PN-ABF-803

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number: 936-5450

2. Contract/Grant Number: DHR-5450-A-00-9084-00

3. Publication Date: 9/90

4. Document Title/Translated Title: Manejo Fiscal, Politica Tributaria y Crecimiento de la Deuda Interna en Costa Rica

5. Author(s)
1. Fernando Naranjo
2. Guillermo Zuniga
3.

6. Contributing Organization(s)

7. Pagination: 77

8. Report Number: ——

9. Sponsoring A.I.D. Office: SFT/RD and USAID/Costa Rica

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)
1.
2.
3.
4.
5.
6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official: Melissa Bornkerhoff

14. Telephone Number: 875-4491

15. Today's Date: 7/16/90

DO NOT write below this line

16. DOCID

17. Document Disposition: DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

AID 590-7 (10/88)

SEMINARIO SOBRE POLITICAS ECONOMICAS
EN COSTA RICA

MANEJO FISCAL, POLITICA TRIBUTARIA Y CRECIMIENTO DE LA DEUDA INTLRNA EN COSTA RICA

Fernando Naranjo
Guillermo Zúñiga

San José, Costa Rica
Marzo, 1990

LA POLITICA FISCAL EN COSTA RICA 1986-1989: PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y RESULTADOS

Fernando Naranjo
Guillermo Zúñiga

Los autores desean expresar su agradecimiento a Laura Suarez, Glen Calvo, Gustavo Barboza y Franco Naranjo, por la colaboración brindada en diversos aspectos del estudio, lo mismo que a todos los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica, que en forma diligente suministraron la información necesaria.

LA POLITICA FISCAL EN COSTA RICA 1986-1989: PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y RESULTADOS

-Preliminar-
8 marzo, 1990

I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS GENERALES

Con frecuencia se dice que las finanzas públicas en Costa Rica han mantenido un ciclo regular a lo largo de períodos prolongados. Cuando sobreviene una crisis fiscal, se aprueba y pone en ejecución una reforma tributaria para sanear la situación financiera del Gobierno y al cabo de pocos años se erosiona ese esfuerzo y otra vez el país se enfrenta a una nueva crisis de naturaleza fiscal. Por otra parte también se dice que mayores ingresos para el Gobierno significan mayores gastos, habida cuenta de que al aumentar la capacidad financiera aumentan sus posibilidades de erogación.

Este estudio, que se ha hecho con severas limitaciones de tiempo, pretende analizar las principales características y orientaciones en el manejo de la política fiscal en el período 1986-1989. Por limitaciones de tiempo y de disponibilidad de información, el estudio se centró en el manejo de las finanzas públicas en el Gobierno Central de la República. Sólo ocasionalmente se hace referencia a la situación financiera de otros entes del Estado.

No se pretende, entonces, hacer un análisis exhaustivo de todos los aspectos que tienen que ver con la economía pública de Costa Rica, sino describir y analizar las principales orientaciones de la política fiscal y tratar de medir algunas de las consecuencias más relevantes de la política que se ha seguido en el gasto público, la obtención de los ingresos, especialmente los tributarios, las modalidades de financiamiento del déficit del Gobierno Central y sus repercusiones en el sector financiero doméstico.

El estudio aspira a identificar con la mayor precisión posible cuáles son los problemas más importantes a los cuales tendrá que enfrentarse en el campo de las finanzas públicas el futuro Gobierno. No se pretende dar una receta completa de todo lo que hay que hacer, pero sí señalar los principales problemas y la magnitud de algunos de los ajustes que habrá necesidad de impulsar y poner en ejecución.

Se ha hecho un esfuerzo por recopilar la información más veraz posible para el período 1983-1989. Sin embargo, no ha sido posible

tener una serie totalmente congruente de ingresos, gastos, déficit y deuda pública interna y externa. Aunque hay todavía evidentes incongruencias en las series estadísticas, es de esperar que la magnitud de las discrepancias no afecte las principales conclusiones del estudio.

II. EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES

1. Principales decisiones de política en el campo de los ingresos

Durante el período 1986-1989 se tomaron importantes decisiones sobre la política de ingresos del Gobierno. El resultado de algunas de estas decisiones se notó a partir del año 1987, en tanto que las consecuencias de otras decisiones apenas se empezaron a sentir recientemente.

La carga tributaria global del país había venido experimentando una sensible disminución cuando pasó de representar el 16.1% respecto del PIB en 1983 a 13.6% en 1986. De ahí que el Gobierno se fijó como meta restituir parcialmente esa erosión tributaria mediante un conjunto de acciones, a la vez que se lograba un ajuste en la estructura impositiva y se reducían algunas cargas que afectaban directamente a varias instituciones públicas.

Para lograr ese propósito, el Gobierno propuso a la Asamblea Legislativa tres modificaciones legales. La primera consistió en la actualización de un proyecto de ley sobre los impuestos que gravan las rentas de las personas físicas y jurídicas. La segunda era un conjunto de reformas que buscaba introducir importantes ajustes en algunos de los tributos existentes y la aprobación de nuevos impuestos para lograr una mayor equidad tributaria. Finalmente, se propuso un nuevo código de normas y procedimientos tributarios con el objetivo de modernizar la administración de impuestos.

Por otra parte, el Gobierno puso en ejecución un conjunto de acciones administrativas con el propósito de hacer más eficiente la recaudación de impuestos y por ende reducir la evasión en los principales tributos. En este campo cabe mencionar los programas de control en la evasión del impuesto sobre las ventas, que se centraron, principalmente en el timbraje obligatorio de las facturas, el programa de modernización aduanera, el avance en la implantación del registro único de contribuyentes (RUC) y controles mayores en la concesión de exenciones.

Cabe por último señalar en este breve comentario introductorio que los ingresos corrientes se vieron afectados por las siguientes decisiones, todas las cuales serán analizadas posteriormente. El proceso de desgravación arancelaria que el país ha venido llevando a cabo como parte del programa de ajuste estructural. La disminu-

ción de las contribuciones de las instituciones descentralizadas al Gobierno Central. La aplicación de una política más dinámica de ajustes en las tarifas de los servicios públicos, por lo menos durante 1986, 1987 y 1988. La implantación de un tributo equivalente al 12% del valor total de las ventas de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) a partir de 1987.

a. Propuestas de Reforma Tributaria y decisiones de la Asamblea Legislativa

i. Principales rasgos de la reforma al impuesto sobre la renta: en abril de 1987 la Asamblea Legislativa aprobó una amplia y largamente discutida reforma al impuesto sobre la renta. El proyecto original se presentó a conocimiento del Congreso en 1979 y a lo largo de casi ocho años experimentó sustanciales cambios; de ahí que la ley aprobada difiere radicalmente del proyecto original.

A partir de mayo de 1986 funcionarios de Gobierno trabajaron muy intensamente con diputados del Congreso, buscando un consenso respecto a las orientaciones que debía tener la nueva legislación.

En primer término se quería tener una ley más moderna y actualizada que distinguiera claramente las obligaciones tributarias de las personas jurídicas, de las personas físicas con actividades lucrativas y de los asalariados. En segundo término se quería ampliar la base tributaria, de modo que un amplio porcentaje de los agentes económicos tuviera que tributar. En tercer lugar se deseaba reducir la carga tributaria tanto de las personas jurídicas como de las físicas, reduciendo las tasas marginales impositivas y en el caso de las sociedades, estableciendo un impuesto proporcional. En cuarto término se buscaba establecer un mecanismo más directo y expedito de cobro para los asalariados y finalmente cerrar varios "portillos" de evasión tributaria que tenía la legislación anterior.

La Asamblea Legislativa en abril de 1988 aprobó una nueva ley del impuesto sobre la renta, que claramente distingue las obligaciones fiscales para los tres tipos de personas afectas al pago de los impuestos.

En cuanto a las personas jurídicas, el rasgo más importante de la reforma consistió en la eliminación de las tasas marginales crecientes en los tramos más altos de ingreso, por una tasa proporcional, o sea se pasó de un impuesto teóricamente progresivo a un impuesto básicamente proporcional, salvo por el trato que se da a las pequeñas empresas. En los tramos de renta neta más elevada se reduce la tasa marginal de 50% a un 30%; se establece un régimen especial para la pequeña empresa cuyos ingresos netos no excedan de un cierto monto; estas empresas con una tasa de 10%, hasta cierto monto de utilidades y 20% a partir de ese nivel (ver anexo A).

Las personas jurídicas que no realicen actividades en el período fiscal deberán pagar un tributo anual de ¢12.000; sin embargo, no se establecieron sanciones para las personas que no lo cancelen.

La nueva ley estableció mecanismos de control mucho más fuertes y se cerraron varios "portillos" de evasión tributaria. Entre estos aspectos se pueden mencionar el establecimiento de rentas preventivas para algunas actividades y para los profesionales, la precisión de las relaciones entre empresas nacionales y empresas radicadas en el exterior, definición más precisa de los gastos necesarios para producir la renta, controles más estrictos respecto a las remesas del exterior y la facultad de la Tributación Directa para variar los períodos fiscales en algunas actividades.

En cuanto a las personas físicas con actividades lucrativas, se estableció una exención general por los primeros ¢200.000 de renta imponible. Se redujeron considerablemente las tasas impositivas en los tramos altos de ingreso, se redujo de 50% a 25% la tasa marginal más alta y se disminuyó la cantidad de tramos. Finalmente, se establecieron los siguientes créditos impositivos: por el cónyuge ¢2.900 anuales y por cada hijo ¢1.800 anuales (ver anexo A).

Finalmente, en relación a los asalariados se implantó un nuevo mecanismo de cobro en la fuente en el que el empleador es directamente el responsable de hacer la correspondiente retención. Los primeros ¢40.000 mensuales de salario quedan exentos. A partir de ese monto y hasta ¢60.000 se paga un 10% y por el exceso sobre este límite se cotiza un 15%. Las deducciones familiares se establecieron así: por el cónyuge ¢200 mensuales y por cada hijo ¢150 mensuales. Se estableció, además, un límite máximo en el impuesto, igual a un doceavo de los ingresos anuales del asalariado. La nueva escala significó una sensible reducción en el monto del impuesto para los asalariados con mayores ingresos. Las posibilidades de evasión son ahora mucho más limitadas, aunque al establecer un límite exento tan alto, se excluyó del pago del impuesto a un alto porcentaje de la fuerza laboral.

La reforma al impuesto sobre la renta fue un paso importante en el proceso de modernizar y actualizar la legislación tributaria. La reducción en la carga impositiva sobre las rentas fue un proceso importante para lograr una reactivación de la inversión privada, y por consiguiente de la producción. El nuevo sistema de cobro del impuesto a los asalariados fue también un paso importante para simplificar la administración de este tributo, a la vez que se resolvió el problema de la altísima tasa marginal para los salarios más elevados, hecho que inducía a evasiones en el pago del impuesto.

La nueva legislación, sin embargo, no satisfizo todos los

propósitos que el Gobierno se había fijado. En primer lugar, al introducirse el concepto de pequeña empresa el impuesto a las personas jurídicas no es estrictamente proporcional, hecho que puede inducir a algunas distorsiones que afectan al fisco. En segundo término la estructura impositiva favorece a las personas físicas con actividades lucrativas al establecerse una tasa marginal máxima inferior a la de las personas jurídicas, a la vez que dejan exentos los primeros ¢200.000 de renta neta. En tercer lugar la legislación se quedó corta en cuanto a la ampliación de la base al no hacer estrictamente compulsivo el pago generalizado de un monto anual para todas las personas jurídicas. Finalmente, se deseaba que el impuesto a las rentas del trabajo cubriera una alta proporción de la fuerza laboral, hecho que no se logró al excluirse del pago del impuesto a la gran mayoría de la población económicamente activa. De hecho en el período fiscal 1989 se reporta que se hicieron retenciones salariales a 52.553 trabajadores; o sea un 5.1% de la PEA o 5.3% de fuerza laboral ocupada. Esto significa que casi el 95% de los trabajadores no pagaron impuesto sobre las rentas del trabajo.

En los últimos años se observan algunos cambios en la estructura de los contribuyentes del impuesto sobre la renta. En 1987 habían 75.340 contribuyentes, cifra que disminuyó a 66.226 en 1988 y subió a 84.353 contribuyentes en 1989 (ver cuadro No. 31), de los cuales 31.800 son empresas (37.7% del total) y 52.553 son asalariados (62.3% del total). En cuanto al producto generado en las declaraciones del impuesto por cada uno de los tipos de contribuyentes también se observan cambios significativos. En 1987 el 86.6% de las obligaciones de pago del impuesto sobre la renta provenía de sociedades, porcentaje que disminuye a 82.7% en 1989, en tanto que las empresass individuales aumentan su participación de 2.6% en 1987 a 4.1% en 1989. No se sabe hasta dónde este cambio se debe a la ventaja tributaria que tienen las empresas individuales y que fue aumentada anteriormente. Por último la participación de los asalariados en el producto del impuesto ha crecido de 10.8% en 1987 a 13.3% en 1989 (ver cuadro No. 32).

La valoración general es que la reforma al impuesto sobre la renta, a pesar de las limitaciones y deficiencias comentadas anteriormente, ha sido muy positiva desde el punto de vista de la asignación de los recursos productivos y como medio para reactivar la economía nacional.

ii. <u>Principales características de la reforma tributaria (paquete tributario):</u> a principios de 1987 el Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa un Proyecto de Reforma Tributaria. Con este proyecto de ley se pretendió recuperar parcialmente la carga tributaria que el país tenía en 1983. En ese año la razón ingresos tributarios a producto interno bruto era de 16.1%, mientras que en 1986 había disminuído a 13.6%, o sea una disminución de 2.5% respecto del PIB, porcentaje que en 1987 representaba una disminución en la recaudación de impuestos cercana

a ¢6.000 millones.

No debe olvidarse que la base tributaria del país había venido achicándose, consecuencia de políticas que el Gobierno había tomado para alentar el proceso de transformación productiva y de fomento de las exportaciones. Esto había ocurrido como consecuencia de los incentivos que se crearon para fomentar las exportaciones no tradicionales. Específicamente la exoneración del pago del impuesto sobre la renta a todas aquellas actividades destinadas a las ventas de productos no tradicionales, así como a la exoneración en el pago de los impuestos a las importaciones de materias primas y bienes de capital para estas mismas actividades, siempre y cuando las empresas se acogieran al llamado contrato de exportaciones. De la misma manera se había disminuído considerablemente el gravamen que afectaba las exportaciones de banano, así como los gravámenes de algunos otros productos específicos.

El Poder Ejecutivo propuso entonces restituir parcialmente esa carga tributaria, de modo que no afectaran los procesos de producción y exportaciones. El Gobierno buscaba, además, redistribuir la carga impositiva de modo que se cumpliera con el principio clásico de equidad tributaria: que contribuya más quien tiene más capacidad económica.

En forma resumida se señalan los ajustes más importantes que se propusieron:

Extensión del impuesto de ventas a los servicios: esta extensión pretendía ampliar la cobertura del impuesto a actividades que no estaban afectas a este gravamen. Tal es el caso de las ventas de publicidad, servicios aduanales, bienes raíces y ventas de servicios profesionales.

Algo similar sucedía con la transferencia de vehículos usados, que siendo una actividad comercial importante, no era gravada debido a la poca claridad de la ley vigente.

Impuesto a la transferencia de bienes inmuebles: en esta materia se propuso fijar la tasa del impuesto en un 3%. Anteriormente rigió una escala que fluctuaba entre el 1.5% y el 4.5%, disminuyéndose a fines del año 1985 a una tarifa del 1%.

Además se incluyó una norma para restituir la facultad que tuvo la Administración Tributaria para actualizar los avalúos en aquellos casos en que los valores declarados para el pago de este impuesto, sean inferiores a los precios reales o a los registrados.

Impuesto a las construcciones suntuarias: con el propósito de introducir una mayor equidad en el sistema tributario, se propuso gravar algunas formas de riqueza personal no productiva. Uno de los nuevos gravámenes propuestos era un impuesto a las residencias de lujo, valoradas en más de ¢5 millones, con una tasa

progresiva que variaba del 1.0% al 1.5%.

Modificación al impuesto de renta: se consideró importante ajustar a un 10% el gravamen a los ingresos de los títulos valores que se inscriben en una bolsa de comercio o son emitidos por entidades financieras registradas en la Auditoría General de Bancos, de modo que el gravamen se equiparara al de los demás títulos valores.

Modificación al Código Fiscal: las tasas incluídas en este Código se aumentaban en un 25%, considerando que las vigentes no se variaban desde 1984.

Modificación al impuesto de salida al exterior: se propuso un aumento de US$10 a US$30 o su equivalente en moneda nacional.

Impuesto a casinos y salas de juego autorizados: se propuso un impuesto del 20% a los ingresos brutos de los casinos y salas de juego.

Impuesto a la propiedad de vehículos: este nuevo tributo, reemplazaba el Impuesto al Ruedo y gravaba la tenencia de vehículos, incluyendo aeronaves y embarcaciones de recreo, de acuerdo a su valor de mercado. Con este tributo se deseaba introducir una mayor progresividad al sistema tributario.

Se propuso una tarifa mínima de impuesto de ¢4.000 anuales por vehículo y luego el impuesto variaba de acuerdo a la siguiente escala:

Hasta ¢400.000 de valor.....	¢4.000
Más de ¢400.000 y hasta ¢1.000.000	1.0%
Más de ¢1.000.000 y hasta ¢3.000.000...	1.5%
Sobre ¢3.000.000 de valor.....	2.5%

Los automóviles de servicio público, transporte de pasajeros y carga no se gravarían de acuerdo con su valor, sino que se fijaba una tarifa única de ¢6.000. Las moticicletas y motobicicletas pagarían entre ¢1.000 y ¢3.000, según la cilindrada.

Impuesto a la transferencia de vehículos exonerados: se estimó de justicia y conveniencia económica establecer un impuesto a la transferencia de los vehículos que hubieran sido exonerados del pago de los impuestos de importación.

Se propuso gravar la transferencia de dichos vehículos con una tarifa del 50% sobre el valor de mercado.

El proyecto incluyó, además, algunas disposiciones que buscaban reforzar la acción de Tributación Directa en la administración, control y fiscalización de los impuestos.

Después de un extendido y arduo debate parlamentario y luego de innumerables negociaciones, la Asamblea Legislativa, en noviembre de 1987 aprobó la reforma tributaria, no sin antes introducir variantes muy significativas en la propuesta del Poder Ejecutivo. Quizás los dos aspectos más relevantes de las reformas introducidas fueron una reducción sensible en el rendimiento esperado y una disminución en el grado de progresividad, y por ende de equidad, que se le quería introducir al sistema tributario.

De seguido se señalan los aspectos centrales de la ley finalmente aprobada por la Asamblea Legislativa.

IMPUESTO GENERAL SOBRE LAS VENTAS: se amplió la cobertura a nuevos servicios que antes no estaban gravados. Se eliminó el límite de ¢300.000 de ventas anuales para considerarse responsable de este impuesto. Además se varió el Régimen para los Pequeños Contribuyentes, de modo que aquellas personas cuyo ingreso bruto en el período fiscal inmediato anterior no haya excedido la suma de ¢2.000.000, pagarán un impuesto equivalente al 1.2% sobre los ingresos brutos mensuales. No se extendió la cobertura del impuesto a la venta de servicios profesionales.

IMPUESTO A LOS TRASPASOS DE BIENES INMUEBLES: se aumentaron las tasas del 1% al 3%. Asimismo se elevó de ¢350.000 a ¢600.000, la cuota exenta cuando se trata de casa y lote.

IMPUESTO A LAS CONSTRUCCIONES DE ALTO VALOR: se aprobó el impuesto propuesto por el Poder Ejecutivo.

IMPUESTO A LOS INTERESES DE LOS TITULOS VALORES: se aumentó la tasa del impuesto del 5% al 8%.

CODIGO FISCAL: todas las tasas y tarifas se aumentaron en 25%.

IMPUESTO A LAS SALAS DE JUEGO: los casinos y salas de juego quedaron gravados con un impuesto del 10% sobre los ingresos netos. Adicionalmente, debe pagar la suma de ¢50.000 anuales por cada una de las mesas de juego. Complementariamente a los impuestos indicados, estos establecimientos deben pagar una patente municipal de ¢500.000 anuales.

IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE VEHICULOS: el nuevo impuesto se cobra sobre la propiedad de los vehículos inscritos en el Registro Público de la Propiedad, las aeronaves inscritas en el Registro de Aviación Civil, y embarcaciones de recreo o pesca deportiva inscritas en la Dirección General de Transporte Marítimo.

El impuesto se paga según el valor de mercado del vehículo, determinado anualmente por la Administración Tributaria y de acuerdo a las siguientes tablas:

Los vehículos particulares pagarán de la siguiente forma:

Hasta ¢400.000 de valor, impuesto mínimo de.....¢4.000
Exceso de ¢400.000 y hasta ¢1.500.000..... 1.0%
Exceso de ¢1.500.000 y hasta ¢3.500.000..... 1.25%
Exceso de ¢3.500.000 y hasta ¢6.000.000..... 1.50%
Sobre el exceso de ¢6.000.000 de valor..... 2.0%
IMPUESTO MAXIMO ¢30.000 anuales

Los vehículos destinados al transporte remunerado de personas pagan ¢8.000 anuales, lo mismo que los camiones de carga, excluídos los pick-ups.

Las motocicletas pagarán de la forma siguiente:

Hasta 90 cc..... ¢ 700 anuales
De 91 cc y hasta 125 cc..... ¢ 1.500 anuales
De 126 cc y hasta 200 cc..... ¢ 3.000 anuales
De 201 cc y hasta 450 cc..... ¢ 8.000 anuales
De 451 cc en adelante..... ¢15.000 anuales

IMPUESTO A LOS VEHICULOS INTERNADOS CON EXONERACIONES: se aprobó un impuesto equivalente al 70% del valor de mercado al traspaso de vehículos internados al país exonerados de impuestos de importación.

IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE VEHICULOS USADOS: se grava la transferencia de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones usadas con una tasa del 5%. Este impuesto no se aplica a las personas que se dedican a la compraventa de vehículos, para lo cual deben inscribirse en Tributación Directa.

ACTUALIZACION DE LOS VALORES DE LOS INMUEBLES PARA EFECTOS DEL IMPUESTO TERRITORIAL: se aumentó la cuota exenta del impuesto territorial de ¢25.000 a ¢150.000. También se otorgó una exención total para los inmuebles destinados a vivienda popular.

La ley dispuso una actualización de los valores registrados en Tributación Directa, de acuerdo con un factor que va en relación a la antigüedad del valor registrado. Valores registrados antes de 1964 se ajustan por un factor de 6.96 y los valores registrados hasta 1986 por un factor de 1.00.

IMPUESTO DE LAS SALIDAS AL EXTERIOR: se aprobó la propuesta del Poder Ejecutivo.

ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES:

-Se derogan todas las exenciones para la importación de vehículos, con excepción de las previstas en seis diferentes leyes.

-Se suprimen las franquicias postales con las excepciones que se indican en la misma disposición.

-Se estableció que del mayor rendimiento del Impuesto Territorial, un 40% será destinado a la confección de un catastro multiutilitario y un 10% para el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

La reforma tributaria que finalmente aprobó la Asamblea Legislativa, varió de manera importante la propuesta del Poder Ejecutivo. Por una parte, el rendimiento fiscal de la nueva legislación fue menor a la meta de ingresos fijada por el Gobierno. En segundo término, la aprobación de la reforma demoró mucho más tiempo del que originalmente se había estimado. Por último, algunos elementos de progresividad y de justicia tributaria que el Gobierno quería establecer fueron notoriamente aminorados por la Asamblea Legislativa.

Las principales desviaciones que experimentó la nueva legislación respecto de la propuesta original, fueron las siguientes:

A. Aspectos que disminuyeron el efecto fiscal o redujeron la progresividad del sistema tributario:

i. La extensión del impuesto a las ventas no cubrió a los servicios profesionales. Las presiones ejercidas por diversos grupos y colegios profesionales, llevó a la Asamblea Legislativa a excluir estos servicios. Este fue un serio golpe a la reforma, por cuanto se sabe que en el área de los servicios profesionales existe una importante evasión tributaria y la extensión del impuesto a las ventas sería de control indirecto para efectos del impuesto sobre la renta.

ii. El impuesto a los ingresos de los títulos valores se disminuyó de 10% a 8%.

iii. El nuevo impuesto a la propiedad de los vehículos fue sensiblemente disminuído en su efecto fiscal y en su progresividad. En la legislación aprobada el monto máximo del impuesto se estableció en ¢30.000 anuales, en tanto que en el proyecto la tasa era más elevada y no se establecían límites.

iv. El impuesto al traspaso de vehículos usados se redujo de 10% a 5%.

v. El impuesto a los casinos y salas de juego también sufrió una merma importante cuando se varió del 20% de los ingresos brutos, a un 10% de los ingresos netos y ¢50.000 anuales por cada mesa de juego.

vi. En el impuesto a los traspasos de bienes inmuebles la

cuota exenta se elevó de ¢350.000 a ¢600.000.

B. Aspectos que aumentaron el efecto fiscal:

i. Se estableció un mecanismo automático de ajuste en el valor de las propiedades afectas al impuesto territorial, dependiendo del año de la última valoración. Esta reforma tiene un efecto fiscal desfasado en el tiempo por los mecanismos de notificación que deben cumplirse y los sistemas existentes de cobro. Apenas en 1989 es que empiezan a sentirse los efectos de esta reforma.

ii. Se aumentó la tarifa única de los vehículos de servicio público de ¢6.000 a ¢8.000 anuales. El efecto fiscal de esta medida es muy reducido.

iii. Se aumentó de 50% a 70% sobre el valor de mercado el impuesto al traspaso de vehículos exonerados de los impuestos de importación. El efecto fiscal de esta medida es también limitado.

En cuanto a la tercera reforma legal que se propuso, en el nuevo Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la propuesta no pasó de ser estudiada a nivel de comisión, sin que se hubiera producido un dictamen.

Puede entonces concluirse que la política de reforma tributaria del Gobierno, que se plasmó en tres proyectos de ley, se concretó sólo parcialmente. La carga tributaria se restituyó en un monto menor al programado y no se cumplieron en todos sus alcances los postulados de equidad tributaria que el Gobierno quería alcanzar.

b. Proceso de desgravación arancelaria:

Como parte del Programa de Ajuste Estructural el país inició un proceso de desgravación arancelaria, con el objeto de abaratar el costo local de los bienes importados y para obligar a las empresas costarricenses a ser más eficientes por la competencia que ello representa.

Esta política, orientada a aumentar la eficiencia en la producción nacional, tiene como contraparte en el campo fiscal, una disminución importante en la recaudación, sobre todo si se toma en consideración el alto componente de impuestos sobre el comercio exterior que pesan sobre las finanzas públicas.

1 Derecho Arancelario a la Importación.

El 7 de octubre de 1987 se emitió el Decreto No. 17777 del Ministerio de Economía y Comercio (MEC), por medio del cual se rebajan 10 puntos D.A.I.[1], para 233 incisos arancelarios (cientos de productos).

El 27 de setiembre de 1988 por medio del Decreto No. 18400 del Ministerio de Economía y Comercio (MEC) se rebajan de 1 a 10 puntos D.A.I. a más de 600 incisos arancelarios (varios miles de productos)[2].

Si bien no se tienen estimaciones precisass sobre el efecto fiscal, sí existe suficiente base para pensar que ha habido una baja en la recaución por ese concepto. En efecto, en el cuadro No. 6 se observa que la relación entre los impuestos a las importaciones respecto a las importaciones totales, ha venido bajando desde 1987 donde representó un 10.8% hasta 1989, en que ese valor se estima en 8.2%.

Asimismo, debe recordarse que disminuciones en el arancel afectan, en la práctica, los correspondientes impuestos de ventas y selectivos de consumo, con lo que el efecto fiscal de la desgravación es mayor. De hecho se ha estimado que una reducción de 10 puntos en el ad-valoren, puede convertirse, según sea el caso, en una reducción de 14 ó 15 puntos como resultado final.

c. Transferencias de las instituciones descentralizadas al Gobierno Central:

En 1985 al aprobarse la ley de prórrogas (Ley No. 6999 del 28 de agosto de 1985) a la ley original de equilibrio financiero y con el propósito de aliviar la situación fiscal, se establecieron contribuciones obligatorias de parte de algunas de las instituciones descentralizadas al Gobierno de la República. En aquel entonces esas transferencias jugaron un papel importante desde el punto de vista fiscal. En 1985 el monto establecido en el presupuesto nacional ascendió a ¢923 millones con contribuciones muy elevadas para la Refinadora Costarricense de Petróleo, RECOPE, (¢300 millones), el Instituto Nacional de Seguros, INS, (¢300 millones), y el Banco Nacional de Costa Rica (¢110 millones). Estas contribuciones representaban el 3% de los ingresos totales presupuestados por parte del Gobierno Central. La misma asignación de transferencias de las instituciones al Gobierno se aprobó para 1986. El detalle de estas transferencias puede verse en el cuadro No. 35.

Para 1987 se tomó la decisión de mantener en 3% de los ingresos corrientes las contribuciones de los entes estatales al Gobierno, de modo que estas transferencias fueron elevadas a ¢1.205

[2] En octubre de 1989 se decretó otra desgravación arancelaria.

millones. Durante los últimos dos años del período analizado estas transferencias se rebajaron a ¢805 millones en 1988, y ¢855 millones en 1989, cifras que representaban el 1.5% de los ingresos corrientes presupuestados; o sea, se redujo la contribución en términos porcentuales a la mitad de lo que se tenía en 1987 (ver cuadros nos. 35 y 36).

Es importante señalar que esas contribuciones obligatorias no fueron transferidas en su totalidad al Gobierno de la República. Aunque no se tienen las cifras precisas para todo el período analizado, en 1987 el monto efectivamente transferido al Gobierno ascendió a ¢986.5 millones, o sea un 81.9% del monto establecido en la ley. Ese monto disminuyó notoriamente en 1988 cuando sólo se transfirió el 64.3% de lo presupuestado y disminuyó aún más en 1989 cuando las instituciones sólo trasladaron el 52.4% de lo que establecía el presupuesto de la República (ver cuadro no.37).

Es importante recordar que en este último año la Corte Suprema de Justicia declaró que algunas de estas transferencias eran inconstitucionales. Cabe señalar, entonces, que las transferencias obligatorias establecidas en la ley de "prórrogas" que constituyeron un elemento importante de mejoramiento en las finanzas públicas en los años 1985, 1986 y 1987, pierden importancia relativa en los años 1988 y 1989.

Desde el punto de vista de la asignación eficiente de los recursos productivos, estas transferencias obligatorias provocaban distorsiones en el funcionamiento de algunas de las instituciones descentralizadas, por lo que la decisión del Poder Ejecutivo de ir disminuyendo paulatinamente estas transferencias, constituyó un elemento importante para introducir una mayor racionalidad en el manejo de las finanzas públicas.

d. Gravamen a las ventas de combustible de RECOPE:

Con el propósito de fortalecer las finanzas públicas, el Gobierno tomó la decisión de incluir una norma en el presupuesto ordinario de 1987, estableciendo un tributo obligatorio para RECOPE, equivalente al 12% del valor de las ventas totales de esta Instituición. En el presupuesto de ese año se programó que el tributo ascendería a ¢1.537.5 millones. Normas similares fueron incluídas en los presupuestos de 1988 y 1989, estimándose montos de ¢2.107 millones y ¢2.600 millones respectivamente, para estos dos últimos años.

De estos montos presupuestados es importante señalar que RECOPE entró a las arcas del Estado ¢1.147.3 millones en 1987; ¢1.689.4 millones en 1988 y ¢1.394.5 millones en 1989. Se puede observar que conforme transcurrió el tiempo, RECOPE fue incurriendo cada vez más en la falta de pago de este tributo, creando definitivamente un vacío presupuestario significativo (ver cuadro No.37).

A lo largo de los tres años los faltantes acumulados por RECOPE, por falta de pago de este tributo, han ascendido a ¢2.017 millones, cifra que sin lugar a dudas constituye un elemento desestabilizante en las finanzas públicas.

RECOPE por otra parte ha insistido desde hace mucho tiempo, en la urgencia de ajustar los precios de los combustibles, de modo que pueda cumplir con los compromisos con el Gobierno Central, lo mismo que con los compromisos de servicio de la deuda externa con el Banco Central.

Durante 1989 se negoció un mecanismo de pago con la Refinadora, de tal manera que se reconocían parte de las deudas de años atrás y se acordaba el pago del tributo correspondiente para 1989. Sin embargo, consecuencia de que no se ajustaron los precios de los combustibles en el mercado interno y de que los precios internacionales del crudo subieron a lo largo de 1989, RECOPE no pudo cumplir con los compromisos que originalmente se habían negociado entre ella y el Gobierno de la República.

El congelamiento de los precios de los combustibles ha llevado a una situación de un palpable deterioro en las finanzas de RECOPE. Se estima el déficit de la Institución en 1989 en aproximadamente ¢4.000 millones, monto que afectó de modo sensible el panorama financiero de todo el sector público no financiero el año pasado.

El Gobierno estudió la posibilidad de un incremento en el precio de la gasolina en el orden de un 10% a 15% para el segundo semestre de 1989, pero la meta de rebajar drásticamente la inflación, llevó a dejar en suspenso este aumento.

e. Política de precios y tarifas de los servicios públicos:

A partir de finales de 1982 el Gobierno puso en ejecución una política de reajustes periódicos en las tarifas de los servicios públicos. Se buscaba de esta manera lograr una reducción del déficit del sector público, a la vez que se introducía el concepto de que los servicios debían ser financiados por los usuarios.

Los ajustes en las tarifas fueron especialmente fuertes durante 1982 y 1983. De 1986 a 1989 se estima que el aumento promedio de las tarifas fue el siguiente: electricidad %; telecomuncaciones %; transporte público %; agua potable %. Los únicos precios que no fueron ajustados durante los últimos años fueron los combustibles, habida cuenta de la reducción del precio internacional del crudo.

Al concluir el año pasado era notorio que los ajustes en algunas de las tarifas se habían quedado razagados, especialmente en el caso de los combustibles y tomando en cuenta que RECOPE enfrentaba una difícil situación financiera. Sin duda la activa

política de ajustes en las tarifas de los servicios públicos contribuyó de una manera importante en la mejora fiscal que experimentó el sector público no financiero de 1982 a 1988.

f. Política de exenciones:

La política de exenciones tributarias seguida durante los últimos años ha tenido diversos matices. Por una parte se establecieron exoneraciones tributarias importantes para todas las actividades destinadas a la exportación, a través del llamado "contrato de exportación". Por esta vía las empresas exportadoras gozan de exención de los impuestos de importación de materias primas y bienes de capital, así como del pago del impuesto sobre la renta. En adición, si la empresa califica también puede tener acceso a los certificados de abono (CATS), que son títulos al portador con un lapso de maduración que puede llegar hasta un año y por un valor equivalente al 15% del monto FOB de la exportación.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda, a partir de 1987, empezó a poner en práctica una política mucho más estricta del control sobre el otorgamiento de exoneraciones. Hoy día ya opera, parcialmente, un sistema mecanizado para el control de todas las exoneraciones.

La política amplia de exenciones ha sido un importante elemento para alentar el proceso exportador y por consiguiente, para reactivar la economía nacional. Conviene ahora evaluar mucho más profundamente las consecuencias de estas políticas.

g. Impuesto a las actividades cafetaleras:

La Ley No. 1411 de enero de 1952, estableció un impuesto ad-valorem del 10% sobre el valor de las entregas de café que reciban los beneficios. El impuesto debía cancelarse a más tardar el último día de noviembre de cada año. El impuesto se reducía en el caso de que el precio del café exportado fuera inferior a $42.50 por saco de 46 kilogramos y se eliminaba totalmente en la eventualidad de que ese precio cayera por debajo de $35. Tomando en cuenta los precios de venta en los mercados internacionales durante las últimas décadas, el impuesto de hecho era un gravamen proporcional del 10% sobre los ingresos brutos de los productores de café.

Según reportes del Instituto Costarricense del Café, en el país existen más de 100.000 personas físicas o jurídicas que entregan café a los beneficios. Este es, entonces, un impuesto de una amplia base.

La Asamblea Legislativa el 21 de setiembre de 1989 aprobó una modificación sustancial al impuesto sobre el café (Ley No. 7133). El límite inferior se elevó de $42.50 a $100. A partir de ese precio y hasta $110 se pagará el 2.5%; de $110 hasta $120 el 5%;

de $120 hasta $130 el 7.5% y por encima de $130 el 10%.

La modificación, aprobada por una amplia mayoría del Congreso, y a iniciativa del Poder Ejecutivo, representa una sensible disminución en la carga tributaria que pesa sobre ventas de la actividad cafetalera. Los precios previsibles en el mercado internacional, al aporte de este impuesto se reducirán de manera importante en los próximos años. De hecho, un porcentaje muy alto de costarricenses que eran contribuyentes de este impuesto, dejarán de serlo.

La reforma aprobada no sólo tiene un impacto fiscal negativo, sino que de hecho se eliminó un impuesto de muy fácil recaudación y de muy difícil evasión, que eventualmente habrá de sustituirse por otro tributo que quizás no tenga las mismas características.

2. Evolución de los ingresos corrientes: principales rubros

a. Relaciones con variables macroeconómicas relevantes:

Al analizar más en detalle la relación entre los principales impuestos y las variables macroeconómicas que están afectas a dichos tributos, se observan algunos aspectos importantes (ver cuadro No. 6).

En primer término la relación entre el impuesto sobre la renta y el producto interno bruto disminuye sistemáticamente a lo largo del período 1983-1989. De 4.2% en 1983 esta relación disminuye a prácticamente una cifra constante entre el 2.7% y el 2.8% durante los últimos tres años.

Al calcular la relación entre los impuestos a las ventas y los selectivos de consumo con el valor del consumo privado, se observa que esa carga tributaria prácticamente permanece constante a lo largo del período, con leves oscilaciones, aunque se incrementa levemente durante los últimos años, al generalizarse el cobro de este tributo a varios servicios que antes no estaban afectos al impuesto. Lo mismo puede decirse cuando se estima esta relación respecto al producto interno bruto.

Al analizar la correspondencia entre la recaudación de los impuestos a las importaciones y el valor de las importaciones totales, salvo por lo comentado anteriormente en relación a 1983, se observa una notoria disminución en este esfuerzo tributario durante los últimos años. La relación impuestos a las importaciones sobre el valor de las importaciones totales, se ubica finalmente en 8.2%.

Donde se puede observar una importante reducción en la carga tributaria, es en los impuestos a las exportaciones en relación a las exportaciones totales. La carga tributaria pasó de 11.8% en 1983 a 6.5% en 1984, a 3.4% en 1988 y 3.8% en 1989. Esa disminu-

ción en el esfuerzo tributario, en relación al fenómeno de las exportaciones, es muy evidente en la actividad bananera y en menor grado, en la actividad cafetalera (ver cuadro No. 6).

En 1989 la recaudación total de impuestos ascendió a ¢60.965 millones con una tasa de crecimiento de 20.9% respecto al año anterior (ver cuadro No. 4). Tal como se mencionó anteriormente, el impuesto del 10% sobre el valor de las ventas es el principal renglón de ingresos tributarios, llegando la recaudación de este tributo en 1989 a ¢17.040 millones. Si se toman en cuenta adicionalmente los ingresos por concepto de los impuestos selectivos de consumo (¢11.083 millones), los tributos que afectan diversas formas de consumo llegaron a ¢28.123 millones, o sea el 46.1% de la recaudación total de impuestos. En importancia relativa, le siguen el impuesto sobre la renta (¢11.750 millones) y los impuestos a las importaciones (¢11.627 millones).

Puede entonces concluirse que en dos fenómenos, como son la producción nacional y las exportaciones, la carga tributaria ha disminuído en forma determinante de 1983 a 1989 y que la carga tributaria al consumo se mantiene muy parecida a lo largo del período. Cabe también señalar que la carga tributaria global se mantiene prácticamente constante en los últimos años, debido a las nuevas formas impositivas que el país ha puesto en vigencia; esto es, los impuestos a la propiedad de los vehículos y el incremento en el cobro del impuesto territorial.

Quedan planteadas interrogantes importantes que habrán de ser analizadas con más detenimiento en el futuro. La primera tiene que ver con las consecuencias que estos cambios han tenido desde el punto de vista de equidad o de justicia. La segunda radica en los resultados que estos cambios han tenido en la asignación de los recursos productivos y su uso más eficiente. Sobre ambos aspectos se conoce muy poco.

El comportamiento de los ingresos corrientes ha sido muy dinámico en el período 1983-1989. La evolución de los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias muestran características propias para cada uno de estos conceptos.

Al analizar la estructura de los ingresos corrientes del Gobierno Central es importante observar que a principios del período (1983) los ingresos tributarios representaban el 97.3% de los ingresos corrientes, en tanto que los no tributarios y las transferencias apenas alcanzaban el 2.8%. A partir de 1984 las transferencias de instituciones públicas al Gobierno cobran mucha mayor importancia (6.6% en 1984, 5.2% en 1985, 9.4% en 1986 y 4.8% en 1987), lo mismo que los ingresos no tributarios. Como consecuencia, la importancia relativa de los tributos disminuye en este mismo lapso. Hacia finales del período, 1988-1989, disminuyen considerablemente las transferencias de las instituciones públicas al Gobierno, hecho que se comentó anteriormente. Los impuestos

cobran hacia finales del período una importancia mayor (ver cuadro No. 3).

b. Estimaciones de carga tributaria:

La carga tributaria de Costa Rica, medida en forma muy simple como la razón ingresos tributarios/producto interno bruto, muestra una interesante tendencia. En el período que se ha escogido para este trabajo, 1983 fue el año que presentó una carga tributaria mayor, cuando su valor llegó a 16.1%. A partir de esa fecha y hasta 1986 este indicador fiscal empezó a tener un declive hasta ubicarse en 13.6%. Durante los tres últimos años del período 1987, 1988 y 1989 la carga tributaria vuelve a incrementarse y prácticamente se ha mantenido en forma inalterada levemente por encima del 14% (ver cuadro No. 1 y gráfico No. I).

Si la carga tributaria se mide en forma más amplia, considerando la totalidad de los ingresos corrientes, o sea englobando todos los recursos que se transfieren al Gobierno Central por cualquier motivo, se observa una caída sistemática de este indicador, salvo el endeudamiento en el año de 1987, en el que se da un leve incremento. En los años 1983, 1984 la razón ingresos corrientes/producto interno bruto era equivalente a 16.6% y disminuye hasta 15.0% en 1989.

En el campo tributario es importante notar que en los últimos años se producen dos fenómenos que se compensan el uno con el otro. En primer término se incrementan las tasas y bases de algunos impuestos y se crean otros cuando la Asamblea Legislativa aprueba la primera ley de reforma tributaria. Con esta decisión se buscaba restituir parcialmente la reducción en la carga tributaria. Posteriormente, al aprobar la Asamblea Legislativa una disminución en las tasas marginales del impuesto sobre la renta y al proceder el Gobierno a una desgravación arancelaria, se produce una reducción de la carga impositiva. El resultado final de estos ajustes es que la carga tributaria total a partir de 1987 prácticamente se ha mantenido inalterada.

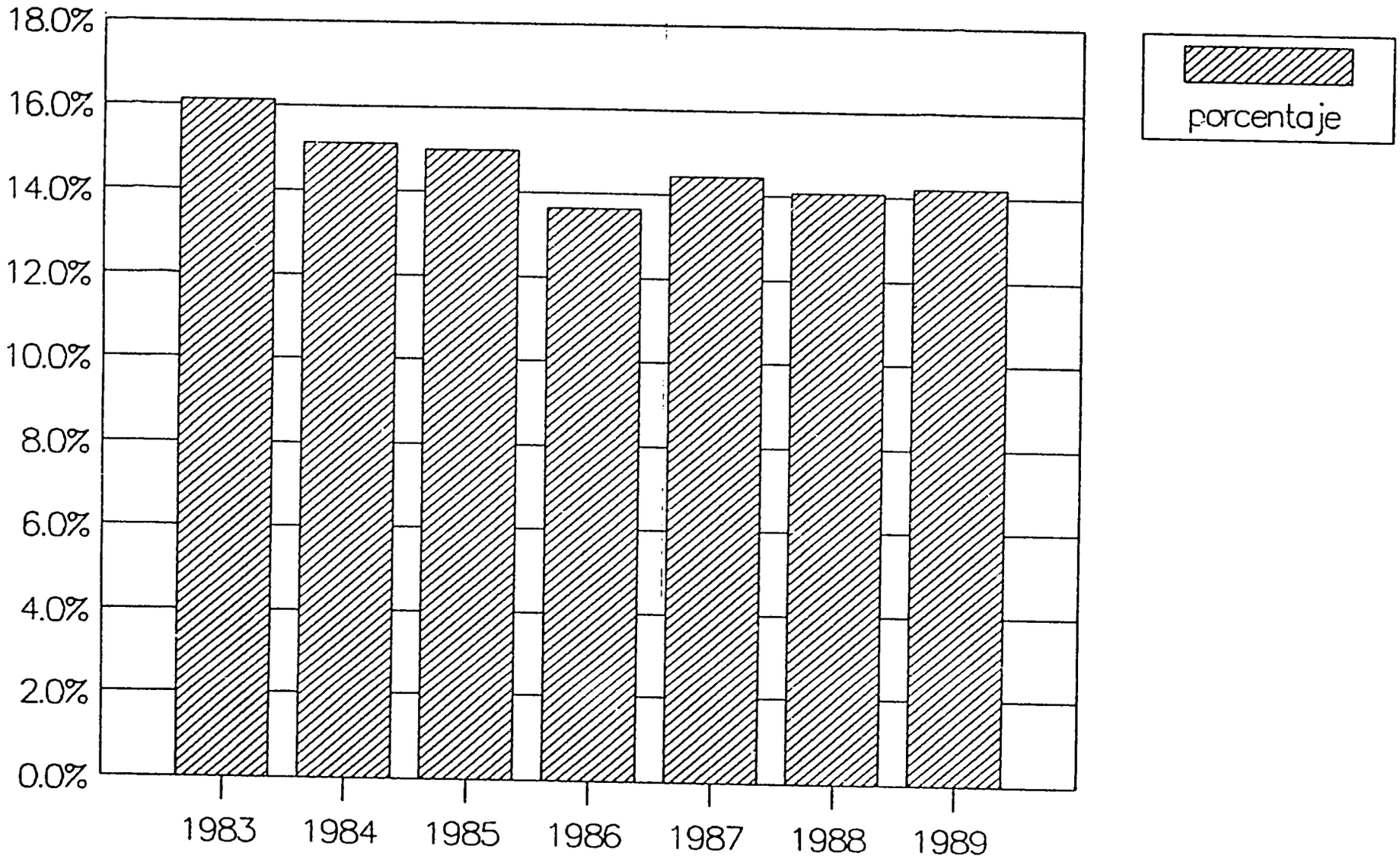
A lo largo del período, la carga tributaria disminuye en aproximadamente dos puntos porcentuales del PIB. La meta que el Gobierno se había fijado de restituir en 1% la carga tributaria, sólo parcialmente se logró al aprobar la Asamblea Legislativa una reforma tributaria con un rendimiento fiscal considerablemente menor (ver cuadro No. 1 y gráfico No. I)

c. Cambios en la estructura tributaria y consecuencias generales:

Los aspectos relativos a las reformas tributarias que aprobó la Asamblea Legislativa, fueron comentados anteriormente. Cabe ahora señalar cómo ha ido cambiando la estructura de los ingresos tributarios en el país. A principios del período analizado, en

Ingresos Tributarios/ PIB

I



1983, el impuesto sobre la renta era la principal fuente de los ingresos impositivos del Gobierno (26.2%) seguido por el impuesto a las ventas (21.6%), los impuestos a las exportaciones (20.4%) y finalmente los impuestos selectivos al consumo y a las importaciones. Al concluir la década en 1989, los impuestos a las ventas constituyen la principal fuente de ingresos del Gobierno, llegando este tributo a representar un 28% de los ingresos tributarios. Debe tenerse presente que en la reforma tributaria se generalizó el cobro del impuesto a muchas actividades que anteriormente no estaban cubiertas y que durante los dos últimos años se puso en vigencia el timbraje obligatorio de las facturas, elemento muy importante para controlar la evasión de este tributo. Le sigue en importancia el impuesto sobre la renta, que pierde ponderación en la carga tributaria global, al bajar de 26.2% en 1983, a 19.3% en 1989. El tercer renglón en importancia lo constituyen los impuestos a las importaciones, que suben hasta llegar a 19.1% en 1989; sin embargo, cabe resaltar que en 1983 las importaciones decrecieron en forma pronunciada, y de ahí que el monto de la recaudación por estos impuestos fuera relativamente menor. Los impuestos selectivos al consumo se han mantenido como la cuarta fuente de recaudación de impuestos, un poco por encima del 18%. Finalmente, los impuestos a las exportaciones experimentan una disminución considerable a lo largo del período, cuando pasaron de representar el 20.4% de los ingresos tributarios a sólo el 7.3% en 1989.

Estas cifras, que se pueden ver en detalle en el cuadro No., confirman en primer término el cumplimiento de parte de los propósitos que se buscaban con las reformas tributarias que se aprobaron por parte de la Asamblea Legislativa; o sea, una relativa tributación más leve a los fenómenos de la producción y la exportación y por otro lado una carga impositiva más fuerte en el consumo, que en este caso serían los impuestos a las ventas y los selectivos de consumo.

Otros aspectos que son importantes de mencionar es la importancia creciente que tienen los impuestos al rueda y propiedad de los vehículos que a principios del período analizado representaban aproximadamente el 0.5% de los ingresos tributarios y que pasan repentinamente a representar más del 3% hacia finales del período. Lo mismo puede observarse en cuanto al impuesto territorial, que representaba un porcentaje muy leve de los ingresos del Gobierno Central, incrementándose a 0.4% en 1988 y a prácticamente 1% en 1989. Esta tendencia ascendente posiblemente se reafirme aún más en el transcurso de los próximos años, consecuencia de los ajustes en los valores de las propiedades afectas a este tributo.

En relación a los impuestos que gravan a las exportaciones, cabe señalar que la disminución es generalizada, pero se dan diferencias significativas a nivel de productos. La disminución ha sido más leve en los tributos a las exportaciones de café y ha sido mucho más fuerte en las exportaciones de banano, aunque en

1989 aumenta la recaudación de los impuestos al banano, consecuencia del ajuste de este tributo que se estableció en el segundo semestre del año y al extraordinario auge en las exportaciones de este producto. El resto de las exportaciones, a partir de 1984 prácticamente no paga ningún impuesto de exportación.

En conclusión, puede afirmarse entonces, que se ha venido experimentando un cambio importante en la estructura impositiva, al gravarse más intensamente el consumo y reducir la carga tributaria a los procesos de generación de renta (producción y exportaciones).

3. Decisiones administrativas y de gestión

El Gobierno emprendió un programa de mejoramiento en la recaudación de impuestos, con el propósito de disminuir la evasión tributaria y de lograr una mayor agilidad en el funcionamiento de algunas de las dependencias del Ministerio de Hacienda.

a. Problemas de las aduanas:

El tema aduanero fue una preocupación central de la actual Administración. Desde su inicio se nombró una comisión ejecutiva, que al poco tiempo de laborar entró en serios conflictos internos, renunciando la mayoría de sus miembros. Luego se nombró; una segunda comisión aduanera con caracter de asesora, que brindó importantes servicios a la Dirección de Aduanas. Al cumplir su mandato, esta comisión fue disuelta.

A partir del segundo semestre de 1988 se nombró una Comisión Ejecutiva de la Reforma Aduanera, compuesta por funcionarios de la Dirección de Aduanas y el Ministerio de Hacienda.

Los esfuerzos de la Comisión se orientaron a identificar los principales problemas, recoger las distintas propuestas, clasificarlas y, por último, buscar las fuentes de financiamiento para los distintos programas.

i. Antecedentes: en 1962 las importaciones eran del orden de 113 millones de dólares. En 1980 las importaciones fueron de 1.540 millones de dólares; o sea, en 18 años crecieron en un 1.363% (trece veces y fracción). En 1989 las importaciones se estimaron en 1.757 dólares.

En 1962 las exportaciones apenas llegaron a una suma cercana a 93 millones de dólares. En 1980 exportaciones alcanzaron 920 millones de dólares; o sea en 18 años aumentaron en un 1.000% (diez veces). En 1989 se estima que las exportaciones fueron 1.411 millones de dólares.

Pero además, se ha experimentado una diversidad, nuevas y más complejas mercancías. Asimismo, crece el tránsito internacional

de vehículos y mercancías. Nacen nuevos regímenes aduaneros como la maquila, zonas francas y otras modalidades. Aumenta notablemente el número de personas que ingresan y salen del país.

Surge, como factor externo, el cambio de los medios de transporte. Fundamentalmente afectan las modalidades del furgón y el contenedor. Esto conlleva al aumento extraordinario en el despacho aduanero en el centro del país, haciendo totalmente insuficiente la capacidad de almacenamiento y despacho de la Aduana Principal.

Lo anterior determina al Gobierno, en el período 1974-78 a un estudio, que a través del Proyecto ETCA (Estudio de Terminales de Carga, Almacenes y Aduanas), entre varias medidas de modernización, defina la creación de una gran central aduanera, con capacidad de atender el gran volúmen de vehículos, mercancías y almacenamiento concentrado o centralizado en un sitio y con los recursos suficientes.

Se aprueba por el Gobierno a fines de su período y pasa para su ejecución al nuevo Gobierno, que por razones no conocidas realiza lo contrario: autorizar el desarrollo de almacenes particulares en gran número (cerca de 40 empresas) y totalmente dispersos. Esto agrava la incapacidad de atender eficientemente el despacho aduanero.

Se suma a lo anterior la existencia, hasta el 1 de enero de 1986 (vigencia del nuevo arancel) de casi 40 gravámenes diversos y una legislación deficiente, compleja, dispersa y rígida.

Se han hecho esfuerzos en los últimos años (desde 1980), creando el Laboratorio Aduanero, la carrera de administración aduanera en la Universidad de Costa Rica, reestructuración orgánica y funcional de la Dirección Central de Aduanas (nuevos departamentos, decretos regulatorios, etc.), creación de la Aduana o dependencia de Las Cañas (para servir el Aeropuerto Santamaría), capacitación del personal, etc. Pero hay que reconocer que han sido insuficientes.

ii. <u>Principales problemas</u>: la situación aduanera es bastante compleja. Los aspectos de más difícil solución son los siguientes:

1. Legislación obsoleta y sin mayor efecto de penalización por faltas de los administradores.

2. Carencia de procedimientos ágiles y seguros en los trámites aduaneros.

3. Instalaciones aduaneras deficientes.

4. Falta absoluta de equipos que permitan agilizar procedimientos y establecer controles adecuados.

5. Falta de profesionalismo de los funcionarios aduaneros. Sólo entre un 2% a un 3% tiene título profesional y el resto no mantiene capacitación sistematizada.

6. Falta de un régimen de remuneraciones atractivo.

7. El sistema de almacenes fiscales carece de controles adecuados para la seguridad fiscal y genera dispersión.

8. Regímenes aduaneros especiales, como maquila y zonas francas, que no están suficientemente regulados.

9. Procesos de cobros de impuestos aduaneros que no son controlados por la Aduana y que representan atrasos en la captación de los tributos.

10. Entrabamiento en el manejo de las exportaciones.

11. Realización de una gran cantidad de proceso "a mano", en forma ineficiente y que permite muchas distorsiones y gran discrecionalidad por quienes aplican los trámites.

12. Total desfase entre el sistema aduanero y la realidad económica del país.

13. Desmotivación del personal, desconfianza de los usuarios, quejas generalizadas sobre la aplicación de procedimientos indebidos, pérdida de fe en el sistema.

14. Falta de recursos financieros suficientes para transformar el sistema aduanero.

iii. El plan de modernización aduanera: la Comisión inició su trabajo a partir de la identificación de las acciones necesarias en el corto plazo y formular un planteamiento de más largo alcance.

En relación con las tareas urgentes a realizar en el corto plazo, se identificaron:

- paralizar el deterioro físico de las instalaciones
- mejorar el equipo indispensable para la prestación de los servicios
- mejorar el sistema de cobro
- buscar ayuda financiera externa
- incluir partidas en el presupuesto nacional
- activar una solicitud de financiamiento ante el BID
- Inicio del programa de capacitación
- apoyar todas las gestiones tendientes a agilizar los trámites de exportación

El planeamiento de más largo plazo, se inició por concebir una solución de tipo sistémico, orientada en última instancia a la computarización de la mayoría de los procesos, con el objeto de hacer más ágil la gestión aduanera y minimizar la acción dolosa en los procedimientos.

Asimismo, se definió como otro objetivo a alcanzar, el modernizar la estructura administrativa de las normas y procedimientos operativos, a fin de convertirse en un instrumento útil para servicio del comercio internacional. Así, se identificaron los siguientes campos de trabajo:

- planificación organizativa
- revisión de las normas y procedimientos de operación de las aduanas
- establecimiento de sistemas de apoyo
- mantener programas de capacitación
- rediseñar las instalaciones aduaneras
- creación de la terminal aduanera intermodal, con entrelazamiento de las otras aduanas
- reforzamiento de la administración aduanera central
- programas de regulación para zonas francas y cómputarización de los procesos aduaneros
- equipar a las aduanas con los instrumentos necesarios
- aplicación de sistemas de control rigurosos en las agencias de aduana y en los almacenes fiscales
- control en carretera

iv. Principales acciones: se avanzó mucho en relativamente poco tiempo, con lo que se logró marcar la pauta a seguir.

-Con la ayuda financiera de la AID se constituyó un grupo de refuerzo de la Administración Central, que se encargó de la parte operativa del programa. Esto ha garantizado una continuidad en la puesta en marcha.

-Se iniciaron mejoras en algunas aduanas, haciendo uso de recursos del Presupuesto Nacional. A saber, Paso Canoas, el puesto de El Brujo, Sixaola, la Aduana del Aeropuerto Juan Santamaría y algunas mejoras en Peñas Blancas. Se avanzó para dotar a la Aduana de Caldera de terrenos propios y no se pudo concretar ningún cambio en Limón.

-Se negoció un nuevo sistema de cobro de rentas aduaneras, que hace que los recursos ingresen en un período de 3 a 6 días a las arcas del Estado. Esto representó un incremento superior a los ¢1.500 millones en 1989.

-Conjuntamente con CINDE, se remodeló la bodega de maquila en el Aeropuerto Juan Santamaría, para agilizar los trámites de exportación. Se amplió el período de trabajo a dos turnos.

-Se consiguieron recursos del BID para equipos, consultores, revisión estructura administrativa, revisión de leyes, decretos, revisión procesos de maquila y zonas francas, importación temporal.

- Se inició el diseño del sistema de computarización.

- Se creó el sistema de "despacho rápido de pólizas'

- Se dio el despacho en zonas secundarias.

- Se puso a funcionar, como plan piloto, un sistema computarizado de la contabilidad de la Aduana Santamaría.

- Se establecieron unidades de valoración en las distintas aduanas del país, en un esfuerzo por desconcentrar.

v. La terminal unimodal: la existencia de 40 almacenes fiscales, zonas secundarias, procesos de importación temporal y otros regímenes especiales, hacen muy difícil el control y la supervisión de los procesos aduaneros. De ahí que se decidió centralizar el control, aunque el manejo fuese descentralizado.

Entre un 80% y 90% de la mercadería que se importa viene a San José. De manera que si se logra establecer un control centralizado, al ingreso de esta mercancía, se tendría supervisión sobre el grueso de las importaciones.

El mecanismo para que funcione debe estar concebido como un sistema que comunique los movimientos de ingreso de mercaderías al núcleo central, se definan rutas para el transporte de la carga, con tiempos estimados, con controles en carretera. Una vez que la mercadería pasa por la terminal, queda debidamente registrada la misma en movimiento y el almacén fiscal al cual se dirigió. Se conocerá además el estimado de impuestos a pagar. Si esto se logra con el ágil y computarizado sistema de cobro, no hay mecanismo que pueda evadir al Fisco por este concepto, aparte que habría un gran control sobre posible contrabando.

Se avanzó en el diseño de los sistemas operativos y de computarización, en la identificación de las posibles zonas en que estará localizada, en la negociación con los dueños de los terrenos y con posibles entes que la construyan y administren.

En el campo de financiamiento se obtuvo el compromiso de la Casa Presidencial de asignar ¢150 millones de los fondos de AID que se colonizan para iniciar la puesta en marcha de la obra.

b. Tributación Directa:

Los principales programas y acciones que se impulsaron fueron los siguientes:

i. Sistema Integral Tributario (S.I.T.): en 1984 empezó un programa para poner en práctica el sistema de registro único de contribuyentes y de cuenta corriente, trabajo que se ha elaborado con el apoyo financiero del BID.

El programa, conocido también como Sistema de Información Tributaria (SIT), está dirigido a incorporar los impuestos internos de mayor significación, de manera que se obtenga una cuenta corriente única tributaria y, por otro lado, lograr la modernización y adecuación de las estructuras orgánico-funcionales de la administración tributaria y la utilización de bases de información integradas en el sistema.

En una primera etapa, ya concluída, se desarrolló lo relativo al impuesto sobre la renta; se creó la base fundamental del registro único de contribuyentes y de la cuenta corriente. De igual forma, se desarrollaron funciones para cobros, cancelaciones, reclamos, fiscalización, consultas y estadísticas.

A partir de octubre de 1988 la empresa Swedsear continuó con la segunda etapa de este programa, que comprende la incorporación al SIT de los impuestos sobre las ventas, consumo,, traspaso a los bienes inmuebles, impuesto a la propiedad de vehículos y el timbre de Educación y Cultura. Debe también incluir un sistema de información fiscal, capacitación del personal y reorganización administrativa.

El funcionamiento pleno de un sistema de esta naturaleza tomaría mucho tiempo, pero los frutos vendrán tarde o temprano. Se afirma lo anterior por cuanto este programa funciona en el tanto se tenga la correcta información y esto no es tarea fácil.

La cuenta corriente que se le lleve a cada contribuyente deberá ir engrosándose poco a poco con más información, de manera que se pueda determinar con facilidad los ingresos, inversiones y gastos, con lo cual, eventualmente, se podría poner en práctica la presentación de un "carnet tributario" para desarrollar numerosas gestiones, cosa que ya existe en algunos países.

ii. Sistema de fiscalización: tradicionalmente se han aplicado programas de fiscalización "a profundidad", donde el peso principal se daba en la verificación de las declaraciones de renta. En el fondo, lo que hace el Auditor es revisar la información y antecedentes que el propio declarante entrega y que han servido de base en sus balances y anotaciones contables.

Informes internos del Ministerio de Hacienda* establecen que es poco lo que produce este sistema. Los reclamos que se presentan en primera instancia, ante la propia administración, por las diferencias que ofrecen sobre el pago del impuesto, son acogidos en un 30%. "Durante 1988 dicho porcentaje llegó al 47%, ya que de ¢503 millones reclamados por concepto de impuesto, en esta instancia se redujeron a ¢270 millones más o menos**.

Aparte de esta primera etapa de reclamo, el contribuyente puede seguir los siguientes pasos, con lo cual el cobro del impuesto es un camino interminable: reclamos que se presentan ante el Tribunal Fiscal Administrativo; el recurso de apelación ante el Contencioso Administrativo y, por último, el Recurso de Casación ante la Corte Suprema de Justicia.

A partir de 1989 se modificó el sistema de fiscalización, pasando a un nuevo enfoque llamado "preventivo" o "de cobertura".

Básicamente la idea consistía en modificar las proporciones de la fuerza fiscalizadora utilizada, pasando a ocupar un 80% en fiscalizar el impuesto de ventas y el selectivo de consumo, y bajando a un 20% el control sobre renta. Debe recordarse que los impuestos de ventas y el de consumo son los más representativos en cuanto a los recursos que proveen al Estado. Indirectamente con un buen control sobre ventas y consumo, se mejoraría la recaudación en renta, pues la entrega de factura o documentos que los reemplazan, permitiría la evaluar evolución de los ingresos de los contribuyentes.

Este nuevo esquema dio resultados muy favorables durante 1989 y se espera que la tendencia continúe en 1990.

iii. Timbraje de facturas y arreglos de pago: una de las primeras decisiones que tomó la Administración en 1986, fue eliminar los "arreglos de pago" por deudas derivadas del incumplimiento en el pago del impuesto de ventas.

Asimismo se impulsó el timbraje de facturas para comprobar el pago del impuesto de ventas y de consumo. El mecanismo obliga a que comerciantes e industriales afectos a los impuestos de ventas y consumo, a registrar y sellar sus facturas, antes de otorgarlas a mayoristas o consumidores finales.

* Véase Beytía, Manuel. Proposición nueva estructuraorganizacional para la DGTD y otros comentarios, mimeo, agosto de 1989.

** Op. cit.

El timbraje se puso en marcha a partir de mayo de 1988 y se fue haciendo en forma parcializada. Primero se obligó el timbraje para negocios de restaurantes, cantinas, bares, salones de baile, centros nocturnos y clubes sociales, en 8 cantones de la Provincia de San José. En setiembre del mismo año se amplió a bazares, boutiques, tiendas y zapaterías de todo el país, y se generalizó el sellado del primer grupo a todo el territorio.

En febrero de 1989 se hizo extensivo el timbraje para todos los contribuyentes afectos al impuesto general de ventas en todo el país.

El programa ha tenido un desarrollo lento; sin embargo, algunos resultados ya se han ido logrando. De los 17.800 contribuyentes registrados en Tributación Directa en octubre de 1988 se habían inscrito 629; en diciembre de 1988 esa cifra había subido a 1.491 y para el 15 de junio de 1989 se habían inscrito 5.452 contribuyentes; casi una tercera parte de los registrados.

Desde luego, el timbraje no resuelve el problema por sí mismo. Debe continuarse con el nuevo enfoque fiscalizador que supervise si se están timbrando las facturas, controle el reintegro del impuesto de ventas y consumo y se olvide de los arreglos de pago. Asimismo, la generalización del timbraje y la "lotería fiscal", complementan este esfuerzo.

c. Código de normas y procedimientos tributarios:

El proyecto de ley fue enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa el 23 de febrero de 1987.

Si bien se reconoce que es un proyecto polémico, expuesto a la crítica de muchos sectores que se pueden sentir afectados, el Poder Ejecutivo tomó la inciativa y lo hizo de conocimiento de la Asamblea. Este esfuerzo formaba parte de un paquete de tres programas, que deben verse como un todo: por una parte, el programa conocido como Reajuste Tributario (Ley No. 7082 de 30 de noviembre de 1987), la nueva ley de impuesto sobre la renta (Ley No. 7092 de 16 de mayo de 1988) y el nuevo Código de Normas y Procedimientos Tributarios, pendiente aún de aprobación legislativa.

Es necesario que la Administración Tributaria cuente con una legislación que apoye en forma efectiva la acción fiscalizadora, ya que en general, el ciudadano es enemigo de dar los aportes tributarios que le corresponden al Estado. En la legislación tributaria costarricense es notoria la falta de normas que sancionen en forma efectiva y ejemplificadora a los no declarantes, a los morosos y a los evasores. Existen vacíos en el Código de Comercio y Código Tributario vigentes y en las propias leyes que han dado origen a los impuestos.

En la exposición de motivos de este proyecto de ley se enumeran algunas características que introduce la nueva propuesta. Entre otros, se puede citar el dotar a los órganos que administra el sistema tributario con "un marco jurídico adecuado, que los haga eficaces en la consecusión de los fines recaudatorios propios de todo sistema tributario"*.

Una síntesis del nuevo proyecto se recoge a continuación:

a. Entregarle a la Administración Tributaria un marco jurídico que permita resguardar en mejor forma los intereses del Estado.

b. Mantener muchas de las disposiciones del actual Código, pero introducir materias de vital importancia para reforzar la acción de la administración.

c. Proporcionar un conjunto de normas que contribuyan a controlar el incumplimiento tributario y agravar los efectos pecuniarios derivados de este, con el objeto de mejorar el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria.

d. Modernizar la acción de la Administración Tributaria mediante la aceptación del uso del procesamiento automático de datos.

e. Dar mayores facultades fiscalizadoras, a la Dirección General de Tributación Directa, tales como poder determinar de oficio sobre bases estimativas o preventivas.

f. Se le concede a la Administración, a diferencia del Código actual que no contiene esta disposición, la facultad de conocer y sancionar las contravenciones tributarias de carácter administrativo, dejando entregadas a la justicia penal, el castigar los delitos tributarios

g. El régimen de infracciones y sanciones se estructura de tal forma que tendrá precisión y claridad, mediante el establecimiento de contravenciones detalladas y desagregadamente descritas y automatizadas.

h. Se eleva el nivel de las sanciones, en especial de las multas fijas en dinero, las cuales están vigentes desde 1971.

Véase Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Nuevo Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

i. Se incorpora la figura del "apremio corporal", para forzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias incumplidas, el cual cesa tan pronto las obligaciones sean satisfechas.

j. Se simplifica el régimen procesal tributario, en el tanto los accesos a instancias juridiccionales se hace a través de recursos de apelación y no por un nuevo juicio contencioso, que lo que produce son dilaciones en las controversias tributarias.

k. Se le da una nueva organización al Tribunal Fiscal Administrativo.

l. El cobro ejecutivo de la deuda tributaria adopta un sistema mixto, con el objeto de dar mayor agilidad. La tramitación del procedimiento se efectúa por la Oficina de Cobros Administrativos del Ministerio de Hacienda, pero en el caso de controversias, el llamado a resolverlas es el Juez Contencioso Administrativo y en segunda instancia, por vía de apelación ante el Tribunal Superior Contencioso Administrativo.

m. Sistematiza las principales formas de ejecución de las facultades de fiscalización y control de la Administración Tributaria. Por ejemplo, las relativas a las inspecciones de locales fuera de las horas hábiles, las facultades de inspección y registro de los libros contables y todos los documentos conexos con la documentación contable, la facultad de incautación de documentos, y bienes cuando la gravedad del caso así lo amerite.

n. Se identifican los siguientes delitos tributarios: defraudación fiscal; apropiación indebida de impuestos retenidos o percibidos; elaboración y comercio clandestino de productos sujetos a impuesto y falsificación de especies y valores fiscales, entre otros.

Este importante proyecto ha seguido el siguiente camino:

23 de febrero de 1987:	el Poder Ejecutivo lo envía a conocimiento de la Asamblea Legislativa.
2 de marzo de 1987:	se pide informe al Departamento de Estudios y Servicios Técnicos.
6 de abril de 1987:	se publica en la Gaceta.
7 de abril de 1987:	se recibe en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos
11 de abril de 1987:	se pone a despacho.

29 de mayo de 1987:	se solicita opinión sobre el proyecto a la Corte Suprema de Justicia y a la Contraloría General de la República.
5 de agosto de 1987:	se nombra una subcomisión para su estudio, presidida por el Diputado Villalobos Salazar e integrada por los diputados Lobo Solera y Molina Rojas.

El proyecto no ha sido puesto a despacho nuevamente, lo que significa que su trámite se encuentra detenido.

Ante esta realidad, la Comisión nombrada para dar apoyo a la Tributación Directa gestionó ante el Ministerio de la Presidencia la inclusión en las convocatorias del Ejecutivo a la Asamblea, de un conjunto de seis medidas, extraídas del proyecto de ley general, pero que requieren un trámite urgente y preferencial.

Esto además se veía como un complemento jurídico indisoluble con la nueva visión fiscalizadora de prevención, iniciada en marzo de 1989.

Las modificaciones fundamentales para apoyar la acción fiscalizadora de la Tributación Directa incorporaba las siguientes medidas:

1. Para el caso del no pago del impuesto especial que afecta a los casinos y salas de juego (Artículo 8, Ley 7088 de 30 de noviembre de 1987) establecer la clausura del negocio. Esta es una medida igual a la que existe para los morosos del tributo contenido en la Ley General Impuesto de Ventas No. 6826.

2. Crear la sanción de cierre del negocio, por cinco días, a aquellos locales comerciales y oficinas, cuyos propietarios, que teniendo la obligación de timbrar y extender facturas, no lo hacen.

3. Establecer que el pago de intereses, multas y otros recargos debe cobrarse a partir del vencimiento del plazo otorgado para la cancelación del tributo establecido con base en las declaraciones juradas, para evitar que los ingresos del Estado se obtengan con moneda devaluada. Al no contarse con una disposición como la propuesta, los contribuyentes reclamen sólo con el propósito de dilatar el pago de lo debido y favorecerse con los años que demora la resolución del juicio.

4. Actualizar el valor de las multas para sancionar el incumplimiento de deberes formales, ya que las cifras que contiene el Código actual son de 1971 y después de 18 años no tienen valor pecunario, por lo que no representan una verdadera sanción. Para fijar las nuevas tarifas se ha considerado el índice de precios al por mayor, del Banco Central de Costa Rica.

5. Disminuir de 6 a 2 meses el plazo permitido para mantener atrasadas las anotaciones de los libros de contabilidad.

6. Otorgarle mayor autoridad a los funcionarios de la Dirección General de Tributación Directa en su acción fiscalizadora y de control de los contribuyentes, dándole el carácter de "fe pública" a dichas actuaciones.

Desafortunadamente la agenda legislativa y la negociación con la Asamblea no permitieron someter este proyecto en discusión, con lo cual se mejoraría en mucho la fiscalización. Son 6 medidas de carácter perentorio, que ayudarían en mucho a los auditores de Tributación, cuya aprobación no debe postergarse más por ninguna circunstancia*.

En el presupuesto ordinario de 1990 se aprobaron por norma presupuestaria algunas de estas medidas. Sin embargo, la experiencia indica que estas modificaciones a la ley por medio de norma presupuestaria, corren el riesgo de ser declarada inconstitucional.

4. Conclusiones

El país ha llevado a cabo en los últimos años importantes reformas en el sistema tributario. La larga trayectoria sobre los procesos de producción y exportación ha venido disminuyendo, en tanto que el esfuerzo impositivo se ha centrado más en el consumo y algunas formas de riqueza personal. La carga tributaria global ha disminuido. Se conoce muy poco sobre los resultados económicos de este importante ajuste, especialmente en relación a la asignación de los recursos productivos y la distribución del ingreso. La impresión general es que los cambios han ayudado a la reestructuración de la economía, aunque el sistema se ha hecho un tanto más regresivo.

Para lograr una mayor eficiencia en la recaudación de tributos es urgente modernizar la legislación vigente y continuar el proceso de transformación de algunas de las dependencias del Ministerio de Hacienda (Aduanas y Tributación Directa). El programa de modernización económica que el país emprendió hace varios años, demanda de una administración tributaria mucho más ágil y eficiente.

Los esfuerzos de fiscalización y control deben intensificarse aún más en el futuro. Las penas para defraudación fiscal deben ser mucho más severas. En este sentido la aprobación de un nuevo código de normas y procedimientos tributarios es de la mayor urgencia.

En el corto plazo hay que restituir la erosión tributaria que se dio el año pasado con motivo de la transformación del impuesto que grava las rentas de la actividad cafetalera y la incapacidad financiera de RECOPE de enterar al Gobierno la totalidad del tributo que grava las ventas de combustible. En forma conservadora se estima que la reducción en los ingresos tributarios por estas dos razones supera los ¢5.000 millones en 1990. Si a esto se suma el impuesto neto fiscal de la desgravación arancelaria, no hay duda que del lado de los ingresos se produce este año una sensible erosión tributaria que debe notificarse de inmediato.

III. GASTO PUBLICO

1. Proceso de formulación presupuestaria. Ejecución. Controles. Evaluación

Una causa importante de los problemas fiscales que adolece el país radica en la elaboración misma de los proyectos de Presupuesto de la República y de su ulterior ejecución. Consecuencia de la crisis económica que el país enfrentó en años pasados, y de los procesos de ajuste que se han tenido que llevar a la práctica, la elaboración de los presupuestos nacionales ha estado altamente influenciada por factores netamente fiscales.

Durante la década de los años ochenta no ha habido una orientación en materia de prioridades y jerarquización del gasto público. En primera instancia han faltado los objetivos básicos generales que un ordenado proceso de planificación debería establecer. Por otra parte, a nivel sectorial tampoco se han establecido objetivos y metas claras y precisas. Casi que se puede afirmar que ha habido un divorcio entre los planes generales de desarrollo elaborados por el Ministerio de Planificación y los presupuestos de gastos preparados por la Oficina de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y aprobados en última instancia por la Asamblea Legislativa.

El proceso de elaboración del Presupuesto Nacional se incia en marzo o abril de cada año cuando el Ministerio de Hacienda establece los lineamientos generales que deben enmarcar el presupuesto para el año siguiente. Generalmente los criterios son altamente restrictivos y de índole fiscal, quedando en las manos de los respectivos jerarcas (Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Presidente de la Asamblea Legislativa, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones y los ministros), la concreción del programa de gastos para el año siguiente.

En relación al presupuesto nacional la Constitución Política de la República expresamente establece lo siguiente:

> "Artículo 176. El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos aprobables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.
> Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.
> El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.
>
> Artículo 178. El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año.
>
> Artículo 179. La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.
>
> Artículo 180. El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo".

Como puede observarse, la iniciativa en materia presupuestaria le corresponde al Poder Ejecutivo. Sin embargo, la Asamblea Legislativa tiene potestades sumamente amplias en la aprobación final de los presupuestos ordinario y extraordinarios. Este elemento ha sido uno de los factores que ha incidido más fuertemente en crear algunos problemas en el manejo de la Hacienda Pública y específicamente en agravar algunos de los problemas en el campo del gasto público.

En el período comprendido entre el 8 de mayo de 1986 y el 31 de diciembre de 1989, el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa tres presupuestos ordinarios de la República, tal como lo establece la Constitución Política y presentó además ocho proyectos de presupuestos extraordinarios. Las modificaciones incluídas por la Asamblea Legislativa en estas autorizaciones de gasto difieren sensiblemente de las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo.

Con mucha frecuencia la Asamblea Legislativa introduce reformas a los proyectos de presupuesto que implican aumentos posteriores en el gasto o reducción en los ingresos. Tal es el caso, por ejemplo, de emisiones especiales de bonos que se autorizan sin contemplar el correspondiente servicio para el futuro. También se aprueban exoneraciones de impuestos de muy variada naturaleza, que afectan la recaudación efectiva de impuestos.

No hay duda de que uno de los problemas más serios en la elaboración presupuestaria es el caso de "normas de ejecución presupuestaria", que distorsionan la sana ejecución del presupuesto y que inclusive se han prestado para legislar en materias totalmente ajenas a las finanzas públicas.

En la preparación de los anteproyectos de presupuesto existe una gran inercia de parte de los ministerios. En general no existen claras intenciones sobre programas futuros. En el pasado se estableció una estructura de programas y prácticamente se continúa hacia el futuro sin mayores cambios. El presupuesto se repite de año a año sin mayores variantes. La participación de los jerarcas fijando prioridades es muy tenue y de ahí que los anteproyectos de presupuesto tengan una alta dosis de inercia.

Otra deficiencia muy marcada en la elaboración presupuestaria es la carencia casi total de metas y objetivos que hace imposible una adecuada y correcta evaluación del destino del gasto público.

El material que existe sobre la ejecución presupuestaria es esencialmente financiero, legal y contable. No existe una ejecución para objetivos y de ahí que prácticamente no haya ninguna evaluación sobre los resultados que se obtienen de la gestión del Gobierno.

La carencia de un adecuado sistema de valoración lleva, sin duda, a una ineficiencia en el uso de los recursos que maneja el Gobierno a través del rubro de impuestos y de la asignación del gasto. Con frecuencia se dan duplicaciones de programas entre dependencias del Gobierno y se asignan recursos a actividades que no tienen una alta prioridad.

Hacia el futuro la elaboración presupuestaria debe experimentar una profunda transformación que busque efectivamente lograr una mayor eficiencia en la asignación del gasto público. Este es un campo que merece ser estudiado y actualizado con mucho mayor detalle y profundidad en el futuro próximo.

2. Análisis del gasto funcional, por categorías económicas y por ministerios

En base al análisis del cuadro No. 13, donde se presenta la estructura del gasto por institución, se pueden sacar las siguientes conclusiones, sobre la evolución de los gastos a partir de 1986:

- La Asamblea Legislativa prácticamente mantiene su participación a lo largo del período.
- El Poder Judicial mejora su participación en 0.5%.
- El Tribunal Supremo de Elecciones mantuvo su participación.
- Las partidas específicas mantuvieron su peso relativo igual a lo largo del período; lo mismo pasó con los programas de Asignaciones Familiares.
- El Poder Ejecutivo disminuyó su participación dentro del gasto total y al interior de él se expresaron cambios interesantes. En primer lugar destaca la participación creciente del Ministerio de Vivienda, la participación relativamente constante del Ministerio de Educación y una caída que se observa en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Debe aclararse que en los gastos del Ministerio de Hacienda aparecen los pagos de la deuda, así como algunos servicios de transportes que da el Gobierno.

3. Prioridades en materia de gasto público

Los comentarios anteriores se complementan con el análisis del gasto por categorías económicas. En el cuadro No. 14 se presenta el gasto del Gobierno según la clasificación funcional.

Las obligaciones de tipo financiero, en especial el pago de la deuda, acrecentaron su participación dentro del gasto de forma importante.

Los servicios sociales tuvieron un crecimiento muy moderado, e inclusive las actividades de educación y salud disminuyeron su participación. Esta caída se vio parcialmente compensada por el aumento significativo que experimentó el gasto en el sector vivienda, producto del interés especial que tuvo este sector durante la administración.

Como resultado de lo anterior, las actividades asociadas a los sectores económicos vieron disminuída su participación dentro del gasto durante el período.

En otras palabras, la presión que ejerció el pago de la deuda, el esfuerzo por mantener los gastos sociales y por desarrollar los programas de vivienda, hicieron que los gastos en los sectores económicos perdieran dinamismo.

4. Automaticidad, inflexibilidad y rigidez

El proceso presupuestario que no difiere radicalmente del de otras naciones latinoamericanas, tiene en Costa Rica algunas características que es importante recalcar. Uno de los problemas más delicados en la elaboración del presupuesto nacional radica en el crecimiento automático de renglones muy importantes del gasto público. Este crecimiento automático se deriva de normas constitucionales y leyes aprobadas por la Asmablea Legislativa que en forma directa determinan ciertos renglones del gasto público. tal es el caso, por ejemplo, de la norma constitucional que expresamente establece que en el presupuesto debe incluirse para la Corte Suprema de Justicia una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Otra norma constitucional establece directrices para el financiamiento de las instituciones de educación superior. Del mismo modo numerosas leyes determinan porcentajes fijos de los ingresos o del gasto para programas específicos.

Todo este conjunto de normas constitucionales y leyes en forma automática determinan un crecimiento permanente y contínuo en el gasto público, sin que pueda haber un margen de discrecionalidad para el Gobierno de la República.

Por otro lado, un porcentaje muy alto del gasto público, que puede estimarse quizás en un 85%, son gastos que el Gobierno está obligado a ejecutar y sobre los cuales prácticamente no existe ninguna discrecionalidad. Los renglones más importantes que determinan esta inflexibilidad o rigidez en la ejecución del presupuesto, están constituídos por el servicio de la deuda pública interna, el pago de sueldos y salarios, numerosas transferencias a instituciones públicas, las erogaciones por concepto de pensiones a cargo del Presupuesto Nacional, y ciertas compras de bienes y servicios como alquileres, pago de servicios públicos como electricidad, teléfono y agua. Todo este conjunto de erogaciones

son prácticamente de acatamiento obligatorio para el Gobierno; de ahí que de hecho no existe discrecionalidad en cuanto a la ejecución de esa importante componente del presupuesto de gastos.

Cabe finalmente mencionar que otro factor limitante en cuanto a la ejecución del Presupuesto de la República y por la naturaleza de la configuración de esta ley es la inflexibilidad de muchos de los gastos. Expresamente la Asamblea Legislativa determina en forma precisa el destino de ese gasto público, no dando margen a que las autoridades del Gobierno puedan discrecionalmente hacer ajustes y traslados en la ejecución presupuestaria.

Estas restricciones estructurales que tiene la elaboración y ejecución del presupuesto nacional introduce una gran rigidez en la política fiscal. Se puede entonces afirmar que el margen de discrecionalidad es sumamente reducido. En los años recientes el margen de maniobra fiscal se han visto aún más reducidos como consecuencia de importantes fallos de los tribunales de justicia y de la Corte Suprema misma, que han obligado al Poder Ejecutivo a tener que hacer erogaciones sin el contenido presupuestario pleno.

En el futuro será necesario poner mucha atención a este tipo de limitaciones fiscales e introducir las reformas constitucionales y legales que hagan más racional el manejo de la política fiscal.

5. Problemas de gran trascendencia

La evolución del gasto público durante los últimos siete años ha mostrado problemas de gran trascendencia para las finanzas públicas y para el país. Algunos de estos problemas se canalizan a continuación:

a. Servicio de la deuda pública:

La deuda pública interna de Costa Rica ha crecido en forma acelerada en el período 1983-1989. De hecho, ésta pasó de ¢14.798 millones en 1983, a ¢61.862 millones al finalizar el año pasado. Los crecimientos han sido en términos relativos muy acentuados en 1986 (44.0%) y en 1987 (37.9%).

El total de los títulos en circulación ha cambiado en cuanto a la estructura de plazos de manera significativa en el transcurso de este período. En primer lugar los títulos a la vista que eran un poco más del 8% de las colocaciones totales a principios del período, llegan a representar un poco más del 20% a finales del mismo. Los títulos de propiedad de los bonos a plazo pierden importancia relativa, cuando pasaron de representar cerca del 70% de las colocaciones a una cifra alrededor de 53%. Otros bonos generalmente a plazos más extensos, han aumentado en importancia relativa, ya que en 1983 y 1984 representaban aproximadamente el

21% y pasaron a representar el 25.6% en 1989, alcanzando un máximo de 35.7% en 1987 (ver cuadro No. 20). Las cifras indican que el Gobierno ha acudido en forma creciente al mercado de corto plazo. Por un lado eso ha significado un costo financiero menor, dada la estructura de tasas de interés, pero por otro presenta un problema delicado de liquidez por cuanto el Gobierno está acudiendo a una colocación de títulos muy elevada a plazos excesivamente cortos.

En cuanto a las colocaciones netas de títulos por año, los incrementos en montos absolutos han sido muy acentuados en 1986, 1987 y 1989, años en que las colocaciones variaron en ¢6.604 millones, ¢10.678 millones y ¢15.703 millones, respectivamente.

Es importante también señalar que de las colocaciones totales de títulos una porción muy importante han sido emisiones especiales con destino específico aprobadas por la Asamblea Legislativa. Del saldo total de la deuda interna en 1989 ¢24.345 millones, o sea el 39.5% de la deuda correspondía a emisiones con destino específico.

El saldo de la deuda pública interna debe compararse con otros indicadores macroeconómicos para tener una idea de la magnitud de este fenómeno. En la última sección de este estudio se presenta un examen más detallado de las implicaciones de la deuda interna en el sector financiero nacional. Sin embargo, vale la pena señalar que la deuda pública interna era equivalente al 11.4% del producto interno bruto de 1983. Durante los dos años siguientes, años en términos relativos, este indicador tuvo una merma pero a partir de 1986 vuelve a incrementarse hasta llegar a 11.4% en ese año y finalmente 14.9% a finales del período. Esto significa que la deuda ha crecido en términos absolutos y también en términos relativos en relación al valor de la producción nacional. Sin embargo, es importante también señalar que ese crecimiento relativo no ha tenido proporciones alarmantes ni ha llegado a los límites explosivos de otros países.

El rápido crecimento de la deuda pública interna y el incremento en las tasas nominales de interés han llevado a un fuerte aumento en el monto de intereses. En 1983 el pago de intereses en relación al saldo de la DPI era de 9.1%, cifra que se incrementa hasta llegar a un máximo del 12.9% en 1988, reduciéndose levemente en 1989 (ver cuadro No. 25).

En relación con el gasto público total vale la pena señalar que el monto de los intereses también ha cobrado importancia en el transcurso de los años. El pago de intereses representó un 5.2% del gasto total en 1983, elevándose paulatinamente esta cifra, para ubicarse en un valor levemente inferior al 10% durante los dos últimos años . Aunque el monto de los intereses representa en estos momentos una porción importante del gasto, no puede concluirse que ha sido a lo largo del período un elemento desestabilizador. Las decisiones adoptadas a finales del año pasado, de que el

Gobierno capte más en el mercado de mediano y largo plazo, y salga del mercado a corto plazo tendrán, sin lugar a dudas, un efecto importante en cuanto a las erogaciones por este concepto, habida cuenta de la estructura de tasas de interés.

En conclusión, puede decirse que la deuda interna ha crecido notoriamente en el período 1983-1989. Sin embargo, este crecimiento al compararlo con algunas variables macroeconómicas no es exagerado. El servicio de la deuda interna ha crecido en forma más acentuada y aunque el pago de intereses sólo representa el 10% del gasto total, de mantenerse en el futuro con la tendencia del pasado, se estaría poniendo una carga muy onerosa al presupuesto nacional.

b. Pensiones a cargo del presupuesto nacional:

Con fondos del Presupuesto Nacional, se financian 17 distintos regímenes de pensiones y jubilaciones, a saber:

- Régimen de Beneméritos
- Régimen de Comunicaciones
- Régimen de Derecho
- Régimen de Derecho Básico
- Régimen de Gracia
- Régimen de Expresidentes
- Régimen de Hacienda y Poder Legislativo
- Régimen de Magisterio Nacional
- Régimen de Obras Públicas
- Régimen de Registro Público
- Régimen de Víctimas de Guerras Menores
- Régimen de Víctimas de Guerras Mayores
- Régimen de Víctimas de Guerras Menores Becas
- Régimen de Víctimas de Guerra-indemnización
- Régimen de Ferrocarril Eléctrico al Pacífico
- Régimen de Seguridad y Salud
- Régimen de Poder Judicial

De ellos, los que absorben la mayor proporción del gasto estatal son los siguientes*:

- Magisterio, cerca de 60%
- Hacienda, cerca de 18%
- Obras Públicas, cerca de un 6.5%
- Correos y Telégrafos, cerca de un 4.5%

De manera que estos cuatro regímenes representan prácticamente, en conjunto, el 90% del gasto en pensiones.

Según estimaciones realizadas para 1989

Debe aclararse que los recursos que se dan para el régimen del Poder Judicial forman parte del 6% del Presupuesto Nacional, que el Poder Ejecutivo le transfiere a la Corte por lo que el monto efectivo de pensiones es un poco más alto que las cifras que aquí se aportan.

En los últimos cinco años el gasto por este concepto ha venido aumentando en forma acelerada. Para mostrar un orden de magnitud, se puede utilizar la información que se presenta en el cuadro siguiente.

Entre 1984 y 1989 el gasto en pensiones creció 3.9 veces, representando en la actualidad más del 9% del gasto del Gobierno y un 12% de los ingresos tributarios.

EVOLUCION GASTO EN PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO
(millones de colones)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989[1]
Gasto pensiones	1.357	1.865	2.411	3.505	4.331	5.850	7.300
Variación relativa		37.5%	29.3%	45.4%	23.6%	35.1%	24.8%
Pensiones/ gasto Gobierno	5.2%	5.8%	6.7%	7.6%	8.6%	9.5%	9.3%
Pensiones/ ingresos tributarios	6.5%	7.6%	8.1%	10.4%	10.5%	11.6%	12.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Desde luego, este fenómeno está asociado a la forma en que se financian los regímenes, incluyendo las pautas administrativas para recaudar esos recursos. Cada uno de los regímenes tiene su propio criterio de financiamiento, cosa que se verá más adelante. Sin embargo, lo que se debe destacar a esta altura del análisis es que la cuota obrera[2] cada vez es menor con relación al gasto total. En efecto, esta relación ha mostrado la siguiente evolución:

[1] Estimado

[2] En el caso del Régimen del Magisterio Nacional, existe un porcentaje pequeño de aportes patronales, que corresponden a instituciones educativas privadas o públicas, cuyo gasto no se carga directamente al Presupuesto Nacional.

ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DE
REGIMENES ESPECIALES DE PENSIONES
(en porcentajes)

	APORTE OBRERO Y PATRONAL	APORTE ESTATAL
1983	22.4	77.6
1984	20.4	79.6
1985	19.9	80.1
1986	16.8	83.2
1987	11.8	88.2
1988	18.6	81.4
1989	14.0	86.0

Fuente: Oficina de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Obsérvese que en 1983 cerca de una cuarta parte del gasto era financiado por los beneficiarios y por sus patronos cuando corresponde. En el último año esa participación bajó a 14% lo que pone en evidencia que año con año se está aumentando el gasto correspondiente a pensiones.

Esta situación obviamente apunta a que es necesario revisar los mecanismos de captación de recursos y los montos de las cuotas. Este problema de desfinanciamiento o de quiebra de los distintos regímenes, es el resultado de varios factores, que actúan en forma conjunta o aislada, a saber:

i. En la mayoría de los casos las leyes fijan una contribución del funcionario o del pensionado del 5% del salario o pensión y el resto lo financia el Estado, por medio del presupuesto. Se exceptúa el régimen del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, que exige 3% de cuota a los salarios y 5% a las pensiones; el del Registro Público que exige el 4% a las pensiones y de 1% a 3% del salario, dependiendo de los años de servicio.

También es una excepción el régimen del Magisterio, que establece que el Estado financie el 33% del monto pagado y obliga a los patronos (incluído el Estado) a sufragar otro 33%.

ii. El tiempo de servicio para tener derecho a la pensión varía según el régimen. En general se exige un mínimo de 10 años. Adicionalmente algunos regímenes (por ejemplo Hacienda) permiten que años de servicio en otra institución se computen para optar por el beneficio.

iii. El requerimiento básico para el retiro es tener 50 años, edad sumamente baja. En algunos casos se exige un poco más, o

bien, no es requisito, como en el caso del Magisterio, donde lo único que cuenta es el número de años de servicio.

iv. El monto de la pensión es otro elemento sobre el cual no hay criterios uniformes. Por una parte, se trató de fijar un monto máximo, por medio de una norma presupuestaria, que finalmente fue declarada inconstitucional[1]. Con esto se rompen los topes y se abre paso para la obtención de pensiones muy altas.

Por otro lado, el monto se calcula con base en distintos criterios; por ejemplo, el último salario, o bien el mejor salario de los últimos 5 años, o el promedio de salarios de los últimos 12 meses, o el promedio de los últimos 5 años.

v. El incremento de las pensiones una vez que ha sido otorgada, es otro factor de discordia. Los interesados, a través de los sindicatos principalmente, han insistido en que se deben dar los mismos aumentos que se dan a los servidores activos; se ha propuesto también que debe ser un monto fijo por costo de vida únicamente, o bien ese monto multiplicado por un factor especial.

En síntesis, el aporte obrero, la forma para calcular el monto de la pensión, el criterio para dar incrementos o el número de años requerido, las pensiones altas son, entre otros, los orígenes del desfinanciamiento o quiebra de los regímenes.

Sin embargo, la verdadera causa está en que las distintas leyes que otorgan jubilaciones, no han considerado seriamente los costos que el beneficio otorgado acarrea, ni la forma en que se va a financiar. No se han realizado estudios actuariales en el momento de definir las características de los regímenes.

Las pensiones se han podido seguir pagando por la sencilla razón de que el Gobierno pone lo que hace falta, pero eso tiene su

1 Ante esta declaratoria de inconstitucionalidad, el Ministerio de Hacienda elaboró un Proyecto de Ley de Emergencia sobre los regímenes de Jubilaciones y Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Este fue remitido por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa en agosto de 1989. La Ley pretendía, entre otras cosas, calcular topes, elaborar el monto de la pensión en base en el promedio de los últimos doce meses (se exceptuaban algunos casos del Magisterio Nacional), regular las revaloraciones y definir la edad mínima para optar por una pensión. Asimismo, pretendía evitar modificaciones hasta tanto no se desarrollara una reforma integral a los regímenes de pensiones, para lo cual se daba un plazo de 9 meses. El proyecto pasó a estudio de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales. Una copia se incluye en el Anexo B.

límite. Posiblemente ya se está cruzando el umbral de la catástrofe, que hará que en el corto plazo, el Estado se vea obligado a pagar montos inferiores a la pensión que corresponde.

Finalmente, conviene mencionar un último elemento que induce a la reflexión y refleja lo incoherente de toda esta situación. La mayor parte de las pensiones se localizan en pensiones de bajo monto. A manera de ejemplo, según datos del Ministerio de Hacienda, a agosto de 1989, en el régimen de Hacienda un 56% de las pensiones eran menores de ¢25.000; en el régimen del Magisterio esa cifra viene a ser el 70%; en el régimen de Obras Públicas llega a 90% y para el régimen de Correos y Telégrafos esas pensiones vienen a ser casi el 95% del total.

Es decir, las pensiones en su mayoría son baja y a pesar de ello los regímenes están quebrando.

La presencia de pensiones excepcionalmente altas, desde luego agrava la situación financiera, aún cuando no son la causa de los problemas, pero por encima de todo introducen una injusticia y desequilibrio social. En especial si se considera que muchas de esas jugosas pensiones, son producto de granjerías, a las que el común de los ciudadanos no tiene acceso.

c. Política salarial. Laudos, juicios laborales, otros:

Desde principios de la Administración se definió una política salarial que tendía a garantizar la recuperación periódica en la pérdida del poder adquisitivo del salario.

En el caso del sector público, esas condiciones de ajuste fueron el resultado de una negociación que fue pactada el 6 de octubre de 1986 entre representantes de las organizaciones sindicales del Gobierno. Del acta firmada en esa oportunidad se extraen textualmente los siguientes acuerdos, que definen dicha política:

"Artículo 1: una política salarial que mantenga los salarios reales promedio constantes durante lo que resta del cuatrienio (1987-1990) y que en vez de realizar los aumentos salariales en forma desfasada, los adelante procurando no generar presiones inflacionarias.

Artículo 2: estimar en el mes de diciembre del año anterior, a partir de 1987, el probable incremento que experimentará el índice de precios (IPC) durante el año siguiente. La mitad de este aumento se reconocerá a partir del 1 de enero de cada año; la otra mitad de dicho incremento se otorgará al salario base a partir del 1 de julio de cada año. Sin embargo, se realizarán revisiones al incremento del índice de precios al

por lo menor[1] en mayo y noviembre de cada año, por intermedio de la Subcomisión creada en el Artículo 6 de este documento, a fin de observar su real comportamiento conforme a la estimación aplicada. Si dicha estimación es superada, se realizarán los pronósticos sobre el crecimiento del índice de precios al consumidor desde el mes en que fue rebasada dicha estimación hasta el 30 de junio y el 31 de diciembre respectivamente. Tal estimación se reconocerá en el aumento decretado el semestre inmediato posterior.

Si las revisiones realizadas por la Subcomisión Gobierno-Trabajadores, observasen que los incrementos reales en los precios son inferiores a las estimaciones hechas, las correcciones a esta, como su aplicación al salario base deberán incluirse en el aumento otorgado al 1 de enero del año siguiente"[2]

De esta forma queda claro que se establece una política caracterizada por los siguientes elementos:

1. Se asocia la fijación salarial a la estimación que se haga de la inflación esperada.

2. Se fijan los mecanismos para hacer la corrección periódica, por medio de una subcomisión, de suerte que el ajuste sea casi automático.

3. Los ajustes se hacen semestralmente.

4. Hay un supuesto implícito asociado al hecho de que la inflación se comporta de manera homogénea a lo largo del año.

De igual manera cabe anotar que el mecanismo propone que los salarios promedios en términos reales no caigan, de manera que el incremento que se hace en el semestre "t" será absorbido a lo largo de esos seis meses. De ahí que se reajusta en el semestre t + 1 y esos reajustes se absorben a lo largo de los otros seis meses y así sucesivamente. El ajuste lo que hace es volver a la posición media original si es necesario

De igual manera el acuerdo de octubre del 86 también establecía el <u>procedimiento matemático</u> para garantizar la mecánica pactada:

[1] Se refiere al Indice de Precios del consumidor de ingreso medio y bajo del Area Metropolitana, que calcula la Dirección General de Estadística y Censos.

[2] Acta de acuerdo entre representantes sindicales y del Gobierno, del 3 de octubre de 1986, artículos 1 y 2.

"Dicho procedimiento consiste en lo siguiente: el incremento estimado del índice de precios al por menor se multiplica por el salario promedio nominal del sector público correspondiente al mes de diciembre del año anterior, o en su defecto, a falta de información, por el último dato disponible; el monto resultante se divide por un factor deflator (que consiste en la incidencia ejercida sobre el salario nominal devengado por los trabajadores públicos por los componentes o pluses (Sic) salariales como: anualidades, dedicación exclusiva, prohibición, etc.); el cociente obtenido significará el aumento que se aplicará al salario base de los funcionarios públicos"*.

Con esta definición quedaba claramente establecida la fórmula de cálculo y sentaba las bases para lo que sería la base de negociación periódica.

La fórmula se puede representar de la siguiente manera:

$$AS = \frac{SPN \times \frac{IPC}{2}}{DEF}, \text{ donde}$$

AS: aumento salarial nominal, sobre el salario base.

SPN.: salario promedio nominal del funcionario público a diciembre del año anterior.

IPC.: incremento estimado en índice de precios (se divide entre 2, por ser ajuste semestral).

DEF: factor deflator (que recoge "los pluses").

Desde luego la negociación en el futuro estará centrada en definir la inflación esperada y el factor deflator. El salario promedio, es un valor conocido y aceptado por las partes en alguna medida.

Este mecanismo funcionó hasta 1989. La negociación que se hizo a finales de ese año, que cubre la definición de los incrementos salariales para 1990, modificó sustancialmente la mecánica.

En el acuerdo suscrito el 14 de diciembre de 1989, las partes reconocen:

Acta de acuerdo citada, Artículo 3.

"I. que la metodología para precisar los aumentos salariales por costo de vida acordado por esta Comisión el 3 de octubre de 1986, ha ofrecido dificultades en cuanto al comportamiento y determinación del salario promedio y del deflator necesarios para su aplicación.

II. que por motivo de los laudos recientemente dictados por los tribunales de trabajo, resolviendo peticiones de algunos sectores de empleados del Poder Ejecutivo, la Escala de Salarios de la Administración Pública, presenta actualmente algunas inconsistencias y desequilibrios técnicos que afectan particularmente los servicios públicos de más baja remuneración"[1].

A partir de ahí, se establece que es necesario cambiar el método de cálculo y ajustar la escala salarial vigente, solicitud esta última que los sindicatos venían haciendo desde casi 2 años atrás.

El nuevo método de cálculo consiste en aplicar el porcentaje del incremento expresado en el IPC al salario base de cada servidor activo, con lo cual se abandona el uso del salario promedio y el deflator.

Al mismo tiempo, la diferencia de inflación en exceso que se dio en la negociación de 1989 (se estimó un 12% de inflación anual y fue un poco menor al 10.%), se decidió reconocerla hasta el segundo semestre, con lo que le tocará a la próxima Administración decidir sobre el punto.

Por último se incrementó la escala salarial para que al salario base de ¢16.350 le corresponda una anualidad de 2.8%. No dice el documento cuál será la anualidad de los salarios más altos, pero en el considerando mencionado anteriormente, se dice que esto se hace para reducir las diferencias que en contra de los salarios más bajos han introducido los laudos.

Esta política descrita se puede resumir numéricamente, en la siguiente forma:

1 Acta de acuerdo Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, 14 de diciembre de 1989, considerandos I y II.

	Monto del aumento	Costo anual aproximado[1]
1986	Aumento general de ¢600 a la base: ¢300 a partir 1/7/86 ¢300 a partir 1/10/86	¢ 340 millones
1987	Aumento general de ¢1.300 a la base: ¢500 a partir 1/1/87 ¢800 a partir 1/7/87	¢1.350 millones
1988	Aumento general de ¢2.400 a la base: ¢1.100 a partir 1/1/88 ¢1.300 a partir 1/7/88	¢2.635 millones
1989	Aumento general de ¢2.600 a la base: ¢1.800 a partir 1/1/89 ¢ 800 a partir 1/7/89	¢3.315 millones
1990	Aumento general de 4.5% a la base (correspondiente al primer semestre 90)	¢1.200 millones

Dentro de estas negociaciones, como se dijo más arriba, poco a poco se fueron introduciendo otros temas, tales como aspectos sobre pensiones, pagos extraordinarios, situación laboral de ciertos trabajadores, la escala salarial nueva y cosas similares.

Dentro de estas negociaciones se pueden mencionar, en especial, las siguientes:

En 1988 un aumento extraordinario a los profesionales de ¢1.700 a la base, con un costo aproximado de ¢25 millones; ajuste por "anualidades adeudadas", con un costo cercano a los ¢300 millones, pero que puede ser más alto porque no hay fecha límite para solicitar el beneficio. En 1989 se pactó la nueva escala salarial cuyo costo anual aún se desconoce.

[1] Según estimaciones de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

d. Negociación con el Magisterio:

Los trabajadores del Magisterio Nacional, obviamente, eran beneficiados con los aumentos generales de salarios que se pactaban para todos los trabajadores del sector público.

Sin embargo, en adición a lo anterior el Gobierno sostuvo permanentemente un frente de negociación con ellos. En un momento fue con el Frente Magisterial, en otros casos con la ANDE, en otros con el CIMA, en otros con ANDE y CIMA. No obstante, se puede afirmar que con la ANDE fue la organización con la que se hicieron los acuerdos de mayor relevancia.

Los temas tratados en estas negociaciones pueden clasificarse en tres tipos:

1. Aumentos salariales especiales para el Magisterio, conocidos como "aumentos vía excepción".

2. Cambios en las condiciones de pago de las pensiones del Magisterio, y

3. Modificaciones en las remuneraciones para distintos casos: zonajes, tiempo extraordinario, dedicación exclusiva, y asuntos de naturaleza similar.

Lo anterior se puede resumir de la siguiente forma:

Aumentos vía excepción

-En agosto de 1986, se hizo un arreglo, que en promedio representaba un aumento de ¢1.800 mensuales, se pagaría en tres tantos (octubre 86, enero 87 y enero 88), con un costo anual aproximado de ¢750 millones.

-En marzo de 1988, se aprueba el segundo aumento vía excepción con un incremento promedio de ¢1.400 a la base, a cada educador, con un costo anual aproximado a los ¢500 millones.

-En agosto de 1989 se negocia el tercer aumento excepcional, con un costo anual de ¢1.100 millones, pagadero a partir de 1990.

Con todos estos aumentos se trató de mejorar la remuneración de los educadores y se enmarcaba, en cierta medida, en la aspiración de las organizaciones magisteriales de equiparar sus salarios al régimen profesional.

En el caso de las pensiones

Fue más el tiempo que se gastó en reuniones que lo que se avanzó. Después de todo, las pensiones del Magisterio no pueden

verse aisladas del problema general de pensiones y eso fue algo sobre lo que siempre se insistió. Sin embargo, pueden notarse dos aspectos importantes: se dio la aplicación de la Ley 6997 (mejor salario pensionado) y se incrementaron los montos mínimos de las pensiones.

En el caso de otras remuneraciones

La lista es sumamente larga; a manera de ejemplo se pueden citar acuerdos como los siguientes:

- Pago a los comités de evaluación 3, 4 y 5 de primaria
- Pago de horario alterno al maestro único
- Dedicación exclusiva al personal técnico docente
- Pago de sobresueldos a jefaturas
- Incremento de recursos asignados a las juntas de Educación
- Incremento al pago por zonaje
- Programa de casa del maestro rural
- Incremento recargo a los profesores técnicos
- Ampliación de la dedicación exclusiva a otras clases

Y así como esta lista, otra gran cantidad de acuerdos fueron pactados.

Los laudos y juicios laborales:

Una característica novedosa que apareció en la relación entre el Estado y sus servidores durante esta Administración, fueron los llamados conflictos colectivos.

Estas peticiones varían de magnitud y naturaleza. Por ejemplo el juicio planteado ante la Caja Costarricense de Seguro Social incluyó cosas como pago de horas extras, pago bisemanal, sustitución, compensación, vacaciones, salarios especiales, prestaciones, aumentos de años a reconocer, pago día libre adicional, no pago de cuota de enfermedad y maternidad, permisos para estudio, incentivos por estudios realizados y pago de actividades sociales, entre otros. Desde luego esto tuvo un costo muy alto.

Otro que también fue oneroso fue el conflicto del ICE. Ahí se incluyeron peticiones sobre ajustes salariales, pago bisemanal, horas extra, sobresueldos, anualidades, licencias, carrera administrativa, adiestramiento y salud ocupacional.

Otros son mucho más concretos y atienden a sólo un sector de la institución. Es el caso de un juicio presentado por los profesionales del MAG, donde se pidió una equiparación salarial o bien uno de los juicios ante el SNE para ajustes salariales a los profesionales únicamente.

En todo caso, se ha logrado detectar que este es el mecanismo que han utilizado los profesionales del sector público para lograr sus mejoras salariales.

Como característica general también se presenta otra serie de cláusulas que no tienen que ver con erogaciones económicas directas, sino que más bien se asocian a solicitar participación en la administración de algunos aspectos institucionales. En especial transferir algunas tareas a las juntas de relaciones laborales, en donde ellas existen.

Según datos de la Autoridad Presupuestaria durante esta Administración se han fallado los siguientes conflictos colectivos:

Grupo solicitante	Costo anual estimado (en millones de ¢)
Profesionales INFOCOOP	4.0
Profesionales del SENARA	21.7
Trabajadores de CCSS	1.400.0
Trabajadores del ICE	1.500.0
Jefaturas no profesionales ICAA	5.2
Trabajadores técnicos SNE	8.0
Profesionales de RACSA	20.0
Profesionales del MOPT	400.0
Profesionales del ICE	283.8
Jefaturas no profesionales ICE	9.8
Profesionales del SNE	10.0
Topógrafos y agrimensores IDA	20.8
Grupo profesional de inspectores y supervisores de Auditoría CCSS	6.7
TOTAL	3.690.0

Estas cifras no incluyen la sentencia dictada por los tribunales con relación al conflicto planteado por los profesionales del MAG, por cuanto está pendiente una revisión del salario base de esos profesionales por parte del Servicio Civil. Sin embargo, estudios preliminares estiman el costo a un monto cercano a los ¢70 millones.

De igual manera, si bien el costo que se registra en profesionales del MOPT incluye los costos de generalizar ese aumento a todo el régimen de Servicio Civil, no se está incluyendo aquí el efecto que esto conlleva en el sector universitario, mayoritariamente profesional, y que será cubierto con fondos del presupuesto nacional.

Finalmente, estas cifras no recogen el conflicto que la ANDE está pensando plantearle al Gobierno[1].

e. Gastos en formación de capital:

A raíz de las limitaciones fiscales y de la política de contención del gasto público, ha surgido un serio problema que tendrá repercusiones importantes en los próximos años, la drástica solución en los gastos de inversión (formación de capial).

Anteriormente se mencionó la poca discrecionalidad que existe en cuanto a la ejecución presupuestaria. Sobre un porcentaje muy elevado del gasto público no hay margen de discrecionalidad. La excepción son las erogaciones destinadas a la formación de capital (carreteras, caminos, puentes, acueductos, edificaciones escolares, etc.).

Una alta cuota del ajuste en el gasto se ha hecho a través de recortes en este tipo de desembolsos. Al inicio del período de estudio los gastos en inversión pública superaban el 11% del gasto total. A partir de ese momento empiezan a disminuir para ubicarse en sólo 3.8% durante los dos últimos años (ver cuadro No. 12). Al comparar ese gasto con el producto interno bruto se observa la misma tendencia comentada. La formación de capital del Gobierno equivalente a 2.3 del PIB a principios del período, disminuyendo paulatinamente hasta llegar a 0.7% en 1988 y 1989.

No hay duda que el ajuste en este tipo de gastos puede tener a mediano plazo consecuencias importantes en las posibilidades de desarrollo del país. Este es uno de los problemas que hay que estudiar más a fondo en el futuro inmediato. A solicitud del Gobierno de la República el Banco Mundial ha preparado un primer informe sobre el destino del gasto público y su eficiencia[2].

1 Una lista de juicios planteados y pendientes de fallo en los Tribunales, a febrero de 1990, se presenta en el anexo C.

2. World Bank, Costa Rica. Public Sector Expediture Review, July 11, 1989.

Certificados de Abono Tributario y Certificado de Abono Forestal:

Estos son los incentivos fiscales que se utilizan, unos para promocionar las exportaciones no tradicionales a mercados no tradicionales y los otros, para impulsar programas de fomento de la reforestación.

Ambos operan como títulos que entrega el Estado con los cuales se pagan tributos y además son negociables en la Bolsa Nacional de Valores.

El registro de las cifras fiscales no los separa, aunque se sabe que la mayor proporción corresponde a los CATS, de ahí que será a ellos a los que nos vamos a referir.

Estos documentos tienen un período de maduración que a lo largo del tiempo ha variado de 9 o de 12 meses; es decir, entre el momento en que el CAT se emite y el momento en que se hace efectivo, corre ese período de tiempo. Evidentemente, el impacto fiscal anual se registra sobre la base de los CATS efectivos, que son los que vienen a representar un gasto o bien un ingreso negativo.

Estos incentivos paulatinamente se han convertido en un problema que atenta contra la estabilidad de las finanzas públicas. En efecto, tal y como se ve en el cuadro No. 15 los CATS han venido creciendo más rápidamente que los ingresos tributarios y que los gastos del Gobierno. Es así como mientras en 1986 los CATS efectivos representaron un 2.9% de los ingresos tributarios y un 2.1% de los gastos del Gobierno, para 1989 esas cifras se estiman en un 7% de los ingresos tributarios y en un 5.5% de los gastos.

Es decir, cada vez hay más recursos del Gobierno comprometidos con los CATS. Es más, las exportaciones no tradicionales (excluyendo Centroamérica) cada vez exigen una mayor financiación de los CATS por dólar exportado. En el año 1986 fue 8.3%; en 1990 la cifra creció a 11.7%. Dicho en otras palabras, en términos fiscales cada dólar que se exporta resulta cada vez más caro.

Inclusive para mostar lo dramático de esta estimación, basta con anotar que para el año 1989 el total de CATS efectivos representan un 30% del déficit estimado.

g. Algunos subsidios y otras transferencias:

Una parte importante de los gastos del Gobierno está orientada a impulsar y desarrollar programas de contenido social o bien, considerados de alta prioridad.

Esto se refleja especialmente en el rubro de transferencias.

En el cuadro No. 11 se hace un resumen de lo que fueron las principales transferencias realizadas durante la presente Administración.

Los programas que ahí aparecen son:

- En el IDA: recursos principalmente para la compra de tierras.
- En el CNP: fondos destinados a enfrentar el déficit de la Institución, originado principalmente en los subsidios otorgados en la compra de granos.
- En INCOFER: se refleja la ayuda estatal para inducir una reducción en el personal de la Institución.
- En la Comisión Nacional de Emergencias: están los recursos para todos sus programas, desde construcción de puentes, caminos, hasta la atención de los desastres del Huracán Juana, que es lo que explica el salto en 1989.
- En el ICAA: se reflejan fondos de contrapartida del Gobierno a algunos programas de desarrollo de acueductos. Debe anotarse que la transferencia al ICAA fue más alta que la reportada en el cuadro, puesto que el Gobierno absorbió la deuda externa de esa Institución.
- En las universidades: corresponde a la asignación estatal al Fondo de Educación Superior, de acuerdo a la Ley y a las negociaciones con CONARE.
- En el BANHVI: corresponde a fondos que el Estado transfiere al Banco de la Vivienda para subsidiar proyectos de vivienda.

Estos son, si duda, unos de los rubros sobre los cuales se debe tener más cuidado, pues si bien todos son actividades necesarias, lo cierto es que en conjunto representan una fuerte carga. Baste con anotar que las transferencias a las universidades pasan cerca del 7.5% del total de gasto; las del BANHVI son el 3.3%; las del CNP cerca de un 1% y difícilmente se pueden eliminar o disminuir.

h. Partidas específicas:

Desde hace muchos años los diputados a la Asamblea Legislativa han incluído en los presupuestos ordinarios y extraordinarios partidas con destino específico para atender necesidades muy variadas de tipo comunal. Estas transferencias comúnmente se conocen como "partidas específicas" y por lo general se asignan a los diputados de la fraccción mayoritaria en la Asamblea Legislativa, aunque ha habido ocasiones en que a diputados de otros partidos políticos se les han asignado. Algunos han defendido muy fuertemente este tipo de asignaciones presupuestales, argumentando

que toman en cuenta necesidades comunales de gran importancia y que generalmente pasan desapercibidas para el Gobierno de la República. Otros, por otro lado, argumentan que hay un despilfarro de recursos en la asignación de estos gastos y que ha habido un abuso en muchas de estas partidas que a final de cuentas no llegan al destino para el cual fueron inicialmente programadas. Lamentablemente el Gobierno de la República no hace una evaluación final de la ejecución del presupuesto, tema que se comentó anteriormente, de modo que no puede determinarse con certeza cuál ha sido el resultado final de estas asignaciones presupuestarias.

En los últimos años las partidas específicas han crecido de una manera importante. En 1983 este renglón del presupuesto llegaba a ¢214.8 millones creciendo en forma sistemática hasta llegar a ¢1.296.7 millones en 1989. Cabe señalar que en los últimos años ha habido un esfuerzo por desfasar en el tiempo un porcentaje importante de estas partidas de modo que el total reconocido es menor que el total autorizado en los presupuestos de la República. En relación al gasto total estos desembolsos han ascendido de 0.8% en 1983 a 1.3% en 1989, pasando por un máximo de 2.0% en 1985 (ver cuadro No. 38).

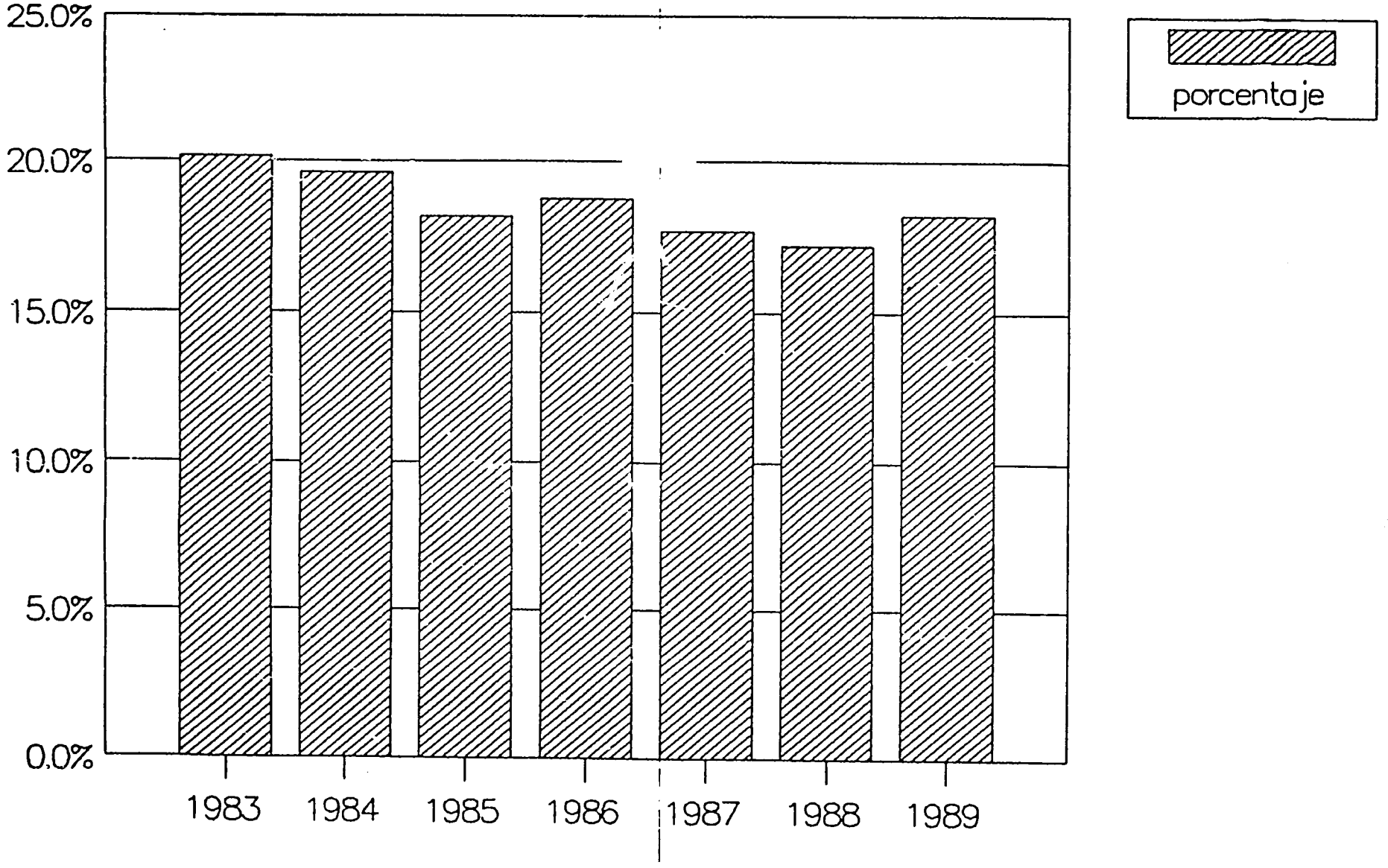
Si bien es cierto la importancia relativa de las partidas específicas ha venido en aumento, su monto no representa una amenaza seria a las finanzas públicas. Lo que sí es muy importante de señalar es que estas erogaciones no obedecen a ninguna prioridad establecida por el Gobierno Central, factor que puede llevar a una gran ineficiencia en la asignación del gasto público. Por otra parte estas partidas tienen el aspecto positivo de que promueven una participación mucho más activa de las comunidades, habida cuenta de que las partidas sólo financian parcialmente los proyectos comunales de interés local y por consiguiente, las comunidades deben generar, por sus propios medios, la financiación comkplementaria. En el futuro convendría evaluar mucho más directamente la programación de estas partidas, su destino y finalmente, los resultados que de ellas se obtienen.

Debe señalarse, finalmente, que en los dos últimos años los diputados de la fracción de Gobierno incluyeron a través de los ministerios numerosas transferencias que en la jerga corriente se conocen como "transferencias ocultas", que en el fondo vienen a ser partidas específicas.

Se estima que en 1988 el total girado de estas transferencias ascendió a ¢200 millones y en 1989 por lo menos se cuadriplicó para alcanzar un monto superior a ¢800 millones. Al monto total de partidas específicas habría que agregarle estas transferencias realizadas a través de los ministerios para tener una idea más precisa de la cuantificación de las erogaciones que se han incluído en los presupuestos nacionales por iniciativa de los diputados de la Asamblea Legislativa.

Gasto Total/ PIB

II



7. El gasto público y algunos indicadores macroeconómicos

El gasto total del Gobierno Central en relación al producto interno bruto, ha experimentado un patrón interesante que vale la pena señalar. A principios del período este indicador era equivalente a 20.1%, disminuyendo durante dos años consecutivos (1984-1985) y vuelve a subir en 1986 (18.8%). Luego presenta disminuciones significativas en 1987 y 1988 para ubicarse en este año en 17.2%, o sea casi tres puntos porcentuales más bajo que al principio del período considerado en este estudio. Sin embargo ese indicador vuelve a subir un punto porcentual en 1989, año en el cual como se analizará posteriormente, se produce un incremento signifcativo en el gasto público. En todo caso es importante recalcar que en los últimos tres años el gasto público es 0.5 más bajo en relación al producto interno bruto de lo que fue en los primeros cuatro años del período considerado (ver cuadro No. 1 y gráfico No. II).

En cuanto a la estructura del gasto total, se puede observar que los gastos corrientes experimentan una tendencia ascendente, especialmente en la segunda parte del período en tanto, los gastos de capital experimentan una fuerte disminución. A principios del período los gastos corrientes representaban entre un 80% y un 83% de los gastos totales. A finales del período (1988-1989) estas erogaciones representan el 87% del gasto total. Por contraste los gastos de capital que en los primeros cuatro años tenían un valor que oscilaba entre 16% y 20% disminuyen notoriamente hacia finales del período donde llegan a representar una cifra alrededor del 13%. Cabe mencionar que la contracción es mucho más fuerte en los gastos destinados a la inversión real (formación de capital), que eran equivalentes a un 11.3% y 11.5% a principios del período y disminuyen a 4.2% y 4.1% durante 1988 y 1989. Las transferencias y préstamos netos del Gobierno no tienen un patrón definido y presentan oscilaciones, para ubicarse en un monto un poco por encima del 8.0%.

Esta evolución de los gastos del Gobierno muestra algunas características que serán analizadas postariormente en un poco más de detalle y es la relativa inflexibilidad que existe para ajustar los gastos corrientes del Gobierno, en tanto que sí hay un margen mayor de discrecionalidad en lo que son los gastos en inversión real.

En cuanto a los gastos corrientes, el renglón de sueldos y salarios representa aproximadamente un 30% de las erogaciones totales del Gobierno y se ha mantenido constante a lo largo de todo el período. Algo similar puede mencionarse en relación a las compras de bienes y de servicios, cuyos valores han oscilado entre el 4.3% y el 5.2%. Un patrón diferente se observa en la importancia relativa del pago por intereses, donde se observó en los

primeros años una leve disminución y en los últimos años se observa un incremento significativo para ubicarse esta cifra en un poco más del 15% de los gastos totales. Finalmente cabe señalar que el renglón de transferencias dentro de las cuales se incluyen las pensiones a cargo del Presupuesto Nacional y los certificados de abono tributario, han aumentado significativamente de un 30.2% y 32.0% en 1983 y 1984, a 34.4% y 35.7% en 1988 y 1989.

En conclusión, se puede afirmar que el gasto total en relación al producto interno bruto muestra a lo largo del período una reducción modesta pero significativa, salvo por el incremento que este indicador experimenta en 1989. En cuanto a la estructura de gastos, cobran mayor importancia los gastos corrientes y dentro de estos los renglones de transferencias y de intereses, y en cuanto a los gastos de capital que experimentan una merma en el renglón de inversión real o formación bruta de capital, la que experimenta una contracción mayor.

Se estima preliminarmente que el gasto total llegó a ¢78.200 millones en 1989, cifra que significa un crecimiento de 26.8% respecto al valor de 1988. Durante los tres últimos años el renglón de transferencias ha experimentado tasas de aumento mayores que el del gasto total, hecho que lleva a que dichas erogaciones tengan una ponderación mayor dentro del gasto del Gobierno, tal como se comentó anteriormente.

Cuando se tengan las cifras de cierre definitivo para 1989, la cifra de gasto total puede variar. Extraoficialmente se menciona que algunos gastos que estaban programados para ser ejecutados a principios de 1990 se adelantaron para finales de 1989; tal es el caso, por ejemplo, de la transferencia al BANHVI por ¢1.310 millones, aunque desde el punto de vista de tesorería algunos de estos gastos no se hacen efectivos sino hasta enero o febrero de este año.

Puede entonces concluirse que el gasto del Gobierno Central descendió en relación del PIB a lo largo del período analizado. Sin embargo esta tendencia se revierte de modo significativo durante 1989. Para lograr esto fue necesario sacrificar algunos gastos discrecionales dentro de los que llama más la atención fue la reducción en los gastos de formación de capital. .

8. Conclusiones

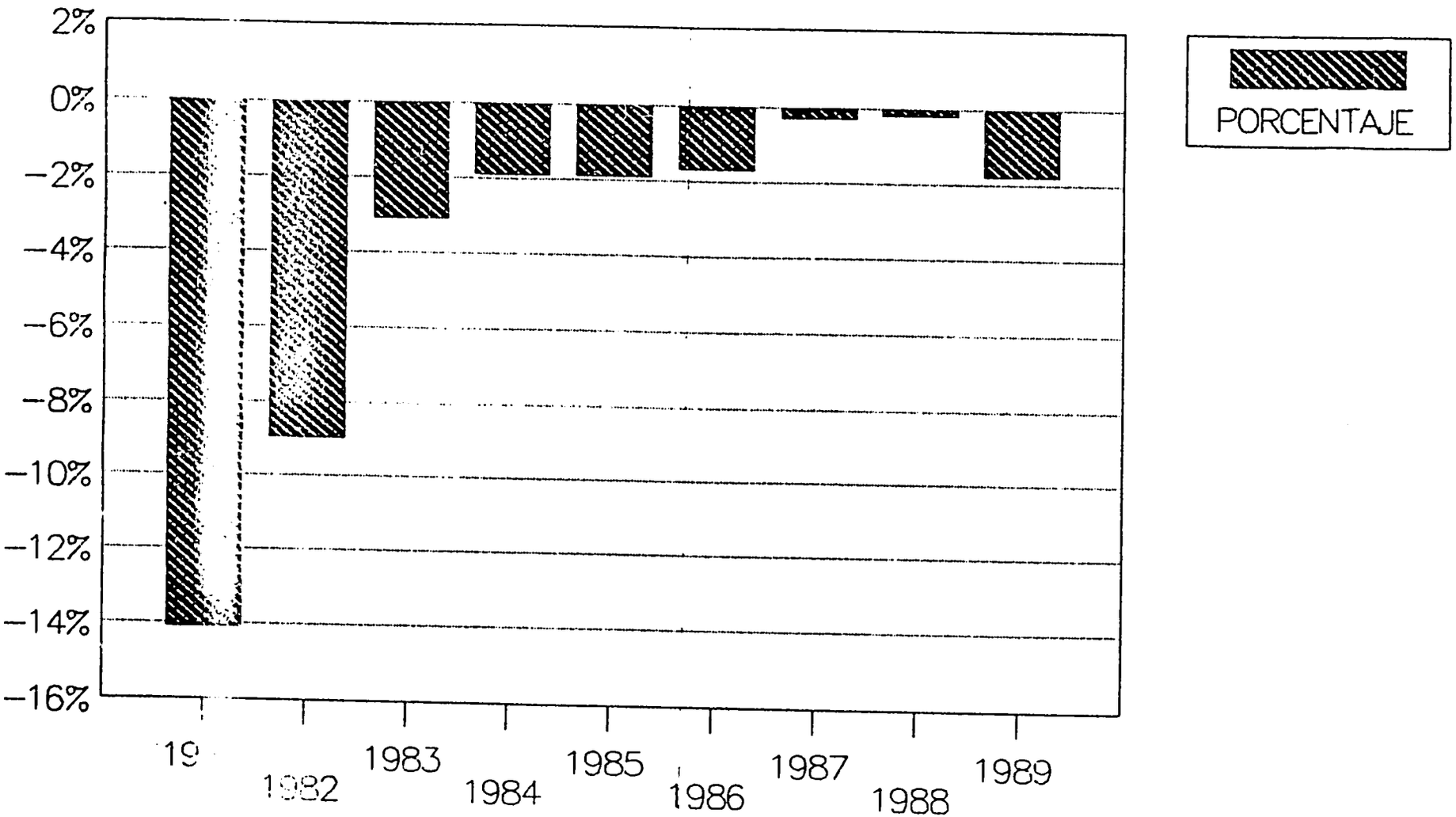
Costa Rica no es una excepción de la tendencia generalizada de una notoria expansión del sector público en las economías de los países subdesarrollados durante las últimas décadas[1]. El caso de Costa Rica muestra, sin embargo, en el último decenio un

---

1. Ver por ejemplo el Informe sobre el desarrollo mundial 1988, del Banco Mundial.

DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO CON RELACION AL PIB

VIII



extraordinario ejemplo de saneamiento de las finanzas del sector público y de una menor participación relativa de las instituciones públicas en la economía global. Para ilustrar esta tendencia valga mencionar tan sólo tres cifras. El déficit del sector público no financiero, que era equivalente al 14.1% del PIB en 1981, se redujo a tan sólo 0.3% y 0.2% en 1987 y 1988, volviendo a incrementarse a una cifra estimada del 1.8% en 1989 (ver gráfico No. VIII). El sector público, que absorbía en 1981 el 26% de la fuerza laboral ocupada, aumentó hasta llegar a 26.3% en 1986 y disminuyó sistemáticamente a partir de esa fecha hasta llegar a 23.8% en 1989.

La participación del Gobierno general en la generación del producto interno bruto era del 10% en 1980 y disminuyó a 3.9% en 1989.

A pesar de este extraordinario esfuerzo de los últimos años, en el Gobierno Central existen serios problemas en la asignación del gasto público. Una parte importante de los problemas radica en la formulación misma de los presupuestos, el proceso de ejecución y la carencia de criterios de valoración. La ausencia de prioridades establecidas en forma precisa posiblemente conduce a una menor eficienca en el destino final del gasto.

Hay importantes problemas que deben estudiarse más a fondo en el futuro inmediato, con el propósito de encontrar soluciones viables. El grado de endeudamiento interno está llegando a límites un tanto peligrosos; las pensiones a cargo del presupuesto nacional; los certificados de ahorro tributario y las transferencias a otras instituciones públicas, han creado una carga muy pesada para el presupuesto nacional. El problema de la política salarial, los juicios laborales y laudos, han planteado recientemente un problema que puede tornarse explosivo; la tendencia de reducción en los gastos de capital debe revisarse cuidadosamente en el futuro próximo.

Todos estos son factores que llevan a la conclusión de que se debe hacer una revisión y análisis de profundidad sobre el gasto público y sus consecuencias en la economía.

IV. FINANCIACION DEL DEFICIT

4.1. Cuantificación del déficit. Relación con variables macroeconómicas:

El déficit del Gobierno se mide sobre la base del concepto devengado; esto es, considerando los gastos reconocidos e ingresos de cada período, sin que necesariamente se hayan hecho efectivos.

Se desprende de la observación del cuadro No. 1, que el déficit financiero no ha mostrado un comportamiento uniforme, en

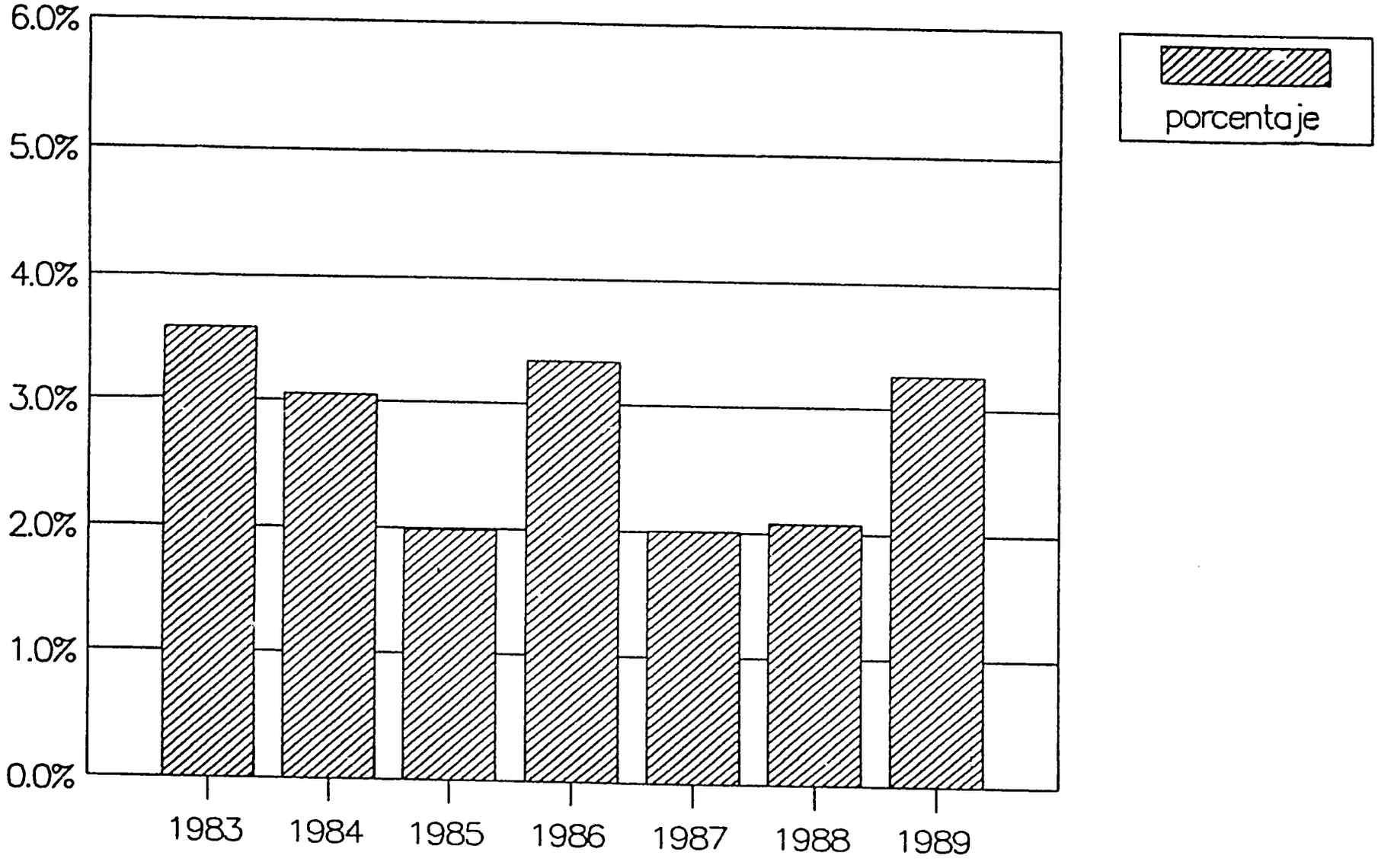
el lapso 1983/1989. Aún en términos nominales, las variaciones que experimenta no son todas en una misma dirección. En 1985, por ejemplo, disminuye el monto deficitario con respecto al año anterior, y en 1987 ocurre lo mismo. Sobresalen, sin embargo, los fuertes incrementos que se dan en tres de los años considerados; el más importante es 1986, período en que el déficit más que se duplica, en comparación con el del año 1985. Durante los últimos dos años, 1988 y 1989, la tendencia es creciente. Un comportamiento semejante se observa en el déficit, medido en términos reales. En los años 1985 y 1987 alcanza sus niveles más bajos, pero a partir de este último año crece significativamente.

Las cifras indican que el nivel relativo de déficit en los años analizados es aceptable, comparado con la situación en una gran mayoría de países. La tendencia déficit PIB ha sido decreciente, salvo en los años 1986 y 1989 (ver cuadro No. 1 y gráfico III). El valor máximo (3.6%) se alcanzó en 1983 y el mínimo (2.0%) en 1985 y 1987. Puede también observarse que no ha habido grandes ni bruscas oscilaciones en este indicador. Preocupa, sin embargo, el crecimiento un tanto pronunciado ocurrido en 1989, que rompió la tendencia decreciente que se inició en 1986. Es importante señalar que la situación del 89 se vio determinada en parte, por la brusca reducción en la tasa inflacionaria. Dada la estructura tributaria (muy dependiente de impuestos indirectos), los ingresos corrientes dependen muy fuertemente del crecimiento en los precios, en tanto que en el lado de los gastos la inflación de períodos anteriores afecta las erogaciones presentes (especialmente en los renglones de salarios, pensiones y transferencias).

Cuando se compara el déficit financiero con el gasto total se observan algunas características interesantes. Las oscilaciones no son muy pronunciadas aunque son mayores que las del indicador anterior. Preocupa que las cifras de 1989 señalan un fuerte crecimiento después de reducciones significativas en los dos años anteriores.

Un concepto interesante de analizar es el llamado déficit primario, que se define como el déficit financiero menos el pago de intereses. En alguna medida este concepto mide la forma en que las acciones actuales mejoran o empeoran el endeudamiento neto del Gobierno. En el largo plazo este indicador debe ser positivo de modo que se cubra por lo menos una parte de los intereses sobre la deuda corriente. En el período de análisis no existe una tendencia clara, aunque en los años 1987 y 1988 se dio un superávit primario, lo mismo que en el año 1985. De un valor de déficit primario de ¢2.269 millones se pasó a superávits de ¢1.988 millones y ¢2.215 millones en 1987 y 1988, cambio significativo en un proceso de saneamiento fiscal. En 1989 se vuelve a revertir la tendencia, cuando el déficit primario llega a ¢2.060 millones (ver cuadro No. 18.).

Deficit financiero del gobierno/ PIB III



Se puede, entonces, concluir que los niveles de déficit no han sido exagerados; que el esfuerzo por mantener el déficit alrededor del 2.0% del PIB se interrumpe en 1989 y que el deterioro relativo del año pasado sitúa al país en una posición fiscal similar a la que tenía en 1986.

Resulta interesante presentar, además, la serie histórica de la razón del déficit al gasto gubernamental. Las cifras correspondientes aparecen en el cuadro No. 17. De nuevo, sobresale aquí lo ocurrido en los años 1983, 1986 y 1989, en los que la proporción aumenta respecto del año anterior en cada caso, y presenta un nivel muy semejante en esos tres períodos, de casi el 18% del gasto del Gobierno.

4.2 Fuentes de financiación: internas y externas:

El Gobierno puede financiar su déficit con recursos internos o externos, o con una combinación.

Internamente, la forma de financiamiento más importante es la colocación de bonos fiscales, los que parcialmente se entregan a instituciones del sector público, para que estas financien sus actividades, y el resto que se coloca directamente en el mercado financiero. Estos bonos constituyen una obligación formal, por parte del Gobierno, de pagar, a su vencimiento, el valor principal y a lo largo del período de maduración, los intereses estipulados.

Además de las captaciones a través de la venta de bonos, la Tesorería Nacional puede utilizar otros medios para financiarse, en el corto plazo. La Deuda Flotante del Gobierno está constituída por cuentas por pagar que tiene la entidad, y que normalmente son cubiertas a días plazo. Este es, por ejemplo, el caso de los giros por pagar y de los compromisos pendientes. En la cuenta de giros por pagar se registran montos por cheques que ya están emitidos, pero que el Gobierno aún no ha entregado, y cuya entrega se retrasa por algún tiempo.

Se incluye, también una cuenta por Depósitos Diversos y Fondos de Terceros, los que mantiene el Gobierno momentáneamente en el Banco Central, pero sobre los cuales no puede disponer, a discreción, porque ya tienen un destino determinado.

Finalmente, las Letras del Tesoro son un mecanismo adicional de financiamiento al Gobierno, por parte del Banco Central, que tienen la restricción de no poder exceder, en monto, un doceavo del Presupuesto Nacional, y que deben ser canceladas en su totalidad, a más tardar, el 31 de diciembre de cada año.

Las cuentas de la Deuda Flotante son transitorias; se refieren a pagos que no se han hecho, sino que están por ser realizados, en un período corto de tiempo. Además, por procedimientos contables,

en dichas cuentas se incluyen ocasionalmente montos que corrresponden a partidas del Presupuesto, que por alguna razón no han sido ejecutadas y que no necesariamente lo serán. Estos factores hacen que el comportamiento de estas cuentas sea difícil de explicar y predecir; que con frecuencia muestren variaciones exorbitantes, positivas o negativas, que no tienen mayor significado para el estado de las finanzas públicas.

Por las razones comentadas es que se considera aquí, como saldo de la deuda interna, el correspondiente a la deuda que se encuentra debidamente formalizada en bonos, y que refleja de mejor manera la magnitud de las obligaciones que ha contraído el Gobierno, para con los demás sectores, a una fecha determinada.

En lo que se refiere a las fuentes externas de crédito, el acceso a estas ha sido más reducido en los últimos años. Los montos más importantes de recursos que el Gobierno recibe del exterior, provienen de convenios de préstamos que logre concretar, fundamentalmente con organismos internacionales.

El cuadro No. 16 presenta el déficit financiero del Gobierno para cada año, en el período 1983/1989, según su financiamiento: con recursos internos y externos; y en el cuadro No. 17 se calculan algunas razones macroeconómicas, útiles para analizar el comportamiento del financiamiento del déficit gubernamental.

Puede observarse, en la primera parte del lapso considerado entre los años 1983 y 1985, el financiamiento interno es descendente, en tanto que la financiación con recursos externos crece. Lo contrario ocurre en la segunda parte, entre los años 1985 y 1988, cuando el faltante fiscal se nutre más con los recursos internos.

En 1989 se presenta un caso especial, cuando el crédito interno neto y el proveniente del exterior, aumentan significativamente, en términos nominales y reales, al enfrentarse el Gobierno a un déficit considerablemente aumentado, con respecto al del año anterior.

Durante todo el período, fue en 1983 cuando el financiamiento interno representó en mayor porcentaje el PIB, ubicándose en 2.9%. En 1989, la proporción es del 2.5%. Por su parte, el financiamiento externo no representó más que el 2.4% del PIB, razón que se alcanzó en el año 1985 (cuando el financiamiento con recursos internos alcanzó su nivel máximo). En el último año se ubicó al 0.7%, con respecto al PIB.

En resumen, el financiamiento externo ha perdido importancia en los últimos años, salvo en 1989, en tanto que la financiación interna ha ganado. Esta característica estructural plantea algunas importantes interrogantes sobre las posibilidades futuras de financiación del déficit.

4.3. Financiamiento externo. Origen de los recursos. Arreglo sobre la deuda externa e implicaciones:

Como se dijera antes, en los últimos años del período 1983-1989, se ha dado una tendencia a depender menos, en el financiamiento del déficit gubernamental de los recursos externos, y más proporcionalmente, del endeudamiento interno. Si bien entre 1983 y 1985 la dependencia del exterior fue creciente -mientras que lo contrario ocurría con el financiamiento interno-, la situación se revierte a partir de 1985, cuando el financiamiento externo decrece, aún en términos nominales en cada uno de los años siguientes, y su participación en el total del déficit disminuye igualmente. Este comportamiento se explica, en parte, porque los préstamos recibidos del exterior han venido disminuyendo y, adicionalmente, se han amortizado montos superiores a los de años anteriores.

El año de 1989 marca un cambio importante en la tendencia dicha, si se consideran en este año los fondos correspondientes al primer desembolso del préstamo de Ajuste Estructural, que suman un total de ¢3.224 millones, y que fueron desembolsados por el Banco Mundial en el mes de diciembre de este año último.

Sólo este crédito representó un incremento del 215% en los préstamos concedidos al Gobierno, que en total ascendieron a ¢5.549 millones. Sin embargo, se amortizó en este año el nivel más alto del período, por lo que el monto neto de financiamiento externo no superó a los de años atrás. Este es un serio problema de carácter estructural que limitará de modo importante el manejo de las finanzas públicas en el futuro.

Debido a la difícil situación que atravesara el país a inicios de la década pasada, en que el Gobierno y otras instituciones estatales se encontraron prácticamente imposibilitados para atender adecuadamente el servicio de su deuda externa, en el año 1983 se firmó un acuerdo de refinanciación de las obligaciones con los principales acreedores externos, mediante el cual se reunificó esta deuda y, ante solicitud de las instituciones del exterior, se acordó que, en adelante, el Banco Central de Costa Rica apareciera como el deudor único de todos los pasivos externos hasta la fecha; mientras que el Gobierno, otras instituciones públicas y los bancos estatales pasaron a ser deudores (en moneda nacional) del instituto emisor.

A finales del año pasado, Costa Rica logró un acuerdo con la banca comercial -a la que adeuda el mayor porcentaje de sus pasivos externos-, que le permitirá reducir sustancialmente el valor de la deuda externa pública. Los principales elementos del convenio son los siguientes:

a. El país comprará como mínimo el 60% de su deuda con la

banca comercial, a un precio establecido en $0.16 por cada dolar adeudado.

b. Los intereses atrasados de la porción de la deuda que se compre se reconocerán como obligaciones separadas, y se recomprarán al mismo precio del principal.

c. Los bancos que decidan vender el 60% o más de su deuda, podrán cambiar el resto de lo adeudado por bonos al portador, denominados en US dólares, a 20 años de plazo, con 10 años de gracia y a un interés del 6 1/4 anual. Se establece garantía de un año sobre el pago de los intereses, sin garantía sobre el principal.

d. Las entidades que vendan menos del 60% pueden cambiar el resto de la deuda antigua por bonos denominados en US dólares a 25 años plazo, con 15 años de gracia y que recibirán un interés fijo del 6 1/4%, sin garantías.

e. Costa Rica se compromete a pagar al contado el 20% de los intereses atrasados, del remanente de los intereses de mora que no se compren. El 80% restante se financia a 15 años, con tasas de interés iguales al Libor más 13/16. Sin embargo, se establece un limite máximo de pago, al año, de $10.4 millones, durante los primeros 5 años.

f. Se establece un programa de conversión de deuda externa por interna, por un monto anual de $20 millones, por un período de 5 años, para financiar proyectos nuevos de exportación o turismo.

g. Se incluye una cláusula de "value recovery", de modo que la tasa de interés de la porción de la deuda reestructurada se ajustará conforme el país tenga mayor capacidad de pago, medida ésta en términos del PIB real. El pago a los tenedores de los bonos se incrementará cuando el PIB sobrepase el 120% del PIB real de 1989.

Esta reestructuración de la deuda requiere de ser ratificada por la Asamblea Legislativa. Recientemente el proyecto de ley fue aprobado a nivel de comisión, y se espera sea próximamente ratificado por el plenario legislativo. Sin embargo, debe señalarse que el acuerdo no tendrá implicaciones fiscales directas, por cuanto según se determinó el beneficio de la reducción de la deuda externa favorecería únicamente al Banco Central de Costa Rica. Es decir, tanto el Gobierno Central como los bancos comerciales estatales y otras instituciones públicas, no verán afectado el monto de los pasivos que tienen origen en el endeudamiento externo, pero que ahora están registrados como créditos del instituto emisor. Sin embargo, la situación financiera de todo el sector público mejora.

4.4. Financiamiento interno: política de colocación de títulos, fuentes de captación:

Tal como se comentó anteriormente, los diferentes tipos de títulos de deuda interna que coloca el Gobierno Central, pueden clasificarse en dos categorías.

A. Las emisiones especiales de bonos, que son títulos que se colocan para financiar determinados proyectos de diversa índole de las entidades gubernamentales y en cuya denominación usualmente se especifica el fin al que serán aplicados. Tradicionalmente, han servido para fortalecer la posición financiera de distintas instituciones y sectores de la actividad económica, para facilitar la realización de compras u obras específicas, e incluso para poner en funcionamiento instituciones nuevas (el caso del Banco Hipotecario de la Vivienda, en los últimos años).

Las condiciones de estos títulos son pre-establecidas por la Tesorería Nacional. Típicamente, se trata de inversiones a largo plazo (los períodos de vencimiento son todos superiores a los dos años y se concentran fuertemente en los plazos más largos, de entre 10 y 40 años), y con tasas de interés fijas, relativamente bajas, que van desde un 2%, hasta un 18% anual.

El cuadro No. 22 presenta un resumen de la estructura de las emisiones autorizadas de bonos con fines específicos, vigente al final del año 1989. Debe anotarse que la totalidad de estos bonos no se encuentra actualmente en circulación, sino que algunos de ellos se encuentran en poder de la Tesorería Nacional, ya sea porque no se han entregado a la institución beneficiaria, o bien porque, habiendo sido entregados, la institución a su vez los ha entregado, parcial o totalmente, a la Tesorería para adquirir con ellos Títulos de Propiedad, que se analizarán seguidamente.

Puede observarse que las partidas de más peso están en poder de la Caja Costarricense de Seguro Social; del total de emisiones especiales autorizadas, un 37% ha sido emitido a su favor. Los sectores agrícola y de vivienda han sido también favorecidos con este tipo de bonos. Al sector agrícola se le ha asignado un monto equivalente al 22% de las emisiones de estos títulos, monto en el que tiene la mayor importancia la transferencia de fondos concedida a través de la Ley FODEA, que por sí sola significó un financiamiento por ¢5.000 millones, en el año 1987. El Instituto de Desarrollo Agrario tenía al final del año 1989 el 6% del total emitido. En cuanto al sector de la vivienda, la creación del Banco Hipotecario justificó la autorización de colocaciones de bonos por un monto superior a los ¢1.800 millones, que representan un 7.5% del total de estos títulos.

Debe tenerse presente, al analizarse la importancia de este tipo de bonos, que ellos totalizan un 36% de las emisiones totales

de títulos (que se componen de las emisiones especiales, más las emisiones de bonos de deuda interna, que se describen a continuación). Sin embargo, del total de deuda bonificada en circulación o efectivamente colocada, representan el 26% del saldo de la deuda al finalizar 1989.

B. Las emisiones denominadas Bonos de Deuda Pública Interna, se hacen por montos, plazos e intereses fijos. Por tratarse de bonos a largo plazo (rara vez lo son a menos de 10 años y su promedio de vencimiento es de 15 años); son títulos poco atractivos para el inversionista, sobre todo del sector privado. La poca preferencia por ellos, aunada a una necesidad creciente de financiarse vía endeudamiento interno por parte del Gobierno hizo que, desde 1975, comenzara a pensarse en la posibilidad de flexibilizar sus condiciones, con el fin de poder colocarlos más fácilmente. Es así como, durante los años 1975, 1979 y 1984, mediante ley en el primero de esos años[1/], y Decreto Ejecutivo en los dos últimos[2], se faculta al Ministerio de Hacienda para que ajuste las tasas de interés de estos bonos a las condiciones del mercado financiero. A partir de octubre de 1982 los bonos deuda interna se emiten con pacto de recompra. Posteriormente, se establece la figura de los llamados "Títulos de Propiedad sobre Bonos Deuda Interna", que tienen como garantía los bonos deuda interna. El monto emitido de estos títulos tiene la restricción de que no puede exceder el monto de bonos fiscales depositados en custodia en el Banco Central.

La Tesorería Nacional, de acuerdo a las necesidades de autorizaciones presupuestarias, emite Bonos de Deuda Interna y sobre estos autoriza al Banco Central la emisión de Títulos de Propiedad. Las tasas de interés que pagan estos títulos son establecidas por la Tesorería cada mes y publicadas en el Diario La Gaceta. Al establecerlos, la Tesorería considera las condiciones vigentes en el mercado financiero. El monto y el plazo del título lo establece el comprador, al momento de hacer la compra. Estos factores hacen estos títulos mucho más flexibles que los tradicionales bonos fiscales, y han permitido al Gobierno entrar a participar activamente en el mercado del corto y muy corto plazo.

Por tratarse de colocaciones a plazos relativamente cortos (el plazo mínimo es de 7 días), existe un gran movimiento a través del año. Si se comparan las ventas totales de estos títulos, con el saldo de colocación neta, al final de cada período; esta razón

---

1/ Ley No. 5768 del 13 de agosto de 1975.

2/ Decreto No. 9627-H del 19 de febrero de 1979 y Decreto No. 15907-H del 17 de diciembre de 1984.

muestra una tendencia importante al alza. En 1988 fue de 8.4 y en 1989 de 17.6; es decir, en promedio, cada colón colocado en Títulos de Propiedad, al final del año 1989, dio vuelta 17 veces. Esto da una idea del dinamismo que tienen estos títulos, con los que el Gobierno puede obtener fondos en una forma ágil, por montos considerables, pero sobre los cuales también debe atender redenciones importantes, a muy corto plazo (ver cuadro No. 21).

4.5. Evolución de la deuda pública interna:

En los últimos años el Gobierno ha recurrido cada vez más al endeudamiento interno para financiar sus gastos. Durante el período en consideración, sólo en el año 1984 se observó un crecimiento moderado, en el saldo de la deuda interna. Cabe señalar los cambios ocurridos en el último cuatrienio, en que se dan fuertes aumentos, el más importante de los cuales se presentó en 1986, cuando la tasa de crecimiento de la deuda bonificada fue de un 44%. Nuevamente, en 1987, se produce una variación considerable, de un 38%. Este ritmo de crecimiento se ve disminuído en el año 1988, en que el saldo de la deuda creció menos que un 20%, para volver a crecer con fuerza en 1989 (ver cuadro No. 21).

Si las cifras de la deuda interna se ajustan para tomar en cuenta la inflación, o sea, si los saldos en valores nominales se ajustan por el deflator implícito del PIB, entonces se observa que el saldo de la deuda interna a precios de 1983 creció a una tasa mucho más moderada (ver cuadro No. 27 y gráfico No. IV).

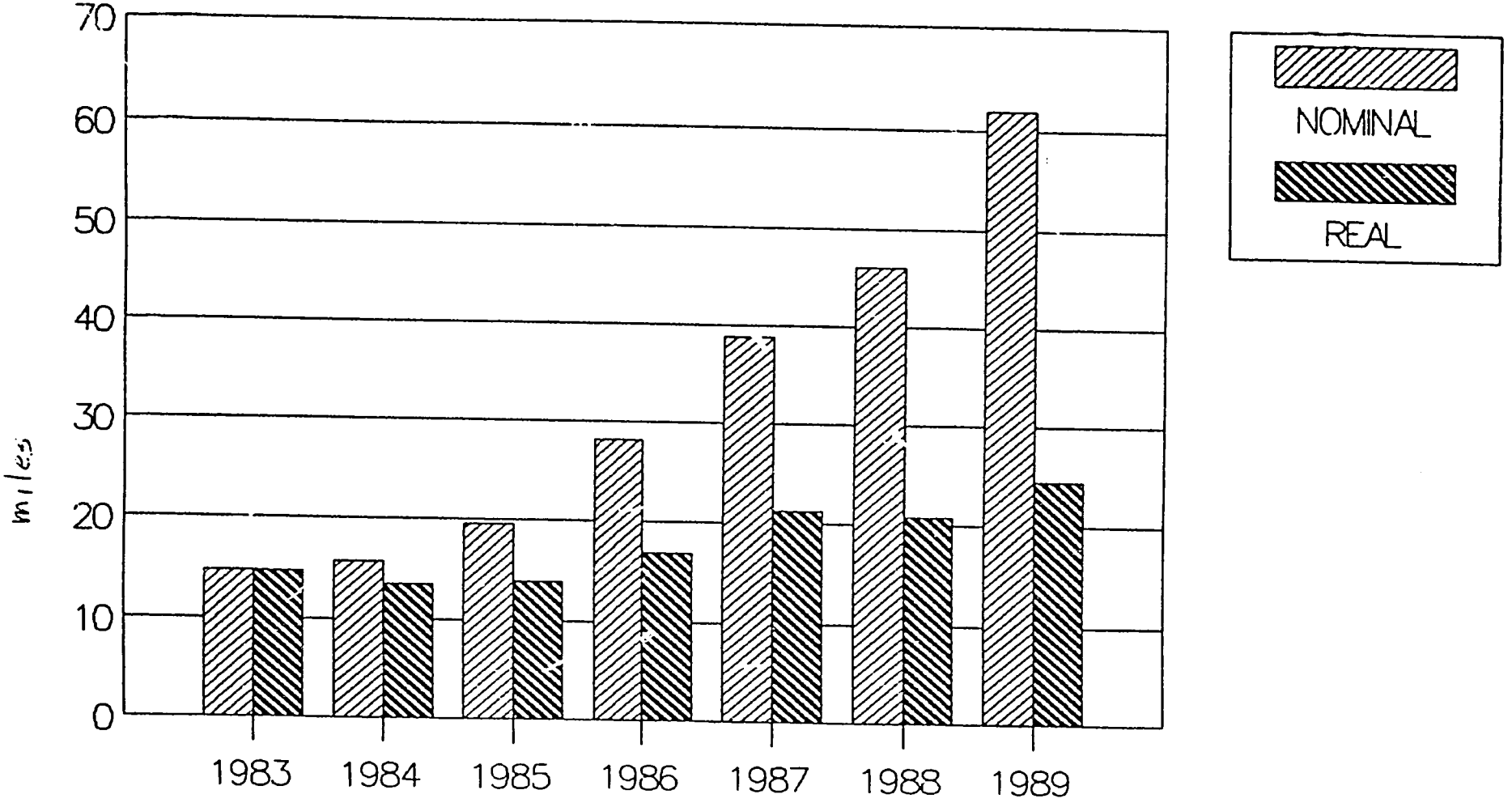
El tamaño de la deuda interna, relativo al PIB, muestra una tendencia al alza, más definida en los últimos años del período considerado. En 1983 y 1986 llega a un 11.4%; entre esos dos períodos, la deuda representó un porcentaje inferior al 10% del PIB. Del año 1986 al año 1987, se da nuevamente un aumento importante en esta razón, al llegar a 13.6%.

La disminución que se observa en la proporción de la deuda interna al PIB, para 1988, en apenas 0.6 puntos porcentuales, se explica porque las colocaciones netas del Gobierno, en este período, fueron inferiores a las del año anterior, en tanto que el PIB creció con mayor fuerza. El cambio se revierte, sin embargo, en 1989, cuando la deuda vuelve a aumentar, en términos reales y se ubica en un 14.4% en relación al PIB. O sea, que a lo largo de seis años la razón deuda interna/PIB pasó de 11.4% a 14.4% (ver gráfico No. V).

Cuando se mide la razón de la deuda interna al gasto gubernamental, las conclusiones que se obtienen son semejantes a las anteriores. Si se observa su evolución a lo largo del período considerado, esta proporción muestra una tendencia creciente, mucho más marcada que en la razón DPI/PIB. Mientras que antes de 1986 la deuda no superó el 60% del gasto del Gobierno; durante los

SALDO DEUDA PUBLICA INTERNA EN MILLONES DE COLONES CONSTANTES(1983) Y NOMINALES

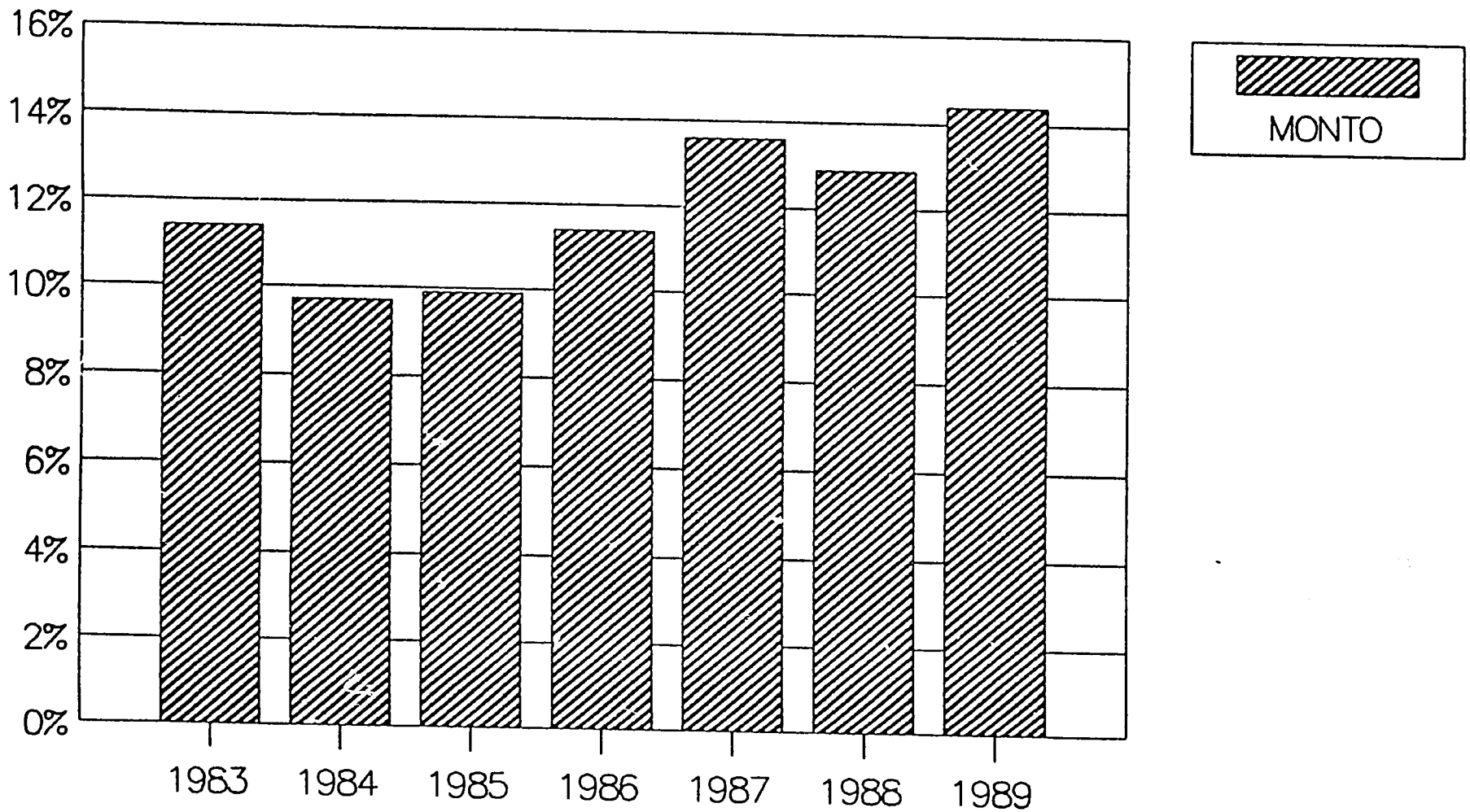
IV



Saldo Deuda Publica Interna/P.I.B.

V

1983–1989



últimos tres años representó el 75% o más del total de gastos.

Por su parte, el servicio de la deuda interna, como es de esperar, resulta más oneroso a través de los años. La tendencia es clara al alza para el último cuatrienio, en que el Gobierno ha buscado financiamiento en el mercado de fondos internos en forma más dinámica que en períodos anteriores y, además, las tasas de interés promedio que ha pagado han aumentado en forma sostenida; es decir, tanto el monto como el precio han aumentado para el Gobierno.

Es interesante también observar cómo ha cambiado la estructura de la deuda interna, en lo que a plazos se refiere, ubicándose hoy más que en el pasado, las colocaciones de títulos en el mercado de corto plazo. En efecto, se ha dado un cambio importante, primero, con la colocación de los bonos con pacto de retrocompra, que comenzaron a venderse en 1982 y que posteriormente fueron cambiados por los Títulos de Propiedad, instrumento que ha permitido competir más agresivamente al Gobierno por fondos de plazo corto. Las colocaciones en Títulos de Propiedad representaron, al final del año 1989, un 74% de las colocaciones totales en bonos del Gobierno, mientras que los demás bonos significaron sólo el 26% de la deuda bonificada total.

Además, se presenta un cambio importante en los plazos de las colocaciones en Títulos de Propiedad. Mientras que hasta el año 1987 no más del 12% se encontraba colocado a la vista, y más el 85% a plazos mayores, en los años 1988 y 1989 la proporción de Títulos de Propiedad colocados a plazos inferiores a un mes, fue del 19.5% y 20.7%, respectivamente.

Del saldo total de la deuda bonificada, los títulos a muy corto plazo, por lo tanto, representaron en 1989 el 21% y en el año 1983 tan sólo el 8%. Este aumento en su participación se ha dado a expensas de la importancia de los Títulos de Propiedad colocados a plazos mayores, los cuales representan, al iniciar el período, un 71% de la deuda interna, y en el último año representa apenas el 54%. La participación relativa de los Títulos de Propiedad dentro de la deuda bonificada, no ha variado sustancialmente. Su importancia relativa en 1983 era de un 79% y en 1989 fue de 74%.

Los llamados "Otros Bonos", emitidos con fines específicos, no muestran una tendencia definida a través de los años, pues sus colocaciones atienden a las necesidades cambiantes de financiamiento, de diferentes instituciones y proyectos gubernamentales. Así por ejemplo, en 1986 se dio una emisión por ¢4.000 millones sólo para financiamiento de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo que explica el crecimiento, en más de un 100%, en este tipo de colocaciones. Igualmente en 1987, las partidas correspondientes al financiamiento de la Ley FODEA, y las destinadas a dar sustento económico al BANHVI son responsables del fuerte crecimiento (por

un 80%) que se experimentara en ese año. Las variaciones positivas y negativas que se presentan en los años restantes, son mucho más moderadas. Al final del período, las colocaciones en "otros bonos" del Gobierno representaron un 26% del total de la deuda interna (¢15.835 millones), en tanto que en 1983 la proporción fue de un 21%.

En relación a la tenencia de deuda interna pueden notarse cambios importantes (ver cuadro No. 24). Por ejemplo, que el Sistema Bancario Nacional mantiene en la actualidad una proporción mucho menor de la deuda bonificada, de lo que tenía en el pasado. Sólo los bancos comerciales estatales y el Banco Central tuvieron en su poder, en 1983, más del 60% del total de la deuda. En 1989 este porcentaje era del 32%.

En contraposición, el Sector Público no Financiero ha incrementado sus colocaciones en bonos del Gobierno. Su participación relativa ha crecido sustancialmente, al pasar de un 21% en 1983 a 35% en 1989. Dentro de estas colocaciones, las compras o entregas de bonos a la Caja Costarricense de Seguro Social son las más importantes, y en promedio han representado alrededor del 80% del total al Sector Público no Financiero. La tenencia de bonos de esta Institución ha evolucionado de manera semejante, mostrando una tendencia al alza, y pasando de mantener, por sí sola un 17% de la deuda bonificada en 1983, a un 28% del total, en 1989.

Dentro de la categoría de Sector Privado "Ajustado" se incluye al sector privado propiamente dicho, algunas instituciones autónomas y al sector externo, que aquí se refiere únicamente al Banco Centroamericano de Integración Económica (B.C.I.E.). Como un todo, el sector ha aumentado su participación en la tenencia de bonos casi al doble, pasando de un 16.3% en 1983, al 32% en 1989. Son responsables de este comportamiento, en parte, las colocaciones que comenzaran a hacer, en 1985 y 1986, respectivamente, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Banco Hipotecario de la Vivienda. Juntas estas dos instituciones mantienen en la actualidad el 8% de los bonos en circulación, habiendo comenzado con montos mucho menores. Otras instituciones del Sector Público, como el IFAM, INFOCOOP, INVU e INS, son menos importantes dentro del total de colocaciones.

Por su parte, el B.C.I.E. ha incrementado sus compras de títulos de Gobierno a través de los años; su participación relativa ha oscilado entre el 2.5% (la más baja en 1989) y el 3.7% (en 1986).

Los particulares son quienes constituyen la parte más importante de la categoría del Sector Privado Ajustado. Si bien en los primeros años del período considerado sus colocaciones en términos porcentuales no muestran una tendencia definida, durante los dos últimos años se incrementan, y llegan a representar el 17% de la deuda gubernamental en bonos, en tanto que, en 1983, representaron

el 14% del total.

Resumiendo, puede decirse que se han experimentado cambios importantes en la deuda interna del Gobierno, en el periodo comprendido entre 1983 y 1989. Tanto en términos nominales como en términos reales, la tendencia es creciente al relacionarla con el PIB. En valores corrientes esa relación alcanza el valor más alto en 1989, 14.4%, en comparación con un 11.4% en 1983. Aunque el proceso de endeudamiento interno se ha acentuado, la razón deuda interna/PIB dista todavia mucho de llegar a los niveles de algunos paises latinoamericanos.

4.6. Consecuencias del proceso de endeudamiento sobre el mercado financiero:

Cuando se discute sobre la magnitud del déficit del Gobierno y su financiamiento, tiende a hacerse énfasis en las consecuencias negativas que este tiene sobre el desarrollo del sector financiero, y por ende en la actividad económica general.

Generalmente se arguye que si el Gobierno financia a través de colocación de títulos una porción importante de su gasto, se "estruja" el mercado financiero, debido al tamaño relativo del Gobierno y que esto conduce a un aumento en las tasas de interés, y por consiguiente a una contracción de las actividades privadas. Desde el punto de vista de las finanzas públicas, el Gobierno debe decidir cuál es la mezcla "deseable" entre impuestos y endeudamiento para financiar el gasto público. Esa decisión no debe tomarse exclusivamente considerando los aspectos financieros; esa sería una visión parcial y posiblemente equivocada. Deben considerarse los aspectos económicos, en un sentido más amplio y las ventajas y limitaciones políticas de las dos formas de financiación.

Para tener una idea más precisa del impacto que la financiación del gasto público ha tenido en el sector financiero, y por consiguiente en la economía hay que analizar, aunque sea de una manera muy elemental, la evolución del ahorro financiero y la participación de los diferentes tipos de demandantes de ese ahorro. Los resultados preliminares de este estudio indican que la participación del Gobierno en el mercado financiero no ha sido tan grande, ni tan distorsionante como algunos -a priori-consideran. El Gobierno no ha sido el único demandante de recursos que ha ejercido una presión importante en el mercado financiero; si bien deben reconocerse los efectos negativos que su creciente participación en el mercado puede haber provocado, la otra opción que tuvo, para financiar su déficit -los impuestos- también habría tenido consecuencias negativas sobre la actividad económica, quizás mayores de las que ha provocado el endeudamiento interno.

Primeramente, interesa conocer cuánto ha participado el Gobierno en el mercado financiero interno, a través de sus colocaciones de bonos. A este efecto, puede compararse el saldo de la

deuda bonificada interna, con algunas magnitudes monetarias. En el cuadro No. 26 se presenta la razón de la deuda interna a la oferta monetaria (DPI/M_1), al cuasidinero (DPI/CD), y a la liquidez total de la economía DPI/M_2).

Medida la deuda con respecto a la oferta de dinero, los resultados muestran una tendencia creciente muy marcada, en el período 1983/1989. Sobre todo en los últimos años, las variaciones en la razón DPI/M_2 son de magnitud considerable, en comparación con las de inicio del período. El cambio abrupto en esta proporción, que se presenta entre 1986 y 1987, cuando pasa de 67% a 88%, se explica debido a que la deuda interna creció en un 38%, en tanto que la política monetaria fue muy restrictiva ese año, y la oferta monetaria creció sólo un 5%. En 1988, el medio circulante aumenta porcentualmente más que la deuda, lo que reduce la razón. Sin embargo, en 1989 el cambio se revierte ante un fuerte incremento en el saldo de colocaciones de bonos (34%) y un crecimiento de la oferta monetaria comparativamente bajo (18%). Es así como, al final del período, la razón DPI/M_1 llega a un 98%.

Cuando se compara la evolución de la deuda interna con el cuasidinero, la tendencia es creciente, pero no tan marcada como lo es respecto a la oferta monetaria. A lo largo de los siete años considerados, la proporción DPI/CD aumenta en forma importante en 1986 y 1987 (44% y 47%, respectivamente), en relación con los períodos anteriores, pero en el año 1988 se sitúa en un nivel más bajo (38.7%) y al año siguiente nuevamente disminuye (38.2%).

Al comparar el saldo de la deuda interna con la liquidez total de la economía (M_2), hubo una tendencia al alza entre 1983 y 1989. En el primero de estos años representó un 23% de la liquidez, en tanto que, en 1989, alcanza el 27.5%. Unicamente en el año 1987 la razón supera el nivel alcanzado en 1989, cuando llegó a 31%. La disminución, por cuatro puntos porcentuales, experimentada en 1988, se debe a que las colocaciones de bonos crecieron relativamente poco en términos nominales, mientras que aumentó el ritmo de crecimiento de la liquidez.

Resulta útil definir un concepto "ahorro financiero", que incluya los bonos de Gobierno. La idea es la de poder reflejar, en forma más aproximada, qué participación ha tenido el Gobierno en el mercado nacional de los fondos prestables, que es, sobre todo, y a pesar de la diversificación en títulos que se ha dado en los últimos años, un mercado de certificados de deuda.

El "ahorro financiero", usado en el estudio, incluye los siguientes conceptos de depósitos a plazo (de diferentes tipos) en colones y en dólares, del Sistema Bancario Nacional; depósitos del recién creado sistema de inversión de corto plazo del Banco Central de Costa Rica; colocaciones de Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) del Banco Central de Costa Rica y los bonos fiscales. Se trata de considerar activos que son cercanos sustitutos entre sí,

para el ahorrante, que en nuestro país tiene, mayoritariamente, un alto grado de confianza en los títulos del Sector Público, ya sea que se trate de los bancos del Estado, del Banco Central de Costa Rica, o de las colocaciones del Gobierno Central.

Esta medida tiene limitaciones importantes. Si se quisiera conocer con mayor aproximación, el volumen del ahorro financiero total, deberían incluirse otros elementos. Algunos de los más importantes, serían las captaciones del Sector Privado mediante las ventas de certificados de inversión, y las captaciones del Banco Popular, que han sido consideradas en los últimos períodos, en virtud de la posición de privilegio que disfruta frente a otras entidades, al interpretarse que los intereses de sus títulos no están afectos al pago del impuesto de la renta.

A través del tiempo cuatro son los tipos de colocaciones que han ganado terreno, en detrimento de los depósitos (de ahorro a plazo) en moneda nacional, los cuales ven disminuída su participación dentro del ahorro financiero de un 38%, a un 25%, en el período 1983/1989 (ver cuadro No. 29). Han tenido más importancia creciente los depósitos en moneda extranjera en el Sistema Bancario Nacional, cuya participación pasó de ser un 18%, en 1983, al 23% en 1989.

Sobresale, además, la creciente importancia de las colocaciones en Bonos de Estabilización Monetaria (BEM). La proporción del ahorro financiero colocada en estos títulos pasó de ser un 11% en 1983 a un 17% en 1989.

Si se observa la evolución de los saldos en colocaciones de bonos del Gobierno Central, estas crecen en términos nominales; sin embargo, proporcionalmente el aumento no es muy significativo. Su participación dentro del ahorro financiero fue, en 1983, de 32%. Esta proporción disminuye en los dos años siguientes, 1984 y 1985, manteniéndose siempre, sin embargo, por encima del 30%. En 1986 se da un aumento importante en la razón, al pasar a 35.6% y esta se mantiene aproximadamente en el período siguiente. Como se recordará, fue en 1986 cuando se experimentó el incremento más fuerte en el saldo de la deuda interna (un 44%), por lo que las mayores colocaciones en los diferentes instrumentos de ahorro no guardaron proporción con el elevado aumento en la deuda del Gobierno. Más adelante, en 1988, el ahorro financiero aumenta porcentualmente más que las colocaciones en bonos fiscales, por lo que la importancia del Gobierno fue menor en ese período y aunque en 1989 el cambio se da en la dirección contraria, la participación de los bonos, dentro del total de ahorro, llega a ser de un 33.7%, sólo 1.5 puntos arriba del porcentaje alcanzado en 1983.

En conclusión, ciertamente el Gobierno ha aumentado su participación dentro del mercado financiero. Esto se refleja en las diferentes razones que miden su importancia dentro de este sector. Sin embargo, medida con respecto al cuasidinero y al ahorro finan-

ciero, la deuda bonificada no muestra un aumento determinante en su participación (ver gráficos nos. VI y VII). Es más, ambas relaciones muestran un declive en los dos últimos años. El problema pareciera estar más en el tamaño del sector gubernamental, que en los cambios ocurridos recientemente en el financiamiento de su déficit.

Además, es importante reconocer que no ha sido el único ente que ha ejercido presión en el mercado financiero. Volviendo a las cifras antes comentadas, el Banco Central aumentó su participación, dentro del ahorro financiero, en seis puntos porcentuales, de 11% en 1983, a 17% en el año 1989. Nótese cómo el cambio es mucho más drástico para las colocaciones de esta entidad, que para las gubernamentales. Por otra parte, el sistema de inversión de corto plazo abierto a la participación del público hace apenas unos meses, logró captar casi el 1% del ahorro financiero, y sus perspectivas de captación son promisorias hacia el futuro.

Un factor adicional que se debe considerar es que del total de la deuda interna una porción importante la constituyen entregas directas de bonos para proyectos específicos o para financiar deudas del Gobierno. En 1989, del total de la deuda interna, ¢24.345 millones, o sea, un 39.4% (ver cuadro No. 22), lo constituían bonos de esta naturaleza, que sólo parcialmente circulan en el mercado financiero y que que por consiguiente no tienen un impacto directo en las tasas de interés. Es posible, entonces que la presión que el Gobierno puede ejercer en el mercado financiero sea menor a la que las cifras anteriores pueden sugerir. Los casos más claros de estas emisiones especiales de bonos lo constituyen la emisión de títulos establecida en la Ley FODEA por ¢5.000 millones y las emisiones especiales de bonos para cancelar deudas con la Caja Costarricense de Seguro Social.

El estrujamiento financiero que algunos manifiestan puede provocar el Gobierno al sector privado, se refiere a la posibilidad de que este sector reduzca su inversión potencial al competir el Gobierno por fondos en el mercado financiero. La contracción en la inversión privada potencial se daría como consecuencia de las tasas de interés relativamente más elevadas que habría tenido que pagar, para poder captar fondos, o para financiarse a través del crédito.

La evidencia empírica fragmentaria y poco elaborada señala que en el caso de Costa Rica la teoría del estrujamiento financiero no puede llevar a conclusiones muy firmes. En primer lugar como se comentó anteriormente la deuda interna en términos relativos, no ha crecido tan fuertemente como algunos afirman. Es cierto que el Gobierno ha venido captando una porción importante de recursos en el mercado financiero, pero este a su vez ha experimentado una notoria "profundización". Otros agentes, como por ejemplo el Banco Central, sí han incursionado más fuertemente en el mercado financiero.

Cabe también cuestionarse hasta qué punto es cierto que las tasas de interés pasivas hayan sido en los años recientes, relativamente altas. El mercado financiero costarricense es semiabierto al exterior; los intereses que se paguen en el interior del sistema deben ser competitivos con las tasas externas; además deben compensar al agente ahorrador por la inflación esperada, ajustes cambiarios previstos y el riesgo mismo de hacer una inversión en moneda local. Cuando se toman en consideración todos estos factores, se concluye que las tasas pasivas no han sido altas o tan altas, relativamente, como comúnmente se piensa. Esto fue cierto al menos hasta 1988. La situación pudo ser distinta en el año 1989, en que las tasas nominales no variaron sustancialmente con respecto al año anterior y, sin embargo, el índice inflacionario sí se redujo en forma importante. Se puede, sin embargo, especular que quizás el año pasado los ahorrantes percibían que la inflación no era tan baja, como mostraban los índices y que los ajustes en el tipo de cambio podían aumentarse en el futuro.

Ha sido, quizás gracias a ese diferencial, que en los últimos años no se haya dado una fuga de capitales al extranjero, o una conversión más intensa de activos en moneda nacional, a moneda extranjera. Es más, ha habido un ingreso neto de capitales al país, gracias a lo cual posiblemente, el tamaño del sector financiero ha crecido, por lo que dentro de este, la participación más agresiva del Gobierno se ha diluído y no ha provocado un estrujamiento tan fuerte como pudo ocurrir de otra forma.

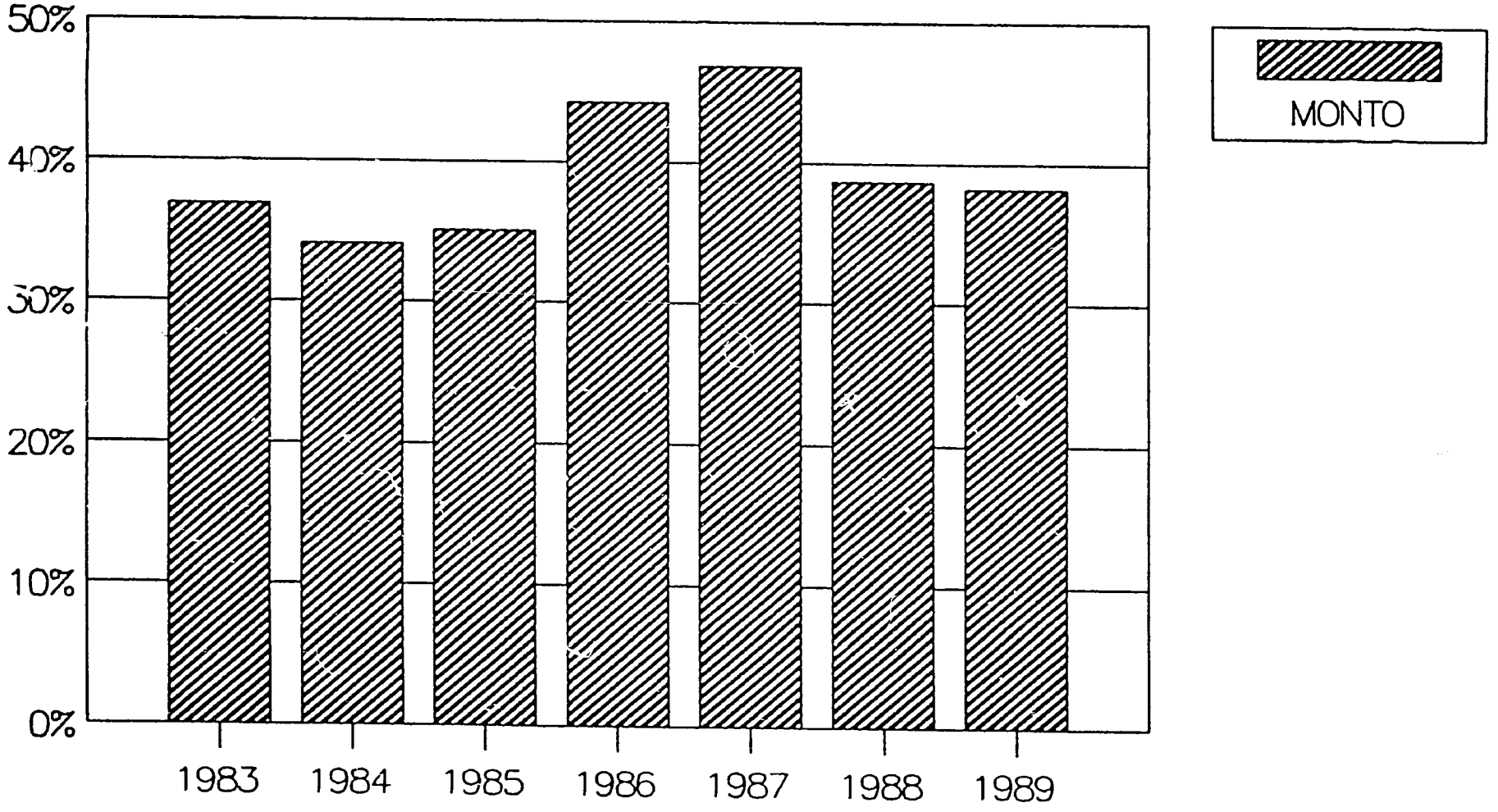
La hipótesis de que el mercado financiero se ha profundizado se apoya en la observación del comportamiento de las variables financieras a través del tiempo. Si se mide, por ejemplo, la razón de la liquidez total, al Producto Interno Bruto (M2/PIB) (ver cuadro No. 30), puede verse cómo entre 1983 y 1986 la participación del sector financiero -medida su magnitud como dinero más cuasidinero- en la economía, se redujo, en tanto que del año 1986 en adelante, la tendencia de esta razón es creciente, y más que compensa las pérdidas experimentadas en los años anteriores. En 1989, la liquidez total representó un 52.5% del PIB, mientas que, en 1983 la proporción fue de un 51.1%.

Resulta interesante, también, comparar la evolución de la variable definida como ahorro financiero, con el comportamiento del PIB. Sin pretender que estas cifras de ahorro midan adecuadamente la dimensión del mercado financiero, se intenta hacer sólo una aproximación, para conocer con qué dinamismo ha cambiado la participación del sector, dentro de la economía. Debe tenerse en cuenta que el ahorro financiero, a lo largo del período en consideración, ha pasado de representar un 71% a ser el 82% de la liquidez total.

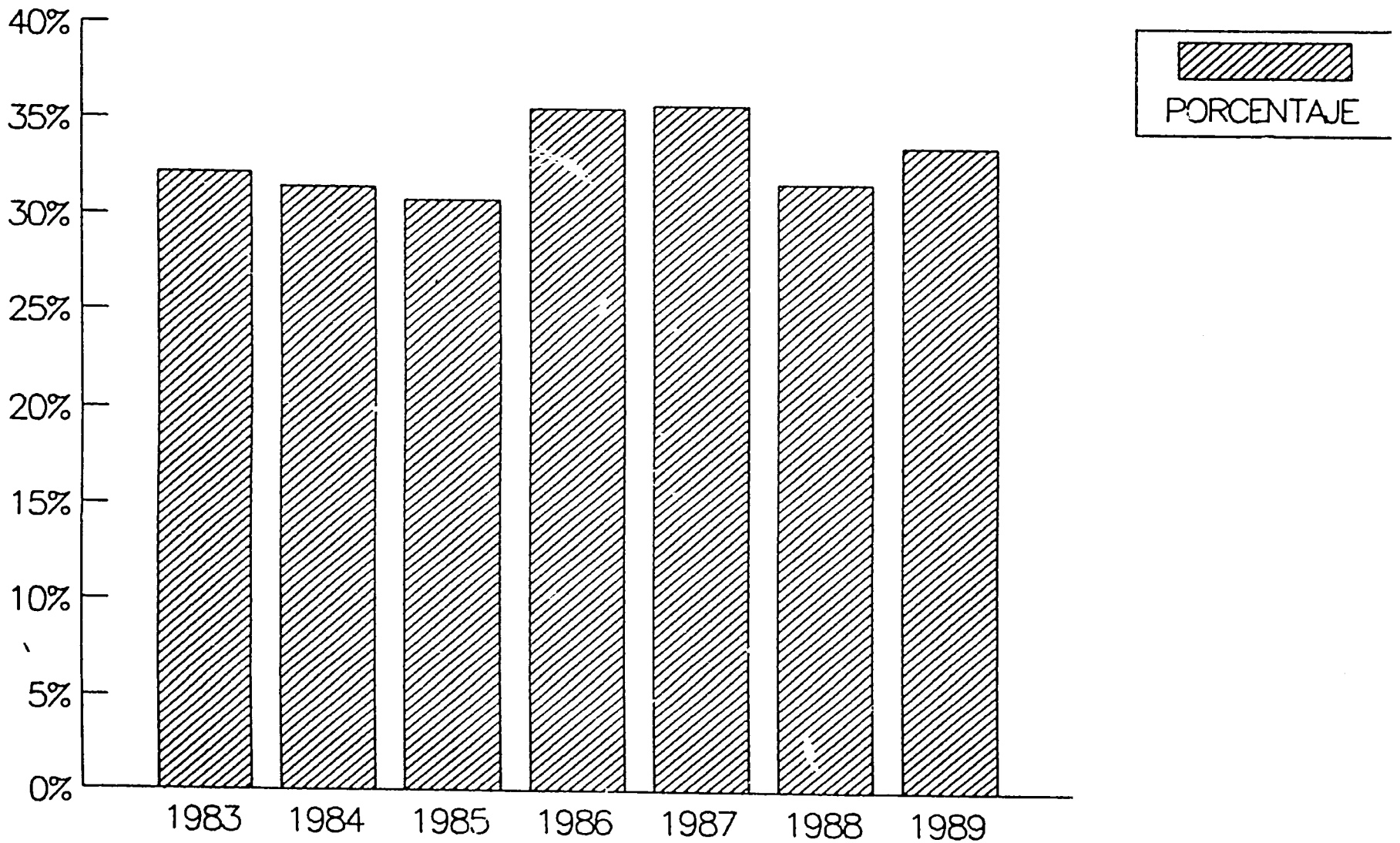
La razón del ahorro financiero al PIB (ver cuadro No. 30) fue

Saldo Deuda Publica Interna/Cuasidinero VI

1983–1989



)EUDA INTERNA PUBLICA/AHORRO FINANCIERO VII



de 35.6% en 1983. El año siguiente esta proporción disminuyó y se mantuvo a niveles inferiores, en los períodos 1984, 1985 y 1986. Sin embargo, hay un repunte importante en 1987, y a partir de este período aumenta en forma sostenida para alcanzar, en 1989, un 43% del PIB. Este cambio estructural se debe al proceso de modernización financiera que ha impulsado en años recientes el Gobierno.

Otro factor a considerar, cuando se analiza la evolución del sistema financiero, es el importante crecimiento que se ha dado en la actividad brusátil, que ha permitido a un número creciente de empresas del sector privado captar ágilmente fondos, a través de la colocación de certificados de inversión, sin tener que depender en la actualidad, exclusivamente del crédito bancario. Por otra parte, últimamente las empresas han vuelto a tener acceso a fuentes externas de crédito, factores que aquí tampoco se han considerado.

El estrujamiento que el Gobierno pueda haber ocasionado tiene efectos negativos, para la economía, si los recursos que, en lugar de ser utilizados por empresas del sector privado, han sido captados por la entidad gubernamental, han servido para financiar proyectos menos "productivos" que los que, alternativamente pudieron poner en práctica esas otras empresas. Algunos afirman que el Gobierno no dedica la totalidad de los fondos que capta a financiar inversiones públicas, sino que debe con ellos enfrentar, también, muchos gastos corrientes. Esto puede hacer pensar que, efectivamente, es posible que haya habido una pérdida en la formación de capital, en la economía, por la traslación de recursos al Gobierno.

La presión que tanto el Gobierno como el Banco Central pueden haber ejercido en el mercado financiero se ha concentrado, principalmente, en el corto plazo. Como se argumentó antes, las colocaciones de bonos (más bien, de Títulos de Propiedad), se han "volcado" en los últimos años hacia el muy corto plazo. Con una estructura de intereses que favorece el corto sobre el largo plazo, títulos con tantas ventajas como las que ofrecen los Títulos de Propiedad, el Gobierno no ha tenido problemas en colocar sumas cuantiosas en este mercado. Es así como el Gobierno logró fácilmente adueñarse prácticamente del mercado de corto plazo y mantener control sobre este, hasta que el Banco Central comenzó a participar activamente en el mismo mercado.

No es posible concluir, con base en la evidencia disponible, que el Gobierno haya distorsionado de modo sensible el mercado financiero y por consiguiente que haya afectado adversamente la evolución económica general en los últimos años, cuando decidió financiar una porción de su déficit vía endeudamiento -que implicará cobrar impuestos en el futuro para amortizar la deuda y cubrir su servicio-, en vez de decidirse por el financiamiento "sano" de los gastos, vía el cobro de impuestos en el presente. En realidad, no se trata tampoco de que se haya utilizado la primera fuente de financiamiento en forma exclusiva; debe recor-

darse que, después de vencer muchas dificultades políticas, el Ministerio de Hacienda logró que se aprobara parcialmente, en 1987, una reforma al sistema tributario, que permitió aliviar el déficit en las finanzas públicas.

Aunque en términos reales el saldo de la deuda interna no ha aumentado tanto, lo cierto es que, en términos nominales y en relación a otras variables macroeconómicas, esta ha crecido con mayor rapidez, aunque quizás el financiamiento del déficit a través del financiamiento interno generó menos distorsiones en la economía, de los que hubiera inducido una mayor carga tributaria, es difícil que en el futuro se pueda acudir con la misma intensidad del pasado a esta forma de financiación.

V. CONCLUSIONES

La economía costarricense ha atravesado por una interesante experiencia durante la última década. A principios del decenio el país sufrió la peor crisis económica de la segunda mitad de siglo. Luego se entró en un fuerte proceso de estabilización y hacia los últimos años en un programa de transformación estructural. Las finanzas públicas, desde luego, no han estado ajenas a estos vaivenes de la economía.

El esfuerzo por sanear las finanzas de la economía pública ha sido extraordinario. La situación fiscal es, al concluir 1989, mucho mejor a la de principios del decenio. Importantes cambios se dieron a lo largo de diez años. A pesar de esa mejora quedan problemas que deben resolverse en el futuro próximo. Preocupa que la tendencia favorable de los últimos años se revertió en 1989. Se trata, ahora, de tomar las medidas apropiadas, a la brevedad posible, para garantizar que el deterioro fiscal del año pasado se controle y que se continúe por el sendero de reforma fiscal que el país emprendió hace varios años.

La tarea de transformación de la economía pública debe profundizarse en los próximos años. El manejo de la política fiscal debe convertirse en un importante elemento facilitador del desarrollo económico y social.

La estructura tributaria actual debe reformarse aún más en el futuro próximo. La erosión en la base tributaria consecuencia de la política de exoneraciones tributarias, el programa de desgravación arancelaria, la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de reformas impositivas que se quedaron cortas en el rendimiento fiscal esperado, la reforma introducida en el impuesto que grava las cuotas de la actividad cafetalera, son factores que deben estudiarse mucho más a fondo. No se trata de aumentar impuestos por aumentarlos, sino distribuir más equitativamente la carga impositiva, reducir el costo de la obtención de los recursos y facilitar los procesos de producción y exportación.

Los esfuerzos por mejorar la administración tributaria deben acentuarse aún más en el futuro. La aprobación de un nuevo Código de Normas y Procedimientos Tributarios es una necesidad imperiosa, de modo que las tareas de control y fiscalización puedan llevarse a cabo en forma eficaz.

En el campo del gasto público deben también tomarse decisiones de la mayor importancia. El proceso mismo de formulación presupuestaria debe revisarse a fondo, de modo que el presupuesto nacional de gasto obedezca a prioridades claramente establecidas por el Gobierno. Las tareas de control en la ejecución y evaluación de resultados son necesidades de grna importancia. En la medida de lo posible el presupuesto debe obedecer a criterios discrecionales y menos a factores de automaticidad e inercia.

Algunos problemas asociados con el gasto público deben estudiarse con mayor profundidad, de modo que se encuentren soluciones viables. Uno de ellos es el delicado problema de las pensiones a cargo del Presupuesto Nacional. El crecimiento explosivo que ha tenido este rubro del gasto debe controlarse de inmediato. Es urgente que la Asamblea Legislativa apruebe una legislación de emergencia en este campo, como el proyecto de ley que conoce desde mediados del año pasado, para luego abocarse a una revisión integral de los sistemas de pensiones. Otro problema muy serio es el de los aumentos salariales por fallos de los tribunales de justicia. El sistema mismo de valoración de puestos y la política salarial deben evaluarse y revisarse a profundidad.

La política general de transferencias y subsidios debe ser analizada y evaluada con cuidado. La concesión de los Certificados de Ahorro Tributario no debe continuar pesando tanto en el presupuesto de gastos. Algo similar puede argumentarse respecto a las partidas específicas y transferencias aprobadas directamente por la Asamblea Legislativa.

En el futuro debe hacerse un esfuerzo mayor de contención en el gasto corriente, a la vez que se favorecen las erogaciones destinadas a la formulación de capital. Este es un elemento de la mayor importancia dentro de un programa de transformación estructural.

Es posible que en los próximos años el Gobierno no pueda y no deba financiarse tan fuertemente, como lo hizo en el pasado en elmercado financiero local. Debe hacerse un esfuerzo porque una porción mayor del gasto se financie a través de ingresos corrientes y no mediante endeudamiento. En este estudio no se encontraron evidencias empíricas claras que muestren un "estrujamiento" del mercado financiero por parte del Gobierno; sin embargo, el servicio de la deuda interna tiene ya un peso significativo en el gasto público. Conviene finalmente estudiar en mucho mayor detalle las

consecuencias macroeconómicas que tiene, a mediano plazo, el proceso de endeudamiento por parte del Gobierno.