

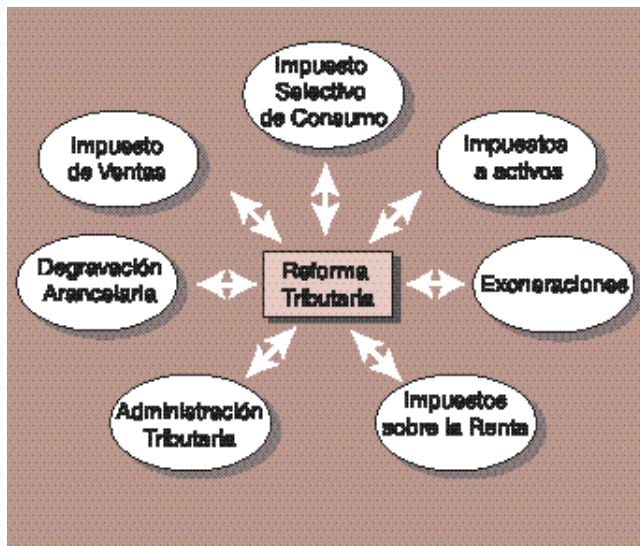
## Sector Fiscal

**L**a política fiscal busca restablecer los equilibrios macroeconómicos en las finanzas públicas mediante el mejoramiento del régimen tributario, de la asignación del gasto y de la administración de los niveles de endeudamiento, con la finalidad de propiciar un ambiente óptimo para el crecimiento de la producción y el bienestar de la población.

La economía costarricense se encuentra en una época en donde se requiere replantear la pregunta sobre el papel del Estado, sus funciones y la forma de intervención sobre los agentes económicos. A lo largo de los años el Estado ha perdido su capacidad desarrollista y las instituciones públicas se han convertido en entidades ineficientes en donde el gasto responde más a la inercia de la burocracia que a prioridades definidas por el Gobierno en turno.

La persistencia de un alto déficit fiscal ha dado origen a una deuda interna, la cual requiere que cada año se destine un mayor porcentaje de los gastos públicos al servicio de la deuda, con el consecuente sacrificio de recursos para sectores estratégicos como educación, salud e infraestructura.

Bajo esas premisas, la actual Administración ha venido impulsando una serie de medidas que pretenden corregir los problemas mencionados anteriormente, con el objetivo de mejorar la capacidad del Estado costarricense para hacer frente a las transformaciones que demanda el bienestar económico y social de nuestra nación.



## 1. Reforma tributaria

Pese a que el Estado costarricense se financia básicamente mediante impuestos, la gran cantidad de ellos representa un serio escollo para la eficiencia en la recaudación. En efecto, los ingresos corrientes del Gobierno Central provienen de 70 tipos de ingresos de los cuales los tributarios representan el 95,6% del total. Además, solamente cuatro impuestos representan el 88,0% de las rentas tributarias, estos son: ventas (43,7%), consumo (17,1%), renta (15,9%) y derechos de importación (11,2%). Además, los otros ingresos tributarios que generan únicamente el 12% de la recaudación tienen un elevado

costo administrativo. Los ingresos tributarios que percibe el Estado como proporción del PIB, representan una proporción relativamente baja para atender los gastos a que debe enfrentarse el Gobierno Central. En los últimos cinco años dicha relación no superó el 13%.

Para los países de bajo ingreso dicha proporción es de un 14,9%, para los países de ingreso medio alto es de un 22,3% y para los países de la OECD es de un 33,1%. Es preciso aclarar que el valor determinado para nuestro país no contempla algunas cargas adicionales que pesan sobre el sector productivo, y que podrían representar cerca de un 4% del PIB. No obstante, aún si se contemplan estos costos como parte de la carga tributaria, Costa Rica se estaría ubicando en un nivel de ingresos tributarios ligeramente superior al de los países de bajo ingreso, pero muy por debajo de los países de ingreso medio alto.

Un elemento importante de resaltar es la diferencia existente entre lo efectivamente recaudado por algunos impuestos respecto a lo que sería de esperar, considerando sus tasas impositivas promedio, lo cual es un indicador de la evasión, la elusión (escudos fiscales, exenciones y exoneraciones) y consecuentemente de los problemas relacionados con el cobro de los impuestos. Por ejemplo, el impuesto de ventas actualmente es del 13% y sólo representa 6,9% del PIB por recaudación interna y por importaciones. El impuesto sobre la renta tiene una base entre 10% y 30% y sólo genera 2,5% del PIB; además, este impuesto posee serios problemas ya que trata de manera distinta a personas físicas y jurídicas, aparte del problema de la doble imposición de utilidades: el castigo al ahorro y el incentivo al endeudamiento bancario por parte de las empresas.

A la situación mencionada anteriormente es necesario agregar la compleja estructura tributaria que presenta el país, debido a la existencia de un eleva-

do número de tributos cuyo costo administrativo resulta superior a los ingresos que le aportan al fisco, y que distrae recursos que podrían ser destinados a hacer más eficiente la recaudación de los tributos que tienen mayor trascendencia fiscal. Adicionalmente, esta estructura genera fuertes estímulos a la evasión y propicia el crecimiento del sector informal.

A manera de ejemplo, el impuesto selectivo de consumo continúa abarcando una gama superior a los 1.500 artículos de los cuales siete de ellos recaudan 73% del total por este concepto. Por ello, a fin de lograr mayor eficiencia en la recaudación éste debería limitarse a los bienes más importantes. Por otro lado, pese a que el impuesto sobre las ventas se ha constituido en el principal rubro de recaudación, su cobertura se limita exclusivamente a los bienes, dejando de lado los servicios, razón por la cual, es necesaria una ampliación de dicha cobertura.

A nivel funcional, las reformas en el área administrativa necesitan continuarse y reforzarse, en particular, es necesario perfeccionar las bases de información para un adecuado registro y recaudo de los tributos, además, un recurso humano mejor entrenado rendirá mejor en un área tan importante como la tributaria.

## 1.1 Administración Tributaria

- **Perfeccionar las bases de información: limpiar adeudos mínimos, aumentar la capacidad del equipo, cruzar la base de datos de aduanas, continuar con el proceso de informatización de las diferentes oficinas, capacitar al personal de auditoría de sistemas, dotar del componente informático a las administraciones regionales.**

En lo referente a la modernización aduanera, durante 1998 se implementaron tres grandes acciones en aduanas: la ampliación de los horarios de atención al público, la interconexión de las aduanas nacionales y la automatización de las mismas.

Se amplió el horario de atención al público para facilitar los trámites en todos los procesos administrativos de los regímenes aduaneros. Esto agiliza el comercio de productos perecederos en aduanas aéreas y fronterizas. La habilitación del sábado como día de trabajo permite a los furgones movilizar la mercadería perecedera y no tener que esperar del viernes al lunes siguiente.

La interconexión de las aduanas facilitó a la administración el control cruzado de la información. 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. Además, al uniformar los procesos en todas las aduanas, se facilitan los trámites a los importadores y se mejora el control de la mercadería.

La automatización de los servicios contribuye a retornar al equilibrio que debe existir entre la recaudación fiscal aduanera decente 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 28 millones de colones en 1999, y 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, 262 millones de colones. Por otra parte, se han renovado 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, 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, lo cual permitirá ejecutar un control cruzado entre ambas entidades y reducir los niveles de evasión.

La automatización de los servicios redujo los tiempos de espera para finalizar las operaciones de nacionalización de mercancías, pasando de un máximo de 13 horas a 2 o 3 minutos en promedio.

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 recaudarse 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 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.

- **Modernizar la estructura administrativa: consolidar la subdirección jurídica, perfeccionar la policía hacendaria y los sistemas de control interno de los funcionarios.**

Institucionalmente, se concluyó la reestructuración de la Dirección General de Hacienda, convirtiéndola en un órgano técnico y planificador, cuyo accionar se orienta hacia las mejoras en la recaudación impositiva y a la promulgación de directrices en el área de ingresos. Para realizar lo anterior, a través de la resolución N° 127-99, publicada en La Gaceta del 5-11-99 se trasladaron funciones a la Dirección General de Tributación Directa, en particular, la resolución de reclamos de devolución de impuestos, la administración y fiscalización del impuesto a la salida de nacionales y extranjeros, de timbres fiscales, del impuesto del 1% del valor FOB de las importaciones, entre otros.

- **Volver al esquema de grandes contribuyentes.**

El Programa de Modernización de la Administración Tributaria permitió dotar de recursos e infraestructura a la Administración Tributaria a fin de darle un seguimiento más preciso a los 550 grandes contribuyentes que generan el 80% de la recaudación interna. Varios elementos permitieron mejorar la fiscalización de los grandes contribuyentes, entre ellos cabe citar la información obtenida a través de terceros, un sistema informático más desarrollado, el establecimiento de planes de fiscalización conjuntos con Aduanas y la Dirección General de Hacienda y la exploración de nuevos sectores de contribuyentes (Sector Financiero por ejemplo). El impulso de la actual administración al Programa de Grandes Contribuyentes se hace palpable al notar que el 55% de todas las auditorías realizadas se dirigen a este grupo.

- **Racionalizar procedimientos, facultades y sanciones de la Ley de Justicia Tributaria.**

Se aprobó en la Asamblea Legislativa la Ley N° 7900 del 27-7-99, con el objetivo de racionalizar procedimientos, facultades y sanciones de la Ley de Justicia Tributaria, N° 7535. Esto vino a solucionar los problemas que existían con la aplicación de sanciones por la presentación tardía, o no presentación del todo, de declaraciones de impuestos. El impacto de tal medida fue inmediato ya que la recaudación por concepto de renta se incrementó en un 30% durante los últimos meses de 1999. Otro aspecto que cabe destacar es que con la reforma aprobada se encarece el costo financiero de los recursos para la impugnación de los casos, es decir, se cobran intereses sobre los ingresos que el fisco deja de percibir.

- **Simplificar la estructura tributaria.**

Se preparó un proyecto de ley denominado “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria”, por medio del cual se eliminan una serie de tributos cuyo costo administrativo resulta 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.

En síntesis, el proyecto pretende simplificar la estructura tributaria con el fin de hacer más eficiente la recaudación, y eliminar los fuertes estímulos a la evasión que genera la estructura actual.

La aprobación de este proyecto experimentó un tropiezo a inicios de septiembre del 2000, luego de someterlo a votación en el Plenario Legislativo. Sin embargo, en el mes de diciembre del 2000 los jefes de fracción de los partidos mayoritarios presentaron un nuevo proyecto que recoge el espíritu de esta reforma, que fue aprobada en primer debate en la Asamblea Legislativa y se encuentra en consulta en la Sala Constitucional.

- **Modificar la legislación tributaria para hacer atractiva la inversión.**

El Ministerio de Hacienda de Costa Rica ha elaborado dos propuestas para acordar la eliminación de la doble imposición para la inversión extranjera. El detalle se explica en el segmento de “Valores” dentro del sector financiero.

- **Agilizar los procedimientos de devoluciones de impuestos de importaciones, indirectos y otros.**

La agilización de los procedimientos de devoluciones de impuestos de importaciones, indirectos y otros se incluyó en las modificaciones realizadas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios según Ley N° 7900.

- **Poner en práctica un sistema que permita mayor eficacia y flexibilidad en el sistema de contratación de personal, así como la profesionalización del personal aduanero.**

Se han ejecutado acciones que han dotado de un mayor grado de profesionalización al personal de aduanas, logrando que la tercera parte de la planilla la compongan bachilleres universitarios; sin embargo, falta mayor flexibilidad y eficacia en el sistema de contratación debido a limitaciones presupuestarias.

Adicionalmente, se ha incrementando sustancialmente el presupuesto destinado a la capacitación de los funcionarios de aduanas, pasando de representar un millón de colones en el año 1997, a 46 millones de colones para el año 2000.

- **Adhesión de Costa Rica a la Organización Mundial de Aduanas.**

La adhesión de Costa Rica a la Organización Mundial de Aduanas (OMA) se contempla en el “Convenio para el Establecimiento de un Consejo de Cooperación Aduanero”. De acuerdo a la Gaceta del 4-1-2001 éste recibió dictamen afirmativo de mayoría de la Comisión Permanente de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa (expediente legislativo N° 13415).

## 1.2 Impuesto sobre la Renta

- **Reestructuración del impuesto sobre la renta.**

Se incluyeron los Certificados de Abono Tributario (CAT) como parte de los ingresos gravables sujetos al pago del impuesto sobre la renta, mediante la aprobación de la Ley N° 7838 del 5-10-98, a la vez que el Ministerio de Hacienda estableció una Comisión encargada de realizar auditorías a 72 empresas beneficiarias con los CAT's lo que permitió plantear 17 denuncias penales contra aquellas que abusaron del beneficio.

Finalmente, el Gobierno estableció una comisión para actualizar el diseño de un nuevo esquema de incentivos al eliminar la posibilidad de seguir exonerando del Impuesto Sobre la Renta a las empresas ubicadas en zonas francas después del año 2003.

- **Sujetar a las entidades del sector público al pago del impuesto sobre la renta.**

Se ejecutó la Ley N° 7722 del 9-12-97 que sujetaba a las Instituciones Estatales al pago del Impuesto Sobre la Renta; en este sentido, las auditorías practicadas a dichas empresas permitieron que en el mes de diciembre de 1999 se recaudaran cerca de 20.000 millones de colones.

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

- Aumento de los créditos familiares deducibles del impuesto. Estos se reajustarán anualmente de acuerdo a la variación en el índice de precios al consumidor.
- Aumento de la tasa impositiva del 5% al 15% 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.
- Impuesto del 8% a los rendimientos sobre las operaciones de compra de valores.
- Creación de un impuesto único de US\$125 mil anuales a los entes financieros del grupo financiero nacional con sucursales en el extranjero.

### 1.3 Impuesto sobre las Ventas

- **Revisión de la base y las exoneraciones del impuesto sobre las ventas.**

Como parte del Proyecto de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, se incorpora un capítulo de reformas a la ley de impuesto sobre las ventas, mediante el cual se sugiere la derogatoria de una serie de exenciones y no sujeciones del pago de este impuesto, las cuales dificultan la administración del impuesto e inciden negativamente sobre la recaudación fiscal. Asimismo, se propone una revisión en la base del impuesto, con el fin de incluir algunos servicios que actualmente se encuentran excluidos de la aplicación del impuesto sin que exista una buena justificación para ello.

#### 1.4 Impuesto selectivo de consumo

- **Reestructuración del impuesto Selectivo de Consumo.**

En el Proyecto de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, se incorporó también un capítulo de reformas a la ley de impuesto del impuesto selectivo de consumo, mediante el cual se deroga la aplicación de este impuesto a más de 1.500 artículos y se reduce la discrecionalidad con que cuenta el Poder Ejecutivo para incrementar las tarifas del impuesto, todo lo cual va en claro beneficio de los consumidores.

Adicionalmente, 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.

#### 1.5 Impuesto sobre los activos

- **Eliminar el impuesto del 1,0% sobre los activos en general.**

Mediante la Ley N° 7972 del 22-12-99 se derogó el impuesto del 1% sobre los activos de las empresas, lo cual reduce los costos de operación para el desarrollo de las actividades productivas.

- **Eliminar los tributos de traspaso de bienes inmuebles sujetos a procesos de titularización de activos.**

Se redujeron en un 50% los tributos relacionados con el traspaso de bienes inmuebles (compra-venta de casas, lotes, etc.), lo cual reduce el costo de transacción de realizar negocios de bienes raíces y favorece el desarrollo de nuevos proyectos de financiamiento de vivienda a través de la titularización de hipotecas.

#### 1.6 Exoneraciones

- **Eliminar los impuestos específicos a las exportaciones.**

Mediante la Ley N° 7972 del 22-12-99, artículo 20, se derogó el impuesto a los activos y *ad valorem* de las exportaciones de café, banano, carne y ganado vacuno.

- **Eliminar lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de incentivos para el desarrollo turístico, el cual permite a empresas de campos diferentes al turístico, deducir del impuesto sobre la renta el 50% del monto invertido en actividades turísticas.**

Se detuvo el uso del incentivo del artículo 11 de la Ley de Turismo N° 6990, el cual permitía a empresas dedicadas a actividades diferentes al turismo, deducir del impuesto sobre la renta el 50% del monto invertido en actividades turísticas. De esta forma, se pretende limitar el incentivo a aquellos casos que realmente tenían el derecho adquirido. El asidero legal para dicha decisión, se fundamenta en un dictamen de la Procuraduría General de la República.

- **Establecer mayores controles para el otorgamiento de los Certificados de Abono Tributario.**

Se continuó la fiscalización de CATs para vigilar su correcto empleo y determinar aquellos casos en los que ha habido abuso del incentivo.

Del mismo modo, se abrieron procedimientos judiciales a aquellos empresarios a quienes les comprobó que cometieron fraude para elevar el monto del subsidio (CAT).

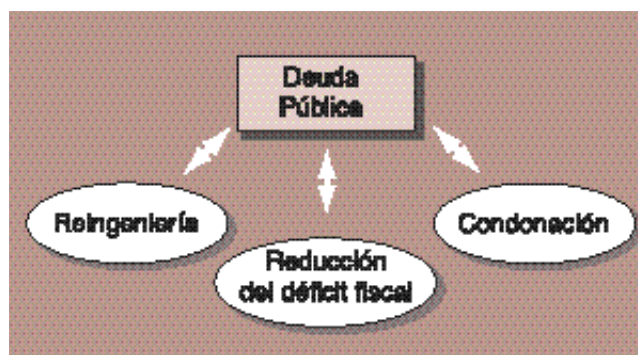
#### 1.7 Desgravación arancelaria

- **Modificar las tarifas arancelarias para llegar a un arancel de 0-10.**

Las acciones ejecutadas para disminuir los aranceles vigentes para bienes finales e insumos se detallan en la sección de Integración y Apertura Comercial (p. 136).

## 2. Deuda pública

Durante la década de los setenta, el financiamiento del déficit del Gobierno Central descansaba primordialmente en la obtención de recursos externos (préstamos), sin embargo, el cambio en las condiciones económicas internacionales hizo cada vez más difícil la obtención de los mismos con lo cual, dicho financiamiento se basó en endeudamiento interno. Los crecientes déficit fiscales y las tasas de interés cada vez mayores generaron un crecimiento desproporcional en este agregado. Desde 1996 la deuda interna total como porcentaje del PIB fue 37,1, llegando a representar en 1997 el 38%. En el 2000, la deuda interna total se logró reducir al 33,9% del PIB. No obstante, se ha presentado un importante crecimiento en la razón intereses de la deuda interna respecto al gasto público total, la cual era de 4,6% en 1984, 18% en 1991 y 20% en el 2000.



La solución al problema de la deuda pública representa sin lugar a dudas, un gran desafío para el bienestar económico y social costarricense. Sin embargo, a pesar de que el origen de este problema se remonta muchos años atrás y que se ha mantenido al acecho a lo largo de varios gobiernos, el país ha venido posponiendo la adopción de medidas estructurales para su solución definitiva.

El problema de la deuda pública es un fenómeno que tiene su origen en los recurrentes déficit fiscales que han venido presentando las finanzas públicas a lo largo de las últimas décadas. En este sentido, podemos decir que no se trata de un problema nuevo para el país, sino más bien de la acumulación de un problema antiguo al cual no se le ha logrado dar una solución efectiva.

Este tema ha cobrado mayor interés en los años recientes, debido a la tendencia de crecimiento en el saldo de la deuda interna que se presenta a partir de 1986, y que tuvo su origen en una necesidad de sustitución de financiamiento externo por endeudamiento interno, obtenido mayoritariamente a través de la colocación de bonos en el mercado financiero.

Al 31 de diciembre del 2000, la deuda pública (tanto interna como externa) del Gobierno Central alcanzó un monto de 1.757.720 millones de colones, lo que equivale a un 37% del PIB. De este monto, el 25,9% corresponde a endeudamiento externo y el 74,1% restante está representado por la deuda interna.

Sin embargo, el problema más grave no corresponde al saldo de la deuda pública *per se*, sino más bien al costo que representa el servicio de dicha deuda. Conviene resaltar el hecho de que mientras en 1985 el pago de intere-

ses sobre la deuda del Gobierno Central (internos y externos) representaba menos de 10% del presupuesto ordinario de gastos, en el año 2000 representa casi una quinta parte (18,1%).

Para poner estas cifras en perspectiva, es conveniente mencionar que el monto del presupuesto del Gobierno Central destinado al pago de intereses para el año 2001, representa un 85,6% del presupuesto destinado a educación, más de 7 veces el presupuesto destinado a seguridad ciudadana y casi 9 veces el presupuesto asignado a salud.

No es sino hasta mediados de la década de los noventa que se le brinda atención a este problema, tratando de plantear alternativas para su manejo. Sin embargo, las limitaciones de índole político han complicado la implementación de las medidas sugeridas, las cuales resultan indispensables a fin de mejorar la estabilidad económica y lograr canalizar recursos hacia áreas de mayor importancia tales como salud, educación, vivienda e infraestructura.

La presente Administración ha venido ejecutando su mejor esfuerzo para enfrentar este problema, impulsando, entre otras, las siguientes medidas:

## 2.1 Reducción del déficit fiscal

La presente Administración ha venido ejecutando su mejor esfuerzo para enfrentar el problema de la Deuda Pública, impulsando la reducción del déficit del Gobierno Central. Este proceso ha venido rindiendo frutos gradualmente; mientras que en el período 1994-96 se tenían déficits de entre 4 y 5%, o en 1997 de un 3%, en los tres primeros años de este Gobierno en promedio se ha tenido 2,58% de déficit como porcentaje del PIB. Este resultado es producto de un importante esfuerzo de contención del gasto, aunado a una mejora en la recaudación que se ha logrado gracias a las nuevas herramientas para combatir la evasión fiscal.

## 2.2 Reingeniería

- **Concretar la estandarización de los títulos de la deuda pública.**

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.

El proceso de estandarización de los títulos negociados en la Subasta Conjunta del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica se inició 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. La segunda fase de este proceso empezó el 2 de febrero de 1999 cuando se realizó un calendario de vencimientos para los títulos emitidos a seis y doce meses que coincidía en una sola fecha al mes; posteriormente, se elaboró un calendario similar para los títulos emitidos a uno y tres meses con el mismo propósito.

La tercera etapa, quizá la más significativa dentro del proceso, tuvo lugar a partir del 8 de febrero del 2000 cuando 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 tratos 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.

El 18 de abril del 2000 se retiró por primera vez una de las series estandarizadas originales (BI-3-2000), 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 (BIII-12-2000).

Asimismo, salió al mercado una nueva serie para el plazo de referencia de nueve meses (BII-9-2000) como resultado del agotamiento en el saldo de la emisión original de doce meses (BI-12-2000). Esta nueva serie empezó a circular con 220 días al vencimiento, continuando con la secuencia de su predecesora.

- **Promover el pago de las deudas del Estado.**

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 cabo esta documentación, se esta-

blecieron a principios de 1998 y en el año 1999 se formalizó la entrega de bonos del Gobierno al Banco Central por ₡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. Los pagos realizados han permitido reducir el saldo de la deuda en dólares a US\$ 68.432,1 y cancelar la deuda documentada en colones al 12 de marzo del 2001.

Cabe destacar que al 31 de enero del 2001, el Gobierno Central habrá cancelado la totalidad de la deuda documentada con el Banco Central.

- **Convertir parte de la deuda interna en deuda externa.**

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. Es así, que a partir de mayo de 1998, el Ministerio de Hacienda ha colocado en los mercados internacionales US\$1.000 millones que se han utilizado exclusivamente para sustituir deuda interna.

Los beneficios de esta nueva estrategia de financiamiento van mucho más allá del incremento en el plazo y la disminución del costo financiero para las emisiones realizadas, pues al reducirse la presión sobre las tasas de interés local se logra reducir el costo para las nuevas colocaciones en el mercado local así como para aquella porción de la deuda que se encuentra pactada a tasa variable y que equivale al 72% del

total. Asimismo, permite liberar recursos del mercado de valores local que pueden ser utilizados para el financiamiento de nuevos proyectos de inversión por parte del sector privado.

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. Si bien es cierto que la colocación de deuda externa en dólares implica un gasto por concepto de intereses, dicho gasto es mucho menor, pues existe una menor presión sobre el mercado local, con la consecuente reducción en las tasas de interés en colones, y además, evita seguir amortizando deuda externa con deuda interna, tal y como venía ocurriendo en los últimos años. De esta manera, el 29-4-99 se colocó el segundo tramo por US\$300 millones en bonos de deuda externa para completar los US\$500 millones.

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.

- **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.**

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

desmaterialización de la deuda pública, lo cual favorecerá el desarrollo del mercado de capitales costarricense.

### 2.3 Condonación

- **Condonar deudas del Estado con instituciones públicas siempre que no se genere perjuicio social.**

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 ha visto perjudicado.

Al 31 de diciembre del 2000, el total de deudas condonadas fue de 21.902 millones de colones. Los principales contribuyentes han sido el INS, ICE, ICT, la Junta del Registro Nacional y el Consejo de Seguridad Vial.

- **Utilización de los recursos disponibles del PAE III para la amortización de la deuda interna.**

A través de 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.

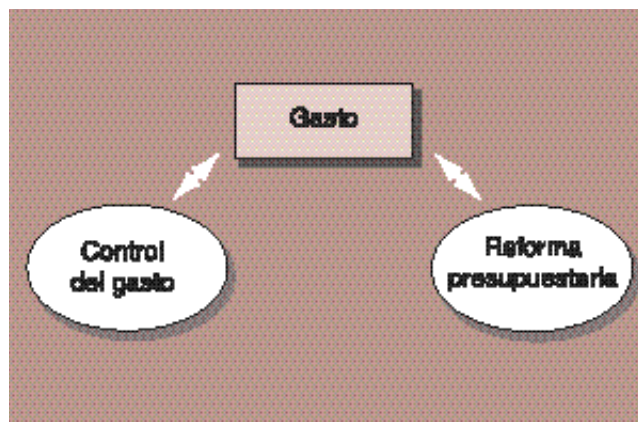
Así, en 1999 se destinaron US\$89,4 millones para pagar obligaciones al BCCR y atender vencimientos de la deuda interna del Gobierno, mientras que los restantes US\$70,6 millones fueron utilizados en el año 2000 para financiar parte de los vencimientos de la deuda de los primeros cinco meses del año.

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.

### 3. Gasto

#### 3.1 Control del Gasto

A nivel del Gobierno Central, el gasto se descompone fundamentalmente en tres rubros: Giros, intereses y transferencias. Los giros que incluyen sueldos, salarios y pensiones, es el rubro de mayor importancia ya que en la década pasada significó, en promedio, alrededor del 58,0% del total con un crecimiento anual del 23,6%. Es de mencionar que durante los últimos años este componente ha sido proporcionalmente cada vez menor.



A pesar de que en la década de los ochenta los intereses totales no superaron el 15,0% de las erogaciones totales, en la década de los noventa su importancia relativa se ha incrementado de forma notoria ubicándose en 23,6% en promedio con un crecimiento anual del 29,5%, incremento superior al registrado por el gasto total (24,1%) en este mismo periodo.

Las transferencias representan alrededor del 17,0% del gasto total, siendo los pagos al sector público los de mayor peso relativo (73% del total de las transferencias). En particular, destaca el vigoroso crecimiento de las partidas del FEES, asignaciones familiares y los subsidios a las exportaciones conocidos como Certificados de Abono Tributario (CAT) que en el periodo 1990-1999 mostraron variaciones anualizadas del 20,8%, 16,1% y 22,8% respectivamente y para 1999 el crecimiento de éstos últimos fue aproximadamente 32,1%. En el futuro se espera que este componente disminuya pues el otorgamiento de CAT se eliminó en 1999, a pesar de que se siguen pagando hasta mediados del año 2001. En 1999, se otorgaron 37 mil millones; en el 2000, 25 y en el 2001, 10 mil millones, esto como ejemplo del esfuerzo por reducirlos. Finalmente se reforzaron los controles en el otorgamiento de los CAT y se gravaron con el impuesto sobre la renta.

Un análisis por destino indica que para el lapso 1990-1996, el 77,1% del gasto se asignaba a usos corrientes (consumo, intereses y transferencias) en tanto que el 22,9% restante se dedicaba al renglón de capital, del cual la inversión real representó el 4,0% del gasto total. El establecimiento de límites al gasto del Gobierno Central ha sido una prioridad en el Plan de Desarrollo Humano. Se han hecho esfuerzos por mejorar la formación del presupuesto, mediante la revisión de la estructura programática, además de los insumos y productos definidos. Esto se ha hecho con el propósito de fortalecer el vínculo entre los planes y metas de cada Ministerio y del presupuesto que los respaldaba. El objetivo de este esfuerzo es mejorar el proceso de evaluación presupuestaria, que consiste en verificar el cumplimiento de metas y medir la eficiencia en el uso de los recursos.

Se aprobaron dos subejecuciones presupuestarias, lo que se traduce en un menor crecimiento de la deuda interna, pues será necesario colocar menos bonos en el mercado interno a fin de financiar el gasto. Un efecto indirecto de lo anterior es la menor presión que se ejercerá sobre los tipos de interés. La primera de las subejecuciones, aplicada el propio 8 de mayo de 1998, fue por ₡20.000 millones. En junio de 1999 se aprobó la segunda, por un monto neto de ₡20.970 millones (0,7% del PIB). Pese a la magnitud de este recorte, no se afectó ningún programa social, sino todo lo contrario, pues se asignaron recursos para promocionar turísticamente a Costa Rica en el exterior (₡400 millones), para vivienda (₡1.000 millones en bonos adicionales) y para el régimen no contributivo de pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (₡600 millones), lo cual permitirá un aumento de 17,7% en el monto de la pensión de 67.000 jubilados y la apertura de 5.000 espacios adicionales.

### 3.2 Reforma presupuestaria

- **Mejorar la capacidad institucional para la gestión de los recursos financieros.**

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, decretos de lineamientos de política salarial (N° 28104-H del 14-9-99), decretos de lineamientos de política para limitar el aumento del empleo público (N° 28406-H del 4-2-00) y directrices de política presupuestaria (N° 28046-H del 19-8-99).

- **Generar informes de evaluación de la gestión presupuestaria a partir del ciclo presupuestario de 1998.**

El SINE ha colaborado con el Ministerio de Hacienda apoyando la formulación de anteproyectos de presupuesto. En este sentido, se estableció la “Fórmula 14” que entrará a regir a partir del año 2001 y que establece tres aspectos:

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

Para el ejercicio económico del año 2000 se avanzó revisando 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 pre-

supuestaria se realice a la luz del cumplimiento de dichas metas. Para el informe presupuestario de 1999, se brinda información de la gestión presupuestaria expresada en el logro de las metas de producción y en lo actuado para lograr los objetivos de la Ley de Presupuesto.

- **Lograr la rendición de cuentas de funcionarios públicos e instituciones ante la sociedad civil y la estructura institucional.**

En lo que corresponde a la transparencia en el ejercicio de la función pública, la Administración Rodríguez Echeverría se fijó como objetivo lograr la rendición de cuentas de los funcionarios e instituciones públicas ante la sociedad civil a través de la implementación de mecanismos de seguimiento con el SINE, así como la valoración periódica del grado de avance de las acciones del Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente, se tiene la Publicación y difusión de Boletines Rindiendo Cuentas, la realización por parte de la presidencia de cadenas nacionales y la firma de Compromisos de Resultados.

- **Flexibilizar la gestión de los recursos financieros mediante la desconcentración de la ejecución presupuestaria apoyada en sistemas de control adecuados.**

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 2001.

- **Reducir la duración del ciclo presupuestario.**

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 setiembre del 2000.