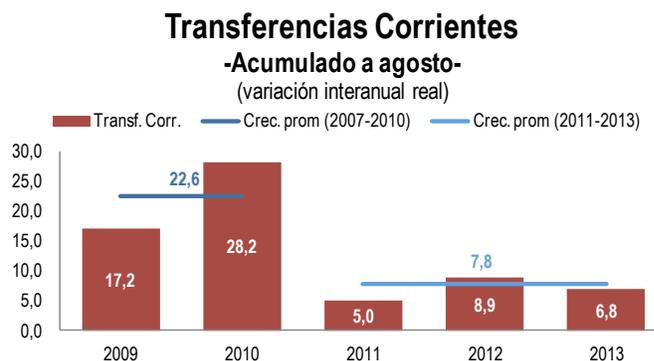
Las **transferencias para educación** alcanzan 1,9% del PIB (1,35% para universidades estatales, 0,4% para financiar comedores escolares y materiales a través de las juntas de educación y 0,1% del Fondo Nacional de Becas -FONABE-). El componente destinado a universidades ha crecido de 1,0% a 1,35% del PIB entre 2007 y 2012, lo cual se traduce en una tasa de crecimiento anual promedio de 16,9%, añadiendo en forma importante a las presiones sobre el gasto corriente del Gobierno Central.

Las **transferencias para la CCSS** están destinadas a financiar el seguro médico de asegurados por cuenta del Estado (incluyendo la población indigente) y la contribución del Estado al seguro social de los trabajadores independientes. Este rubro se ha incrementado recientemente como resultado de mejores estimaciones en el Presupuesto Nacional y el incremento en la población de trabajadores independientes debido a la desaceleración económica observada en 2008-2009. El Ministerio de Hacienda mantiene su política de respaldo a la CCSS, no solo por medio de la correcta presupuestación de las transferencias corrientes a esta institución, sino también por medio de la conciliación y regularización de deudas pasadas, además de apoyarla con asesoría de organismos internacionales.

Las transferencias para financiar **programas sociales** del IMAS-FODESAF constituyen un 12% del total de transferencias. Aunque estos programas funcionan relativamente bien, según evaluaciones recientes de organismos internacionales, existe espacio para mejorar su focalización y ampliar su cobertura. La fragmentación y complejidad del financiamiento de estos programas dificulta la evaluación de su gestión financiera. Además, existen programas sociales que operan independientemente, a pesar de tener objetivos y beneficiarios similares, lo que genera duplicidad de funciones.

En este campo se ha hecho un avance significativo en el logro de un sistema más transparente con la formación de una base de datos única de beneficiarios que permita consolidar la asistencia recibida por un individuo a través de distintos programas. Se ha dado un avance importante en las estadísticas sobre cada programa social de la Dirección Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) con la inclusión de estos indicadores en la página web de esa dirección.

El rubro de transferencias corrientes se ha desacelerado en forma importante en los últimos años, con una reducción en su tasa de crecimiento real de 23% a 8% entre 2008-2010 y 2011-2013. Esta desaceleración se ha logrado a pesar de que las transferencias a la CCSS han aumentado como proporción del PIB y a pesar de las limitaciones enfrentadas debido a destinos específicos y obligaciones ineludibles.



Fuente: Ministerio de Hacienda

4.1.3. El proceso presupuestario y la evaluación de programas públicos

El proceso presupuestario debe ser una herramienta fundamental en la capacidad de dirección del Gobierno, incluyendo la capacidad de controlar el nivel y la calidad del gasto del Gobierno Central. Sin embargo, la inflexibilidad del gasto en Costa Rica y la deficiente medición de la producción de servicios públicos ha limitado la utilización de esta herramienta para estos fines.

Presupuesto Nacional
Composición del gasto presupuestado
2011-2014

Rubro	2011	2012	2013	2014
Composición				
Total gastos presupuestados	100,0	100,0	100,0	100,0
Por mandato constitucional	31,2	31,3	32,2	34,4
Por mandato legal	20,9	21,6	21,5	22,5
Otras Obligaciones	41,7	41,7	41,0	37,9
Servicio de la Deuda	33,7	33,6	32,9	29,1
Intereses	8,7	8,9	9,9	11,6
Amortización	25,0	24,7	23,0	17,4
Remuneraciones (Sin MEP y Poder Judic)	8,0	8,1	8,1	8,8
Otros gastos ^{1/}	6,2	5,8	5,3	5,2
% del PIB				
Total gastos presupuestados	26,4	26,5	26,0	24,7
Por mandato constitucional	8,2	8,3	8,4	8,5
Por mandato legal	5,5	5,7	5,6	5,6
Otras Obligaciones	11,0	11,1	10,7	9,4
Servicio de la Deuda	8,9	8,9	8,6	7,2
Intereses	2,3	2,4	2,6	2,9
Amortización	6,6	6,5	6,0	4,3
Remuneraciones (Sin MEP y Poder Judic)	2,1	2,2	2,1	2,2
Otros gastos ^{1/}	1,7	1,5	1,4	1,3

Nota: 1/ Contempla gastos por bienes y servicios, formación de capital, y transferencias a Organos desconcentrados y empresas públicas

Fuente: Ministerio de Hacienda

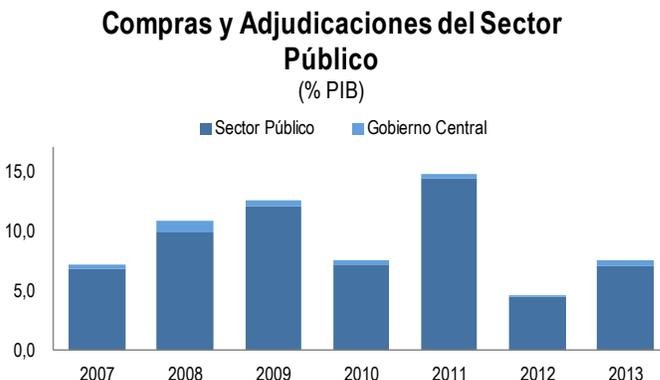
La inflexibilidad del gasto constituye un obstáculo muy importante para la racionalización de las transferencias y otros gastos y para el uso del presupuesto como un instrumento efectivo de política fiscal. Esta inflexibilidad proviene de mandatos constitucionales y legales que crean gastos sin ingresos que los financien. Del total de egresos presupuestados para 2014, el 95% está relacionado con el cumplimiento de mandatos constitucionales (34,4%) y legales (22,5%), el pago de salarios⁶ (19,5%) y el servicio de la deuda (29,1%). El 5% restante lo constituyen recursos destinados a la inversión pública, además del pago de servicios básicos del Estado, sobre los cuales hay muy poco margen de maniobra.

Además, la efectividad del proceso presupuestario en procurar eficiencia y calidad en el gasto depende en buena parte de la capacidad de medir producción y costo. El Ministerio de Hacienda ha hecho esfuerzos importantes en este campo. En el Proyecto de Presupuesto del 2014 se incluyeron indicadores cuantitativos que permiten medir la producción en educación, infraestructura, gestión del Ministerio Hacienda y algunos programas de combate a la pobreza. Entre otros, se incluyeron indicadores de cobertura, deserción y matrícula por nivel educativo; kilómetros de mantenimiento y construcción vial, incluyendo las actividades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), CONAVI y COSEVI y el costo asociado; e indicadores de desempeño del Ministerio de Hacienda en tiempo de desalmacenaje aduanero, porcentaje de aumento en fiscalizaciones de mercancía que ingresa al país y el número de auditorías internas y externas.

4.1.4. Compras públicas y contratación administrativa

En lo que va del 2013 el sector público ha adjudicado ₡1.731.309 millones en materiales y productos minerales, avisaje, alquiler de edificios y otras más de 100 sub-partidas. La magnitud de las compras públicas convierte al Estado como un todo en el principal consumidor e inversionista a nivel nacional, adjudicándose un 8% del PIB en lo que va del 2013 e incluso alcanzando un 14,4% del PIB en el 2011.

Las compras y adjudicaciones se concentran fuera del Gobierno Central. El Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), el ICE y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) son las instituciones con la participación más significativa dentro de las compras y adjudicaciones públicas.



Fuente: Ministerio de Hacienda con datos de la Contraloría General de la República

Estas instituciones hacen muy pocas de sus compras a través de las plataformas digitales del Estado, lo que dificulta o imposibilita un adecuado flujo de información sobre el detalle de los procesos de adquisición. Esta es una limitación importante para hacer los procesos más eficientes, eficaces y expeditos. También dificulta la participación de nuevos proveedores, sobre todo las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), ya que el acceso a la información puede ser una importante barrera a la entrada.

4.1.5. El reto de aumentar el gasto en educación en forma eficiente

El mandato constitucional de asignar un mínimo de recursos equivalente al 8% del PIB a educación a partir del 2014 implicará una obligación adicional de gasto equivalente al 1% del PIB, dado que la asignación en 2013 es cercana al 7%.

Las oportunidades de mejora en el rendimiento académico en primaria y secundaria, además de un mayor desarrollo en infraestructura educativa, sin duda constituyen argumentos para proveer a este sector de los recursos necesarios para atender deficiencias en estas áreas. Sin embargo, las tendencias demográficas, el alto costo actual de la educación pública, el desequilibrio fiscal actual y las disparidades en el gasto por estudiante en distintos niveles educativos llevan a cuestionar la conveniencia de incrementar la proporción del PIB

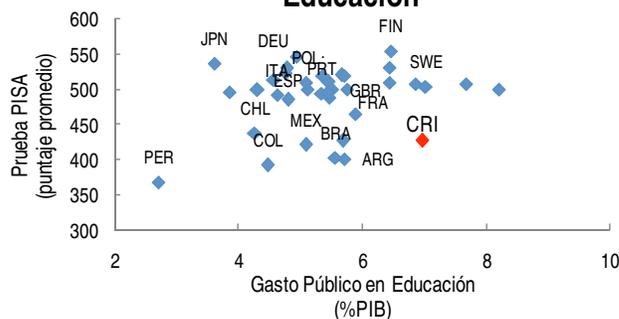
⁶ Excluyendo Ministerio de Educación Pública y Poder Judicial, rubros que ya están incluidos bajo los mandatos constitucionales

que se destina a educación pública sin la generación de nuevos ingresos para financiarlo y resaltan la necesidad de mecanismos que promuevan el uso eficiente de estos recursos. Como mínimo, el aumento de recursos a la educación pública debe hacerse en forma gradual, con el fin de dar tiempo para mejorar los controles del gasto y la capacidad de ejecución del gasto en inversión.

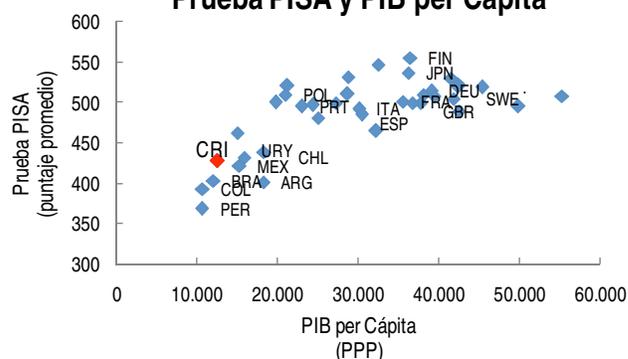
Las tendencias demográficas apuntan a una reducción en la demanda por servicios educativos en las próximas décadas. La tasa de fertilidad en Costa Rica se redujo en forma importante desde mediados de la década de los ochenta, llevando a una disminución paulatina en el número de niños en edad de educación primaria y una eventual reducción en la población en edad de educación secundaria y terciaria. Con base en las tendencias demográficas actuales, se proyecta que la proporción de la población con menos de 24 años de edad disminuirá de un 41% en 2012 a un 31% en 2030. En este contexto, el gasto real por estudiante irá creciendo significativamente en el tiempo, aún si el gasto en educación como proporción del PIB se mantuviera constante. Este aumento sería aún mayor si se incrementa el gasto en educación a 8% del PIB. Específicamente, se proyecta que el gasto por estudiante como proporción del PIB per cápita crezca en más de un 50% para el 2030, asumiendo que el porcentaje de cobertura se mantiene. Aún si la cobertura aumentara a niveles similares al promedio de la OCDE, el gasto por estudiante como proporción del PIB per cápita estaría creciendo en un 15%.

El costo actual de la educación pública en Costa Rica parece alto en relación con el de otros países con ingreso per cápita y rendimiento académico comparable o mayor. El gasto público actual en educación como proporción del PIB de Costa Rica excede significativamente el gasto en educación de la mayoría de países latinoamericanos y es comparable con algunos países de la OCDE. A pesar de ello, el desempeño académico medido por las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) es comparable con el de otros países con niveles similares de PIB per cápita y no parece reflejar, aún, el esfuerzo adicional de inversión en educación que representa un 7% del PIB. En este contexto, el país debe reflexionar sobre si la mejora en rendimiento educativo requiere realmente de más recursos o de mayor eficiencia en su utilización.

Prueba PISA y Gasto Público en Educación



Prueba PISA y PIB per Cápita

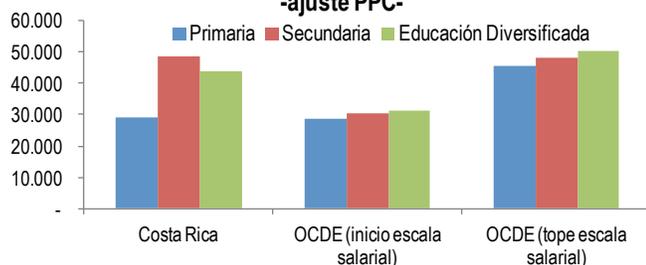


Fuente: Ministerio de Hacienda con datos de FMI y OCDE

Uno de los factores que han incidido en esta discordancia entre gasto en educación y rendimiento académico es el fuerte incremento observado en los salarios del sector público durante los últimos cinco años. Producto de la política salarial seguida para la mayor parte del Gobierno Central, el gasto en remuneraciones del MEP como proporción del PIB aumentó de 3% en 2007 a 4,3% en 2012, lo que explica buena parte del aumento de 5,1% a 7,1% del PIB en el gasto total en educación. Al igual que en el resto del Gobierno Central, el gasto en remuneraciones obedeció principalmente a un aumento en el salario promedio, más que al incremento en el número de empleados. Actualmente, el nivel promedio de salarios de los maestros en Costa Rica es alto, incluso en relación con el observado en países de la OCDE, corrigiendo por diferencias en el costo de vida (Paridad del Poder de Compra o PPP por sus siglas en inglés).

Salario promedio anual de maestros en Costa Rica y OCDE, 2010-2012

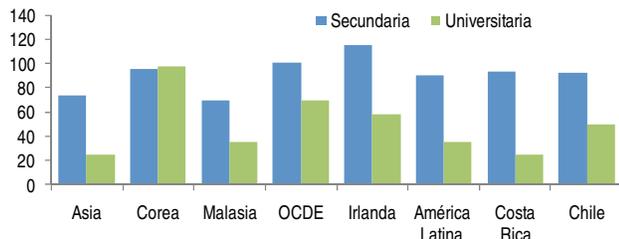
-ajuste PPC-



Fuente: Ministerio de Hacienda con datos de la OCDE y FMI

A pesar del fuerte gasto en educación y de mejoras importantes en cobertura, existe todavía un margen importante de mejora tanto en educación secundaria como terciaria. Aunque la tasa de matrícula en secundaria es relativamente alta, la tasa de deserción en este nivel es importante e incide en el nivel de cobertura. En el caso de la educación terciaria, la tasa de matrícula es mucho más baja que en los otros niveles educativos y que la matrícula promedio en Latinoamérica y OCDE.

Tasa de matrícula, promedio 2004- 10 (tasa bruta)



Fuente: Ministerio de Hacienda con datos de "Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica", OCDE

Otro factor que puede estar incidiendo en el alto gasto en educación es la necesidad de un mejor control en el uso de los recursos transferidos a las Juntas de Educación y Administración. El MEP ha mejorado significativamente su capacidad de invertir en infraestructura, incrementando su inversión anual de ¢6 mil millones a ¢30 mil millones. Sin embargo, aún se requiere de mejoras importantes en el control sobre el uso de los recursos por parte de las Juntas de Educación, que reciben transferencias del Gobierno Central para la ejecución de obras menores de refacción y mejoramiento de la infraestructura escolar.

Transferencias Corrientes al Sector Público Juntas Escolares y Administrativas

	2008	2009	2010	2011	2012
Millones de colones	48.792	65.478	78.457	86.519	94.226
Variación		34,2	19,8	10,3	8,9
%PIB	0,31	0,39	0,41	0,42	0,42

Fuente: Ministerio de Hacienda

Con el fin de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos por parte de las Juntas de Educación, es necesario continuar trabajando en atender las siguientes debilidades:

i. Baja capacidad de ejecución en proyectos de infraestructura, explicada principalmente por falta de formación académica o experiencia adecuada en los miembros que las conforman.

ii. Falta de controles rigurosos en contrataciones, especialmente en procesos de compras públicas, ya que no están obligadas a utilizar plataformas digitales.

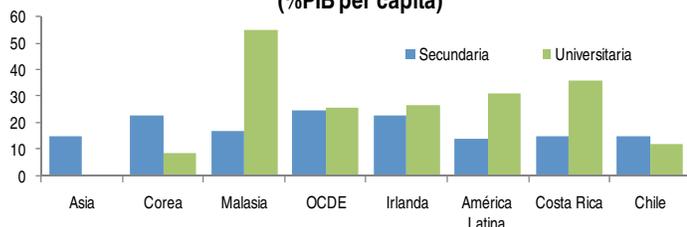
iii. Baja capacidad de supervisión por parte de las Direcciones Regionales.

Aunque el peso de la planilla de los profesores universitarios no se refleja en las cifras del Gobierno Central sino en las del sistema público de educación terciaria, la efectividad de las transferencias del Gobierno Central al FEES, cuyo propósito es lograr una mayor cobertura y calidad de la educación sí se ve impactada. A pesar del fuerte aumento en transferencias a las universidades observado desde el 2007, buena parte de estos recursos han sido destinados a incrementos en el salario promedio de los profesores, en lugar de destinarse mayoritariamente a ampliar la cobertura y reducir el déficit de infraestructura en este nivel educativo.

Existe además un **fuerte desbalance** entre los recursos que van a la educación terciaria y al resto del sistema educativo, que potencialmente incide en la calidad de los resultados del sector educativo.

Costa Rica gasta por alumno de educación terciaria cerca de un 130% más que lo que gasta por alumno de secundaria. En contraste, en países de OCDE el gasto por alumno en secundaria es similar al gasto por alumno en educación terciaria. Mientras que en Costa Rica el gasto por estudiante de secundaria (medido como proporción del PIB per cápita) es un 40% menor que en la OCDE, el gasto por alumno de educación terciaria es un 50% mayor. Esto, aunado al hecho de que el porcentaje de matrícula en la educación terciaria en Costa Rica es alrededor de la tercera parte de la matrícula observada en OCDE, apunta a un sistema bastante menos equitativo y eficaz en el uso de los recursos.

Gasto en educación por estudiante, promedio 2004-10 (%PIB per cápita)



Fuente: Ministerio de Hacienda con datos de "Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica", OCDE

La magnitud del déficit fiscal actual implica que el punto adicional de gasto en educación se financiaría por completo con endeudamiento. Esto es así porque un programa de consolidación fiscal difícilmente podrá eliminar del todo el déficit fiscal actual de 4,5%-5% del PIB y aún menos el déficit fiscal que resultaría una vez que se agregara el punto adicional de educación. Debe tomarse en cuenta, entonces, que el costo de oportunidad de los recursos adicionales direccionados a educación estará dado por el costo financiero de estos recursos, que sin duda irá creciendo conforme las tasas internacionales de interés aumenten en relación con el nivel históricamente bajo que hoy mantienen. El rendimiento social del gasto en educación deberá superar este costo financiero para que tal esfuerzo de gasto adicional tenga sentido para el país.

4.2. Opciones para mejorar la eficiencia y calidad del gasto

A continuación se presenta un inventario de opciones para mejorar la eficiencia y calidad del gasto que surgieron de un proceso de consulta iniciado en enero de 2013. Este proceso, que incluyó casi 60 sesiones con técnicos y formadores de opinión, tuvo el propósito de levantar un inventario de opciones que no constituyen una propuesta del Gobierno y sobre las cuales no necesariamente hubo consenso, pero que sirven de base para una discusión nacional. El diálogo que ahora se inicia permitirá ampliar esta consulta a todos los sectores de la sociedad y discutir estas y otras opciones que puedan surgir en el proceso.

4.2.1. Remuneraciones

La necesidad de una desaceleración en la tasa de crecimiento de la planilla es un elemento recurrente

que surgió durante las discusiones, motivado por el peso de las remuneraciones en el gasto público, y el fuerte crecimiento que experimentó desde mediados de la década pasada. Una estrategia planteada es la de atenuar el peso de la planilla mediante medidas de control aplicadas a los largo de 5 años. Varios participantes propusieron que para lograr este objetivo sería necesario trabajar tanto en una política de contratación austera como en una política salarial fiscalmente responsable.

Debido al mandato constitucional que establece un gasto mínimo en educación, el impacto de un ahorro en planilla sobre el gasto total no es uno a uno. Alrededor de un 60% de la planilla del Gobierno Central es parte del sector educación y esto quiere decir que únicamente el 40% del ahorro en planilla tiene posibilidad de impactar el gasto total, si se mantiene el piso en el gasto en educación.

A pesar de que el ahorro en planilla en el sector educación no conlleva un menor gasto total, sí constituye un instrumento importante para incrementar el margen de maniobra en este sector, porque permite mejorar la calidad del gasto al permitir dirigir una mayor proporción de este gasto a inversión en infraestructura educativa y a mejorar la provisión de materiales para la educación.

Por el lado de la **política de contratación** se examinaron durante las discusiones opciones para contener el gasto en planilla limitando el crecimiento en el número de plazas por año. Estas opciones se detallan en el recuadro siguiente.

Opciones aportadas al inventario, durante el proceso de consulta, en relación con la política de contratación

Durante el proceso de consulta surgieron las siguientes opciones relacionadas con la política de contratación para los próximos 5 años:

1. Congelamiento de plazas, de forma que no se crean nuevas plazas y tampoco se llena cierto porcentaje de las plazas que se desocupan. De adoptarse, es importante asegurar que no se producen trastornos en la provisión de servicios.
2. No creación de nuevas plazas, sin limitar la reposición de plazas que queden vacantes. Esta medida podría representar un ahorro de 0,12% del PIB al cabo de 5 años.
3. Aumento en el número de plazas a un ritmo un tanto menor que el incremento de la población (cerca de 1% de crecimiento, ó 1.000 plazas por año), similar al observado durante 2010-2012.

Por el lado de la **política salarial**, se discutió la necesidad de contener los incrementos salariales y algunos de los “pluses” por los próximos 5 años. Aunque en el sector educación una política salarial más restrictiva no se traduciría en menor gasto público debido al mandato constitucional, esta política sí liberaría recursos para que el gasto en educación se concentre en reducir el faltante de

infraestructura educativa acumulado ya por muchos años y en mejorar la calidad de los materiales de estudio. Una política salarial fiscalmente responsable permitiría, además, aumentar el número de profesores, si esto se considera necesario, sin que esto necesariamente incremente el peso de la planilla en el PIB.

Opciones aportadas al inventario, durante el proceso de consulta, en relación con política salarial

Algunas de las opciones en el campo de la política salarial que surgieron de las sesiones de consulta son las siguientes:

- Establecer un ajuste por costo de vida vinculado con el salario total y no con el salario base: Esto permitiría una reducción en la tasa de crecimiento del salario base en relación con lo observado en años recientes cuando los aumentos al salario base han sido, en promedio, iguales o mayores que la inflación.

El ajuste al salario base por costo de vida tiene el potencial de impactar el gasto total no solo a través de su impacto en la planilla sino también a través de su impacto en transferencias corrientes del Gobierno Central. Los rubros de pensiones (o al menos buena parte de ellos) y las transferencias a FODESAF dependen de los ajustes salariales por costo de vida en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial, respectivamente.

- Reducción en el ritmo de acumulación de anualidades.
- Utilizar una escala de tasas de anualidad que se reduce con el número de anualidades con que se cuenta. Esto mejoraría el sistema de incentivos, haciendo el sistema salarial más competitivo a nivel de entrada, e incentivaría cierto nivel de rotación en empleados con más tiempo en el trabajo.
- Limitar el pago por dedicación exclusiva: Este pago se le hace a la mayor parte de empleados del Gobierno Central, aún en casos en que la dedicación exclusiva puede no ser necesaria.
- Mejorar la ejecución y minimizar los errores en la planilla del MEP que actualmente se administra con un sistema informático obsoleto produciendo una cantidad importante de retrasos en los pagos a los educadores. Para solucionar este problema, se sugiere : a) Realizar el pago del total de la planilla del Poder Ejecutivo con un sistema informático confiable y moderno y b) Hacer un censo de la planilla del MEP para corregir cualquier error que se deba a información incorrecta introducida en el viejo sistema informático. El Ministerio de Hacienda ya está trabajando en el desarrollo y pruebas de un nuevo sistema informático que permita cubrir la planilla de todo el Poder Ejecutivo a partir de inicios de 2014.

La realización de un censo de planilla del MEP podría tomar entre 6 y 9 meses y, en estudios similares en otros países, estos procesos han permitido ahorros de entre 1% y 5% de la planilla auditada, que en Costa Rica equivalen a 0,04% – 0,2% del PIB. En adición al ahorro que esto produce, se evitarán los continuos errores y retrasos, en el pago de los maestros, que tantos inconvenientes les causan.

Opciones aportadas al inventario, durante el proceso de consulta, para una reforma estructural en el sistema de salarios públicos

En la discusión sobre el tema salarial con expertos fiscales, se señaló la necesidad de considerar una reforma estructural en el sistema de salarios públicos. Dos elementos importantes señalados en esta estrategia son los siguientes:

a) Establecimiento de una institución rectora del empleo del sector público que permita establecer objetivos de política salarial para el sector público, revisar el marco legal relativo a las condiciones del empleo público, determinar políticas y prácticas para todas las instituciones públicas, brindar asesoría en materia de empleo, determinar marcos de gestión financiera y desarrollar un régimen de reemplazo de empleo público.

b) Desarrollar un nuevo sistema de remuneración.

- Migrar hacia una estructura salarial alternativa en que el salario base en el nuevo sistema salarial público abarque la totalidad de la remuneración, incorporando todos los incentivos salariales en un solo concepto salarial para todos los empleados. La nueva estructura se regiría por el principio de “igual remuneración por igual trabajo”. Esto permitiría un sistema salarial más equitativo y transparente.

- Establecer remuneraciones competitivas con el mercado laboral.

4.2.2. Transferencias corrientes

La racionalización de las transferencias corrientes del Gobierno Central podría abordarse en cuatro áreas distintas:

a) racionalizar los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto

b) revisar toda la gama de destinos específicos y gastos establecidos por ley

c) incrementar la eficiencia del gasto en asistencia social, focalizándolo mejor y procurando una mayor cobertura

d) eliminar duplicidades en Gobierno Central relacionadas con unidades administrativas de entidades desconcentradas

4.2.2.1. Racionalizar los regímenes de pensiones

Como se vio en la sección 4.1.2, las pensiones con cargo al presupuesto tienen un peso importante dentro del gasto total y corresponden a regímenes que, en general, son más generosos que el Régimen de (IVM). De las sesiones de consulta con expertos en materia fiscal y formadores de opinión,

surgieron distintas opciones orientadas a atenuar el crecimiento en estos rubros de gasto, tomando como referencia las condiciones menos generosas ofrecidas por el IVM. El recuadro describe estas opciones.

Opciones aportadas al inventario, durante el proceso de consulta, en relación con el régimen de pensiones

- Aumentar la contribución del trabajador activo y del pensionado.
- Hacer efectivo un tope global a las pensiones, similar al aplicado en IVM.
- Eliminar las opciones de retiro antes de los 60 años, independientemente del número de años de contribución.
- Romper el ligamen entre el ajuste a las pensiones y el ajuste por costo de vida de los salarios del servicio civil. Este es un prerrequisito importante para realizar la reforma estructural al sistema salarial del sector público que tanto necesita el país.

Como tema paralelo, en algunas de las sesiones de consulta también surgió el de la necesidad de implementar reformas para fortalecer los regímenes de IVM y del Poder Judicial para evitar que el Gobierno Central tenga que financiar un eventual déficit en ambos regímenes.

4.2.2.2. Revisar toda la gama de destinos específicos y gastos por mandato legal sin fuente de financiamiento

Como vimos en secciones anteriores, los destinos específicos y los gastos fiscales obligatorios sin recursos que los acompañen reducen en forma excesiva el margen de maniobra del Gobierno Central, no solo dificultando la canalización de recursos hacia nuevas prioridades sino también haciendo muy difícil el ajuste fiscal por la vía de la racionalización del gasto. Por esta razón, deben revisarse las asignaciones de ingreso con destinos específicos y gastos por mandato constitucional y legal, de forma que estos sean consistentes con las prioridades y la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la Hacienda Pública.

Los mandatos constitucionales de destinar un 8% del PIB a la educación pública y el 6% de los ingresos tributarios al Poder Judicial sumarían 9,3% del PIB en 2014, y los mandatos legales y destinos específicos excluyendo transferencias de capital al CONAVI sumarían 2,3% del PIB. Una reducción del 10% en las transferencias corrientes asociadas a mandatos legales (no constitucionales) y destinos específicos ahorraría 0,23% del PIB. Si de este cálculo excluimos transferencias a CCSS, el ahorro sería de 0,15% del PIB.

4.2.2.3. Incrementar la eficiencia del gasto en asistencia social

Como se mencionó anteriormente, los programas en asistencia social actualmente son complejos y fragmentados, y muchos de estos presentan duplicidad de funciones. Algunas de las opciones para mejorar el gasto en asistencia social discutidas en la etapa de consulta fueron las siguientes:

- Fortalecimiento del proceso de creación de una base de datos de pobreza única. La Dirección Nacional de DESAF ha hecho un avance significativo en este campo con la formación de una base de datos única de beneficiarios que permite consolidar la asistencia recibida por un individuo a través de distintos programas y con la publicación en su página web de indicadores de desempeño de los principales programas de asistencia social. Este esfuerzo deberá ampliarse para cubrir toda la población de bajos ingresos independientemente de si actualmente son beneficiarios de programas sociales o no. Esta nueva base de datos permitirá reducir las fugas de beneficios a individuos que no

se encuentran en riesgo social y ampliar la cobertura de los programas a individuos que califican para estos por su nivel de ingreso, pero que actualmente no son beneficiarios.

- Revisar y elaborar indicadores de desempeño para la adecuada rendición de cuentas de cada programa social.

- Realizar un análisis costo beneficio de los programas sociales para identificar el alcance de cada programa y unificar los programas que presentan duplicidad de funciones.

4.2.2.4. Eliminar duplicidades en Gobierno Central relacionadas con unidades administrativas de entidades descentradas

La existencia de un número importante de entidades descentradas con sus propias unidades administrativas ha llevado a duplicidades entre estas entidades y los ministerios rectores. Una opción para eliminar estas duplicidades es centralizar la provisión de servicios administrativos en el Ministerio rector, el cual brindaría estos servicios a cambio de un pago por parte de estas instituciones.

4.2.3. Proceso de presupuesto

Es necesario continuar el proceso de migración ya iniciado hacia un presupuesto por programas basado en resultados que permita identificar los productos de cada programa y, eventualmente, el costo asociado a cada uno de los productos y servicios públicos, lo que facilitaría la evaluación y posteriores acciones para mejorar cada programa. La definición de la producción pública no sólo es la base para la asignación de recursos financieros en el presupuesto, sino que también permite determinar la cantidad y calidad.

Como complemento a este proceso de desarrollo de indicadores presupuestarios es necesario establecer un plan de mediano y largo plazo para la evaluación del impacto de los distintos programas presupuestarios del Gobierno, con el fin de decidir si estos deben ser modificados, eliminados o reforzados.



4.2.4. Adquisición de bienes y servicios

De las sesiones durante esta etapa se concluyó que es importante implementar una estrategia en contratación pública en torno a una plataforma digital única, que permita un uso más expedito, eficiente y eficaz de los recursos públicos, y que venga acompañada por el fortalecimiento de la rectoría del Gobierno Central.

Las tecnologías de la información y la comunicación son una herramienta con alto potencial para entregar mayores beneficios al Gobierno Central. Pueden lograr acortar y acelerar los procesos públicos de compras, alcanzando mayor eficiencia en la proveeduría, así como ahorros en dinero y tiempo. Aún más, las plataformas digitales permiten alcanzar una audiencia más amplia y proveer mayor publicidad al automatizar y fortalecer el flujo de información sobre oportunidades de proveerle al Estado. Esto lleva a un incremento en la entrada de participantes con menor acceso a la información, como las MIPYMES, aumentando la competencia y, por ende, alcanzando una mejor calidad, mayor cantidad y menores precios en las compras públicas.

La plataforma digital única, de acuerdo con las discusiones, es un paso importante que debe ser complementado con ulteriores esfuerzos. La digitalización es un medio hacia un mejor control interno y se debe complementar con todo un sistema de administración que permita salvaguardar los recursos públicos de malas conductas y/o desperdicios deliberados o por omisión.

Las mejoras prácticas de los países de la OCDE recomiendan un acercamiento basado en riesgos a la administración de las proveedurías. De esta forma, más allá de atribuir faltas y fallas del sistema, se da un enfoque de “riesgo” relacionado con las operaciones, usando un análisis de posibles factores de alerta con la finalidad de definir estrategias y acciones que puedan mitigarlas y cumplir de forma razonable con los objetivos institucionales.

Este sistema se basa en el manejo del riesgo a través de las siguientes cinco acciones:

1. Involucrar a todas las organizaciones para identificar y definir los riesgos que enfrentan, categorizándolos (p.ej. en administrativos, legales, presupuestarios, seguridad, etcétera) y calificándolos en términos de magnitud del impacto y probabilidad de ocurrencia.

2. Describir todos los controles existentes que se han usado para mitigar los riesgos, clasificándolos en correctivo, preventivo o disuasivo.

3. Evaluar los efectos de los controles del riesgo existentes y organizarlos en efectivo, inefectivo o inexistente.

4. Hacer un mapeo de los riesgos, de forma que se presente de una forma concisa y clara los riesgos que requieren atención inmediata (alta magnitud y alta probabilidad), atención periódica (baja magnitud y alta probabilidad), seguimiento (alta magnitud y baja probabilidad) y controles (baja magnitud y baja probabilidad).

5. Generar lineamientos a nivel de alta gerencia para decidir qué se va a hacer con respecto a los riesgos (por ej. evitarlos, mitigarlos, transferirlos o aceptarlos) como base para dar seguimiento a los mismos.

Estas acciones vendrán a fortalecer el alcance de las plataformas digitales más allá de la eficiencia y ahorro en fondos públicos, ya que dará mayores herramientas al Estado para abordar otros objetivos igualmente importantes como son sus objetivos ambientales (ver Política Fiscal y Sostenibilidad Ambiental) o fortalecer y ampliar la participación de las MIPYMES en las compras públicas. Este último se lograría con procedimientos que faciliten el cumplimiento de requisitos y trámites, encadenamientos productivos y consolidación de proveedores. Incluso se deberían valorar variantes en los diseños licitatorios que permitan adjudicar a una MIPYME en caso de que su oferta no supere en cierto porcentaje la oferta más baja registrada. Correctamente utilizado, esto podría ser un mecanismo para generar mayor competencia en procesos licitatorios donde actualmente no participan las MIPYMES, por lo que podría reducir los precios que actualmente está pagando el Estado.

4.2.5. Gasto en educación

La consulta con expertos fiscales hizo ver la necesidad de estudiar la forma más correcta de distribuir el punto adicional como porcentaje del PIB en educación así como la velocidad a la que el gasto en educación puede aumentar sin que esto conlleve ineficiencia por falta en la capacidad de ejecución y control. También se recomendó que el foco en el mediano plazo fuera mejorar la composición del gasto en educación y transitar hacia un sistema más



equitativo. Con el fin de promover la eficiencia en el gasto en educación la discusión debería atender, entre otros, los siguientes temas:

- Las condiciones que deben existir para incrementar el gasto en educación a 8% del PIB.
- Necesidad de asignar una mayor proporción de recursos hacia infraestructura educativa y mejorar la capacidad de ejecución de gasto en infraestructura, tanto a nivel del MEP como en las Juntas de Educación.
- La necesidad de evaluar la distribución entre los recursos que se dedican a cada uno de los niveles de educación.
- El nivel y la tasa de crecimiento de los salarios en la educación terciaria.

Además, en las sesiones de consulta se enfatizó la importancia de tener una discusión sobre qué debe considerarse parte del gasto en educación. Dada la reforma al artículo 78 de la Constitución Política que establece que “En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley”, es relevante definir cuáles son las partidas de gasto que se consideran parte de la educación estatal. El Estado provee una serie de servicios que complementan las funciones del MEP y que forman parte del proceso de educación de la población. Esto puede incluir la inversión en ciencia, tecnología y telecomunicaciones, cultura y capacitación técnica para la actividad laboral. Ante esto, es importante que la sociedad defina cuáles servicios provistos por el Estado deben formar parte del concepto de educación estatal al que se refiere la Constitución.

Es importante también definir hasta qué punto el concepto de educación estatal depende de la fuente de financiamiento de los servicios que provee el Estado. Por ejemplo, los servicios de capacitación brindados por entidades estatales como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que son financiados con recursos del Presupuesto Nacional, deberían considerarse parte de la educación estatal. Sin embargo, la Sala Constitucional ha interpretado que los servicios del INA no forman parte de la educación estatal. Una reflexión de la sociedad sobre este tema es altamente relevante.

4.2.6. Cuantificación de opciones aportadas al inventario para contener el gasto y mejorar su calidad

A continuación se cuantifican algunas de las principales opciones aportadas en el proceso de consulta para mejorar la eficiencia y calidad del gasto. Es importante resaltar que este es un conjunto de opciones que no constituyen una propuesta del Gobierno y sobre las cuales no necesariamente hubo consenso, pero que sirven de base para una discusión nacional. La cuantificación de estas medidas fue realizada por los técnicos del Ministerio de Hacienda con el fin de dar elementos adicionales al diálogo en la siguiente etapa.

Programa de Consolidación Fiscal Rendimientos Medidas Contención del Gasto (% PIB)

Medida	Por año	En 5 años
Salarios		
No crear plazas nuevas	0,02	0,12
1% menos en aumento al salario base por costo de vida	0,05	0,24
Reducir anualidades en un punto porcentual	0,01	0,05
Escala decreciente de anualidades	0,00	0,01
Limitar pago de dedicación exclusiva	0,02	0,02
Mejor control de planilla mediante INTEGRA2	+	+
Pensiones	0,44	0,44
Incrementar tasa de contribución a 15%	0,20	0,20
Topar pensiones a 1.4 millones de colones por mes	0,21	0,21
Incrementar edad de retiro (en un año)	0,03	0,03
Revisión de destinos específicos (Reducción 10%)^{1/}	0,23	0,23
CCSS	0,08	0,08
FODESAF	0,06	0,06
Otros destinos específicos	0,09	0,09
Reversión de variación en mandato constitucional en educación	1,00	1,00

Nota: 1/ Se excluyen transferencias realizadas al CONAVI, Poder Judicial y educación

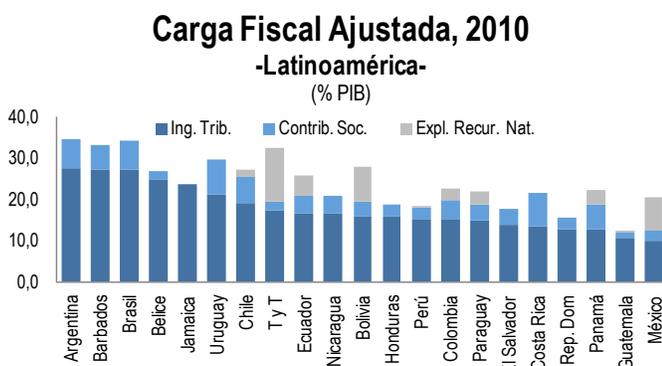
Fuente: Ministerio de Hacienda

5. Eficiencia y progresividad del sistema tributario

5.1. Evolución reciente y caracterización del sistema tributario actual

5.1.1. La presión fiscal en Costa Rica

Costa Rica tiene una carga tributaria relativamente baja en comparación con otros países de la región latinoamericana y del Caribe, especialmente si se considera su nivel de desarrollo. Si se toman los ingresos por seguridad social y por explotación de recursos naturales, la carga fiscal en Costa Rica es ligeramente inferior a la media de América Latina⁸. Sin embargo, si se excluyen los ingresos provenientes de las contribuciones por seguridad social, Costa Rica tiene la tercera carga tributaria más baja en la región.



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

5.1.2. El sistema tributario actual y el gasto tributario (exoneraciones)

El sistema tributario actual se basa en dos pilares, el impuesto general sobre las ventas y el impuesto sobre la renta, cuyas recaudaciones representan el 67% de la recaudación total de impuestos.

5.1.2.1. Impuesto sobre la renta

El IR debe ser un instrumento apropiado para gravar la verdadera capacidad económica de los diferentes contribuyentes, en forma justa y progresiva. Sin embargo, en su forma actual, no cumple plenamente con estos principios, principalmente por su carácter territorial y cedular. Su conformación cedular genera una gran dispersión tarifaria que propicia el arbitraje

y deja importantes manifestaciones de riqueza sin gravar, tales como las ganancias de capital y las rentas generadas en el exterior. Estos problemas de diseño contribuyen a la inequidad del sistema y al aumento observado en los niveles de evasión.

El principio de territorialidad permite hacer arbitrajes fiscales por residentes del país en otras administraciones fiscales. Tal es el caso de residentes nacionales que declaran ingresos en jurisdicciones con tasas menores del impuesto sobre la renta, diluyendo su base tributaria en Costa Rica. A pesar de que muchas veces son rentas generadas desde el país, actualmente los contribuyentes no están obligados a demostrar lo contrario. Esto hace que el peso de la prueba recaiga sobre la Administración Tributaria, haciendo muy difícil frenar estos abusos.

Debido a la creciente regionalización de las empresas nacionales e internacionales se puede esperar que esta mala práctica se agrave en el tiempo si no se toman medidas correctivas.

5.1.2.2. Impuesto General sobre las Ventas

El IGV en Costa Rica es un impuesto al valor agregado a medias, toda vez que grava de modo general las ventas de mercancías y, solo por excepción, la prestación de algunos servicios. Al mismo tiempo, en muchos aspectos se enfatiza la acreditación física y no la financiera, provocando grandes discusiones entre la Dirección General de Tributación y los contribuyentes con un elevado costo para la administración tributaria⁹. Finalmente, a pesar de ser el sector servicios uno de los más dinámicos en la economía costarricense, la mayor parte de éste no forma parte de la base imponible del IGV.

⁸ Para hacer la presión fiscal comparable entre los países se toman en cuenta las tres principales fuentes de financiamiento: los ingresos tributarios, los provenientes de la explotación de los recursos naturales y la totalidad de los aportes destinados a financiar la seguridad social.

⁹ Recientemente, se ha avanzado en el reconocimiento de la deducción financiera, con la reforma al artículo 14 del IGV, que permite la deducción contable-financiera en el proceso productivo de las mercancías.

Muchos de los problemas existentes para el control de la evasión se originan en portillos que tiene el marco legal del país. En casos de evasión donde existen procesos de fiscalización avanzados, e incluso acusaciones penales, se han descubierto prácticas tendientes a utilizar actividades no gravadas (por ejemplo las ganancias de capital) como una forma de encubrir rentas gravables. El crecimiento de ciertos sectores exentos o poco gravados, dentro de actividades económicas que sí están gravadas, abre también la posibilidad de incrementar la evasión o, en algunos casos, el uso intensivo de estrategias elusivas.

5.1.2.3. Exoneraciones

El sistema tributario actual se caracteriza por una cantidad significativa de exoneraciones, que suman 5,6% del PIB, de los cuales un 1,8% del PIB corresponde a una gran cantidad de regímenes de exoneraciones al impuesto sobre la renta, y un 3,5% del PIB a exoneraciones del IGV. La mitad de las exoneraciones al IGV, aproximadamente 1,7% del PIB, se asocia con la canasta básica y los insumos para producirla. Exonerar el consumo total de bienes en la canasta básica implica un subsidio poco focalizado y una forma relativamente costosa para lograr el objetivo de proteger a los consumidores de bajos ingresos. La mayoría de las otras exoneraciones al IGV (1,6% del PIB) corresponde a servicios, de los cuales solo una lista reducida está gravada (por ejemplo, servicio de restaurante, mecánicos y hoteles).

Desde el punto de vista de eficiencia, tener exonerados los servicios impide que se logre una mejor trazabilidad del impuesto de ventas en una economía cada vez más orientada a los mismos. Además de ser un portillo para la evasión, las exoneraciones a los servicios también son regresivas, ya que estos son consumidos principalmente por los consumidores de ingresos más altos (por ejemplo, servicios privados de salud y educación).

Los regímenes de las exoneraciones al impuesto sobre la renta incluyen, por ejemplo:

- tratamiento diferenciado de las rentas pasivas del capital que son gravadas por medio de un sistema de renta cédular con una gama de tasas que van de cero a 50 por ciento, según la figura jurídica que se utilice. La pérdida de recaudación por exoneraciones en este tipo de renta es de 0,4% del PIB

- los regímenes especiales de Zonas Francas, que implican un gasto tributario de 0,6% del PIB

- exoneraciones a cooperativas y asociaciones solidaristas, fundaciones y otras representan 0,16% del PIB

- el aguinaldo y el salario escolar, que representan 0,3% del PIB

5.1.2.4. Evasión, elusión y contrabando

La evasión, elusión y contrabando, o incumplimiento tributario, son elementos desestabilizadores de la sociedad. Generan una brecha tributaria entre lo que debería recaudar el país según las normas establecidas y lo que realmente está recaudando. Menor recaudación implica menos recursos para la provisión de servicios públicos, lo cual lleva a aumentar el endeudamiento y a un paulatino deterioro en la calidad y cantidad de los servicios provistos por el Estado.

Se estima que el incumplimiento tributario en Costa Rica en el 2010 asciende a 5,8% del PIB. Sin embargo, no se debe interpretar esto como recaudación perdida, ya que el incumplimiento tributario existe en diferentes grados en todos los países. Además, una parte importante del incumplimiento tributario corresponde a elusión generada por las oportunidades que permite la normativa vigente.

El incumplimiento tributario puede mitigarse mediante una mejora en el diseño del sistema tributario, simplificándolo, ampliando la base tributaria, minimizando los tratamientos preferenciales e introduciendo normas que permitan establecer mejor los patrones de consumo de los contribuyentes.

Hay dos grupos de agentes económicos que tradicionalmente tributan menos de lo que deben. El primero es el sector formal o semi-formal que ha desarrollado mecanismos para eludir o evadir sus impuestos. El segundo es la población que opta por la informalidad, evitando pagar los impuestos que les corresponde de acuerdo con la ley.

Para disuadir el uso de mecanismos de incumplimiento por parte del sector formal, el Ministerio de Hacienda ha hecho esfuerzos para fortalecer el seguimiento y control de los contribuyentes y sus actividades generadoras. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda ha



incentivado la formalización a través del impulso de la facturación electrónica y la lotería fiscal, se ha fortalecido la Policía de Control Fiscal (PCF) y la DGA en su lucha contra la evasión y el contrabando, lo que ha permitido aumentar la detección de irregularidades aduaneras y duplicado el valor de los decomisos en los últimos años.

La DGT está implementando una estrategia de facilitación para que el contribuyente pague sus obligaciones tributarias, complementada con mejor control para atrapar y castigar al evasor. La aprobación de la “Ley para el Cumplimiento del Estándar de Transparencia Fiscal” en setiembre de 2012 (Ley de Transparencia Fiscal), le ha dado un instrumento a la DGT para acceder las cuentas bancarias de forma más simple cuando un contribuyente se encuentra bajo un proceso de fiscalización. Al mismo tiempo, se está cruzando información entre contribuyentes y utilizando mejor las herramientas de inteligencia tributaria para detectar comportamientos sospechosos. Estos instrumentos y el nuevo enfoque son claves para reducir el incumplimiento tributario de una forma más efectiva, sistemática y fundamentada.

5.1.3. Evolución reciente en el área de ingresos

Un pilar fundamental de la estrategia de la DGT se centra en darle al contribuyente todas las facilidades para que realice el pago de las obligaciones tributarias. Para esto ha venido realizando cambios en los procesos y procedimientos. Se han diseñado plataformas electrónicas, tanto para la declaración como para el cobro del IGV e IR. La declaración de ambos impuestos y el pago del IGV deben hacerse por internet. Los contribuyentes del IR aún tienen la opción de presentar la declaración en papel o electrónica, aunque la DGT realiza los esfuerzos necesarios para hacer la declaración en línea obligatoria en el futuro cercano. La cobertura actual de declaraciones es de 78% en renta y 100% en ventas. A pesar de esos avances recientes, debe mejorarse la accesibilidad al sistema y fortalecer el servicio a los usuarios.

La Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria y Aduanera, aprobada en setiembre de 2012, da más instrumentos al Ministerio de Hacienda para fortalecer su capacidad de cobro de los impuestos, al mismo tiempo que explicita y ordena los derechos de los contribuyentes. La nueva ley

establece la obligatoriedad de los contribuyentes de encontrarse al día con el pago de impuestos para ser elegible a exenciones establecidas por Ley; considera como infracciones de naturaleza tributaria la omisión en la presentación de las declaraciones de autoliquidación, la presentación de declaraciones auto-liquidativas inexactas, la solicitud de compensaciones o devoluciones de impuesto no procedentes y la obtención indebida producto de la normativa de cada impuesto; amplía el periodo de prescripción de entre 3 y 5 años a entre 4 y 6 años; y crea la figura de “Fraude a la Hacienda Pública”, que se define como la acción u omisión del contribuyente que defraude a la Hacienda Pública, con una sanción de 5 a 10 años de prisión, siempre y cuando el monto no ingresado a las arcas públicas exceda los quinientos salarios base¹⁰.

En su esfuerzo de acercamiento a la OCDE, Costa Rica ha hecho esfuerzos desde hace varios años para fortalecer la transparencia fiscal, entre otros, a través de la firma de convenios para evitar la doble imposición y promover el intercambio de información en materia tributaria. Además, la Ley de Transparencia Fiscal, aprobada en setiembre de 2012, dotó a la administración tributaria con las siguientes facultades como poder compartir información bancaria de sus contribuyentes con las administraciones de las jurisdicciones con quienes se firmó acuerdos y tener el derecho de abrir las cuentas bancarias de un contribuyente que esté siendo sujeto de una fiscalización, sin necesidad de que exista indicios de un ilícito tributario, como se requería anteriormente.

5.2. Opciones para mejorar el sistema de ingresos fiscales

A continuación se presenta un inventario de opciones para mejorar el sistema de ingresos fiscales, las cuales surgieron del proceso de consulta iniciado en enero de 2014. Como se mencionó en la capítulo anterior sobre el gasto público, este proceso tuvo el propósito de levantar un inventario de opciones que no constituyen una propuesta del Gobierno y sobre las cuales no necesariamente hay consenso, pero que sirven de base para una discusión nacional. El diálogo que ahora se inicia brindará la posibilidad de ampliar esta consulta a todos los sectores de la sociedad y de discutir estas y otras opciones que puedan surgir en el proceso.

10 De acuerdo con el párrafo primero del artículo 2 de la Ley N°7.337 se crea Concepto Salario Base para Delitos Espaciales del Código Penal: el salario base corresponde al salario base mensual del “Oficinista 1” que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, aprobado en el mes de noviembre anterior a la fecha de consumación del delito

5.2.1. Mejoras administrativas en ingresos

5.2.1.1. Impuestos Internos

Durante los últimos años la Administración Tributaria ha venido realizando esfuerzos para incrementar la recaudación de impuestos. Sin embargo, es necesario adoptar acciones adicionales encaminadas a fortalecer la administración tributaria.

El Ministerio de Hacienda está en proceso de sustituir un modelo basado en estructuras jerárquicas inflexibles con uno que promueva la visión a largo plazo, capaz no solo de impulsar reformas, sino implementarlas con un grado de autonomía que le dé agilidad y capacidad de asignar los recursos a las actividades de mayor retorno. El nuevo modelo busca incrementar los niveles de cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, con un adecuado balance entre recaudación y costo de gestión.

La adopción de la estrategia dirigida a incrementar los niveles de cumplimiento voluntario contempla dos líneas de actuación simultánea y complementaria:

1. facilitar a los contribuyentes el cumplir con sus obligaciones tributarias al menor costo posible
2. fortalecer la labor fiscalizadora para castigar al evasor. Resulta imprescindible, por lo tanto, reforzar la lucha contra el fraude fiscal, transmitiendo a la sociedad el mensaje de que la administración tributaria es capaz de detectar y corregir con agilidad los incumplimientos fiscales.

Para lograr esto, la Administración Tributaria debe replantearse el esquema bajo el cual opera actualmente desde el punto de vista de su autonomía, estructura funcional, modelo de gestión y uso de las tecnologías de la información.

a) Mayor independencia de la Administración Tributaria

Para satisfacer los requerimientos que la sociedad demanda de una administración tributaria moderna, se necesita contar con cierto grado de independencia. Ello implica la introducción de cambios en los sistemas de selección de personal, mediante la sustitución de las actuales pruebas de aptitud utilizadas para ingresar a cualquier entidad

pública, por otras donde se pone especial énfasis en el conocimiento básico que deben tener quienes deseen servir en la administración tributaria. Paralelamente, se debe fortalecer la carrera administrativa, vinculándola con el cumplimiento de requisitos académicos o experiencia laboral y la calidad del trabajo realizado. Esto último realza la importancia de construir indicadores que permitan iniciar con un proceso de evaluación del desempeño por el cumplimiento de metas cualitativas y cuantitativas.

Con la finalidad de establecer niveles adecuados de retención de personal calificado, es necesario garantizar niveles razonables de remuneración que, a su vez, estén vinculados con el cumplimiento de metas cuantitativas y cualitativas, individuales y colectivas.

Es importante también mejorar la coordinación entre la DGT y la DGA, compartiendo información para fortalecer la lucha contra la evasión, el contrabando y la elusión tributaria.

La DGT requiere ir dando los pasos para convertirse en una organización con la suficiente autonomía y flexibilidad como para administrar sus recursos. Con este fin se puede considerar crear un ente adscrito al Ministerio con un nivel de autonomía en el manejo del potencial humano y las estrategias de control, pero bajo los lineamientos generales del Ministerio de Hacienda, el órgano que maneja la política fiscal del país.

b) El Modelo de Gestión

La DGT está en proceso de transformar la gestión tributaria, pasando de un esquema en el cual cada área ejecuta su labor de forma independiente, a un modelo de control integrado, basado en procesos. De esta forma, se visualizarán y se resaltarán las interrelaciones entre las áreas involucradas con el objetivo de promover un adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El modelo de gestión estará enfocado en la visión de que la sociedad y la administración tributaria son aliados. El contribuyente debe entender el uso y destino de los impuestos para incentivar el cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias, permitiendo a la DGT concentrar esfuerzos en contribuyentes con mayor trascendencia recaudatoria o que cumplan con perfiles de alto riesgo de incumplimiento.



El modelo estará basado en los siguientes principios:

- **Confianza.** La DGT debe tener la capacidad de medir el comportamiento de los contribuyentes y de los usuarios de los servicios tributarios, para lo que es necesario desarrollar los instrumentos que garanticen la calidad y fiabilidad de los datos.

- **Responsabilidad compartida.** La responsabilidad del cumplimiento formal y material de las obligaciones tributarias debe recaer sobre el contribuyente y sus representantes legales.

- **Autoliquidación.** El contribuyente es el que tiene la responsabilidad de autoliquidar de forma voluntaria sus obligaciones y la Administración las aceptará como correctas, salvo los casos en los cuales deba dar inicio a actuaciones de verificación.

- **Uso de las tecnologías de información.** Los procesos de gestión tributaria estarán basados en el uso intenso, integrado e inteligente de las tecnologías de información en todos los procesos de la gestión tributaria. Al mismo tiempo, la DGT le brindará al contribuyente las herramientas necesarias para que logre hacer la mayor cantidad de trámites de forma individual (auto-ayuda).

- **Transparencia.** La información en poder de la Administración sobre cada contribuyente podrá ser conocida por él mismo, promoviendo de esta forma el cumplimiento voluntario. Los criterios, indicadores y normas legales que regulan el accionar de la DGT deben ser de conocimiento público.

c) Estructura organizacional

La modernización de la DGT debe verse reflejada en su estructura organizacional, la cual deberá basarse en la gestión de procesos que permitan una administración eficiente y un mejor servicio al contribuyente. Los principales elementos de la reorganización propuesta se describen a continuación:

1. Reorganizar la estructura funcional de la DGT, bajo la visión de un modelo de gestión integral de procesos.

2. Simplificar su estructura administrativa.

3. Asegurarla integralidad de las funciones, sin que haya separación por impuesto o por tipo de actuación. Igualmente la información generada por cada unidad deberá estar disponible para toda la

organización.

4. Diseñar modelo de organización para una nueva Dirección de Ingresos que incluya la posibilidad de crear un ente adscrito al Ministerio de Hacienda con el fin de cumplir mejor con la misión del área de ingresos.

5.2.1.2. Dirección General de Aduanas

El Servicio Nacional de Aduanas (SNA) de Costa Rica ha estado tradicionalmente orientado más hacia la facilitación que al control de las operaciones de comercio exterior que ha resultado en:

- Debilitamiento de la función de control aduanero.

- Proliferación de tratados de libre comercio que inciden en un incremento de operaciones aduaneras de comercio exterior con estructuras físicas en mal estado.

- Falta de trazabilidad de operaciones y de herramientas inteligentes de control de registros en el Sistema de Información Aduanero.

- Carencia de herramientas no intrusivas (scanner) para verificación de unidades contenedoras de mercancías.

A partir del año 2012, la DGA comenzó a implementar un Plan Estratégico cuyo eje principal es el control de todas las etapas del flujo comercial y todos los operadores.

Algunos logros que hoy se pueden resaltar son los siguientes:

- Perfilamiento de Operadores para conocer cada uno de los importadores en Costa Rica.

- Matriz de Riesgo del SNA que permite una mejor selección de los sujetos a fiscalizar.

- Análisis de riesgo a nivel de manifiesto. Anteriormente el control se centraba solamente en la declaración de importación, mientras que en la actualidad se ha extendido a los manifiestos, declaraciones de tránsitos y depósitos.

- Ajustes a las funcionalidades del Sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (TIC@), alineándolo mejor a la legislación, con énfasis en la implementación de controles automáticos.



- Operativos en descargas de mercancías en almacenes fiscales para verificar la cantidad y calidad de las mercancías importadas.
- Emisión de directrices para eliminar malas prácticas relacionadas con lo que la Aduana debe hacer con mercancías sobrantes y no declaradas.
- Mejoras en infraestructura: Se destacan los trabajos realizados en Peñas Blancas, ya que ha incidido en un mejor ordenamiento de los flujos comerciales.

La DGA continuará consolidando una cultura de control, bajo la premisa de que las aduanas son instrumentos de control, enfatizando la importancia de tener una aduana ágil que no sea un cuello de botella para el comercio internacional. Esto será posible si se cuenta con buena infraestructura portuaria y fronteriza, y con un sistema informático que permita, además del registro de todas las operaciones, controlar las mismas con trazabilidad. Además, se deben incorporar diversas tecnologías para fortalecer el control, como códigos de barras y precintos de radiofrecuencia, entre otras cosas, minimizando a la vez los tiempos de tránsito de las mercancías en las aduanas.

5.2.1.3. Fortalecimiento de la lucha contra el contrabando

El contrabando es la introducción de mercancías sin pagar los derechos de aduana que dicta la ley y sin cumplir con las normas sanitarias nacionales. Por lo tanto, el contrabando es un fenómeno que afecta principalmente la salud pública de la sociedad y genera un perjuicio financiero al Estado.

Por eso es importante fortalecer la lucha contra el contrabando desde su raíz, con un ajuste en la estrategia de la DGT y la DGA que permita fortalecer el control de mercancías que entran y salen del país de forma más efectiva y contundente.

Para combatir el contrabando es importante contar con una PCF sólida y con apoyo a todos los niveles. Por esto se ha impulsado una mayor profesionalización de la policía. Por ejemplo, para llegar a ser policía en la PCF se debe pasar por un riguroso proceso. También la PCF ha incrementado su personal, equipamiento y está implementando una estrategia comprensiva que incluye una estrecha coordinación con la DGA, la Policía de Control de Drogas (PCD), el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y la Fuerza Pública, entre otros.

La PCF lidera la lucha contra el contrabando con una estrategia que pone énfasis en la información y la inteligencia policial, identificando potenciales participantes en ilícitos, muchas veces ligados al crimen organizado. Los resultados de esta nueva estrategia han sido notorios. Por ejemplo, en el 2012 se incrementaron los litros de licores decomisados en más de 200%, mientras que en el 2013 ya ha aumentado la misma estadística en 30%.

La lucha contra el contrabando debe contar con esfuerzos conjuntos entre la sociedad civil, el sector productivo y el Gobierno, para que todos entendamos las consecuencias negativas que tiene el contrabando sobre la sociedad.

5.2.1.4. Visión tecnológica

El nuevo modelo de gestión debe generar información veraz y oportuna que le permita al Ministerio de Hacienda conocer mejor al contribuyente y darle seguimiento a los procesos de principio a fin. Para ello es importante contar con una plataforma tecnológica que permita:

- Facilitar el cumplimiento voluntario, brindando los mecanismos necesarios para que los contribuyentes pueden cumplir fácilmente con sus obligaciones.
- Garantizarla integridad de la información desde que se origina hasta que se recibe y procesa.
- Ofrecer una visión global de la situación de cada contribuyente, sin que la información aparezca parcelada por tributos o por fase del procedimiento de gestión.
- Incorporar herramientas que garanticen que los datos estén libres de errores.
- Satisfacer los requerimientos del sistema impositivo actual y posibles modificaciones.

5.2.2. Hacia un sistema tributario más justo, progresivo y eficiente.

En la sección 5.1. se presentaron las principales características del sistema tributario costarricense, incluyendo una descripción de los principales impuestos y los distintos regímenes de exoneraciones. En esta sección se presentan las opciones que surgieron del proceso de consulta de los últimos meses para hacer el sistema tributario más simple, progresivo, eficiente y equitativo,



algunas de las cuales podrían requerir cambios en la legislación tributaria.

Las opciones que se describen a continuación buscan fortalecer los principios de justicia y progresividad. Un impuesto es justo si a iguales ingresos, igual es el pago de impuestos. Un impuesto es progresivo si quienes perciben mayores ingresos tienen una carga tributaria proporcionalmente mayor. Un impuesto es eficiente desde el punto de vista de su efecto en la asignación económica de los recursos si induce a pocas distorsiones o más bien mejora la asignación de recursos. Normalmente, aunque no siempre, los sistemas tributarios más eficientes son aquellos que tienen bases impositivas amplias y tasas de impuestos relativamente bajas (en comparación con tasas altas por bases reducidas). En estas circunstancias, la sociedad se encuentra ante la necesidad de hacer un balance entre, por un lado, consideraciones de justicia y progresividad y, por otro, consideraciones de eficiencia económica.

Durante el proceso de consulta, se identificó que un elemento importante del Programa de Consolidación Fiscal en el área de ingresos debería ser la revisión integral de la política de exoneraciones, con el fin de ver si aún cumple con objetivos de equidad o si pueden lograrse los mismos objetivos con un costo fiscal menor.

5.2.2.1. Impuesto General sobre las Ventas

Un impuesto al valor agregado (IVA) sin exoneraciones provee a la administración tributaria de herramientas de control importantes al incentivar que todos los participantes en la cadena productiva exijan factura. Esto porque la factura le permite al productor demostrar y acreditar el IGV que ha pagado a sus proveedores.

El eslabón más débil para controlar el proceso productivo en la cadena del IVA es el consumidor final, por lo que es importante darle instrumentos a la administración tributaria para incentivarlos a pedir factura. En un sistema de IVA los consumidores tienen poco incentivo para exigir la factura, ya que no puede acreditar el pago de su impuesto. Para incentivar al consumidor final a pedir factura se planteó la posibilidad de utilizar algunos esquemas de incentivos tales como la devolución de parte del impuesto (cash-back), puntos virtuales para participar en una lotería fiscal, o ahorros complementarios a su pensión (esquema

pensión-consumo). Se debe resaltar la importancia de financiar apropiadamente estos esquemas de incentivos.

Para que el IGV se convierta en un IVA se requerirían los siguientes pasos:

(i) eliminar o minimizar las exoneraciones en el IGV, incluyendo servicios

(ii) ampliar el principio de deducción financiera a bienes y servicios.

Esto permitiría la máxima trazabilidad de las transacciones en la cadena productiva. Sin embargo, es importante tomar en cuenta consideraciones de equidad en el análisis de costo-beneficio de las exoneraciones.

Costa Rica es uno de muy pocos países que exoneran totalmente del pago de IGV a los insumos necesarios para producir bienes exentos, tales como los incluidos en la canasta básica (tasa cero). Adicionalmente, existe un mecanismo que autoriza la exoneración directa del insumo, sin necesidad de procesar una devolución del impuesto por parte de la DGT, lo que dificulta el control y promueve el fraude fiscal. Durante el proceso de consulta se identificó la opción de mantener la tasa cero solamente para los bienes y servicios de exportación, pasando gradualmente a un sistema ágil de devoluciones que sustituya la exoneración directa.

Además existen algunos bienes, denominados meritorios, cuyo consumo deriva en beneficios para la sociedad, tales como los servicios de educación y salud. Estos servicios son principalmente provistos por el Gobierno gratuitamente, aunque en años recientes la provisión de estos servicios para parte del sector privado se ha incrementado significativamente. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), los servicios privados de educación y salud son consumidos, en su mayoría, por las familias de ingresos medios y altos.

El impacto sobre el costo de los servicios de educación y salud privados al ser gravados con un IVA se ve atenuado por la posibilidad de acreditar el IVA pagado sobre los insumos. En el régimen actual del IGV no es posible acreditar los impuestos pagados sobre los insumos utilizados en la provisión de servicios, lo que añade al costo del servicio al consumidor final.

Opciones aportadas al inventario, durante el proceso de consulta, en relación con el impuesto de ventas

Algunas de las opciones que se consideraron, durante el proceso de consulta, para mejorar el diseño del IGV y mejorar su capacidad recaudatoria son las siguientes:

- Migrar de un IGV con deducciones por incorporación física a un IVA con deducciones financieras.
- Ampliar la base imponible del IGV (o IVA) a todos los productos y servicios que actualmente están exentos.
- Considerar tratamientos diferenciados a la canasta de consumo de la población de menores ingresos. En relación con este tema, se trataron algunas opciones específicas:
 - Establecer una tasa preferencial, distinta de cero, a la canasta básica y sus insumos.
 - Mantener exenta la canasta básica y gravar los insumos de estos bienes con una tasa preferencial con el fin de mantener la trazabilidad de las transacciones en el proceso productivo.
 - IVA Personalizado: compensación a la población de menores ingresos que se sitúa por debajo de la línea de pobreza. Se necesita una base de datos con el universo de consumidores de menores ingresos, quienes recibirían un subsidio directo equivalente a sus pagos del IVA, y un mecanismo que permita hacerles llegar el subsidio de manera expedita. DESAF ha avanzado en la creación de una base de datos única de los beneficiarios inscritos en los programas sociales, pero será necesario realizar un censo de pobreza que permita identificar a todas las personas de bajos ingresos.
- Considerar tratamientos diferenciados a bienes meritorios según criterios de eficiencia y equidad. Específicamente:
 - Gravar los servicios privados de educación, introduciendo tasas diferenciadas por nivel educativo tomando en cuenta eficiencia y equidad. Por ejemplo, estudios basados en la última encuesta de ingresos y gastos muestran que más del 90% de los estudiantes de educación básica y media privada provienen de familias que pertenecen al 20% de la población de mayores ingresos, porcentaje que se reduce a alrededor de un 50% en el caso de los estudiantes a nivel universitario privado.
 - Gravar los servicios privados de salud. La tasa que se aplique deberá reflejar el patrón de consumo de los servicios privados de salud por parte de la población según los niveles de ingresos. Según la encuesta de ingresos y gastos, el consumo de servicios de salud privada se concentra en los consumidores de mayores ingresos.
- Considerar incremento en la tasa impositiva

Hay diferentes opciones de pasar del actual impuesto de ventas a un impuesto sobre valor agregado y cada una de ellas tiene un impacto distinto sobre la recaudación. La adopción del IVA ampliando la base a todos los servicios, dejando los bienes de la canasta básica exentos, podría generar un rendimiento, pero si se grava parcialmente la canasta básica, tendría un rendimiento mayor. Si en adición a la ampliación de la base se incrementa la tasa general del impuesto, cada punto porcentual generaría hasta 0,3% del PIB de recaudación adicional.

5.2.2.2. Impuesto sobre la renta

Actualmente existen múltiples regímenes de exoneración del impuesto sobre la renta que representan un gasto tributario de 1,8% del PIB. La modernización del IR requiere un análisis de cada uno de estos regímenes y la adopción de una política explícita de exoneraciones.

Las mejores prácticas internacionales indican que un sistema de renta dual puede contribuir a mejorar la justicia y la progresividad del IR. El sistema consiste en gravar separadamente las rentas del trabajo y las rentas pasivas del capital. En la práctica se busca gravar con un esquema progresivo a la rentas del trabajo, mientras que se grava las rentas del capital con una tasa única para, entre otras cosas, desincentivar el arbitraje que permiten las tasas múltiples.

Expertos fiscales coinciden en que el principio de universalidad de la renta, sin importar su naturaleza u origen geográfico, puede contribuir a fomentar la justicia y progresividad del sistema tributario. Esto se puede lograr por medio de la adopción de los principios de:

I. Renta global, mediante el cual el contribuyente debe tributar sobre sus ingresos con base en una escala progresiva, independientemente de la actividad que los genera

II. Renta mundial, mediante el cual se gravan todos los ingresos, independientemente de su origen geográfico

Opciones aportadas al inventario, durante el proceso de consulta, en relación con el impuesto sobre la renta

Las siguientes son algunas opciones que se discutieron durante el proceso de consulta que podrían contribuir a mejorar la justicia y progresividad del impuesto sobre la renta:

- 1) Uniformar la tasa del impuesto sobre las rentas pasivas del capital (intereses, dividendos y ganancias de capital). Actualmente, el carácter cédular de impuesto permite pagar tasas diferenciadas dependiendo de la figura jurídica que se escoja, dejando espacio para arbitraje entre tasas.
- 2) Modificar la escala del impuesto para las personas físicas con actividad lucrativa, con el fin de desincentivar el arbitraje entre esta figura y la de micro y pequeña empresa.
- 3) Incorporar las rentas sobre activos financieros a los ingresos de entidades financieras, aplicándose el impuesto a la renta empresarial (globalización de la renta), por estar estas rentas directamente relacionadas con el negocio principal de las entidades financieras.
- 4) Considerar los excedentes distribuidos por asociaciones solidaristas y cooperativas como rentas pasivas del capital.
- 5) Gravar las rentas pasivas de capital generadas en el exterior cuando se repatrien a Costa Rica. Este podría considerarse como un primer paso de un sistema totalmente basado en territorialidad a uno que grava todas las rentas de los residentes en país independientemente del origen (renta mundial). Los contribuyentes que repatrian capitales deberán demostrar que estas rentas son producto de pagos por trabajo o rendimientos a inversiones realizados que cumplieron con sus obligaciones tributarias en el país de origen. Se podría considerar un periodo de gracia durante el cual los contribuyentes declararían su patrimonio con el fin de evitar ser gravados por rentas percibidas en periodos anteriores a la introducción del impuesto.
- 6) Discutir el tratamiento a las zonas francas, incluyendo las tasas de IR y los requisitos para formar parte de este régimen, realizando un análisis de costo-beneficio de estas. Es importante lograr un adecuado balance entre los beneficios provenientes de la inversión extranjera directa amparada a este régimen y su costo en términos de ingresos que deja de percibir el fisco.
- 7) Reducir las cargas sociales sobre el trabajo, aumentando el impuesto sobre la renta a las ganancias de las empresas en la misma proporción. Esta combinación permitiría, con alta probabilidad, reducir el costo del factor trabajo e incentivar el empleo en el sector formal de la economía. Este beneficio debe balancearse contra el impacto negativo que esta combinación de impuestos pueda tener sobre la demanda de inversión y el crecimiento. El aumento en la recaudación proveniente del aumento en el impuesto sobre las ganancias se transferiría a la CCSS, lo que hace la propuesta neutral para sus finanzas. Se podría tomar la reforma reciente de Colombia como un ejemplo de posible implementación.

5.2.2.3. Otros impuestos

Además de las revisiones a los impuestos sobre renta y sobre ventas, se plantearon durante el proceso de consulta otras opciones para fortalecer la recaudación, incluyendo cambios al impuesto a la propiedad de vehículos, al impuesto sobre

el traspaso de bienes, al impuesto solidario y en algunos impuestos en apoyo al medio ambiente. Estos y otros planteamientos se describen en el recuadro adjunto.

Opciones aportadas al inventario, durante el proceso de consulta, en relación con otros impuestos

Las siguientes son algunas opciones que se discutieron durante el proceso de consulta, que podrían contribuir a fortalecer la recaudación y/o la eficiencia a través de otros impuestos.

Las siguientes son algunas opciones que se discutieron durante el proceso de consulta, que podrían contribuir a fortalecer la recaudación y/o la eficiencia a través de otros impuestos.

- Aumentar el impuesto al ruedo (marchamo) para los autos de lujo. Esta medida fue muy efectiva durante la aplicación de la Ley de Contingencia Fiscal
- Introducir un impuesto a las transacciones financieras por un período determinado. Este impuesto, también conocido como el impuesto al cheque, gravaría la mayoría de transacciones bancarias, con la excepción de depósitos de salarios. A la vez, se podría considerar una tarifa preferencial a transacciones que se quieran incentivar, tales como las transacciones electrónicas. Este impuesto tiene una capacidad de recaudación importante en el corto plazo pero puede ser menos efectivo y altamente ineficiente en el mediano plazo por sus efectos cascada. Su capacidad de recaudación en el corto plazo debe sopesarse contra su impacto negativo en la bancarización y crecimiento de la economía. Su impacto en la distribución del ingreso depende de múltiples factores y debe ser estudiado en detalle.
- Establecer una tasa única para el impuesto sobre el traspaso de bienes muebles e inmuebles, actualmente de 1,5% para los bienes inmuebles y 2,5% para los bienes muebles.
- Simplificar el Impuesto Solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda (a las casas de lujo) para facilitar el cumplimiento y su fiscalización.
- Establecer un impuesto sobre los activos de las personas físicas y jurídicas domiciliadas en el país. La base imponible es el valor conjunto de los bienes que posea el individuo o la empresa, restando un mínimo exento en el caso del contribuyente físico y los pasivos para las empresas. El fin primordial de este impuesto es obtener información sobre los patrones de consumo de los contribuyentes, por lo que la práctica internacional es implementarlo con tasas muy bajas.

En el esfuerzo para considerar la variable ambiental en el diseño e implementación de la política fiscal, se discutieron en las reuniones las siguientes opciones (impuestos verdes):

- Exención de la restricción vehicular por medio del pago de un derecho para circular todos los días de la semana.
- Impuesto por emisión del dióxido de carbono (CO₂), basado en indicadores como la emisión de gases efecto invernadero (GEI) con el motor en marcha o los kilómetros recorridos desde su última revisión.



5.2.3. Cuantificación de opciones aportadas al inventario para mejorar el sistema tributario

A continuación se presenta una cuantificación de las principales opciones, susceptibles de ser cuantificadas, descritas en este capítulo producto del proceso de consulta iniciado en enero de 2013, las cuales incluye mejoras administrativas, reducción de exoneraciones y cambios legales. Es importante resaltar que este es un inventario de opciones que no constituyen una propuesta

del Gobierno y sobre las cuales no necesariamente hubo consenso, pero que sirven de base para una discusión nacional. La cuantificación de estas medidas fue realizada por los técnicos del Ministerio de Hacienda con el fin de dar elementos adicionales al diálogo en la siguiente etapa.

Programa de Consolidación Fiscal Rendimientos Medidas Ingresos

(% PIB)

Impuesto Sobre la Renta	
Nueva escala al impuesto sobre las utilidades personas físicas con actividad lucrativa ^{1/}	0,02
Nueva escala superior para el impuesto al salario ^{2/}	0,06
Impuesto a las Ganancias de Capital sobre Bienes Inmuebles ^{3/}	0,08
Régimen General para los Bancos antes del impuesto a las ganancias ^{4/}	0,08
Distribución de dividendos ^{5/}	0,00
Excedentes de cooperativas ^{5/}	0,04
Intereses sobre títulos valores ^{5/}	0,03
Rentas territorial reforzada ^{5/}	+
Impuesto General sobre las Ventas	
Aumento de un punto porcentual en la tasa del impuesto (sobre la base actual)	0,30
Gravar todos los servicios, excepto salud y educación, al 13%	0,62
Gravar Salud (rendimiento de cada punto porcentual del IVA)	0,01
Gravar Educación (rendimiento de cada punto porcentual del IVA)	0,01
Gravar Canasta Básica Tributaria (rendimiento de cada punto porcentual de IVA)	0,11
De los cuales Insumos	0,03
Otros Impuestos	
Impuesto a las Transacciones Financieras ^{6/}	0,31
Incremento al impuesto de traspaso	0,10
Vehículos usados ^{7/}	0,01
Bienes inmuebles ^{8/}	0,08
Premios Lotería ^{9/}	0,07
Incremento en el impuesto a la propiedad vehículos de lujo ^{10/}	0,03
Impuesto a los Activos ^{11/}	0,01

Notas

1/ Mínimo exento de ¢3 millones. Segundo tramo de ¢3 millones a ¢7 millones, a una tasa del 15%. Tramo final de ¢7 millones en adelante con una tasa del 25%.

2/ Los salarios entre ¢1.071.000 y ¢4 millones a una tasa de 15%. Los salarios entre los ¢4 millones y ¢7

3/ Tasa de 15% sobre las ganancias de capital

4/ Régimen general del 30% para las instituciones bancarias

5/ Asume tasa uniforme del 15% a las rentas pasivas

6/ Dos tasas: una preferencial del 0,1% y otra del 0,15%

7/ Tasa del traspaso de bienes al 3% (impuesto de traspaso a vehículos de 2,5% a 3%)

8/ Tasa del traspaso de bienes al 3% (impuesto de traspaso a bienes inmuebles de 1,5% a 3%)

9/ Tasa del 15%

10/ Tasa superior del 50% al impuesto a la propiedad para vehículos de lujo

11/ Tasa del 0,1% sobre el valor del activo

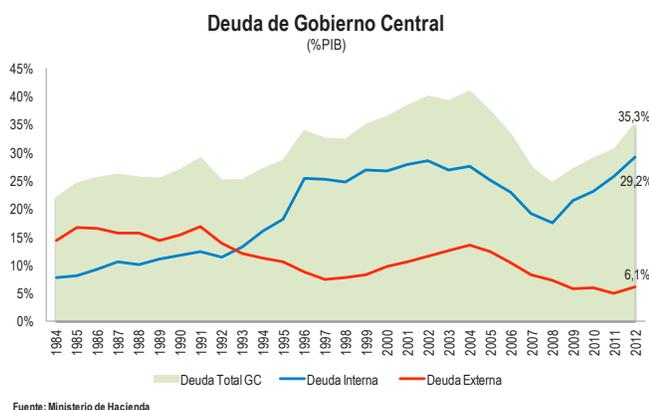
Fuente: Ministerio de Hacienda

6. Endeudamiento público e inversión

6.1. Evolución reciente y caracterización

Durante la primera parte del milenio, la deuda como proporción del PIB se redujo significativamente como resultado de una mejora en el balance fiscal y al alto crecimiento económico. Costa Rica llegó a crecer a más del 7% en el 2006 y 2007. Este auge se reflejó en un fuerte aumento de los ingresos tributarios, permitiendo lograr entre el 2007 y 2008 un balance financiero positivo y una reducción en la deuda del Gobierno Central a 25% del PIB, comparada con 41% para el 2004.

Sin embargo, la crisis financiera mundial del 2009 y las acciones tomadas por el Gobierno para mitigar su impacto provocaron un deterioro en las finanzas públicas. La relación deuda/PIB a partir del 2008 ha crecido, llegando a 35% en el 2012.



A pesar de los esfuerzos hechos para incrementar la recaudación y contener el crecimiento en el gasto, el déficit fiscal continúa siendo alto. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda, se espera cerrar el 2013 con un déficit financiero del 5,0% del PIB, cuyo financiamiento elevará la deuda pública a un 36,5% del PIB.

Después de casi una década de ausencia en los mercados internacionales, en los meses de noviembre 2012 y abril 2013 el Ministerio de Hacienda hizo dos emisiones de títulos para colocar en el exterior, por un monto de US\$1.000 millones cada una. El éxito de estas colocaciones se basó en las fortalezas del país, entre las que se destacan la competitividad, un marco institucional muy sólido, su liderazgo mundial en temas ambientales y su tradición democrática y de respeto social. La primera emisión se colocó a una tasa de interés de

4,250% con un plazo de 10 años. En la segunda emisión, se colocaron títulos a plazos de 12 años (a 4,375%) y 30 años (a 5,625%).

Las colocaciones en el mercado internacional le permitieron al Gobierno Central un ahorro en el pago de intereses, al colocarse la deuda a tasas muy inferiores a las tasas domésticas, y una mejora en el perfil de la deuda pública, al alargar los vencimientos promedios de la deuda.

Sin embargo, debe destacarse que una buena gestión de la deuda pública no es una solución a los problemas de insostenibilidad fiscal y a las limitaciones que ésta conlleva al uso de la política fiscal como instrumento de regulación macroeconómica. La necesidad de colocar deuda pública para financiar déficits fiscales insostenibles tiene consecuencias que una buena gestión pueden disminuir pero no eliminar. Deudas crecientes como las que enfrenta el país con déficits de 5% o más en el Gobierno Central pueden producir aumentos en las tasas de interés que impactan la inversión y presionan a la apreciación el tipo de cambio impactando la competitividad de la exportaciones.

Inversión pública

A partir de la década de los 90 la infraestructura vial del país ha presentado problemas de deterioro y rezago con relación a otros países de América Latina. De acuerdo con el análisis sectorial de inversiones del Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010 elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), éste sector presenta problemas en la capacidad institucional de ejecución, falta de estudios de pre inversión y problemas legales, incluyendo expropiaciones. Además, existen problemas en la calidad de las obras, en el monitoreo de la operación, acciones de mantenimiento y en los diseños.

De acuerdo con el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP), para fomentar el desarrollo turístico se requiere de inversión en los muelles nacionales que ofrezcan condiciones básicas de seguridad, mejorar y ampliar los aeropuertos, reforzar la inversión en señalización horizontal y vertical (enfaticando en rutas de acceso a destinos turísticos), así como mejorar la infraestructura básica a lo largo del país.

La inversión en ciencia y tecnología ha sido baja, a pesar de tener un alto valor social. Entre los principales problemas señalados por MIDEPLAN se encuentran: carencia de centros especializados en investigación y desarrollo con instalaciones y equipamiento adecuado, insuficiencia de recursos para asegurar el acompañamiento técnico de iniciativas y proyectos y la poca vinculación del sistema de investigación y desarrollo de las universidades con el sector privado y empresarial. También contribuyen los bajos niveles de alfabetización digital y tecnológica, y el escaso financiamiento a este tipo de inversión.

Para el sector de ambiente, energía y telecomunicaciones, los principales problemas se relacionan con la capacidad de formulación y ejecución de los proyectos, falta de marcos reguladores, temporalidad de la inversión y tipo de coordinación interinstitucional, entre otros. El sector energía requiere brindar mantenimiento a las obras existentes, desarrollar nuevas plantas de generación en función a una demanda creciente, continuar con la inversión en transmisión y distribución, buscando alternativas renovables de producción de energía.

El sector salud presenta una serie de debilidades relacionadas con los procesos de programación y presupuestación que impiden satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, creando brechas en la atención de los servicios por saturación, inadecuada infraestructura y equipamiento.

Para el sector de seguridad y prevención del delito, el PNIP identificó como las principales preocupaciones la necesidad de diseñar metodologías de programación de inversiones en temas de infraestructura, tecnologías de información y comunicación, y renovación y mantenimiento de las unidades policiales. Además, debe mejorar la dotación de equipos y uniformes policiales, institucionalizar los procesos de formación continuos en la Escuela Nacional de Policía y promover la especialización en el exterior. Para enfrentar esta problemática se formuló el Programa de Financiamiento de Proyectos de Inversión 2010-2014, el cual gira alrededor de cuatro ejes de acción: seguridad, bienestar social y protección de los más vulnerables, ambiente y competitividad.

**Programa de Financiamiento de Proyectos de Inversión
2010-2014**
(millones de US\$)

Eje	Objetivo	Acciones	Programa/Proyecto	Monto
Seguridad	Combate a la pobreza y criminalidad	Reforzar seguridad	Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social ^{1/}	132,4
		Atacar factores de riesgo		
		Mejorar respuesta institucional		
Bienestar Social y Protección a los Vulnerables	Políticas sociales para beneficio de los sectores vulnerables y rezagados	Incluye sectores como educación y salud	Proyecto Mejoramiento para la Educación Superior ^{2/}	200,0
Ambiente	Riqueza ambiental como motor del crecimiento económico	Construcción de un modelo de desarrollo inclusivo para el sector ambiental	Programa de Turismo en Areas Silvestres Protegidas	19,0
			Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Nivel Subnacional ^{3/}	73,0
Competitividad	Fortalecimiento del capital humano e innovación	Desarrollo de apoyo para la producción y comercialización	Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad ^{3/}	35,0
		Fortalecimiento y agilización del mercado de capitales	Programa de Desarrollo Eléctrico (2012-2016)	250,0
	Mejoramiento del clima de inversiones	Desarrollo de mecanismos financieros novedosos y adecuados a las necesidades	Proyectos Geotérmicos Pailas II y Borinquen I y II	715,0
	Mejoramiento infraestructura nacional		Proyecto de Rehabilitación y Ampliación de la Ruta N°32 (tramo Ruta N°4-Limón) ^{4/}	466,0
		Proyecto de Modernización del Puerto de Moín ^{3/}	55,0	

Notas:

1/ Aprobado por la Asamblea Legislativa en el 2012

2/ Aprobado por la Asamblea Legislativa en el 2013

3/ En trámite de aprobación

4/ En proceso de preparación para ser remitido a la Asamblea Legislativa

Fuente: Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda está en proceso de fortalecer el seguimiento de los proyectos de inversión pública en ejecución. La Dirección de Crédito Público (DCP) está mejorando los canales de comunicación con los ejecutores de dichos proyectos, apoyándolos en la toma de decisiones que aseguren la implementación exitosa de los proyectos.

Una limitante importante para la ejecución de la inversión pública es la falta de capacidad de ejecución de las instituciones públicas. Existe un vacío en materia de preparación y evaluación de proyectos, obstáculo a la eficiencia y eficacia en la ejecución. Los contratos y adquisiciones, en especial las vinculadas con expropiaciones, han constituido un serio problema para el éxito de los proyectos. Como consecuencia de estos factores, es común experimentar desviaciones de las programaciones de desembolsos y programación de avance de las actividades, lo que resulta en múltiples solicitudes de prórroga de periodos de desembolsos y de vencimiento de los contratos.

6.2. Opciones para mejorar la estructura de endeudamiento

La gestión de deuda es un elemento fundamental en la estrategia financiera del Ministerio de Hacienda y tiene como objetivo satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago.

En el mediano plazo, la estrategia debe buscar un balance entre el costo de financiamiento y los riesgos de la gestión. Esto se logra mediante el establecimiento de objetivos claros de gestión de la deuda, transparencia, marcos institucionales adecuados, definición de la estrategia de endeudamiento, manejo prudente del riesgo y desarrollo de un mercado eficiente de títulos gubernamentales.

Los principales desafíos para fortalecer la gestión financiera del Gobierno Central incluyen:

- Definir una estrategia de colocación de títulos valores que permita alcanzar una estructura de deuda que cumpla con los objetivos de mediano plazo de costo y riesgo de gestión. El diseño de esta estrategia requiere la elaboración de ejercicios de sensibilidad y simulación del servicio y perfil de la deuda, y escenarios de riesgo en el comportamiento de las variables macroeconómicas involucradas.

- Mantener y consolidar un programa de relación con los inversionistas, agencias calificadoras de riesgos y organismos internacionales que permita establecer canales de comunicación directos y de diálogo con el Gobierno. Esto permitirá crear confianza, credibilidad y transparencia, elementos necesarios para expandir la base de inversionistas potenciales y otras opciones de financiamiento.

- Mantener presencia en los mercados internacionales con el fin de tener acceso a financiamiento externo cuando las condiciones financieras lo ameriten. Las recientes emisiones de bonos en los mercados internacionales confirman la importancia de mantener y propiciar la divulgación de información transparente que facilite la toma de decisiones de inversión.

- Mejorar la coordinación entre emisores domésticos. Con la firma del “Convenio Marco para la Coordinación de la Deuda Pública entre el Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda” se da el primer paso hacia el establecimiento de un marco general de condiciones para la efectiva coordinación de la deuda pública entre el BCCR y el Ministerio Hacienda, con el fin de garantizar su ordenamiento.

Este convenio permitirá la elaboración de una estrategia integral de gestión de deuda soberana que logre una mayor eficiencia en las subastas, acceso directo a inversionistas institucionales al mercado primario de deuda pública y el desarrollo de un plan de acción para unificar las emisiones soberanas

- Migrar hacia un esquema de emisor único de deuda soberana. La competencia, sin apropiada coordinación, entre el Gobierno de la República y el BCCR en un mismo mercado de deuda tiende a incrementar los costos de financiamiento. Por esta razón se están estudiando mecanismos y opciones que permitan migrar hacia un esquema de emisor soberano único en los mercados locales.

- Capitalización del Banco Central. Esta permitiría consolidar la baja tasa de inflación como la que se ha logrado en los últimos años.

- Ampliar el horizonte de planificación del financiamiento externo, más allá de la autorización legislativa actual para emitir US\$4.000 millones en el mercado externo.



Intensificar el uso de mecanismos de financiamiento de infraestructura diferentes de los créditos tradicionales con organismos internacionales, tales como concesiones y fideicomisos

6.3. Opciones para impulsar la inversión pública

La ineficiencia en la ejecución de inversión público se ha constituido en uno de los obstáculos más importantes para promover la competitividad de la economía costarricense en las últimas décadas. Ante esto, el Ministerio de Hacienda está en el proceso de crear un departamento de inversión pública cuya función será apoyar a las agencias de Gobierno en el diseño e implementación de estrategias para ejecutar proyectos. Esta unidad mantendrá una estrecha coordinación con MIDEPLAN y centrará sus funciones en dos áreas: la ejecución de proyectos y la promoción de asociaciones público-privadas.

Para desempeñar el trabajo en el área de ejecución de proyectos se contará con personal profesional calificado en temas atinentes a la gestión de proyectos, permitiendo crear un enfoque más especializado y un mayor valor agregado. Esto redundará en el fortalecimiento de la cultura de proyectos en las instituciones públicas. Esta unidad vendría a apoyar a las unidades ejecutoras en las diferentes etapas de formulación, ejecución y evaluación de proyectos, así como en la definición de la estructura organizacional más adecuada.

La Unidad de Asociaciones Público Privadas será la encargada de planificar, dirigir, coordinar y controlar las actividades relacionadas con los convenios y contratos surgidos de esquemas de asociaciones público-privadas que permitan la toma de decisiones fundamentadas. Para esto la unidad establecerá los criterios técnicos y guías metodológicas para el análisis de proyectos de inversión desarrollados bajo estos esquemas.

Deberá fortalecerse el sistema informático para dar mejor seguimiento a los créditos que financian programas/proyectos de inversión pública y promover cambios a elementos de la Ley de Contratación Administrativa que pueden estar obstaculizando la ejecución de los proyectos, tales como el número de apelaciones a los actos de adjudicación y el tiempo permitido para resolverlas.

7. Política fiscal y sostenibilidad ambiental

Desde hace varias décadas, Costa Rica tomó la decisión de incorporar la sostenibilidad ambiental como un pilar fundamental de su desarrollo. Es importante que en el diseño de la política fiscal, herramienta donde confluyen todas las políticas públicas, se tome en cuenta la variable ambiental al lado de variables económicas y sociales. Esto implica apoyar los esfuerzos del país en la protección de ecosistemas, la reducción de gases invernaderos, la adaptación al cambio climático y el crecimiento basado en tecnologías cada vez más limpias y de menor costo ambiental. Existen varias líneas de acción a través de las cuales el Ministerio de Hacienda puede contribuir al logro de estos objetivos, los cuales se describen a continuación.

7.1. Impuestos verdes

Los impuestos verdes tienen un impacto positivo en la innovación, permitiendo alcanzar metas ambientales cada vez más altas de una forma menos costosa. Dado que las empresas y consumidores no están conscientes de los costos que su contaminación les genera a otros, la sociedad por sí sola “producirá” demasiado de este mal (externalidad negativa). De forma similar, la innovación puede ser desalentada cuando los innovadores no pueden capturar el beneficio de su innovación (externalidad positiva). La naturaleza misma de la innovación y la contaminación sugiere que el Gobierno tiene un rol muy importante para que la sociedad alcance sus metas ambientales óptimas.

Los impuestos verdes pueden tener un impacto ambiental alto inclusive sin generar mayor recaudación. Desde una perspectiva ambiental, el éxito o fracaso de un impuesto verde no se mide por su recaudación sino por su impacto en comportamiento para dejar de tomar acciones que perjudiquen al ambiente. Para disuadir la contaminación e incentivar la innovación de tecnologías más limpias el nivel del impuesto es un factor significativo, ya que entre más alta la tasa sobre una actividad contaminadora, más significativos son los incentivos para dejar de contaminar e innovar.

Por ejemplo, para reducir la contaminación, se podría gravar directamente el carbono producido por el sector transporte, que es el más contaminante

de todos los sectores del país y se proyecta que mantendrá una tendencia al alza a futuro. En la medida que las personas cuenten con más incentivos para dejar de usar vehículos contaminantes, el país podría reducir significativamente sus emisiones de gases efecto invernadero (GEI). Se considera necesario generar estos incentivos a través de una amalgama completa de acciones, de forma que comprenda incentivos al tele-trabajo, mejoramiento y expansión del transporte público, re-ordenamiento vial, planificación urbana e impuestos a la contaminación.

Con respecto propiamente a los impuestos verdes, una opción a considerar es cobrar un monto fijo por unidad de carbono emitida. Para ello se tomarían las principales variables para hacer un estimado del carbono emitido como son la emisión de GEI con el motor en marcha y los kilómetros recorridos desde su última revisión. Esto vendría a complementar la reducción de impuestos a autos híbridos (se reduce del 30% al 10%), el no gravamen de los autos eléctricos (0%) y el reglamento que se trabaja con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) para cobrar un tributo del 30% del valor del vehículo que no cumpla con la eficiencia energética estipulada en la Ley de Eficiencia Energética.

Se debe también aspirar a que el resto del sistema tributario sea por lo menos neutral con respecto al cambio climático. Aquí cobra relevancia el sector agricultura, que se encuentra exonerado en su mayor parte y es el segundo sector que más GEI produce en el país. La opción de gravar los insumos agrícolas que generan GEI de forma significativa, como fertilizantes, es un paso hacia la neutralidad con respecto al carbono.

7.2. Asignaciones presupuestarias en apoyo al medio ambiente

El Ministerio de Hacienda procedió a identificar en el presupuesto de 2014 alrededor de ¢33 mil millones en proyectos relacionados con el ambiente que permitirán aumentar la reforestación y disminuir la vulnerabilidad al cambio climático. Estos proyectos se pueden dividir en dos grupos con un peso equivalente. Por un lado, los que maneja el MINAE para prevenir el cambio climático, a través de las transferencias al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para acciones de prevención

y mitigación así como las transferencias al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para el pago de tierras en áreas silvestres protegidas. Por otro lado, están las partidas asignadas al MOPT para atender emergencias y desastres naturales vinculados al cambio climático.

La identificación de recursos presupuestarios destinados a estos fines deberá hacerse de manera sistemática con el fin de migrar hacia una programación por resultados que abarque el componente ambiental. Cada Ministerio deberá enumerar sus acciones para reducir las emisiones de GEI y mitigar los efectos del cambio climático. Esto lo deben hacer tanto a nivel institucional como a través de programas con la sociedad civil, sector productivo y el resto del sector público.

7.3. Recursos identificados para enfrentar contingencias asociadas al cambio climático

En adición a los recursos incorporados en el Presupuesto Nacional, el Estado dispone de recursos para atender emergencias relacionadas con el cambio climático, según las estipulaciones de la ley N° 8.488, artículo 43, que crea un Fondo Nacional de Emergencia; y créditos contingentes del Banco Interamericano de Desarrollo (US\$100 millones) y del Banco Mundial (US\$60 millones).

Además, el país está en proceso de asociarse a un esquema regional de seguro de riesgo contra desastres naturales, una iniciativa coordinada por el Banco Mundial que le permitiría a los países centroamericanos asociarse a un esquema ya existente para los países del Caribe.

7.4. Cuenta satélite ambiental

El Ministerio de Hacienda está colaborando con el BCCR en el desarrollo de la cuenta satélite ambiental, focalizándose, en una primera etapa, en el aporte a las cuentas nacionales del agua y los bosques. Este proceso, que forma parte del proyecto de cambio de año base, le ha permitido al país formar parte de una iniciativa global liderada por el Banco Mundial, que busca que los países contabilicen sus recursos naturales. Al hacerse visible el aporte económico de la biodiversidad, su conservación será entendida en el futuro como una inversión y no como un gasto.

Uno de los mayores retos mundiales para la política fiscal dentro de la agenda ambiental es el cambio climático. Es importante internalizar el valor del clima como bien público global y registrar adecuadamente los impactos sociales y ambientales. Además, existe una asimetría en el sentido de que los países que menos han contribuido al problema sufren mayores impactos, como es el caso de Costa Rica.

7.5. Política institucional del Ministerio de Hacienda en apoyo al medio ambiente

El Ministerio de Hacienda está comprometido con el ambiente y se ha planteado el objetivo de ser carbono neutral antes del 2020. Para conseguirlo, se está trabajando en estrecha colaboración con la CGR para implementar una serie de iniciativas como es la creación de una oficina de Gestión Ambiental que permita incorporar la variable ambiental en todas las inversiones institucionales. También se busca reducir las emisiones de carbono mediante expedientes digitales, facilitar el pago de impuestos mediante medios electrónicos, renovación de la flotilla vehicular y expansión del teletrabajo.

Muchas de las acciones por reducir las emisiones tienen un valor adicional más allá de su impacto ambiental. Por ejemplo, el tele trabajo genera ahorros en alquiler y bienes y servicios de oficinas; también lograrían reducir la congestión en las carreteras y hacer al país menos dependiente del petróleo. Por eso es importante incorporar la variable ambiental dentro del presupuesto como una buena práctica para medir de forma sistemática todos los ahorros y los costos que le generan estas medidas al país, de forma que se pueda establecer una línea base a partir de la cual se pueda hacer una mejor gestión de la política ambiental en el largo plazo.

