

¿Cómo lograr la Consolidación Fiscal?

Recomendaciones para una Hoja de Ruta

Abril, 2014

RESTITUYAMOS EL PACTO SOCIAL COSTARRICENSE

Motivado por la necesidad de cerrar las fisuras del pacto social que ha servido de base para el desarrollo de nuestro país durante los últimos 60 años, poco después de asumir el cargo de Ministro de Hacienda propuse que el tema de la Consolidación Fiscal fuese discutido como una cuestión prioritaria en la agenda nacional. La Administración Chinchilla quiso continuar con el objetivo de estabilizar las finanzas públicas y en octubre de 2013, sobre la base del Documento “En ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional” se lanzó el debate nacional y público alrededor de la problemática fiscal.

Este Diálogo Nacional, que finalizó hace unas semanas, logró exponer a la ciudadanía la situación fiscal del país, así como ofrecer espacios para que todos pudieran plantear sus inquietudes y sus propuestas de solución. Se contó con la participación de cientos de personas de distintos sectores en los foros públicos y virtuales, así como en las reuniones de acompañamiento que se organizaron alrededor de temas puntuales. Además, el Diálogo mereció vasta cobertura en los medios de comunicación, con lo cual se cumplió el propósito de colocar el tema del déficit fiscal como una prioridad en la agenda nacional.

El documento que se presenta, “¿Cómo lograr la Consolidación Fiscal?: Recomendaciones para una Hoja de Ruta”, contiene un diagnóstico, las principales conclusiones del Diálogo y una descripción de las medidas que el Ministerio de Hacienda recomienda, formen parte de un programa para sanear las finanzas públicas a lo largo de cinco años. Solo con una situación fiscal sostenible podremos asegurarnos, en el futuro, los servicios públicos de educación, salud y combate a la pobreza que, entre otros, constituyen la base de nuestro pacto social.

Es claro que las medidas que se recomiendan requieren del esfuerzo de actores que van más allá del Ministerio de Hacienda. También es importante resaltar que las fisuras del pacto no se pueden cerrar todas ni por completo, solo con la implementación de las medidas recomendadas. El apoyo decidido de los otros Poderes, las instituciones autónomas y las municipalidades a una política de mejora en la gestión de los recursos para disminuir el costo de los servicios que proveen y mejorar su calidad, constituyen parte fundamental de una estrategia de consolidación fiscal que impulse el desarrollo económico y que devuelva a la población su confianza en las instituciones públicas. Esto, unido al apoyo del sector privado mediante una actitud responsable en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y en la utilización de los bienes públicos, constituye condición fundamental para restituir el pacto social costarricense.

Agradezco a todos los que formaron parte de este esfuerzo, el que solo pudo ser posible con la participación activa de todos los sectores civiles, sociales y políticos del país. De este diálogo, puedo concluir, que el deseo de la gran mayoría de ciudadanos es solventar la situación que atraviesa el país, por eso confío en que esta colaboración y compromiso se mantengan para la etapa de implementación.



Edgar Ayales
Ministro de Hacienda

Tabla de Contenidos

1.	Introducción	6
2.	La sostenibilidad fiscal y la magnitud del ajuste necesario	8
2.1	Evolución de las finanzas públicas en la última década	8
2.2	La magnitud del ajuste necesario	8
3.	Diagnóstico	10
3.1	Gobernabilidad fiscal	10
3.1.1.	Transparencia Fiscal	10
3.1.2.	Seguridad jurídica	11
3.1.3.	Capacidad de dirección del Poder Ejecutivo	11
3.1.4.	Enseñanza de la cultura tributaria	12
3.2.	Gasto público	13
3.2.1.	Evolución reciente	13
3.2.2.	Remuneraciones	13
3.2.3.	Transferencias corrientes	15
3.2.4.	El proceso presupuestario y la evaluación de programas públicos	17
3.2.5	Compras públicas y contratación administrativa	17
3.2.6	El reto de aumentar el gasto en educación en forma eficiente	18
3.3	Ingresos	18
3.3.1	La presión fiscal en Costa Rica	18
3.3.2	Impuesto sobre la renta	19
3.3.3	Impuesto General sobre las Ventas	19
3.3.4	Exoneraciones	19
3.3.5	Evasión, elusión y contrabando	20
3.3.6	Avance reciente en el área de ingresos	20
3.4	Endeudamiento público e inversión	21
3.5	Política fiscal y sostenibilidad ambiental	22
3.5.1	Impuestos verdes	22
3.5.2	Asignaciones presupuestarias en apoyo al medio ambiente	23
3.5.3	Recursos identificados para enfrentar contingencias asociadas al cambio climático	23
3.5.4	Cuenta satélite ambiental	23
4	Proceso de diálogo nacional y sus conclusiones	24
5	Recomendaciones para un marco de responsabilidad fiscal y un programa de consolidación	25
5.1	Compromiso de responsabilidad fiscal	26
5.2	Medidas para la consolidación fiscal	28
5.2.1	Gobernabilidad fiscal	29
5.2.2	Gasto público	30
5.2.3	Ingresos	33
5.2.4	Endeudamiento e inversión pública	34
5.2.5	Política fiscal y sostenibilidad ambiental	35
	Anexos	37

1. Introducción

A lo largo de casi dos siglos de vida independiente y democrática, Costa Rica se ha constituido en un país próspero sobre la base de un pacto social caracterizado por la justicia, libertad, respeto a las instituciones, y garantías sociales y ambientales.

Los beneficios de este pacto han sido evidentes en los últimos 60 años, representados por un crecimiento económico robusto que promedia el 5% anual, una inversión pública que promueve el acceso de la población a servicios públicos y la movilidad social, una democracia sólida basada en el respeto a los derechos humanos y la institucionalidad, y una política ambiental reconocida internacionalmente.

Sin embargo, el pacto social que ha sustentado este modelo de desarrollo durante las últimas décadas ha comenzado a mostrar fisuras importantes. Hemos caído en un círculo vicioso de insuficiencia de recursos y de deterioro en infraestructura y servicios públicos, la cual se agrava por la resistencia de la población a pagar impuestos, argumentando que los beneficios que obtiene del gasto público son cada vez más limitados.

Para preservar el pacto social costarricense en el mediano y largo plazo es necesario defender la sostenibilidad de las finanzas públicas, para así garantizar la inversión en educación, salud e infraestructura en el tiempo. Tan importante es el derecho que tienen los ciudadanos a un Estado financieramente sólido, como el derecho a que el Estado satisfaga las necesidades sociales de la población en el presente.

Esta Administración ha realizado esfuerzos importantes para fortalecer la integridad financiera del Estado, como se apreciará en el cuerpo del presente documento. No obstante, sin reformas legales y administrativas profundas, el déficit fiscal continuará creciendo a tasas claramente insostenibles en el mediano y largo plazo.

Una proyección con supuestos relativamente optimistas hace evidente la necesidad y urgencia de un ajuste fiscal. Suponiendo un crecimiento económico de 4% en el mediano plazo, un aumento solo moderado en tasas de interés y una política sostenida de contención del gasto corriente, se proyecta que para el 2019, la deuda pública del

Gobierno Central superaría el 58% del PIB y el déficit financiero alcanzaría cerca del 8% del PIB.

Bajo estos supuestos, se hace necesario un ajuste de al menos 3,5% del PIB durante los próximos cinco años para estabilizar la deuda pública en alrededor de un 40% del PIB.

En este contexto, el Ministerio de Hacienda inició en enero de 2013 un proceso de Diálogo Nacional con los distintos sectores de la población durante el cual se analizó a profundidad la problemática fiscal y se discutieron opciones para resolverla, identificando aquellas sobre las cuales existe mayor convergencia. Durante este proceso, el Ministerio de Hacienda, con la colaboración cercana de organizaciones y expertos locales e internacionales, realizó estudios en áreas como: estadísticas fiscales y transparencia fiscal, racionalización del gasto público, mejoras al sistema público de remuneraciones, evaluación de la administración tributaria y aduanera y del sistema informático en que se apoyan, manejo de deuda pública, y gestión de recursos y prioridades de inversión de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Una buena parte de las recomendaciones derivadas de estos y otros estudios ya se han comenzado a implementar a través de: (i) mejoras en transparencia fiscal con la aprobación de la Ley de Transparencia Fiscal y provisión de información detallada sobre gasto público en la página web del Ministerio; (ii) mejoras en la capacidad de recaudación de impuestos con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria, la digitalización de declaraciones de impuestos y el combate frontal al comercio ilícito; (iii) mejora en la calidad del gasto con la migración hacia un presupuesto basado en resultados; (iv) contención del gasto mediante una política austera de aumentos salariales y contratación pública, la unificación del sistema de compras públicas y un control riguroso de las transferencias corrientes sin descuidar los sectores de educación y salud; y (v) mejoras en la estructura de deuda mediante colocaciones internacionales de bonos de largo plazo a tasas de interés históricamente bajas.

A pesar de estos esfuerzos, se requiere todavía de una consolidación fiscal sustancial. Este documento

presenta recomendaciones para darle solución al problema de sostenibilidad fiscal. Se basa en el diagnóstico realizado por el Ministerio de Hacienda a partir de enero de 2013, apoyado en consultas con especialistas en la materia y plasmado en el documento “En ruta hacia la consolidación fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional”, así como en las conclusiones derivadas del proceso de Diálogo Nacional realizado durante los últimos meses.

Es importante enfatizar que esta recomendación de consolidación fiscal está diseñada para implementarse de manera gradual, durante los próximos cinco años, y de forma integral, abarcando todos los elementos de las finanzas públicas: ingresos, gasto, financiamiento, inversión pública y sostenibilidad ambiental.

Los elementos más importantes son los siguientes:

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

2. Continuar fortaleciendo la gobernabilidad fiscal, incluyendo la seguridad jurídica, el rendimiento de cuentas, las estadísticas y la evaluación de riesgos fiscales.

3. Implementar una política de empleo y remuneraciones austera y equitativa en el Sector Público: (i) por los próximos cinco años implementar aumentos al salario total en línea con la inflación y congelamiento de plazas excepto en educación, en el tanto que el plan de contratación del Ministerio de Educación esté en línea con un plan balanceado entre inversión y gasto corriente en educación para alcanzar la meta del 8% del PIB, (ii) cambio a un régimen de salario único (sin “pluses” salariales) para nuevos empleados, y (iii) constitución de un régimen salarial unificado para todo el Sector Público.

4. Racionalizar y dar sostenibilidad a los regímenes de pensiones: (i) elaborar un plan de medidas para darle sostenibilidad al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), y (ii) modificar los otros regímenes de pensiones para que converjan en condiciones al

IVM, excepto cuando la contribución adicional del trabajador justifique condiciones distintas.

5. Evaluar y racionalizar las transferencias corrientes: (i) hacer evaluación costo-beneficio de cada una y modificar o eliminar aquellas que no se justifiquen, y (ii) congelar por tres años en términos reales el total de transferencias al Sector Público, excepto en educación y salud.

6. Apoyar la ejecución de inversión pública: revisar leyes de contratación administrativa, ley de expropiaciones y el marco regulatorio ambiental y apoyar a las unidades ejecutoras desde el Ministerio de Hacienda.

7. Reorganizar la Administración Tributaria y Aduanera para hacerla más eficiente y efectiva.

8. Racionalizar los múltiples regímenes de exoneraciones tanto en el impuesto de ventas como en el de renta.

9. Migrar del Impuesto General sobre las Ventas a un Impuesto al Valor Agregado (IVA) con tasas preferenciales para algunos servicios y para la canasta básica, y con una tasa general del impuesto cercana al 15%.

10. Migrar hacia un impuesto de renta global en un plazo de dos años. En el corto plazo, uniformar las tasas sobre rentas pasivas al 15% y aplicar una escala más progresiva y eficiente a personas físicas y jurídicas.

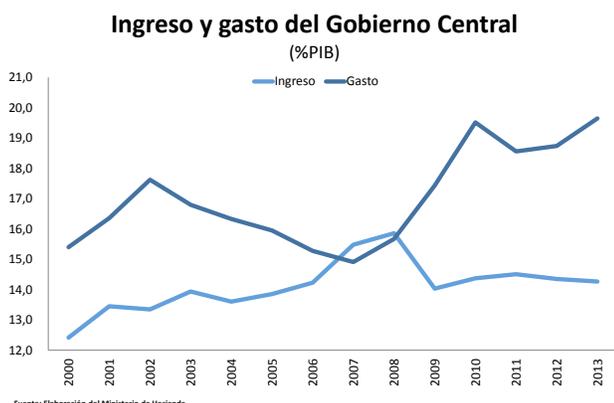
Estas y otras recomendaciones se describen con mayor detalle en la sección 5 de este documento. Este conjunto de recomendaciones se basa en nuestra convicción de que no debemos permitir que el problema fiscal se convierta en un mal crónico y que debemos tomar acción de inmediato. Garantizar la solvencia del Estado es un tema de interés nacional que va más allá de un gobierno en particular. El inicio de una Administración constituye una excelente oportunidad para avanzar con la implementación de un proceso de consolidación fiscal que permitirá fortalecer el pacto social costarricense sobre una base financiera sólida y sostenible.



2. La sostenibilidad fiscal y la magnitud del ajuste necesario

2.1 Evolución de las finanzas públicas en la última década

La actividad económica antes del 2008 fue muy dinámica, y llegó 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 lograra un balance financiero positivo en los años 2007 y 2008, además de una reducción de la deuda del Gobierno Central a 25% del PIB en el 2008. Lo anterior a pesar de que el gasto ya mostraba un ritmo de crecimiento real importante en los últimos tres años.



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 y ello atenuó parcialmente el impacto inicial de la crisis sobre la actividad económica y el empleo. 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.

Balance Financiero Gobierno Central

Ajuste
(%PIB)

Concepto	2007	2013	Variación
Balance Financiero	0,6	(5,4)	(0,2)
Balance Primario	3,7	(2,8)	0,2
Ingreso total ^{/1}	15,5	13,6	0,1
Gasto total	14,9	19,0	0,3
Gasto Primario ^{/1}	11,8	16,5	(0,1)
Intereses	3,1	2,5	0,4

Fuente: Ministerio de Hacienda

Nota: ^{/1} Neto de FODESAF

Ante ese escenario, la actual Administración tomó medidas urgentes dirigidas a mejorar la recaudación y a contener el gasto público. Estos esfuerzos permitieron atenuar el aumento en el déficit en años posteriores, que aún así alcanzó un 5,4% del PIB en 2013, debido en buena parte al aumento en el gasto en intereses pero también al impacto continuado de los pluses salariales y nuevos mandatos legales y constitucionales de gasto.

2.2 La magnitud del ajuste necesario

La dinámica del gasto, especialmente en el pago de intereses, continúa presionando el déficit al alza, y se prevén aumentos a 6,0% y 6,5% del PIB en 2014 y 2015, respectivamente. De no tomarse medidas en el corto plazo, y considerando el mandato constitucional de incrementar el gasto en educación al 8%, se proyecta un incremento en el déficit primario a 3,4% del PIB y en el financiero a 7,9% del PIB, así como un aumento en la deuda pública a 58% del PIB, bajo un escenario pasivo, es decir, si no se adoptaran medidas correctivas para revertir la tendencia observada y previsible. La estabilización de la deuda requeriría un ajuste en el orden del 3,5% del PIB en el mediano plazo (4 o 5 años), aún en un escenario relativamente optimista en cuanto a tasas de interés.

Proyecciones fiscales de mediano plazo

Escenario pasivo
(%PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Balance Primario	(2,8)	(3,1)	(3,2)	(3,2)	(3,3)	(3,5)	(3,4)
Balance Financiero	(5,4)	(6,0)	(6,5)	(6,7)	(7,1)	(7,6)	(7,9)
Deuda	36,1	39,5	42,9	46,5	50,1	54,0	57,9

Fuente: Ministerio de Hacienda

Se requiere un ajuste tal que la deuda pública se establezca o decrezca como proporción del PIB en el mediano plazo. Para ello, suponiendo que las tasas reales de interés de largo plazo no superen la tasa de crecimiento de la economía, se requiere llevar el déficit primario a cero. Dado que el déficit primario proyectado para el 2019 en ausencia de un ajuste fiscal es del 3,4% del PIB, este ajuste tendría que ser igual o mayor a esa magnitud.

Existe un riesgo importante de que las tasas de interés reales superen la tasa de crecimiento de la

economía, especialmente si las tasas internacionales de interés aumentan en forma significativa y si las expectativas de depreciación cambiaria aumentan más que la inflación. En tal caso, el ajuste fiscal necesario sería mayor.

¿Cómo podemos enfrentar el desequilibrio fiscal actual? La siguiente sección presenta un diagnóstico que sirve de base para los componentes que debe incluir una propuesta de consolidación fiscal.



3. Diagnóstico

El siguiente diagnóstico, basado en el documento “En ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional”, ha sido enriquecido con los insumos obtenidos del proceso de diálogo y la actualización de estadísticas que ahora incorporan los resultados del 2013. El origen de la problemática fiscal incluye al menos cinco dimensiones de las finanzas públicas: (i) problemas de gobernabilidad fiscal, (ii) gasto público excesivo e ineficiente; (iii) un sistema tributario ineficiente con una recaudación insuficiente; (iv) espacio para mejoras en la estrategia de endeudamiento público y problemas de ejecución de inversión pública. Además, en virtud de la importancia que el Ministerio de Hacienda le asigna al tema medioambiental, hemos identificado áreas de acción en el área de (v) política fiscal y sostenibilidad ambiental.

3.1 Gobernabilidad fiscal

Gobernabilidad se traduce en el equilibrio entre las potestades de la Administración Pública y los derechos de los ciudadanos para una plena conducción del Estado. En el tema fiscal, sus elementos se pueden dividir en transparencia, seguridad jurídica, capacidad de dirección del Poder Ejecutivo y educación tributaria.

3.1.1 Transparencia fiscal

La transparencia fiscal ha sido una de las prioridades de los últimos gobiernos; en el último quinquenio Costa Rica logró pasar de ser considerada 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. Las medidas que destacan en esta área son la firma de más de 12 acuerdos bilaterales de intercambio de información tributaria, la elaboración y aprobación de la Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria y la Ley para el Cumplimiento de los Estándares de Transparencia Fiscal, y la ratificación de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, promovida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En el tema de intercambio de información a nivel internacional, el país aun debe acreditar el proceso de eliminación de la doble imposición mediante convenios con otros países, así como proseguir con las mejoras administrativas para el intercambio de información de manera efectiva, tema de suma importancia ante la OCDE.

Por otro lado, en términos de transparencia en las cifras fiscales, 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 resalta los avances que ha logrado el país en torno este tema, así como los retos y las principales debilidades.

Una de ellas es 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. 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 y constituye un elemento en la propuesta que se presenta en el capítulo 5 de este documento.

Además, se han realizado mejoras importantes en la información disponible en el sitio web del Ministerio de Hacienda. Se incorporó un apartado sobre transparencia hacendaria en el que se provee información detallada sobre ingresos y gastos del Gobierno Central, empleo en todo el sector público y salarios de los máximos jerarcas, así como contratación de consultorías y otros servicios

de gestión y apoyo en el Gobierno Central. En el campo de las compras públicas, además de incorporarse vínculos a las plataformas digitales de compras Compra Red y Merlink, se está trabajando en migrar hacia una plataforma digital única para el sistema de compras públicas en el 2014, que permitirá ampliar la cobertura a todo el Sector Público y brindará acceso a información completa sobre todas las compras del Estado en una sola plataforma electrónica.

3.1.2 Seguridad jurídica

El segundo aspecto de gobernabilidad, la seguridad jurídica, tiene relación con la previsibilidad de las normas y las conductas de la administración tributaria y la aduanera. En ese campo, la administración ha logrado avances importantes, incluyendo la emisión de un reglamento que regula la aplicación de los métodos de precios de transferencia; mejoras al Impuesto General sobre las Ventas (IGV) que permiten de forma clara la acreditación del IGV pagado sobre insumos en las diferentes etapas productivas; y la aplicación de procedimientos de consulta pública de previo a la entrada en vigencia de cualquier normativa que emite la administración. Sin embargo, todavía se observan debilidades en los servicios de información y asistencia al contribuyente; la coordinación y comunicación entre las administraciones tributaria y aduanera; la implementación de mecanismos de comunicación entre la Administración Tributaria y los contribuyentes en el marco de los procesos de auditoría y fiscalización; y la actualización de la normativa tributaria, en términos de leyes, reglamentos y regulaciones administrativas, así como la publicidad de las resoluciones y directrices de la Administración Tributaria.

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

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.

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 recibieron dictamen negativo en la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, razón por la cual fueron archivados. En general, estas modificaciones son difíciles pues los destinos se asocian a gasto social en su mayor parte.

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

Si se lograra garantizar la unidad del Sector Público en materia administrativa y financiera, se podría reducir el gasto significativamente. Además, esto permitiría una mejor dirección de gestión del sector público por parte del Poder Ejecutivo, con el consecuente deber de rendición de cuentas. Lo anterior no se ha podido alcanzar porque los Poderes de la República se han separado repetidamente de los lineamientos financieros (incluyendo de política salarial) del Gobierno Central, a pesar de que 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.

La Sala Constitucional ha manifestado que, si bien es necesaria una distribución de funciones y tareas entre los órganos que conforman el Estado, este debe mantener una unidad y armonía de acción.

Al Poder Ejecutivo se le han asignado las funciones administrativas y la de dirección política. La primera es la actividad llevada a cabo por el Estado para satisfacer los diversos intereses públicos que la ciudadanía demanda, 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 que¹:

1. Voto No. 9567-2008

a) Es el Poder Ejecutivo el que 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.

3.1.3.3 La dirección de las instituciones autónomas en materia de gobierno

Al igual que con los otros Poderes de la República, las instituciones autónomas tienden a separarse de lineamientos financieros generales del Poder Ejecutivo que buscan velar por la solidez financiera del Estado.

Uno de los orígenes de este problema es el hecho de que el presupuesto del sector público, excluyendo al Gobierno Central, es aprobado por la Contraloría General de la República (CGR) sin la participación del Poder Ejecutivo o la Asamblea Legislativa. Así, se da una discusión de los presupuestos del resto del sector público mucho más limitada que la que se da en torno al Presupuesto Nacional. Al mismo tiempo, desde el 2001 varias instituciones públicas importantes, incluyendo la CCSS, el ICE y las universidades estatales, han sido excluidas del ámbito de la Autoridad Presupuestaria. A ello se deben sumar las que de antemano no fueron incluidas originalmente en dicha normativa, lo que redundó en la pérdida de un mecanismo importante de dirección y control financiero por parte del Poder Ejecutivo sobre estas instituciones.

3.1.4 Enseñanza de la cultura tributaria

Por último, la educación fiscal es 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, y deja el control a posteriori a la Administración. La promoción del cumplimiento voluntario resulta fundamental en la gestión tributaria, por lo que la percepción que se tenga de la necesidad y efectividad de los



impuestos es un elemento clave en la motivación del cumplimiento.

El Ministerio de Hacienda ha realizado esfuerzos importantes en esta área:

- 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 Gasto público

3.2.1 Evolución reciente

La dinámica de gasto del Gobierno Central en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la crisis financiera fue un factor determinante en el 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 seis años se debe a un aumento de 4,6% del PIB en el gasto primario, mientras que el restante 1,8% del PIB es explicado por una caída en la carga tributaria. El grueso de este aumento en el gasto primario refleja 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 y las características principales del gasto corriente del Gobierno Central.

Cifras fiscales del Gobierno Central

Ajuste
(% PIB)

Rubro	2007	2013	Variación
Ingreso total/ ¹	15,5	13,6	(1,8)
Gasto Primario	11,8	16,5	4,6
Remuneraciones	5,2	7,3	2,1
Adquisición de bienes y servi	0,5	0,6	0,1
Transferencias corrientes/ ¹	4,7	6,9	2,1
Gasto de capital	1,3	1,6	0,3

Fuente: Ministerio de Hacienda

Nota: /1 Neto de FODESAF

3.2.2 Remuneraciones

El incremento en remuneraciones observado entre 2007 y 2013 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 2,1 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 seis años, el salario promedio ha aumentado más de un 25% en relación con el PIB per cápita.

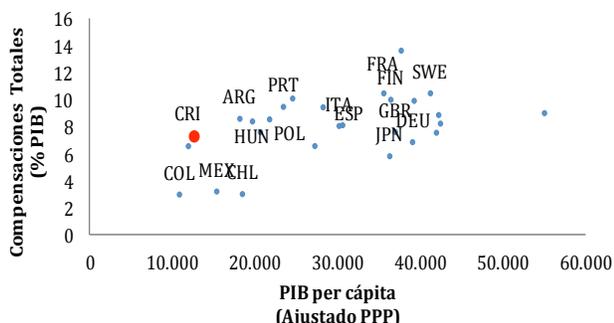
Remuneraciones del Gobierno Central 2008-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cambio
Total (% PIB)								
Gobierno Central	5,2	5,5	6,6	7,1	7,3	7,2	7,3	2,1
Ministerio de Educación	3,0	3,1	3,9	4,2	4,3	4,2	4,3	1,3
Resto del Gobierno Central	2,3	2,4	2,7	2,9	3,0	3,0	3,1	0,8
Funcionarios (% de la población)								
Gobierno Central	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	0,3
Ministerio de Educación	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	0,2
Resto del Gobierno Central	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,1
Salario bruto promedio (razón per cápita)								
Gobierno Central	2,2	2,2	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8	0,6
Ministerio de Educación	2,1	2,1	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	0,6
Resto del Gobierno Central	2,3	2,3	2,6	2,7	2,8	2,7	2,8	0,5

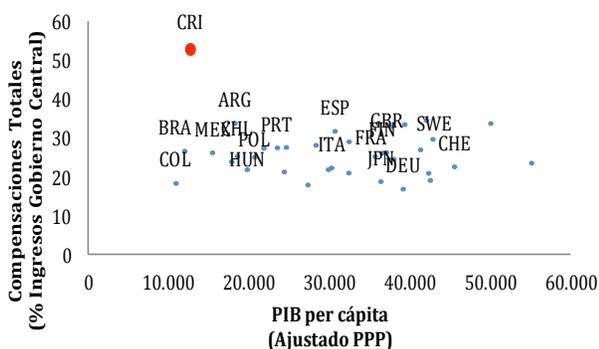
Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y del Fondo Monetario Internacional

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 el rango 2,4%-2,7%, un porcentaje inferior al de la mayoría de los países de la región latinoamericana. La mayor parte del aumento en empleo se dio en el sector educación.

Remuneraciones Gobierno Central (excluyendo Seguro Social y Educación Terciaria)



Remuneraciones del Gobierno Central (excluyendo 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.

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

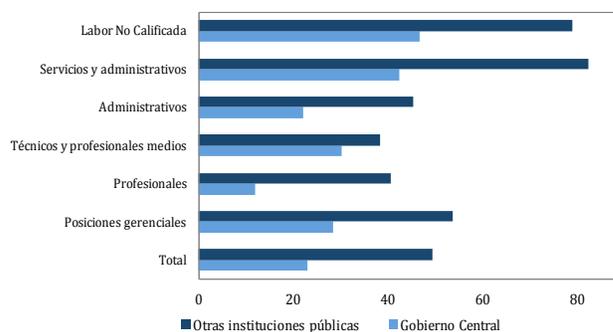
con los ingresos fiscales, la planilla del Gobierno Central se encuentra muy por encima de la de cualquiera de los países de la región y miembros de la OCDE. Mientras que la planilla del Gobierno Central absorbe más de un 50% de los ingresos tributarios en Costa Rica, en Latinoamérica y países miembros de la OCDE oscila entre 20% y 35%.

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 excepto en sectores prioritarios como seguridad y educación. En 2012, se implementó la política de congelar aquellas plazas que quedaran vacantes.

Diferencial de Salarios Sector Público vs. Privado, por Ocupación

(diferencia porcentual relativa con el sector privado)



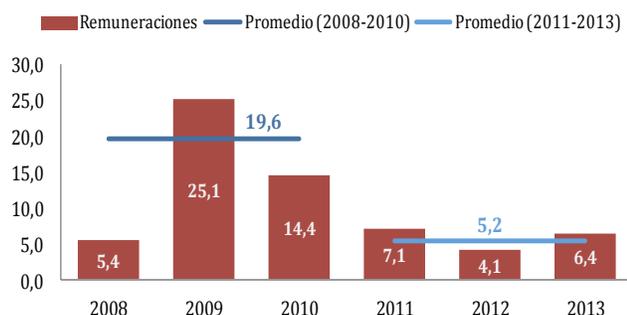
Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Encuesta Nacional de Hogares y Fondo Monetario Internacional

Como resultado de esta política, durante 2010-2013, la razón de empleo en el Gobierno Central aumentó solo levemente, reflejando básicamente el impacto de contratación adicional en los sectores de educación y seguridad, financiados con recursos que por mandato constitucional y legal debían ser transferidos a esas áreas.

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 19,6% durante 2008-2010 a uno de 5,2% durante 2011-2013.

Remuneraciones -acumulado a Diciembre- (variación interanual real)



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

3.2.3 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 Netas de ingresos provenientes de FODESAF

Concepto	Millones de colones	% PIB	% Total
Transferencias corrientes	1.707.947	6,9	100,0
Pensiones	615.928	2,5	33,0
Educación	473.158	1,9	25,4
Universidades ^{/1}	347.967	1,4	18,7
Juntas de Educación	103.558	0,4	5,6
FONABE	21.634	0,1	1,2
FODESAF ^{/3}	213.836	0,9	11,5
CCSS ^{/2}	171.743	0,7	12,3
Otros ^{/4}	233.282	0,9	17,9

Fuente: Ministerio de Hacienda

Notas

- /1 Incluye los recursos del Fondo Especial para la Educación Superior y
- /2 No incluye transferencias al Régimen No Contributivo de la CCSS, pues ya se cuentan en recursos transferidos a FODESAF
- /3 Corresponde a 593.000 salarios base
- /4 Neto de transferencias de FODESAF

El gasto en los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto alcanza un 2,5% del PIB o 33% 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 Invalidez, Vejez y Muerte 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

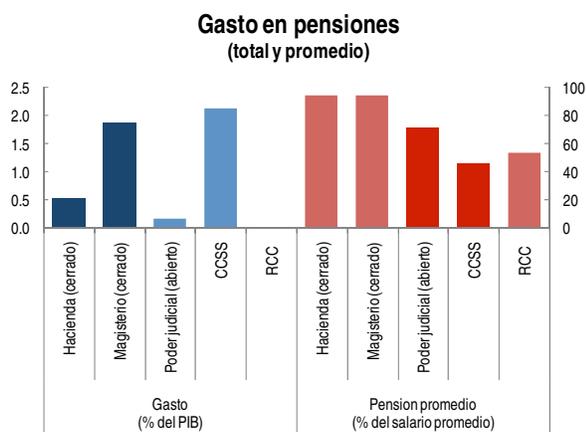
III. Reglas de indexación de pensiones: La mayoría de los pensionados actuales en estos regímenes especiales obtuvieron sus derechos antes de 1992, y mantuvieron el beneficio de que el monto de su pensión estuviera ligado al salario total del último puesto que dejaron. Esto hace que se beneficien de 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

	Salario anual promedio trabajadores activos (miles colones)	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 (para Educación)	11,699	6,255	53	1.3

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Superintendencia de Pensiones, Fondo de Pensiones de la Junta del Poder Judicial, Dirección Nacional de Pensiones, Caja Costarricense del Seguro Social y Fondo Monetario Internacional

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.



Fuente: FMI con datos de Ministerio de Hacienda y SUPEN

Las **transferencias para educación** alcanzan 1,9% del PIB (1,4% para universidades estatales, 0,4% para financiar comedores escolares y materiales a través de las juntas de educación y 0,1% del FONABE). El componente destinado a universidades ha crecido de 1,0% a 1,4% del PIB entre 2007 y 2013, lo cual se traduce en una tasa de crecimiento anual promedio de 17,2%², 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.

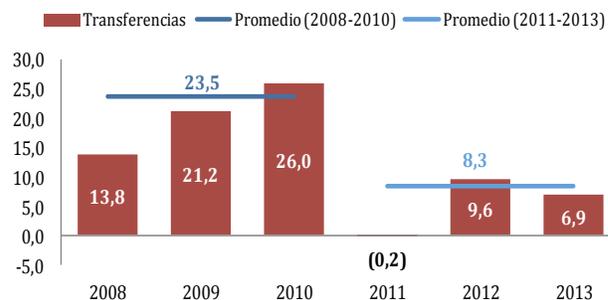
2. El crecimiento nominal de la economía costarricense durante ese mismo periodo fue 10,5%

Las transferencias para financiar **programas sociales** del IMAS-FODESAF constituyen un 11,5% 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 23,5% a 8,3% 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. Buena parte de esto se explica porque muchas de las transferencias están indexadas al salario base, cuyo crecimiento se ha mantenido en línea con la inflación a partir del 2011.

Transferencias Corrientes -acumulado a Diciembre- (variación interanual real)



3.2.4 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 han limitado la utilización de esta herramienta para estos fines.

Presupuesto Nacional
Composición del gasto presupuestado
2012-2014

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

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional

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

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 salarios³ (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.

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

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), Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y Consejo de Seguridad Vial (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.

3.2.5 Compras públicas y contratación administrativa

En el 2013 el sector público adjudicó ₡1.633.823 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 6,6% del PIB 2013 e incluso alcanzando un 14,3% del PIB en el 2011.

Compras y Adjudicaciones del Sector Público (% PIB)



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

Las compras y adjudicaciones se concentran fuera del Gobierno Central. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) explicó por sí solo casi la mitad de las adjudicaciones (44,3%); lo siguen la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Instituto

Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA) como las instituciones con la participación más significativa. En el caso del MEP cerca de un 98% del monto corresponde a un Fideicomiso para construir infraestructura educativa.

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.

3.2.6 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 implica una obligación adicional de gasto equivalente al 1% del PIB, dado que la asignación presupuestaria en 2013 fue cercana al 7%.

Las oportunidades de mejora en el rendimiento académico en primaria y secundaria, además de un mayor desarrollo en infraestructura educacional, sin duda constituyen argumentos para proveer a este sector de los recursos necesarios para atender deficiencias en estas áreas. Sin embargo, es necesario contar con los ingresos corrientes adicionales necesarios para financiar esta inversión en educación. De poco serviría incrementar el gasto en educación, si la ausencia de recursos corrientes para financiarlo nos lleva a un período de inestabilidad económica, mayor desempleo y una consecuente menor cobertura de la red educativa. De igual forma, sería contraproducente incrementar el gasto en educación si ese hace a costa de gastos esenciales del Estado en salud, seguridad y combates a la pobreza. Finalmente, es importantes asegurar la eficiencia del gasto adicional en educación, incluyendo la composición entre gasto de capital y gasto corriente, la calidad del recurso humano y mecanismos de rendición de cuentas.

La gradualidad en el gasto en educación parece ser un elemento fundamental en la estrategia que se siga a futuro. Esto podría brindar el tiempo necesario para incrementar los ingresos corrientes,

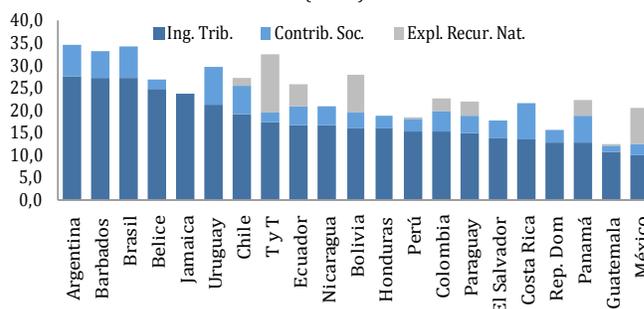
para mejorar los controles de gasto y mejorar la capacidad de ejecución de inversión en el MEP y en las Juntas de Educación. Todo esto se podría lograr en el contexto de un presupuesto plurianual que contemple el uso de este punto adicional de gasto en educación tomando en cuenta tendencias demográficas de reducción gradual en la población estudiantil, las disparidades existentes en el gasto por estudiantes en distintos niveles educativos y el desequilibrio fiscal existente.

3.3 Ingresos

3.3.1 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 incluyen 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 Latina⁴. 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.

Carga Fiscal Ajustada, 2010
-Latinoamérica-
(% PIB)



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

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

4. 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.

3.3.2 Impuesto sobre la renta

El Impuesto sobre la Renta (ISR) 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. A la vez, constituye un elemento de ineficiencia económica, porque estimula a que los agentes económicos no necesariamente utilicen sus capacidades en donde son mejores, sino donde las distorsiones tributarias les permitan una mayor rentabilidad.

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, y de esa manera diluyen 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, por lo que es 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.

3.3.3 Impuesto General sobre las Ventas

El Impuesto General sobre las Ventas (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, lo que genera discrepancias entre la Dirección General de Tributación (DGT) y los contribuyentes con un elevado costo para la Administración Tributaria⁵. Finalmente, a pesar de

ser el sector servicios uno de los más dinámicos en la economía costarricense, la mayor parte de éste no se incluye en la base imponible del IGV. El retraso en evolucionar hacia un verdadero impuesto al valor agregado, además, impide aprovechar sus ventajas en cuanto a la creación de incentivos para reducir la evasión, lo cual es una de las características más importantes del impuesto al valor agregado. Sobre este tema se vuelve más adelante.

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.

3.3.4 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 impuesto general sobre las ventas. 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

5. 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.



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 cedular 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.

3.3.5 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 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 (PFC) y la Dirección General de Aduanas (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), le ha dado un instrumento a la DGT para tener acceso 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.

3.3.6 Avance 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 ISR. La declaración de ambos impuestos y el pago del IGV deben hacerse por internet. Los contribuyentes del ISR 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 electrónicas 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.

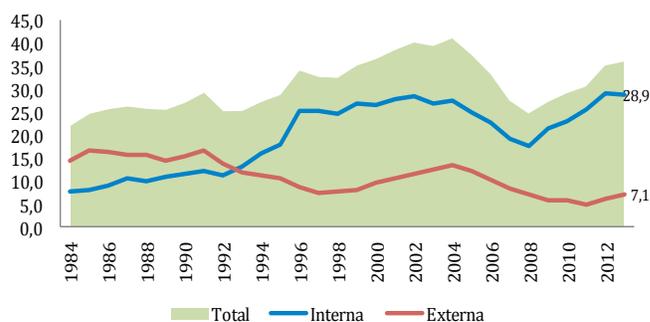
La Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria, aprobada en setiembre de 2012, da más instrumentos al Ministerio de Hacienda para fortalecer su capacidad de cobro de los impuestos, al mismo tiempo que explicita y ordena los derechos de los contribuyentes. La nueva ley establece la obligatoriedad 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 base⁶.

Por otro lado, recientemente se promulgó el Decreto Ejecutivo de Declaración de Interés Público y Nacional la lucha contra el Comercio Ilícito y la Creación de la Comisión Mixta contra Comercio Ilícito, una fuerte herramienta contra la evasión de impuestos y el trasiego de mercancías ilícitas.

3.4 Endeudamiento público e inversión

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 del 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.

Deuda del Gobierno Central
(%PIB)



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 36% en el 2013.

A pesar de los esfuerzos hechos para incrementar la recaudación y contener el crecimiento en el gasto, el déficit fiscal continúa siendo alto.

Después de casi una década de ausencia en los mercados internacionales, en los meses de noviembre 2012, abril 2013 y abril 2014, el Ministerio de Hacienda hizo tres emisiones de títulos para colocar en el exterior, por un monto de US\$1.000 millones cada una. 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 respecto 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%). En la tercera emisión, se colocaron títulos a 30 años a una tasa de interés de 7%.

Las colocaciones en el mercado internacional le permitieron al Gobierno 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

6. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 2 de la Ley №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

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 las perspectivas de crecimiento.

Inversión pública

A partir de la década de los 90 la infraestructura vial del país ha presentado problemas de deterioro y rezago en relación con otros países de América Latina. De acuerdo con el análisis sectorial de inversiones del Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010 (PNIP) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), este 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. 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. Por su lado, 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.

Por último, en lo que respecta la 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, el Gobierno 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.

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.

3.5 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.

3.5.1 Impuestos verdes

Los impuestos verdes buscan gravar las actividades con base en la contaminación que producen. Este tipo de impuestos tiene un impacto positivo en la innovación, con lo que permiten alcanzar metas



ambientales cada vez más altas de una forma menos costosa. Los impuestos verdes pueden tener un impacto ambiental alto inclusive sin generar mayor recaudación. En efecto, 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.

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 gases de invernadero (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 (que se redujeron 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.

3.5.2 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. 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.

3.5.3 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.

3.5.4 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.

4. Proceso de diálogo nacional y sus conclusiones

En enero de 2013, el Ministerio de Hacienda inició un Diálogo Nacional sobre el tema de la consolidación fiscal que siguió una cuidadosa calendarización por etapas. La primera etapa se llevó a cabo de enero a octubre del 2013 y constó de reuniones con de 54 profesionales especializados en el tema fiscal. Los insumos que se recogieron en esta fase se sistematizaron, bajo el criterio experto del Ministerio de Hacienda, en el documento que sirvió de base para la segunda etapa del diálogo y que se publicó el 17 de octubre del 2013, “En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional”.

A partir del lanzamiento de este documento se inauguró la segunda etapa del diálogo, donde se llevaron a cabo encuentros públicos en torno a los principales temas vinculados a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estos encuentros se celebraron bajo el concepto de “Mesas de Diálogo” que se llevaron a cabo en octubre y noviembre del 2013. A estas mesas de diálogo se acercaron 680 personas, cifra que debe ser sumada a las 10.050 visitas que tuvo la sección “Diálogo Nacional”, de la página web del Ministerio de Hacienda en todo el año 2013. En esta sección cibernética, además, se hizo transmisión en vivo y diferido de las cinco mesas de diálogo. Además, en el sitio web se colocó material relevante de cada mesa de diálogo como relatoría del evento, preguntas y consultas, presentaciones utilizadas por los panelistas, lista de asistencia y una galería de fotos del evento correspondiente. A esto se le une la documentación complementaria de todo el proceso, como la “Carta abierta a los costarricenses” del Ministro, el listado de los especialistas consultados y el detalle de los insumos recibidos por ellos, y otro material técnico de apoyo.

Las mesas de diálogo giraron alrededor de cinco ejes temáticos: fortalecimiento legal y administrativo del sistema tributario y aduanero; gobernabilidad fiscal; nivel y calidad del gasto público; endeudamiento público e inversión; y política fiscal y sostenibilidad ambiental.

En la primera mesa (24/Oct; Fortalecimiento Tributario y Aduanero) se manifestó un claro apoyo al Ministerio de Hacienda en áreas que son de

común interés con la ciudadanía como es la lucha contra el contrabando y mejora recaudatoria, así como la transición del impuesto general de ventas al impuesto de valor agregado.

En la segunda mesa (30/Oct; Gobernabilidad Fiscal) se dio un fuerte clamor por mantener y fortalecer los esfuerzos hechos por el Ministerio de Hacienda por mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del sector público. También se pidió un mayor fortalecimiento del rol hacendario, para fiscalizar el presupuesto de todo el Sector Público. Una de las principales preocupaciones expresadas en esta mesa y en otras reuniones de seguimiento fue la necesidad de establecer un mecanismo de responsabilidad fiscal que evite una nueva escalada en el déficit fiscal después del esfuerzo de consolidación que se está planteando. Los participantes también mostraron fuerte preocupación por la creación de gastos por ley sin ingresos que los financien, práctica común hasta recientemente. Esta práctica incide en el déficit y, por el carácter rígido de estos gastos, en la capacidad del Poder Ejecutivo de responder a nuevas prioridades mediante cambios en la composición del gasto.

En la tercera mesa (7/Nov; Nivel y Calidad del Gasto Público) se exigió mejorar la calidad del gasto público y se consideró que la transparencia y un presupuesto por resultados son los mecanismos ideales para lograrlo. También se señaló la necesidad de mejorar el sistema de remuneraciones del sector público porque el actual es inequitativo e insostenible, debido al sistema de “pluses” que goza el sector público, especialmente el descentralizado. En general, existe apoyo al fortalecimiento de la educación pública siempre que se financie con recursos sanos en lugar de endeudamiento.

En la cuarta mesa (14/Nov; Endeudamiento público e inversión) hubo clara convergencia de posiciones en la necesidad de que el marco legal dentro del que se mueve la inversión pública, como la Ley de Expropiaciones, debe ser mejorado.

La quinta mesa (21/Nov; Política Fiscal y Sostenibilidad Ambiental) despertó gran interés de la ciudadanía por integrar la sostenibilidad

ambiental dentro de la política fiscal y, para ello, se propuso que se valore mejorar el diseño de instrumentos fiscales existentes (como el Impuesto Único a los Combustibles) antes de proponer nuevos impuestos.

En una cuarta etapa, a raíz del gran interés que despertó en la ciudadanía las discusiones de las mesas, se realizaron 20 reuniones de seguimiento con una gran diversidad de actores, incluyendo reuniones públicas con universidades públicas y privadas. El presente documento recoge la síntesis

de las etapas descritas, en su integralidad.

La última etapa consiste en plasmar las medidas que resultan del diagnóstico y del diálogo nacional en un conjunto de recomendaciones para la consolidación fiscal que luego sean traducidas en proyectos de ley, decretos, directrices y otras medidas administrativas y políticas. Para su implementación, todas las medidas que se recomiendan requieren de decisiones políticas firmes, y de liderazgo y convicción por parte del gobierno.

5. Recomendaciones para un marco de responsabilidad fiscal y un programa de consolidación

El siguiente conjunto de recomendaciones surge de un proceso de más de un año de consulta a los distintos sectores del país, acompañado de un conjunto de estudios técnicos y de viabilidad preparados con colaboración cercana de organizaciones y expertos locales e internacionales.

A lo largo de este proceso, se han realizado estudios que cubren prácticamente todas las áreas fiscales, incluyendo: (i) estadísticas fiscales y una evaluación de la transparencia fiscal por parte del FMI; (ii) evaluación de la calidad del gasto y de opciones para la racionalización; (iii) estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el régimen salarial del Sector Público costarricense; (iv) asistencia técnica sobre indicadores presupuestarios de la calidad del gasto; (v) evaluación del sistema de Administración Tributaria y Aduanera; (vi) evaluación del sistema informático que sirve de base al área de ingresos fiscales; (vii) asesoría para el manejo eficiente de la deuda pública; (viii) coordinación con Banco Central en la emisión de deuda soberana y la migración hacia un sistema de emisor único de deuda; y (ix) asesoría al seguro de salud de la CCSS para un uso más eficiente de los recursos, mejora en los servicios y establecimiento de prioridades de inversión.

Es importante resaltar que muchas de las recomendaciones derivadas de estos y otros estudios ya se han comenzado a implementar. Por ejemplo, se aprobó la Ley de Transparencia Fiscal y se han hecho mejoras importantes a la página

web del Ministerio, incluyendo la incorporación de un apartado sobre transparencia hacendaria en el que se provee información detallada sobre ingresos y gastos del Gobierno Central, empleo en todo el sector público y salarios de los máximos jefes, así como la contratación de consultorías y otros servicios de gestión y apoyo en el Gobierno Central.

En el área de ingresos, se aprobó la ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria para proveer a la administración de herramientas adicionales para el cobro de impuestos. También, se ha logrado un avance importante en los mecanismos de recaudación con la digitalización de declaraciones de impuestos. Además, se ha implementado una estrategia para el combate frontal al comercio ilícito que ya muestra sus frutos.

En el área de gasto, se implementaron múltiples medidas para mejorar la calidad y contener el gasto público. Se está migrando hacia un presupuesto por programas basado en resultados, y se incorporaron al presupuesto de 2014 indicadores de calidad del gasto en las áreas de infraestructura, educación y programas de combate a la pobreza.

La política salarial y de empleo del sector público se ha caracterizado por aumentos al salario base limitados a la inflación y el congelamiento de plazas excepto en educación y seguridad, donde el mandato constitucional y legal de gasto en estos sectores ha sido parcialmente utilizado en contrataciones adicionales. Además, se han dado

avances importantes para mejorar la transparencia, los controles y la eficiencia en la compra de bienes y servicios de todo el Sector Público mediante la consolidación de un solo sistema de compras públicas.

También se han hecho esfuerzos importantes por contener el crecimiento en transferencias corrientes, incluso incumpliendo algunos mandatos legales de gasto en los casos en que la capacidad de ejecución de las instituciones receptoras era claramente insuficiente. En contraste, como parte de la política de apoyo al seguro social, se pagó una gran parte de la deuda que mantenía el Estado con la CCSS (cerca de 210 mil millones de colones). Además, para evitar una nueva acumulación de deudas del Estado, a partir de 2012 se convino incluir en el Presupuesto Nacional, las transferencias a la CCSS que por ley deben hacerse para cubrir el seguro de salud y la pensión de asegurados por cuenta del Estado y trabajadores independientes. Esto explica gran parte de la aceleración en las transferencias corrientes observada en 2012.

Finalmente, en el área de financiamiento, se mejoró la estructura de deuda mediante colocaciones internacionales de bonos, que han permitido alargar los plazos de la deuda al mismo tiempo que han reducido la presión sobre las tasas de interés doméstica. La coordinación con Banco Central en la colocación doméstica de deuda también redujo el costo de fondeo interno en forma importante.

A pesar de todas estas medidas, todavía se requiere de un esfuerzo fiscal adicional de grandes proporciones para estabilizar la deuda pública. A continuación se describe un programa de consolidación fiscal que permitiría un ajuste aproximado de 3,5% del PIB, suficiente para estabilizar la deuda pública en condiciones de tasas de interés moderadas. La primera sección hace referencia al marco de responsabilidad fiscal que una reforma con impacto duradero requeriría. La segunda sección describe las medidas necesarias para eliminar el déficit primario en un plazo de cinco años.

El anexo 1 resume todas las medidas descritas en esta sección, clasificándolas como administrativas o legales dependiendo de si su implementación requiere o no aprobación de la Asamblea Legislativa. En el anexo 2 se presenta el rendimiento estimado de las principales medidas planteadas, con supuestos específicos sobre tasas impositivas y

desaceleración o recorte de gasto para efectos de proveer un posible escenario de tasas que rinda el 3,5% del PIB que se requiere.

5.1 Compromiso de responsabilidad fiscal

El diagnóstico efectuado por el Ministerio de Hacienda y los resultados del Diálogo Nacional llevado a cabo durante los últimos meses, señalan la necesidad de acompañar el ajuste fiscal con un compromiso de responsabilidad fiscal que evite un nuevo deterioro en las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. Una opción para lograrlo es el establecimiento de una regla fiscal clara y realista, cuyo cumplimiento sea obligatorio y verificable. Esta regla consiste en normas legales que imponen una serie de compromisos y conductas a la autoridad hacendaria para salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de financiar servicios de calidad y atender nuevas prioridades.

En Costa Rica contamos con algunas normas constitucionales que podrían considerarse reglas fiscales, pero que no lo son porque no proveen suficiente claridad ni los mecanismos para asegurar su cumplimiento. Los artículos 122, 176 y 179 de la Constitución Política establecen que la Asamblea Legislativa no puede aprobar gastos sin que cuenten con el debido respaldo de fondos y con la aceptación del Poder Ejecutivo. La interpretación de estas normas, sin embargo, admite la posibilidad de que los fondos que respalden nuevos gastos aprobados provengan de créditos y no de nuevos ingresos corrientes, volviéndolas un mecanismo inefectivo para evitar que la creación de nuevos gastos redunde en un mayor déficit fiscal.

La ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, por su parte, contiene ya una regla fiscal, según la cual los gastos corrientes solo podrán ser financiados con ingresos corrientes y no con endeudamiento. Sin embargo, esta regla resulta inconveniente e inefectiva por su carácter procíclico y porque la inflexibilidad del gasto y el estancamiento de los ingresos hacen imposible cumplirla en la actualidad.

Se recomienda implementar en Costa Rica una regla fiscal que provea flexibilidad en la meta de déficit ante fluctuaciones económicas o de tasa de interés, que se implemente en un contexto legal que provea mayor control y flexibilidad del lado del gasto, y en la que se establezca claramente el procedimiento mediante el cual se velará por su



cumplimiento.

Con estos objetivos, se recomienda una regla fiscal que establezca un tope máximo al déficit estructural en que puede incurrir el Gobierno Central sin provocar un incremento en la relación de deuda a PIB en el mediano y largo plazo. El déficit estructural es el componente del déficit financiero que no se explica por fluctuaciones cíclicas en la actividad económica o por otros factores temporales que inciden en las finanzas públicas. La utilización de este indicador de carácter estructural en una regla fiscal busca evitar que se amplíe el ciclo económico: en el tanto las fluctuaciones del déficit estén relacionadas con el ciclo económico, no se traducirán en fluctuaciones en el déficit estructural.

Además, la regla fiscal incluye una meta de déficit y una serie de criterios de comportamiento en el Sector Público que contribuyan a resguardar la integridad financiera del Estado y que se describen dentro del tema de gobernabilidad fiscal en la siguiente sección. Específicamente, se establece, entre otros, que: a) toda norma legal que cree gasto público deberá incluir una nueva fuente de ingresos corrientes que pueda cubrirlo; b) debe realizarse una evaluación costo-beneficio de todos los mandatos legales, tomando en cuenta la limitada capacidad financiera del Estado, y aquellos que se justifican solo temporalmente deben acompañarse por una fecha de expiración; c) los otros Poderes del Estado deberán sujetarse a los lineamientos del Poder Ejecutivo en materia administrativa y financiera; d) todas las instituciones descentralizadas deberán sujetarse a los lineamientos de información de la Autoridad Presupuestaria y algunas de ellas deberán sujetarse a lineamientos de endeudamiento, empleo y salarios; e) todas las instituciones del Estado deberán realizar sus compras de bienes y servicios a través de la plataforma única digital del Estado; y f) todas las entidades públicas deberán publicar en su página web el detalle de sus gastos, incluyendo el pago de salarios por persona y la contratación de servicios y compra de bienes.

Para la regla fiscal deberán establecerse salvaguardias o situaciones de excepción para casos de desaceleración severa de la economía, aumento pronunciado de las tasas de interés o situaciones de emergencia o desastre nacional que podrían impedir alcanzar la meta de déficit. Tanto para evaluar el cumplimiento de la regla fiscal por parte del Ministerio de Hacienda, como para autorizar estas situaciones de excepción, se

propone la creación de un Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo estaría conformado por un grupo de ex ministros de Hacienda que brindaría asesoría continua al Ministerio de Hacienda respecto del cumplimiento de la regla fiscal. Asimismo, tendría la facultad de aceptar o rechazar la solicitud de la excepción a la regla fiscal por parte del Ministerio de Hacienda.

En Costa Rica, el nivel de déficit estructural que estabilizaría la deuda es del orden del 3,0%-3,5% del PIB, suponiendo un crecimiento del PIB nominal cercano al 9% (similar al observado en los últimos cuatro años) y un stock de deuda del Gobierno Central cercano al 40% del PIB. Suponiendo tasas de interés similares a la tasa de crecimiento nominal del PIB, esto equivale a un déficit primario máximo de cero. Sin embargo, dadas las salvaguardas existentes, es necesario establecer un margen que permita revertir el impacto de tales salvaguardias sobre el nivel de deuda. Por esta razón, la regla fiscal debe contemplar una meta de déficit estructural del orden del 3,0% del PIB.

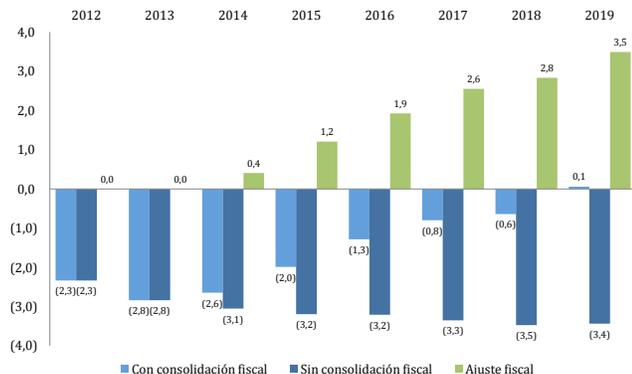
En la mayoría de los países donde existen reglas fiscales se parte de una situación en la que ya se han superado los desequilibrios estructurales en las finanzas públicas. Debido a que en Costa Rica las finanzas públicas presentan un déficit financiero alto e insostenible, la regla fiscal que se recomienda iría precedida por un período de transición durante el cual, se fijaría una senda decreciente para el déficit estructural, hasta alcanzar un nivel sostenible.

En la siguiente sección se plantea un programa de medidas que permitirían reducir el déficit financiero a alrededor de un 3% del PIB al cabo de cinco años. Este programa de medidas plantea un esfuerzo fiscal total de 3,5% del PIB, con un ajuste estimado de aproximadamente 1,5% del PIB en los primeros 12 meses, seguido de ajustes cercanos al medio punto porcentual en años subsiguientes hasta alcanzar el objetivo en el 2019. Suponiendo que durante el segundo semestre del 2014 se implementan las primeras medidas de ajuste fiscal, los gráficos siguientes muestran la trayectoria de la deuda pública y de los balances financiero y primario de Gobierno Central para los siguientes cinco años en escenario con y sin un programa de consolidación fiscal. Como se observa, el programa permite reducir el déficit financiero al 2019 de un 8% a un 3,3% del PIB, al disminuir el déficit primario y el pago de intereses, y estabiliza la deuda en un

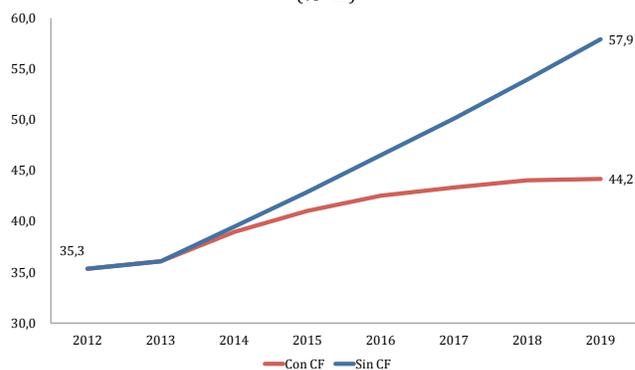


44% del PIB corrigiendo la senda explosiva que la caracteriza en el escenario sin reforma y que la llevaría a niveles del 58% del PIB en el 2019.

Balance Primario y Ajuste en Gobierno Central
(%PIB)

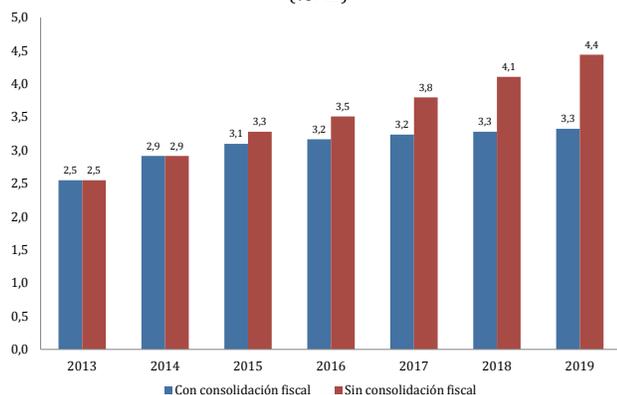


Deuda del Gobierno Central
(%PIB)



Debido a la necesidad de controlar el gasto, durante el período de transición se establecería, además, un tope al crecimiento del gasto corriente antes de intereses igual a la tasa de crecimiento del PIB. Este tope de crecimiento del gasto sería aplicable tanto en el Gobierno Central como en el conjunto de instituciones públicas que están sujetas a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria. El objetivo de este tope es garantizar que los impuestos adicionales que se obtengan, se destinen a reducir el déficit y no a engrosar el gasto público.

Pago de intereses del Gobierno Central
(%PIB)

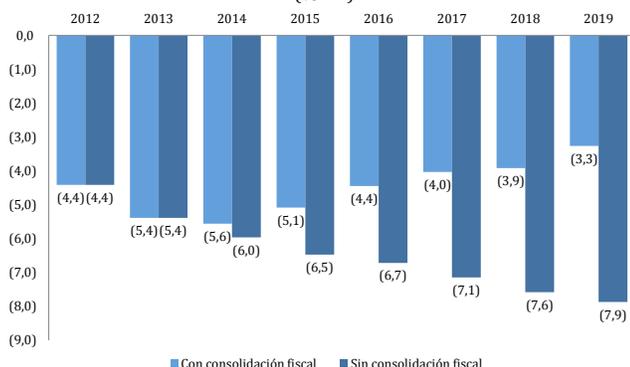


5.2 Medidas para la consolidación fiscal

Como se señaló en la sección 2, el conjunto de medidas que se adopten deben sumar al menos 3.5% del PIB para lograr estabilizar la deuda a largo plazo.

Las medidas que se plantean a continuación buscan distribuir este ajuste de forma que 1 punto porcentual (p.p) provenga de la desaceleración del gasto y 2,5 p.p. provengan de ingresos adicionales. De este incremento en ingresos, 1,5 p.p. provendrían de una reformulación del impuesto de ventas y 1 p.p. provendría de mejoras administrativas y de modificaciones al impuesto de renta. Aunque las medidas planteadas van dirigidas a lograr esta distribución, esto no excluye la posibilidad que, en el futuro, sea necesario plantear medidas adicionales para alcanzar el ajuste descrito si las acciones planteadas no tienen el impacto esperado por razones externas o imprevisibles.

Balance Financiero Gobierno Central
(%PIB)



Es esencial subrayar que buena parte de las medidas que se plantean a continuación implican, no solo un impacto cuantitativo en ingresos y gastos, sino también un impacto cualitativo sobre el gasto público, el sistema impositivo y de recaudación, la

governabilidad fiscal, la capacidad de ejecución de inversión pública y la sostenibilidad ambiental. Aún cuando la mayor parte de estas medidas cualitativas impactarán el balance fiscal en forma positiva, su impacto es difícil de cuantificar.

5.2.1 Gobernabilidad fiscal

Se recomiendan medidas relacionadas con cada uno de los elementos principales analizados en el diagnóstico: transparencia fiscal, seguridad jurídica, flexibilidad del gasto y capacidad de dirección del Poder Ejecutivo.

5.2.1.1 Transparencia fiscal

Las siguientes medidas, todas ellas administrativas, buscan promover la transparencia fiscal:

a) Continuar la implementación del plan de trabajo preparado por el Ministerio de Hacienda en respuesta al informe sobre “Evaluación de transparencia fiscal” (documentos disponibles en la página web del Ministerio). Este plan incluye elementos como la rendición de cuentas, las estadísticas fiscales, la medición de riesgos fiscales, entre otros.

b) Continuar la migración hacia un presupuesto por programas basado en resultados, incluyendo el mejoramiento de indicadores de desempeño en cada una de las unidades presupuestarias.

c) Sincronizar los procesos presupuestarios en el Gobierno Central y el resto del Sector Público, y producir un informe de presupuesto unificado que sirva como herramienta de análisis, planificación y definición de prioridades del Poder Ejecutivo sobre todas sus dependencias.

d) Impulsar las mejoras administrativas necesarias para el intercambio de información tributaria, tema de suma importancia para la segunda fase de Revisión de Pares en Transparencia Fiscal e Intercambio de Información de la OCDE.

5.2.1.2 Seguridad jurídica y promoción del cumplimiento tributario

Se proponen las siguientes medidas de carácter administrativo para fortalecer la seguridad jurídica y promover el cumplimiento tributario:

a) Fortalecer el Tribunal Fiscal Administrativo.

b) Agilizar el procedimiento de emisión de reglamentos a las leyes tributarias para brindar mayor certeza jurídica.

c) Fortalecer las políticas públicas relacionadas con educación fiscal.

d) Mejorar la comunicación con el contribuyente a través de:

- la constitución de un “call center” para responder las consultas de los contribuyentes y los ciudadanos en general.

- las mejoras en los mecanismos de comunicación entre la Administración Tributaria y los contribuyentes en el marco de los procesos de auditoría y fiscalización.

- el establecimiento de mecanismos de evaluación y retroalimentación a la Administración Tributaria por parte del contribuyente.

5.2.1.3 Flexibilidad del gasto

Se sugieren las siguientes medidas para lograr mayor flexibilidad en el gasto público, teniendo en cuenta, sin embargo, que gran parte de ellas requieren de modificaciones en las leyes:

a) Establecer una disposición legal para que todo nuevo gasto contemple nuevos ingresos corrientes para cubrirlo. Esta medida se tendría que efectuar mediante una modificación al reglamento legislativo.

b) En relación con el mandato constitucional de gasto en educación pública, tomar las siguientes medidas por Decreto Ejecutivo:

(i) Incrementar la razón de gasto en educación a PIB en forma gradual a lo largo de cinco años hasta cumplir con el mandato constitucional del 8% del PIB, condicionado a que sea consistente con el cumplimiento de las metas fiscales para el

período de transición y con la regla fiscal de déficit estructural en el período posterior.

(ii) Como parte del rubro de gasto en educación, cuyo nivel debe alcanzar el 8% del PIB según la Constitución, incluir todos los fondos del Presupuesto Nacional destinados a educación pública, incluyendo, por ejemplo, algunas partidas del presupuesto para los ministerios de Cultura y de Ciencia y Tecnología.

c) Hacer una revisión integral de los mandatos legales de gasto y destinos específicos, con el fin de racionalizar o eliminar aquellos cuyos niveles no se justifican, y establecer fechas de vencimiento a aquellos que se justifican solo temporalmente.

5.2.1.4 Capacidad de dirección del Poder Ejecutivo

Incrementar la capacidad de dirección del Poder Ejecutivo sobre el Sector Público descentralizado y sobre los otros poderes mediante las siguientes cambios a las leyes:

a) Ampliar el ámbito de la Ley 8131 para incluir varias instituciones autónomas que actualmente están excluidas de su regulación. Sujetar estas instituciones a lineamientos y directrices de la Autoridad Presupuestaria según la naturaleza de la institución, con lineamientos de información a todo el Sector Público y lineamientos sobre política de endeudamiento, empleo y salarios para un subconjunto de éstas. El Proyecto de Ley para el Manejo Eficiente de las Finanzas Públicas enviado a la Asamblea Legislativa en 2012 incluye el detalle de esta medida.

b) Fortalecer la normativa del Poder Ejecutivo de proveer lineamientos a los otros poderes en materia administrativa y financiera.

5.2.2 Gasto público

En esta sección se plantean acciones en cuatro áreas: remuneraciones, pensiones, transferencias y eficiencia del gasto. Se estima que estas acciones reducirían el gasto del Gobierno Central como proporción del PIB en cerca de 1 punto porcentual en relación con un escenario pasivo. Como resultado de estas acciones, el gasto primario al 2019 alcanzaría 16,9% del PIB, 0,2 puntos porcentuales menos que en 2013. Ello compensaría por completo el impacto

del aumento en gasto para educación de 1 punto porcentual por mandato constitucional.

El cuadro siguiente describe la forma en que se distribuye el punto porcentual de ajuste en el gasto primario que pretende lograrse en forma gradual a través de una desaceleración en gasto: 0,42% de reducción en la razón de remuneraciones a PIB, 0,43% de reducción en la razón de pensiones con cargo al presupuesto a PIB y 0,15% de reducción en transferencias al Sector Público.

Proyección de gastos primarios con y sin consolidación fiscal
(% del PIB)

	2013	2019	
		Sin consolidación	Con consolidación
Gasto primario	17,1%	17,9%	16,9%
Remuneraciones	7,3%	7,6%	7,2%
Bienes y servicios	0,6%	0,7%	0,7%
Transferencias corrientes	7,5%	7,8%	7,2%
Sector público	4,7%	5,0%	4,9%
Sector privado	2,8%	2,8%	2,3%
Gasto de capital	1,6%	1,8%	1,8%

5.2.2.1 Remuneraciones

Durante el Diálogo Nacional, distintos sectores expresaron su preocupación por el fuerte crecimiento de la planilla, la inequidad entre salarios en el Sector Público, la brecha existente en relación con los del sector privado y la gran cantidad de “pluses” que implican aumentos al salario, pero que no guardan relación con la productividad. Al mismo tiempo, se señaló la necesidad de que cualquier cambio que se planteara protegiera los derechos adquiridos de los trabajadores.

Las acciones cuya implementación se propone a continuación iniciarían, en buena parte de los casos, en el muy corto plazo y van orientadas a desacelerar moderadamente la planilla manteniendo el régimen salarial actual. Todas, excepto la última, son medidas administrativas que no requieren de aprobación legislativa. Sin embargo, puede ser conveniente incluir, como transitorios en una ley para la racionalización del gasto, aquellas que requieren esfuerzos sostenidos a lo largo de cinco años:

a) Política de congelamiento de plazas por cinco años en todos los sectores del Gobierno Central, excepto en el caso de educadores (es decir, personal

no administrativo del Ministerio de Educación), cuyo presupuesto aumentará conforme se cumpla el mandato constitucional de llevar el gasto de educación al 8% del PIB. Las plazas adicionales, incluyendo las de educación, deberían justificarse dentro de un plan balanceado entre gasto corriente e inversión. Esta política permitiría reponer plazas que se desocupen.

b) Aplicar el aumento por costo de vida al salario total promedio y no al salario base. Con el sistema actual de remuneraciones, esto requeriría reducir la tasa de crecimiento del salario base de forma que el salario total crezca en línea con la inflación. Esta medida impactaría tanto el rubro de remuneraciones como el de las transferencias corrientes indexadas al salario base, entre las que se incluyen las pensiones con cargo al presupuesto.

c) Controlar la política de reasignaciones mediante la limitación del presupuesto correspondiente o estableciendo por ley limitaciones al cambio en las funciones de plazas asignadas.

d) Auditar la nómina de empleados públicos en los sectores de mayor riesgo por problemas informáticos o por la complejidad del sistema de “pluses”, con el fin de evitar errores en los pagos.

e) Incrementar la transparencia sobre política salarial y remuneraciones en todo el Sector Público. En el corto plazo, solicitar a todas las instituciones públicas divulgar en sus sitios web los datos relativos a la remuneración total pagada a cada persona o puesto de trabajo.

f) Derogar la ley que establece el incremento semestral del 5% a los diputados, de forma que se establezca un tope razonable al incremento real de sus salarios en línea con las políticas seguidas para el Gobierno Central.

En adición a lo anterior, son necesarias **medidas estructurales** que mejoren el sistema de incentivos, promuevan la equidad horizontal y fortalezcan el control sobre la planilla en el Sector Público. La implementación de estas medidas estructurales requerirá de estudios y trabajo previo de organización, así como del establecimiento, por ley, de una rectoría de salarios y empleo de este sector que dirija el proceso.

a) Cambio de régimen salarial para nuevos empleados del Gobierno Central, tal que el salario

base constituya un 100% del salario total (sistema denominado “de salario único”). Este régimen aplicaría a los nuevos empleados del Gobierno Central y a aquellos empleados que ya están en el régimen tradicional y que quieran trasladarse al nuevo régimen. Esta fue una alternativa señalada en varias ocasiones durante los foros sostenidos en el proceso de Diálogo Nacional por personas preocupadas por mantener los derechos laborales de los empleados públicos y que al mismo tiempo señalaban la necesidad de ir a un sistema salarial más simple, equitativo y justo. Este régimen ya está implantado en instituciones como el Banco Central y ha demostrado ser efectivo.

b) Establecer un régimen salarial unificado para todo el Sector Público, el cual deberá caracterizarse por igual remuneración por igual trabajo y por una escala salarial única. Otras entidades públicas que, por ley o por razones técnicas deban tener mayor autonomía en su política salarial, deberían operar dentro de marcos claros de gestión financiera establecidos por el Gobierno Central. El plazo estimado para el establecimiento de este sistema salarial sería de tres años. La necesidad de racionalizar la política salarial en el resto del Sector Público fue un tema que surgió en forma repetida durante el proceso de Diálogo Nacional.

5.2.2.2 Pensiones

El sistema actual de pensiones cuenta con regímenes con cargo al presupuesto y regímenes públicos que no están con cargo al presupuesto (por ejemplo, el de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y el del Poder Judicial), pero que podrían requerir de recursos del Gobierno en el futuro de no tomarse las medidas necesarias para mejorar su posición financiera⁷. Durante el proceso de Diálogo, distintos sectores expresaron su preocupación por la sostenibilidad del IVM y del Régimen del Poder Judicial, y por las inequidades existentes dentro de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto y entre éstos y el régimen de IVM.

Para los regímenes de pensiones actualmente con cargo al presupuesto se propone las siguientes medidas, que requieren cambios en la ley de pensiones con cargo al presupuesto:

i) Implementar el tope, actualmente establecido en

7. Debe tomarse en cuenta que, aunque el Régimen de Pensiones del Poder Judicial no está con cargo al Presupuesto en su totalidad, la contribución del Estado como Estado y como patrono a este fondo sí está contenida en el presupuesto.

la ley, de 10 salarios mínimos independientemente de la fecha de jubilación del pensionado.

ii) Eliminar la posibilidad de pensionarse anticipadamente.

iii) Modificar los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto de forma que los beneficios converjan hacia aquellos otorgados por el IVM, excepto en el tanto en que aportaciones mayores justifiquen beneficios mayores. Esto incluye la aplicación del tope a las pensiones que se utiliza en IVM, a los regímenes con cargo al presupuesto.

Para el IVM se propone, como medida administrativa, constituir una comisión conformada por representantes de los trabajadores y el Estado, que elabore un plan de medidas para sanear este régimen una vez que se cuente con los resultados del estudio actuarial en proceso. Tal plan de medidas debería elaborarse a más tardar en el 2015, de forma que pueda iniciar su implementación 18 meses después, según lo establece la ley.

Para el Régimen del Poder Judicial, se propone modificar las normas que establecen las contribuciones y prestaciones de forma que se asegure su sostenibilidad financiera minimizando el costo para el Estado asociado a eventuales déficits financieros del régimen. Esta medida requiere de aprobación legislativa.

5.2.2.3 Transferencias corrientes al resto del sector público

Para racionalizar las transferencias al resto del Sector Público se propone tope al crecimiento real y como proporción del PIB, dependiendo del tipo de transferencia.

a) Transferencias a la CCSS: Mejorar el control sobre el cálculo de la población indigente, asegurados por otras leyes y trabajadores independientes para quienes se transfieren recursos a la CCSS por concepto de subsidio estatal. Para el cálculo del seguro de salud de la población de bajos ingresos, se recomienda desarrollar una base de datos de personas de bajos ingresos, en un plazo de dos años y bajo la rectoría del INEC y FODESAF. Esta información es fundamental, además, para mejorar la política de combate a la pobreza.

b) Transferencias a las universidades: La senda de transferencias a las universidades debe ser

consistente con la establecida para el gasto máximo en educación pública, que se describe en la sección sobre gobernabilidad fiscal. El nivel adecuado de transferencias a las universidades deberá adecuarse a las prioridades que se establezcan dentro del sector educación, incluyendo el impulso que se le quiera dar a otros tipos de educación.

c) Limitar el crecimiento de transferencias al resto del Sector Público (excluyendo CCSS y universidades), entre otros, mediante cambios en los mandatos legales que crean algunas de estas transferencias:

(i) Establecer durante tres años un tope de cero crecimiento real en el total de transferencias corrientes al resto del Sector Público, excluyendo las destinadas a educación y a la CCSS. Esto requerirá, en buena parte de los casos, una modificación a leyes que establecen mandatos legales o destinos específicos, tal y como se propone en la sección sobre gobernabilidad fiscal y reflejan las discusiones sostenidas durante el proceso de Diálogo.

(ii) Hacer una evaluación costo-beneficio de cada una de estas transferencias para ver si su nivel actual se justifica. Hasta tanto no se haga esta evaluación, congelar el nivel real de cada una de estas transferencias en el nivel del 2013.

5.2.2.4 Eficiencia del gasto y reforma del Estado

Durante el proceso de Diálogo, distintos sectores señalaron la necesidad de incrementar la eficiencia del gasto y llevar a cabo un proceso de reforma del Estado. Para promover la eficiencia del gasto y mejorar el funcionamiento del Estado se sugieren las siguientes medidas administrativas:

a) Medición del desempeño: Mejorar los mecanismos de medición del desempeño tanto a nivel de unidades presupuestarias como de personal. Para medir el desempeño de unidades presupuestarias se crearán o mejorarán los indicadores de desempeño de los distintos programas presupuestarios y se establecerá un plan de evaluación de impacto para cada uno de estos programas.

b) Promover mayor eficiencia, ahorro y sostenibilidad ambiental en las compras públicas mediante la utilización de una plataforma digital única de compras del Sector Público, proceso que



ya está en ejecución;

c) Reforma del Estado y eliminación de duplicidades: Se propone la creación de una comisión mixta compuesta por miembros de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo que, en un plazo de seis meses, elabore un plan para la Reforma del Estado identificando las instituciones o unidades que deben eliminarse.

5.2.3 Ingresos

Se recomiendan medidas para la Administración Tributaria, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Sobre la Renta y otros impuestos que, en su conjunto, buscan incrementar la recaudación en 2,5% del PIB.

5.2.3.1 Mejora en la administración tributaria y eliminación de exoneraciones

La necesidad de mejorar la Administración Tributaria y de llevar a cabo una lucha frontal contra la evasión y el contrabando fueron temas que surgieron en forma repetida durante el proceso de Diálogo. El Ministerio de Hacienda, en colaboración con otras entidades, deberá continuar el proceso de modernización de la Administración Tributaria y el combate decidido contra la evasión y el contrabando, mediante las siguientes acciones que se estima incrementarían la recaudación en 0,5% del PIB en cinco años.

a) Hacer una evaluación de los múltiples regímenes de exoneraciones y eliminar todos aquellos que no se justifiquen desde el punto de vista económico, social o ambiental, tomando en cuenta su costo para el Estado y la sociedad. Incluir una cláusula de plazos de vencimiento para todas aquellas exoneraciones que se mantengan.

b) Reorganizar la Administración Tributaria para mejorar el modelo de gestión del recurso humano y el uso de tecnologías de información y el análisis de riesgo.

c) Mejorar los sistemas informáticos en el área de ingresos para: facilitar el cumplimiento voluntario del contribuyente; garantizar la integridad de la información; ofrecer una visión global de la situación de cada contribuyente; y satisfacer los requerimientos del sistema impositivo actual y sus posibles modificaciones.

d) Dotar de mayor independencia en el manejo de sus recursos humanos y sus estrategias de control a la Dirección General de Tributación (DGT) y la Dirección General de Aduanas (DGA), bajo el Ministerio de Hacienda, rector de la política fiscal.

e) Mejorar la coordinación entre la Dirección General de Tributación y la Dirección General de Aduanas para fortalecer la lucha contra la evasión, el contrabando y la elusión tributaria.

Algunas de estas recomendaciones ya se encuentran en diferentes etapas de implementación.

5.2.3.2 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

La necesidad de migrar hacia un Impuesto al Valor Agregado que permita la deducción financiera, que cubra servicios, y que al mismo tiempo provea de información a la Administración Tributaria para la adecuada fiscalización del impuesto sobre la renta, fueron elementos importantes señalados durante el proceso de Diálogo Nacional. Al mismo tiempo se señaló la necesidad de proteger a los consumidores de bajos ingresos de la incidencia del impuesto sobre los artículos incluidos en la canasta básica y algunos servicios.

Se recomienda una reforma legal que permita migrar del actual Impuesto General de Ventas a un IVA para aumentar la recaudación en 1,5% del PIB y que cumpla con las siguientes condiciones:

a) Permitir la deducción financiera al calcular el valor agregado sobre el que se tributa.

b) Ampliar la base del impuesto a todos los servicios.

c) Aplicar tasas preferenciales a los servicios de educación y salud, posiblemente en el orden del 2%.

d) Aplicar en el corto plazo una tasa preferencial a los bienes de canasta básica y sus insumos de alrededor del 2%.

e) Incrementar la tasa general del IVA. El incremento en la tasa del IVA dependerá del balance entre las necesidades de generar recursos adicionales por 1.5% y las tasas preferenciales que se fijen sobre canasta básica, salud o educación. Se estima que con una tasa preferencial para salud, educación y canasta básica del 2%, se requiere de una tasa

general para el IVA del 15% para alcanzar el 1,5% del PIB en recaudación total.

Además, en el mediano plazo, se recomienda sustituir la tasa preferencial sobre bienes de la canasta básica por una tasa general sobre el IVA, complementada con transferencias a la población de bajos ingresos a la que se le compense el impuesto pagado por este concepto (IVA personalizado). La aplicación de un IVA personalizado permitirá focalizar mejor el subsidio a la población de bajos ingresos, lo que a su vez permitirá reducir la tasa general del impuesto sin que esto implique una reducción en la recaudación neta. Para poder ejecutar el IVA personalizado es necesario tener información sobre la población de bajos ingresos. Para ello se podrá utilizar la base de datos indicada en la sección 5.2.2.3.

5.2.3.3 Impuesto Sobre la Renta

Durante el Diálogo Nacional, se señaló en forma enfática la necesidad de un sistema tributario más progresivo, donde cada uno pague según sus ingresos. Con este propósito, se proponen las siguientes modificaciones al impuesto sobre la renta:

- a) Gravar todas las rentas pasivas del capital con una misma tasa de 15%. Estas rentas pasivas incluyen dividendos, ganancias de capital, intereses, y distribución de excedentes.
- b) Utilizar una escala más progresiva y eficiente para el impuesto a las utilidades sobre las personas jurídicas, que se basará en la renta neta en lugar de la renta bruta.
- c) Introducir una nueva escala para las personas físicas con actividad lucrativa que sea más progresiva, incrementando el ingreso mínimo exento y aplicando una tasa marginal del 25% sobre los ingresos más altos.
- d) Gravar con una tasa marginal del 20% los salarios superiores a los 4 millones de colones mensuales.
- e) Migrar a un sistema de renta global: Iniciar aplicándolo a las instituciones financieras de forma que se grave el acumulado de todas sus rentas, independientemente del activo o servicio que las genere. Una vez que se modernice la Administración Tributaria para estos efectos, aplicar el sistema de

renta global (integrada) a todos los contribuyentes. De las acciones aquí mencionadas, la globalización de la renta es, probablemente, el elemento que mayor progresividad imprime al sistema tributario, ya que acumula las rentas de distintas fuentes y aplica una escala progresiva.

5.2.3.4 Otros impuestos

Se recomiendan modificaciones a otros impuestos para mejorar la eficiencia del sistema:

- a) Para las zonas francas, se sugiere mantener las tasas impositivas aprobadas en el 2010. Al mismo tiempo, se recomienda, mediante cambios reglamentarios, revisar los parámetros usados para permitir acceso y permanencia en el régimen de zona franca, en especial los niveles mínimos de inversión.
- b) En el mediano plazo, la recomendación es reducir las cargas sociales sobre el trabajo y sustituirlas con un incremento en el impuesto sobre la renta. Esta combinación permitiría reducir el costo del factor trabajo e incentivar el empleo en el sector formal de la economía. Se debe asegurar que este ajuste entre cargas sociales e impuestos sea fiscalmente neutral tanto para la CCSS como para el Gobierno Central.
- c) Incentivos fiscales: El proceso de consolidación fiscal debe incluir mejoras tales en el impuesto sobre la renta que se premie la inversión privada, mitigando los efectos negativos del ajuste fiscal sobre la actividad económica. Algunos ejemplos de posibles incentivos fiscales son la aplicación de depreciación acelerada y la deducción del gasto en investigación y desarrollo o en capacitación de personal.
- d) Reformular el Impuesto Solidario (casas de lujo) para facilitar su cumplimiento y fiscalización.

5.2.4 Endeudamiento e inversión pública

En el área de financiamiento público, se han venido realizando una serie de esfuerzos importantes que deben continuar:

- a) Se ha fortalecido significativamente durante el último año la coordinación con el Banco Central de Costa Rica en subastas domésticas y se continúa avanzando mediante el Comité de Deuda Soberana hacia un posible emisor único.



b) La reinserción de Costa Rica en el mercado internacional ha sido un éxito, incluyendo las colocaciones por US\$3.000 y el proceso de acercamiento a los inversionistas. La creación de la Unidad de Atención al Inversionista ha sido un paso importante que incluye conferencias telefónicas trimestrales y participación del Ministerio de Hacienda en eventos regionales.

Por otro lado, mejorar el diseño y la ejecución de inversión pública ha sido una prioridad de esta Administración, y producto del proceso de Diálogo Nacional se ha llegado a una convergencia relativamente fuerte alrededor de la necesidad de tomar las siguientes acciones:

a) Revisar la Ley de Contratación Administrativa con el fin de simplificar procesos y agilizar tiempos de licitación, incluyendo la definición precisa de las áreas de competencia de los entes relacionados con apelaciones, alineando la normativa con las mejores prácticas internacionales.

b) En conjunto con la SUGEVAL y el CONASSIF, reformar el Reglamento sobre creación y funcionamiento de la figura de fideicomisos de obra pública (Decreto Ejecutivo 36450), con el fin de lograr un balance entre la flexibilidad del mecanismo y el control para evitar abusos.

c) Revisar el marco regulatorio ambiental para cumplir con los objetivos ambientales y de adaptación al cambio climático con el menor costo burocrático posible. También se deberán revisar los criterios de evaluación de la inversión pública así como la situación del país frente a riesgos por desastres naturales.

d) Impulsar los proyectos de ley que reforman la ley de Expropiaciones (Ley 7495) para agilizar la ejecución de proyectos de inversión.

e) Establecer en el Ministerio de Hacienda un Departamento de Inversión Pública, el cual brindará apoyo, en conjunto con MIDEPLAN, a las agencias de gobierno en el diseño e implementación de estrategias para ejecutar proyectos. Este departamento dará un acompañamiento permanente en la ejecución de los proyectos de inversión, incluyendo asociaciones público privadas.

f) En coordinación con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, replantear el esquema de

organización y desarrollo de las concesiones y del Consejo Nacional de Concesiones.

5.2.5 Política fiscal y sostenibilidad ambiental

Las siguientes recomendaciones para asegurar que la política fiscal sea consistente con la sostenibilidad ambiental:

a) Valorar los impuestos a la contaminación como un mecanismo eficiente para alcanzar el doble dividendo ambiental y recaudatorio. La experiencia internacional señala en el sector transporte áreas que el país aún no ha explorado de lleno, como sería ajustar la carga tributaria a los combustibles de acuerdo con la emisión de gases efecto invernadero (GEI) y material particulado.

b) En aras de mejorar el impacto ambiental del sistema impositivo, el Ministerio de Hacienda deberá revisar junto al MINAE el reglamento que se utiliza actualmente para cobrar un tributo adicional del 30% del valor de todo vehículo que no cumpla con la eficiencia energética. Para ello lo primero que se debe hacer es que el MINAE defina las normas de eficiencia energética y, con base en ello, establezca un criterio objetivo, uniforme y fácil de administrar que permita al ente rector en esta materia certificar la eficiencia energética de todos los vehículos que quieran ser exonerados del cobro de este impuesto en Aduanas.

c) En aras de hacer una política de exoneraciones en apego de criterios ambientales de interés nacional, se debe explorar la posibilidad de clasificar las exoneraciones otorgadas según su impacto ambiental, de manera que se revisen aquellas con un impacto ambiental negativo y que no cuenten con sólida justificación económica o social, deberán ser derogadas.

d) Liberar de la restricción vehicular por medio de pago de un derecho para circular todos los días de la semana, de acuerdo al principio de quien contamina paga, y reduciendo las distorsiones que causa la restricción vehicular sobre el tamaño de la flota vehicular actual. Esta recomendación parte de la restricción vehicular que opera actualmente pero apuntala una eventual migración hacia un control inteligente del flujo vehicular, basado en cargos automáticos según la congestión y no en la prohibición a la circulación.

e) Identificar de forma sistemática los recursos presupuestarios del Gobierno Central que son destinados a proyectos relacionados con el ambiente, para programarlos por resultados ambientales.

f) Continuar con los esfuerzos de contabilizar los aportes invertidos en recursos naturales mediante mecanismos como la cuenta satélite ambiental que desarrolla el Ministerio de Hacienda junto con el

Banco Central, con el fin de que estos aportes se cuenten como inversión y no gasto.

g) Promover mayor eficiencia ambiental en las compras públicas, logrando ahorros y mejoras en el servicio público y el ambiente. Se considera que el Plan de Gestión Ambiental Institucional del MINAE es un excelente instrumento para implementar esta medida.

Anexo 1

Los siguientes cuadros resumen las medidas propuestas en programa de consolidación fiscal clasificándolas por área y por sus carácter administrativo o legal.

Programa de Medidas para Consolidación Fiscal

Gobernabilidad Fiscal

Tipo	Tema	Medida
Medidas Administrativas	Transparencia Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar el plan de trabajo en respuesta al informe del FMI “Evaluación de transparencia fiscal” - Fortalecer el programa de presupuesto por resultados - Sincronizar los procesos presupuestarios del GC y el resto del Sector Público - Impulsar mejoras administrativas para el intercambio de información tributaria
	Flexibilidad del Gasto	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer gradual el incremento de la razón de gasto en educación a PIB hasta cumplir con el 8% del PIB
	Seguridad jurídica y promoción del cumplimiento tributario	<ul style="list-style-type: none"> - Agilizar el procedimiento de emisión de reglamentos a las leyes tributarias - Fortalecer las políticas públicas relacionadas con educación fiscal - Constituir un “call center” para consultas de los contribuyentes - Mejorar los mecanismos de comunicación entre la Administración y los contribuyentes - Establecer mecanismos de evaluación y retroalimentación del contribuyente a la Administración
Medidas Legales	Flexibilidad del Gasto	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar una regla fiscal de déficit estructural y gasto corriente - Establecer que el concepto de gasto en educación al que la Constitución Política establece un piso de 8% del PIB debe tomar en cuenta todos los fondos del Presupuesto Nacional destinados a educación pública en un sentido amplio - Hacer una revisión integral de los mandatos legales de gasto y destinos específicos y hacer las modificaciones pertinentes - Establecer en reglamento de la AL que toda creación de gasto debe incluir nuevos ingresos para financiarlo
	Capacidad de dirección del Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar el ámbito de la Ley 8131 para incluir a todas las instituciones autónomas con distintos grados de control - Fortalecer la normativa del Poder Ejecutivo de proveer lineamientos a los otros Poderes

Programa de Medidas para Consolidación Fiscal

Gasto Publico

Tipo	Tema	Medida
Medidas Administrativas	Remuneraciones	<ul style="list-style-type: none"> - Congelar plazas por 5 años excepto en educación - Aplicar aumento por costo de vida al salario total promedio - Controlar la política de reasignaciones - Auditar la nómina de empleados públicos en sectores de mayor riesgo - Incrementar la transparencia sobre política salarial y remuneraciones en sector público
	Pensiones	<ul style="list-style-type: none"> - Constituir una comisión para el IVM que elabore un plan de medidas para sanear el régimen
	Transferencias corrientes al resto del sector público	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el control sobre el cálculo de la población indigente, asegurados por otras leyes y trabajadores independientes de la CCSS - Establecer consistencia entre transferencias a las universidades y el gasto máximo en educación pública
	Eficiencia del gasto y reforma del Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los mecanismos de medición del desempeño - Promover mayor eficiencia en las compras públicas - Crear una comisión mixta compuesta por miembros de los poderes ejecutivo y legislativo que identifique las instituciones o unidades que deben eliminarse
Medidas Legales	Remuneraciones	<ul style="list-style-type: none"> - Cambiar de régimen salarial para nuevos empleados del Gobierno Central (salario único) - Establecer un régimen salarial unificado para todo el sector público - Derogar la ley que establece el incremento semestral del 5% a los diputados
	Pensiones	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar el tope de 10 salarios mínimos para los regímenes con cargo al presupuesto independientemente de la fecha de jubilación del pensionado. - Eliminar la posibilidad de pensionarse anticipadamente - Modificar los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto para que converjan al IVM - Modificar en régimen Poder Judicial las normas que establecen las contribuciones y prestaciones para que converja al IVM
	Transferencias corrientes al resto del sector público	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer durante tres años un tope de cero crecimiento real en el total de transferencias corrientes al resto del sector público - Hacer una evaluación costo-beneficio de cada de las transferencias para ver si su nivel actual se justifica y modificar estas transferencias a la luz de la evaluación

Programa de Medidas para Consolidación Fiscal

Ingresos

Tipo	Tema	Medida
Medidas Administrativas	Mejora en la administración tributaria	<ul style="list-style-type: none"> - Reorganizar la administración tributaria - Mejorar los sistemas informáticos en el área de ingresos - Mejorar la coordinación entre la DGT y la DGA
	Otros impuestos	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener las tasas impositivas aprobadas en el 2010 a zonas francas. Revisar los parámetros que permiten el acceso y permanencia
Medidas Legales	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	<p>Migrar a un IVA y ampliar su base de forma que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amplíe la base del impuesto a todos los servicios - Aplique tasas preferenciales a los servicios privados de educación y salud - Aplique en el corto plazo tasa preferencial a los bienes de canasta básica - Incremente la tasa general del IVA - Sustituya la tasa preferencial sobre bienes de la canasta básica por un IVA personalizado
	Impuesto sobre la Renta (ISR)	<ul style="list-style-type: none"> - Gravar todas las rentas pasivas con una misma tasa de 15% - Una escala más progresiva y eficiente para el impuesto a las utilidades sobre las personas jurídicas - Introducir una nueva escala para las personas físicas con actividad lucrativa que sea más progresiva - Gravar con una tasa marginal del 20% los salarios superiores a los 4 millones de colones mensuales - Migrar a un sistema de renta global
	Otros impuestos	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir las cargas sociales sobre el trabajo y sustituirlas con un incremento en el impuesto sobre la renta - Incluir mejoras en el impuesto sobre la renta para premiar la inversión privada - Reformular el Impuesto Solidario
	Mejora en la administración tributaria	<ul style="list-style-type: none"> - Dotar de mayor independencia en recursos humanos y estrategias de control a la DGT y DGA - Evaluar los múltiples regímenes de exoneraciones existentes y eliminar aquellos que no tienen justificación válida

Programa de Medidas para Consolidación Fiscal

Endeudamiento e Inversión Pública

Tipo	Medida
Medidas administrativas	<ul style="list-style-type: none">- Fortalecimiento de la coordinación con BCCR en subastas domésticas. Continuar avance mediante el Comité de Deuda Soberana hacia un posible emisor único- Reformar, junto a SUGEVAL y CONASSIF, el Reglamento sobre creación y funcionamiento de la figura de fideicomisos de obra pública, esto para dar balance entre la flexibilidad del mecanismo y el control para evitar abusos- Establecer en el Ministerio de Hacienda un Departamento de Inversión Pública, el cual, junto con MIDEPLAN, apoyará a las agencias de gobierno en el diseño e implementación de estrategias para ejecutar proyectos (incluye APP)
Medidas Legales	<ul style="list-style-type: none">- Coordinar con el MOPT el replanteamiento del esquema de organización y desarrollo de las concesiones y del CNC- Revisar Ley de Contratación Administrativa, con el fin de simplificar procesos y agilizar tiempos de licitación- Revisar el marco regulatorio ambiental para cumplir con los objetivos ambientales y de adaptación al cambio climático, al menor costo burocrático posible, además de los criterios de evaluación de la inversión pública así como la situación del país frente a riesgos por desastres naturales- Impulsar los proyectos de ley que reforman la Ley de Expropiaciones para agilizar la ejecución de proyectos de inversión



Programa de Medidas para Consolidación Fiscal

Política Fiscal y Sostenibilidad Ambiental

Tipo	Medida
Medias administrativas	<ul style="list-style-type: none">- Revisar, en conjunto con el MINAE, el reglamento utilizado para cobrar un tributo adicional del 30% del valor de todo vehículo que no cumpla con la eficiencia energética- Identificar los recursos presupuestarios del Gobierno Central destinados a proyectos relacionados con el ambiente, para programarlos por resultados ambientales- Promover mayor eficiencia ambiental en las compras públicas (considera que el Plan de Gestión Ambiental Institucional del MINAE)- Contabilizar los aportes invertidos en recursos naturales con mecanismos como la cuenta satélite ambiental que desarrolla el Ministerio de Hacienda junto con el BCCR, a fin de que estos aportes se cuenten como inversión y no gasto
Medidas legales	<ul style="list-style-type: none">- Clasificar las exoneraciones según su impacto ambiental. Aquellas con evidente impacto ambiental negativo, y que no cuenten con sólida justificación económica o social, deberán ser derogadas- Liberar de la restricción vehicular a aquellos que paguen un derecho para circular todos los días de la semana, de acuerdo al principio de quien contamina paga- Valorar impuestos a la contaminación como mecanismo óptimo para alcanzar el doble dividendo, ambiental y recaudatorio

Anexo 2

El siguiente cuadro muestra el rendimiento estimado de una serie de medidas aplicadas a lo largo de un proceso de 5 años.

Para este cálculo específico, los rendimientos estimados del lado de los ingresos asumen que el Impuesto General de Ventas se transforma en un impuesto al valor agregado con la base ampliada para incluir servicios, una tasa general del 15% y una tasa preferencial de 2% para servicios privados de educación y salud y para los bienes y servicios de la canasta básica. Sin embargo, la propuesta planteada admitiría otras combinaciones de tasa general y tasa preferencial que permitan un aumento similar en la recaudación.

Consolidación Fiscal

Rendimiento esperado de medidas
(%PIB)

Ajuste fiscal total		3,49
Ingresos		2,51
<i>I. Ventas</i>		<i>1,55</i>
Ampliar base a servicios con tasa general excepto salud, educación y CBA		0,69
Servicios de educación y salud al 2%		0,04
Bienes canasta básica 2%		0,22
Aumento gradual en tasa general de 13% a 15%		0,60
<i>II. Renta</i>		<i>0,96</i>
Nueva escala a persona física con actividades lucrativas		0,02
Nueva escala superior para el impuesto al salario		0,06
Impuesto ganancias de capital sobre bienes inmuebles		0,08
Régimen general para los bancos antes del impuesto a las ganancias		0,08
Uniformar rentas pasivas del capital al 15% (considerar si es mejor 10%)		0,07
Sustitución de cargas sociales por impuesto sobre renta		0,00
Mejoras en Administración Tributaria y renta global		0,65
Gastos		0,98
Ajuste al salario total en línea con la inflación		0,48
Limitar pago de dedicación exclusiva		0,02
Congelamiento de plazas excepto en educación		0,12
Tope de pensiones de IVM con aplicación generalizada (1.4 mill) como parte de la convergencia hacia IVM		0,21
Congelamiento en valor real de ciertas transferencias corrientes al sector público		0,15

Fuente: Ministerio de Hacienda



www.hacienda.go.cr

