

# RINDIENDO CUENTAS

Año 3, Número 3

Septiembre 2001

## NUESTRA MISIÓN

"Rindiendo Cuentas" es un boletín producido por el Ministerio de Planificación y Política Económica en conjunto con las Instituciones Públicas relacionadas con el tema desarrollado. Su objetivo es informar a la ciudadanía sobre la gestión del Gobierno de la República en sus distintas áreas de desempeño.

Periódicamente, "Rindiendo Cuentas" publica los avances de las acciones planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo Humano, el cual puede ser encontrado en el sitio <http://www.mideplan.go.cr> o en las principales bibliotecas del país.

El boletín se distribuye sin costo alguno por correo electrónico o postal. Para suscribirse envíe un mensaje a [pndh@mideplan.go.cr](mailto:pndh@mideplan.go.cr) o solicítelo a:

Boletín "Rindiendo Cuentas" Ministerio de Planificación y Política Económica Edificio Langer. Contiguo a Casa Presidencial, Zapote, San José, Costa Rica

## POLÍTICA FISCAL

A continuación se describen las principales acciones de política que durante el último año la administración ha impulsado como parte del objetivo definido en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para el orden en las finanzas públicas.

### CONTINÚA EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADUANERA

En lo referente a la modernización aduanera, durante el año 2000 se concluyeron los estudios de procedimiento: ingreso-tránsito-importación de mercancías y se logró la interconexión de todas las aduanas nacionales, así como la automatización de las mismas. Con respecto a esto último, a inicios de la administración la relación máquina: funcionario era de 1:5 en la actualidad dicha relación es de 1:1. El principal beneficio de lo anterior radica en la posibilidad de controlar la mercadería en tránsito (que por su naturaleza no paga impuestos), con el objetivo de mitigar el contrabando, pues a través de la interconexión, las aduanas sabrán qué clase y cantidad de mercadería ingresó por un puesto y salió por otro.

Al uniformar los procesos en todas las aduanas, se facilitan los trámites a los importadores y se mejora el control de la mercadería. Para el presente año, se está ejecutando el proyecto de pago de impuestos a través del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE) que se espera esté listo a más tardar en mayo del año 2002. La automatización de los servicios contribuye a retornar al equilibrio que debe existir entre la recaudación fiscal

## EN ESTE NÚMERO: POLÍTICA FISCAL

- 1 Continúa el Proceso de Modernización Aduanera
- 2 Reforma Hacendaria: Se crea la Policía de Control Fiscal
- 3 Impuestos
  - Impuesto sobre la Renta
  - Impuesto sobre las Ventas
  - Impuesto Selectivo de Consumo
- 4 Control de la Deuda Interna
- 5 Política Presupuestaria más estricta

*Continúa en la página 2*

aduanera y la agilidad y eficiencia que requieren las relaciones comerciales internacionales. Durante los últimos años se había optado por apostarle en mayor medida a la velocidad que a la veracidad de los controles y, como resultado de ello, se descuidaron y en algunos casos se eliminaron controles que abrieron otras tentaciones para la evasión y la corrupción. En esta Administración se ha hecho lo necesario para revertir esta tendencia, para lo cual se han incrementado de manera sustancial los recursos destinados al Servicio Nacional de Aduanas, con el fin de realizar mejoras en infraestructura, capacitación, tecnología informática, maquinaria y equipo.

A manera de ejemplo, el presupuesto destinado al perfeccionamiento de los funcionarios de aduanas, pasa de representar un millón de colones en el año 1997, a 46 millones de colones para el año 2000. De igual forma, se ha procedido en materia de infraestructura donde la inversión ha aumentado casi 6 veces hasta alcanzar para el año 2000, 290 millones de colones. Dicha inversión se ha destinado en su mayoría a las aduanas con mayores limitaciones físicas ( Peñas Blancas, por ejemplo ). De esta manera, se logró renovar el 80% de las estaciones de trabajo de las aduanas, la operación en línea, por primera vez, de las tres aduanas más importantes con las oficinas centrales de la Dirección General de Aduanas. Recientemente, el Gobierno de Uruguay realizó la donación de un nuevo sistema informático que reemplazará al actual, que ha funcionado por nueve años y necesita ser reemplazado. Los ajustes del sistema de información aduanera y el desarrollo del enlace entre los equipos que sustentan las bases de datos de la Dirección General de Aduanas con los de Tributación Directa permitirá ejecutar un control cruzado entre ambas entidades y reducir los niveles de evasión.

Se realizaron gestiones para recuperar impuestos dejados de percibir en las diferentes aduanas, así como operativos para el control de mercancías. Así, durante el año 2000 se presentaron 74 denuncias al Ministerio Público; dicha cantidad triplicó el total del año anterior. Se estima que el monto a recaudar es de alrededor de 900 millones de colones. Lo anterior, sumado a la recaudación mediante otros procesos (multas), sumaron 1.556 millones de colones en el 2000.

Dentro de las medidas implementadas para frenar la evasión fiscal aduanera resaltan:

- El nuevo procedimiento de transmisión electrónica de declaración aduanera que impide la relación directa con el funcionario aduanero.
- El nuevo sistema "Buscador de Documentos Hacendarios" (BUDHA) brinda a importadores y ciudadanos la legislación y circulares que se deben aplicar.
- Con la Ley N° 8013 se solicita a los importadores la transmisión electrónica de la Declaración del Valor de Mercancías Importadas.

#### **REFORMA HACENDARIA: SE CREA LA POLICÍA DE CONTROL FISCAL**

Institucionalmente, se reformó la policía hacendaria mediante el Decreto No. 29663-H del 15 de mayo del 2001. De manera que se crea la policía de control fiscal, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda cuyo accionar se orienta a establecer los criterios técnicos y estratégicos para instrumentar los planes y programas de trabajo para la sostenibilidad del control fiscal en los ámbitos de evasión fiscal, el contrabando y el fraude tributario, hacendario y fiscal.

## IMPUESTOS

En materia impositiva, se aprobó en la Asamblea Legislativa la ley denominada "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" (Ley 8114, publicada en La Gaceta No. 131 de fecha 09-07-2001) así como el Reglamento a dicha Ley (Decreto No. 29643-H de fecha 18-07-2001), por medio del cual se eliminan una serie de tributos cuyo costo administrativo resultaba muy elevado en comparación con los ingresos que le aportan al Estado, y que distraen recursos que podrían ser destinados a hacer más eficiente la recaudación de los tributos que tienen mayor trascendencia fiscal. Adicionalmente, se eliminan una serie de exenciones que dificultan la administración de los impuestos y deroga la aplicación del impuesto selectivo de consumo a más de 1.300 artículos, con el consecuente beneficio para los consumidores. Aspectos adicionales de la Ley se comentan en las siguientes secciones.

### Impuesto sobre la Renta

Se continuaron las auditorías a empresas beneficiarias con los Certificados de Abono Tributario (CAT) lo que ha permitido plantear denuncias penales contra aquéllas que abusaron del beneficio.

Dado que, según la Organización Mundial del Comercio (OMC) se deben eliminar las exoneraciones a las empresas de zonas francas a partir del año 2003, el Gobierno estableció una comisión que presentó una propuesta para un nuevo esquema de incentivos a dichas empresas, mediante el cual se aplica una tasa única del 15,0% al impuesto sobre la renta, se introduce la deducción de la parte real del gasto por intereses y se elimina la doble imposición sobre el pago de dividendos.

El Proyecto de Simplificación Tributaria contiene las siguientes reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta:

- ?? Aumento de los créditos familiares deducibles del impuesto (¢500,00 por hijo y ¢750,00 por el cónyuge). Estos se reajustarán anualmente de acuerdo a la variación en el índice de precios al consumidor.
- ?? Aumento de la tasa impositiva del 5% al 10% para empresas acogidas al régimen simplificado.
- ?? Se sujeta al impuesto sobre la renta a los entes que se dediquen a la prestación privada de servicios de educación universitaria. Así como los entes financieros del grupo financiero nacional con sucursales en el extranjero.
- ?? Impuesto del 8% a los rendimientos sobre las operaciones de recompra de valores.

### Impuesto sobre las Ventas

Como parte de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, se incorpora un capítulo de reformas a la ley de impuesto sobre las ventas en el que se incluyen los siguientes servicios:

- ?? Servicios telefónicos, de cable, de télex, radiolocalizadores, radiomensajes y similares.
- ?? Servicios de bodegaje y otros servicios no financieros, brindados por almacenes generales de depósito, almacenes de depósito fiscal y estacionamientos transitorios de mercancías, estos últimos bajo las condiciones previstas en el artículo 145 de la Ley General de Aduanas, Nº 7557, de 20 de octubre de 1995."
- ?? Primas de seguro, excepto las referidas a los

Continúa en la página 4

*Viene de la página 3*

seguros personales, los riesgos de trabajo, las cosechas y las viviendas de interés social.

?? Servicios prestados por imprentas y litografías. Se exceptúan la Imprenta Nacional, las imprentas y litografías de las universidades públicas, la del Ministerio de Educación Pública, así como las imprentas y litografías del Instituto Tecnológico de Costa Rica y de la Editorial Costa Rica, respectivamente.

### Impuesto Selectivo de Consumo

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria modificó la carga tributaria que pesa sobre los combustibles estableciendo un impuesto único por tipo de combustible, sea nacional o importado. De esta manera, a la gasolina regular se le imputó un impuesto de ¢ 80,0/litro, en tanto que para la gasolina súper y el diesel las cargas fueron de ¢83,3 y ¢ 47,0/litro respectivamente. Aunque dicho impuesto se actualizará trimestralmente de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor, éste no podrá superar el 3,0%. Es importante destacar que un 30,0% de los recursos provenientes de este impuesto se asignan al Consejo Nacional de Vialidad en tanto que otro 3,5% se destinará al pago de servicios ambientales por parte del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

Esta ley también incorporó un capítulo de reformas a la ley referente al impuesto selectivo de consumo, mediante el cual se deroga la aplicación de este impuesto a más de 1.300 artículos, gravando únicamente 47 mercancías con este tributo y reduciendo la discrecionalidad con que cuenta el Poder Ejecutivo para incrementar las tarifas del impuesto. En este sentido, sólo se podrán incrementar las tarifas en situaciones de extrema urgencia fiscal y únicamente por el lapso de seis meses.

Con la derogatoria del impuesto a muchos bienes que no

generan una recaudación importante para el Estado, se logrará concentrar los esfuerzos en mejorar la recaudación de aquellos impuestos que tienen una mayor trascendencia fiscal.

## CONTROL DE LA DEUDA INTERNA

### Hacia la Estandarización de Títulos

Se ha avanzado en la estandarización de los valores emitidos por el Gobierno mediante la homologación de plazos, tasa de interés y monto, lo cual permite una mayor liquidez de los títulos en el mercado bursátil, contribuye a una mejor administración del flujo de caja de la Tesorería Nacional y favorece el desarrollo del mercado de capitales.

Como parte de ese proceso iniciado el 16 de junio de 1998 con el acuerdo que ratificó la colocación de Títulos de Propiedad (TP) y Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) en la modalidad de cero cupón, el 8 de febrero del 2000 empezó la tercer etapa. En esa etapa, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica dieron a conocer una serie de modificaciones en el mecanismo de colocación de títulos por medio de la Bolsa Nacional de Valores. En esta ocasión las disposiciones más importantes respecto al proceso de estandarización fueron las siguientes:

- Colocar títulos estandarizados que se colocarían por tramos de acuerdo con las necesidades de los emisores.
- Mantener únicamente cuatro series, iniciando con los plazos aproximados de 3, 6, 9 y 12 meses.
- Las series salen del mercado una vez alcanzado un plazo de vencimiento de 30 días aproximadamente.

La primera subasta competitiva de títulos estandarizados se realizó el 9 de febrero del año 2000 colocándose en esa ocasión títulos valores a 98, 187, 276 y 331 días, para los plazos aproximados de 3, 6, 9 y 12 meses, respectivamente.

*Continúa en la página 5*

El 18 de abril del 2000 se retiró por primera vez una de las series estandarizadas originales (BI32000), pues le restaban solamente 35 días para su vencimiento y en su lugar inició la colocación de una nueva serie de títulos emitidos al plazo de referencia de doce meses, la cual empezó a circular a partir del 2 de mayo del 2000 con un plazo de 359 días al vencimiento (BIII122000).

Asimismo, salió al mercado una nueva serie para el plazo de referencia de nueve meses (BII92000) como resultado del agotamiento en el saldo de la emisión original de doce meses (BI122000). Esta nueva serie empezó a circular con 220 días al vencimiento, continuando con la secuencia de su predecesora.

#### **Medidas para eliminar el déficit cuasifiscal**

La presente Administración ha venido realizando un importante esfuerzo con el fin de asumir el déficit cuasifiscal que acumuló el Banco Central de Costa Rica a lo largo de los últimos años. Los antecedentes de esta medida surgen de la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica aprobada en 1995, en la cual se dispuso que el Gobierno debía documentar la deuda con el instituto emisor. Las condiciones bajo las cuales se debía llevar a cabo esta documentación, se establecieron a principios de 1998 y en el año 1999 se formalizó la entrega de bonos del Gobierno al Banco Central por  $\text{¢}250$  mil millones.

A pesar de lo anterior, la nueva estrategia económica impulsada por el Gobierno ha pretendido ir más allá de la simple documentación, ya que desde que se realizó la emisión de los citados bonos, el Ministerio de Hacienda ha cancelado de manera anticipada tal deuda. Con esto no sólo se logra atacar de manera directa el problema de las pérdidas cuasifiscales de la institución, sino que se le otorga una mayor flexibilidad en el manejo de la política monetaria.

Los efectos esperados como resultado de esta política económica, están representados por un mejor control sobre la inflación, una menor presión sobre las tasas de interés y, en general, una mayor independencia para el Banco Central. Por otra parte, la medida exige una mayor disciplina fiscal por parte del Gobierno, con el fin de reducir las presiones inflacionarias y mantener la estabilidad macroeconómica.

Para el caso del Gobierno, la medida no supone un incremento de su deuda pues lo que se ha hecho es captar recursos para cancelar obligaciones ya existentes y por ende el efecto sobre el saldo de la deuda es neutral. Paralelamente, esta estrategia genera efectos positivos asociados con una menor presión sobre las tasas de interés y un mejor control de la inflación, los cuales permiten reducir el costo financiero de la deuda. Al mes de agosto del 2001, los pagos realizados han permitido reducir el saldo de la deuda en dólares a US\$ 68.432,1 (esto es un 28.0% del saldo a inicios de 1999 ) y cancelar el principal de la deuda documentada en colones.

#### **Sustitución de deuda interna**

Durante la presente Administración se ha trabajado fuertemente en el diseño y ejecución de una verdadera estrategia de financiamiento para el Gobierno que incluye, entre otras cosas, la sustitución de deuda interna por deuda externa, en condiciones de plazo y costo financiero que resultan más favorables que las alternativas de financiamiento doméstico. Se intensificaron los esfuerzos por lograr la conversión de deuda interna a deuda externa con el fin de mitigar el impacto del pago de intereses.

El 20 de diciembre de 1999 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 7970 de Emisión de Títulos Valores para colocarse en el mercado internacional por un

monto global de US\$1.450 millones. La colocación de estos recursos se realizaría en un plazo de cinco años; en los primeros tres se colocarían US\$250 millones cada año, en el cuarto año US\$450 millones y en el quinto año US\$250 millones. El 20 de Julio del 2000 se realizó la primera de estas colocaciones y el 22 de febrero del 2001 la segunda.

Las colocaciones en el exterior tienen un costo financiero más bajo (aún considerando la devaluación esperada), son a tasa fija, lo cual transmite el riesgo de tasas de interés internacionales al inversionista y no al emisor, y permiten mejorar el perfil de amortización y duración de la deuda pública.

#### **Mejoras en la gestión de la deuda pública**

Se ha logrado mejorar la gestión de la deuda pública mediante una mejor programación de las subastas y un nuevo sistema de gestión de títulos de deuda interna. Así, a nivel de tesorería se ha mejorado la programación de las necesidades de financiamiento, tratando de evitar los saldos ociosos y reduciendo por consiguiente el costo financiero de la deuda.

Adicionalmente, desde noviembre del 2000 entró en operación una nueva plataforma informática para la administración de la base de datos de la deuda pública interna, lo cual ha generado mayor confiabilidad en la estimación de los vencimientos e intereses de la deuda interna, con sus consecuentes efectos en la gestión de la Tesorería Nacional. Esta plataforma permitirá en un futuro avanzar hacia un proceso de materialización de la deuda pública, lo cual favorecerá el desarrollo del mercado de capitales costarricense.

#### **Condonación de deudas del Estado con instituciones públicas y empleo de recursos disponibles del PAE III para amortizar la deuda interna.**

Se logró el 75% de lo que la ley original de condonación de deudas del Estado con Instituciones Públicas establecía. Se ha procurado reducir el tamaño de la deuda interna a través de la donación de los títulos en poder de instituciones públicas que no requieren estos recursos, para lo cual se ha contado en toda ocasión con el visto bueno de la Contraloría General de la República, lo que asegura que la condonación no afecta la operación normal de las instituciones y más aún, que ningún programa social se vea perjudicado. Al 31 de diciembre del 2000, el total de deudas condonadas fue de 21.902 millones de colones. Los principales contribuyentes fueron el INS, ICE, ICT, la Junta del Registro Nacional y el Consejo de Seguridad Vial. Por otra parte, mediante la tramitación de la Ley N° 7901 del 3 de agosto de 1999, se logró utilizar US\$160 millones de los recursos disponibles del PAE III para disminuir el saldo de la deuda interna. Así, en 1999 se destinaron US \$89,4 millones para pagar obligaciones al Banco Central y atender vencimientos de la deuda interna del Gobierno, mientras que los restantes US\$70,6 millones fueron utilizados en el año 2000 para financiar parte de los vencimientos de la deuda de los primeros cinco meses del año. La disponibilidad de estos recursos, permitieron no sólo disminuir el crecimiento de la deuda interna, sino también favorecer una mayor estabilidad de las tasas de interés domésticas pese a la volatilidad observada en los mercados internacionales durante el año 2000.

#### **POLÍTICA PRESUPUESTARIA MÁS ESTRICTA**

En esta línea, se han emprendido varias acciones tales como el logro de la aprobación en primer debate en el Plenario Legislativo de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y decretos de lineamientos de

*Viene de la página 6*

política para limitar el aumento del empleo público (N° 28406H del 4200). Por otra parte, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) ha colaborado con el Ministerio de Hacienda apoyando la formulación de anteproyectos de presupuesto. En este sentido, en el año 2000 se estableció la "Fórmula 14" que entró a regir a partir del año 2001 y que se basa en tres aspectos:

- a) Las acciones estratégicas.
- b) Indicadores de evaluación.
- c) Metas.

Para el ejercicio económico del año 2000 se revisaron las estructuras de los diferentes programas, de manera que se pueda vincular el presupuesto con los diversos productos. Esto último resulta de suma utilidad ya que provee una idea del costo de cada programa en la prestación de los diferentes servicios. Así, para cada programa se establecen metas cuantificables y se espera que a futuro, la evaluación presupuestaria se realice a la luz del cumplimiento de dichas metas.

En lo referente a flexibilizar la gestión de los recursos

financieros mediante la desconcentración de la ejecución presupuestaria apoyada en sistemas de control adecuados, en la actualidad, todos los ministerios, ingresan las facturas en el sistema de pago y establecen prioridades de acuerdo a los recursos autorizados. Esto a su vez ha ayudado a flexibilizar la ejecución presupuestaria mediante sistemas de control y descentralización de la Tesorería Nacional. Por otra parte, se ha logrado descentralizar los ministerios más grande (Seguridad, Agricultura, Obras Públicas, Educación, Justicia) en cuanto a la contratación administrativa, de forma que éstas poseen sus propias proveedurías institucionales, lo cual les brinda más agilidad. Se espera que el Ministerio de Gobernación concluya su proceso durante el presente año. Finalmente, la meta de reducir la duración del ciclo presupuestario depende de la aprobación de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la cual recibió aprobación en primer debate en el Plenario Legislativo a inicios de septiembre del 2000.