**Propuestas para la sostenibilidad de las finanzas públicas en Costa Rica[[1]](#footnote-2)**

**Contenidos**

[Introducción 3](#_Toc518397887)

[Mejorar la estructura tributaria y la recaudación fiscal 9](#_Toc518397888)

[Mejoras a la Administración Tributaria y arreglos institucionales de largo plazo 20](#_Toc518397889)

[Incrementar la eficiencia y control del gasto público 22](#_Toc518397890)

[Contribuyendo a la sostenibilidad de las Pensiones 32](#_Toc518397891)

[Amenaza fiscal de mediano plazo ligado al financiero de corto plazo pero el…. 38](#_Toc518397892)

[…reto mayor es la institucionalidad fiscal en el largo plazo 39](#_Toc518397893)

**Índice de Gráficos**

[Gráfico 1. Crecimiento económico acumulado 2000-2017 y per cápita en paridad de poder de compra 2017 para países seleccionados 3](#_Toc518399408)

[Gráfico 2. Deuda Pública Sector Público No Financiero (SPNF) y Banco Central (% PIB) 3](#_Toc518399409)

[Gráfico 3. Deuda Bonificada del Gobierno Central por Tenedor 5](#_Toc518399410)

[Gráfico 4. Ingresos, gastos y resultado financiero del Gobierno Central (% PIB) 6](#_Toc518399411)

[Gráfico 5. Servicio intereses de la deuda y deuda Gobierno Central 6](#_Toc518399412)

[Gráfico 6. Resultado financiero del Gobierno Central (% PIB) y crecimiento del PIB 6](#_Toc518399413)

[Gráfico 7. Déficit Fiscal del Gobierno Central, Déficit de Cuenta Corriente (% PIB) y crecimiento del PIB, 2006-2017 7](#_Toc518399414)

[Gráfico 8. Ahorro Nacional, Público y Privado brutos (% PIB), 2006-2017 7](#_Toc518399415)

[Gráfico 9. Destino de las exportaciones de bienes y turismo como % del total de exportaciones de bienes y turismo, 1995 vs 2016 8](#_Toc518399416)

[Gráfico 10. Saldos de depósitos y valores en las sociedades financieras a diciembre 2017. 9](#_Toc518399417)

[Gráfico 11. Ingresos tributarios. Costa Rica y promedio de América Latina (% PIB) 10](#_Toc518399418)

[Gráfico 12. Crecimiento del PIB y variación ingresos tributarios (puntos PIB). 2008-2015 10](#_Toc518399419)

[Gráfico 13. Umbrales sobre los cuales los individuos empiezan a pagar el IRPF, medidos como múltiplo del salario promedio en USD en 2013 14](#_Toc518399420)

[Gráfico 14. Cuñas fiscales promedio para un individuo soltero que percibe el salario promedio en países de la región de ALC en 2013 15](#_Toc518399421)

[Gráfico 15. Tasa de IRE en países seleccionados, 2008-2017 19](#_Toc518399422)

[Gráfico 16. Crecimiento de Remuneraciones Totales Reales en instituciones del SPNF. 23](#_Toc518399423)

[Gráfico 17. Transferencias del Gobierno Central como % del PIB, 2006-2017 25](#_Toc518399424)

[Gráfico 18. Inversión de Gobierno Central por componentes para el período 2000-2016, % PIB 27](#_Toc518399425)

[Gráfico 19. SPNF sin empresas: Crecimiento Gasto Corriente y Salario Reales 2006-2015 32](#_Toc518399426)

[Gráfico 20. Efecto de la Regla Fiscal en la deuda del Gobierno Central, 2006-2015 32](#_Toc518399427)

**Índice de Tablas**

[Tabla 1. Resultado sector público (% PIB) 4](#_Toc518399856)

[Tabla 2. Mayores 5 rubros de exportaciones de bienes y turismo como % del total de exportaciones de bienes y turismo, 1995 vs 2015 8](#_Toc518399857)

[Tabla 3. Valor agregado de la producción de bienes y servicios según régimen, 2015 8](#_Toc518399858)

[Tabla 4. Remuneraciones y Gasto Corriente del SPNF como % del PIB, 22](#_Toc518399859)

[Tabla 5. Sensibilización de la aplicación del límite al Incremento de las anualidades 24](#_Toc518399860)

[Tabla 6. Selección de indicadores de gasto y desempeño en salud, Costa Rica y otros países, 2014 26](#_Toc518399861)

[Tabla 7. Principales características de los regímenes básicos de pensiones 33](#_Toc518399862)

[Tabla 8. Momentos críticos para la sostenibilidad del régimen IVM de la CCSS 35](#_Toc518399863)

[Tabla 9. Cuadro Comparativo de Regímenes de Pensiones 37](#_Toc518399864)

**Introducción**

**Costa Rica ha tenido un muy buen crecimiento económico en las dos últimas décadas, pero enfrenta grandes retos de desarrollo** que solo pueden ser abordados si el gobierno cuenta con sustento presupuestario para atenderlos, y para esto requiere sustantivas reformas fiscales. En particular, tiene un grave desequilibrio fiscal, que es consecuencia de graves problemas estructurales, y que ha convertido en insostenible la dinámica de la deuda pública (gráfico 2). Actualmente, este puede ser considerado el mayor reto de desarrollo del país.

**Gráfico 1. Crecimiento económico acumulado 2000-2017 y per cápita en paridad de poder de compra 2017 para países seleccionados**

Fuente: World Economic Outlook (2018).

**Gráfico 2. Deuda Pública Sector Público No Financiero (SPNF) y Banco Central (% PIB)**

Fuente: Ministerio de Hacienda.

**Específicamente, el problema proviene del Sector Público No Financiero (SPNF), donde se destaca la problemática del Gobierno Central.** A partir de 2008, luego de la crisis internacional, la deuda de Sector Público ha crecido ininterrumpidamente, pasando de 38,4% a 65,2% en 2017 (gráfico 2), lo que significa US$ 37.310 millones. Además, su tasa de crecimiento promedio es de 4,1% entre 2008-2017. El incremento de la deuda del Sector Público se explica por el Sector Público no Financiero (SPNF)[[2]](#footnote-3), el cual experimentó una suba promedio de 6,7%. La deuda del SPNF es más de 4 veces los ingresos tributarios y la del Gobierno Central más de 3 veces los impositivos. El SPNF puede dividirse entre el Gobierno Central y el resto del SPNF, para el cierre de 2017 la magnitud de la deuda del primero era cinco veces mayor. El tamaño y dinámica de la deuda del Gobierno Central indican problemas de sostenibilidad, mientras que en el resto del SPNF los problemas son de efectividad del gasto, aunque igualmente conectados al Gobierno Central[[3]](#footnote-4). En términos del resultado fiscal, el conjunto del sector público cerró en 2016[[4]](#footnote-5) con un déficit de 4,8% del PIB, inferior al del Gobierno Central gracias a un superávit de instituciones públicas del 1,1%[[5]](#footnote-6).

**Tabla 1. Resultado sector público (% PIB)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Resultado Financiero Sector Público** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| **BCCR** | -1.1 | -0.7 | -0.2 | -0.8 | -0.4 | -0.6 | -0.6 | -0.8 | -0.7 | -0.7 | -0.6 | -0.4 |
| **Gobierno Central** | -1.0 | 0.6 | 0.2 | -3.3 | -5.0 | -4.0 | -4.3 | -5.4 | -5.6 | -5.7 | -5.3 | -6.2 |
| **Resto del SPNF** | 1.8 | 1.0 | -0.4 | -0.7 | -0.3 | -0.9 | 0.0 | 0.1 | 1.1 | 0.7 | 1.1 | 1.0 |
| **Total** | -0.4 | 0.8 | -0.4 | -4.8 | -5.8 | -5.4 | -4.9 | -6.1 | -5.2 | -5.7 | -4.8 | -5.6 |

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

**El perfil de deuda del sector público costarricense presenta una composición favorable ante riesgos que podrían agravar su trayectoria.** A pesar de que la trayectoria de la deuda costarricense ya se encuentra en una senda insostenible y es inevitable que se deba hacer una reforma fiscal, el manejo de la deuda ha sido responsable. En primer lugar, el riesgo cambiario se ha minimizado tratando de colocar más en colones, pues al cierre de 2017 el 60% de la deuda estaba denominada en esta moneda. Por otro lado, solamente el 21% de la deuda es externa, lo que disminuye el riesgo de un episodio de *sudden stop* o una corrida a otros mercados*.*

**Aunado a lo anterior, los principales acreedores de la deuda del Gobierno Central son el sector privador nacional y el mismo sector público**. El 37% de la deuda del Gobierno Central está en manos del sector privado (particulares), de los cuales 93% son residentes. Mientras que el 39% de la deuda bonificada del Gobierno Central está en manos de otras instituciones públicas. Esto último es positivo porque es más fácil negociar operaciones de *roll-over* de títulos de tenedores institucionales. Aunque es importante mencionar que, de no hacerse un ajuste fiscal pronto, una crisis en el Gobierno Central afectaría directamente las finanzas de las demás instituciones públicas.

Por último, los vencimientos de los bonos dan tiempo para que el ajuste fiscal surta efecto antes de entrar en una crisis, puesto que el 15% de los bonos tiene vencimiento en menos de un año y el 31,8% entre 1 y 5 años.[[6]](#footnote-7) De nuevo, es importante advertir que, de no hacerse un ajuste fiscal, la suba en las tasas de interés significará el riesgo más importante para las instituciones públicas tenedoras de bonos. En efecto, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) contaba con 1,5 billones de colones en deuda bonificada del Gobierno Central al cierre de 2017, lo que representa un 28,3% de los activos y 31,3% del su patrimonio. Mientras que las instituciones financieras estatales (5) totalizaban 2,7 billones de colones, lo cual representaba el 15,3% del total de sus activos y el 99,7% del patrimonio, en promedio ponderado.[[7]](#footnote-8)

**Gráfico 3. Deuda Bonificada del Gobierno Central por Tenedor, al 31 de diciembre 2017**

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

**El Gobierno Central presenta un déficit persistentemente negativo, y que a través del tiempo ha ido empeorando.** En 2017 el déficit del Gobierno Central alcanzó el 6,2% del PIB (tabla 1).[[8]](#footnote-9) Como consecuencia, se ha producido un fuerte aumento de la deuda, que ha pasado del 24,1% en 2008 al 49,2% en 2017. Revisando la dinámica de ingresos y gastos, el primer resultado evidente es que la brecha creciente entre ingresos totales y gastos totales se debe en gran medida a que los ingresos como porcentaje del PIB se han mantenido en un nivel muy similar desde 2009; y que los gastos como porcentaje del PIB han aumentado persistentemente (gráfico 4). Esta dinámica es claramente insostenible, pues el pago de intereses ya alcanza el 21,6% de los ingresos corrientes y el 3,1% del PIB (gráfico 5).

|  |  |
| --- | --- |
| **Gráfico 4. Ingresos, gastos y resultado financiero del Gobierno Central (% PIB)** | **Gráfico 5. Servicio intereses de la deuda y deuda Gobierno Central** |
|  |  |

Fuente: Ministerio de Hacienda.

**Es importante subrayar que el grave empeoramiento de la situación fiscal no ha sido producto de una baja en la actividad productiva**, ya que ésta se recuperó rápidamente de la caída de 2009. El promedio de crecimiento de Costa Rica en los últimos ocho años ha sido de 4,1%, por encima del promedio de América Latina (2,3%[[9]](#footnote-10)). Para 2018 la perspectiva de crecimiento del Banco Central de Costa Rica (BCCR) es de 3,6% que, si bien se encuentra por debajo del promedio de los últimos años, puede considerarse elevada.

**Gráfico 6. Resultado financiero del Gobierno Central (% PIB) y crecimiento del PIB**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica.

**Los problemas económicos podrían ser más severos si empeora el déficit en cuenta corriente (déficits gemelos).** Si Costa Rica empieza a experimentar alzas en las tasas de interés por aumento de las necesidades de financiamiento del Gobierno Central, este aumento de tasas podría atraer inversiones extranjeras y apreciar el tipo de cambio, con un deterioro de los términos de intercambio y empeorar el déficit de cuenta corriente. Por el momento, Costa Rica financia casi el 100% de su déficit con una material y relativamente estable Inversión Extranjera Directa (IED). Sin embargo, estos flujos se podrían revertir producto de la reforma fiscal llevada a cabo por la administración Trump. Los efectos en los flujos de IED de esta reforma aún se están discutiendo, pero el riesgo en la economía de estos efectos se debe minimizar atendiendo pronto los problemas fiscales. En definitiva, un *crowd out* de crédito al sector privado para financiarse, en especial la inversión, y a tasas mas altas y un posible efecto cambiario pueden generar una crisis.

**Gráfico 7. Déficit Fiscal del Gobierno Central, Déficit de Cuenta Corriente (% PIB) y crecimiento del PIB, 2006-2017**

Fuente: Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Como luce en el gráfico 8, el sector público se ha convertido en un des-ahorrador de la economía costarricense y esto pone una fuerte presión en la captación de ahorro nacional que desplaza a la inversión privada doméstica ya que el déficit comercial se financia en buena parte con inversión extranjera directa y la deuda externa, por los bonos del gobierno, también crece, pero muy lentamente.

**Gráfico 8. Ahorro Nacional, Público y Privado brutos (% PIB), 2006-2017**

Fuente: World Economic Outlook (Abril 2018).

**Adicionalmente, el dinamismo y la diversificación de las exportaciones de Costa Rica han sido notorios**, como se muestra en la Tabla 2 y el Gráfico 9 donde se puede observar el cambio de estructura de las ventas del país en dos décadas. En particular, pueden observarse los aumentos en la diversidad en los bienes y servicios provistos y también los destinos de estos en la cual puede también observarse la diversificación de clientes más allá del peso de los Estados Unidos, aunque en diferentes rubros, la continua presencia de Centroamérica y la todavía muy incipiente tendencia de Asia como comprador del país.

**Tabla 2. Mayores 5 rubros de exportaciones de bienes y turismo como % del total de exportaciones de bienes y turismo, 1995 vs 2015**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **1995** | **%** | **2015 (incluye Zonas Francas)** | **%** |
| Frutas y nueces | 25 | Frutas y nueces | 14 |
| Café | 13 | Instrumentos medicos | 13 |
| Materiales vegetales crudos | 4 | Productos y preparaciones comestibles | 4 |
| Pescado (fresco y preservado) | 3 | Bienes de Manufactura | 3 |
| Vegetales, raíces y tubérculoes (frescos o preservados) | 2 | Café | 2 |
| Turismo | 21 | Turismo | 26[[10]](#footnote-11) |
| Subtotal | 67 |  | 62 |
| **Total, millones de US$** | **3.255** |  | **12.711** |

Fuente: UN Comtrade

**Tabla 3. Valor agregado de la producción de bienes y servicios según régimen, 2015**

**Millones de colones**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Zona Franca** | **Régimen Definitivo** |
| **Bienes** | 1.159.944,8 | 254.551,05 |
| **Servicios** | 729.543,2 | 23.699.206,92 |
| **Total** | 2.003.662,5 | 18.928.336,73 |

Fuente: Banco Central de Costa Rica

**Gráfico 9. Destino de las exportaciones de bienes y turismo como % del total de exportaciones de bienes y turismo, 1995 vs 2016**

Fuente: UN Comtrade y BCCR

**El sector público no representa un riesgo para el sistema financiero local, son el 3% del total de depósitos, pero sí puede serlo si ocurriera una devaluación originada en iliquidez fiscal.** En total, los depósitos del gobierno y otras sociedades públicas no financieras representan el 0,7% del PIB.Además, los depósitos y valores en moneda nacional representan dos tercios del total y 45,1% del PIB (US$ 25,7 millones), por lo que un pasaje de depósitos en colones a dólares aparejaría una fuerte presión cambiaria.

28% del PIB

**Gráfico 10. Saldos de depósitos y valores en las sociedades financieras a diciembre 2017.**

**(en porcentaje de composición)**

11% del PIB

17% del PIB

12% del PIB

Fuente: Banco Central de Costa Rica

# *Mejorar la estructura tributaria y la recaudación fiscal*

**Los ingresos tributarios del Gobierno Central de Costa Rica están por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC).** Al tomar el total de ingresos tributarios del SPNF, Costa Rica se encuentra por encima del promedio de ALC (22,1% del PIB y 21,3%, respectivamente en promedio 2013-2015). No obstante, ocurre lo contrario si se excluye la seguridad social[[11]](#footnote-12) (17,2% en AL y 13,9% en Costa Rica). En 2009, luego de la crisis internacional, la recaudación tributaria promedio sin seguridad social de ALC era de 15,8% del PIB, escalando hasta el 17,4% en 2015; mientras que en Costa Rica el mismo indicador pasó de 14,0% a 14,1%. Es importante observar que en 2008 Costa Rica contaba con un nivel similar al promedio de América Latina, pero luego de la crisis internacional ALC se recuperó rápidamente de la caída de ingresos tributarios en la crisis de 2009, mientras que Costa Rica aún no lo ha hecho. De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, los ingresos corrientes del Gobierno Central cerraron 2017 en 14,5% del PIB, aún lejos de recuperar sus niveles precrisis y presentar una tendencia decreciente en los primeros meses de 2018.

|  |  |
| --- | --- |
| **Gráfico 11. Ingresos tributarios. Costa Rica y promedio de América Latina (% PIB)** | **Gráfico 12. Crecimiento del PIB y variación ingresos tributarios (puntos PIB). 2008-2015** |
|  |  |

Fuente: Base de datos BID-CIAT, OCDE y Banco Mundial.

**Los ingresos por concepto de Impuesto General sobre las Ventas (IGV) son comparativamente bajos y el impuesto presenta graves problemas de diseño.** Deacuerdo con Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe[[12]](#footnote-13), los ingresos por IGV en Costa Rica fueron de 4,7% del PIB para 2015, mientras que el promedio de América Latina fue de 6% y de 6,8% en la OCDE. Específicamente, el IGV presenta tres problemas: i) el tratamiento de tasa cero a los bienes exentos; ii) deducción física del impuesto pagado en las compras; y iii) la exclusión de la mayor parte de los servicios. Estos problemas no permiten que se cuente con características deseables de un IVA como lo son la simplicidad[[13]](#footnote-14), neutralidad[[14]](#footnote-15), mejorar la boyanza del sistema[[15]](#footnote-16), competitividad[[16]](#footnote-17) y equidad.[[17]](#footnote-18)

**El tratamiento de tasa cero es una práctica ineficiente que resta dinamismo a la economía y al mismo tiempo no permite cerrar los eslabones del IVA.** Lo anterior porque quienes venden en el mercado interno[[18]](#footnote-19) bienes y servicios exentos, no tienen derecho a crédito fiscal por el IVA pagado en las compras de los insumos utilizados en la producción. El tratamiento de tasa cero se da en los bienes que son parte de la canasta básica alimentaria, bienes esenciales para la educación, a los medicamentos, los productos agrícolas, algunos bienes culturales, el queroseno y el consumo de energía menor de 250 kW/h. Cómo se adelantó en el párrafo anterior, esto afecta directamente la competitividad con los productos importados. Además, la tasa cero provoca una renuncia fiscal por cuanto se dejan de percibir recursos tributarios. Por último, el simple hecho de utilizar un sistema de tasa cero, cualquiera que este sea, será compleja su administración.[[19]](#footnote-20)

**La exoneración de los servicios provoca problemas de eficiencia importantes, principalmente porque estos representan el 40%[[20]](#footnote-21) de la producción**. En primer lugar, existe un problema de oportunidad y suficiencia puesto que, tal como en el resto del mundo, los servicios han incrementado su participación en la producción, por lo que Costa Rica no puede seguir permitiéndose no gravar los mismos.[[21]](#footnote-22) Además, la exclusión de los servicios hace que el IVA sea regresivo, pues mientras que el primer decil paga por IVA un 5,9% de su ingreso el último decil el pago de IVA representa el 4,6% de sus ingresos[[22]](#footnote-23). Por último, hay un problema de competitividad pues los productores de servicios exonerados no pueden deducir el IGV incluido en sus compras de insumos, lo cual aumenta sus costos y por tanto pierden competitividad respecto a bienes sustitutos importados.

**Costa Rica solamente concede el crédito fiscal a aquellos insumos sean utilizados de forma directa en la producción.** El hecho de tener deducción física tiene dos problemas. El primero de ellos se refiere a la complejidad de control y costo administrativo, pues la verificación de que el crédito fiscal corresponde a cada caso es difícil y representa un costo para la administración. Las dudas en la determinación de si aplica o no el crédito fiscal puede llevar a litigios con los contribuyentes y por lo tanto a costos administrativos. En segundo lugar, hay pérdida de competitividad, pues los proveedores de bienes y servicios exonerados no pueden deducir el IGV incluido en las compras de insumos indirectamente incorporados. Esto aumenta sus costos y por lo tanto una pérdida de competitividad frente a bienes sustitutos importados.

**El Impuesto de Renta Empresa (IRE) presenta un diseño territorial.** Esto quiere decir que las empresas que tengan fuente costarricense serán contribuyentes del IRE por sus ingresos, incluso sin ser residentes en Costa Rica. La otra cara de la moneda es que empresas que tengan fuente extranjera no serán sujetas de contribución al IRE, a pesar de ser o no residentes en territorio costarricense.

**La tarifa general del IRE es comparativamente alta.** Actualmente, la tarifa general del IRE se encuentra en el 30%, mientras que el promedio de América Latina es de 26% y el de la OCDE es de 24,7%. Esto resta competitividad a los empresarios en relación con competidores extranjeros, pero también pone en clara desventaja a las empresas del régimen regular en comparación con las que se encuentran instaladas en los regímenes de zona franca. Las elevadas cargas hacen que las empresas busquen mecanismos de elusión y evasión para sobrellevar altas cargas y mantenerse competitivos. Se estima[[23]](#footnote-24) que las empresas costarricenses evaden el 70% cuando enfrentan la tasa de 30%, reportando menores utilidades y que a su vez provoca una erosión en la base. Como resultado, los ingresos fiscales en Costa Rica por concepto de IRE son comparativamente bajos, a pesar de su alta tasa (2,3% del PIB en 2016 contra 2,8% y 3% del PIB promedio OCDE y América Latina, respectivamente[[24]](#footnote-25)). Por otro lado, el régimen de Zona Franca se presta para que empresas del régimen regular hagan arbitraje y evadan el IRE, ya que la diferencia de tasa de impuesto es enormemente significativa (de un 8% a un 30% y sin pago de dividendos –15%–). Por lo que las empresas en régimen especial pueden vender servicios (por ej. computación, diseño, etc.) a las del mercado doméstico reduciendo su carga utilizando precios de transferencia internos que esta administración tributaria, y probablemente tampoco una de buen nivel, pueden detectar y combatir.

**Las tarifas reducidas que se aplican a las PYMEs pueden estar generando incentivos para evasión.** En Costa Rica existen tarifas reducidas que se aplican a las PYMEs, de 10% y 20% de acuerdo con los ingresos brutos anuales que reporte la empresa.[[25]](#footnote-26) El sistema de una tasa reducida se utiliza en otros países, pero lo que no es habitual en Costa Rica es la existencia de múltiples tramos. Se ha demostrado empíricamente[[26]](#footnote-27) que en Costa Rica este mecanismo ha permitido a las empresas pagar menos impuestos, pues estas reportan ingresos brutos menores para caer en un tramo más bajo del IRE. La evidencia muestra que existe *bunching* justo antes de alcanzar los montos corte de los ingresos brutos para pasar a un nuevo tratamiento tributario. Esto es un comportamiento que un sistema de incentivos a PYMEs bien diseñado debe evitar[[27]](#footnote-28), pues las empresas se ven desincentivadas a crecer.[[28]](#footnote-29)

**El Impuesto de Renta (IR) es cedular e incompleto, gravando rentas de fuentes distintas a tasas distintas.** Esto provoca una pérdida de eficiencia y equidad del sistema, pues rentas que provengan de distinta fuente e inclusive forma jurídica,[[29]](#footnote-30) van a recibir un tratamiento distinto, a pesar de que sean de la misma magnitud (problema de equidad horizontal). En efecto, existen numerosas tasas diferenciales y exoneraciones [[30]](#footnote-31). Estas generan “agujeros” y permiten arbitrajes por donde la evasión y la elusión filtran los ingresos gravables (pérdida de eficiencia) y producen inequidades, por lo que se hace necesario completar el actual diseño del impuesto.

**Las tasas del Impuesto de Renta al Salario (IRS) son bajas y la magnitud exenta de sueldos es comparativamente grande**. En Costa Rica gran cantidad de salarios está exento de impuestos, luego se definen dos tramos más de 10% y 15%.[[31]](#footnote-32) Además, el umbral libre de impuestos es 150% el salario promedio, mientras que el promedio de América Latina es de 99%.[[32]](#footnote-33) Esto quiere decir que una persona en América Latina empieza a pagar impuestos cuando alcanza el salario promedio, mientras que en Costa Rica lo hace hasta el momento en que alcanza 1,5 veces el salario promedio (gráfico 9). Un tramo exento que incluya tantos salarios deteriora la recaudación, como muestra de ello solamente 88 684 personas tributaron en 2015 para el IRS (2% de la población).

**Gráfico 13. Umbrales sobre los cuales los individuos empiezan a pagar el IRPF, medidos como múltiplo del salario promedio en USD en 2013**

Fuente: Barreix, A., J. Benítez y M. Pecho. (2017). "Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact". OECD Development Centre Working Papers, No. 338, OECD Publishing, Paris.

**Las cargas por Contribuciones a la Seguridad Social (CSS) son elevadas, por lo que representan un alto costo laboral e incentivan la informalidad.** De hecho, los ingresos por las CSS en Costa Rica son las segundas, solo superadas por Uruguay, más altas de ALC y son cerca del 30% de todos los recursos (Gráfico 14). En efecto, a nivel micro, los empleados aportan un 9,34% de sus ingresos brutos mensuales para las CSS, pero estas no son deducibles de la base gravable del IRS.[[33]](#footnote-34) Esto genera que la carga sea elevada para los asalariados y por lo tanto una disminución innecesaria de su ingreso disponible.

**El riesgo de tener costos laborales elevados es que incentiva la economía informal para trabajadores de baja productividad**, quienes estarán dispuestos a la informalidad para mejorar su ingreso disponible. En efecto, de acuerdo con datos del primer trimestre de 2018 de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC),[[34]](#footnote-35) la informalidad[[35]](#footnote-36) en Costa Rica representa el 41% del empleo total. Además, del total de ocupados, el 28% no cuenta con un seguro por trabajo. Por otro lado, vale la pena destacar que Costa Rica no ha logrado bajar su alta tasa de desempleo, pues esta se ha mantenido estancada en alrededor del 10% (10,3% para el primer trimestre de 2018).[[36]](#footnote-37) Es importante mencionar que las CSS que se recaudan en Costa Rica suman el 11,4% del PIB, mientras que el promedio de América Latina es de 5,3%. Por esto, tiene sentido rebajar un poco la recaudación por CSS para incrementar la recaudación en otros tributos como aquellos sobre consumo o renta.

**Gráfico 14. Cuñas fiscales promedio para un individuo soltero que percibe el salario promedio en países de la región de ALC en 2013**

Fuente: OCDE/BID/CIAT. (2016). Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016, OCDE Publishing, Paris.

Recomendaciones de Política

**Es necesario eliminar el tratamiento de tasa cero.**Los diseños actuales de IVA tienen este tratamiento exclusivamente para las exportaciones, lo cual permite una mejora en eficiencia en el sistema permitiendo que más contribuyentes puedan acceder a créditos fiscales, al mismo tiempo que mejora la información con la que cuentan las autoridades en términos de control (se completan eslabones del IVA). Hay dos opciones para la eliminación de la tasa cero vigente. La primera de ellas derogarla, pero mantener bienes exonerados[[37]](#footnote-38) (canasta básica), mientras que todos los demás bienes tributan a la tasa general; la segunda opción es gravar todos los bienes a tasa general y, si así se quisiese, definir una tasa diferenciada para bienes y/o servicios seleccionados (por ejemplo, educación, saludos, libros, etc.).[[38]](#footnote-39)

**Los servicios deberían gravarse de forma generalizada con tasas diferenciadas para educación y salud.** Los servicios deben incluirse en el pago del IVA pues, como se adelantaba, representan cerca del 40% de la producción. De manera que es un tema de oportunidad de recursos. Además, disminuye la regresividad del impuesto y mejora la competitividad a los productores de servicios. La recomendación de política es que se generalice el pago del IVA a todos los servicios, pero con una tasa diferenciada (no exonerar) a educación y salud. De esta manera una tasa diferenciada da un trato preferencial a dos servicios que tienen claras externalidades positivas, pero además es una mejor opción que las exoneraciones pues el gasto en estos servicios tiene una participación mayor en la canasta de consumo de los deciles de más altos ingresos, con lo cual la exoneración resulta regresiva. Es importante agregar que se recomienda que para los servicios financieros y de arrendamiento de inmuebles se mantenga la exoneración por temas técnicos y administrativos.[[39]](#footnote-40)

**Es necesario migrar de deducción física a deducción financiera por eficiencia económica.** La deducción financiera permite no solamente deducir el IVA pagado por la compra de insumos, sino que permite la deducción de todos los bienes y servicios tanto directa como indirectamente en la producción del bien o servicio gravado. La introducción de la deducción financiera se recomienda, principalmente, por un tema de eficiencia económica, ya que se minimizan las distorsiones que el impuesto pueda generar en los costos producción y por ende en decisiones de inversión de las firmas. Por último, vale la pena mencionar que al permitir deducción financiera también aumentarían los incentivos a reportar IVA de una gama más amplia de actividades económicas, y por lo tanto se esperaría una mejora de la información para el control tributario.

**El IVA Personalizado**

El IVA personalizado (IVA-P), es una propuesta de Barreix, Bes y Roca (2011)a para resolver la trinidad imposible de los impuestos al consumo. La propuesta consta de tres componentes: (i) generalización de la base, (ii) uniformizar la tasa impositiva; y (iii) identificación y transferencia a los deciles más pobres de la población. Esta propuesta tiene varias ventajas. Primero, la generalización de la base imponible del IVA aumenta la recaudación pues todos los bienes pagan el impuesto. Esta generalización facilita la administración del tributo. Por otro lado, la determinación del monto de reintegro obedece a un criterio objetivo, como lo es la incidencia del impuesto en la canasta de consumo del decil. Por último, ya existe experiencia en el mundo respecto a la tecnología necesaria para realizar transferencias de esta naturaleza.

Parece viable que Costa Rica pueda aplicar un “IVA personalizado” como forma de compensar a los deciles más pobres por el aumento de la carga tributaria que supondría las opciones de reforma presentadas. Para efectuarlo se debe:

* Generalizar la base imponible: se eliminan las exoneraciones de bienes y servicios vigentes (que en muchos casos favorecen a los más altos ingresos), sólo tiene sentido mantener exoneraciones desde el punto de vista de la administración del impuesto (arrendamiento de inmuebles y servicios de intermediación financiera) y exoneraciones que aseguren consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares en nuestro caso.
* Uniformizar la tasa del impuesto: En el caso de Costa Rica, esto implica no introducir tasas diferenciales o tener una cantidad muy pequeña de bienes con diferenciación de tasas.
* Realizar una transferencia a los deciles más pobres de la población: Esto obliga a determinar el monto de la transferencia e identificar a los individuos que la recibirán. La identificación de los beneficiarios es similar a la de mecanismos de transferencias condicionadas de ingresos, utilizando la base de datos SINIRUBE. La tecnología para realizarlo está disponible y accesible, puede hacerse a través de una acreditación electrónica a una tarjeta de débito.

En este respecto, es necesario señalar que los pagos del impuesto general sobre las ventas se vuelven regresivos luego del octavo decil. En efecto, como porcentaje de su consumo el primer decil paga el 5,9% en promedio, mientras que el último decil paga 4,6%.b

a Barreix, A., M. Bes y J. Roca. (2011). El IVA personalizado aumentando la recaudación y compensando a los más pobres. Documentos-Instituto de Estudios Fiscales, (8), 1.

a Barreix, A., M. Bes y J. Roca. (2010). Personalized VAT Increasing Revenue Collection and Compensating the Poor. Working paper Duke University y BID.

b OCDE. 2017. Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278608-es>

**Reforzar la territorialidad.** Como ya mencionamos, el Impuesto a la Renta en Costa Rica sigue el criterio de la fuente, o sea que grava solamente las rentas de fuente costarricense obtenidas por las personas jurídicas y físicas residentes. Lo habitual es pasar de este esquema a uno de renta mundial, pero el principal problema de este esquema es que es necesaria una Administración Tributaria de gran nivel para poder administrarlo eficientemente. Por esto, se considera más adecuado para Costa Rica un esquema de **renta territorial “reforzada”**. En este esquema, y respecto a las rentas obtenidas por residentes en el exterior, sólo las rentas pasivas (intereses, alquileres, dividendos, ganancias de capital) obtenidas por personas físicas están gravadas. Por el contrario, las rentas activas (del trabajo) obtenidas por personas naturales y todas las rentas (pasivas y activas) obtenidas en el exterior por empresas, están exoneradas (aunque en el caso de las empresas si se gravan cuando se distribuyen dividendos o se generan ganancias de capital). El no gravar las rentas de servicios personales se debe a que en el país de la fuente se suelen gravar los servicios personales (y la asistencia técnica) a tasas relevantes no solo para evitar la evasión (usando otro país para bajar la renta de la empresa) sino para proteger el mercado laboral con los profesionales nacionales. Esto lleva a que tengan un crédito alto por su actividad en el exterior que, más los gastos para conservar la renta, vuelven nulo el recaudo agregando complejidades administrativas. El *gravar las rentas de capital* tiene su razón en que no están gravadas en varios países relevantes para los no residentes (como EE. UU.) o a tasas bajas, por lo que se hace recomendable que se graven para que no se tribute más sobre el ahorro en el mercado doméstico que llevando el mismo al extranjero. Cuando madure el proceso de intercambio de información financiera en forma automática (Costa Rica y más de 100 países se comprometieron a intercambiar) por acuerdos con el Foro Global de Transparencia e Intercambio, debería pasarse a renta mundial a nivel de las rentas de capital.

**Se recomienda disminuir la tasa del IRE, alrededor del 25%, para incrementar la recaudación y mejorar la competitividad, pero ampliar la base a todas las rentas sin distingo de actividad o naturaleza jurídica.** De acuerdo con Bachas y Soto (2015)[[40]](#footnote-41) la tasa del IRE que maximiza el ingreso por este concepto en Costa Rica debe estar por debajo de 25%. Aunado a lo anterior, la tasas de IRE en Costa Rica se encuentra por encima del promedio de Latinoamérica, lo cual le restaría competitividad a las empresas que se encuentran instaladas al régimen regular en Costa Rica en relación con sus pares regionales.[[41]](#footnote-42)

Adicionalmente, Costa Rica será afectado por los cambios en política fiscal en los Estados Unidos, donde la tasa de IRE federal se redujo hasta el 21% (a la que se le suma la tasa estadual que tiene un promedio de 6% con tasas que varían de 0% a 6%). De hecho, esta reforma tiene un tipo menor para las exportaciones de bienes y servicios de los EE. UU. por lo que Costa Rica podría aplicar el mismo criterio y ahorrarse la evasión (y también la elusión) de aquellas empresas con beneficios especiales como ser las Zonas Francas (cuyas ventas domésticas se gravarían a tasa regular) y otros incentivos en renta, incluyendo las cooperativas de alta facturación.[[42]](#footnote-43)

**Gráfico 15. Tasa de IRE en países seleccionados, 2008-2017**

Fuente: World Tax Database (Michigan University), CIAT, IBFD, Legislación de los países.

**Se recomienda simplificar el tratamiento preferencial a las PYMEs, creando una única tasa de renta.** Es habitual que los países den un tratamiento preferencial a las PYME para fomentar la producción. Sin embargo, lo queno usual es un sistema con múltiples tramos. Aproximadamente la mitad de los países de la OCDE imponen tarifas reducidas del IRE para las PYME, con una disminución media situada en torno a 4 puntos porcentuales.[[43]](#footnote-44) Además, pareciera razonable aplicar esta misma estructura a las empresas cooperativas favoreciendo el espíritu de las mismas en coherencia con el tamaño de la firma y, de alguna manera, de la misión solidaria (y el valor económico de la misma por el beneficio de escala y seguro social) entre los socios que este movimiento representa.

**Se recomienda perfeccionar la *dualización* completando el sistema para ingresos generados en otras cédulas del Impuesto de la Renta.** Se recomiendaque se dualice el impuesto a la renta,que se graven las rentas del trabajo a tasas progresivas, pero que por otra se graven todas las rentas puras del capital a una tasa única de retención liberatoria, que podría ser del 15%. Dentro de las ventajas que se pueden enumerar del sistema podemos señalar: (i) su simplicidad porque al gravar a una misma tasa disminuye costos administrativos y de cumplimiento para las empresas; (ii) se evita la “deslocalización” del ahorro, pues si se grava a tasas muy altas el capital se puede desplazar hacia jurisdicciones de baja o nula tributación, por su movilidad; y (iii) por último, una tasa única evita que se generan arbitrajes entre las distintas fuentes.

Podría haber mínimas exoneraciones subjetivas como los bonos del gobierno, hoy también hay tasas diferenciales para cooperativas y ciertos depósitos, pero que es recomendable eliminar para todos los sujetos inclusive cooperativas o bolsas de inversión ya que constituyen una distorsión injustificada con alto costo fiscal. Además, a nivel internacional estos privilegios no han dado resultado para favorecer ni para aumentar el ahorro nacional ni para la formación del mercado de capitales que dependen en mucho mayor medida en otros factores (seguridad jurídica, estabilidad económica y libertad financiera, estructura de la propiedad y la producción, integración a mercados financieros internacionales, etc.).

**Se recomienda crear más tramos para salarios más elevados y disminuir el umbral mínimo a partir del cual se inicia el pago de IRS.** Esta medida incluiría mayor cantidad de asalariados contribuyendo al ISR, es decir se amplía la base. Así mismo, crear tramos para salarios más elevados, no solamente aumentaría la recaudación, pero también mejora la progresividad del impuesto. Incrementar la base del ISR e incluir más tramos para salarios más elevados (al menos uno más sumando 5 puntos porcentuales) es importante toda vez que por este concepto se recauda 5,8% del total de la recaudación, mientras que el promedio del latinoamericano es de 8,8%[[44]](#footnote-45) y el de los países miembros de la OCDE es de 24%.

**Es recomendable permitir la deducción de los aportes de la CSS de la base gravable del ISR.** Permitir la deducción de las CSS disminuye los costos que enfrentan los empleados y por lo tanto su ingreso disponible después de impuestos, por lo que se esperaría un aumento en el consumo y el ahorro. Es importante recalcar, que esta es una práctica extendida en el mundo, y más bien no contar con esta deducción es algo poco usual.

# *Mejoras a la Administración Tributaria*[[45]](#footnote-46) *y arreglos institucionales de largo plazo*

**Se han detectado varias debilidades en la Administración Tributaria que no permiten que el organismo funcione de manera eficiente,** que logre una mejor recaudación de una reforma que aumenta bases y número de contribuyentes**.** En los últimos 5 años la Dirección General de Tributación ha recibido numerosas asistencias de distintos organismos internacionales, los cuales realizaron diagnósticos y posteriormente sugirieron recomendaciones para mejorar el funcionamiento del organismo. En este contexto, en varios de los informes realizados se manifiestan puntualmente debilidades e inconsistencias en la estructura organizativa vigente a cada momento y una serie de sugerencias tendientes a mejorar la misma.

**El área administrativa, así como las funciones de cobranza y consultas, deben ser fortalecidas.** Las áreas de recursos humanos, administrativas y financieras están centralizadas en el Ministerio de Hacienda, bajo un enfoque corporativo, reduciendo el nivel de autonomía que requiere este tipo de organización. La función de cobranza no es completa, el fraccionamiento de esta función entre la Dirección General de Tributación y la Dirección General de Hacienda dificulta el cierre de ciclo del proceso integral de cobranza y en especial de la proveniente de procesos de fiscalización. Por último, las funciones de consultas, criterios tributarios institucionales y atención y seguimiento de recursos están fuera de la División Normativa y diseminadas en distintas áreas de la organización.

**Fuera del Gobierno Central, cabe mencionar que en Costa Rica existen arreglos institucionales poco habituales a nivel internacional.** En primer lugar, la salud pública (atención primaria, 80% del gasto) está junto con los sistemas de pensiones en la CCSS.[[46]](#footnote-47) Esto es un arreglo diferente al resto del mundo, donde pensiones y sanidad están separadas y la facultad de fijar las contribuciones (tributos) es parlamentaria, mientras que esta decisión queda a discrecionalidad de la CCSS. Por otro lado, el ICE,[[47]](#footnote-48) la mayor empresa costarricense, tiene todo el espectro de telecomunicaciones, todo el espectro de electricidad, y una empresa constructora, unificación atípica a nivel internacional de sectores claves. Estos arreglos crean opacidad, no solamente en las funciones de las instituciones, sino también en términos contables, pues estas instituciones administran negocios completamente distintos.

Recomendaciones de Política

**El análisis *in situ* identificó varias medidas puntuales para mejorar la administración tributaria que se mencionan a continuación.** (i) Otorgar mayor entidad a las funciones de apoyo, evaluando la posibilidad de otorgar autonomía a la gestión de recursos humanos y financieros en la Dirección General de Tributación. (ii) Dotar a la Subdirección de cobro de las funciones completas del proceso de cobranza. (iii) Formalizar la dependencia de la Dirección de Inteligencia Tributaria en la Dirección de Fiscalización. (iv) Asignar la tarea de atender las consultas a la Dirección Normativa. (v) Eliminar las unidades Técnicos Jurídicas dependientes de cada una de las Direcciones centrales y concentrarlas en un área con nivel de Dirección. (vi) Traspasar las unidades de Coordinación y Actualización de Normas y Procedimientos y Consultas Tributarias al ámbito de la Dirección de Normativa. (vii) Traspasar el área de Investigación de Estudios Económicos y Tributarios a la Dirección de Gestión Integral. (viii) Analizar la conveniencia de posibles reorganizaciones funcionales en las áreas de control. (ix) Eliminar los cargos en propiedad favoreciendo la integridad. Por último, (x) consolidar los procesos informáticos con un centro de computación propio.

**Es recomendable realizar reacomodos en dos de las más importantes instituciones costarricenses por temas organizacionales.** En primer lugar, parece razonable separar la salud pública y el sistema de pensiones del IVM en dos instituciones separadas, pues la naturaleza de las actividades es distinta y por lo tanto su estructura organizacional, presupuestos e incluso supervisión también debe quedar claramente separada. Lo mismo para las actividades de construcción y telecomunicaciones en el ICE, que tiene naturaleza distinta. Esta recomendación es para mejorar la transparencia contable, administrativa y operativa de las instituciones emblema de Costa Rica.

# *Incrementar la eficiencia y control del gasto público*

**La situación fiscal de CR no se debe solo a problemas de ingresos, sino también de gastos**. En particular, a raíz de la crisis de 2008 el llamado Plan Escudo “Protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional” supuso un fuerte aumento del gasto como medida de estímulo, principalmente de gasto corriente, mediante la creación de nuevas plazas y aumentos salariales en la administración. Así, el gasto total del Gobierno Central ha pasado del 14,7% del PIB en 2007 al 20,7% en 2017, mientras que en el caso del SPNF, el gasto pasó de 24,0% del PIB a 30,3% entre 2007 y 2016.

**Buena parte del aumento del gasto corriente se debe, a su vez, al crecimiento de las remuneraciones.** Costa Rica es uno de los países con el mayor gasto en masa salarial del Gobierno Central en América Latina, midiéndolo como porcentaje del PIB, del gasto total o de los ingresos tributarios (7%, 36% y 45%, respectivamente). Según Espinoza (2016)[[48]](#footnote-49), entre 2007 y 2010 las erogaciones por concepto de remuneraciones del Gobierno Central crecieron 1,7 puntos del PIB, tanto debido al aumento de plazas (un 21,4% entre 2007 y 2009) como a la política salarial del percentil 50, que pretendía equiparar las remuneraciones del Gobierno Central con las del sector autónomo estatal.[[49]](#footnote-50) Sin embargo, lo que en principio afectaría a unos 6,000 empleados alcanzó a más de 45.000.

**Tabla 4. Remuneraciones y Gasto Corriente del SPNF como % del PIB,**

**2007-2017**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Gasto Corriente** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| Gobierno Central | 11,8 | 11,1 | 12,6 | 13,3 | 13,4 | 13,8 | 14,6 | 14,4 | 14,7 | 14,6 | 15,0 |
| Gobierno Locales | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 |
| Descentralizadas | 6,2 | 6,8 | 7,9 | 8,1 | 8,2 | 8,2 | 8,3 | 8,1 | 8,3 | 8,3 | 8,3 |
| Desconcentradas | 1,0 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| **Subtotal** | 19,8 | 20,1 | 22,8 | 23,8 | 24,1 | 24,4 | 25,4 | 25,1 | 25,4 | 25,5 | 25,8 |
| Empresas Púb. | 11,1 | 14,1 | 11,3 | 11,6 | 12,1 | 11,5 | 11,6 | 11,2 | 8,7 | 8,2 | 8,5 |
| **Total** | 30,9 | 34,2 | 34,0 | 35,3 | 36,2 | 35,9 | 37,0 | 36,3 | 34,1 | 33,7 | 34,3 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Remuneraciones** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| Gobierno Central | 5,2 | 5,3 | 6,4 | 6,9 | 7,1 | 7,0 | 7,3 | 7,2 | 7,2 | 7,0 | 7,0 |
| Gobierno Locales | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Descentralizadas | 3,6 | 4,0 | 4,6 | 5,0 | 5,0 | 4,9 | 5,0 | 4,9 | 4,9 | 4,8 | 4,8 |
| Desconcentradas | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| **Subtotal** | 9,4 | 10,0 | 11,8 | 12,8 | 13,0 | 12,8 | 13,2 | 13,0 | 13,0 | 12,7 | 12,7 |
| Empresas Púb. | 0,9 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 |
| **Total** | 10,3 | 11,0 | 13,0 | 14,1 | 14,3 | 14,1 | 14,5 | 14,2 | 14,2 | 13,9 | 13,8 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda.

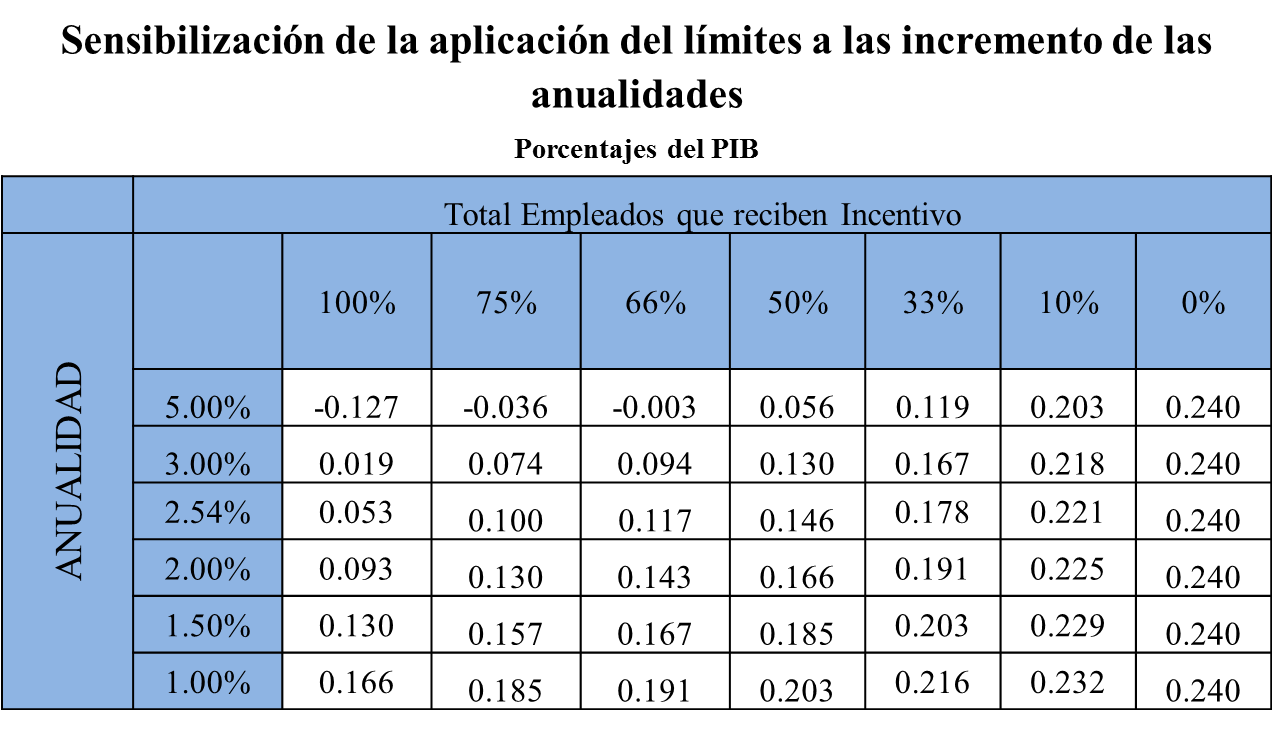
**Gráfico 16. SPNF sin empresas: Gasto Total y Corriente Reales, 2006-2015**

Fuente: Espinoza (2016).[[50]](#footnote-51)

**Es necesario el reemplazo del sistema de empleo público vigente, pues genera una dinámica desfavorable en las finanzas y no logra alinear los incentivos de los empleados.** Las actuales reglas de la política salarial, legalmente vinculantes, llevan a una masa salarial que crecerá continuamente en términos reales,[[51]](#footnote-52) dado que el sistema de remuneración por desempeño no funciona de manera adecuada. La falta de una edad de retiro obligatoria[[52]](#footnote-53) combinada con un sistema que premia por antigüedad indiscriminadamente y no la productividad, genera incentivos perversos para los servidores públicos. Existen controles inadecuados para evitar que las instituciones descentralizadas acuerden aumentos salariales por encima de lo que puede pagar el Estado. La alta complejidad del sistema hace que sea difícil y costoso de administrar y controlar. Por último, debido a que las remuneraciones complementarias (bonos, anualidades y otros beneficios) representan la mayor parte de las remuneraciones en los deciles de ingresos más altos, los salarios a nivel de ingreso al Estado no son competitivos, lo que impacta negativamente en la atracción y retención de personal idóneo.[[53]](#footnote-54)

Un ejemplo de temas a resolver es el control de las llamadas “anualidades”, las que además de ser discutibles ya que se dan a más del 99,5% de los empleados públicos sobre el salario base (aprox. 45% de la nómina), sin medir su desempeño, tienen un rango muy amplio, dependiendo de qué entidad sea (de 1,94% a 6%) sin obedecer a un criterio técnico de productividad. El siguiente cuadro muestra dinámica de ahorro fiscal controlando por el limite sobre el salario base y la proporción de personal premiado en cada entidad.

**Tabla 5. Sensibilización de la aplicación del límite al Incremento de las anualidades**



Fuente: Espinoza (2016)

**Los destinos legales y constitucionales generan ineficiencia en el proceso presupuestario.** Aunado al crecimiento de las remuneraciones se suma una dinámica creciente en las transferencias del Gobierno Central. Estas transferencias tienen como principal destino el resto del sector público, en su mayoría por destinos específicos creados por ley. En efecto, la Contraloría General de la República[[54]](#footnote-55) señala que los destinos específicos deben ser revisados, debido a que hay instituciones que no ejecutan todo el presupuesto que se les asigna por ley y/o no se controla adecuadamente la efectividad de dicho gasto. Dentro delas principales instituciones que reciben transferencias del Gobierno Central se encuentran los montos asignados a los regímenes de pensiones, al FEES[[55]](#footnote-56), a la CCSS[[56]](#footnote-57), Juntas de Educación y Administrativas, FODESAF[[57]](#footnote-58) y CONAVI.[[58]](#footnote-59) Las transferencias al sector público crecieron de 2,8% del PIB en 2008 a 5,3% en 2017. Adicionalmente, los destinos específicos tienen como parámetro de referencia la producción, la recaudación de un impuesto particular, los salarios base del poder judicial, entre otros. Esta práctica no es recomendable, pues no toma en cuenta la capacidad ejecutora de la institución.

**Gráfico 17. Transferencias del Gobierno Central como % del PIB, 2006-2017**

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda.

**Parece necesario hacer una revisión de las instituciones públicas y sus funciones en Costa Rica.** De acuerdo con Solera *et al.* (2016),[[59]](#footnote-60) no parece haber una relación simple y directa entre el tamaño de la población, la economía y el desarrollo económico de los países en Centroamérica con la cantidad de instituciones públicas. Por ejemplo, Costa Rica tiene muchas más instituciones públicas que Panamá (330[[60]](#footnote-61) versus 130), pero el PIB y desarrollo humanos son muy similares, incluso Panamá cuenta con un PIB per cápita mayor.[[61]](#footnote-62) Además, El Salvador es el segundo país centroamericano con más instituciones (168), luego de Costa Rica, pero con un desarrollo similar a los países más rezagados de la región (Nicaragua y Honduras). Dicho lo anterior, es necesario revisar la relevancia de las instituciones públicas en Costa Rica, para eliminar duplicidades e instituciones y funciones innecesarias, dada la realidad actual del país.

**Parece necesario hacer una revisión de las instituciones públicas y sus funciones en Costa Rica.** De acuerdo con Solera *et al.* (2016),[[62]](#footnote-63) no parece haber una relación simple y directa entre el tamaño de la población, la economía y el desarrollo económico de los países en Centroamérica con la cantidad de instituciones públicas. Por ejemplo, Costa Rica tiene muchas más instituciones públicas que Panamá (330[[63]](#footnote-64) versus 130), pero el PIB y desarrollo humanos son muy similares, incluso Panamá cuenta con un PIB per cápita mayor.[[64]](#footnote-65) Además, El Salvador es el segundo país centroamericano con más instituciones (168), luego de Costa Rica, pero con un desarrollo similar a los países más rezagados de la región (Nicaragua y Honduras). Dicho lo anterior, es necesario revisar la relevancia de las instituciones públicas en Costa Rica, para eliminar duplicidades e instituciones y funciones innecesarias, dada la realidad actual del país.

**Se observa que el gasto en salud per cápita ha crecido a un ritmo mayor que los ingresos, haciendo cuestionable la sostenibilidad de este gasto.** La CCSS administra los tres seguros sociales obligatorios,[[65]](#footnote-66) entre ellos el Seguro por Enfermedad y Maternidad (SEM). En 2014 se situó entre los países con mejores indicadores de salud de la región de América Latina. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer es la misma que en países OECD, y cinco años superior al promedio de ALC (Tabla 6). Tanto en mortalidad materna como infantil, Costa Rica muestra cifras menores que la media regional. Sin embargo, la CGR[[66]](#footnote-67) señaló su preocupación en 2017 sobre la dinámica que estaban mostrando los ingresos y gastos del SEM de la CCSS. Específicamente, los gastos presupuestados en 2017 experimentaron un crecimiento del 18,6% mientras que los ingresos crecieron solamente 6,4%. Por esto, la CGR insta a realizar cambios que tornen el uso de recursos más eficiente, y evitar riesgo de insolvencia en el largo plazo.

**Tabla 6. Selección de indicadores de gasto y desempeño en salud, Costa Rica y otros países, 2014**



Fuente: cálculos propios con datos de <https://data.worldbank.org/>

**Además, hay indicios de que el sistema de atención primaria no está siendo resolutivo.** Por ejemplo, los horarios de atención son limitados y los tiempos de espera para consulta especializada que pueden sobrepasar el año, lo que se refleja en la saturación de salas de emergencia con consultas que no corresponden a este nivel, y que se llevan a cabo a un costo más elevado. Es importante mantener los niveles de cobertura y calidad en los servicios, lo cual amerita considerar medidas de política dirigidas a mejorar la eficiencia del gasto en salud.

**La inversión pública ha sido históricamente baja en Costa Rica, principalmente en el Gobierno Central.** La inversión pública en infraestructura en Costa Rica está rezagada desde décadas atrás,[[67]](#footnote-68) no solo de nuevas obras que demanda el crecimiento y el aumento en productividad, sino también por el deterioro del stock de los activos existentes por los bajos niveles de mantenimiento, principalmente en la red vial, educación, salud y saneamiento. Estos tres primeros sectores dependen del presupuesto nacional y las transferencias del Gobierno Central y por ende de sus finanzas, por lo que la coyuntura actual es una restricción activa a la inversión y por lo tanto a mejoras en productividad.

**Gráfico 18. Inversión de Gobierno Central por componentes para el período 2000-2016, % PIB**

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

**Es necesaria la modernización del proceso presupuestario por el escaso margen para el control del déficit.** En efecto, la normativa vigente limita la flexibilidad de la gestión presupuestaria, por la existencia de destinos específicos de recursos (antes mencionados), y un elevado volumen de egresos rígidos (remuneración de funcionarios, servicio de la deuda entre otros). En seguimiento a las recomendaciones de la OCDE[[68]](#footnote-69) sobre gobernanza presupuestaria para mejorar el alineamiento del presupuesto con prioridades, resultados y evaluación, Costa Rica ha venido aplicando incipientemente metodologías Gestión por Resultados en el proceso presupuestal. Para ello, ya se cuenta con un marco legal, conceptual e institucional adecuado. Sin embargo, es necesario su fortalecimiento.[[69]](#footnote-70)

**El gasto en Costa Rica no tiene lineamientos claros que aseguren la sostenibilidad de las finanzas públicas.** Existen reglas fiscales que en la práctica no están cumpliendo. En particular, según el artículo 176 de la Constitución Política en ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Mientras que el artículo 179 menciona que la Asamblea Legislativa no podrá aumentar gastos en el presupuesto si no son señalados los nuevos ingresos para cubrirlos. Adicionalmente, la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos establece reglas para el control de gasto. En efecto, el artículo 6 de esta Ley menciona que no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital, mientras que el artículo 44 indica que toda ley ordinaria que tenga efectos en el Presupuesto Nacional deberá indicar explícitamente de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio de equilibrio. Como es evidente, estos principios no están siendo cumplidos toda vez que el Gobierno Central presenta un déficit fiscal. Esto podría deberse a los múltiples destinos legales y constitucionales antes mencionados, que generan que el presupuesto discrecional del cual dispone el gobierno sea limitado, lo que se combina con la alta inflexibilidad del gasto pues la mayoría del presupuesto es para salarios y pensiones.

Recomendaciones de Política

**Se recomienda abandonar el sistema actual de empleo público (o sistemas) y reemplazarlo por la alternativa de salario único.** En todos los casos particulares de los trabajadores, se deberá respetar los derechos adquiridos de los servidores públicos bajo el régimen actual, y aplicar el nuevo sistema a los nuevos servidores públicos y a aquellos que quieran pasarse voluntariamente. Implementar un nuevo sistema llevará varios años, considerando la complejidad jurídica y política de esta reforma. Además, se recomienda que el sistema trascienda el Gobierno Central y se aplique en entidades autónomas. El avance en esquemas en los que el salario base es el 100% de la remuneración[[70]](#footnote-71) es la mejor opción dado que permite una mejor remuneración para empleados altamente calificados en las etapas iniciales de sus carreras.[[71]](#footnote-72)

**En el marco del ingreso de Costa Rica a la OCDE, el nuevo sistema debería ser construido siguiendo los principios que practica la mayoría de dichos países:** (i) una masa salarial sostenible, predecible y en línea con la capacidad fiscal del Estado; (ii) un régimen unificado para la gran mayoría de los servidores públicos; (iii) las entidades descentralizadas, en especial aquellas que no se autofinancian, gozan de autonomía pero operan dentro de claros marcos de gestión de desempeño y financiera establecidos por el gobierno central; (iv) todos los puestos se clasifican de acuerdo al contenido del trabajo y las estructuras siguen a los requerimientos organizacionales; (v) la remuneración se define en una estructura salarial única; (vi) el salario base es el 100% de la remuneración, y se aplica el principio de igual remuneración por igual trabajo; (vii) contar con un ente rector empoderado; y (viii) la política salarial es publicada de una forma sencilla de entender para la sociedad en su conjunto.

**Es recomendable eliminar los destinos legales de gasto para mejorar la eficiencia del proceso presupuestario del Gobierno Central.** La Contraloría General de la República[[72]](#footnote-73) recomienda la revisión de la normativa que regula las transferencias que están a cargo del presupuesto nacional, pues los destinos específicos se otorgaron en circunstancias fiscales y contexto histórico distinto. Esta institución alega que el Gobierno Central no da total cumplimiento a las mismas y además las transferencias ya representan un monto considerable del presupuesto del gobierno. Es por esto recomendable que el presupuesto no dependa tanto de destinos específicos, sino más bien de la capacidad ejecutora de la institución y sus resultados. Por último, es importante mencionar el gasto en educación, es cual es un destino específico determinado en la constitución.[[73]](#footnote-74) De acuerdo con la OCDE (2018),[[74]](#footnote-75) es recomendable que se incluya el gasto en educación temprana (maternal) y el gasto del INA,[[75]](#footnote-76) de esta manera se cumpliría el mandato constitucional y además se incluirían gastos que se deberían contabilizar en las partidas de educación.

**Es recomendable realizar un proceso de reingeniería del gasto público en Costa Rica para mejorar la eficiencia del sector público.** Para esto, es recomendable seguir una metodología como la utilizada en México, donde se implementó una presupuestación de base cero con una nueva metodología para la revisión exhaustiva sectorial del gasto público. El proceso de reingeniería del gasto público consiste en una revisión profunda de los programas presupuestarios a fin de identificar complementariedades y/o duplicidades en los objetivos y beneficiarios, y puede realizarse por funciones presupuestales o grupos de programas. Este esfuerzo permite reducir el número de programas, vía fusiones, eliminaciones y re-sectorización. También incluye un análisis de las estructuras de gasto corriente de las unidades ejecutoras, buscando una contención en servicios no personales y de operación e identificar posibles reducciones en los mismos. Las conclusiones y lecciones aprendidas más importantes se documentan en Durán *et al.* (2018).[[76]](#footnote-77)

**El desarrollo y uso de una plataforma para la selección de hogares pobres para la entrega de beneficios del Estado es clave para mejorar la eficiencia del gasto social.** Desde 2014 el Banco ha apoyado la creación de una plataforma de este tipo en Costa Rica. El Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado o SINIRUBE fue creado en 2013 a través del decreto No. 40650 como una institución adscrita al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Este tipo de plataformas han sido utilizadas en otros países con el propósito de mejorar la eficiencia del gasto público. Por ejemplo, para la focalización de subsidios generalizados (República Dominicana) o para enfrentar situaciones de desastres naturales (Bahamas, Ecuador). En Costa Rica el instrumento tiene el potencial de ser utilizado para determinar compensación a hogares en caso de ajustes fiscales o crisis macroeconómicas, pero principalmente para focalizar mejor las transferencias que hace el Estado.

**Una reconfiguración del modelo de prestación de servicios de salud existente es recomendable para incrementar la eficiencia del gasto público en salud.** Se recomienda dirigir esfuerzos a reforzar el enfoque en la promoción de la salud y la atención preventiva para lo cual el país ya tiene una plataforma de redes de servicios con orientación a la atención primaria en salud. Además, la reconfiguración de la prestación de servicios de salud en CR podría acelerarse mediante la implementación de sistemas y servicios basados en e-Salud.[[77]](#footnote-78) Además, promover la utilización sistemática de la evidencia sobre la efectividad y costo de tecnologías sanitarias ayuda a mejorar la eficiencia de asignación del gasto y contener costos farmacéuticos. Un número creciente de países, en especial aquellos miembros de la OCDE consideran que el desarrollo de un sistema de priorización del gasto basado en evaluación de tecnologías (ETS) es un elemento crucial para hacer frente a la presión creciente del gasto farmacéutico observada en estos países.[[78]](#footnote-79)

**Es necesario generar espacio fiscal para incrementar la inversión en infraestructura y utilizar más la figura de alianzas público-privadas (APP).** Las necesidades de financiamiento para obras de infraestructura son crecientes, por lo que resolver el problema fiscal para generar espacio presupuestario es fundamental para incrementar las inversiones de capital. Además, se requiere fortalecer otras modalidades de financiamiento como las APP. Para ello es necesario hacer cambios en su ley[[79]](#footnote-80) y mayor asignación de recursos, así como una mejor definición de sus alcances y responsabilidades para darle mayor flexibilidad gerencial al CNC y agilidad de decisión a su Junta Directiva.

**El fortalecimiento de la Gestión por Resultados (GPR) en el Gobierno Central es fundamental para mejorar la sostenibilidad fiscal y eficiencia del gasto.** Es necesario continuar con el desarrollo de metodologías de planificación y formulación presupuestaria para hacerlas acorde con el modelo de GPR. Para esto es prioritario consolidar las metodologías incipientes que ya están puestas en marcha e iniciar un despliegue de la metodología de Gestión por Resultados en una muestra de instituciones del Gobierno Central, para posteriormente contar un con uso extensivo de la metodología.[[80]](#footnote-81)

**Es altamente recomendada la implantación de una regla fiscal de gasto para operativizar los preceptos legales y constitucionales ya existentes.** Como resultado de la crisis del 2008, se han empezado a implantar reglas fiscales de mayor complejidad en los países, para mejorar la efectividad y la flexibilidad, pero sobre todo adaptándolas al ciclo económico y reforzando la supervisión para garantizar la disciplina fiscal de largo plazo.[[81]](#footnote-82) Las reglas fiscales han mostrado ser efectivas para mejorar los balances fiscales y para reducir los diferenciales de tasas de interés en los bonos gubernamentales.[[82]](#footnote-83) En particular, y como lo ha hecho Perú desde 2008, es adecuado implantar una regla fiscal de gasto (corriente) pues estas son muy utilizadas para consolidaciones fiscales, además, se han logrado balances primarios más altos en los países que las han implementado, así como una mayor disminución del gasto primario.[[83]](#footnote-84) No obstante lo anterior, es importante mencionar que en los países que se ha implementado una regla fiscal de gasto se ha experimentado una disminución promedio significativa del gasto en inversión, lo cual es un punto crítico a considerar para Costa Rica por su crítico rezago en infraestructura. [[84]](#footnote-85)

**Actualmente, existe una propuesta de regla fiscal de gasto presentada en la Asamblea Legislativa.** Esta propuesta define una regla fiscal de gasto de doble condición, o sea define límites al crecimiento del gasto dependiendo del nivel de deuda a PIB y del crecimiento económico.[[85]](#footnote-86) Específicamente, el aumento anual del gasto corriente tiene como referencia el promedio del crecimiento del PIB en los cuatro años anteriores multiplicado por un coeficiente que depende del nivel de deuda del Gobierno Central: coeficiente de 1 cuando la deuda del ejercicio anterior sea inferior al 30% del PIB o cuando la relación gasto corriente/PIB del Gobierno central sea del 17%; 0,85 cuando la deuda sea igual o mayor al 30% pero menor del 45% del PIB; 0,75 cuando la deuda sea igual o mayor al 45% pero menor del 60% del PIB; y 0,65 cuando la deuda sea igual o mayor al 60% del PIB. Por último, se fijan cláusulas de escape en caso de emergencia nacional o recesión económica. Se aplica a las empresas públicas con ciertas excepciones si es que su razón deuda a activos constituye un riesgo fiscal (soberano).[[86]](#footnote-87)

**En análisis retrospectivo, se estima que la regla fiscal hubiese generado un ahorro acumulado de 6,18% del PIB.** Se estima que los efectos de esta regla aplicándola de manera retrospectiva desde 2007 a 2015, el ahorro acumulado en 2015 sería del 6,18% del PIB (0,68 puntos anuales) y la deuda sería 4,16 puntos inferior, además se controlaría el crecimiento de salarios uno de los componentes más importantes del gasto corriente (ver gráficos 19 y 20). Por otro lado, son las instituciones descentralizadas no empresariales las que con el tiempo más contribuyen a este ahorro; en particular, las universidades estales.

**Esta regla fiscal tiene importantes ventajas.** La primera es el ahorro público que genera. La segunda, que incide en los gastos corrientes y protege los gastos de capital. En tercer lugar, es una regla sencilla, lo cual es importante en países con poca o nula experiencia en el tema. En cuarto lugar, se liga a la deuda, al establecer una doble condición, lo cual vincula la dinámica del gasto con la sostenibilidad fiscal. Finalmente, es una medida de responsabilidad fiscal, por la que cualquier aumento de gasto tributario se acompaña de medidas compensatorias. No obstante, quedan cosas por detallar: 1) la cláusula de escape de emergencia nacional fija un gasto del 0,3% del PIB para poder suspender la regla, es un límite bajo, a nuestro juicio; 2) la recesión se define como crecimiento inferior al 1%, lo cual es alto; y 3) las sanciones deberían detallarse más claramente.

|  |  |
| --- | --- |
| **Gráfico 19. SPNF sin empresas: Crecimiento Gasto Corriente y Salario Reales 2006-2015** | **Gráfico 20. Efecto de la Regla Fiscal en la deuda del Gobierno Central, 2006-2015** |
|  |  |

Fuente: Espinoza (2016).[[87]](#footnote-88)

El siglo XXI pide un Estado fuerte que asegure la provisión, no necesariamente la gestión, de servicios caros, salud, educación e infraestructura, pero como la austeridad es un valor individual hay que protegerla, y aplicarla rigurosamente con una regla fiscal dura. Una regla fiscal que limite el crecimiento gasto corriente *pari passu,* o menos, al crecimiento del producto potencial sería de medida para el país. Inclusive, para hacer una corrección fiscal de manera que no se afecte la producción, podría limitarse el crecimiento a algo menos que el producto potencial. Adicionalmente, esto libera espacio fiscal, y tampoco pone tope, a la inversión pública que es tan necesaria. El Estado es un patrón injusto, no remunera bien al que rinde y paga de más al que no rinde. Como no hay una verdadera oposición de intereses, es un patrón indolente para determinar salarios y un pésimo contralor de gastos, sobre todo en periodos de bonanza. La regla fiscal puede ser un buen sustituto del valor cultural de la austeridad.

# *Contribuyendo a la sostenibilidad de las Pensiones*

**Sistema de pensiones presenta una alta fragmentación normativa**. El sistema nacional de pensiones de Costa Rica está representado por un sistema mixto conformado por la suma de cuatro pilares (ver Tabla 7). Un pilar no contributivo dirigido a la población en condición de pobreza y financiado por presupuesto nacional; un pilar contributivo obligatorio de beneficio definido de carácter general denominado Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) administrado por la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) financiado por contribuciones tripartitas de un 10,16%; un tercer pilar de capitalización individual obligatorio financiado por cotizaciones de trabajadores y empleadores de un 4,25%; y un cuarto pilar de capitalización individual voluntario con incentivos fiscales. Adicionalmente, existen regímenes -sustitutivos del IVM- para los empleados del Poder Judicial y del Magisterio (toda la educación) financiados por cotizaciones tripartitas. Finalmente, existen regímenes especiales -sustitutivos del pilar de cuentas individuales- para categorías específicas del sector público que son financiadas con el presupuesto de las instituciones públicas en las que laboran estos empleados (Bancos Públicos, Instituto Costarricense de Electricidad y empleados de la Caja del Seguro Social).[[88]](#footnote-89)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 7. Principales características de los regímenes básicos de pensiones** | | | | | |
| **Régimen** | **Tasa de Contribución** | | | **Requisitos de jubilación** | **Salario de referencia/beneficios** |
| Trabajador | Patrono | Estado |
| Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) (1) | 3,84% | 5,08% | 1,24% | 65 años y 300 cotizaciones | Promedio real de los últimos 20 años/entre 43%-52,5% del salario de referencia + 1% por cada año cotizado por encima de 20 |
| Poder Judicial | 11,0% | 14,36% | 1,24% | 60 años y 30 de servicio en la administración pública. Con los últimos 5 años al servicio del poder judicial | Promedio de los últimos 24 salarios /100% del salario de referencia |
| Capitalización Colectiva Magisterio | 8,0% | 6,75% | 1,24% | Desde 55 años y 1 mes con 395 cotizaciones, hasta 65 años con 180 cotizaciones | Promedio real de todos los salarios cotizados/60% del salario de referencia |
| Bomberos | 12,5% | 37,5% | - | 50 años y 20 años de servicio o cualquier edad con 25 años de servicio | Promedio de los mejores 24 salarios devengados en los últimos 5 años. |
| Con carga al presupuesto nacional  (Hacienda, Obras Públicas, Registro Nacional y Comunicaciones) | 9% | - | 9% (2) | 60 años y 30 de cotizaciones al régimen que pertenezca o 65 años y 20 de cotizaciones al régimen que pertenezca | Promedio de los mejores 12 salarios de los últimos 24 percibidos/100% salario de referencia |
| Fuente: Elaboración propia con base en normativa y leyes costarricenses. | | | | | |

**Cambios demográficos generarán demandas sobre el sistema de pensiones.** A pesar de que el actual contexto demográfico de Costa Rica es favorable, la dinámica de los próximos años planteará un importante conjunto de desafíos. De acuerdo con proyecciones, la población mayor de 65 años aumentará de 7,5% en el 2015 a 13,8% en el 2030 y 22,2% en el 2050.[[89]](#footnote-90) Asimismo, la disminución en el número de trabajadores activos en relación con los pensionados dificultará cada vez más la continuidad del esquema de transferencia y solidaridad intergeneracional común en los sistemas de reparto. La existencia de un bono demográfico ofrece una enorme oportunidad para fortalecer el sistema de pensiones. Sin embargo, se requiere del impulso de políticas públicas que permitan aprovecharlo. Particularmente, se requiere la implementación de reformas orientadas a establecer un sistema de pensiones fiscalmente sostenible, y consistente con la generación de empleo formal. De no hacerse las modificaciones necesarias en el sistema de pensiones, la deuda previsional sería insostenible y el cierre eventual de la “ventana de oportunidad” demográfica haría más difícil y costosa la implementación de reformas.

**Desde el año 2005, Costa Rica ha realizado modificaciones que han tenido impacto tanto en la sostenibilidad como en la cobertura del sistema.** El principal avance fue la reforma de la CCSS que se realizó en el año 2005. Con esta reforma se introdujeron numerosas modificaciones paramétricas tendientes a reducir la crisis financiera que se iba a presentar en los siguientes años.[[90]](#footnote-91) Entre los años 2006 y 2009, existieron varias modificaciones en el programa de pensiones no contributivas, entre ellas el aumento en el monto de los beneficios en más de cuatro veces.[[91]](#footnote-92) En el año 2016, se adoptaron varias medidas tendientes a reducir el impacto sobre las finanzas públicas de los regímenes especiales a cargo del presupuesto público.[[92]](#footnote-93) Por otra parte, a partir de septiembre de 2016, la Junta Directiva de la CCSS aprobó como parte de las medidas de corto plazo para aumentar la recaudación, un aumento en el aporte del Estado desde un 0,58% a un 1,24%. Asimismo, también se aprobó el aumento de 1% en la tasa de cotización del trabajador de 0,5% a partir del 1 de julio de 2017 y otro 0,5% a partir del 1 de enero 2018 llegado a una contribución total del trabajador de 3,84%.

**Las pensiones no contributivas (PNC)[[93]](#footnote-94) suponen una deuda implícita del sistema de pensiones.** Costa Rica pertenece al grupo de países dentro de América Latina con la mayor cobertura de su sistema de pensiones. Aproximadamente el 65% de la población mayor de 65 años recibe una pensión, sin embargo, el 20% corresponde a una PNC.[[94]](#footnote-95) El creciente número de PNC supone una deuda implícita para el país, dado que, en los próximos años, el Estado no va a poder ignorar las demandas de un creciente porcentaje de la población sin cobertura. Esta situación conlleva a presiones financieras que perjudican su sostenibilidad y dificultan acciones tendientes a mejorar la cobertura y equidad del sistema. De hecho, este costo latente se está comenzando a materializar dado el creciente monto de recursos que se está destinado para el pago de PNC para a adultos mayores en situación de pobreza, que en 2016 representó el 0,4% del PIB.

**Déficit financiero de la CCSS se volverá insostenible en los próximos años**. De acuerdo con un estudio actuarial de la Escuela de Matemática de la UCR,[[95]](#footnote-96) el régimen de IVM de la CCSS presenta una delicada situación actuarial pues se tiene un déficit actuarial de 103,9% del PIB,[[96]](#footnote-97) que se agravará a partir del año 2024 cuando los aportes más los ingresos de las inversiones (es decir, todos los ingresos) resultarán insuficientes para hacer frente al total de gastos y se deberá comenzar a utilizar las reservas para el pago de las pensiones. El estudio señala que, en caso de no hacer reformas, el fondo de reservas se agotará en el año 2030 con lo que el régimen se convertiría en un fondo de reparto puro, esto quiere decir que todos los ingresos que entren al sistema se usarán para pagar pensiones (ver tabla 8). Esta situación representa una amenaza para la sostenibilidad de mediano y largo plazo ya que, a partir de ese año, el Gobierno tendrá que hacer aportes fiscales adicionales al IVM por la garantía estatal. Bajo esta situación, estudios técnicos independientes, así como el FMI apuntan a una reforma paramétrica en donde se incremente la edad de jubilación a 70 años, reducir la tasa de reemplazo en 20% e incrementar las contribuciones a 26% para 2055.[[97]](#footnote-98)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 8. Momentos críticos para la sostenibilidad del régimen IVM de la CCSS** | | | |
| **Escenario** | **Año en que existe insuficiencia de los aportes para hacer frente al pago de beneficios** | **Año en que los ingresos son insuficientes para hacer frente a los gastos y se debe utilizar parte de la reserva** | **Año en que se acaban las reservas** |
| **Bajo** | 2012 | 2022 | 2027 |
| **Base** | 2012 | 2024 | 2030 |
| **Alto** | 2012 | 2028 | 2034 |
| **Déficit Actuarial** | | 103,9% del PIB | |
| Fuente: Arias, Borboza y Ramírez, 2017.[[98]](#footnote-99)  Nota: La evaluación actuarial de IVM se realizó con corte al 31/12/2015 usando tres escenarios: bajo o poco optimista, base o promedio y optimista o alto. Las hipótesis varían en cuanto a la cobertura, crecimiento real de los salarios y rendimiento de las inversiones. | | | |

**Los beneficios que entrega la CCSS resultan generosos en relación con los aportes realizados.** La frágil situación financiera que enfrenta la CCSS es el resultado de beneficios generosos y de la incorporación de modalidades de pensiones que permiten el retiro anticipado. BID (2015)[[99]](#footnote-100) señala que la CCSS entrega beneficios que en promedio alcanzan entre el 65% y 70% del salario final, cifra muy superior a lo que el sistema podría financiar de manera sostenible, que es cercana al 30%. De hecho, un participante promedio al obtener su pensión en el sistema de reparto de la CCSS genera un subsidio implícito que puede alcanzar los US$150.000. Si no existen ajustes que permitirían restablecer el equilibrio entre los aportes y los beneficios otorgados, en las próximas décadas la sostenibilidad del sistema empeorará, generando presiones financieras que se agravarán a medida que la población envejece.

**Débil institucionalidad de la CCSS refuerza aún más los problemas financieros.** La débil gobernanza de la CCSS ha favorecido que las decisiones que se adoptan en el nivel interno de la institución no estén orientadas en fortalecer la situación financiera de mediano y largo plazo. Por una parte, las decisiones de gestión de los regímenes de pensiones y salud se encuentran unificadas, siendo que requieren conceptos de administración totalmente distintos. Por otra parte, no existe un marco regulatorio de inversiones y de toma de decisiones adecuada que asegure la correcta inversión de las reservas y la gestión de los riesgos propios de esta actividad. En la actualidad, la regulación de las inversiones se reduce a unos pocos artículos que no contienen los elementos mínimos de gestión de riesgos incluidos en las mejores prácticas y en los estándares internacionales. Por otra parte, la creciente dependencia del sistema de pensiones para financiar el déficit fiscal se ha traducido en un creciente porcentaje de los activos de la CCSS invertidos en instrumentos de emisores públicos (Ministerio de Hacienda y Banco Central), llegando a representar sobre el 95% a en el 2016 (el resto se encuentra invertido en el sector privado). Esto significa un riesgo para el sistema de pensiones en caso de una crisis fiscal.

**El régimen del Poder Judicial es insostenible y requiere reformas urgentes.** Este es un régimen sustituto del IVM, de capitalización colectiva (beneficio definido) y carácter obligatorio para todos los servidores judiciales y cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte.[[100]](#footnote-101) Un reciente estudio actuarial elaborado por la Universidad de Costa Rica[[101]](#footnote-102) estima un déficit actuarial de 19,5% del PIB y prevé que en el año 2029 las contribuciones al régimen serán insuficientes para pagar las pensiones y se tomarán los intereses generados por las inversiones de la reserva para hacerle frente al pago mensual de jubilaciones. El estudio señala que, en caso de no implementar reformas, las reservas comenzarán a disminuir en el 2040 y se agotarán en el 2048. El futuro de este régimen es relevante porque dicho fondo tiene garantía estatal. Esto significa que si en algún momento carece de recursos para pagar pensiones el Gobierno deberá asumir el pago. El régimen además es altamente inequitativo y bajo el actual marco de pago de beneficios resulta insostenible a futuro.[[102]](#footnote-103) Es importante mencionar que Costa Rica ya ha logrado aprobar una reforma a este régimen de pensiones, donde los principales cambios se muestran en el siguiente cuadro comparativo.

**Tabla 9. Cuadro Comparativo de Regímenes de Pensiones**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variable** | **Situación Actual** | **Reforma Aprobada** | **IVM** |
| Cálculo de la pensión | 100% del promedio de los últimos 24 salarios | 83% del promedio de los últimos 240 salarios | 60% del promedio de los últimos 240 salarios |
| Edad de jubilación ordinaria | 60 años | 65 años | 65 años |
| Años de servicio para jubilarse | 30 años | 35 años | 38,5 para hombres y 37,5 para mujeres |
| Edad mínima para acogeré a la pensión anticipada | 55 años | 62 años los hombres y 60 las mujeres | 61 años y 11 meses los hombres y 59 años y 11 meses las mujeres |
| Pensión máxima | No existe tope | ₡ 4 millones (El equivalente a 10 salarios base del salario más bajo del poder judicial) | ₡1,5 millones y ₡2,3 millones con postergación |
| Aporte solidario de pensionados actuales | No existe | Entre un 35% y un 55% del monto que se exceda sobre el tope de ₡4 millones. La suma de este aporte y el de la cuota obrera no podrá superar el 55% de la pensión | No existe |
| Porcentaje del salario que debe cotizar cada funcionario | 11% | 13% | 3,34% |
| Cotización Patrono-Estado | 15,6% (el Estado desembolsa un 1,24% y el Poder Judicial un 14,36%) | 15,6% (el Estado desembolsa un 1,24% y el Poder Judicial un 14,36%) | 6,32% (5,08% el patrono y el 1,24% el Estado) |

Fuente: Proyecto de ley 19.922 y CCSS.

**Las labores de regulación y supervisión del sistema de pensiones son insuficientes.** La Superintendencia de Pensiones (SUPEN) es la entidad encarga de la supervisión y la regulación del sistema nacional de pensiones. Sin embargo, la autonomía de gobierno que le otorga la Constitución Política a la CCSS, impide que cualquier organismo externo pueda intervenir en la regulación de los seguros sociales y en particular, del Régimen del IVM. En ese contexto, las normas prudenciales que emite la SUPEN aplican a todos los regímenes con excepción del IVM de la CCSS. En el caso de la CCSS, el ámbito de acción de la SUPEN se limita sólo a recomendaciones no vinculantes y a acciones de supervisión sobre normas que la propia CCSS emite. Por lo tanto, la falta de una regulación efectiva a la CCSS tiene el potencial de impactar negativamente el sector de pensiones como un todo. Esta situación, no sólo, representa una amenaza a la sostenibilidad del sistema, sino que también puede llegar a comprometer la gestión de las finanzas públicas.

Recomendaciones de Política

**Acciones para ampliar cobertura**. Dentro de las acciones para ampliar cobertura, se recomienda: i) enfocarse en el ciudadano y no únicamente en el trabajador como eje central de la protección social; (ii) integrar y atraer a todos los trabajadores al sistema contributivo para incrementar el número de aportaciones y asegurar el nivel de las pensiones en el futuro; iii) regular y evaluar los alcances del esquema de PNCs para asegurar que cumpla su rol como componente para erradicar la pobreza en la vejez, sin generar distorsiones en el mercado laboral, y que sea sostenibles financieramente; iv) incorporar a los colectivos de trabajadores no asalariados que tradicionalmente han sido excluidos del sistema de pensiones; y v) fortalecer la fiscalización del mercado de trabajo, y acceso a información y educación financiera, en particular avanzar a la nómina electrónica.[[103]](#footnote-104)

**Acciones para fortalecer la sostenibilidad**. Dentro de las acciones para fortalecer la sostenibilidad, se incluyen: i) implementar reformas que garanticen la viabilidad de la CCSS y del régimen del Poder Judicial; (ii) dotar a la SUPEN de los recursos presupuestarios y humanos apropiados para cumplir de manera eficiente sus labores de regulación y supervisión integral del sistema; (iv) desarrollar las herramientas de supervisión adecuadas para monitorear los riesgos a los que se ven expuestos los fondos de pensiones, evitar contagios financieros y riesgos reputacionales; y, (v) actualizar el reglamento de inversiones y gobierno corporativo de los fondos de pensiones para asegurar la correcta inversión de las reservas y la gestión de los riesgos propios de esta actividad. (vi) Aprobar una reforma para que el IVM de la CCSS esté regulado por la SUPEN.

**IVM y régimen del Poder Judicial requieren reformas de largo plazo**. Si bien en la actualidad existe un proyecto aprobado para implementar reformas orientadas a mejorar la situación actuarial del Poder Judicial, de no adoptarse más medidas, se produciría un agotamiento de las reservas en el mediano plazo de sendos regímenes. La sostenibilidad de ambos programas requiere de nuevas reformas para garantizar prestaciones suficientes a sus participantes. Por ello, se ha aprobado una contribución progresiva en términos de ingreso de jubilación a las pasividades mayores de cierto monto en el Poder Judicial que permiten reducir el déficit actuarial de su fondo (el mismo alcanzaba según las estimaciones de la Universidad de Costa Rica a 12% del PIB en el escenario medio sin reforma).

# *Amenaza fiscal de mediano plazo ligado al financiero de corto plazo pero el….*

**Para lograr un crecimiento sostenible, inclusivo y equitativo, el país requiere recuperara la solvencia fiscal que asegure que el ahorro nacional financie una serie de inversiones, públicas y privadas**, sin poner en riesgo el buen crecimiento en diversificación de actividades logrado en las últimas tres décadas. Por lo anterior, la condición necesaria es reducir la brecha existente entre ingresos y gastos, así como mejorar la calidad de los tributos y la eficiencia del gasto público. Sin embargo, esto no es suficiente ya que es imperioso una actualización de la institucionalidad fiscal de la Segunda República, que sin duda fue muy exitosa, que se adapta los desarrollos de contexto económico mundial.

**Ante la situación fiscal complicada, el Gobierno ha iniciado un plan de control del gasto para complementar la discusión de la reforma fiscal.** Se han tomadomedidas relevantes en servicio civil, en especial beneficios en remuneraciones y limitando las rentas afectadas. Esto se complementa con cambios: i) al impuesto de venta, sustituido por un IVA moderno; ii) a la imposición a la renta (generalizando la tasa a todas las rentas de capital y aumentando la progresividad del gravamen personal); iii) con una regla fiscal de segunda generación, que no solo controla el déficit a lo largo del ciclo económico sino también el gasto corriente para poder incrementar la inversión; iv) medidas de gasto público, en especial, remuneraciones con medidas varias como la racionalización de beneficios (anualidades, cesantías, etc.); y v) compromisos de presentar proyectos de salario único y reingeniería del gasto (fusión y eliminación de entidades públicas redundantes). Esta promisoria reforma fiscal integral, podrá estimarse cuando finalicen los acuerdos de aprobación en la Asamblea. Esto sería un primer paso para mejorar el balance primario y con ello estabilidad de la deuda, dado el crecimiento potencial del PIB costarricense (calculado entre 3,5%-4%).

**Dado que es probable que el ajuste no sea suficiente en esta primera etapa si será una modernización fiscal que inicia un proceso de ajuste y sienta las bases para cambios que permitan alcanzar el ajuste necesario**.[[104]](#footnote-105) Más aún, de ser necesario, existe espacio tributario ya que la presión fiscal (equivalente) de Costa Rica es levemente inferior al promedio de ALC, pero casi un 25% inferior al de los países de ingreso similar (medio alto). La diferencia radica en que la carga impositiva (14,2%) es un 10% menor que el promedio regional y 30% inferior a sus pares de renta, debido a la menor recaudación en IVA y renta personal. En forma similar, la regla fiscal que se propone que será de pleno valor cuando el país llegue a déficits cercanos al crecimiento potencial será un instrumento clave, así como la implementación del salario único y la reingeniería del gasto (duplicidades y racionalización institucional). Estas medidas en conjunto con la serie de correcciones al gasto corriente y a los incentivos salariales podrán evitar ajustes futuros generales más duros y conflictivos que afecten el empleo y las remuneraciones al igual que el aumento en los ingresos (tasas de tributos). Finalmente, pero no menos relevante, Costa Rica necesita una modernización de calado de su institucionalidad fiscal, complementando de las medidas descritas.

# *…reto mayor es la institucionalidad fiscal en el largo plazo[[105]](#footnote-106)*

**La segunda república tuvo una serie de instrumentos institucionales tan exitosos como peculiares, pero hoy necesitan un *aggiornamento*.** Se describen a continuación algunos de esos puntos que son relevantes examinar. Podría afirmarse que los padres refundadores de la Segunda República de mediados del siglo pasado comprendieron que ciertas funciones del Estado eran fundamentales para el desarrollo y se le debía dotar recursos mediante las rentas afectadas que lo hacen políticamente aceptables por los fines sociales perseguidos. Esa era una adaptación (vernácula) de la buena experiencia internacional de la época. Pero también se percataron que no debían crear centros de poder y dividieron la gestión. Así como se eliminó el ejército y se crearon 7 entidades de policías que poco se coordinaban para evitar una posible tiranía pero que fuera suficiente para mantener el orden, optaron con sabiduría por dividir el poder (económico) fiscal, “desconcentrar” el poder de imperio hacendario y el gasto público para confinar un posible populismo. Sin embargo, hoy la situación es otra, y se hace necesario una coordinación del impuesto y el gasto en su conjunto para dirigir eficientemente la economía en un mundo cambiante, pero aplicando otras formas de control de austeridad como la regla fiscal y de eficiencia como el proceso presupuestario y la evaluación de la gestión por resultados.

**1. El Ministro de Hacienda, ordenador por excelencia del corto plazo, aquí *controla poco más de un tercio del presupuesto*.** Inclusive, existen una serie de organismos de Derecho Público: instituciones descentralizadas no empresariales y órganos desconcentrados, cuyo presupuesto es aprobado por la Contraloría General de la Republica en casi todos los casos y empresas públicas no financieras, esto en casi todo el mundo se hace por la vía del Congreso. Y similarmente, tampoco se controla parte del gasto en educación porque las universidades públicas son autónomas y tiene un porcentaje de renta afectada, un 1,5% del PIB,[[106]](#footnote-107) y se negocia el incremento global de recursos sin discriminar las partidas presupuestales ante el Congreso.[[107]](#footnote-108) Las rentas afectadas funcionaron muy bien en los años 70s y 80s, y crearon cierta calidad de educación e infraestructura, pero cincuenta años después no son el instrumento adecuado.[[108]](#footnote-109)

**2. El Ministerio de Salud y la CCSS operan de manera separada.** Como continuación, el Ministerio de Salud, importantísimo en la cantidad y calidad del gasto en todos los países del mundo desarrollado por la cobertura universal, están dentro del presupuesto. Pero en Costa Rica no: *la CCSS está fuera del Presupuesto* y, cosa casi insólita, *puede fijar sus propias tasas de aporte a las contribuciones a la salud y pensiones*. Es decir, están fuera del alcance del Poder Legislativo (*no taxation without representation principle*) y, como se mostró, son de las cargas más altas de América Latina y con importantes impactos (cuñas salariales), como visto y en la persistencia del desempleo.

**3. Además, para para financiar de bienes públicos (meritorios) en el proceso de negociación con los grupos de interés se aprobaron los “destinos específicos”** (rentas afectadas) *que atan más del 40% de las recaudaciones embargadas por rentas afectadas*. En efecto, se llega a esa cifra considerando el 8% del PIB para educación, para las entidades judiciales y electorales, el cuidado a la niñez y las municipalidades, *pero sin contar las pensiones y los salarios públicos*.

**4.** **Más aún, para administrar los bienes públicos y muchas otras actividades especificas se fueron creando organismos para atención de actividades específicas**, unas para necesidades sociales y otras para atender a grupos de sectores de producción o consumo específicos. A la fecha se han creado, *un “estado archipiélago” de más de 330 organismos y creciente desde hace décadas*.

**5.** **Complementariamente, dos de los tres regímenes pensionales (Capitalización Individual –IVM—y judicial) están en rojo**, con déficit actuariales que pagarán las próximas generaciones, aproximadamente 112% del PIB, aunque han tenido una reducción por el ajuste a las judiciales.

**6. El sistema de los cargos en propiedad en el sector público no puede funcionar eficientemente en el siglo XXI.** El contexto político y económico está cambiando constantemente, por lo que es fundamental que los puestos de la alta gerencia del sector público se adapte a los nuevos lineamientos de las autoridades. Cargos vitalicios de la alta gerencia (puestos en propiedad), son un riesgo latente para los departamentos de la administración, ya que cambios en de política suponen un cambio en la gestión y, por lo tanto, en las personas. Es importante entonces, eliminar la figura de propiedad o, por lo menos, se debería permitir que se sustituyan en la función, sin afectar sus remuneraciones, y que a niveles inferiores de la jerarquía se coopte entre rango de grados, pero permitiendo cambiar a los puestos de gerencia y jefatura.

**7. Es importante que Costa Rica refuerce la recaudación del impuesto a la propiedad para fortalecer el proceso de descentralización.** Costa Rica, quizás el país mejor balanceado de la región en términos demográficos y geográficos (*malgré* el peso del Valle Central), prácticamente no cobra impuestos a la propiedad inmueble, principal pilar de la descentralización. El cobrarlo ayudará también a la equidad vertical, y con estos recursos se puede crear más especio fiscal para financiar infraestructura pública (vial, educacional, deportivas, etc.). Actualmente, ya se cobra en vehículos (“Marchamo”) pero no así para la propiedad inmueble, siendo que además ésta absorbe casi todos los beneficios de las obras públicas en su precio. Si a esto se suma a la “*municipalitis*” latinoamericana (demasiados municipios sin escala económico, social y administrativa) redunda en que la mayoría de las alcaldías sean mendicantes del Gobierno Central y descoordinados en un país integrado socialmente pero no físicamente, perjudicando su potencial de crecimiento productivo y desarrollo social.

**Más allá de los ajustes fiscales que tenga que hacer en el corto plazo y que son casi inevitables, Costa Rica debe repensar y cambiar su institucionalidad fiscal** porque la vigente es anacrónica y no se adapta a la de una economía moderna. Justo es reconocer que se hace difícil cambiarlo, porque muchos de sus instrumentos fueron exitosos, pero se deben actualizar porque el mundo se transforma a gran velocidad y no podemos esperar los mismos resultados de las mismas políticas cuando las condiciones tecnológicas, económicas y culturales son diferentes.

**Si no evolucionan esas estructuras que son palanca del desarrollo, el pilar fiscal desencajado va a ir agujereando su trama social y productiva.** E inclusive puede colapsar el “*tico’s way*”: un conjunto de valores por el cual la protección de la calidad de vida para todos privó sobre las diferencias ideológicas; por los que la libertad imperó sobre las armas, aún las de los victoriosos, y rendían ante las urnas cuando la Guerra Fría congelaba la democracia. Así se logró el civismo que armoniza tractores con violines cuando alrededor rechinaba la violencia fratricida.

**Entonces, Costa Rica no debe dejar corroer los cimientos su acción pública, que son más relevantes y arraigados que las medidas de política pública generalmente aceptadas**, porque no hacerlo vuelve mucho más complejas y de mucha menor calidad las propias reformas puntuales, sean tanto de ingreso como de gasto. Las restructura de los institutos fiscales son esencialmente convicciones sobre las reglas del juego y el código de conducta. El esfuerzo cultural y político que conlleva modernizar estas instituciones para que funcionen acorde con las exigencias de la época debe emprenderse pronto. Uno no debe confundirse porque la lucidez y el coraje no son hereditarios, pero es bueno recordar que otros costarricenses sí supieron hacerlo.

1. Esta nota fue elaborada por Alberto Barreix (IFD/FMM) y Luis Fernando Corrales (FMM/CCR) con la colaboración de Beatriz Abizanda (IFD/ICS), Pablo Ibarrarán (SCL/SPH), Mariano Lafuente (IFD/ICS), Waldo Tapia (SCL/LMK), Luis Tejerina (SCL/SPH), Diana Pinto (SCL/SPH) y Claudio Ansorena (Consultor). [↑](#footnote-ref-2)
2. No incluye Banco Central ni Instituciones Públicas Financieras. [↑](#footnote-ref-3)
3. Principalmente por transferencias definidas por mandatos constitucionales del Gobierno Central hacia el SPNF, que se detallarán más adelante. [↑](#footnote-ref-4)
4. Último año con datos disponibles. [↑](#footnote-ref-5)
5. Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), etc. [↑](#footnote-ref-6)
6. La deuda tiene un promedio de plazo de vencimiento de 7,5 años. [↑](#footnote-ref-7)
7. Fuente: BCCR y SUGEF. [↑](#footnote-ref-8)
8. 6,6% del PIB si se consideran los impactos de cierre de Bancrédito. [↑](#footnote-ref-9)
9. Fondo Monetario Internacional (FMI). 2018. Base de Datos de Perspectivas Económicas Mundiales. [↑](#footnote-ref-10)
10. Los principales orígenes de turismo en 2015 han sido: 51% Norteamérica, 16% Europa y Asia Central, 31% América Latina y el Caribe y 2% el resto del mundo, según datos del Instituto Costarricense de Turismo. [↑](#footnote-ref-11)
11. Ingresos que no van para el Gobierno Central, sino para la CCSS que es parte del resto del SPNF. [↑](#footnote-ref-12)
12. OCDE, BID, CIAT y CEPAL. 2017. Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015. OECD Publishing, Paris. [↑](#footnote-ref-13)
13. Disminución de costos de cumplimiento y control. [↑](#footnote-ref-14)
14. Tratamiento igualitario para todos los bienes y servicios. [↑](#footnote-ref-15)
15. Lo que implicaría mayor recaudación en la parte alta del ciclo. [↑](#footnote-ref-16)
16. Entre productores domésticos y extranjeros. [↑](#footnote-ref-17)
17. Las exoneraciones en general favorecen más a los deciles más ricos que a los más pobres. [↑](#footnote-ref-18)
18. La práctica habitual es que el tratamiento de tasa cero se utilice solamente para exportaciones. [↑](#footnote-ref-19)
19. Existen dos mecanismos para administrar la tasa cero, el primero es obligar al beneficiario a pagar el IVA y luego solicitar su devolución, y el otro es por medio de uso de talonarios de compra exenta de los insumos afectados (usado en Costa Rica y México). Este último genera complejidades (determinación de montos), de litigios con los contribuyentes, posibilidad de corrupción (talonarios alterados) y evasión (arbitraje para contribuyentes que tengan ventas gravadas y a tasa cero). [↑](#footnote-ref-20)
20. De acuerdo con la última medición del año base para el PIB en Costa Rica llevada a cabo por el Banco Central de Costa Rica (BCCR). <http://www.bccr.fi.cr/estadisticas_macro_2012/documentoscnadocpresentaciones/Presentacion_CAB.pdf> [↑](#footnote-ref-21)
21. Entre los servicios que sí se gravan se encuentran restaurantes, hoteles, Internet, telecomunicaciones, cine, mantenimiento y reparación de vehículos. Los servicios no mencionados expresamente por la ley no están sujetos al impuesto general sobre las ventas, por ejemplo, servicios médicos, educación, servicios profesionales y construcción. [↑](#footnote-ref-22)
22. OCDE. 2017. Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278608-es> [↑](#footnote-ref-23)
23. Bachas, P., y Soto, M. (2015). Not (ch) your average tax system: corporate taxation under weak enforcement. Unpublished manuscript. [↑](#footnote-ref-24)
24. OCDE, et al. (2018), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr> [↑](#footnote-ref-25)
25. 10% para las empresas que reporten 53,1 millones de colones y 20% para las que reporten 106,9 millones de colones en ingresos brutos anuales para 2018. [↑](#footnote-ref-26)
26. Bachas, P., y Soto, M. (2015). Not your average tax system: corporate taxation under weak enforcement. Unpublished manuscript. [↑](#footnote-ref-27)
27. OCDE. (2015), Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries. OECD Tax Policy Studies, No. 23. OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>. [↑](#footnote-ref-28)
28. La práctica habitual es que las empresas dividan sus operaciones en varias sociedades anónimas para reportar menores utilidades, disminuyendo los costos de cumplimiento. Los recursos adicionales es poco probable que se utilicen en inversión, por el mismo desincentivo al crecimiento que genera el sistema. [↑](#footnote-ref-29)
29. Por ejemplo, las entidades solidaristas y las cooperativas, aunque sean grandes empresas, tienen tasas mucho más bajas que la general. Una solución a esto, en comparativa internacional, sería tener una tasa menor para aquellas cooperativas con cierto nivel de ingresos y criterios para reconocer el beneficio de la solidaridad de sus integrantes que libra de ciertos costos al estado en cuestiones adversas. [↑](#footnote-ref-30)
30. En particular, existen tasas diferenciales para las siguientes cédulas: (i) utilidades personas jurídicas y físicas con actividades lucrativas; (ii) remuneraciones salariales y pensiones; (iii) dividendos e intereses de títulos valores; (iv) remesas al exterior; (v) zonas francas que se encuentran exoneradas. [↑](#footnote-ref-31)
31. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, salarios de 799 mil colones para abajo están exentos, entre 799 mil hasta un millón 199 mil colones enfrentan una tasa de 10% y de un millón 199 mil colones en adelante enfrentan una tasa de 15%. (<http://www.hacienda.go.cr/contenido/12994-impuesto-sobre-la-renta-regimen-tradicional>) [↑](#footnote-ref-32)
32. Barreix, A., J. Benítez y M. Pecho. (2017). *"Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact"*. OECD Development Centre Working Papers, No. 338, OECD Publishing, Paris. [↑](#footnote-ref-33)
33. En la mayoría de los países miembros de la OCDE sí es posible deducir las CSS de la base gravable del IS y del Impuesto de Renta a Personas Físicas con actividad lucrativa. [↑](#footnote-ref-34)
34. Disponibles en: <http://www.inec.go.cr/empleo/temas-especiales-de-empleo> [↑](#footnote-ref-35)
35. Entendida como los asalariados no inscritos en la seguridad social, ayudantes no remunerados y a los trabajadores por cuenta propia en empresas no constituidas en sociedad. [↑](#footnote-ref-36)
36. Se debe mencionar el riesgo por flujos migratorios provenientes de Nicaragua hacia Costa Rica, incentivados por diferencias sustanciales en ingresos en ambos países (USD$11.685 vs USD$ 2206, PIB per cápita) y por mejores servicios públicos con el muy buen desempeño de la economía nicaragüense. Estos flujos migratorios incrementan las presiones sobre desempleo, y probablemente niveles de pobreza, natural a los procesos iniciales de inmigración. [↑](#footnote-ref-37)
37. El tratamiento de exoneración es distinto del de tasa cero. [↑](#footnote-ref-38)
38. Es importante destacar, que con la eliminación de la tasa 0 debería replantearse el régimen de devolución de IVA que se mantendrá para los exportadores y para casos especiales (maquilas, diplomáticos, etc.). Dados los inconvenientes que genera el régimen de órdenes de compra exenta, sería conveniente obligar al pago del impuesto y devolverlo posteriormente, e instrumentar tarjetas de débito en casos como los de diplomáticos. [↑](#footnote-ref-39)
39. **Servicios Financieros**: Plantean un problema técnico tributario. El IVA es un impuesto sencillo cuando la cadena de valor añadido es unidireccional, pero se complica cuando ésta es multidireccional como en caso de los bancos, que prestan servicios a ahorristas y prestatarios a la vez. No existe a la fecha solución a este dilema: o se grava con cascada o se exonera perdiendo base. En Costa Rica se podrían gravar solamente los intereses de los créditos al consumidor final. Lo que es recomendable dada la experiencia en estos países.

    **Arrendamiento de inmuebles**: Debido a la complejidad administrativa, ya que se sumaría una importante cantidad de nuevos contribuyentes, en su mayor parte personas físicas, es preferible mantener la exoneración. Además, el gasto en arrendamiento de inmuebles suele concentrarse en los deciles más pobres, con lo que el impuesto resultaría regresivo. [↑](#footnote-ref-40)
40. Bachas, P., y Soto, M. (2015). Not (ch) your average tax system: corporate taxation under weak enforcement. Unpublished manuscript. [↑](#footnote-ref-41)
41. Se debe recordar que existe un régimen de Zona Franca que tiene tasas preferenciales muy reducidas del impuesto de la Renta, y no se les grava dividendos ni ganancias de capital. [↑](#footnote-ref-42)
42. Aviyonah, R., Barreix, A.D. & Diaz, S. (2018). Tax Reform (TRA17) in the United States. Work in progress. [↑](#footnote-ref-43)
43. OCDE (2015), Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries, OECD Publishing, Paris,

    <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>. [↑](#footnote-ref-44)
44. No se dispone de datos referidos a Bahamas, Ecuador, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay ni Venezuela. [↑](#footnote-ref-45)
45. La referencia de esta sección es la Nota de Política Fiscal de diciembre de 2013: Propuestas para la Agenda Fiscal en Costa Rica. Para esta nota se mantuvieron reuniones con distintas autoridades del gobierno y expertos del país, compartiendo la misión realizada in situ - entre los días 15 y 19 de octubre de 2013 - con los Sres. Enrique Rojas (IMF/FAD) y Oscar Vázquez (Experto residente de CAPTAC-RD), lo que ha permitido realizar en forma conjunta un análisis de los antecedentes originados en distintas misiones y visitas anteriores y conformar así la sección de Administración Tributaria de la Nota de Política Fiscal. [↑](#footnote-ref-46)
46. Caja Costarricense del Seguro Social. [↑](#footnote-ref-47)
47. Instituto Costarricense de Electricidad. [↑](#footnote-ref-48)
48. Espinoza, J. (2016). Cálculo de los impactos de las reformas fiscales del lado del gasto en Costa Rica. Consultoría financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [↑](#footnote-ref-49)
49. Según el diagnóstico realizado por el Servicio Civil en 2006, los salarios de los profesionales del Gobierno Central estaban muy por debajo de los pagados por las demás entidades estatales, situándose en el percentil 25. Por tanto, el 75% de las instituciones ofrecía sueldos de contratación superiores a los de los Ministerios, dando como resultado la fuga de profesionales de los Ministerios a esas instituciones. [↑](#footnote-ref-50)
50. Espinoza, J. (2016). Cálculo de los impactos de las reformas fiscales del lado del gasto en Costa Rica. Consultoría financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [↑](#footnote-ref-51)
51. Sin asumir ningún cambio en el número actual de empleados ni tampoco garantizando una mayor productividad del sector público. [↑](#footnote-ref-52)
52. Una práctica que sólo existe en cinco países en la OCDE. [↑](#footnote-ref-53)
53. Green, M. y M. Lafuente. (2013). Costa Rica: Estudio de Empleo Público y Política Salarial. Banco Interamericano de Desarrollo. [↑](#footnote-ref-54)
54. Contraloría General de la República. (2018). Presupuestos Públicos 2018: Situación y Perspectivas. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/presup_pub/2018/presup-pub-2018.pdf> [↑](#footnote-ref-55)
55. Fondo Especial para la Educación Superior. [↑](#footnote-ref-56)
56. Caja Costarricense del Seguro Social. [↑](#footnote-ref-57)
57. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. [↑](#footnote-ref-58)
58. Consejo Nacional de Vialidad. [↑](#footnote-ref-59)
59. Solera, M., Durán, E., Prat, J., Dumas, V., Lafuente, M., Ardanaz, M., Gutierrez, P., Vargas, J. & Beverinotti, J. (2016). Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013. [↑](#footnote-ref-60)
60. Dato actualizado a 2018 según el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://mideplan.go.cr/89-modernizacion/organizacion-del-sector-publico/832-listado-de-instituciones-publicas> [↑](#footnote-ref-61)
61. US$15668 de Panamá contra US$11.630 de Costa Rica. [↑](#footnote-ref-62)
62. Solera, M., Durán, E., Prat, J., Dumas, V., Lafuente, M., Ardanaz, M., Gutierrez, P., Vargas, J. & Beverinotti, J. (2016). Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013. [↑](#footnote-ref-63)
63. Dato actualizado a 2018 según el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://mideplan.go.cr/89-modernizacion/organizacion-del-sector-publico/832-listado-de-instituciones-publicas> [↑](#footnote-ref-64)
64. US$15668 de Panamá contra US$11.630 de Costa Rica. [↑](#footnote-ref-65)
65. El Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), que se encarga de suministrar los servicios médicos; el régimen de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y el Régimen No Contributivo de Pensiones, que es para dar este subsidio a quienes no cotizaron debido a situaciones especiales. [↑](#footnote-ref-66)
66. Contraloría General de la República. (2017). Presupuestos Públicos 2017: Situación y Perspectivas. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/presup_pub/2017/files/assets/downloads/publicacion.pdf> [↑](#footnote-ref-67)
67. Ansorena, C. (2018). Un Análisis Económico-Institucional de la inversión pública en Costa Rica: Desafíos y Oportunidades. Informe de consultoría. BID Mimeo. No publicado. [↑](#footnote-ref-68)
68. OCDE. (2015). Estudio de Gobernanza Pública Costa Rica. Disponible en: <http://www.comex.go.cr/media/5228/estudio-sobre-gobernanza-p%C3%BAblica-2015.pdf> [↑](#footnote-ref-69)
69. Es importante mencionar que el Banco ya ha estado trabajando en este respecto, mediante la Cooperación Técnica número CR-T1127 (actualmente en ejecución) y la RG-T2745. [↑](#footnote-ref-70)
70. Como los que adoptaron el Banco Central y la Contraloría General de la República desde hace ya varios años. Estas experiencias de salario único muestran, además, importantes ahorros para el Estado en el mediano plazo. [↑](#footnote-ref-71)
71. Que de otra forma tendrían que permanecer en el sector público por muchos años para alcanzar un salario competitivo con el sector privado. [↑](#footnote-ref-72)
72. Contraloría General de la República. (2018). Presupuestos Públicos 2018: Situación y Perspectivas. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/presup_pub/2018/presup-pub-2018.pdf> [↑](#footnote-ref-73)
73. El artículo 78 de la constitución política determina que el gasto en educación no puede ser menor al 8% del PIB. [↑](#footnote-ref-74)
74. OCDE. (2018). OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018. OECD Publishing, Paris.

    <http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-en> [↑](#footnote-ref-75)
75. Instituto Nacional de Aprendizaje. [↑](#footnote-ref-76)
76. Durán, R., Barreix, A., Corrales, L. y Rasteletti A. (2018). Reingeniería del Presupuesto de Egresos de la Federación en México: La Experiencia de un Presupuesto Base Cero Moderno. Discussion Paper. Banco Interamericano de Desarrollo. [↑](#footnote-ref-77)
77. D’Agostino, M., Al-Shorbaji, N., Abbott, P., Bernardo, T., Ho, K., Sinha, C., & Novillo-Ortiz, D. (2014). Health initiatives to transform health in the Region of the Americas. Revista Panamericana de Salud Publica, 35(5/6), 326-8. [↑](#footnote-ref-78)
78. Sorenson, C., Drummond, M., & Khan, B. B. (2013). Medical technology as a key driver of rising health expenditure: disentangling the relationship. Clinico-Economics and outcomes research: CEOR, 5, 223.

    Gutiérrez, C., Giedion, U., Muñoz, A., & Ávila, A. (2012). Series de notas técnicas sobre procesos de priorización de salud. Procesos de priorización explícita en salud: un enfoque sistémico. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo. [↑](#footnote-ref-79)
79. Como, por ejemplo, cambios al artículo 7 de la Ley 7762 Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, que limita la posibilidad de contratación de personal externo para proyectos. [↑](#footnote-ref-80)
80. Es importante mencionar que ya existe apoyo del Banco en la implementación de la metodología de GPR, mediante las Cooperaciones Técnicas RG-T2745 y la CR-T1127. [↑](#footnote-ref-81)
81. Schaechter A., T. Kinda, N. Budina and A. Weber (2012), Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the «Next-Generation» Rules. A New Dataset, IMF staff paper, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf> (Washington, DC: International Monetary Fund). [↑](#footnote-ref-82)
82. Badinger, H., & Reuter, W. H. (2017). The case for fiscal rules. Economic Modelling, 60, 334-343. [↑](#footnote-ref-83)
83. Cordes, T., Kinda, M. T., Muthoora, M. P. S., & Weber, A. (2015). Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy? (No. 15-29). International Monetary Fund. [↑](#footnote-ref-84)
84. Carranza, L. (2015). Política fiscal y reglas para el crecimiento sostenido de Costa Rica. Consultoría financiada por el BID. [↑](#footnote-ref-85)
85. Carranza, L. (2015). Política fiscal y reglas para el crecimiento sostenido de Costa Rica. Consultoría financiada por el BID. [↑](#footnote-ref-86)
86. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y empresas públicas en régimen de competencia para dicha actividad, aunque se aplicará si la empresa solicita un rescate financiero al Poder Ejecutivo o su deuda supera el 50% de los activos. [↑](#footnote-ref-87)
87. Espinoza, J. (2016). Cálculo de los impactos de las reformas fiscales del lado del gasto en Costa Rica. Consultoría financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [↑](#footnote-ref-88)
88. La Ley Marco (Ley 7302) de 1992 unificó los regímenes especiales con cargo al presupuesto nacional. Asimismo, la misma Ley creó regímenes especiales de capitalización colectiva para los trabajadores del magisterio y poder judicial. [↑](#footnote-ref-89)
89. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (2015). Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo 1950-2100. Disponible en: <https://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_bd.htm> [↑](#footnote-ref-90)
90. Las reformas paramétricas incluyeron: i) un aumento de la prima (porcentaje del salario) destinada al seguro de pensión de 7,5% a 10,5% en aumentos iguales quinquenales hasta el año 2035; ii) un aumento en la base de cálculo del salario de referencia cuyo promedio pasó de 5 años nominales a 20 años ajustados por inflación, para la base del cálculo de las prestaciones, manteniendo la edad de 65 años para tener derecho a una pensión; iii) disminuir los beneficios para las personas que cotizaban menos de 30 años al régimen del IVM; iv) aprobación de pensiones reducidas para trabajadores que se retiran antes de los 65 años y pensiones proporcionales para personas que llegan a los 65 años con un numero de cuotas inferior a las requeridas. [↑](#footnote-ref-91)
91. En julio del 2006, el monto de la pensión no contributiva fue duplicado de 17.500 a 35.000 colones mensuales. En junio de 2007 se dio un nuevo aumento, a 50.000 colones, y a partir de marzo del 2008 el monto se elevó a 57.500 colones. Las personas beneficiarias de estas pensiones del Régimen No Contributivo reciben un ingreso de 78 mil colones por mes. [↑](#footnote-ref-92)
92. Estas modificaciones incluyen restringir el derecho a la pensión de supervivencia, limitar el aumento de los niveles de beneficios a la inflación, implementar una contribución adicional para pensiones muy altas y permitir aumentos futuros en las tasas de contribución social. [↑](#footnote-ref-93)
93. El Régimen No Contributivo de pensiones es un programa del Gobierno que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). El programa busca proteger a todas aquellas personas mayores de 65 años que se encuentran en estado de pobreza extrema y no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes. [↑](#footnote-ref-94)
94. Banco interamericano de Desarrollo. (2015). Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. [↑](#footnote-ref-95)
95. Arias, R., Barboza, L y Ramírez, J. (2017). Estudio Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte Administrado por la CCSS. Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias. [↑](#footnote-ref-96)
96. Suponiendo una tasa de interés de 5,2% promedio (4,6% para un escenario pesimista y 5,8% para un escenario optimista), ponderadores de 15% y 85% para las carteras de crédito y valores, respectivamente. Arias, R., Barboza, L y Ramírez, J. (2017). Estudio Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte Administrado por la CCSS. Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias. [↑](#footnote-ref-97)
97. Artículo IV, 2017. [↑](#footnote-ref-98)
98. Arias, R., Barboza, L y Ramírez, J. (2017). Estudio Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte Administrado por la CCSS. Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias. [↑](#footnote-ref-99)
99. Banco interamericano de Desarrollo. (2015). Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. [↑](#footnote-ref-100)
100. Los trabajadores y pensionados cotizan mensualmente el equivalente al 11% de su sueldo al sistema. La Corte –como patrono– contribuye el 14,36% y el Estado el 1,24%. Estos aportes se financian mediante la transferencia de recursos que hace el Ministerio de Hacienda al Poder Judicial en el presupuesto de cada año. [↑](#footnote-ref-101)
101. Cartín, R., Barrantes, C., Soto, M., Jimenez, J. y Oviedo, L. (2017). Estudio Actuarial del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. [↑](#footnote-ref-102)
102. El desequilibrio es causado por el arrastre de muchos errores de diseño, pero en especial por el elevado monto de las pensiones otorgadas, pues la tasa de reemplazo es el 100% de los salarios y la edad de retiro promedio efectiva del régimen ronda los 54 años, aunque el régimen establece una edad para pensión plena de 60 años. Además, no existe un tope máximo de pensión, lo cual es inusual para un régimen de primer pilar que debe velar por el principio de solidaridad. [↑](#footnote-ref-103)
103. Para más referencias respecto a las experiencias en América Latina sobre nómina electrónica consultar el libro Factura Electrónica en América Latina (<https://publications.iadb.org/handle/11319/8819?locale-attribute=es&>) [↑](#footnote-ref-104)
104. Estimaciones del ajuste efectuadas por el BID a la fecha aplicando la metodología estándar (de Buiter, W.H. 1985. “*A Guide to Public Sector Debt and Deficits*” y Blanchard, O.J. 1990. *“Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators”*, que analiza cual es el superávit primario requerido para estabilizar la razón deuda/PIB), arrojan un ajuste estimado de 4.4% del PIB a la fecha, en tanto el Banco Mundial (en su publicación Ajuste Fiscal en América Latina y el Caribe: ¿Costos en el Corto Plazo, Beneficios en el Largo? de abril 2018) calcula una corrección de 4,5% para la estabilización de la deuda de Gobierno Central. [↑](#footnote-ref-105)
105. Barreix, A. (2014); Costa Rica: Reformas Fiscales y Marco Macroeconómico. Estado de la Nación en Seminario del Diario La Nación. [↑](#footnote-ref-106)
106. El caso paradigmático es la Universidad que no presenta ni la composición de su gasto con lo que se hace imposible medir su eficacia presupuestal. [↑](#footnote-ref-107)
107. Asumiendo una deuda de Gobierno Central de 49%, un crecimiento de largo plazo de 4.1% del PIB, una tasa promedio de interés de 5.56% el ejercicio arroja un ajuste estimado en 4.47% del PIB con un resultado primario necesario de aproximadamente 1.4%. [↑](#footnote-ref-108)
108. Si bien una de las instituciones particulares de la Segunda República relevantes e innovadoras es el ARESEP, en ella se unifican las actividades regulatorias de los servicios públicos. Este avance pudiera considerarse en la configuración de algunas de las empresas públicas, por ejemplo, el ICE. Éste se constituye de una empresa de telecomunicaciones, otra de producción de energía eléctrica y otra de construcción, ramos claramente diferentes y, por ende, de muy distinta forma de gestión. Para una mejor administración deberían ser independientes como ya se ha realizado desde hace varias décadas en varios países de la región y el mundo, favoreciendo la especialización en actividades muy dinámicas, la transparencia contable y el control de resultados (sin considerar su naturaleza jurídica o forma de propiedad). [↑](#footnote-ref-109)