

La política fiscal en Costa Rica y sus márgenes de acción

Miguel Gutiérrez-Saxe

Deseo que el estado sea feliz por la paz,
fuerte por la unión y que sus hijos corten cada día una espiga más
y lloren una lágrima menos.

Juan Mora Fernández, primer jefe de estado.
Mensaje al Congreso de la República, 1828.

- ♦ Costa Rica tiene ahora mayores capacidades humanas pero lleva más de dos décadas de estancamiento de la pobreza según ingreso, alto nivel de desempleo y creciente desigualdad. La política social es progresiva pero no compensa la exclusión económica.
- ♦ Una nueva época, que se inició con la consolidación de un estilo de desarrollo, hoy se encuentra con una sociedad en medio de crecientes conflictos distributivos.
- ♦ Sin reformas fiscales significativas desde 1995, tiene fuentes de ingreso insuficientes para financiar su pacto social y sobresaliente comportamiento ambiental. Lo tributario contribuye poco a la equidad social.
- ♦ Sus impuestos quedaron obsoletos y menguados por los profundos cambios de estructura productiva, consumo y comercio exterior. El uso extremo de exenciones reduce la recaudación.
- ♦ La estructura pública es compleja, el gobierno central es débil. Al amparo de las autonomías han proliferado diferencias y automatismos que generan presiones al gasto, impactan la calidad de los servicios y amplían el déficit fiscal.
- ♦ Los tiempos son de situación fiscal apremiante e insostenible en medio de un contexto de pobre gobernabilidad, fraccionamiento político y alto malestar ciudadano.



Contenido

Introducción: contexto y presentación	3
La desigualdad socioeconómica en Costa Rica	5
La situación fiscal: apremiante e insostenible	7
Situación general: apremiante situación fiscal.....	8
Cargas tributarias: mitos y cantidades	10
Carga tributaria y presión fiscal equivalente	13
Alto nivel de exenciones y de gasto tributario.....	13
Evolución, estructura y algunas proyecciones sobre el gasto del gobierno central.....	15
La deuda pública: un resultado y, a su vez, una presión	17
La arquitectura del estado	17
Satisfacción con la entrega y percepciones ciudadanas sobre lo fiscal.....	18
Progresividad o regresividad de los impuestos y el gasto social	19
Breve recuento de los intentos de reforma fiscal, incluida la actual en curso	21
Conclusiones	23
Sin capacidad de adaptación.....	23
Ingresos insuficientes	23
Reactivar para la inclusión	24
Lecciones del pasado para impulsar una reforma.....	25
Bibliografía mínima	25



Introducción: contexto y presentación

La constitución de la nación costarricense se fundamenta en un pacto social avanzado y un comportamiento ambiental sobresaliente. Los retos son preservarlos y con ellos la cohesión del país. Estos retos deben enfrentarse en tiempos de una situación fiscal apremiante e insostenible en un contexto de gobernabilidad insuficiente, alto fraccionamiento de los partidos políticos y alto malestar y desconfianza ciudadana. El partido que eligió al actual gobierno tiene solo una segunda minoría en la Asamblea Legislativa y es uno de los nueve representados en ella.

La nueva época que se iniciara hace más de dos décadas, con la consolidación de un nuevo estilo de desarrollo, se encuentra ahora con una sociedad enzarzada en crecientes conflictos distributivos sobre posesiones y posiciones. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) por sí solo resultó insuficiente. Al principio de este tiempo se reconocía que combinar metas económicas y sociales era ético y realista. Pero solo se avanzó parcialmente y también hubo involuciones.

Actualmente tenemos una sociedad con mayores capacidades humanas pero que lleva más de dos décadas con los mismos niveles de pobreza según ingreso, tiene un alto nivel de desempleo y subempleo y se topa con una desigualdad creciente en el reparto de riqueza, ingresos y poder. La nueva economía —con algo más de 20% de la ocupación— concentró los beneficios de la política pública y el desarrollo de una institucionalidad moderna, financiada y eficiente, además de estar exenta del pago de casi todos los impuestos. El resto de los sectores económicos —casi 80% de la ocupación— vieron desmantelarse sus políticas de fomento productivo, deteriorarse su porción de institucionalidad y menguada la eficiencia pública de su parte.

La modernización económica no resultó incluyente para amplísimos sectores y dejó de lado factores centrales como la inversión en infraestructura. Se

manifestó una pérdida de rumbo, a partir de la coincidencia muy mayoritaria sobre la insuficiencia de la ruta para llevarnos a generar desarrollo humano y a repartir aceptablemente posiciones y posesiones.

Las políticas económicas no fueron inclusivas ni generaron oportunidades para los sectores tradicionales de la economía, y el empleo se desenganchó del PIB. Ciertamente, el Consenso de Washington resultó restringido en sus objetivos y también en sus instrumentos (Stiglitz, 1998). El equilibrio macroeconómico se redujo respecto a la acepción que tenía antes, cuando combinaba equilibrio interno y externo (Ocampo, en Salazar, 2014), pues en los ochenta la estabilidad macroeconómica significaba énfasis en la actividad económica real y buscaba el crecimiento económico estable y el pleno empleo, junto a una inflación baja y a la sostenibilidad de las cuentas internas y externas. El crecimiento desequilibrado tuvo costos políticos, en cuanto generó antagonismos entre grupos sociales beneficiados y perjudicados (Hirschman, 1984). El malestar ciudadano cobró una primera víctima: el sistema bipartidista de partidos políticos.

En un contexto de persistente adscripción y apoyo ciudadano a la democracia, el sistema político y su funcionamiento sufrieron cambios muy profundos, especialmente en cuanto a la capacidad de adaptar las instituciones y la gobernabilidad democrática. Así, el país pasó de un régimen bipartidista con pactos y normas de oposición razonable, baja volatilidad del elector entre elecciones, partidos con cierta consistencia y disciplina, a una situación multipartidista (nueve partidos con representación legislativa) con prácticas de obstrucción, baja adscripción a partidos, altísima volatilidad entre elecciones y durante el periodo de campaña electoral, partidos débiles y escasa disciplina.

Un elemento de diseño de la expedición de leyes, que privilegiaba el derecho de enmienda de los parlamentarios, ha tenido un papel central para darle poder a la minoría, incluso de un diputado, para obstruir y hacer inviables muchas reformas a la ley,



lo cual se ha aplicado en particular a las reformas fiscales en las últimas décadas. Una prueba es elocuente: el bajo nivel de aprobación de iniciativas del ejecutivo en el parlamento y la escasa aprobación de leyes sustantivas (PEN, varios años). En el país no se ha logrado introducir una reforma fiscal significativa desde 1995.

Una parte del descontento se origina en la insatisfacción con las condiciones de acceso y la calidad de las intervenciones y servicios públicos. El sistema político respondió incrementando abundantemente la promesa democrática al aprobar leyes y directrices que incrementan las obligaciones públicas sin definir las fuentes de financiamiento de estas obligaciones, pero sí incrementando las expectativas y demandas ciudadanas. Resolver la falta de capacidad del estado para atender las demandas ciudadanas requiere de reformas simultáneas en diversos ámbitos del quehacer público: la estructura tributaria, los regímenes de empleo público, el diseño de políticas públicas y los sistemas de evaluación y rendición de cuentas (PEN, 2016).

El avance en estos asuntos requiere a su vez que los actores logren maniobrar en un contexto político adverso y muy fragmentado, con el fin de alcanzar acuerdos nacionales en los que todas las partes involucradas compartan los costos y los beneficios de las reformas¹. Hasta ahora, cuando han visto amenazados sus intereses particulares partidos, sindicatos y cámaras empresariales han empleado sistemáticamente sus capacidades de veto para evitar acuerdos. Además, existen grupos corporativos, dentro y fuera del estado, que han cooptado ámbitos de la política pública y aprovechan marcos normativos que les fa-

vorecen para impedir cualquier transformación (PEN, 2016).

Este documento está enmarcado en la situación descrita. El primer capítulo presenta la situación y evolución de la desigualdad socioeconómica, centrada por razones de disponibilidad de información en la creciente desigualdad de ingresos. En las últimas décadas, el país ha vivido un cambio muy profundo en su estructura productiva, asociada a la apertura, la promoción de las exportaciones y el fomento de la inversión extranjera directa. Esta transformación del aparato productivo es desbalanceada, no ha sido incluyente y ha estado asociada al deterioro del empleo. En contraposición, la política social ha paliado la situación de desigualdad, ha sido incluyente, pero no alcanza para neutralizar el crecimiento de la desigualdad económica.

La segunda parte sintetiza los parámetros fiscales de Costa Rica, de estrechez del gobierno central, y examina las particularidades de la arquitectura del estado en su relación con el gasto público: baja carga tributaria para el gobierno central, desbalance financiero elevado, y, en los últimos años, además, un déficit primario persistente y alto. La mitad del presupuesto se financia con endeudamiento, siendo la deuda el segundo gasto presupuestario y el de mayor crecimiento. Sin embargo, el gobierno central tiene a su cargo solo un tercio del gasto público total (sin incluir las instituciones financieras) y emplea mecanismos debilitados de planificación y rectoría sectorial. Por esta razón, el acápite trata el asunto de la arquitectura del estado en relación con el gasto y los servicios públicos.

El tercer capítulo aborda la escasa capacidad redistributiva del sistema tributario: el impuesto sobre la renta no contribuye de manera importante a la equidad, y el conjunto de impuestos genera resultados regresivos. Y expone brevemente los estudios de una importante capacidad redistributiva asociada al gasto público consolidado y su impacto en la pobreza y la desigualdad socioeconómica.

1 En noviembre de 2016, todos los partidos políticos con representación legislativa iniciaron un diálogo de cara al bicentenario de la Independencia (2021), llamado Acuerdo nacional (véase Artavia y Gutiérrez, 2017b), en un conjunto de aspectos relevantes. Recién a fines de junio de 2017 se anunció un conjunto amplio de acuerdos (cincuenta y nueve) por mayorías calificadas en los once asuntos seleccionados, incluidos asuntos de carácter fiscal y de las reformas de empleo público y reforma administrativa del estado. El proceso de concretar, pues, recién empieza.



La cuarta parte presenta las escasas y parciales reformas fiscales del país y se detiene en el contexto de malestar ciudadano, cuyas causas aportan a la explicación de las dificultades para aprobar las reformas fiscales, incluida la que está en curso. Por lo general, los cambios del sistema tributario han sido parciales o fallidos por varias décadas, al punto que el país no ha logrado las reformas fiscales que han sido introducidas en el resto de la región. Los proyectos de reforma fiscal aún no se han resuelto en el legislativo, por lo que no es posible identificar el conjunto de medidas específicas que pudieran llegar a adoptarse. El capítulo profundiza sobre los factores inmediatos que han imposibilitado las reformas en las últimas décadas y sintetiza las principales lecciones aprendidas. Finalmente, presenta algunos resultados del Acuerdo nacional (Artavia y Gutiérrez, 2017b) que pudieran facilitar en un futuro un proceso y resultado de entendimientos políticos en esta materia.

El apartado final expone las conclusiones sobre la necesidad y dificultad de las reformas fiscales, se detiene en alejar el riesgo de una crisis y el abandono de las políticas sociales redistributivas y la reorientación del estilo de desarrollo hacia la inclusividad y, finalmente, presenta algunas consideraciones sobre la reactivación de la economía, de carácter incluyente, base y sustento de una recaudación creciente y de la sostenibilidad fiscal.

La desigualdad socioeconómica en Costa Rica

Aun cuando hay un acuerdo relativo sobre la importancia de la desigualdad, así como sobre los indicadores para reflejar el fenómeno, este acuerdo no está libre de críticas o cuestionamientos, que abarcan aspectos tales como los indicadores utilizados, las variables consideradas y las fuentes de datos sobre las que se realizan las estimaciones.

Los indicadores más usuales son los del ingreso o rentas con indicadores de las encuestas de hogares. El más convencional es el índice de Gini. En otros

países –no de manera regular en Costa Rica– este se prepara según los ingresos antes y después de impuestos y transferencias públicas a los hogares. En este acápite se calculan las brechas desde diversas perspectivas, comparativa internacional, según género, etnia, subregión (territorial), entre otras.

Se utilizará como fuente principal las encuestas de hogares. Los datos comparativos proceden de la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y los locales de procesamientos del estado de la nación (varios años). Se presentan por decil y también por clase social y para otras desigualdades como las de género y territoriales. El análisis del impacto redistributivo del gasto social se esboza en capítulo aparte, así como los cálculos en materia del impacto de impuestos de investigaciones, que no son regulares en el país, sino sobre procesamientos esporádicos de las encuestas y otro tipo de datos oficiales, los más recientes publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde).

América Latina se ha caracterizado por ser la región más desigual del mundo y Costa Rica no escapa a ello. Según la Cepal (2016b), “la mala distribución de los ingresos es la causa y el efecto de otras desigualdades en los ámbitos del trabajo, la educación y la salud”.

Este rasgo estructural se ha mantenido durante mucho tiempo en la región, incluso en coyunturas de alto crecimiento económico. A inicios del presente siglo, en la mayoría de los países latinoamericanos se inició un proceso de reducción de la elevada desigualdad de los ingresos que se miden en las encuestas de hogares, las que por su naturaleza subregistran los ingresos más altos. El ritmo fue mayor durante el periodo 2008-2012 y se desaceleró en años posteriores. En general, en estos países la principal fuente de ingresos es el mercado de trabajo. Por esto, entre los principales factores para explicar la reducción de la desigualdad se destacan la activación de políticas para mejorar los salarios mínimos, más empleos formales, la extensión de la cobertura contributiva de la



seguridad social, el aumento en la participación de las mujeres, que incrementó el número de perceptores de ingresos por hogar, y una mejor focalización de los programas sociales mediante las transferencias monetarias a los hogares de menores ingresos (PEN, 2017).

Durante ese periodo de mejora de la desigualdad en América Latina, por el contrario, Costa Rica la vio crecer, por lo que pasó de ser uno de los países más equitativos en la distribución del ingreso a estar en rangos similares al promedio latinoamericano. Como se mencionó, el indicador más utilizado para medir la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini. El gráfico 1 muestra su evolución desde 1988. En 2016 fue de 0,52, sin cambios significativos desde 2011, lo que refleja un estancamiento en niveles altos de la desigualdad (PEN, 2017).

Otro indicador de la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada quintil y decil. En 2016 los ingresos promedio del quinto quintil fueron 12,9 veces mayores que los del primero, cantidad que no ha variado significativamente desde 2013. Visto por deciles, el décimo tiene un ingreso 26,8 veces mayor que el primero (el promedio para países de la Oede es 9). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos y se contrasta con el del primer decil, en 2016 el indicador asciende a cuarenta y cuatro veces (PEN, 2017).

En una perspectiva de largo plazo y con la categoría de clase social² a la que da seguimiento el Informe estado de la nación (PEN, 2015), la evolución de los ingresos por clase social se muestra en el gráfico 2.

El gráfico pone en evidencia el estancamiento relativo de los ingresos reales de las clases sociales, con la excepción de los sectores de expertos y medianos

empresarios y de la clase alta, que han tenido incrementos significativos de ingreso real en el largo plazo, desde 1987.

En el país son evidentes otras dimensiones de la desigualdad socioeconómica, entre ellas las referidas a la baja incorporación de las mujeres al trabajo reconocido y remunerado, y sus niveles inferiores de ingreso para cualquier categoría ocupacional (entre 20 y 30%). Y por etnia, especialmente grave por la exclusión social radical de los pueblos indígenas, difícilmente visible por su tamaño en las encuestas.

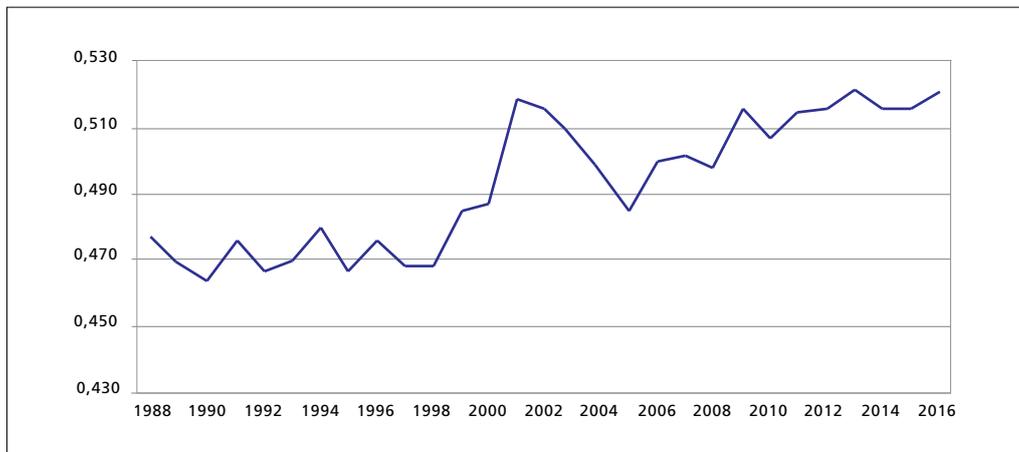
Las desigualdades socioeconómicas territoriales son graves y su atención requiere de intervenciones públicas más robustas. El análisis detallado no es muy halagüeño. Las regiones costeras y fronterizas muestran baja prosperidad económica, sostenibilidad ambiental y progreso social en relación con la región Central. Esto significa, entre otras cosas, inseguridad ciudadana, atención médica básica deficiente, bajo nivel de escolaridad, demanda insatisfecha de vivienda, infraestructura física insuficiente o inconexa y de baja calidad, problemas de agua y saneamiento, pocas oportunidades económicas y una población menos conectada con el mundo. Más aún, mientras en 2016 el 16,1% de los hogares de la región Central estaba bajo la línea de pobreza, en todas las demás regiones del país el porcentaje de hogares pobres es superior a 23% y en alguna región llega hasta 31%. La pobreza extrema se comporta de la misma manera: está en un rango de 4% en la región Central, a 11% (Acuerdo nacional, 2017a). El país tiene cerca de 30% de su territorio de cincuenta mil kilómetros cuadrados bajo algún tipo de protección. Cierta nivel de predominio de la protección coincide con el rezago social, sin que el pago por servicios ambientales a esos territorios se haya desarrollado adecuadamente (Artavia y Gutiérrez, 2017a).

La fundamentación técnica del Acuerdo nacional establece la necesidad de alcanzar una reducción estructural del desempleo, la pobreza y la desigualdad por medio de la generación de más y mejores empleos en todas las regiones del país, mediante la

2 Las clases sociales se definen como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los niveles educativos y por los modos en que las personas participan en la organización socioproductiva.



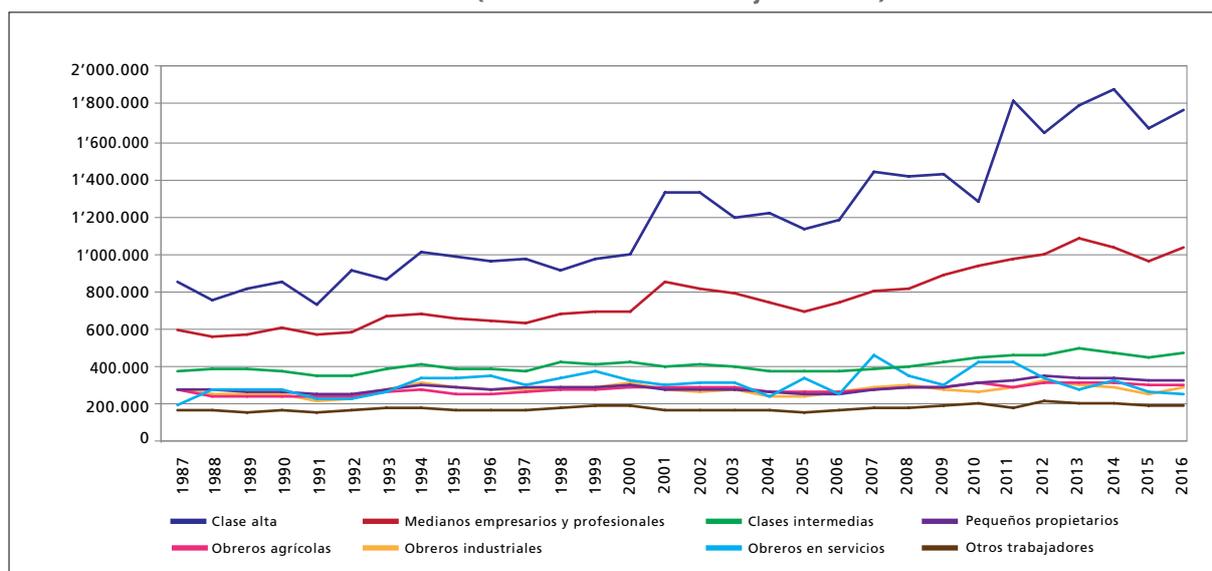
Gráfico 1. Evolución del coeficiente de Gini, 1988-2016*



* Las personas se ordenan y acumulan a partir del ingreso familiar per cápita (neto ajustado).

Fuente: Estado de la nación (2017) con base en información de las EHPM y las Enaho, del Inec.

Gráfico 2. Ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas, por clase social, 1987-2015 (colones constantes de junio 2014)



Fuente: elaboración del Programa estado de la nación, con base en la Enaho de diversos años.

conversión del empleo en objeto directo de la política económica nacional y la mejor preparación para el trabajo de una fuerza laboral cada vez mejor calificada. En particular señala la necesidad de reducir el desempleo femenino y juvenil.

La situación fiscal: apremiante e insostenible

Este capítulo describe brevemente la situación fiscal; detalla la evolución y situación de un amplio déficit fiscal; aporta los datos básicos de la carga y otros indicadores de presión fiscal; analiza los ingresos fiscales y las múltiples exenciones; examina la estructura y evolución del gasto del gobierno central; describe



la deuda pública y alguna proyección pasiva de esta; presenta la arquitectura del estado para introducir sus implicaciones fiscales para el gobierno central; y sustenta brevemente una apreciación sobre la satisfacción con la entrega de los servicios públicos.

Situación general: apremiante situación fiscal

Diversos estudios y trabajos coinciden en que la situación fiscal del gobierno central de Costa Rica es hoy apremiante e insostenible a mediano plazo (Ministerio de Hacienda, 2014; OECD, 2016 y 2017; BID, 2013; Academia de Centroamérica, 2016; Banco Mundial, 2015; PEN, 2015 y 2016).

La situación es grave y el contexto ha desmejorado, pues en los últimos semestres las mejores condiciones internacionales para el país se han ido disipando. Lo que se pierde: bajos precios de bienes tan importantes como los hidrocarburos, entre otros *commodities*, tasas de interés internacionales bajas y estables, oferta de financiamiento y disponibilidad de organismos internacionales, expectativas de crecimiento de los países centroamericanos y otros mercados relevantes para el país, inversiones y calificaciones estables y favorables para la atracción de

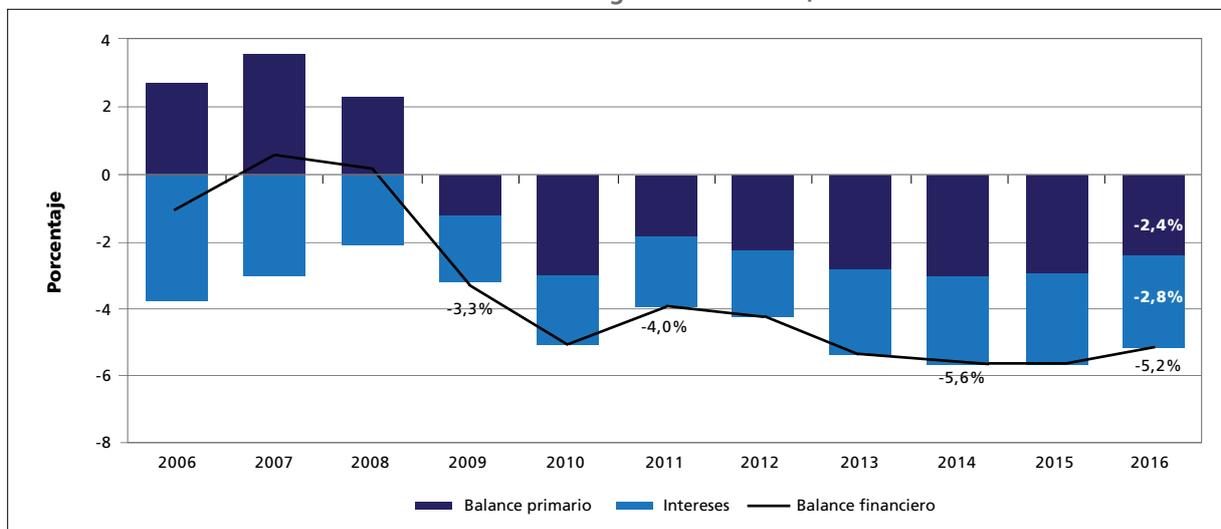
inversiones, tipo de cambio casi fijo y precios internos estables, entre otras muchas condiciones.

La situación fiscal del gobierno central es apremiante, tanto en términos presupuestarios como recientemente también de flujo de caja. Esto coloca al país en un sendero de crisis, con riesgo de presiones inflacionarias y de tasas reales de interés aún más elevadas. Lamentablemente, estos riesgos no están tan lejos como 2018, como se ha anunciado, sino que ya se encuentran manifestaciones claras y otras más graves se materializarán en el propio 2017.

El indicador de déficit del gobierno central es el punto de entrada para describir esta situación de insuficiencia y se muestra en el gráfico 3. Luego de un periodo breve en que las finanzas públicas mostraron un superávit financiero, el país va a completar una década de déficit financiero persistente. A partir de 2009 los ingresos corrientes no cubren los gastos corrientes –déficit primario–, sin considerar el pago de intereses, situación que se ha resuelto mediante el endeudamiento creciente del gobierno central.

El asunto ha sido destacado desde hace años por varias fuentes, entre las que este documento selecciona dos. Como resultado de la evolución y de la situación actual, el Banco Mundial (2015) señaló que:

Gráfico 3. Déficit fiscal del gobierno central, 2006-2016



Fuente: con datos del BCCR y el MH.



“Sin una consolidación fiscal, el déficit podría llevar la deuda pública a niveles insostenibles y amenazar el pacto social y la marca ecológica del país”. Ese mismo año, el Informe estado de la nación detallaba esta situación y alertaba sobre la ruta emprendida para enfrentar los problemas de financiamiento

del déficit fiscal vía endeudamiento, en un entorno nacional e internacional de tasas de interés relativamente bajas, que podría transformarse. La valoración que se entregaba en este informe se reproduce en el recuadro 1.

Recuadro 1. Desbalance en las finanzas del gobierno central amenaza estabilidad económica

En 2014 continuó el deterioro de la situación financiera del gobierno central, sin mayores cambios con respecto a los años recientes. Desde 2009 los ingresos son insuficientes para cubrir los gastos públicos y, como consecuencia, el déficit pasó de 4,1% a 5,7% del PIB entre 2011 y 2014. Aunque en el pasado Costa Rica ya ha tenido altos desbalances fiscales, el problema es que la actual estructura del déficit, muy distinta a la de hace una década, refleja una situación de fondo más compleja.

En 2002, la mayor parte del desequilibrio correspondía al pago de intereses; los ingresos del gobierno central alcanzaban a cubrir el gasto primario (remuneraciones, transferencias y gasto de capital). En cambio, al analizar el 2014 más de la mitad del déficit (-3,1% del PIB) era resultado de ingresos insuficientes para hacer frente al gasto primario. En estas condiciones el crecimiento de la deuda pública es inevitable y acelerado, pues el gobierno necesita endeudarse para seguir operando, y ya no solo para pagar la deuda acumulada de años anteriores. Por fortuna el otro componente del déficit, originado precisamente en el pago de intereses, no ejerce mayor presión debido a las bajas tasas de interés internacionales. Sin embargo existe el riesgo de que estas aumenten en el futuro, lo que sin duda abultará aun más el elevado déficit fiscal.

El déficit fiscal es el resultado de un bajo crecimiento real en los ingresos del gobierno y el sostenido incremento en sus gastos. Desde hace siete años, los ingresos aumentan más lentamente que la economía y 2014 no fue la excepción: el crecimiento real de los ingresos fue de 1,7%, mientras que el del PIB fue de 3,4%.

Este bajo dinamismo se entiende mejor cuando se analizan las principales fuentes de recursos del gobierno. El impuesto general de ventas representa casi una quinta parte de los ingresos tributarios, pero en 2014 su expansión fue de -2,2%. Esta evolución negativa se debe en buena medida a la desconexión entre la recaudación y los sectores productivos más exitosos. Así lo evidencia, por ejemplo, el hecho de que hoy en día la mayor parte de los servicios está exenta de ese impuesto; por lo tanto, aunque ese sector sea uno de los grandes impulsores del crecimiento económico, su buen desempeño no se refleja en las arcas del estado. Por su parte, el impuesto a los ingresos y las utilidades aporta una tercera parte de la recaudación tributaria y también creció menos que la producción nacional. La constatación de que las mayores fuentes de ingresos del gobierno se mueven más despacio que la economía ilustra la dificultad de balancear las finanzas públicas con esfuerzos centrados solo en mejorar la recaudación de impuestos.

El desbalance de las finanzas públicas no solo se explica por un pobre aumento de los ingresos tributarios, sino también por el creciente gasto público. A pesar de las medidas de contención aplicadas en 2011, este sigue aumentando a tasas superiores a los recursos disponibles. Entre 2011 y 2013 el gasto real se expandió más rápidamente que los ingresos del gobierno y que la economía. Y aunque en 2014 disminuyó a la mitad del año anterior y se colocó en un nivel cercano a 4%, no fue suficiente para mejorar de modo significativo el desbalance de las finanzas públicas.

En los últimos años, las remuneraciones y las transferencias han sido factores decisivos en el aumento del gasto público, aunque en el bienio 2013-2014 tuvieron un crecimiento más moderado que el gasto total.

No es fácil reducir el gasto público. Como se reportó en el vigésimo Informe estado de la nación, gran parte de él responde a mandatos constitucionales y legales, y ello hace que, en buena medida, su composición no cambie sustancialmente a lo largo del tiempo. La mayor proporción del gasto (74%) se destina a remuneraciones y transferencias, mientras que un 13,5% se usa para pagar intereses. En otras palabras, el país dedica la mayoría de sus ingresos a gasto corriente, al tiempo que sacrifica la inversión pública en capital, clave para mejorar las oportunidades laborales y empresariales. En la actualidad esa inversión tan solo representa un 1,7% del PIB.

Ante el desbalance entre ingresos y gastos fiscales, y urgido de recursos para honrar sus compromisos, el país ha recurrido cada vez con más apremio al endeudamiento a tal punto que la deuda del gobierno central alcanzará el 60% del PIB en 2019.

Fuente: Vigésimoprimer informe Estado de la nación, 2015: 129.



El Ministerio de Hacienda ha actualizado algunos de los guarismos mencionados en el recuadro 1, pero la alerta fue válida, no se actuó y la situación se agravó, según se pronosticaba. De no efectuarse una reforma de amplio espectro, los efectos sociales, políticos y económicos de la creciente insostenibilidad en las finanzas públicas afectarán el bienestar de la población, la estabilidad del país, y reducirán las perspectivas del desarrollo humano nacional en las próximas décadas (PEN, 2015; Banco Mundial, 2015; OECD, 2016). De darse un escenario de inacción, la población de menores ingresos y en situación de vulnerabilidad social será la más afectada.

Esta situación fiscal tiene repercusiones muy amplias para el país. Dependiendo de manera casi mayoritaria (46% del presupuesto nacional de 2016) del endeudamiento externo o del interno en dólares, o directamente en colones, para financiar los gastos corrientes genera vulnerabilidades económicas y redistributivas, además de distorsionar las condiciones de competitividad internacional.

Las mejores noticias no pueden ser que todas las calificatorias todavía no han terminado de bajar de categoría al país, aun cuando anuncian que para la próxima calificación variaron su pronóstico a negativo. O que se logró prolongar la tenencia de títulos del estado y soslayar un mes en el que se acumulaban muchos vencimientos. Los avances en materia fiscal no convencen, no alejan el riesgo. Las buenas noticias verdaderas dependen, más bien, de pasos convincentes para que el país resuelva el problema fiscal.

“Así, la gravedad del problema fiscal no se resuelve solamente con nuevos impuestos, o solo actuando sobre el nivel y disparadores del gasto público, o solo mediante mejoras en la gobernanza fiscal” (Ministerio de Hacienda, 2014a). Generar más ingresos públicos sin actuar sobre el gasto público agravará la insostenibilidad fiscal. Acciones sobre el gasto sin generar nuevos ingresos llevarán a profundos recortes en programas sociales y de inversión que tendrán un efecto recesivo. No actuar sobre la gobernanza fiscal

significará, por un lado, proteger la elusión y la evasión fiscal y, por otro, encubrir las ineficiencias y los dispendios en la gestión pública (Ayales et al., 2016).

Esta situación y la tendencia obligan a hacer algunas consideraciones con mayor detalle. Es necesario preguntarse y responder cuál es el nivel de la carga tributaria y del gasto en el país; si la eficiencia y la propia arquitectura del estado son parte del problema, y si la entrega y calidad de los servicios públicos satisfacen las expectativas de la población y encaran las promesas democráticas establecidas en las leyes y la Constitución política misma.

Cargas tributarias: mitos y cantidades

Un fantasma recorre los pasillos de la discusión fiscal: el fantasma de la carga tributaria del país. Hay quienes sostienen hechos alternativos, como por ejemplo que es de 58% o de 35% del PIB. El único indicador que las evoca es uno³ del Banco Mundial que puede ser consultado en su página (Banco Mundial, 2016), el cual expresa una proporción que representa la suma de la tasa máxima de impuestos para las empresas, a la que se suma el porcentaje de las contribuciones para el aseguramiento de los trabajadores. Es un indicador conceptual, referido a las ganancias de las empresas que pagan impuestos, que no se calcula respecto al PIB, y cuyo cálculo se hace para las empresas que sí pagan, no así para las exentas.

Lo cierto es que la carga tributaria del país es baja y no guarda relación con el progreso social alcanzado y con el bienestar prometido por la legislación y la propia Constitución política costarricense.

3 Tasa tributaria total (% de utilidades comerciales): mide el monto de impuestos y contribuciones obligatorias que pagan las empresas después de justificar las exenciones y deducciones permitidas como porción de las utilidades comerciales. Se excluyen los impuestos retenidos (como impuesto al ingreso personal) o cobrados y remitidos a autoridades fiscales (como impuestos al valor agregado, impuestos a las ventas o impuestos a los bienes y servicios).



¿Cuál es la carga tributaria y cómo se financia el estado en Costa Rica? El guarismo oficial es de 13,3% del PIB para 2016, luego de haber estado en 15% en 2008. Como porcentaje del PIB es de los bajos en América Latina, aun cuando es un indicador que no dice mucho de la capacidad de los países para llevar bienestar a su gente.

En el gráfico 4 se presenta la carga tributaria de 2007 a 2016, con estimativos del Ministerio de Hacienda.

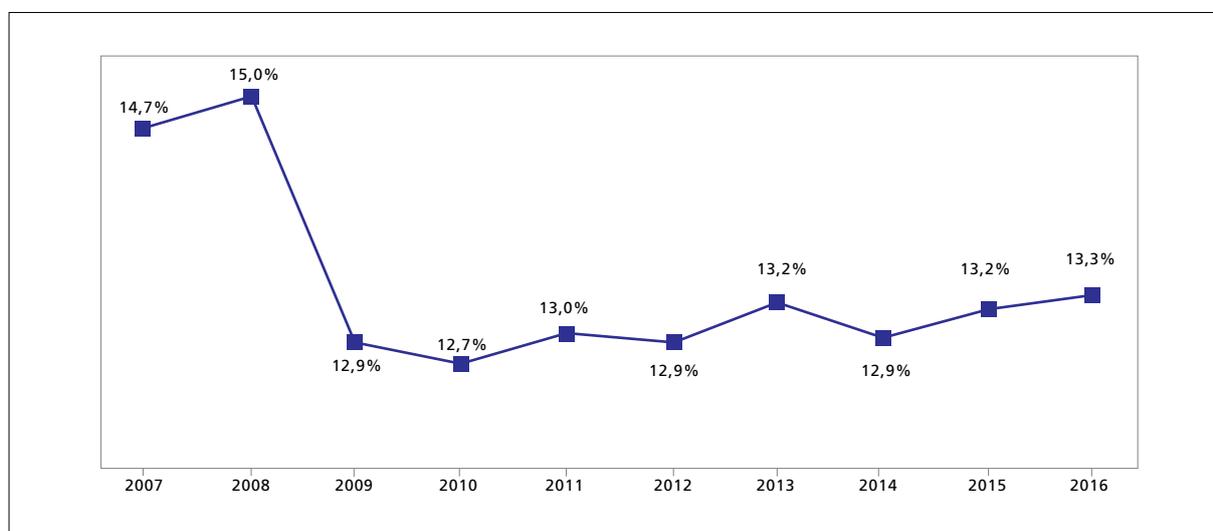
Ahora bien, en 2011 la recaudación per cápita de Costa Rica fue de US\$1.481, mientras que la carga per cápita del promedio de países con un índice de desarrollo humano alto fue de US\$2.108, según el decimonoveno Estado de la nación (PEN, 2013). Un bache de algo más de seiscientos dólares por persona. Este es un indicador que aproxima el bienestar de las personas, en tanto se refiere a la capacidad pública de distribuir servicios públicos y generar ingresos sociales a los hogares.

Costa Rica no tiene rentas originadas en los recursos naturales (petróleo, cobre, tarifas cobradas por el uso del canal interoceánico) en manos del estado; en algún país de América Latina este tipo de rentas puede ser de más del 8% del PIB (BID, 2013: 13). Estas rentas, en los países en donde se tienen, se agregan

a la carga recogida como tributos para financiar al estado (en Costa Rica, los ingresos no tributarios son menos del 1% de los ingresos totales). La ventaja (dividendo) que tiene el país no proviene de rentas por recursos naturales, proviene de no tener ejército, por lo que no dedica alguna proporción del PIB a los gastos militares o de coerción, que en todo caso actualmente no son proporciones elevadas del PIB (Banco Mundial, 2016). El reconocido sobresaliente desempeño ambiental del país está sustentado, en parte, en la renuncia a la exploración y explotación de recursos del subsuelo, especialmente del petróleo y otros.

Como se dijo y desarrollará, en Costa Rica no se ha hecho ninguna reforma de su sistema tributario desde hace décadas, aunque la estructura productiva y de consumo, así como las condiciones arancelarias sí han variado mucho. Hoy la economía costarricense es mayoritariamente de servicios, las zonas francas pueden proporcionar el mayor impulso al crecimiento económico, los aranceles e impuestos al comercio exterior se han suprimido muy sustancialmente por efecto de acuerdos bilaterales o multilaterales de comercio con los principales socios comerciales. Así, el impuesto de ventas (todavía no se ha transformado en un impuesto al valor agregado) no se cobra del todo a los servicios y a gran cantidad de bienes, hoy

Gráfico 4. Carga tributaria como porcentaje del PIB, 2007-2016



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017.



el sector predominante de la economía; las zonas francas, el más dinámico en exportaciones y fuerte contribuyente al crecimiento económico, tiene contratos que lo exoneran del pago de impuesto sobre la renta; los impuestos al comercio exterior que proporcionaban cerca de 22% de los ingresos tributarios a principios de los años noventa hoy recaudan alrededor de 5% de los ingresos tributarios totales.

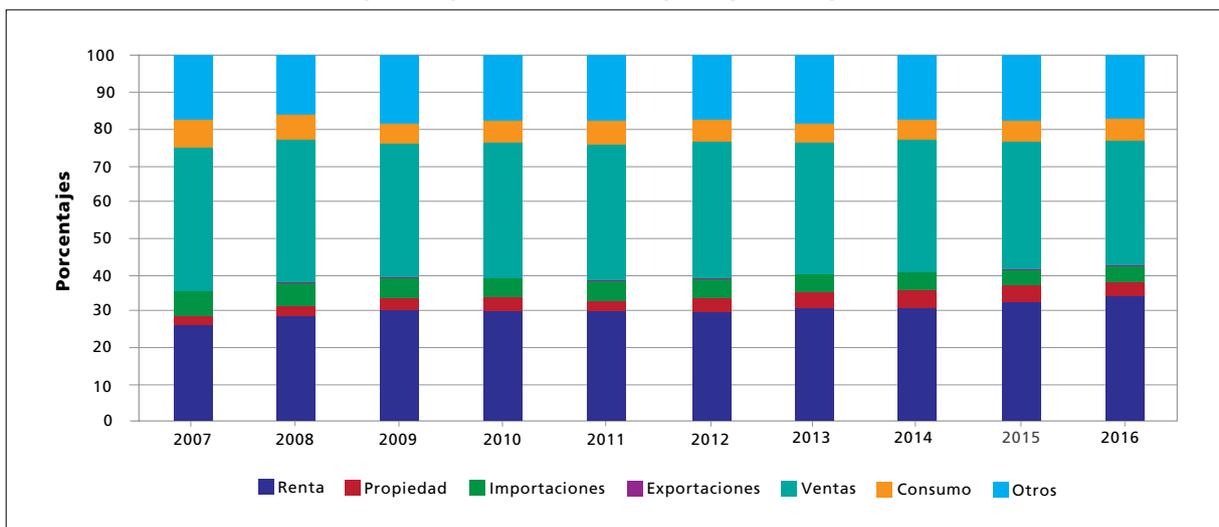
La combinación de impuestos es regresiva y tiene problemas de diseño, estos no se han modernizado, sus bases impositivas son reducidas y han variado sus fundamentos

La participación porcentual de los impuestos, según el Ministerio de Hacienda, se presenta en el gráfico 5. Aunque el país tiene vigentes más de un centenar de tributos, según el recuento de la Dirección General de Hacienda, los principales se pueden agrupar en pocas categorías, ordenadas según importancia relativa: renta, ventas, otros, consumo, importaciones y propiedad, fundamentalmente sobre los vehículos. En la última década ha venido perdiendo peso ventas (de 5,8 a 4,5 del PIB), principalmente por los cambios en la estructura de consumo del país, en la que ha crecido la importancia del consumo de servicios, que no pagan impuesto. Esto se ha compensado parcial-

mente por el incremento de la capacidad de recaudación de renta (de 3,8 a 4,5 del PIB) y por el impuesto selectivo de consumo (6,4%), especialmente por el pago correspondiente a vehículos. Otros impuestos, según la estimación de la Contraloría General de la República (CGR) son importantes generadores de ingresos: el impuesto único a los combustibles genera el 10,9% de los ingresos y es un impuesto verde que tiene destinos asociados: pago por servicios ambientales e infraestructura vial. También existe un impuesto a la propiedad de vehículos que genera el 4,1% de los ingresos (Contraloría General de la República, 2016).

Una síntesis clara y precisa es expuesta en la valoración de un estudio reciente de la Oede (OECD, 2017), que sintetiza así los rasgos principales de los ingresos tributarios del país: los ingresos tributarios de Costa Rica están cerca del promedio de América Latina pero son insuficientes en vista del gran déficit presupuestario y de las necesidades de gasto. La combinación de impuestos es distorsiva con una alta dependencia de los gastos asociados a la seguridad social. El sistema tributario no contribuye mucho a la reducción de la desigualdad. Las bases tributarias tienden a ser estrechas debido a una variedad de exenciones y franquicias. La informalidad y la eva-

Gráfico 5. Participación porcentual de los principales impuestos, 2007-2016



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017.



sión y elusión fiscal socavan la eficiencia, la integridad y la capacidad de recaudación de impuestos del sistema tributario. La asignación excesiva de ingresos fiscales limita fuertemente las decisiones del gobierno en materia de finanzas públicas.

Como se puede notar, sin una adecuación a las nuevas realidades productivas, de consumo y comercio internacional es difícil mejorar la capacidad de financiar al gobierno central.

Carga tributaria y presión fiscal equivalente

Aunque la carga tributaria es baja, la presión fiscal equivalente ya no lo es tanto. Costa Rica tiene su sistema de seguridad social solidario que se hace cargo de la salud en forma universal y obligatoria y de las pensiones de manera contributiva, que cubre al sector formal de manera prácticamente universal. Esto, como se señaló, distorsiona el sistema fiscal y genera presiones fiscales en las empresas que pudieran repercutir en la generación de empleo.

Al ser obligatorio el pago por salud y pensión, resulta pertinente otro indicador publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): la presión fiscal equivalente (PFE). Es el resultado de la suma de los porcentajes de la carga tributaria y de este tipo de obligaciones generalizadas y obligatorias. Si no es un pago obligatorio no se incluye, aunque en las empresas exista el pago de seguros privados.

La presión fiscal equivalente de Costa Rica es de cerca de 21,5% del PIB. En América Latina algunos países como Argentina, Barbados, Brasil y Chile tienen una presión fiscal cercana al 30%, al menos tres de ellos por encima del 30%. Otros con un desarrollo humano medio pueden tener una presión fiscal equivalente menor al 15%, como Guatemala y República Dominicana (BID, 2013).

Alto nivel de exenciones y de gasto tributario

Otra característica de nuestro sistema fiscal es la generosidad con la que ha echado mano a las exenciones fiscales. Tanto así que los sectores más dinámicos de la economía no pagan impuestos o pagan muy pocos, especialmente el sector servicios (no paga impuesto de ventas) y las zonas francas, que son precisamente los sectores de más alto dinamismo económico y no contribuyen al impuesto sobre la renta en el país. Esto significa que los que sí pagan deben subsidiar a los que no los pagan, y así financiar los servicios públicos que sí disfrutan. Este subsidio podría ser base de la percepción de algunos (los que pagan impuestos) sobre una alta carga tributaria en el país.

Según publicó el Estado de la nación (2015), los niveles de gasto tributario (lo que se deja de cobrar por exenciones) alcanzaron 5,8% del PIB; entre 1954 y 2012 se otorgaron 1.259 exenciones, buena parte de ellas sin mecanismos de control, y tan solo 8% cumplía con las exigencias de la legislación actual: vigencia determinada, precisión del objeto, justificación, evaluación. La tendencia reciente es a moderar la asignación de exenciones sin modificar mayormente las existentes.

Evolución, estructura y algunas proyecciones sobre el gasto del gobierno central

Entre 2007 y 2010 el gasto tuvo un crecimiento significativo y persistente, mientras los ingresos decaían. En esos años, el primero creció cerca de 6 puntos porcentuales por encima del producto de la economía. Un nivel de endeudamiento relativamente bajo facilitó recurrir a incrementar los déficits con el criterio de actuar anticíclicamente.

Ahora bien, la política adoptada no fue una anticíclica tradicional que incrementara la inversión, sino que se concentró en el incremento del empleo, de

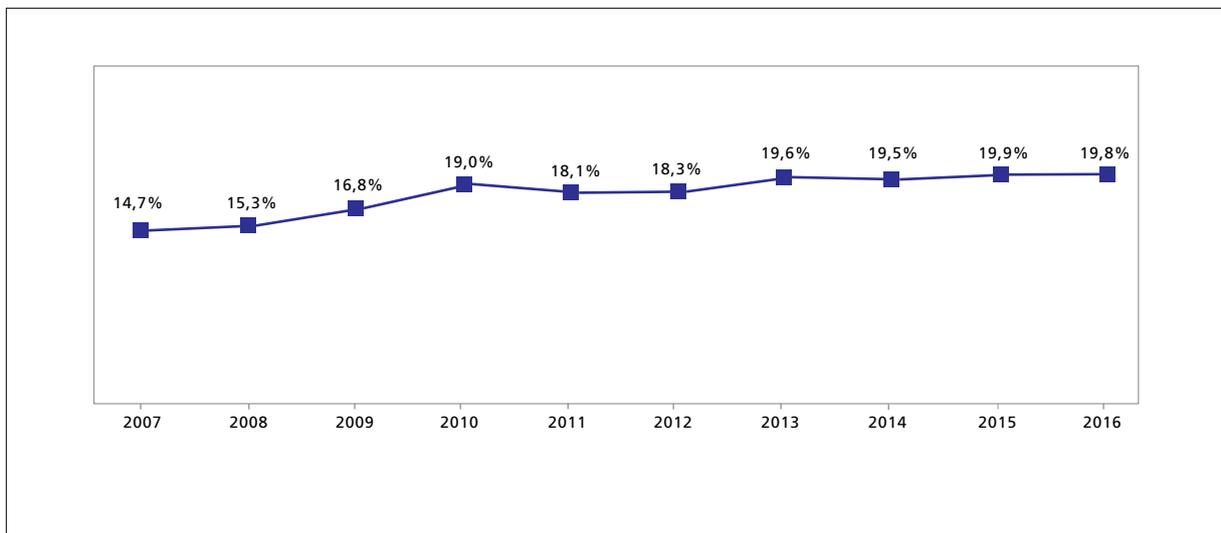


los salarios públicos y de las transferencias. Razón por la cual este incremento del gasto no solo no se revirtió, sino que se ha ampliado en el tiempo, para llegar a su nivel máximo en 2016: 19,9% del PIB, 5 puntos porcentuales superior al que tenía en 2007, mientras los ingresos se redujeron en proporción del PIB, con una caída abrupta en 2008, caída que tampoco se revirtió. En el gráfico 6 se muestra la evolución del gasto del gobierno central.

Como se ha dicho, muchas asignaciones y prioridades del gasto están normadas por vía constitucional y legal, lo cual implica que en la priorización del gasto y en la situación fiscal actual la selección presupuestaria se convierte en una decisión de qué gastos deben ser financiados con ingresos corrientes y qué con deuda.

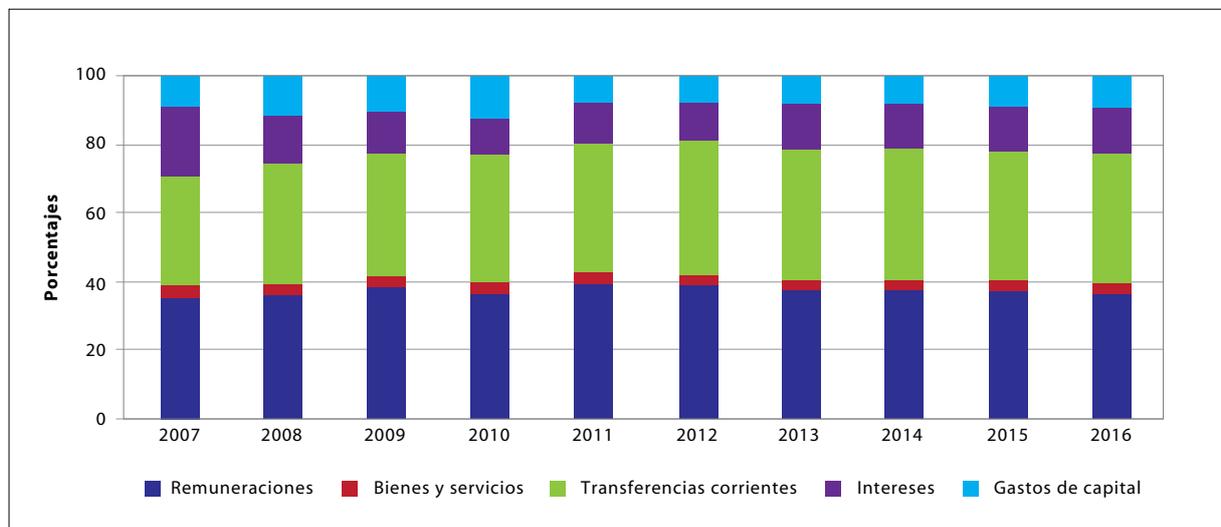
Las principales categorías del gasto y su evolución se pueden apreciar en el gráfico 7.

Gráfico 6. Gobierno central: gastos totales (porcentaje del PIB), 2007-2016



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017.

Gráfico 7. Participación porcentual de los principales rubros de gasto, 2007-2016



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017.



Como se dijo, las remuneraciones y las transferencias a otras instituciones son las categorías de mayor importancia, además de ser las de mayor crecimiento. Estos dos rubros suman casi tres cuartas partes del gasto público del gobierno central. En los últimos años han tenido un dinamismo menor, por un contexto macroeconómico de bajo crecimiento de los precios y el consiguiente ajuste reducido de las bases salariales. Sin embargo, mantienen la relación con el PIB como resultado de automatismos originados en la legislación o por el pago de otros componentes de las remuneraciones al trabajo, prácticamente automáticas, como el incremento por anualidades, con valores de poco más de 2,2% hasta 5,5% anual dependiendo de las instituciones. Estos automatismos afectan no solo el crecimiento de las remuneraciones, sino también las transferencias corrientes, pues estas cubren remuneraciones fuera del gobierno central pero financiadas con el presupuesto nacional. Estas anualidades están por encima del ajuste inflacionario al salario base y son casi universales.

Las transferencias corrientes han pasado a ser la categoría principal del gasto, debido principalmente a la evolución de tres rubros: pensiones con cargo al presupuesto, el Fondo especial para la educación superior pública y la Caja Costarricense del Seguro Social, que juntas explicaron 66% de las transferencias totales y 4,7% del PIB a 2016. El crecimiento de estas transferencias se debe a su respaldo normativo (constitucional o legal). Las pensiones con cargo al presupuesto –el principal rubro de las transferencias corrientes– se reformaron en 2016 en la mayoría de sus regímenes, dejándose por fuera solo el régimen del magisterio nacional con cargo al presupuesto público, reformado anteriormente (Soto, 2017).

En los últimos tres años el gasto social por parte del gobierno central ha mantenido una tendencia estable, alrededor de 12% del PIB. En 2016 creció 5,7% respecto a 2015, lo que representa 48,6% del total del gasto del gobierno central. Este gasto considera recursos destinados a satisfacer necesidades principalmente relacionadas con educación, salud, vivienda y cultura, siendo estos elementos fundamentales

para lograr la equidad y el orden social, así como también montos destinados a la protección social, específicamente los beneficios por enfermedad, maternidad y pensiones. Los recursos asignados a la educación superior han crecido de forma considerable durante la última década, habiendo pasado de representar 0,97% del PIB en 2007 a 1,6% en 2016 (Contraloría General de la República, 2016).

Los otros rubros, especialmente los gastos de capital y los bienes y servicios, se han visto afectados negativamente por el mayor crecimiento de transferencias y remuneraciones. A lo que se agrega el impacto creciente del gasto por intereses originado en el incremento de la deuda, aun cuando todavía financiada parcialmente a tasas de interés nacionales e internacionales relativamente favorables.

A mediados de 2016 se suspendieron las fuentes de financiamiento externo de los organismos internacionales, hasta tanto avanzaran las reformas fiscales. La situación fiscal ha traído la desmejora de la calificación del riesgo país por parte de varias calificadoras (Ministerio de Hacienda, 2017). Ambos asuntos preludian el crecimiento de las tasas de interés, que se empieza a observar en las dificultades recientes para colocar los títulos públicos en el mercado local y la oferta posterior de títulos a mayores tasas por parte de Hacienda.

La deuda pública: un resultado y, a su vez, una presión

A consecuencia de los déficits persistentes, la deuda pública total ha crecido sistemáticamente, desde un porcentaje del PIB relativamente reducido (28% en 2010) (PEN, 2016) a 44,9% en 2016 (Ministerio de Hacienda, 2017). Lo cual se refleja a su vez en el creciente gasto asignado al servicio de la deuda.

Esto no solo acerca al país a un límite máximo razonable de endeudamiento, sino que genera episodios de presión al flujo de caja de Hacienda en tanto la estructura de vencimientos de la deuda no es ho-



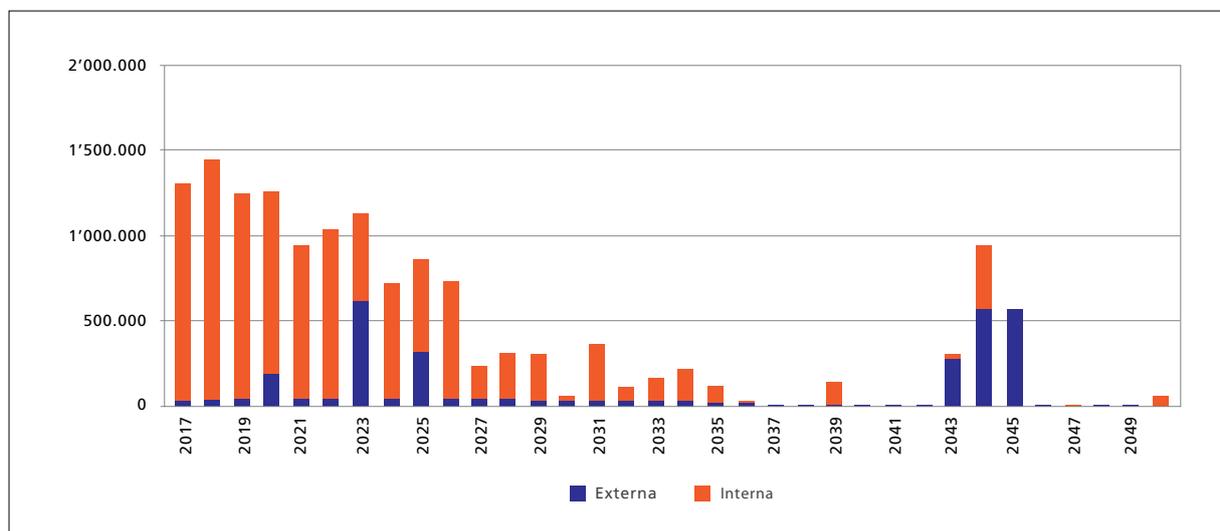
mogénea en el tiempo. El Ministerio de Hacienda (2017) indica que entre 2018 y 2021 vence un tercio de la deuda, y en los próximos años vence casi toda la deuda interna, por lo que es fácil prever presiones a las tasas de interés con el consiguiente incremento del gasto por intereses en el presupuesto nacional. Esta estructura de vencimientos la muestra el gráfico 8. Pueden repetirse episodios como el mencionado, en el que Hacienda tuvo dificultades para colocar sus títulos.

El escenario sin reforma preparado por el Ministerio de Hacienda (2017) estima que en 2018 la deuda pública estará por encima de 50% del PIB. También estima que sin reforma la próxima administración podría enfrentar déficits cercanos al 7% y una deuda que sobrepase 60% del PIB, como se muestra en la tabla 1.

Según se ha presentado, la situación fiscal está cercana a un límite de crisis. Aun así, no hay acuerdo sobre la reforma y diferentes actores bloquean y condicionan su aprobación a sustanciales reformas administrativas y del gasto público, no solo del gobierno central.

Como se mencionó al analizar las transferencias con cargo al presupuesto, el estado costarricense es más complejo y vasto que el gobierno central. Actualmente, diversas fuerzas políticas y sociales (con capacidad de veto) condicionan su disposición para realizar una amplia reforma fiscal a la introducción de reformas administrativas y de las condiciones de operación de la institucionalidad pública en su conjunto. En lo que sigue (“La arquitectura del estado” y “Satisfacción con la entrega y percepciones ciudadanas sobre lo fiscal”), se presentarán algunas con-

Gráfico 8. Estructura de vencimientos de la deuda del gobierno central, 2017-2049
(en millones de colones)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017.

Tabla 1. Escenario de comportamiento fiscal sin reforma según el Ministerio de Hacienda, 2015-2021

Escenario sin reforma	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos totales	14,3%	14,6%	14,4%	14,5%	14,6%	15,0%	15,0%
Balance financiero	-5,7%	-5,2%	-6,1%	-6,7%	-6,8%	-6,9%	-7,0%
Deuda total gobierno central	40,7%	44,9%	47,2%	50,8%	54,9%	60,6%	63,8%

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017.



sideraciones sobre la organización y funcionamiento actual del estado costarricense y se aproximará la calidad y cantidad de los servicios públicos en relación con la satisfacción de las expectativas ciudadanas. Esos son elementos importantes para sustentar la viabilidad de una reforma fiscal, postergada por décadas, como se verá.

La arquitectura del estado

A fines de los años cuarenta del siglo veinte, una reforma de la Constitución política diseñó una arquitectura para el estado costarricense, luego de que este hubiera crecido rápidamente y agregara nuevas funciones en materia de seguridad social, regulación de derechos laborales, producción agropecuaria, vivienda, entre otras. Esta reforma constitucional se montó sobre un viejo andamiaje liberal. La nueva Constitución fue precipitada por una guerra civil, frente a la anulación de las elecciones presidenciales por parte del Congreso, en 1948. Dos aspiraciones de cambio constitucional condicionaron el resultado con gran fuerza: una originada en la reacción propia a un estado con más atribuciones, sin mayores controles ciudadanos y con una corrupción escandalosa; la otra, sustentada en la necesidad de modernizar el país y el aparato público, con una gestión que tuviera más límites y controles y que pudiera desarrollarlas con visión de desarrollo institucional de largo plazo alrededor de objetivos propios.

El diseño fue sencillo: un gobierno central débil, instituciones descentralizadas potentes y modernizadas con diferentes alcances de su autonomía, desde la independencia de la Universidad de Costa Rica a autonomías menores de administración. Este diseño incluyó un órgano de control con amplias atribuciones, auxiliar de la Asamblea Legislativa: la Contraloría General de la República. Los presupuestos del gobierno central quedaron bajo aprobación directa de la Asamblea Legislativa, los del aparato descentralizado solo indirectamente, pues la Constitución delegó este control a la Contraloría (Gutiérrez y Straface (eds.), 2013.

Y así pasaron las décadas, una tras otra, y el ejecutivo hoy presupuesta poco más de un tercio del gasto público, y las entidades descentralizadas gastan casi el resto, pues una pequeña proporción es municipal. Además, hay crecientes transferencias del gobierno central hacia sectores que gozan de autonomías. Por su parte, la Contraloría ha recibido crecientes competencias, que se traducen en controles, no tanto en mayores recursos.

Las autonomías dispararon las diferencias entre instituciones, algunas se modernizaron, desarrollaron sus competencias, por periodos muy largos, para planificar a largo plazo y obtener logros e impactos. Otras no arrancaron o lo hicieron muy pobremente. Como conjunto aportaron al país un tiempo de progreso, crecimiento y desarrollo de instituciones políticas, hasta que el diseño resistió.

Sin embargo, los controles no lograron detectar la corrupción y la maraña de decisiones autónomas fortaleció brechas crecientes en salarios, otros incentivos, sistemas propios de pensiones, muchas de ellas con cargo al presupuesto nacional y demostrada insostenibilidad financiera, capacidades institucionales, manejo de riesgos y, por supuesto, desempeño y resultados. También fueron fuente de las enormes dificultades para articular las acciones, pues el diseño de coordinación resultó espurio y poco efectivo.

Este diseño, conocido como 4-3, expresó la voluntad de repartir entre los partidos del bipartidismo las cuotas de poder en las juntas directivas de las instituciones con grados de autonomía, lo que también resultó muy inapropiado para imprimirle orientación y racionalidad sustantiva a las instituciones, salvo contadas excepciones. La presencia de partidarios, simpatizantes y favorecedores de partidos solo sentó las bases de nuevos problemas.

En las últimas décadas, sucesivas disposiciones legales han fortalecido la planificación, aunque la ejecución de estas disposiciones está lejos de mejorar la dirección de la acción pública y la medición del desempeño institucional en relación con resultados (Al-



faro, 2004; Estado de la nación, diversos años). Pero su ejecución ha sido débil. Es necesario incrementar la eficiencia y fortalecer la evaluación, lo que supone revisar la arquitectura institucional, generalizar la medición del desempeño y asociar los incentivos a los buenos resultados institucionales y personales, bajo la responsabilidad de la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes, otro auxiliar de la Asamblea Legislativa con un mandato de velar por la calidad y servicio público a los habitantes.

Pero, ¿satisfacen los servicios públicos las expectativas de la población y las promesas democráticas establecidas en la Constitución política y las leyes?

Satisfacción con la entrega y percepciones ciudadanas sobre lo fiscal

El rumbo sostenido históricamente llevó al país a una situación de progreso social. Esto queda ilustrado por el índice de progreso social (The Social Progress Imperative, 2016), un índice relativamente nuevo, debidamente calibrado, que coloca a Costa Rica en una posición en materia de bienestar muy superior al nivel de la producción nacional. El país resulta atípico, está fuera de la línea promedio de relacionamiento: nuestro progreso social es bastante mayor a las capacidades económicas nacionales, medidas según el PIB por persona.

Actualmente el país tiene instrumentos estadísticos anuales que muestran el impacto de las políticas públicas en la pobreza multidimensional (Inec, 2015). Visto con los censos, la pobreza, no medida por el ingreso de la gente sino por las necesidades básicas insatisfechas de los hogares, se ha reducido sistemáticamente y de manera muy significativa, en algo más de 10 puntos porcentuales en una década. Al mismo tiempo, tendencialmente la desigualdad se ha incrementado de manera preocupante, como se describió en el primer acápite.

La característica de estos tiempos es tener una economía que excluye y una política social que inclu-

ye, pero la política social no alcanza a remediar los problemas de ralentización del mercado laboral y del desempleo.

En 2015 se alcanzó de nuevo el máximo histórico de gasto social por persona alcanzado en 1980 (Estado de la nación, 2015) y ha seguido creciendo, especialmente en el rubro de educación.

No obstante, la política social presenta algunos deterioros muy marcados, como la situación crítica de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), que se explica por decisiones administrativas incorrectas, que se cruzan con cambios en la estructura de la población y en el perfil de la enfermedad y mortalidad del país. La Caja Costarricense del Seguro Social es base, hoy deteriorada, de la cohesión y de la ciudadanía social.

Se puede concluir que la política social tiene efectividad pero también, al observar en las políticas sociales duplicaciones, desperdicio, mala asignación de recursos, que requiere correcciones, con el concurso de la ciudadanía y de las instituciones que tutelan los derechos humanos y el erario público.

La estrechez fiscal postergó la inversión pública, específicamente la de la infraestructura vial por décadas. A principios de los años noventa se legisló sobre la concesión de obra pública, como manera de desarrollar la infraestructura. Sin embargo, las capacidades para diseñar, contratar y supervisar las obras no se resguardaron, sin considerar que las buenas prácticas internacionales muestran que hay que conservar un estado eficiente al menos para esas tres funciones. Con estas falencias, pocas obras se desarrollaron, lo que ha acrecentado el malestar ciudadano.

Entonces, sin describir el panorama de los servicios públicos y las complejidades institucionales, es necesario mencionar que en su desempeño existe un importante componente explicativo del malestar ciudadano y es sustento del escaso interés ciudadano por las reformas fiscales.



Las percepciones fiscales medidas por el CIEP (Centro de Investigación y Estudios Políticos) (2017) en su informe de percepciones sobre reforma fiscal, aportan valiosos datos al respecto. Por ejemplo: las respuestas sobre la importancia relativa del déficit fiscal son contundentes: 82,5% de los encuestados lo considera un problema muy importante y 11% lo señaló como algo importante. Un 61,5% de las personas consideró muy importante pagar impuestos, además de 23% que lo estimó como algo importante. Un 73,3% manifestó que es necesaria una reforma fiscal, pues de no aprobarse un 55,3% dice que la situación económica será peor dentro de un año que ahora. El apoyo a nuevos impuestos es condicionado, pues la mayoría de las personas, 76,5%, no los aprobaron sin que se restrinja el gasto. Sin embargo, si se determina que los nuevos impuestos se destinarán a los servicios públicos o que serán de corte progresivo (pagando más quienes más ganan), el apoyo a los impuestos creció a 88,5% y 75%, respectivamente. Además, si se establece que se va a combatir la evasión fiscal, el número de personas que estuvieron de acuerdo con aumentar los impuestos fue de 67,1%.

De la descripción general sobre el desempeño institucional y las percepciones ciudadanas se puede colegir lo intrincado de las decisiones fiscales urgentes y de alto impacto en la sostenibilidad de un estado social de derecho.

Progresividad o regresividad de los impuestos y el gasto social

Según la Cepal (2016b), la alta concentración del ingreso en América Latina está fuertemente relacionada con la poca progresividad de sus políticas fiscales y sociales, especialmente en comparación con los países desarrollados. En la región los niveles medios de desigualdad calculada con los ingresos de mercado (es decir, antes de impuestos directos y transferencias), son solo levemente superiores a los valores medios que presentan los países de la Oede, pero los sistemas tributarios y el gasto público social

tienen una menor efectividad a la hora de mejorar la distribución de los ingresos disponibles.

Para el promedio de la región, el coeficiente de Gini solo baja 3 puntos porcentuales tras los impuestos directos, en tanto que la provisión pública de servicios educativos y de salud lo reduciría adicionalmente en unos 6 puntos. Para Costa Rica, la Cepal estima que el efecto conjunto es una reducción en el coeficiente de 12,1 puntos, duplicando la educación y la salud el efecto de los impuestos y otras transferencias públicas. Por su parte, en los países de la Oede el efecto redistributivo de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal alcanza en promedio 17 puntos porcentuales, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público alcanza 7 (Cepal, 2016b).

Una estimación más precisa del efecto que tiene toda la inversión social pública (neta de pensiones contributivas) se preparó para el vigesimotercer Estado de la nación (PEN, 2017), en borrador a la fecha de preparación del presente documento. Los resultados de 2016 muestran que el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo per cápita (sin transferencias públicas) es de 0,533. Si a este ingreso se le suma el "salario social" producto de la inversión social pública, según encuestas oficiales, se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente de Gini es de 0,403, lo cual significa una reducción de casi 13 puntos porcentuales. De este modo, la inversión social ha logrado neutralizar el aumento en la desigualdad cuando se considera un concepto más amplio de ingreso, aunque no ha logrado revertirla (Trejos y Mata, 2017). Este trabajo no estimó el impacto redistributivo de los impuestos.

Como recalca la Oede (OECD, 2017) a pesar de que los ingresos fiscales de Costa Rica están cerca del promedio de América Latina y el Caribe, son insuficientes para financiar las necesidades actuales de gasto del país, pues tienen reducidas bases imponibles (en razón de la informalidad, el diseño de los impuestos y las exenciones), son vulnerables a la elusión y la evasión fiscal y tienen poco impacto redistributivo. El



estudio plantea que además de equilibrar su presupuesto, el país necesita cambiar la combinación de impuestos de su sistema impositivo para aumentar el papel redistributivo, ya que actualmente genera pocos ingresos y no contribuye a la reducción de la desigualdad (OECD, 2017).

Un segundo estudio comparado sobre el impuesto a las personas, también de la Oede (OECD, 2017), que combina estimaciones teóricas del impuesto de la renta a las personas físicas con datos de las administraciones tributarias de América Latina, concluye que el impuesto sobre la renta de las personas es progresivo, pero que solo lo paga una pequeña proporción de los individuos formales con salarios altos. Para Costa Rica el estudio arroja resultados de una muy pequeña contribución progresiva a la redistribución del ingreso de las personas, apenas notable en el Gini antes y después de este impuesto.

Ahora bien, los estudios nacionales, aunque solo para algunos impuestos, arrojan datos sobre las características de los principales impuestos costarricenses. Es claro que el diseño específico de estos influye tanto en su capacidad recaudadora como en el impacto que pueden tener en la redistribución del ingreso. Esto fue estudiado recientemente por el Estado de la nación para el impuesto sobre la renta (PEN, 2016a) y para el impuesto sobre ventas (PEN, 2015).

El impuesto sobre la renta, que en Costa Rica se recauda territorialmente y exonera a las zonas francas y las rentas pasivas producidas en el exterior, no es progresivo. Para las empresas definió tres tasas impositivas (10, 20 y 30%), dependiendo de su renta bruta. Esto genera grandes distorsiones, como las que se muestran con un análisis de microdatos oficiales de las declaraciones: una importante subdeclaración de la renta bruta para que le sean aplicadas las escalas inferiores de tasas (PEN, 2016a). La distorsión produce como efecto que las pequeñas y medianas empresas paguen una proporción sobre sus ventas sustancialmente más alta que las grandes, y una aglomeración de declaraciones en valores ligeramente inferiores a la tasa que define la escala de tasa

a aplicar. Por estas características, el impuesto sobre la renta de las empresas se estima que es regresivo y genera una baja recaudación, lo que es consistente con los resultados comparativos de la Oede ya reseñados.

Por su parte, el impuesto general de ventas en Costa Rica solo permite la acreditación física de bienes incorporados al producto, dejando por fuera la posibilidad de permitir deducciones de gastos en servicios adquiridos durante el proceso productivo. Esto limita la capacidad fiscalizadora de la autoridad tributaria; su recaudación es baja y se ha reducido conforme ha cambiado el consumo de los hogares. Su tasa es relativamente baja y tiene bienes muy importantes exentos, además de todos los servicios. Quedan exentos los bienes en una cantidad mayor a los incluidos en la canasta utilizada para medir pobreza, por lo que estas exenciones pueden beneficiar más a las personas con mayores ingresos en términos absolutos. La forma como se enuncian las exenciones en la ley es muy general y sin detalles, lo que permite que una gran cantidad de productos se encuentren exentos del pago del impuesto (PEN, 2015).

Los impactos en los hogares al pasar a un IVA según diversas modalidades de reforma han sido simulados. Cualquier reforma fiscal, sin importar su diseño, tiene efectos sobre la población, en la medida en que cambia la manera en que se reparte el peso de financiar al estado o se distribuyen los bienes y servicios públicos entre los diversos grupos sociales. Por ello es de gran importancia estimar, con base en la información disponible, los impactos eventuales de las opciones de reforma propuestas en los últimos años, a fin de determinar si los costos tendrían un carácter progresivo, neutro o regresivo.

La reforma más regresiva y con mayor capacidad de recaudación consistiría en la eliminación de todas las exoneraciones del impuesto general de ventas (IGV) y la aplicación de una tasa de 15% a todos los bienes y servicios. Según perfiles de consumo, el gasto como proporción del ingreso para las personas del primer decil se afectaría en un 20% de gasto adicional,



mientras que para las del último decil el aumento sería de un 8%. En vista de lo anterior, este escenario generaría más pobreza. En las mismas condiciones, si se establece una política de devolución o compensación para los tres deciles más bajos equivalente al promedio de impuesto pagado, esta reforma tendría efectos en todos los hogares, aunque menos que el primer escenario, con excepción del grupo de alto poder adquisitivo. Por deciles, el cambio sería progresivo, ya que recaería sobre los hogares de mayores ingresos y no tendría repercusiones en la pobreza. Al establecer un IVA con devolución el reto es implementar una política efectiva de compensación, con las menores filtraciones posibles.

Breve recuento de los intentos de reforma fiscal, incluida la actual en curso

A continuación se exponen las conclusiones de Robles (2015) y la OECD (2017), en trabajos que han sistematizado las reformas y los intentos de reformas fiscales en Costa Rica.

Desde 1982, todas las administraciones gubernamentales han propuesto algún tipo de reforma tributaria mediante proyectos de ley que buscan cambiar la estructura de los impuestos, o al menos cambios puntuales, que crean un impuesto específico o modifican algunos de los existentes.

Respecto a la aprobación de reformas estructurales, en los últimos treinta y tres años solo tres gobiernos han tenido éxito en su aprobación. La primera fue en 1982 con la ley 6826, del impuesto general de ventas (IGV); la segunda ocurrió en 1988, con la ley 7092, del impuesto sobre la renta (ISR); y la tercera fue en 1995 con la 7535, ley de justicia tributaria.

Ahora bien, en los últimos doce años Costa Rica ha intentado, sin éxito, reformar sus ingresos varias veces. Durante la administración del presidente Abel Pacheco (2002-2006), el gobierno presentó ante la Asamblea Legislativa una sola ley, cuyos objetivos

eran transformar el impuesto general de ventas para convertirlo en un impuesto al valor agregado, sustituir el impuesto a la renta existente por uno global sobre la renta (no territorial ni cedular, con tasa única) y modernizar la administración fiscal. Como puede apreciarse, técnicamente, el proyecto presentado al Congreso era muy complejo y de amplio alcance. La Asamblea Legislativa creó una comisión especial (integrada por diputados y representantes de la sociedad, sin derecho a voto) para su trámite. La reforma fue aprobada en un primer debate, pese a la obstrucción sistemática de un diputado que presentó centenares de mociones de reforma al proyecto. Faltaba el segundo debate en la Asamblea luego de ser sometido a trámite ante la Sala Constitucional, la cual declaró inconstitucional el proyecto de ley y ahí quedó el intento. Solo se aprobó un proyecto de contingencia fiscal que incrementó transitoriamente la tasa del impuesto de ventas y que dotó a la administración tributaria de mejores y mayores condiciones.

Años más tarde, al final de la administración de Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), se incluyó en la agenda otra importante reforma tributaria. El gobierno agrupó en un solo proyecto una reforma compleja no muy distinta a la anterior: IVA, renta y transformaciones relativas a la gobernanza fiscal. La administración llegó a un acuerdo con partidos políticos en el Congreso y el proyecto de ley fue aprobado durante un primer debate, aunque con oposición de algunos diputados y del presidente de la Asamblea Legislativa del partido que ganaría las elecciones para presidente de la república de 2014. Sin embargo, de nuevo, el Tribunal Constitucional declaró que el procedimiento legislativo que se siguió no era constitucional y el intento de reforma se detuvo.

En campaña electoral y al inicio de la administración de Luis Guillermo Solís (2014-2018), el presidente anunció que no se intentaría una reforma fiscal sino pasados dos años de gobierno. Antes de que se cumpliera ese plazo, las urgencias fiscales obligaron a cambiar la posición y convocar varios proyectos de ley por aparte, con contenidos de reforma fiscal: IVA,



renta, gobernanza fiscal. Los partidos opositores, a su vez, han insistido en la contención del gasto, mediante una regla fiscal y acciones emblemáticas, y han presentado proyectos para modificar los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto, empleo público, entre otros. Pese a diversos intentos de conciliación de posiciones, solo algunos proyectos de contención del gasto y contra el fraude fiscal, como los de algunos regímenes de pensiones han sido tramitados con éxito.

Al terminar este documento, la reforma fiscal sigue siendo un intento, con diversidad de condicionamientos y conflicto, en una Asamblea Legislativa multipartidista, en la que el partido en el gobierno es una segunda minoría.

Han transcurrido poco más de veinte años desde la aprobación de la última reforma fiscal estructural. Indudablemente, la principal explicación sobre este largo periodo de intentos infructuosos es el cambio en las condiciones políticas: la Asamblea Legislativa está más fragmentada, con una mayor cantidad de participantes con poder de veto y con gobiernos debilitados, no solo por la baja representatividad del oficialismo en el Congreso, sino por la escasez de liderazgos para promover reformas fiscales (Robles, 2015; PEN, 2016).

Robles (2015) se detiene en señalar factores y lecciones aprendidas que por su utilidad inmediata se sintetizan de seguido: la evidencia muestra que la ventana de oportunidad para aprobar una reforma fiscal es de tan solo de unos cuantos meses y que no hay opositor débil que pueda ser ignorado. Asimismo, que la gran mayoría de los proyectos fiscales exitosos son presentados en primer y segundo año de la administración. En presencia de acuerdos legislativos tan frágiles, los grupos de presión pueden consumir una parte del capital político que es muy escaso en el gobierno.

Las lecciones aprendidas en las últimas reformas fallidas subrayan además algunos elementos: es necesario buscar acuerdos entre diferentes fracciones del

Congreso, pues por los cambios en los procedimientos parlamentarios hoy se requiere de una mayoría calificada para permitir el uso de la vía rápida y evitar el obstruccionismo de los diputados opositores. Los proyectos integrales o excesivamente complejos enfrentan mayores dificultades para su aprobación, lo que sugiere también que deben ser varios y simples en cuanto a su articulado. Los acuerdos sociales deben lograrse en función de una agenda de mediano plazo que no solo se centre en el incremento en los impuestos, sino que incluya también un mejor manejo del gasto y la transparencia, el control de la evasión fiscal y en la corrupción en el manejo del aparato estatal.

La evidencia de las últimas décadas de reformas fiscales muestra que el control del gasto público, con elementos emblemáticos, aumenta la probabilidad de éxito de aprobación de los proyectos de ley. Hay que prestar mucha atención al procedimiento legislativo, pues en los últimos dos episodios las reformas estructurales que se presentaron fueron desechadas por errores en los procesos de tramitación. También se debe reconocer que la Sala Constitucional se ha convertido en un actor político adicional, y sus intervenciones deben ser previstas.

Como se mencionó, en la segunda parte de la administración Solís se remitieron a la Asamblea Legislativa proyectos en materia fiscal, en muchos casos con variaciones de importancia en su contenido. Las principales de ellas siguen en proceso de discusión y sin una negociación que apunte a avances significativos. Algunas de estas iniciativas son: impuesto sobre el valor agregado; impuesto sobre la renta; control de los presupuestos públicos; transparencia y responsabilidad fiscal; reformas a la Constitución política sobre los principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad del presupuesto; y racionalización del gasto público.

Ahora bien, la ruta para un necesario y urgente acuerdo político sobre el problema fiscal no es fácil, aunque pudiera haberse iniciado con el Acuerdo nacional (2017b), pues este logró vencer la descon-



fianza y los bloqueos y llegó a acuerdos sobre una amplia gama de asuntos no solo de carácter fiscal, sino sobre aspectos muy relacionados como son la reforma administrativa del estado y el empleo público. Las visiones generales, los objetivos y asuntos aprobados por doble mayoría (al menos seis partidos de nueve representados y al menos 67% de la representación alcanzada en las elecciones del 2014) se proyectan al Bicentenario y más allá, pero son un entramado importante para un proceso de negociación política y la reconciliación del sistema político con la sociedad.

Se adoptaron los postulados generales: un sistema fiscal progresivo e integral, que permita dar sostenibilidad financiera al modelo de desarrollo costarricense propiciando el crecimiento, el empleo, el progreso social y la sostenibilidad que lo han caracterizado a través de la historia. Esa es la visión de una reforma fiscal progresiva del Acuerdo nacional (Artavia y Gutiérrez 2017b). Los partidos políticos también acordaron aspectos centrales de la reforma fiscal tales como el impulso de una gestión fiscal para desacelerar el crecimiento del gasto corriente de tal forma que se recupere la senda de la sostenibilidad; la reducción de la fragmentación del proceso de presupuestación y los destinos específicos; migrar a un presupuesto basado en resultados; la evaluación anual de las exoneraciones y cancelar las que no estén alcanzando el objetivo; que toda nueva obligación pública deba contar con recursos frescos identificados; y la utilización de las alianzas público privadas para la construcción de obra pública, entre otros.

Aunque se produjo una importante alineación de fuerzas (81% de la representación, pero solo tres de los nueve partidos), algunos asuntos no llegaron a ser acuerdos, tales como la renta mundial (no territorial); las tasas de impuesto sobre la renta con un piso de 15% para zonas francas y un techo de 25% para el régimen definitivo; la creación de un IVA con una importante reducción de exenciones, con tasas diferenciadas para servicios meritorios; y la renta global, entre otros.

El Acuerdo estableció que los partidos políticos acuerdan declarar e impulsar las reformas correspondientes para resolver el problema fiscal mediante un acuerdo político sobre ingreso y gasto público así como en la gobernanza fiscal, incluyendo aspectos de transparencia y rendición de cuentas y otros relacionados con la reactivación del crecimiento económico, elemento fundamental para la sostenibilidad fiscal a mediano plazo.

Este acuerdo debería cumplirse y la ciudadanía debe exigir su cumplimiento.

Conclusiones

Estas se centran en el contexto explicativo, en la necesidad y en la dificultad de las reformas fiscales en Costa Rica.

Sin capacidad de adaptación

En un contexto de transformaciones productivas y de estilo de desarrollo, alta desigualdad y exclusión, malestar ciudadano, fraccionamiento político y escasa gobernabilidad, se ha desarrollado un forcejeo político y social en el que ninguna fuerza ha tenido la capacidad para imponer su programa completo. Esta situación ha afectado negativamente la capacidad de adaptación de las instituciones, específicamente, la capacidad de desarrollar y financiar adecuadamente las acciones públicas.

Ingresos insuficientes

El sistema tributario es muy regresivo, con diseños obsoletos, alta elusión y evasión y con exenciones para muchos de los sectores más dinámicos de la economía. Los ingresos fiscales de Costa Rica están cerca del promedio de América Latina y el Caribe, no así el mejor nivel de progreso social del país. De ahí que esos ingresos sean insuficientes para financiar las necesidades actuales de gasto, como lo expresa



un déficit persistente y el incremento de la deuda pública como mecanismo de financiamiento de obligaciones originadas en normas (leyes y Constitución política) y en automatismos del gasto. Aún con los esfuerzos de contención del gasto, son necesarios mayores ingresos fiscales.

Es indispensable emprender una reforma fiscal para que el estado cuente con mayores ingresos; mejore la estructura de exenciones y los sectores más dinámicos de la economía contribuyan al financiamiento del gobierno; y los mayores niveles de crecimiento económico redunden en crecimientos proporcionales de recaudación. Es necesario también atacar los niveles de exención, evasión y elusión de los impuestos, para corregir una baja carga impositiva y prácticas comerciales de competencia desleal. Todo esto podría incidir en mejorar los impactos redistributivos de los tributos y del gasto público.

Las consideraciones sobre los ingresos son abundantes. Las bases de los impuestos se han erosionado por los cambios de la estructura productiva, del consumo y del comercio internacional. Se exoneran de casi todos los impuestos los factores más dinámicos, tales como zonas francas (bienes y servicios), gran cantidad de bienes y casi todos los servicios de consumo. Hay problemas de diseño del impuesto sobre la renta que reducen su capacidad de recaudación y le restan potencial redistributivo. Los problemas de elusión y evasión son múltiples y graves, con implicaciones en la recaudación.

Son claras asimismo las recomendaciones sobre la modernización de los diseños de impuestos, la ampliación de las bases imponibles y sobre el acompañamiento necesario, con un mayor esfuerzo, para combatir la elusión y la evasión fiscal, y el fortalecimiento de la economía formal. El impacto redistributivo nulo o muy reducido del sistema tributario tendría que ser mejorado con variaciones de las combinaciones de impuestos.

Gastos inflexibles y crecientes

En materia de gastos, el documento muestra que los crecimientos automáticos en las remuneraciones y las transferencias requieren de una adecuación para que queden asociados a resultados, especialmente en una época con bajos niveles de inflación. Es necesario sustentar las políticas públicas sociales que son incluyentes, y a su vez lograr mejoras en la eficiencia y en la eficacia. Es preciso que los presupuestos públicos cuenten con un amplio espacio para recuperar y hacer avanzar la infraestructura económica y social, contribuyendo así al crecimiento económico y el empleo. Los estrujamientos de los presupuestos públicos deben moderarse desde los disparadores del gasto y tomar medidas para prevenir las alzas de las tasas de interés. Deben reformarse la propia arquitectura del estado, así como sus mecanismos de planificación y dirección de la actividad pública hacia territorios y sectores sociales con accesos tan desiguales a las oportunidades, lo cual mejoraría su impacto y la percepción ciudadana sobre su utilidad y necesidad.

Debe restablecerse la responsabilidad fiscal, reducirse la promesa democrática en la práctica para establecer mayores responsabilidades al estado, asociada a recursos frescos que se identifiquen, y poner límite al endeudamiento sin restricciones absolutas, con margen para las políticas anticíclicas.

Reactivar para la inclusión

El país tendría que reactivar la economía, pero no con más de lo mismo. Esto supone la corrección del rumbo hacia políticas públicas de desarrollo productivo y redistribución de los incentivos entre las actividades y sectores económicos para lograr que la economía sea más incluyente y utilice los recursos existentes, especialmente para reducir las tasas de desempleo y subempleo. El norte es una modernización de la estructura económica que sea incluyente, esto es, que llegue a más sectores y a más territorios.



Lecciones del pasado para impulsar una reforma

El país no ha logrado una reforma fiscal significativa desde 1995. Los intentos fallidos de reforma en materia tributaria señalan que los impuestos tienen opositores específicos y con capacidad de influencia en las decisiones, pero sus posibles beneficiarios no están articulados ni simpatizan con todos los impuestos incluidos en la reforma.

Actualmente, una solución fiscal no es un asunto que se pueda abordar desde los ingresos, de los gastos, de la deuda o de las reglas de disciplina, cada uno por aparte o con estas dimensiones juntas. Hasta esto es insuficiente, pues es necesario considerar la perspectiva de reactivación económica, del reparto de las cargas entre sectores, de la mejora en los costos-efectividad del estado.

No hay fórmulas simples, aunque las lecciones aprendidas en ejercicios fallidos de reformas fiscales anteriores sugieran la descomposición en diversos proyectos legislativos relativamente sencillos y un alto liderazgo combinado con un proceso de negociación muy activo. El Acuerdo nacional entre partidos políticos con representación, aun cuando no produjo resultados sobre tributos pues seis de nueve no participaron, pero sí fue votada por 81% de la representación, mostró que es posible llegar a ambas mayorías calificadas sobre asuntos de gobernanza fiscal, reforma administrativa del estado y del empleo público.

Para romper con la inercia es posible que sea necesario introducir impuestos nuevos en la fórmula, al menos para un periodo de transición a un nivel de equilibrio fiscal y desaceleración del crecimiento de la deuda, tal como un impuesto a las transacciones financieras.

Bibliografía mínima⁴

Documentos

- Artavia, R. y M. Gutiérrez. 2017a. "Acuerdo nacional entre partidos representados en la Asamblea Legislativa".
- . 2017b. "Acuerdo nacional entre partidos representados en la Asamblea Legislativa".
- Ayales, E., R. Aguilar, M. Gutiérrez y R. Morales. 2016. "Reforma fiscal: urgencia y sugerencias sobre ruta y contenido". Borrador inédito.
- Banco Mundial. 2015. *El modelo de desarrollo de Costa Rica. De bueno a excelente*. Banco Mundial.
- Cepal. 2014. *Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones: el caso de Costa Rica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- . 2016a. *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Gutiérrez, M. y F. Straface (eds.). 2013. "Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica". *Publicaciones especiales sobre desarrollo*. 4. Banco Interamericano de Desarrollo y Estado de la Nación. Washington.
- Hirschman, A. 1984. *Pioneros del desarrollo*. Meier y Seers. Banco Mundial.
- Lizano, E. 2015. "¿Hacia otro modelo de desarrollo?". Primera versión para el seminario Ciapa/ AC. Noviembre. Academia de Centroamérica.
- Ministerio de Hacienda. 2014a. *¿Cómo lograr la consolidación fiscal? Recomendaciones para una hoja de ruta*. San José.

4 Una bibliografía y sistematización muy amplia, elaborada por el Estado de la nación, que incluye investigaciones, análisis y propuestas de reforma fiscal puede encontrarse en <http://infofiscal.conare.ac.cr/>



- . 2014b. "Marco fiscal presupuestario de mediano plazo (2015-2020)". Ministerio de Hacienda. San José.
- . 2017. "Situación fiscal 2018-2021". Ministerio de Hacienda. San José.
- OECD. 2016. *OECD Economic Assessment of Costa Rica 2016*.
- PEN (Programa Estado de la nación en desarrollo humano sostenible). 2004. *Décimo Informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación. San José.
- . 2009. *Decimoquinto Informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación. San José.
- . 2015. *Vigesimoprimer Informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación. San José.
- . 2016a. *Vigesimosegundo Informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación. San José.
- . 2017. "Vigesimotercer Informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible". Programa Estado de la Nación. San José. Inédito.
- Robles Cordero, É. 2015. "Intentos de reforma fiscal en Costa Rica (1982-2015)". Mimeo.
- Salazar, J. et al. (eds.). 2014. *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. OIT. Ginebra.
- Soto, M. 2017. "Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica 2016: origen y estado de una crisis latente". Ponencia al Vigesimotercer estado de la nación. Programa Estado de la Nación. San José.
- Stiglitz, J. 1998. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso post-Washington". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. 38 (151). Octubre-diciembre
- Trejos, J. D. y C. Mata. 2017. "El gasto o inversión social pública continúan su expansión en el 2016 pese al desequilibrio fiscal". Ponencia preparada para el Vigesimotercer informe estado de la nación. Inédito. Programa Estado de la Nación. San José.

Fuentes electrónicas

- Academia de Centroamérica. 2016. "Costa Rica: la sostenibilidad fiscal de una economía endeudada". En <http://www.academica.or.cr/es/costa-rica-la-sostenibilidad-fiscal-de-una-economia-endeudada/>
- Alfaro, R. 2004. "Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del periodo 1990-2003". En http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/010/Alfaro_2004.pdf
- Banco Mundial. 2016. "Tasa tributaria total". En <http://datos.bancomundial.org/indicador/IC.TAX.TOTL.CP.ZS/countries>
- BID. 2013. "Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo". En <http://www.aecid.es/CentroDocumentacion/Documentos/documentos%20adjuntos/Fiscal%20BID.pdf>
- BID-IEF. 2013. "Metiendo presión: estimando la verdadera carga fiscal de América Latina y el Caribe. La presión fiscal equivalente". En http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2013_09.pdf
- Cepal. 2016b. "Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe". En <http://www.Cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nuevageneracion-politicas-superar-la-pobreza>
- Contraloría General de la República. 2016. "Memoria anual 2016". En https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/mem_anual/2016/files/assets/downloads/publicacion.pdf
- . 2016. "Ingresos corrientes del presupuesto ordinario del Gobierno de la República para el 2017". Contraloría General de la República.



- En https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/ing_corr/2017/files/assets/downloads/publicacion.pdf
- CIEP. 2017. "Cuarto informe de percepciones sobre reforma fiscal en Costa Rica". En <https://www.ciep.ucr.ac.cr/images/INFORMESUOP/Informe-de-resultados-4-encuesta-de-percepciones-ciudadanas-sobre-reforma-fiscal-en-Costa-Rica.pdf>
- Costa Rica Íntegra. 2015. "Índice de percepción de la corrupción 2013". En http://www.nacion.com/opinion/foros/Costa-Rica-Indice-Percepcion-Corrupcion_0_1384461570.html
- Fondo Monetario Internacional. 2010. *Perspectivas económicas. Las Américas. Aprovechando el viento a favor*. Estudios económicos y financieros. En <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2010/whd/wreo0510s.pdf>
- Gutiérrez, M. y K. Meneses. 2014. "Tipos de economía, heterogeneidad productiva y ocupación en los Censos 2000 y 2011". Simposio Costa Rica a la luz del Censo del 2011. En https://www.academia.edu/8169274/Tipos_de_econom%C3%ADa_heterogeneidad_productiva_y_ocupaci%C3%B3n_en_los_Censos_2000_y_2011_Karla_Men%C3%A9ses_y_Miguel_Guti%C3%A9rrez_Saxe
- Inec (Instituto Nacional de Estadística y Censo). 2015. "Índice de pobreza multidimensional. Resultados generales". En <http://www.inec.go.cr/flipbook/IPMRG15/index.html>
- OECD. 2017. "OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017". OECD Publishing. París. En <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277724>
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2016b. *Veinte años de investigación, propuestas y reformas fiscales en Costa Rica*. En <http://infofiscal.conare.ac.cr/>
- The Social Progress Imperative. 2016. En <http://www.socialprogressimperative.org/es/data/spi>



Acerca del autor

Miguel Gutiérrez-Saxe. Economista. Recientemente ha sido uno de los facilitadores del Acuerdo nacional entre todos los partidos representados en la Asamblea Legislativa. Fundó y dirigió el Programa Estado de la Nación por veinte años. Los informes tratan sobre el desarrollo humano sostenible. (ver <http://www.estadonacion.or.cr/>) para el país, en materia de equidad e integración social, oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, y cubren asuntos políticos y ambientales.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15

www.fes.org

Bogotá, noviembre de 2017

ISSN 2422-0663

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.