



LAS REFORMAS FISCALES EN COSTA RICA

**ANÁLISIS DEL PERÍODO 1990-2014
DR. RÓGER SEGURA CARMONA**

336.205

S456r

Segura Carmona, Róger

Las reformas fiscales en Costa Rica: análisis del período
1990-2014 / Róger Segura Carmona. – San José, C.R.:
ICAP, 2019.

144 p.

ISBN: 978-9977-20-137-5

1-REFORMA FISCAL 2-FISCALIDAD 3- ECONOMIA 4-
COSTA RICA I. Título

ISBN: 978-9977-20-137-5



9 789977 201375

DEDICATORIA

A Roger de Jesús Segura Ramos.

A Leda Patricia Ramos Robles, mi compañera de vida.

A Andrea, por su cariño y amor filial.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, mi guía.

Al ICAP, a su director, el Dr. Alexander López Ramírez por abrirme las puertas al aprendizaje en tan prestigioso programa doctoral. Al Coordinador del Programa doctoral Dr. Vinicio Sandí Meza, por su apoyo en la publicación de la presente obra.

A los doctores Rafael Evelio Granados Carvajal, Verny Montoya Delgado y Bolívar Bolaños Calvo, asesores en mi investigación doctoral.

A todas las personas que han hecho posible la publicación de esta obra, bien sea con los aportes teóricos, metodológicos, epistemológicos o su consejo, guía u orientación. Mi agradecimiento profundo y eterno.



AUTOR

Roger Segura Carmona PhD

Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP. Máster of Science en Relaciones Internacionales y Diplomacia, con Énfasis en Administración de Proyectos de Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Costa Rica UNA. Desde el 2012 se desempeña como Gerente del Estudio Económico a Empresas en el Ministerio de Hacienda, un Convenio entre el Banco Central de Costa Rica e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, que está a cargo del proceso de actualización de las cuentas económicas nacionales. Es profesor del Programa doctoral del ICAP y profesor e investigador del Proyecto de Estudios Fiscales, Escuela de Economía UNA. Se ha desempeñado tanto en el sector público como privado, citando el Sistema Nacional Aduanero, la Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO) Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID) el Ministerio de Obras Públicas y Transportes MOPT, Ministerio de Cultura y en actividades en la empresa privada.

Ha publicado artículos recientes en la Revista de Administración Pública del ICAP.

REFLEXIÓN DEL AUTOR

Al finalizar el Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en 2014, me hice a la tarea de formular una investigación que permitiera construir un documento que recopilara un análisis histórico de las reformas fiscales a partir de 1990. Por eso, la obra que presento es el resultado de una ardua investigación que ha sido apoyada en primera instancia, por las autoridades administrativas y políticas del ICAP y, además, por muchas personas que se han unido a lo largo de este recorrido, aportando tanto en aspectos históricos como analíticos.

Costa Rica, al menos en los últimos treinta años, tanto en el ámbito político como económico, ha estado inmersa en una discusión árida, con pocos avances significativos y con muchos debates infructuosos que nos han conducido a grandes desgastes sociales. Por eso, el incursionar en el tema fiscal para la investigación doctoral tenía el riesgo inminente de abordar un tema agotado en la discusión país. No obstante, conforme avancé con la investigación pude constatar que más bien existían serios vacíos teóricos, metodológicos y epistemológicos para abordar con mayor profundidad el tema.

De ahí que, con humildad presento una obra que es el fruto de años de esfuerzos, lecturas, consultas y, sobre todo, mucha reflexión. Una reflexión que me permite considerar que mi aporte puede coadyuvar a estudiantes, investigadores y tomadores de decisión a dilucidar un camino de análisis y construcción teórica-práctica. Espero de forma complementaria que, mi experiencia profesional en el Ministerio de Hacienda y los nuevos aprendizajes obtenidos con el doctorado me hayan permitido elaborar una obra equilibrada y significativa para la gobernanza fiscal costarricense.

PROLOGO

En Costa Rica, la discusión de las reformas fiscales ha estado pospuesta durante muchos años, a pesar de lo urgente que resulta para el país contar con una serie de recursos frescos que mejoren sus finanzas públicas y que, permitan alcanzar dos objetivos fundamentales. Por un lado, ante la deteriorada situación fiscal del Gobierno Central, la reforma hacendaria encauzaría al país por la senda de la sostenibilidad fiscal, condición necesaria para el equilibrio macroeconómico. Por el otro, en un enfoque con visión de largo plazo, resulta menester debatir sobre el rol del Sector Público en los siguientes 20 años y los requerimientos financieros derivados de esa visión de Estado.

Por eso, la obra que presenta el Dr. Segura permite adentrarnos en la comprensión de un fenómeno que de por sí ya es árido y complejo y que hilvana otras aristas que enriquecen el tema, tanto en el ámbito de la administración pública, como de la academia. Una obra que es el resultado de su investigación doctoral y que nos presenta un engranaje político que se vive al seno del primer Poder de la República, sus relaciones, acuerdos y desavenencias que acontecieron en cada una de las discusiones de los proyectos de reforma fiscal. De esta forma, el Dr. Segura confirma aquella máxima que en Costa Rica la aprobación de la reforma fiscal es más un tema político que técnico. Y es que, en línea con lo mencionado anteriormente, la comprensión cabal de la situación hacendaria no puede aislarse de la visión de Estado definida en los últimos 50 años, así como de la economía política detrás de ella.

Al final de cuentas, la estructura del gasto público es un reflejo de decisiones políticas en materias tan amplias como protección social, infraestructura, protección del ambiente y garantía de los Derechos Humanos, entre otros. Consecuentemente las decisiones de gasto van aparejadas de las decisiones sobre quiénes y cómo financiarían ese modelo de Estado y es allí, en ese cruce, donde se entienden los intereses de las fuerzas políticas, sus apoyos y oposiciones a proyectos fiscales de distinta naturaleza, todo sintetizado en la dinámica de la Asamblea Legislativa. La comprensión de los modelos económicos y la evolución que ha sufrido la economía costarricense, especialmente, a partir de los primeros años del siglo XXI, ha traigo consigo un replanteamiento en la forma como se aborda el tema de la fiscalidad. Varios ejemplos son hoy parte de la discusión. El primero es la desvinculación entre sectores de alto crecimiento productivo y su correspondiente aporte tributario. El país ha tenido un crecimiento en las actividades de turismo, dispositivos médicos, servicios administrativos y contables y, centros de llamadas que dinamizaron la economía y capturaron, en mayor medida, una población joven y un mercado de promoción educativa bastante robusto. Este panorama, sin embargo, presenta serios desbalances en la recaudación de impuestos, pues las actividades tradicionalmente gravadas con tributos vienen perdiendo participación y reduciendo, también, su competitividad, cito las manufacturas industriales y las actividades agrícolas. Un segundo ejemplo se vive con la diversificación y aumento de las rentas no salariales que son hoy sujetas de gravámenes diferenciados.

Rescato acá una de las conclusiones centrales de la investigación sobre la falta de proactividad de los sectores políticos para tomar las decisiones responsables e integrales en su momento y así evitar llevarnos a la condición fiscal crítica que hoy vivimos. No dudamos que una enorme cantidad de decisiones legislativas han estado orientadas a mejorar las condiciones de vida de los costarricenses, presentes y futuros. La estructura del gasto público, con una significativa participación de la inversión social, es un ejemplo de ello. Sin embargo, la práctica recurrente de crear erogaciones sin su correspondiente financiamiento ejemplifica un modo de hacer política fiscal que atenta, en el tiempo, con la misma conquista hoy alcanzada. Este patrón repetitivo explica, en una elevada proporción, los desbalances fiscales hoy vividos y que han forzado a no menos de tres gobiernos en los últimos 20 años a buscar una solución tributaria al faltante del Gobierno Central. En otras palabras, la reforma fiscal ha sido compañera del debate político costarricense por casi la totalidad de lo que llevamos del siglo.

Dos intentos de reforma anteriores (durante los gobiernos de los presidentes Pacheco y Chinchilla) se unen a la discusión actual de otra reforma hacendaria en la que es quizás la coyuntura fiscal más complicada desde la crisis de inicios de los ochenta. El éxito del presente intento podría estar condicionado por una apropiada lectura política de lo ocurrido en los procesos anteriores. En ese sentido, considero que la producción de redes que hace el Dr. Segura es una forma de interpretar las relaciones que se dieron en cada uno de los momentos en que hubo

discusión de un proyecto en materia fiscal. La contribución de la obra se considera un aporte que reinterpreta la historia reciente del país y permite visualizar el nacimiento y reconfiguración de nuevas fuerzas políticas rotas por el bipartidismo y que ideológicamente enrutan las discusiones fiscales por sendas más conservadoras o progresistas, dependiendo de la distribución de los escaños dentro de la Asamblea Legislativa y/o la constitución de bloques que se conforman para la aprobación o el bloqueo de los proyectos fiscales. Nada de esto es homogéneo. De esta forma, los partidos políticos podrían tener generaciones de diputados con un mayor sesgo procreación de tributos en una legislatura y en el gobierno siguiente esa misma agrupación podría orientar su posición hacia un mayor control del gasto como medio para cerrar la brecha financiera.

Bajo esa tesitura, fuerzas políticas como las conformadas por el Partido Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Acción Ciudadana y Frente Amplio son los que han llevado mayor protagonismo en las discusiones fiscales, no obstante, existen fuerzas emergentes que se plegaron a algunas posiciones ideológicas como las lideradas por el Movimiento Libertario, por ejemplo, que logró aglutinar adeptos para sus intereses liberales. En consecuencia, el conocimiento de las redes parlamentarias enriquece la comprensión de un fenómeno político que es importante en todas las latitudes, pero aún más cuando el análisis de las medidas en torno a la materia fiscal se da en el primer Poder de la República, pues con eso revela la actuación que pueden tener los representantes ciudadanos.

Las agendas de los partidos políticos han cambiado en los últimos veinte años y sus preocupaciones han estado centradas en poder dotar al país de recursos para mejorar la infraestructura, los servicios de salud, educativos y de seguridad, como grandes prioridades para proteger el pacto social costarricense. Por eso, la discusión fiscal no puede estar ajena a la ciudadanía, debe ser un tema referente en la forma como orienta sus preferencias partidarias y su responsabilidad política. Se debe adicionar, que algunos sectores sociales, sindicales y de organizaciones no gubernamentales han venido presionando por agendas legislativas más progresistas y diversas, sin contar que un Estado debe tener una estabilidad económica para cumplir con sus cometidos y esa estabilidad parte de un serio y profundo análisis de la fiscalidad.

De ahí que, la investigación del Dr. Roger Segura es un documento de lectura para quienes desean conocer los acontecimientos de los últimos veinticinco años en materia económica, obtener un marco teórico de referencia y visualizar las posiciones políticas en gráficas de redes. También, nos adentra en una forma de reinterpretar la historia económica, no de forma lineal, sino en redes incrementales e intrincadas en la negociación política. Considero que la obra tiene un balance adecuado en los enfoques teóricos y empíricos, lo cual permite disruptivamente adentrarse en un tema que le concierne a toda la ciudadanía y que cuanto mayor sea su conocimiento, mayor serán los elementos de juicio que tiene para la toma de decisiones y su responsabilidad fiscal.

José Francisco Pacheco Jiménez

Consultor internacional, ex viceministro del Ministerio de Hacienda

Docente e investigador.

Directivo Banco Central

PRESENTACION DE LA OBRA

La obra que se presenta analiza la evolución fiscal de Costa Rica desde 1990 y hasta la última iniciativa que se elaboró en materia fiscal en el 2014. Complementariamente, hace un recorrido por los últimos proyectos de ley que se discuten en la Asamblea Legislativa, proyectando, a partir de los hallazgos encontrados, algunos escenarios económicos que pueden presentarse en el país, de no adoptar las medidas de ajuste necesarias para revertir el creciente déficit fiscal.

En una primera instancia, se revisa el estado de situación de los modelos de desarrollo costarricenses, sistematizados desde 1900, con el fin de determinar cómo fue estructurado el estilo fiscal y cómo el Poder Ejecutivo realizó las propuestas programáticas a partir de la evolución de las actividades económicas del país, centrando su análisis en el periodo 1990-2014 que es cuando se acentúan las crisis fiscales y se establece una agenda país entorno a la temática fiscal. Una agenda gestada, tanto, por las tendencias internacionales que en materia fiscal establecen los Organismos Internacionales, como por las presiones internas de los grupos gremiales y empresariales en pro de que se equilibren las cargas impositivas impuestas a cada sector, tanto el empresarial, como el laboral.

Después de analizar los modelos económicos de desarrollo, enriqueciendo la investigación con los resultados cuantitativos asociados al déficit o superávit fiscal del periodo que abarca desde 1990 hasta la actualidad. El propósito es estipular, no sólo las medidas adoptadas en cada periodo gubernamental, sino también el impacto de esas medidas en la recaudación de impuestos o en el control del gasto. Este enfoque se realiza para dilucidar los ciclos coyunturales que se establecieron y la influencia de los grupos de presión, ya sean gremiales o empresariales.

De ahí, el direccionamiento de las políticas adoptadas hacia la derecha o hacia la izquierda, debilitando o fortaleciendo las funciones estatales que acontecen en algunos periodos de gobierno y que están muy influenciados por las posiciones neoliberales y por los Organismos Internacionales que realizan grandes lobbies por la reducción del Estado y el traslado de muchas de sus competencias al sector privado.

Aspecto seguido, se determinan las visiones enfrentadas en el contexto político y los diferentes aportes que se han ido agregando desde las diferentes perspectivas los actores políticos, sociales, gremiales y empresariales, se antepone como una tercera línea de investigación. En concreto, se desagregan algunos de los proyectos fiscales presentados a la corriente legislativa y se construyen, para su interpretación, unas gráficas de red que ilustren la influencia de los partidos políticos y de las oposiciones presentadas para su aprobación. El análisis histórico-descriptivo coadyuva a instituir algunas perspectivas que sostienen quienes ostentan el oficialismo o la oposición y cómo esos roles cambian durante los distintos periodos de gobierno.

Es así, como durante el estudio se sistematizan los riesgos que acaecen con la situación fiscal imperante en el país y las decisiones que, según los Organismos Internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE y el Fondo Monetario Internacional FMI, debe adoptar Costa Rica para no desmejorar su imagen internacional y por supuesto, el costo de los préstamos que debe adquirir para solventar los gastos corrientes y los compromisos que ha adquirido en los ámbitos de la seguridad social, la educación, la salud y la protección de los derechos humanos.

Contenido

Dedicatoria	2
Agradecimientos	3
El Contexto de las Reformas Fiscales en Costa Rica	12
1.1. Antecedentes de las reformas fiscales en Costa Rica	12
1.2. El contexto fiscal 1990-2014	15
1.3. Las perspectivas metodológicas del estudio sobre la fiscalidad	20
EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LA FISCALIDAD COSTARRICENSE	22
1. Contexto económico de Costa Rica: 1990-2014.	23
1.1. Modelos de desarrollo económico	23
1.1.1. Modelo agropecuario	23
1.1.2. Sector manufacturero	26
1.2. Efectos transversales de la segunda guerra mundial a la integración regional centroamericana	27
1.3. Apertura económica mundial.....	28
1.4. Tendencias económicas	29
1.5. Tendencias sociales	31
2. Problemática Fiscal 1990-2015.....	32
2.1. Regresividad de la estructura tributaria costarricense	32
2.2. Sistemas tributarios en América Latina y el Caribe:	36
2.3. El sistema tributario costarricense	37
2.3.1. Tributos correspondientes al Gobierno Central.....	39
2.3.2. Análisis de coyuntura.....	40
2.4. Agotamiento del modelo de desarrollo económico	42
ENFOQUE TEÓRICO DE LA FISCALIDAD	45
3.1. La concepción histórica del Estado.....	46
3.2. La nueva visión del Estado	47
3.3. Contexto de la nueva gestión pública.....	50
3.4. El viejo y nuevo institucionalismo	54
3.5. Cambio institucional	55
3.6. Institucionalismo internacional	56
3.7. Instituciones y economía	56
3.8. El capital en el siglo y la nueva fiscalidad internacional	56
3.9. Componentes de la política económica y fiscal	57
4.1. Perspectivas de la OCDE sobre la situación actual.....	60
4.2 Las finanzas públicas	61
4.3. Política social y gasto social	71
4.4. Contexto político y el nuevo panorama	76
4.5. Finanzas Públicas y su importancia en el debate actual	78
Las Controversia de la Situación Fiscal Costarricense	78
5.1. Análisis del déficit fiscal por periodos de gobierno: 1990-2014	78
5.2. Análisis de los proyectos fiscales presentados en la corriente legislativa 1990 – 2016.....	91
a. Administración Chinchilla Miranda	91

b. Administración Arias Sánchez	95
c. Administración Pacheco de la Espriella	96
d. Administración Pacheco de la Espriella	104
e. Administración Rodríguez Echeverría	107
f. Administración Rodríguez Echeverría	108
g. Administración Figueres Olsen	109
h. Administración Figueres Olsen	110
i. Administración Figueres Olsen	111
j. Administración Figueres Olsen	111
k. Administración Calderón Fournier	112
l. Administración Calderón Fournier	112
5.3. Análisis de redes	114
a. Red general por diputados	120
b. Red general por Partidos Políticos	121
c. Ley de contingencia fiscal 2003	122
d. Ley de Pacto fiscal, 2004	123
e. Ley de Impuesto Solidario	124
f. Ley de solidaridad tributaria 2011.....	125
Algunas Conclusiones	128
Reflexiones Finales	131

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Modelos de desarrollo costarricenses.....	23
Ilustración 2: Tendencias del primer modelo agroexportador.....	24
Ilustración 3: Marco orientador	45
Ilustración 4: Objetivos de la política económica	57
Ilustración 5: Modelo de Estado y sus interrelaciones.....	59
Ilustración 6: Red de participación política por proyecto y por diputado.....	121
Ilustración 7: Red de participación política: partidos políticos y proyecto.....	123
Ilustración 8: Red de participación política Proyecto de Ley de Contingencia Fiscal.....	123
Ilustración 9: Red de participación política Proyecto de Pacto Fiscal.....	124
Ilustración 10: Red de participación política Proyecto de Impuesto Solidario.....	125
Ilustración 11: Red de participación política Proyecto de Ley Solidaridad Tributaria.....	126

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Presión tributaria del impuesto General de Ventas - 2013.....	62
Gráfico 2: Distribución porcentual del impuesto corriente bruto - 2013.....	62
Gráfico 3: Ingresos y gastos totales 2009-2015.....	63
Gráfico 4: Composición de los ingresos corrientes 2000-2014.....	64
Gráfico 5: Ingresos corrientes según las principales rentas 2015-2016	64
Gráfico 6. Composición de los ingresos tributarios 2006-2014	65
Gráfico 7: Composición de los ingresos tributarios 2015-2016.....	65
Gráfico 8: Ingresos Tributarios como porcentaje del PIB 2006-2015	66
Gráfico 9: Gasto total como porcentaje del PIB 2006-2014	67

Gráfico 10: Composición de los gastos corrientes	67
Gráfico 11: Composición y tasa de crecimiento de las remuneraciones.....	68
Gráfico 12: Transferencias del Gobierno Central	68
Gráfico 13: Gastos en bienes y servicios del Gobierno central 20016-2014.....	69
Gráfico 14: Composición de los intereses 2006 -2015	69
Gráfico 15: Intereses como porcentaje del gasto total del Gobierno Central.....	70
Gráfico 16: Déficit primario y financiero como porcentaje del PIB	71
Gráfico 17: Gasto social como porcentaje del PIB.....	72
Gráfico 18: Composición del gasto social en C.R.	72
Gráfico 19: Porcentaje de hogares según nivel de pobreza	73
Gráfico 20: Recursos financieros e inversión.....	74
Gráfico 21: Tasa de deserción en primaria y secundaria.....	75
Gráfico 22: Ingresos y gastos totales como porcentaje del PIB.....	81
Gráfico 23: Déficit primario y financiero del Gobierno Central.....	82
Gráfico 24: Ingresos y gastos totales, déficit financiero del Gobierno como porcentaje del PIB	82

Indice de Gráficos

Tabla 1: Reformas fiscales implementadas en Costa Rica 1991-2014.....	34
Tabla 2: Clasificación de impuestos del Gobierno Central	38
Tabla 3: Análisis de categorización	44
Tabla 4: Instituciones especializadas en Hacienda Pública	48
Tabla 7: proceso de discusión de la Ley de Solidaridad Tributaria.....	92
Tabla 8: proceso de discusión de la Ley para el fortalecimiento de programas de vivienda	95
Tabla 9: proceso de discusión de la Ley de Pacto Fiscal y Reforma Estructural.....	97
Tabla 10: proceso de discusión de la Ley Contingencia Fiscal 8343	104
Tabla 11: proceso de discusión de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria.....	108
Tabla 12. proceso de discusión de la Ley Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos 7972.....	109
Tabla 13: proceso de discusión de la Ley de sujeción de instituciones estatales al impuesto sobre la renta 7722	110
Tabla 14: proceso de discusión de la Ley General de Aduanas 7557	110
Tabla 15: proceso de discusión de la Ley de Justicia Tributaria	111
Tabla 16: proceso de discusión de la Ley de Ajuste Tributario 7543.....	111
Tabla 17: proceso de discusión de la Ley de Impuesto de Bienes Inmuebles 7 509.....	112
Tabla 18: proceso de discusión de la Ley de Ajuste Tributario.....	113
Tabla 19: Proyectos fiscales analizados en Red	115
Tabla 20: Proyecto de Ley Pacto Fiscal 2004	115
Tabla 21: Proyecto de Ley de Impuesto Solidario.....	117
Tabla 22: Ley de Solidaridad Tributaria 2011.....	118
Tabla 23: Ley de Solidaridad Tributaria 2011.....	118
Tabla 24: Aspectos del análisis de Redes.....	119

EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS FISCALES EN COSTA RICA

Costa Rica tiene la necesidad plausible de mejorar el resultado de sus finanzas públicas y de analizar un nuevo escenario fiscal a partir del fracaso de las reformas fiscales de los últimos veinte años y del crecimiento sostenido del déficit fiscal, lo cual conlleva a que el país deba adoptar una serie de medidas, tanto sugeridas por los Organismos Internacionales, como dispuestas por las Agencias Calificadoras de Riesgo.

Por eso, se dilucidan una serie de aspectos que preceden desde los constructos teóricos y de los aportes intermedios que se generan los diversos artículos científicos y tesis de maestría o doctorales. No obstante, el enfoque del estudio es histórico - descriptivo pues abarca un análisis de la evolución de las reformas fiscales y las consecuencias en el déficit fiscal a partir de 1990.

De ahí que, se requiere que Costa Rica sopesa más de veinte cinco años de retraso en la aprobación en las medidas progresivas y acorde con la dinámica internacional.

La obra pretende solventar la necesidad de contar, en materia fiscal, con un documento que conjunte los modelos de desarrollo económicos costarricenses, con los resultados obtenidos en la recaudación fiscal y en el gasto del Gobierno, esto por periodos de gobierno establecidos a partir de 1990. Asimismo, que analice los proyectos fiscales presentados a la corriente legislativa y que, mediante las gráficas de red, ilustraran las posiciones políticas de los actores presentes en la Asamblea Legislativa. Lo anterior, como un insumo valioso y estratégico para la toma de decisiones en política fiscal costarricense.

1.1. Antecedentes de las reformas fiscales en Costa Rica

En la evolución en la economía nacional desde 1990 hasta el presente, persisten una sucesión de cambios que de manera simple podría definirse, de conformidad con León et al (2014) como una transición de una economía predominantemente de base agrícola, que se integra a una estrategia regional de sustitución de importaciones y luego avanza hacia la agroexportación y el desarrollo de servicios. Cabe destacar que el acontecer de esta transición no ocurrió con la misma intensidad y velocidad en todos los sectores, por tanto, la actividad económica incidía de manera decisiva en la economía urbana a inicios de la década de los noventa.

A grandes rasgos, el país pasó por una serie de etapas de intensificación del ritmo de cambio (León et al 2014), especialmente después de la década de 1950. Las tendencias económicas y sociales de Costa Rica alineadas a un estilo de desarrollo basado, primero en la industria sustitutiva de importaciones, y luego en la diversificación de las exportaciones para posteriormente presentar una notable expansión del sector servicios, en un marco con una amplia participación del Estado en las actividades económicas y sociales, y de estabilidad política.

El mayor dinamismo fue producto de nuevas reformas en la forma de organizar y las técnicas de producción y, en cambios institucionales en el sector público que apoyaron fuertemente el sector agroexportador, que asumieron por primera vez, un papel importante para dinamizar la producción. La expansión de la economía urbana, como resultado del proceso de industrialización gradual, ha generado un acelerado proceso de implementación de medidas que requieren de tiempo para desarrollarse y que, en general, buscan el bienestar de los habitantes del país.

Si bien el progreso social se acompaña de un crecimiento económico también se afecta por factores externos que constituyen un fuerte obstáculo al crecimiento económico y la estabilidad, así como a la sostenibilidad financiera de los programas estatales, incluidos los sociales. Es aquí donde la participación del Estado es necesaria para mantener un equilibrio, o para conseguir ciertos resultados, como por ejemplo apalancar algunos sectores económicos y/o desestimular otros sectores. Así que esta intervención se realiza por medio de las políticas económicas, fiscales, monetarias y sociales.

Una de las políticas de mayor relevancia para Costa Rica en el periodo de postguerra (León et al, 2014), fue la influencia de las medidas económicas que permitieron a Europa su recuperación. De ese modo, el nuevo modelo de sustitución de importaciones buscaba reducir sus importaciones y proveer en su lugar bienes industrializados producidos en territorio nacional. Junto con esta industrialización se pretendía integrar a Centroamérica en un mercado regional reduciendo así la dependencia de Costa Rica de las exportaciones a los Estados Unidos.

En materia tributaria (Estado de la Nación, 2013), las transformaciones en la estructura tributaria realizadas por distintos gobiernos a partir de los años ochenta responden a una tendencia bastante coherente en el sentido de adaptar el sistema tributario al modelo de desarrollo que se ha venido construyendo en las últimas décadas. La reforma del sistema tributario ha sido fundamental para la transformación del modelo económico y social del país en las últimas décadas. Esta reforma no ha sido sólo una secuencia de ajustes con propósitos fiscales, sino también un proceso gradual de transformación del sistema para estimular el surgimiento de un nuevo aparato productivo. En general, las reformas propuestas por cada administración se construyeron sobre el trabajo de la anterior.

La crisis económica y las guerras centroamericanas de finales de los años setenta y principios de los ochenta marcaron el final del modelo de desarrollo centrado en la sustitución de las importaciones en el marco de la integración centroamericana (León et al, 2014). Esta gran transformación fue acompañada de un desarrollo social sostenido, que permitió alcanzar indicadores sociales semejantes a los de los países desarrollados, a pesar de que la distribución del ingreso se ha deteriorado - el coeficiente de Gini pasó de 0,37 en 1982 a 0,43 en el 2001- y la pobreza no ha disminuido significativamente (Estado de la Nación, 2013).

Durante este periodo, los cambios económicos y sociales fueron impulsados por el surgimiento de nuevas funciones y nuevos instrumentos de intervención del Estado en la economía y por una reforma de la hacienda pública que dio lugar a un sistema tributario distinto. A continuación, se sintetizan los cambios de mayor relevancia ocurridos en las últimas décadas (León et al, 2014):

- i. El abandono del Estado empresario implicó una redificación del papel del Estado permitiendo en cierre y privatización de las empresas estatales, la mayoría vinculadas a la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). De esta forma, el BCCR y el gobierno abandonaron el papel de prestamistas, ya que no tuvo que garantizar su operación por la vía impositiva.
- ii. Instrumentos fiscales para la reducción gradual de impuestos al comercio exterior con el propósito de establecer señales claras en el sentido de reorientar el aparato productivo hacia bienes comerciables en terceros mercados. Además de la exoneración de impuestos internos, incluyendo de la renta, y se acompañan de un oneroso sistema de subsidios.
- iii. Una reforma de los impuestos internos que generaban incentivos a las exportaciones provocando una fuerte presión sobre las finanzas públicas debido a la reducción de los ingresos y el aumento del gasto en subsidios.
 - Se ajustó el impuesto sobre la renta para reducir las tasas marginales más altas y hacerlo casi proporcional con una tasa competitiva en términos internacionales (30%).
 - Se propuso ampliar la cobertura del impuesto sobre las ventas para incluir los servicios, lo que se logró en forma parcial, debido a la oposición de las agrupaciones profesionales.
 - Un impuesto del 12% a los combustibles derivados del petróleo.
 - Reducción del carácter progresivo que el gobierno pretendía darle al sistema.
- iv. Transparencia fiscal dirigida a fortalecer las prácticas que proporcionaron la crisis de principios de los ochenta. Una de ellas, fue la eliminación de actividades cuasi fiscales del BCCR otorgar crédito al gobierno; se adoptaron políticas de ajuste de precios para los servicios públicos con el fin de asegurar la viabilidad financiera de las empresas e impedir la creación de impuestos ocultos en los precios y se eliminaron las transferencias subsidiarias del resto del sector público al gobierno central.

En términos generales, cada uno de estos cambios tributarios se dirigió a la transformación del aparato productivo hacia una mayor participación en los mercados internacionales. Sin embargo, los ingresos fueron insuficientes para sostener un nivel de inversión pública adecuado, pues el ajuste logró principalmente por su contención.

Luego, las reformas se centraron a una propuesta de simplificación del sistema en el fortalecimiento del impuesto sobre las ventas o al valor agregado. Entre ellos se reformó el sistema de incentivos a las exportaciones no tradicionales. También se aprobó la ley de eliminación de las exoneraciones e incentivos a las zonas francas y las cooperativas.

Entre otras cosas, se modernizó el marco jurídico y del aparato institucional. Los programas de modernización tributaria y modernización aduanera promovieron las principales transformaciones en el marco institucional y en la gestión tributaria y aduanera de la década de los noventa.

De acuerdo con lo expuesto en esta sección, es evidente que la política tributaria costarricense ha tenido que considerar fuertes restricciones que derivan del contexto internacional, de la composición de las fuerzas políticas y económicas nacionales y de los patrones culturales prevalecientes en la ciudadanía. Sin embargo, la necesidad de realizar una reforma fiscal a la luz de los resultados económicos y fiscales del periodo 1990-2014 sigue siendo una prioridad de la realidad nacional.

De acuerdo con esta última observación, se reflexiona en la realidad actual ante la ausencia de mecanismos capaces de generar el financiamiento sistemático de la inversión social, llevó a una difícil situación de las finanzas públicas que obligó, en el contexto de una crisis fiscal, a reducir significativamente el gasto público, y recíprocamente implicó un deterioro en la calidad del sector social

Bajo esta línea, y en función de los deberes del Estado, el Ministerio de Hacienda realiza aportes para la observancia de la situación en el desarrollo de la economía:

En el último bienio, la economía costarricense ha mostrado tasas de crecimiento de la producción bastante moderadas de alrededor de un 3,5%, situación relacionada con los efectos de la crisis financiera internacional. La carga tributaria presenta un estancamiento, la cual se sitúa en 13,1%, en tanto que los gastos están creciendo a un ritmo mayor que el de los ingresos tributarios (Ministerio de Hacienda, 2014, p.5)

De igual forma, el Informe Estado de la Nación reportó que, en los años posteriores a la crisis del 2009, y en un contexto internacional adverso, el comportamiento moderado y volátil del PIB costarricense hace evidente las debilidades de un estilo de desarrollo que no logra distribuir sus beneficios y ventajas entre la población, el territorio y las empresas, pero sí genera efectos de concentración de la riqueza y acrecienta el pago a factores externos (Estado de la Nación, 2013, p.133).

Hoy en día, según el Informe, la situación se acrecienta ante la proyección del gobierno central, realizada por el BCCR, del -6.6%; enmarcando que una situación fiscal favorable es un requisito necesario para preservar la estabilidad macroeconómica y financiera. Por ello, el Ministerio de Hacienda realiza esfuerzos notables para contener el crecimiento del déficit fiscal, la solución requiere un enfoque balanceado que implique aumentar ingresos tributarios y racionalizar el gasto público. Sin embargo, dicha labor es una responsabilidad compartida entre el gobierno y los demás actores de la sociedad civil¹.

En lo sustantivo, el impulsar medidas fiscales que contemplen aspectos de recaudación, así como también tome en consideración una mejor utilización de los recursos públicos y mejora la calidad del gasto son aspectos

¹Por tanto, es una tarea conjunta entre la Asamblea Legislativa y sus instituciones auxiliares, tanto la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República (CGR), las cámaras y asociaciones empresariales, las universidades, los sindicatos y la sociedad civil. Es decir, crean las condiciones para la transición, el fortalecimiento o la resistencia que se genera para su implementación.

fundamentales que pueden incidir en los indicadores sociales para el desarrollo de la economía. Regresando al marco fiscal presupuestario de mediano plazo 2014-2019 realizado por el Ministerio de Hacienda (2014), cita lo siguiente:

La Administración Solís Rivera está trabajando en procura de mejoras en la recaudación fiscal mediante la implementación de una serie de medidas de carácter administrativo tributario. Además, el Poder Ejecutivo, presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley bajo el expediente legislativo No 19245 que incluye entre otros, reformas en el código tributario mediante la aplicación desde una serie de procedimientos administrativos para el logro de una mayor recaudación, así como, mejoras en legislación del impuesto sobre la renta de tal forma de aumentar la base del impuesto (p. 5)

En contraste, la administración Solís Rivera 2014-2018 es consciente de que una condición necesaria para alcanzar los objetivos nacionales es que deben darse pasos certeros para alejar al país de la tradición centralista tradicional, históricamente dominante en la gestión pública costarricense. Como parte de este compromiso, el país busca avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo fundado en la equidad, tiene como condición sustantiva la participación ciudadana, tanto en el ámbito de la información, la opinión como en la toma de decisiones (Ministerio de Planificación, 2014, p. 9)

Por el contrario, las transformaciones en la estructura tributaria realizadas por distintos gobiernos a partir de los años ochenta responden a una tendencia bastante coherente en el sentido de adaptar el sistema tributario al modelo de desarrollo que se ha venido construyendo en las últimas décadas. En otras palabras, que a pesar de la complejidad de nuestro sistema político -o tal vez, gracias a ella el país ha sido capaz de reestructurar su sistema tributario con una considerable dosis de sentido estratégico y de largo plazo (Contraloría General de la Republica, 2002, p. 2-11)

Además de señalar los importantes vacíos de corte jurídico que aún subsisten, la Contraloría General de la República (CGR) ha sugerido que los tomadores de decisiones y los órganos de control deben poner especial atención en los procesos de gestión de los tributos. En el área de tributos internos, la principal preocupación radica en la necesidad de culminar una reforma institucional. En el área de las aduanas -que captan casi la mitad de los ingresos tributarios del gobierno central, el panorama corresponde a una reforma que perdió el impulso y la orientación iniciales y a un proceso de gestión que requiere una profunda y urgente reorientación ante el sistema de recaudación tributaria regresivo con fuertes limitaciones al comercio exterior (CGR, 2002, p. xxi)

Desde la óptica de la CGR, tienen una importancia primordial aquellos resultados que se relacionan directamente con las funciones de fiscalización y rendición de cuentas dentro del sistema tributario.

Por tanto, esta obra ha sido construida desde la perspectiva de la gestión ante la necesidad de transición a un nuevo modelo de desarrollo que implique un fortalecimiento institucional que se exprese en transparencia, efectividad, oportunidad y responsabilidad de la acción pública. Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los indicadores sociales en la economía costarricense, mediante la proyección de un escenario base que cuantifica cuales son los efectos de continuar con las tendencias actuales y contrastarlo con las necesidades prevalecientes.

1.2. El contexto fiscal 1990-2014

La obra se fundamenta bajo la premisa que los resultados de la política fiscal costarricense no han sido los idóneos para estimular el crecimiento económico, preservar el Estado Social y de Derecho que prevalece a partir de la Constituyente de 1949. Un cometido que se analiza a partir de los informes del Fondo Monetario Internacional (FMI), los del Estado de la Nación, el programa macroeconómico del Banco Central de Costa Rica (BCCR), así como de los resultados que evidencia en Ministerio de Hacienda en su recaudación fiscal y en la obra de Hidalgo Capitán del 2003.

Los sistemas tributarios complejos y una evasión tributaria generalizada distorsionan las decisiones de política económica en América Latina y el Caribe, reduciendo la eficiencia de los mercados y limitando la inversión pública. Aunado a esto, los mercados internacionales presentan limitaciones por la crisis mundial afectando las actividades productivas de las economías de la Región y, por ende, genera más presión sobre el sistema de recaudación de impuestos, sobre todo, por la aplicación de acuerdos internacionales en materia de desgravación arancelaria (Hidalgo, 2003)

Se indica, que la estrategia no ha favorecido una mayor inclusión de la población en los nuevos procesos económicos que se ha acometido. En Costa Rica, el centro de debate político está en torno a la existencia de un modelo de desarrollo agotado. Sobre todo, porque la visión expresada por los actores políticos es una elevada dependencia de la estrategia de atracción de inversión extranjera, con reducida vinculación con las empresas locales con las internacionales, implicando un bajo valor agregado nacional en las exportaciones.

En evidencia, el informe del Estado de la Nación expone en su sección de valoración general lo siguiente: Luego de más de tres décadas de un viraje radical en el estilo de desarrollo, y de casi media década de gran incertidumbre internacional, el Decimonoveno Informe Estado de la Nación da cuenta de un desempeño económico poco inclusivo desde el punto de vista social y productivo, que sugiere la necesidad y posibilidad de realizar ajustes de fondo en las premisas y orientaciones de las estrategias nacionales (Estado de la Nación, 2013, p.131)

Así las cosas, para el Estado de la Nación (2013, p.129) en los últimos años se ha profundizado una desigual distribución de la riqueza; problematizando indicadores del sector real como: la reducción de la pobreza básica y la extrema, la generación de empleo de calidad. Así como elevados costos fiscales de los incentivos a las empresas extranjeras y los procesos de crecimiento económico se concentran, en lo fundamental, en la región central. Acotando, que los procesos de innovación tecnológica llevados a cabo y que se convierten en la base de la economía del conocimiento, son realizados en su gran mayoría por empresas de inversión extranjera directa. En materia fiscal, como lo apunta el Estado de la Nación 2013 (p.129), el deterioro fiscal vulnera la solvencia del Estado. Por un lado, la evolución de los gastos está desvinculada del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y por otro, los ingresos se recuperan a paso lento. La combinación de esto genera presiones fiscales sobre las tasas de interés y el exceso de liquidez de la economía internacional restando eficacia a la política monetaria.

El programa macroeconómico 2015-2016 del BCCR (2015), pone en evidencia la perspectiva del desarrollo fiscal de forma tal que

En particular, el Gobierno Central acumuló un déficit financiero de 5,7% del PIB (5,4% en 2013), producto tanto del crecimiento en el gasto total, como de la desaceleración en la recaudación de ingresos. Además, el comportamiento de los ingresos y gastos primarios (excluido el servicio de intereses) llevó a un déficit primario de 3,1% del PIB, superior en 0,2%. Al del año previo. (...) En la evolución de los ingresos resaltó el menor crecimiento de los impuestos sobre los ingresos y utilidades y el de ventas internas, acorde con el menor ritmo de actividad económica, pero en especial sobresalió la desaceleración del rubro de «otros ingresos tributarios». No obstante, esto fue en parte compensado por la mayor recaudación del impuesto de aduanas, explicado por el efecto del tipo de cambio sobre el valor de las importaciones y el de los ingresos no tributarios, en especial por las transferencias del Fodesaf (p.18)

Por su parte, la carga tributaria conduce a una reducción en la recaudación de los ingresos, generando déficit fiscal más pronunciados. En la década de los noventa, la carga tributaria representaba más del 11% del PIB. A partir del año 2000, se empezó a reflejar un crecimiento significativo en la carga tributaria de gobierno central, alcanzando niveles superiores al 15% en el 2008. En buena medida, dicho comportamiento se justificó por la creación de ley de un impuesto directo a favor del gobierno central cuyo producto se destinará exclusivamente a financiar programas de vivienda. Otro acontecimiento importante han sido el Proyecto de Ley de Solidaridad

Tributaria del 2011 impulsado por la expresidenta Laura Chinchilla Miranda, convertía el impuesto general de ventas en un impuesto de valor agregado que gravaba los servicios, entre otras modificaciones.

Se destaca que el estancamiento de la carga tributaria medida por la razón de ingresos tributarios con el PIB se mantuvo en un promedio del 12% a lo largo del período. Algunas de las reformas planteadas estuvieron orientadas a exoneraciones tributarias, impuestos únicos, ley de aduanas, de pacto y fiscal y otros.

Después de 25 años de reformas fiscales ambiciosas como la Ley de Justicia Tributaria de 1992, el proyecto de Ley del Pacto Fiscal del 2004 y el Proyecto de Ley de Justicia Tributaria del 2011, la incertidumbre tributaria desincentiva la inversión, tanto nacional como extranjera, fomenta la elusión, la evasión y la informalidad.

Los cambios que se han presentado (no necesariamente mejoras) a impuestos existentes ponen en evidencia la necesidad de adoptar una visión integral del desarrollo. Si bien es cierto, la estabilidad macroeconómica es necesaria, pero no suficiente, para garantizar el crecimiento económico. Hoy en día, el crecimiento económico y los aumentos en la productividad nacional dependen de la capacidad de sus empresarios para innovar. El sistema tributario vigente requiere de una reforma fiscal integral y profunda para garantizar la sostenibilidad de sus finanzas públicas (Estado de la Nación, 2013)

Algunos de los aspectos que han afectado el grado de estancamiento en los ingresos figuran las exenciones de impuestos de bienes y servicios y problemas de gestión de cobro y evasión de los contribuyentes. Mientras que en los últimos años los gastos en remuneraciones, pensiones y servicio de deuda crecen a tasas superiores a la inflación o al crecimiento de la economía.

Los ingresos tributarios al ser la fuente principal de financiamiento del Gobierno están estrechamente relacionados con la actividad económica. En los últimos años, los principales ingresos corrientes han reflejado un lento crecimiento. En el 2014, los ingresos llegaron a cubrir apenas un 57,0% de los gastos totales. De los cuales el 33% correspondió al Impuesto General sobre las Ventas (IGV), mientras que el 28% procedió al Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades (ISR) y el 10,6% en el impuesto único combustibles (Estado de la Nación, 2013)

En términos del PIB, durante las últimas décadas la relación entre la recaudación de impuestos y la producción nacional ha representado más del 13% del PIB, de los cuales cerca del 4,8% ha correspondido al Impuesto General sobre las Ventas (IGV), mientras que, en promedio, cerca del 4% del PIB representa al Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades (ISR). El Gobierno, mostró el interés en mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, por medio de la contención del gasto público, es uno de los objetivos visión de desarrollo de largo plazo de la Administración Solís Rivera.

Como estipula, el Presupuesto de la República 2015 (Ministerio de Hacienda, 2015), el presupuesto para el año 2015, llegó a ascender a 7.959.345,5 millones de colones (7,9 billones); y se compone de 4.200.593,0 millones de colones de ingresos provenientes de los diferentes impuestos. De los cuales, la composición del gasto presupuestado se dirige en un 28,8% en remuneraciones, un 22,1% de amortización, un 18,6% a transferencias corrientes al sector público y externo, mientras que el restante corresponde a intereses, transferencias corrientes al sector privado, gastos de capital, bienes y servicios.

Ahora bien, el Fondo Monetario Internacional (FMI) citó en el 2004 que entre las fortalezas de la política económica en Costa Rica está la orientación al desarrollo humano y la cohesión social y; la alineación hacia el comercio exterior para lograr mantener un grado razonable de estabilidad macroeconómica. Hoy en día, el modelo actual no recurre a contrarrestar los problemas sociales persistentes en la economía desde varias décadas atrás como se ha evidenciado.

Un estudio realizado por Jara recuerda que

Un sistema de finanzas públicas expresa tanto las demandas por servicios públicos, incluyendo gastos típicos en «bienes públicos», pero también otros tipos de gastos como en defensa, infraestructura, etc., que, en determinados momentos de la historia de un país, por circunstancias políticas internas y externas, asumen una importancia especial o bien se le otorga al estado un papel protagónico para el desarrollo económico y social (Jara, 2000)

El panorama en las finanzas públicas es puesto en evidencia por el Decimonoveno Informe del Estado de la Nación recuerda que este ha sido un problema recurrente en Costa Rica, por tres décadas (Estado de la Nación, 2013), destacando varios hallazgos relevantes, como los indicados a continuación:

En primera instancia, se han mantenido las tendencias, en el que se acentuaron los rasgos de vulnerabilidad de la economía. En evidencia de esto, sobresalen algunas de ellas:

- a. El uso de exoneraciones fiscales como herramienta de política pública ha sido una práctica frecuente en la historia económica del país (1950-2013). Una de cada veinticinco leyes aprobadas hasta abril de 2013 creó algún incentivo tributario.
- b. Los beneficios de las fortalezas y oportunidades alcanzadas por algunos sectores no se distribuyen equitativamente entre la población, las empresas y los territorios. En otras palabras, el bienestar de toda la población no es hoy el fundamento de la economía costarricense, ni de la política pública, pese a la declaración de la Constitución Política (Estado de la Nación, 2013, p.131)

En segundo lugar, el deterioro en los indicadores sociales se ha hecho más que evidente a lo largo de los últimos 40 años (Estado de la Nación, 2013, p.131), entre ellos:

- a. El sector real presenta insuficiencia de empleo de calidad, pues la tasa de desempleo se mantuvo en niveles similares a los de 2009. Por tanto, el desempleo y la dualidad del mercado de trabajo favorecen el aumento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza.
Por su parte, la tasa de desempleo abierto en el año 2000 fue del 5%, mientras que en el 2013 fue de 8,5%. Es decir, se presentó un incremento significativo en el porcentaje de la población desocupada con respecto a la población económicamente activa. Dado que este indicador representa la proporción de la fuerza laboral que no tiene empleo, aunque está disponible para trabajar y busca empleo (Programa Estado de la Nación, 2014)
- b. La incidencia de la pobreza por ingresos tiene casi 20 años de afectar al 20% de los hogares. Los hogares de pobreza en 1990 correspondían al 27.1% mientras que en el 2000 fue del 23,1% y en el 2014 fue del 22,4%. Cabe mencionar que la pobreza no afecta siempre a la misma población, el principal factor que explica el paso de una condición a otra es la obtención o pérdida del empleo.
Es decir, es una condición que solo puede superarse con mejores políticas sociales, pues como lo muestran los siguientes indicadores: la población en extrema pobreza en el 2000 fue del 7,1%, mientras que en el 2013 fue del 6,4%; en cuanto al índice de Gini², indicador de desigualdad, en el año 2001 fue del 51,9% mientras que en el año 2013 correspondió al 52,4%; la brecha entre el primer y el último decil de ingresos³ refleja que en el año 2001 fue del 30,7%, mientras que en el 2013 fue del 24,7%.
- c. La tasa de analfabetismo en Costa Rica ha sido en promedio de 2,4% en las últimas tres décadas; la tasa de alfabetización de adultos, por ejemplo, en el año 2000 registro un valor del 98% mientras que el año 2013 fue del 97%; por su parte, la tasa de deserción en educación secundaria en el año 2000 fue del 11,9% mientras que en el año 2012 fue del 10,7%.
- d. En cuanto a estadísticas de salud, se encuentran leves mejoras, entre ellas, como lo evidencia que la tasa de mortalidad infantil que fue del 10,2% en el año 2000 y de 8,5% en el 2012, mientras que la de natalidad fue del 20,69% en el 2000 y de 16,08% en el 2014.
- e. En términos de vivienda, el país el país posee un déficit habitacional del 15% por más de dos décadas.
- f. Por último, en el tema de seguridad alimentaria y nutricional no se han presentado fuertes cambios en las estadísticas.

² Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta).

³ Concentración de los ingresos per cápitas del 10% de hogares más ricos (décimo decil) con respecto al 10% de hogares más pobres (primer decil).

Visto de esta forma, la reactivación de la economía podría acentuar la recuperación momentánea de la carga tributaria como porcentaje del PIB. Sin embargo, según un estudio elaborado por el Ministerio de Hacienda aclara que *«no se espera un repunte significativo en la recaudación tributaria, de forma tal que en el escenario proyectado esta tendería a ubicarse para finales del periodo en 13,4%, ligeramente superior en 0.28% a la cifra estimada para el 2015»* (Ministerio de Hacienda, 2014).

No obstante, como resultado de la crisis mundial, desde la década de 1930 del siglo pasado, a partir del 2008 el Estado ha asumido un rol más protagonista en la economía. Sin embargo, al mismo tiempo es un Estado debilitado. En los últimos 30 años, la política económica se convirtió en el eje de las acciones del Estado, delimitando las otras funciones del Estado, especialmente en lo social.

Es por eso que, Costa Rica ha venido, de forma paulatina, a partir de 1990 desmejorando sus resultados en la política fiscal (Hidalgo, 2003, p.231), existiendo algunos ciclos de recuperación que, posteriormente tuvieron sus efectos en las finanzas públicas, sobre todo, por el creciente gasto público acumulado a partir de la primera administración Arias Sánchez, conllevando a sacrificios desproporcionados en el financiamiento externo e interno y de ahí, mayor presión sobre las tasas de interés.

De ahí que, tanto los actores políticos y sindicales, como los sociales y empresariales, se muestran de acuerdo en los debates previos a las reformas fiscales presentadas a la corriente legislativa, para algunos la problemática costarricense relacionada con su política fiscal tiene su asidero en la carencia de una visión de país y, por ende, de la forma apropiada de conducir uno de los temas más impopulares, como lo es la recaudación de impuestos. Bajo la anterior tesitura, los acuerdos y consensos están centrados en la distribución del gasto y en la necesidad de construir en el país mejores condiciones de vida desde la calidad de los servicios públicos que presta el Estado, hasta el desarrollo de una infraestructura acorde con las demandas de un país insertado en la economía mundial.

Por ende, se concretan las principales aristas del análisis y evolución del problema:

- i. Se propone analizar el modelo fiscal costarricense a partir de 1990, debido a que las reformas adoptadas posterior a la crisis de 1979-1982 del gobierno de Rodrigo Alberto Carazo, tuvieron su asidero, sobre todo, en el primer mandato Arias Sánchez, pues se cosecharon las reformas implementadas por su antecesor Monge Álvarez y las cuantiosas ayudas internacionales capitalizadas producto de la crisis centroamericana (León et al, 2014). Es decir, el periodo de estabilidad y de mayor impacto en la apertura económica costarricense se materializa a partir de 1990, con la adopción de un modelo económico neoliberal y la firma de tratados de libre comercio, como un instrumento de promoción, tanto de las exportaciones no tradicionales, como para la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED).
- ii. Por ende, la apertura económica, demandó una serie de medidas fiscales que tienen sus efectos negativos por la desgravación arancelaria y en los incentivos que debían concretarse en sectores como las zonas francas, en el turismo o en los polos de atracción tecnológica. Medidas que no llegan a tiempo y que comienzan a derivar en consecuencias que hoy en día el país sigue acumulando (Estado de la Nación, 2013).
- iii. De ahí que se deriva un contexto político con nuevos actores que surgen con el debilitamiento del bipartidismo y de los pactos de gobernabilidad experimentados en la década de 1990 (León et al, 2014). Esta dinámica introduce una etapa de gran inestabilidad política y de ingobernabilidad por la fractura en los bloques legislativos que traen consigo la radicalización de posiciones en la derecha, representado por el Partido Movimiento Libertario y en la izquierda que agrupa al Frente Amplio. En una década el país transita de los acuerdos del bipartidismo a una oferta partidaria de cinco a ocho bloques en la Asamblea Legislativa, en donde surgen inclusive tendencias cristianas bastante radicales en sus posiciones ideológicas.
- iv. Concatenado con que Costa Rica, no atiende sus desafíos en materia fiscal ni tampoco lee los signos de un movimiento multipartidista, ideológico y con tintes religiosos. Esto complica la dinámica de la discusión fiscal y fragmenta la visión de Estado. Más aún, cuando los gobiernos de turno deben pactar con grupos sociales y sindicales que demandan cantidades de recursos que deben financiarse, en la mayoría de las veces,

con deuda. En esta línea, ha imperado una visión política dominante, pero incapaz de concretar acuerdos y consensos, que en ocasiones han conllevado a desgastes sociales como el promovido por la administración Rodríguez Echeverría con la concertación nacional y más recientemente, en el gobierno Chinchilla Miranda, las mesas de diálogo para la gobernanza fiscal.

v. Se hace necesario vislumbrar las tendencias políticas e ideológicas que imperan en el país, para que las reformas fiscales tengan componentes y líneas programáticas que satisfagan las demandas de los grupos sociales que representan estos partidos políticos. También, se ha dejado de lado un debate social relacionado con el protagonismo de los sindicatos y de las demandas que sostienen en materia de empleo público, beneficios salariales, distribución del gasto público y por supuesto, recaudación de impuestos.

vi. Por ende, resultado difícil encontrar en los tejidos sociales, en los grupos sindicales y en los partidos políticos, acuerdos políticos sobre una realidad del país que se polariza en propuestas de reformas fiscales orientadas a reducción del gasto que promueven los representantes de las ideologías de la derecha, o bien, el aumento en la recaudación fiscal a los parques empresariales beneficiados con las políticas de apertura y atracción de inversiones, que promocionan los representantes de las ideologías de izquierda.

vii. Sintetizando, que en el periodo 2010-2014 hubo debates centrados en materia fiscal, que tanto la opinión pública, como los grupos organizados, consideraron que daría sus frutos, producto del abultado déficit fiscal, en el periodo de gobierno de turno. No obstante, el panorama político resulta desalentador, entrabado y fragmentado en posiciones políticas irreconciliables. Al menos, así comentado por las autoridades de gobierno que ya dilucidan un fracaso en su reforma fiscal.

Por lo tanto, la obra pretende aportar en materia fiscal un análisis a partir de 1990 de las reformas fiscales acontecidas en el país y las consecuencias en el déficit fiscal, incorporando un acercamiento con las visiones diversas de los actores sociales, sindicales y políticos que se pueda traducir en líneas programáticas de una reforma fiscal que cumpla con criterios mínimos como: agrupar las opiniones y visiones compartidas de país que tienen los actores consultados, alinear en programas las dos tendencias recurrentes en materia fiscal, tanto de mejorar la distribución del gasto, como de gravar con cargas impositivas a los sectores productivos y de servicios que gozan de exoneraciones.

En la obra también se analizará las obligaciones contraídas por el país con los organismos internacionales en materia fiscal. Asimismo, se exponen de forma clara aspectos como: la evolución del déficit fiscal costarricense, mediante el análisis de los contenidos programáticos de las políticas fiscales impuestas en el marco de diferentes controversias y las consecuencias para la gestión de políticas públicas para el periodo comprendido entre 1990 y 2014.

De forma complementaria: se describe la evolución del déficit fiscal en Costa Rica de 1990 al 2014 y sus efectos generales en la gestión de políticas públicas; se determina el estilo fiscal para el período 1990 al 2014, comenzando con la propuesta programática del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda y abarcando las principales consecuencias para el modelo democrático; se sistematiza el contenido de las Actas de la Asamblea Legislativa y aplicando un análisis de redes, las visiones enfrentadas en el contexto político y los diferentes aportes que se han ido agregando desde las diferentes perspectivas; se analizan los riesgos determinados por los Organismos Internacionales y las Agencias Calificadoras de Riesgos debido a la situación de déficit ante los compromisos adquiridos en la gestión de políticas públicas y por último, se establecen algunas conclusiones y recomendaciones vinculadas, tanto con las propuestas fiscales elaboradas en las últimas décadas, como en lo concerniente con el análisis de las redes políticas construidas en la Asamblea Legislativa.

1.3. Las perspectivas metodológicas del estudio sobre la fiscalidad

El paradigma con el cual se abordó el estudio sobre la fiscalidad costarricense es el constructivismo, apostando, como lo estipula Yañez et al, (2001, p.103), a una red de procesos pluridimensionales, entrelazados, articulados simultáneamente en múltiples niveles de interacción», considerando que «la realidad solo es posible concebirla

en la propia experiencia del sujeto. Es esta perspectiva, las políticas fiscales se comprende como un proceso complejo, pluridimensional donde diferentes actores políticos y sociales hacen sus aportes en una dinámica controversial.

Por consiguiente, se recurre al análisis de la información de índole cualitativo o cuantitativo. Para Abarca et al. (2013, p.6) desde la perspectiva constructivista «el conocimiento se construye y se basa en el principio de que el sujeto participa de forma activa en la construcción». Por ende, el conocimiento no se puede separar del sujeto, abordando la realidad como una construcción colectiva a partir de la visión que tiene cada sujeto de su entorno. Asimismo, apuestan los autores, a que no existe una verdad, sino verdades relativas e históricas.

De ahí que, una vez que se realiza el análisis de la situación imperante en materia fiscal, utilizando el método histórico-descriptivo, recurrir a la construcción colectiva de las líneas programáticas desde la visión de los principales actores sociales, económicos y políticos, quienes asumen la realidad de forma subjetiva, no obstante, imperando los criterios racionales que acompaña las políticas públicas.

Un proceso que, para darle orden lógico y utilidad práctica, se procederá a categorizar las variables sobre las cuales se fundamenta el desarrollo del estudio. Por eso, para Yañez et al, (2001, p.104), el tema tratado por los principales actores se debe categorizar, jerarquizar y ordenar en niveles de procesamiento, siempre respetando la construcción colectiva y no individual del sujeto.

Se acota que, los estudios sobre temas fiscales son abordados fundamentalmente desde enfoques cuantitativos, sin explicar el origen de las ideas, visiones y aspectos cognitivos que explicarían el porqué de tales propuestas ejecutadas. Por esta razón se busca innovar en el estudio que se propone y darle un tratamiento más de orden mixto, acudiendo a la construcción de redes de interacción política que ilustren el proceso de discusión que se gesta dentro de la Asamblea Legislativa.

Es de esperar que surjan nuevas variables relacionales, redes de interacción política y explicaciones aún no analizadas cuando se recurre a investigaciones bajo el enfoque cuantitativo tradicional. Entonces se plantea con un enfoque mixto, pues para Hernández Sampieri (2010, p. 546), en los procesos de planificación del proyecto mixto representa un proceso sistemático, empírico y críticos de la investigación, pues recolecta y el analiza los datos, sean cualitativos o cuantitativos. Más bien, para el autor, se recurre a la descripción de términos centrales o claves que se complementan con la experiencia de campo que se interpreta de las redes de interacción política. Durante el estudio se pueden resaltar nuevos actores y diferentes visiones que pueden complementarse sobre la temática fiscal, que aún no están presentadas en publicaciones anteriores, por requerir de un análisis de actas del Congreso y documentos de poco acceso público.

Se acota, que el fundamento del estudio es predominantemente cualitativo. Como bien lo estipula Abarca et al. (2013, p.10) «es un fenómeno empírico, localizado socialmente, definido por su propia historia, no simplemente una bolsa residual conteniendo todas las cosas que son no cualitativas». Es decir, para los autores, *«se ocupa principalmente de las relaciones entre las personas y la sociedad, lo que producen, piensan, dicen y lo que hacen frente y con los demás»*.

Evidencia, una experiencia, que debe darla la delimitación del marco interpretativo, el contexto inicial del estudio, el periodo de recolección de los datos y el equipo de trabajo que se conforma para la lectura y su validación. De ahí que, para Bonilla (2010, p.2), se da preferencia a las explicaciones y a las relaciones que surjan a partir de las conjeturas que se puedan emitir dentro de cada una de las variables de estudio, o bien, de las interpretaciones que realicen los actores analizados a partir de los datos cuantitativos que se conjuntan en la investigación. Cabe mencionar, que dentro de los datos que se analizan existen datos que requieren de una mayor interpretación.

Para efectos de la presente obra, se delimitó un nivel temporal ligado a las actas discutidas en la Asamblea Legislativa desde antes de los noventa para determinar la participación de los actores que viven la actual coyuntura y que hace interpretación del pasado reciente.

Por lo tanto, se espera que del análisis que se desprende de la información, se aporten su visión, tanto de la coyuntura fiscal costarricense, como de las opciones de reconvertir una situación en una oportunidad para el país, con la construcción de una política fiscal pública que revierta los resultados obtenidos en la última década. La conjunción de los datos se realiza mediante un enfoque histórico-descriptivo, cuyo propósito es, inicialmente, describir las situaciones y los eventos ocurridos en materia fiscal en Costa Rica a partir del año 1990, tanto a nivel cuantitativo, como cualitativo.

Por ende, se describe el significado que tiene materia fiscal desde los propios actores y recurriendo a la recabación de datos históricos cuantitativos que emiten los entes estatales, con el propósito de lograr conocer como es comprendida, interpretada para la transformación. Los estudios descriptivos buscan especificar las percepciones que tienen las personas, los grupos o las comunidades acerca de cualquier fenómeno que sea sometido a análisis social.

De ahí que, se miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno fiscal. Desde el punto de vista científico, pretende describir más que medir, aunque se incluyen una vasta cantidad de datos que permiten obtener un conocimiento de causa concreto. Seleccionando, una serie de cuestiones que se mide en cada una de ellas independientemente.

El proceso no es exclusivamente la obtención y la acumulación de datos y su tabulación correspondiente, sino que se relaciona con condiciones y conexiones existentes, prácticas que tienen validez, opiniones de las personas, puntos de vista, actitudes que se mantienen y procesos en marcha.

El abordaje de los actores escatológicos del estudio se procedió con la revisión de actas de la Asamblea Legislativa, destacando que el estudio se recurre a dos técnicas centrales de recolección de datos. Primero, se caracteriza el comportamiento histórico-cuantitativo del déficit fiscal a partir de la estadística publicada desde 1990. Luego se hace un análisis de redes para representar las visiones cognitivas sobre el déficit fiscal para el período del estudio, retomando las diferentes propuestas presentes en la arena política que esbozan los actores políticos en la Asamblea Legislativa.

Así las cosas, de conformidad con la importancia de la temática, se aplica el análisis de redes, para que los sujetos que aporten información para el análisis y la construcción de la política fiscal.

Por eso, se recurre a la construcción de modelos de redes (Granados y Viales (2013), para visualizar la participación de los actores y el peso relativo de sus intervenciones. Asimismo, demostrar las redes que se entrelazan en las discusiones relacionadas con la temática fiscal.

Se pretende delinear los componentes básicos de una política pública que recoja las visiones que tienen los participantes del país, tanto de las ideologías políticas que representan, como de los tipos de formulación e implementación que pueden ejecutarse en la política fiscal.

EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LA FISCALIDAD COSTARRICENSE

En esta sección se expone el desarrollo de Costa Rica para el periodo 1900-2015 y se analiza la problemática fiscal que se delimita para el periodo de estudio entre 1990-2015.

Por tanto, recoge los resultados de un proceso dinámico de la situación del país para el periodo de 1990-2014, con un mayor acento en la problemática del déficit fiscal, las reformas fiscales y otros indicadores de seguridad social.

1. Contexto económico de Costa Rica: 1990-2014.

La economía costarricense experimentó cambios importantes a lo largo del siglo XX, tal como lo analizó los investigadores León, Aguilar, Chacón, Peters, Jara y Villalobos en su obra Historia económica de Costa Rica en el siglo XX Periodo 1900-actualidad: Un análisis histórico-político, publicada en el 2014. Durante el siglo XX, nuestra economía experimentó periodos de auge o crecimiento económico, medido por la tasa de crecimiento del PIB y a su vez ha tenido que enfrentar periodos de rezago, los más graves causados principalmente por las guerras mundiales, la depresión de 1929 y las crisis de los hidrocarburos de la década de los setenta. Esto ha provocado que la evolución del crecimiento económico no sea un fenómeno estático, sino que varía de acuerdo con hechos históricos particulares de cada época o periodo del país.

Ilustración 1. Modelos de desarrollo costarricenses



Fuente: elaboración propia con información de León et al. (2014).

En relación con los distintos modelos de desarrollo económico, a partir de la perspectiva académica abordada por los siguientes investigadores:

1.1. Modelos de desarrollo económico

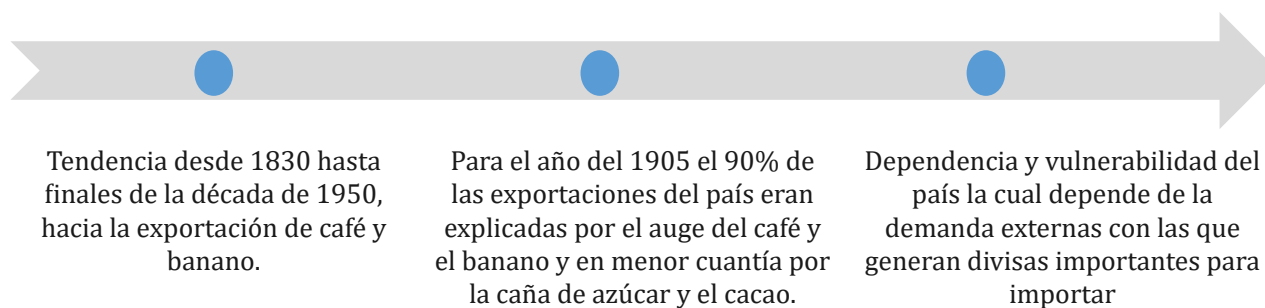
Los autores identifican tres fases o etapas de organización económica interna, que influyen en la conformación de la estructura de producción, las cuales se exponen en el esquema y se amplían en los apartados siguientes:

1.1.1. Modelo agropecuario

El modelo agropecuario es comprendido entre 1900 y 1963. Esta época se caracteriza por la producción y exportación agropecuaria, centralizado principalmente en el Valle Central y en la Zona Atlántica costarricense. El modelo agropecuario hace en un modelo agroexportador basado en la producción de café y banano, sin embargo, dicho modelo se amplió a un modelo de integración regional centroamericano. (León et al., 2014, pp.188-191)

Ahora bien, con respecto al modelo agropecuario se debe realizar una mención al modelo agroexportador basado en producción de café y banano.

Ilustración 2: Tendencias del primer modelo agroexportador



Fuente: elaboración propia don datos de León et al. (2014).

Durante la primera guerra mundial (1914-1920), el país mostró volatilidad en los precios, por tanto, la participación del Estado fue fundamental ante la fuerte disminución en las importaciones. En 1915, el país adopta medidas de política fiscal alternativas, como el establecimiento de nuevos impuestos en rentas a las tierras, esto para obtener mayores recursos. Otra medida complementaria, es reducir el gasto público para tender a un equilibrio en sus finanzas (León et al., 2014, p.33)

Subsecuentemente, el país, al experimentar inflaciones altas provocó una serie de afectaciones que provocaron una desvalorización de la moneda nacional y, por ende, la caída en los valores de la propiedad y la restricción del crédito. Por lo que, el Estado incentivó el fortalecimiento de políticas internas, entre ellas la creación de las Juntas para el Control de Precios y Ley de Abastos. Esta ley consistió en la fijación de precios máximos a los principales bienes agrícolas de consumo y así generar un mayor control de las exportaciones (León et al., 2014, p.34)

Cabe destacar que durante esta época economía nacional se caracteriza por un alto nivel de deuda. A lo largo de este periodo la alta deuda interna correspondió a \$1.5 millones finales del siglo XIX. Por su parte, entre los dos hitos más importantes están: la reforma monetaria para establecer el patrón de oro (1896-1902) y la construcción del ferrocarril al pacífico (1897-1910), como vía de comunicación con el mercado exterior.

Estos proyectos, financiados en gran medida con deuda interna, mediante la colocación de bonos, tienen fácil acogida por la pujante situación económica en el periodo 1888 a 1896. Por tanto, la deuda interna pasó de 9 millones de colones en 1906 a 13.5 millones 1911. Sin embargo, debido a la creciente deuda externa inglesa, el gobierno de Ricardo Jiménez se convirtió la deuda interna en externa con un nuevo empréstito de 35 millones de francos. Además, se llevó a cabo un préstamo infraestructural conocido como *English Construction Co*⁴, con respaldo de los contratos de fomento a la producción, el de mayor importancia fue el acuerdo con la UFCO⁵ en 1909 mediante la Ley No. 82.

Una de las secuelas fue la caída en los impuestos de aduanas (Estado de la Nación, 2013), pasaron de 5.5 millones a 1.1 millones de colones, el Estado dependía directamente de los impuestos a las importaciones, por lo que la reducción de estos afecta los recursos del gobierno vía impuestos. Las medidas tomadas por el gobierno de González Flores consistieron en reducir el gasto en salarios del gobierno, así como el establecimiento de nuevos impuestos entre ellos, a la exportación del café. Algunos grupos económicos con gran poder no estuvieron de acuerdo con el establecimiento de impuestos directos a la renta y a las tierras, por lo que el gobierno de la época fue derrocado a inicios de 1917 (León et al, 2014)

⁴ Programa gubernamental destinado a la construcción de escuelas, edificios públicos.

⁵ El Estado recibía el pago de un centavo de dólar por parte de EEUU, por racimo exportado de la United Fruit Company, con la condición de exoneración a la empresa hasta 1930. Salas y Barahona, 1973.

Además, el periodo entre 1914-1919 se caracterizó por finanzas extravagantes. Una de las medidas adoptadas en 1914 durante la Administración de los Tinoco se autorizó múltiples emisiones de dinero para financiar las actividades del Gobierno provocando una fuerte devaluación sistemática de la moneda. Durante ese periodo, se recurre a préstamos por parte de bancos comerciales y entes privados, conduciendo a que la deuda interna asciende a 36 millones de colones en 1919, mientras tanto, la deuda externa aumentó en 26 millones de colones ante el comportamiento de la moneda (León et al, 2014)

En cuanto a las medidas de política en el control de los precios no generaron mayor efecto, pero el impacto inflacionario condujo a un aumento del 80% de los productos entre 1914-1920, siendo para el consumidor un fuerte efecto por la reducción en su poder adquisitivo.

Durante la administración de Acosta en 1919 a 1922, se llevó a cabo una de las medidas más importantes en términos monetarios y cambiarios, con el establecimiento del Banco del Estado en 1922, como único emisor de monedas y billetes, con el objetivo de sanear la moneda y evitar que los bancos tomen decisiones de acuerdo con sus necesidades de liquidez (León et al, 2014, p.68)

En consecuencia, durante este mismo año, se establece una caja de conversión que fue concebida para mantener el orden de la moneda nacional y el restablecimiento del patrón de oro. Un hecho importante, es que la mejora en los precios internacionales del café para el año de 1924 permite la estabilidad de la moneda. Sin embargo, los precios internos no se mantienen estables, ya que, ante la entrada de divisas, generada por empréstitos contratados en 1926, provocó un aumento de la demanda interna la cual no tuvo respuesta en la producción. En cuanto a la situación fiscal, el país registró un superávit entre 1922 y 1928 durante la administración del presidente Acosta. En aquel momento, los ingresos del país aumentaron en un 50%, lo que permitió un aumento en los gastos del gobierno vía infraestructura, educación y salud. Dicho incremento en la demanda de servicios públicos provocó el aumento del endeudamiento externo, el gobierno se financió con \$12 millones para reducir la deuda interna y a la vez ejecutar nuevas inversiones en infraestructura (León et al., 2014, p.72)

Dicho superávit mediado por la deuda externa fue una muestra de los hábitos hacendarios debido a que no se tuvo que incurrir en nuevos tributos. Sin embargo, los ingresos del gobierno disminuyeron en un 25% en 1929, y los gastos tendieron a reducirse como producto de la disminución de los empréstitos utilizados para las inversiones.

Ante esta situación, el gobierno optó por una política anticíclica e invirtiendo en infraestructura pública para generar empleo, se dieron nuevos acuerdos con deudores externos, se impulsó políticas para mejorar el consumo, tales como la imposición de impuestos más elevados a la importación de productos alimenticios como medida para incentivar la producción interna y en otras, para captar recursos ante la crisis (León et al, 2014)

Cabe destacar que el desempleo generó una fuerte tensión social a causa de la crisis y del posterior cierre de las empresas agrícolas. Es por ello por lo que, en 1932, el gobierno incentivó el trabajo por medio del desarrollo de obras públicas (León et al, 2014)

En el aspecto fiscal, en el periodo de déficit entre 1929 a 1935 (León et al, 2014), el impuesto de mayor peso era el indirecto. Esto afectó en gran cuantía a los consumidores y a los grupos generadores de rentas, además cuando el gobierno buscaba financiamiento la tendencia fue aumentar los impuestos directos generando externalidades negativas hacia los consumidores del decil más bajo. El gobierno se recuperó del déficit en el periodo de 1936 a 1939, los ingresos del Estado dependían básicamente de las importaciones y de las empresas estatales, especialmente de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL). En aquel entonces, los impuestos del comercio exterior representan poco más de la mitad de los totales gubernamentales, después de los ingresos no tributarios por propiedades y empresas públicas.

La administración González Flores en 1930, propuso un sistema tributario más justo, esto mediante el impuesto directo sobre la renta. Esta toma en cuenta las posibilidades económicas de cada ciudadano y el mismo era un requisito para dotar al Estado de mayores recursos (León et al, 2014)

La política crediticia, mediante el establecimiento de la Ley General de Bancos No. 15, establece una superintendencia de bancos, adscrita al Ministerio de Hacienda, la cual se encarga del análisis diario de la situación financiera de las entidades. De igual forma, se estableció el encaje mínimo legal a cargo del Banco Nacional en 1937, para mantener reservas en caso de una emergencia en cualquiera de los bancos comerciales. En el periodo post crisis predominó la política económica expansiva. En cuanto al aumento de los créditos, no se representa de una forma general, ya que los créditos hipotecarios con características a largo plazo no pueden variar año a año. Cabe destacar la lucha por mantener el flujo de la IED cuando el gobierno decide renovar los contratos de la UFCo y la empresa de electricidad de la época; la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL). Estas empresas, además de ser ambas estadounidenses en aquel entonces, contaban con incentivos fiscales que no eran de aceptación general por lo grupos de poder (León et al, 2014)

1.1.2. Sector manufacturero

Este periodo se caracteriza por un modelo de sustitución de importaciones, basado en dos líneas de acción: primero, el fomento la producción industrial para el consumo local y segundo, apertura comercial con Centroamérica.

La estrategia consistió en el aumento de la demanda interna de los productos industriales de consumo y la demanda externa en materias primas necesarias para la producción. Con la integración de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MCCA), se pretendió brindar protección a los productos de la región respecto al resto del mundo (Hidalgo, 2003, p.28)

De acuerdo con León et al (2014) la IED evidenció un impacto positivo en la economía costarricense. El crecimiento de la inversión fue de 179%, pasando de 224 millones a 625 millones entre 1950 y 1966, respectivamente. De igual forma, el ahorro en 1957 representó 213 millones, mientras que en 1962 alcanzó los 300 millones. Sin embargo, la situación cambió ante el aumento del precio del crudo en 1974, aunado al abandono del patrón oro en 1971. La economía costarricense se ve afectada por incrementos inflacionarios, disminución de la demanda exterior de productos primarios exportados y la demanda local ante un consumo estancado y los problemas con el MCCA.

Ante esta situación, se indujo a un creciente financiamiento externo de la deuda pública, alcanzando un déficit de 522 millones de dólares de 1980. Por su parte, las empresas privadas buscaron diversificaron sus productos y se endeudaron propiamente (Hidalgo, 2003, p.47)

Con el surgimiento de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en 1972, el país sufrió aumentos en el gasto público y endeudamiento externo. Es así como el Estado se transforma en empresario con altos niveles de intervencionismo. Las dos principales fuentes de desarrollo de este Estado fue el aumento del café y las facilidades de endeudamiento de los países productores de petróleo, esta situación provocó que la deuda externa aumentará por las altas tasas de interés y la reducción de las exportaciones de café en 1980.

Por ende, el medio de financiación de la deuda fue por medio de la emisión de dinero, lo que generó un aumento del 200% en la inflación, por lo que la producción disminuyó en un 14%, provocando mayores niveles de pobreza y desempleo. Es así como el país opta por los programas de ajuste estructural y por medio de estos aumentar las exportaciones y la diversificación de su destino.

Lo expuesto anteriormente ofrece otro énfasis al modelo de desarrollo, donde el punto de focalización es la apertura económica. La demanda externa de productos agropecuarios, la doméstica de productos industriales,

la inversión, el gasto del Estado y la IED son el punto de partida para un adecuado crecimiento económico.

1.2. Efectos transversales de la segunda guerra mundial a la integración regional centroamericana

En 1940, durante el gobierno de Calderón Guardia, se sustituye el Estado liberal por el Estado socio liberal, el cual, mediante la intervención social, cuyo objetivo principal fue proteger y ofrecer para el funcionamiento óptimo de la economía capitalista. Sin embargo, esta sustitución no logra la relevancia en el ámbito económico, como si la obtiene en lo social, pues hubo un aumento en el déficit público, en el costo de la vida y en la escasez de productos de primera necesidad (León et al, 2014)

Uno de los principales problemas de la década de los cuarenta fue la desestabilización en la economía; sumado a mayores tasas de inflación en los años cincuenta, por el aumento de demandas de productos locales y en los externos, debido a prioridades bélicas.

Tras la guerra civil en 1948 (León et al, 2014), la administración Figueres implementa un nuevo modelo de Estado, basado en mayor intervencionismo fomentando la diversificación en las exportaciones. Por lo tanto, se plantea un nuevo esquema de desarrollado, mediante la Ley Protección y Desarrollo Industrial, el cual busca la modernización de la agricultura, para aumentar la producción interna y con ello fortalecer la exportación. El país implementó tres pilares fundamentales, el aumento de aranceles de los productos extranjeros que competían con la producción interna, incentivos fiscales a las industrias locales y la eliminación de aranceles hacia las materias primas necesarias en la industria interna (León et al., 2014)

Dicho de otra forma, durante este periodo se dieron una serie de implicaciones que obligaron al Gobierno a tomar acción en el corto plazo para el mejoramiento de las finanzas públicas. Una de las medidas que tomó mayor importancia fue la política aplicada por el Gobierno para controlar el crecimiento generalizado de los precios mediante legislaciones contrastado por el incremento del gasto público vía construcción de obras y caminos durante las administraciones de Cortes y Guardia 1936-1944.

Además, se recurre a los préstamos ofrecidos por el gobierno norteamericano para financiar la carretera interamericana y algunas otras obras importantes que ayudó a la generación de empleo dadas las altas tasas de desempleo que persiste en el periodo.

Por el lado de los ingresos, no se aplicaron medidas necesarias para una mejor recaudación o rentas. Por ello a partir de 1944, la administración del Presidente Picado envía al Congreso de la República, una serie de medidas dirigidas a asegurar presupuestos equilibrados, mejorar la Tesorería Nacional, la Proveeduría Nacional y la Oficina de Control; aprobándose la Ley No. 837 de diciembre de 1946 del Impuesto sobre la Renta (León et al, 2014)

La efectividad de dicho impuesto implementado genera grandes recursos, lo que ayuda a sentar las bases sobre una mejor carga tributaria a largo plazo, pues había estado centrada en los impuestos indirectos.

Otra de las medidas aplicadas por el gobierno en 1948, debido a la convulsa situación política acaecida con la revolución, fue el impuesto provisional al capital, dirigido especialmente a quienes poseían bienes con un valor determinado y se fija a un valor del 10% sobre el valor de estos, una medida que se implementa por diez años. Además, se aprueba un impuesto sobre sus utilidades a la Compañía Bananera, significando a corto plazo la inyección en los ingresos que se hizo notable hasta mediados de 1953 (León et al, 2014)

Luego del periodo con la revolución de 1948, el país continuó presentando una situación deficitaria hasta 1950, cuando alcanzó superávit luego de políticas de disminución del egreso del gobierno y mayores niveles de ingresos.

Al realizar un análisis más profundo encontramos que:

Una característica del estado benefactor (1950-1990) es el reformismo. Entendiéndose como todos aquellos movimientos que rechazaban a los partidos políticos tradicionales buscando mayores beneficios para las clases sociales bajas y sin privilegios económicos o políticos. Forma de hacer política relacionada con la sustitución de importaciones (Quesada, 2008)

Si bien es cierto, al hacer mención de una tradición centroeuropea, hacemos énfasis en los socialdemócratas, una tendencia de derrocar o de poner fin al capitalismo en la década de los años veinte del siglo pasado. Estos en vez, se encargaron de reformarlo y encontrar un espacio en el reparto de la riqueza ante la estabilidad en el empleo. En Latinoamérica, el reformismo no fue de origen marxista, más bien, se centró en el populismo.

En Costa Rica, don Rodrigo Facio fue una de las figuras que influyó en este Estado, siendo el primer economista de análisis exhaustivo de teorías keynesianas. Entre sus labores, llegó a modernizar la política bancaria y monetaria, mediante la mecánica de la circulación del dinero, como único recurso para operar las finanzas y los negocios, máxime en países donde la estructura de operación se encontraba secularmente estancada, además facilitó la nacionalización bancaria (León et al, 2014)

Durante la gestión del expresidente Figueres Ferrer se influyó significativamente en el comportamiento de las políticas bancarias, señalando que estas tienen la función de ayudar a las personas con recursos limitados.

El Estado benefactor entra en crisis producto de la deuda internacional, a pesar de que, mediante sus actividades debe velar por el bien social de las familias e individuos. De ahí que, para Villasuso (mencionado por Quesada, 2008, p. 152) las estrategias que marcan el desarrollo económico de Costa Rica son:

- i. Una marcada obsesión por la estabilidad económica, mediante políticas monetarias y crediticias que limitan el crédito y por ende la producción.
- ii. La apertura comercial, con la firma de tratados de libre comercio y las reducciones arancelarias que se realizaron sin analizar la afectación a la producción y a la distribución del ingreso.
- iii. Las reformas del Estado y la privatización de las empresas públicas, políticas liberales difieren de la participación del Estado, proponiendo un estado mínimo que produzca menor indiferencia en el desempeño de los mercados.

En el periodo comprendido entre 1950 y el 2000, el aparato burocrático costarricense se expande de forma incontrolable en América Latina. Dicho impacto se refleja en dos acontecimientos: el primero, el auge de las dictaduras militares que acontecen entre 1950-1980 y el segundo, el inicio del renacimiento democrático entre 1980 y el 2000 (Quesada, 2008, p. 182)

1.3. Apertura económica mundial

A partir de 1985, se abandona el intervencionismo del Estado, en busca un nuevo marco político-institucional, dicho esquema se conoce como el modelo de promoción de las exportaciones. El objetivo de la apertura comercial es estimular la producción de productos no tradicionales para exportación y la búsqueda de nuevos mercados para la colocación de la mercadería.

Por consiguiente, el país inicia un proceso de eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones y comienza un proceso de diversificación, con los incentivos fiscales a quien aumentará la exportación de productos no tradicionales. La apertura comercial fue la estrategia del país con el aprovechamiento de ventajas comparativas y obtener divisas para enfrentar el pago de la deuda externa. Con ese ideal a partir de la década de 1990 empieza al firmar acuerdos comerciales.

Haciendo un paréntesis en dos etapas de consideración:

- El auge y la crisis (1950-1980):

En 1947, gran parte de países en vías de desarrollo de América Latina influenciados por teóricos que replantearon el pensamiento económico sirvieron como vías para llegar al desarrollismo mediante propuestas reformistas basado en el marco capitalista. Costa Rica no fue la excepción, el desarrollismo llega después de la revolución de 1948 dando espacios a los diferentes grupos sociales. Las políticas económicas tienen la referencia en el «reformismo liberacionista», sustentado bajo tesis neo-keynesianas (Quesada, 2008, p. 193)

Durante tres décadas, el país experimenta situaciones como: dos crisis petroleras, las convulsiones políticas y militares de Centroamérica, la caída del MCCA y el endeudamiento progresivo. En base a este último acontecimiento y el marcado nivel de crecimiento del Estado empresario en 1972, hace que el país se plantea algunas soluciones a la crisis económica y busque un modelo alternativo.

El efecto de la sustitución de importaciones resultó relevante en el caso de la producción interna, sin embargo, para el desempleo fue lo contrario hasta finales de los setentas cuando alcanza un 4.59% en la tasa de desempleo abierto, como lo expone el Marco Fiscal de mediano plazo, publicado por el Ministerio de Hacienda (2014)

- Crisis y deuda externa 1980-1990

Durante la administración Carazo Odio, la crisis se hace presente en Costa Rica, quien ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) justifica a esta como un efecto de la década de los setentas, donde los países en subdesarrollo tienen mayor dinamismo exportador que los países en desarrollo. Sin duda, el aumento de los precios primarios provocó un alto grado de endeudamiento (Sherman J., 2000, p. 155)

Para salir de la crisis, los expertos de la época sostenían que la única salida era la liberación total de la economía, apuntada hacia las exportaciones y la diversificación. Además, surgen algunas teorías neoclásicas, recomendando que los intereses se pagan, en última instancia, ya sea por premio al riesgo por asumir, abstinencia o por la espera algo que resulta poco práctico (Hinkelammert, 1988)

- Del neoliberalismo a la globalización 1980-2000

Por su parte, el colapso de la deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio provocó que gran parte de los países de América Latina se encontrarán en un periodo de recesión, el caso de Costa Rica en el periodo de 1980-1982, la producción interna del país disminuye en 9,2%, la tasa de desempleo aumenta casi el doble, la inflación acumulada fue de 157,6%, los salarios reales cayeron un 30% al igual que el consumo per cápita (Quesada, 2008, p. 209)

A continuación, se realiza un pequeño apartado de las tendencias económicas y sociales desde 1980:

1.4. Tendencias económicas

Durante el periodo de crisis tuvo su auge en el periodo entre 1979 a 1982, sus principales causas fueron:

- i. Los desequilibrios internos de un esquema de desarrollo, porque el consumo interno y el gasto fiscal excedían la capacidad exportadora y los ingresos del Gobierno.
- ii. El desequilibrio externo, con el deterioro de los términos de intercambio.
- iii. La recesión internacional, reduce las exportaciones en los primeros años de la década de 1980.
- iv. La crisis de la deuda ante organismos internacionales que limitan el crédito aumentando las tasas de interés.
- v. La crisis centroamericana que disminuye el comercio y la IED.

Cabe señalar que el país financió la deuda con más deudas con un costo creciente. Esto provocó aumentos en la inflación y la pérdida del control sobre el tipo de cambio y tasas de interés. En 1981, el país rompe acuerdos con organismos financieros internacionales al declararse en moratoria internacional. A partir de 1982, se plantea la solución a la deuda mediante el primer programa de ajuste, el cual se caracterizó por un ajuste de tipo

heterodoxo.

Por eso, su objetivo principal consistió en la reducción de la demanda interna y estabilidad financiera, dicha estabilidad se logra cuando se le otorga al BCCR el monopolio de transacciones en dólares, esto ante las constantes fugas de capital de carácter especulativo (Sauma y Trejos, 1998, p.4)

Por su parte el BCCR, logró la estabilidad en el tipo de cambio mediante una política de minidevaluaciones. El objetivo fue mantener la paridad en el poder de compra y la acumulación de divisas. Respecto al endeudamiento externo, el país busco la renegociación con los organismos internacionales.

Cabe mencionar, que el Ministerio de Hacienda, por su parte, optó políticas fiscales restrictivas, el objetivo fue aumentar los impuestos indirectos. Sin embargo, esta política se concretó en 1983 con la aprobación de la reforma fiscal. El periodo de 1984 a 1985, se establecieron políticas económicas de corto plazo.

La primera consistió en el establecimiento de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público. Además, se crea el contrato a las exportaciones, el cual consistió en un sistema unificador de los diferentes incentivos a las exportaciones.

La segunda, se firma el Programa de Ajuste Estructura PAE I con el Banco Mundial (BM). El objetivo era la programación de la inversión pública y la apertura comercial con disminuciones en los aranceles. Este rigió durante los dos siguientes años. Por último, en 1985 se firma la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, esto para fomentar este mercado emergente.

Ahora bien, con estas medidas se plantea establecer un nuevo modelo de crecimiento basado en la promoción de exportaciones fuera del área centroamericana. Durante la mitad de la década de los ochenta, el objetivo consistió en aumentar la demanda externa que liberara el crecimiento económico por medio de la restricción de la demanda interna. Estas medidas fueron logradas mediante el aumento del tipo de cambio real y la aplicación de una política salarial cautelosa (Sauma y Trejos, 1998, p.5)

En 1988, las prioridades fueron las mismas: renegociar la deuda externa y la disminución de la deuda interna que a finales del año llegó a un equilibrio en el sector público no financiero. Respecto a los ingresos, se introdujeron reformas al sistema tributario para gravar más la riqueza y el consumo, no obstante, en menor medida la producción y el comercio exterior. Durante la década de los noventa, las exportaciones y el sector terciario presentan mayor dinamismo.

La situación fiscal llegó a empeorar en el momento de la apertura comercial se encontraba sustentada en una serie de extensiones fiscales, al provocar el desbalance de estos. El crecimiento explosivo de las pensiones a cargo del presupuesto público y al proceso de pacificación, ruptura del bloque soviético al final de la guerra fría, puso fin al flujo de donaciones externas. Dado que las medidas, por el lado del gasto y de los ingresos no tienen éxito, se optó por el endeudamiento interno, implicando incrementos en las tasas de interés ante la colocación de bonos. Durante 1995, se concretan algunas medidas referidas al déficit fiscal. Algunos de los cambios fueron en el sistema de pensiones con cargo en el presupuesto, incrementando el nivel de ingresos de los hogares y, se llegó a establecer el delito fiscal.

No fue hasta 1996, cuando se avanzó hacia la estabilización fiscal y la deuda interna. La deuda interna llegó a constituir un obstáculo para la estabilidad económica y la sostenibilidad financiera de los programas estatales. Por lo cual, se empieza a articular una mayor integración entre la política social y económica, en conjunto con la apertura comercial y la promoción de exportaciones conlleva a una atracción de la IED (Sauma y Trejos, 1998, p.9)

Seguido se da la llegada del capital golondrina, conocido como el capital externo que invierte en el país ante tasas atractivas en el corto plazo para luego salir del país nuevamente. Durante los primeros años de la década de los noventa, entro capital golondrina producto del aumento en las tasas de interés, permitiendo expandir

la economía, sin efectos en el ahorro interno y la formación de capital. La política de desgravación arancelaria se aplica en el comercio.

1.5. Tendencias sociales

Durante la década de 1960, se crea una serie de instituciones destinadas a atender las necesidades de la población. En la década de 1970, fue también conocida como la década de oro debido a la gran cantidad de políticas sociales implementadas que llevaron a una situación de mejoría significativa antes de la crisis.

La política social de Costa Rica alcanzó los mayores niveles de vida de la población con los programas dirigidos a contrarrestar la pobreza, como las políticas expansivas en zonas rurales. Dichas acciones persisten hasta la crisis de los ochenta, donde se da un retroceso que conduce al empobrecimiento de la población. Durante el periodo de estabilización post crisis se propone el aumento de la política social con acciones restrictivas (Sauma y Trejos, 1998, p.10)

La estabilización de la economía permitió disminuir el paro y la pobreza. Sin embargo, no fue hasta 1985, cuando se enfatiza en la vivienda y en la mejora de la calidad de la educación. En el campo de salud, se fortalece el crecimiento de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), esto ante recortes que hubo en el presupuesto durante la crisis, que impidió la compra de equipo. También, se desarrollan los proyectos de acueductos rurales que empiezan a construirse para garantizar a la población tenga acceso al agua potable (León et al, 2014)

La década de 1990, se caracterizó por la reaparecen de algunas enfermedades erradicadas. Los indicadores de mortalidad tienden a mejorar ante la mayor cobertura en el acceso a la educación. Esto da inicio al proceso de reforma en el sector de salud y la ejecución de un programa para mejorar la calidad de la educación. Asimismo, a partir de 1995, se trata de consolidar las reformas en el campo social, los cuales buscan mejorar la calidad, eficiencia y ampliar la cobertura esto en el campo de la educación.

No fue hasta finales de los noventa cuando la reducción de la pobreza supera los ocho puntos porcentuales. Buena parte de este indicador se fundamentó en la generación de empleo en la economía formal, así como en el establecimiento de los salarios mínimos como una medida de protección y la apertura comercial que favoreció al sector agrícola por el sector de bienes transables.

Por su parte, los ingresos fiscales varían entre un 22% en 1982 y un 26% en 1996, como porcentaje del PIB. En los periodos de crisis disminuyeron, sin embargo, es en la estabilización donde se pretendía aumentar los ingresos sin disminuir el gasto.

El gasto público en los periodos de crisis fue 1% de superávit como porcentaje del PIB, durante la estabilización los gastos fueron superiores al ingreso sin presentar presiones. Para 1985, el presupuesto era balanceado, sin embargo, durante las reformas el gasto siguió creciendo, provocando los problemas estructurales que se generan ante la ausencia de reformas fiscales prudentes (Sauma y Trejos, 1998, p.14)

El aumento de carga tributaria en un 18% del PIB en 1980 al 25% en 1996 provocó que la evolución de los ingresos corrientes representara cerca de un 88% de los ingresos corrientes del total de los ingresos fiscales desde 1980 hasta mediados de la década de los noventa (Sauma y Trejos, 1998, p.15)

En este periodo, los ingresos indirectos superan a los directos gracias a un mayor dinamismo. En la crisis 1980-1982, los ingresos fiscales disminuyen, sin embargo, los tributarios mantienen su nivel ante el incremento de los ingresos fiscales por el aumento de los indirectos frente a la disminución de los impuestos directos. Acontando, que, en la mitad de la década de los ochenta, repuntan los ingresos tributarios con un crecimiento a un ritmo anual del 10% y del 13%. Dicho incremento de la carga tributaria fue gracias al aumento en las cargas

sociales, tanto de la CCSS, como del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

Durante el cambio estructural liderado por la promoción de las exportaciones, los ingresos fiscales crecieron en menor medida debido a la disminución en las transferencias de las empresas públicas y de los ingresos tributarios producto de la apertura comercial, la cual significó la reducción de los aranceles y la eliminación de los impuestos a las actividades exportadoras (Sauma y Trejos, 1998, p.16)

Cabe destacar que en el periodo de la crisis el ingreso fiscal del Gobierno Central y el sector público no financiero aumenta en un 9% y 12%, respectivamente. De esta manera, las medidas implementadas en la reducción del gasto público generaron un superávit en las cuentas del Gobierno Central. Sin embargo, en el periodo expansivo de 1983 a 1985, persiste un déficit del Gobierno Central por debajo del 1% del PIB. Las pérdidas en el BCCR aumentan en un 5% del PIB. A partir de esta mitad, el financiamiento del déficit depende del financiamiento interno, lo que llevó la deuda interna a significar un 32% del PIB en 1996.

2. Problemática Fiscal 1990-2015

La economía de Costa Rica ha conocido un cambio estructural profundo en las últimas décadas, pasando de un predominio de la exportación de productos agrarios tradicionales (café y banano principalmente), a una pérdida de peso de estos frente al sector servicios, la industrialización en sectores de las TIC, el turismo, y la exportación de nuevos productos.

Esta positiva transformación se ve trasladada por varios factores negativos, entre ellos: estancamiento del gasto público debido a una inadecuada política fiscal y al abuso de la economía de zona franca, así como al crecimiento de la deuda pública, sectores económicos altamente estatizados, limitaciones al emprendedurismo y falta de mano de obra calificada.

La segunda parte de este capítulo aborda temas como la regresividad en el sistema tributario, las reformas fiscales implementadas, el contexto del sistema tributario internacional y nacional, un análisis coyuntural de los indicadores y, por último, se hace mención del artículo sobre el agotamiento del actual modelo de desarrollo del Ministro de Hacienda (2014-2018), Helio Fallas Venegas, entre otros aportes relacionados al tema.

2.1. Regresividad de la estructura tributaria costarricense

El abordaje de la regresividad de la estructura tributaria costarricense utiliza como base el documento de la investigación de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional, realizada en el 2001 sobre la Regresividad de la Estructura Tributaria Costarricense: ¿Falacia o Realidad? Este enfoque amplía los cambios que ha sufrido el sistema tributario ante las reformas aplicadas en los últimos años, sobre todo en control del déficit fiscal. Con estas medidas, se logra un pequeño ajuste en el sistema tributario, pretendiendo determinar si estas reformas siguen el mismo comportamiento en la actualidad.

Las reformas en la década de los noventa parten de la primicia de que la principal fuente de ingresos tributarios proviene de los impuestos de consumo doméstico (Chacón, González y Montero, 2001, p.2)

Por lo tanto, la investigación analiza el comportamiento de la estructura tributaria, a partir de las reformas de esta década con el objetivo de medir la equidad que caracteriza a un sistema de ingresos. En consecuencia, la investigación consiste en generalidades del comportamiento económico y fiscal de Costa Rica en el periodo de 1980-1997. Sin embargo, para fines del documento se dará mayor énfasis de 1990 en adelante, sin descartar algunos antecedentes de relevancia de la historia.

Ahora bien, el entorno económico del país en los noventa del siglo pasado giró alrededor de una nueva estrategia de desarrollo influenciada por la promoción de exportaciones. Entre los principales problemas del desequilibrio corresponden a finanzas públicas y al sector externo, conllevando a que la ruta más viable para el país sea

la articulación del comercio, robusteciendo la exportación e importación, profundizando la interdependencia económica con otros países y bloques económicos como el europeo y asiático.

Los primeros años se caracterizaron por ajustes económicos. Es así como en 1992, se aplicaron algunas medidas como: la apertura comercial, la liberación del mercado cambiario, la apertura en la cuenta de capital de la balanza de pagos y la legalización de los contratos en moneda extranjera.

El crecimiento del PIB global y el per cápita registraron tasas de crecimiento del 7,3 y 4,9%, respectivamente. Esto implicó una disminución en el desempleo. Cabe señalar que la reducción de la inflación medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) bajó de 25,3% en 1991 a 17% en 1992. Además, las tasas de interés pasivas y activas mostraron una disminución de 12% en el mismo periodo (Chacón, González y Montero, 2001, p.11) En 1993, la evolución de las variables monetarias influenciadas por el BCCR, mediante aumentos en el encaje mínimo legal y las operaciones de mercado abierto, permitieron la obtención de una tasa de inflación inferior a la proyectada y la estabilidad en el tipo de cambio.

En 1994, la economía crece en un 4,5% en términos reales. Al final del año, se registraron fuertes ajustes, generando incertidumbre e inestabilidad en el primer semestre de 1995. A consecuencia del retraso en la aprobación de las leyes tributarias y del convenio suscrito con el FMI, se registra demoras en los reembolsos de los programas de ajuste estructural, en caso concreto el PAE III.

De esta forma, en 1995, el crecimiento fue menor en un 2%, respecto al año anterior. Esto presentó un deterioro en la inflación, en las tasas de desempleo y en la actividad económica. Durante 1997, aumenta la producción, el empleo, las reservas monetarias y los salarios, mientras que se evidencia un comportamiento contrario en las tasas de inflación, de interés y el déficit fiscal, propiciado por la aprobación de algunas medidas fiscales que ayudaron a mejorar la recaudación de los ingresos, entre las que sobresalen: la reducción de los gastos superfluos como publicidad, viajes y recepciones; el canje de las inversiones de instituciones públicas por los títulos de rendimiento real.

Entre los antecedentes tributarios se encuentran:

La legislación tributaria en 1984 decidió aumentar la alícuota máxima sobre la renta de las empresas en un 50%, esto mediante la ley No.6955. Para el año de 1987, se introduce un paquete de medidas cuyo objetivo es la ampliación del impuesto a las ventas y la elevación de las alícuotas de los impuestos a la propiedad, así como la transferencia de los bienes inmuebles y un impuesto sobre la venta de automóviles.

El establecimiento de una reforma tributaria integral en 1991, con la ley de justicia tributaria, incluía modificaciones que afectaban a prácticamente todos los elementos de la estructura tributaria costarricenses. El principal medio de financiamiento fueron los impuestos indirectos. Durante este periodo, los impuestos de venta y selectivo de consumo representaron el 61% de los ingresos tributarios.

Contrario a lo sucedido en la década de los sesenta y setentas donde prevalecieron los impuestos directos. El más significativo en aquel entonces fue el de la renta, el cual aumentó de un 13% en 1961 a un 23.4% a finales de la década de los setenta.

El Estado basado en los préstamos de ajuste estructural, decide generar un nuevo esquema dirigido al comercio exterior y sustentado en las extensiones fiscales, lo que se conoce como el modelo de promoción de exportaciones. En esta fase los impuestos directos pierden protagonismo, luego de que el impuesto de la renta pasó de 21.3% en 1980 a 13% en 1988. Por su parte, los impuestos indirectos tomaron protagonismo, el de ventas y el selectivo de consumo pasaron a primer plano, representando el 59 % de los ingresos tributarios. Por otra parte, el exministro de Hacienda, Guillermo Zúñiga en su investigación, Estructura Tributaria y Equi-

dad, señala que la recaudación del sistema tributario nacional recae sobre el consumo local, esto es un castigo al asalariado, por lo que, si el sector más dinámico de la producción no aporta ingresos al fisco, difícilmente se podrán sostener unas finanzas públicas sanas.

Entre las consideraciones finales de la investigación se señala:

- i. La existencia de una distribución desigual en los ingresos de la población costarricense.
- ii. El pago del impuesto de ventas y selectivo de consumo muestra un comportamiento progresivo, sin embargo, cuando este se mide con ingreso de cada decil, deja entrever una desigualdad sobre lo que pagan los sectores pobres y los de mayor poder económico.
- iv. La inequidad en el sistema tributario costarricense, ante las anomalías en los ingresos y cargas fiscales. Por lo que se recomienda el uso de los impuestos directos, los cuales poseen una relación positiva con la riqueza de los contribuyentes.

Antes de ampliar el tema del sistema tributario costarricense es necesario reconocer las principales reformas fiscales y su funcionalidad para la economía nacional. El cuadro 2.1 resume cada una de las reformas fiscales implementadas en Costa Rica en los últimos 25 años.

Tabla 1: Reformas fiscales implementadas en Costa Rica 1991-2014

Año	Reforma	Descripción
1991	Ley de ajuste tributario	Establece un impuesto único de salida equivalente a \$30. Autoriza al Ministerio de Hacienda a recibir inmuebles como pago de tributos adeudados. Grava con un 5% el traspaso de parcelas reforestadas al amparo de incentivos fiscales.
1992	Ley reguladora de todas las exoneraciones	Derogó todas las exoneraciones tributarias previstas en diferentes leyes, menos aquellas concedidas en la Constitución y las otorgadas en la Ley de creación del Depósito Libre de Golfito, entre otras. La ley ha sido reformada en ocho ocasiones.
1995	Ley de justicia tributaria	Se establece por primera vez la figura de las contravenciones y delitos penales tributarios. Reforma la Ley del impuesto sobre la renta en cuando a plazos para declarar y pagos parciales de impuestos, entre otros.
1995	Ley general de aduanas	Esta ley regula las entradas y salidas de mercadería, vehículos y unidades de transporte del territorio nacional. Su aplicación está a cargo del Servicio Nacional de Aduanas. La ley ha sido reformada en cinco ocasiones.
1995	Ley de impuesto de bienes inmuebles	Establece un impuesto del 0,25% sobre el valor de los inmuebles registrados en la Administración Tributaria al 1° de enero del año correspondiente. La ley fue reformada por cuarta y última vez en 2007.

1995	Ley de sujeción de instituciones estatales al impuesto de renta	Mediante esta ley quedan sujetas al pago del impuesto sobre la renta el Instituto Costarricense de Electricidad, Radiográfica Costarricense, los bancos comerciales del Estado y el Banco Popular, y la Refinadora Costarricense de Petróleo entre otras instituciones públicas.
1998	Ley de sujeción de instituciones estatales al impuesto de renta	Mediante esta ley quedan sujetas al pago del impuesto sobre la renta el Instituto Costarricense de Electricidad, Radiográfica Costarricense, los bancos comerciales del Estado y el Banco Popular, y la Refinadora Costarricense de Petróleo entre otras instituciones públicas.
1999	Cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos	Crea un impuesto específico por cada mililitro de alcohol absoluto contenido en bebidas alcohólicas. Establece en un 10% el impuesto selectivo de consumo para estas bebidas, y en 95% para los cigarrillos y puros.
2001	Ley de simplificación y eficiencia tributarias	Establece un impuesto único al combustible. Grava con el impuesto de ventas los servicios de imprentas y litografía y con el impuesto de renta a las universidades.
2002	Ley de contingencia fiscal	Impone un tributo extraordinario a casinos y empresas de apuestas electrónicas. Estableció un tributo a favor del IMAS que es pagado por los negocios calificados como moteles, salas de masaje, o centros nocturnos.
2004	Proyecto de Ley de pacto fiscal	Este proyecto impulsado por el entonces presidente Abel Pacheco transformaba el sistema tributario cedular en uno global. Además, abandonaba el esquema de renta territorial para adoptar uno mundial. El texto fue archivado el 21 de enero de 2008.
2006	Proyecto de Ley de impuesto sobre la renta	La propuesta impulsada por la administración Arias Sánchez, plantea convertir el sistema cedular actual en uno de renta global. El texto fue archivado.
2008	Ley sobre el impuesto solidario	Esta ley crea un impuesto directo a favor del Gobierno central cuyo producto se destinará exclusivamente a financiar programas de vivienda.
2011	Proyecto de Ley de solidaridad tributaria	El texto impulsado por la presidenta Laura Chinchilla convertía el Impuesto General de Ventas en un Impuesto de Valor Agregado que gravaba los servicios, entre otras modificaciones. El proyecto fue aprobado en primer debate, pero feneció por errores de procedimiento detectados por la Sala IV.

2013

Agenda para la consolidación fiscal

Edgar Ayales, ministro de Hacienda, presentó una agenda de puntos críticos en las finanzas públicas y un listado de posibles soluciones. El objetivo es construir un proyecto de Consolidación Fiscal consensuado que llegue a representar un 3,5% de la producción.

Fuente: El Financiero (2013).

Existen quienes destacan que entre las reformas de mayor peso en la historia tributaria. En concordancia con esto, el viceministro de Hacienda (2014-2018), Fernando Rodríguez señala, en su artículo *Reformas Fiscales recientes: caso de Costa Rica* hace énfasis en tres de ellas:

- i. Reforma de Ley del Impuesto General sobre las Ventas (IGV)
- ii. Reforma General de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR)
- iii. Reformas del Código Tributario

Por su parte, su artículo señala que en el periodo comprendido entre 1990-2013, las diferentes propuestas de reformas tributarias no han surgido efecto en los ingresos del gobierno central. En los últimos veinticinco años se han realizado diferentes reformas, sin embargo, estas no han contado con el apoyo necesario para ser aprobadas. Por ejemplo:

La Ley ISR y de la Ley IGV pretendió pasar del sistema cédular de renta al sistema de renta global y la modificación del impuesto general a las ventas para convertirlo en impuesto al valor agregado (IVA). No obstante, esta reforma fracasó por defectos de trámite además de una larga discusión que provocó la pérdida de interés del gobierno.

Además, se buscó nuevamente reformar la LISR y LIGV, en este caso se pretendía pasar a un sistema dual modificado, además de la conversión del IGV al IVA. Esta reforma fue menos compleja, pero se presentó únicamente un proyecto de ley. Por tanto, esta reforma fracasó por defectos de trámite.

En este contexto, es necesario mencionar que cada una de estas medidas adoptadas para mantener la estabilidad fueron efectivas para resolver el problema de corto plazo, pero no se sentaron las bases para contar con una política fiscal que propicie una mayor capacidad de inversión, ni una política monetaria que disponga de instrumentos para enfrentar los riesgos del entorno mundial. El desempeño económico poco inclusivo desde el punto de vista social y productivo, que sugiere la necesidad de realizar ajustes de fondo en las premisas y orientaciones de las estrategias nacionales.

2.2. Sistemas tributarios en América Latina y el Caribe:

Los sistemas tributarios complejos y la alta evasión tributaria alteran las decisiones de inversión lo que, a su vez, reduce la eficiencia de los mercados. En esta línea, un estudio realizado por el BID (2010) establece que la recaudación en América Latina y el Caribe ha sido baja de acuerdo con los estándares internacionales y se concentra en las grandes empresas.

En evidencia que los impuestos son altos, el mismo estudio se manifiesta que en promedio llegan al 48% de las utilidades. Mientras que, en los países de altos ingresos, los impuestos alcanzan en promedio el 41% de las utilidades. Eso sumado a los altos costos de transacción de los sistemas impositivos latinoamericanos. Las empresas en esta región invierten en promedio 320 horas al año en ejecutar los cálculos, preparar, presentar y pagar (o retener) sus impuestos, casi el doble de lo que destinan en promedio sus contrapartes en países de altos ingresos.

Por su parte, como lo evidencia el Ministerio de Hacienda (2010) en el artículo Sistemas Tributario, las tasas impositivas elevadas pueden desincentivar la inversión en tecnología y otras formas de mejorar la productividad, ya que los impuestos reducen las ganancias potenciales que generan esas inversiones. Por lo tanto, el estudio advierte que la productividad de las empresas del sector formal se reduce, afectando al crecimiento económico a largo plazo.

Ante esto, existe una tendencia en adoptar regímenes tributarios más inteligentes, pueden aumentar sus ingresos y financiar los programas sociales y de fomento a la inversión, sin perjudicar la productividad ni frenar el crecimiento. La necesidad de asegurar que los sistemas tributarios impulsen una mejor asignación de recursos que facilite una mayor productividad. Según el BID, esto significa que los impuestos deben ser simplificados y una reducción en los impuestos a las empresas en general puede inducir a una reducción del nivel de informalidad.

En evidencia, durante el 2010 cerca del 61% de los ingresos tributarios de América Latina y el Caribe provienen de las empresas, mientras que, en países industrializados, las corporaciones aportan sólo 25% de los ingresos totales. Sin embargo, a pesar de los altos impuestos a las empresas, los ingresos tributarios latinoamericanos y caribeños representan sólo 17% del PIB, mientras en EE. UU., llegan a 27% y a 36% en los países industrializados.

No es de extrañar que dadas las altas tasas tributarias y altos los costos de transacción, la evasión prevalezca en América Latina. El tema de la evasión fiscal se da de forma generalizada en empresas grandes y pequeñas: micro y pequeñas empresas no pagan impuestos y las empresas del sector formal declaran ingresos inferiores a los que perciben.

El alto nivel de evasión perjudica a la productividad ya que impide que el gobierno tenga ingresos suficientes para invertir en bienes públicos capaces de incrementar la productividad, sea el caso de los sectores de infraestructura y la educación. Desde este punto de vista, la evasión tributaria puede reducir la productividad promedio, en la medida que la competencia de las empresas informales o evasoras reduce el mercado de las formales (Ministerio de Hacienda, 2010)

En breve, algunas restricciones al crecimiento económico latinoamericano se deben básicamente a la ineficiencia regulatoria, altas tasas tributarias, competencia desleal en el sector informal, corrupción e inestabilidad macroeconómica, además el alto costo de la electricidad y el mal uso de los recursos tributarios.

2.3. El sistema tributario costarricense

En esta sección se especifica el sistema recaudación de impuestos en Costa Rica, esto de acuerdo con el Centro Interamericano de Administración Tributarias (CIAT).

2.3.1. Tributos correspondientes al Gobierno Central

En el siguiente cuadro se especifica cada uno de los impuestos del Gobierno Central de acuerdo con el tipo y sus clasificaciones respectivas.

Tabla 2: Clasificación de impuestos del Gobierno Central

Tipo	Clasificación
Impuesto sobre la renta, ganancias y capital	• Impuesto a casinos y empresas de llamadas y apuestas electrónicas. • Impuesto único sobre los rendimientos y Ganancias de Capital de los Fondos de Inversión
Impuestos sobre la propiedad	• Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda. • Impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones e Impuesto sobre la transferencia de estos. • Timbre de Vida Silvestre. • Timbre para la Educación y Cultura. • Impuesto sobre el Traspaso de Bienes Inmuebles. • Impuesto sobre las Personas Jurídicas. • Impuesto sobre la Tránsito de Bienes Muebles.
Impuesto general sobre el consumo	• IGV- impuesto general sobre las ventas
Impuestos selectivos	• Impuestos Selectivos de Consumo (ISC). • Impuesto Único a los Combustibles. • Impuesto Específico sobre las Bebidas Alcohólicas. • Impuesto Específico sobre los Cigarrillos, Cigarros y Puros (selectivo de consumo). • Impuesto a los Productos de Tabaco. • Impuesto Específico sobre las Bebidas Envasadas sin Contenido Alcohólico y los Jabones de Tocado. • Impuesto sobre el Precio de Venta del Cemento.
Impuestos sobre el comercio exterior	• Derechos de importación • Impuesto sobre el Valor Aduanero de las Mercancías Importadas. Contribución por Caja de Banano Exportada. • Impuesto por cada tonelada de carga que se movilice por Puerto Caldera • Impuesto General Forestal. • Derecho de Salida del Territorio Nacional.
Regímenes simplificados	• Régimen de Tributación Simplificada para Comerciantes minoristas y bares.
Otros	• Timbre Fiscal.[1]
Tributos de los Gobiernos Locales	• Patentes municipales • Impuesto territorial
Contribuciones sociales	• Contribuciones Sociales Generales • Contribuciones Sociales del Magisterio Nacional

[1] A cargo de la Tesorería Nacional de la República del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Fuente: CIAT, base de datos actualizada en abril 2015.

Es destacable mencionar que la administración de los impuestos se realiza por medio de la Dirección General de Tributación (DGT), fundada en 1917, bajo la dependencia del viceministerio de ingresos del Ministerio de Hacienda. El objetivo primordial de esta dirección es velar por la recaudación de tributos del gobierno central, con excepción de los de carácter aduanero. La DGT es el ente encargado de la recaudación de tributos del Gobierno Central, con excepción de aquellos de carácter aduanero (derechos de importación, IGV sobre importaciones, impuestos específicos sobre importaciones, entre otros) (CIAT, 2015). La Oficina de Cobro Judicial de la Dirección General de Hacienda (DGH) del viceministerio de Ingresos del Ministerio de Hacienda ejerce la función de cobranza coactiva.

La DGT cuenta con un director general, un subdirector y su estructura organizacional se basa en un modelo con nueve subdirecciones con competencia nacional sobre las labores operativas, entre ellas: Normativa, Servicio al Contribuyente, Recaudación, Control Tributario Extensivo, Fiscalización, Inteligencia Tributaria, Valoraciones Administrativas y Tributarias, Órgano de Normalización Técnica y Tributación Internacional y Técnica Tributaria (CIAT, 2015)

Según el Decreto Ejecutivo 37477 del 2012 (La Gaceta, 2011), algunas de las funciones específicas de la Dirección General de Tributación Directa están:

- a) Ejecutar las actuaciones que debido al plan anual operativo de la Dirección Regional correspondiente le sea encomendado.
- b) Ejecutar actuaciones administrativas en materia de asistencia al contribuyente para el pago voluntario, el cobro administrativo de deudas tributarias en condición de morosidad y traslado a cobro coactivo de las deudas tributarias conforme a la normativa vigente.
- c) Ejecutar las validaciones de cuentas tributarias que debido a la gestión cobratoria se requieran.
- d) Atender y resolver las solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos de pago.
- e) Atender y resolver las solicitudes de devoluciones de saldos a favor presentadas por el contribuyente.
- f) Dar inicio a procesos sancionadores por incumplimiento de deberes formales, hasta la emisión del traslado de cargos y observaciones.

De esta manera la DGT busca brindar un servicio de recaudación de impuestos internos que el Estado demanda, mediante la gestión efectiva que controle y facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias en los sujetos pasivos y población en general, dentro del marco de aplicación de las leyes y normas establecidas, favoreciendo el desarrollo económico del país (CIAT, 2015).

Algunas de las particularidades encontradas son: el presupuesto de la DGT se encuentra dentro de la partida presupuestaria Administración de Ingresos del presupuesto del MH y lo ejecuta el Director General (CIAT, 2015).

El Impuesto General Forestal, por su parte, es recaudado por la Administración Forestal del Estado. La administración y recaudación del Impuesto sobre las Personas Jurídicas corresponde al Ministerio de Justicia y Paz por medio del Registro Nacional. La Tesorería Nacional de la República (TNR) del MH y el Banco Central de Costa Rica (BCCR) tiene una participación en la recaudación de algunos tributos, como el Timbre de Vida Silvestre y el Timbre Fiscal (CIAT, 2015).

En síntesis, el Estado, como fuerza política que administra la gobernanza y las decisiones del país bajo mandatos constitucionales. De manera que el Estado es visto como el encargado de recaudar los recursos que contiene el presupuesto nacional y tiene la obligación de retribuirlo en el país en procura del bien social en el desarrollo de la economía.

En concordancia, el Estado y sus acciones se encuentran fuertemente ligadas a garantizar, mediante la recaudación de recursos financieros y su destino responsable en programas, proyectos y planes de trabajo a corto, mediano y largo plazo, que impacten en la calidad de vida de sus habitantes.

En primer lugar, se ejecuta la captación de recursos, se financia de los dineros provenientes de la recaudación de impuestos que pagan los ciudadanos y las ciudadanas. Seguido se da la formulación del Presupuesto Nacional, tomando en consideración las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo que elabora el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Seguidamente, se da la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República (CGR) para el presupuesto del gobierno central y el de los entes descentralizados respectivamente. Después, se ejecuta las asignaciones presupuestarias autorizadas en cada institución para garantizar la entrega de bienes y servicios a la población. Y, por último, se demuestra el cumplimiento de los objetivos y metas a las que se comprometieron las entidades y es así, como en base a los resultados se logra tomar decisiones en beneficio de la sociedad. Para el cual, el gobierno Central realiza informes de asuntos hacendarios como lo son las proyecciones fiscales desagregando los componentes de las partidas de gastos y determinando como cambian los ingresos y los gastos asociados para el año en estudio, involucrando a los jefes institucionales, la Asamblea Legislativa y la CGR.

De esta forma, el presupuesto es un instrumento para la toma de decisiones en la planificación nacional el proceso de discusión y aprobación de proyectos de ley de presupuesto tiene lugar en la Asamblea Legislativa. Cabe mencionar que la Defensoría de los Habitantes auxilia a la Asamblea, al velar por la aplicación eficiente y eficaz del presupuesto de la República.

En breve las potestades públicas del Estado tienen relación directa entre la soberanía y la naturaleza jurídica. Es por medio del entorno social, económico y político en el cual Estado interviene, como formas efectivas y eficientes para impactar en la calidad de vida de su ciudadanía. Muchas de las decisiones políticas y técnicas no conciernen al Poder ejecutivo, sino que intervienen múltiples instituciones, grupos sociales, políticos, sindicales, empresariales, entre otros. Con gran preponderancia se citan las orientaciones que desde el Poder Legislativo se otorguen al presupuesto público, aduciendo una visión multipartidista y pluridimensional de los partidos políticos representados.

Es así como se proyecta la relación entre partidos políticos y la integración de las masas en el proceso de poder. En términos sencillos, los partidos políticos actúan conjuntamente con el Gobierno para el bien común del pueblo. A continuación, se ilustra la interacción de los distintos actores en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria mediante el modelo de actores en la presupuestación nacional desde la captación de recursos por parte del Estado hasta su distribución eficiente de las partidas de gasto.

2.3.2. Análisis de coyuntura

Esta sección corresponde al análisis de coyuntura de las finanzas públicas de acuerdo con los informes mensuales de enero a julio del presente año en el BCCR.

Es meritorio mencionar que las finanzas públicas, al término del año 2014 registró un déficit del sector público global reducido (SPGR) del 5.3% del PIB (9% menor al del año 2013). Dicho comportamiento estuvo asociado al superávit que generaron las instituciones del sector público no financiero y la disminución del déficit en el 2013. Cabe señalar que el comportamiento en el SGPR no fue el mismo en el transcurso del 2015, por el menor superávit de las instituciones públicas, asociado al déficit por parte del gobierno central y el BCCR, provocando que estos niveles fueron superiores a lo mostrados 12 meses antes. El desbalance financiero en el primer trimestre del 2015 fue del 1,5%⁶ del PIB, el cual fue 7 p.p. superior al mostrado el año anterior. En mayo, ante el déficit del Gobierno Central y la disminución del superávit de las instituciones públicas, indican que el déficit acumulado en el SPGR fue de 1,9% del PIB anual.

⁶ Dato estimado.

La contención del gasto público, como objetivo del gobierno central pretende fortalecer la administración tributaria para disminuir la evasión. En el año 2014, el déficit financiero se ubicó en 5,7% del PIB, siendo superior al del año 2013 en 0,13 pp.

De igual forma, el déficit primario, visto como la diferencia entre el gasto primario del gobierno y los ingresos, fue de 3,1% del PIB. En el mes de mayo el gobierno registró un desbalance financiero de ₡139 624 millones, con lo que el déficit acumulado fue de 2.3% del PIB, el cual es 0.1 p.p. mayor al año previo. Este deterioro se debe al aumento en los gastos en 10.2%, además de un menor dinamismo de la recaudación tributaria en 7.2%, respecto al 2014.

La expansión gasto total del gobierno en el 2014, fue provocada por el crecimiento de las transferencias corrientes, remuneraciones y gasto de capital. Lo que respecta a las primeras, destacan por las transferencias al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y al de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y las pensiones con cargo al presupuesto nacional. Para el gasto en capital se contempla el traslado de recursos al Consejo Nacional de Seguridad Vial Cosevi, gobiernos locales y las juntas de educación para infraestructura educativa.

Respecto al comportamiento del gobierno central en el primer trimestre del 2015, tuvo un déficit primario acumulado de 246 mil millones colones (0.9% del PIB) y un déficit financiero del 1.5%, equivalente a 441 mil millones de colones.

Cabe señalar que el déficit primario del gobierno en mayo aumentó (1.4% del PIB), esto ante el comportamiento de los egresos e ingresos. Los egresos totales acumulados (10,5% en el 2014) a marzo fue del 11.7% (8.5% en el 2013), impulsado por el aumento en las remuneraciones retroactivas en los primeros 6 meses del 2015, transferencias y el servicio de intereses.

Por parte de los ingresos totales a finales del 2014 fue muy inferior al mostrado en el 2013, producto de una desaceleración en la recaudación por parte de Hacienda, en los ingresos por ventas, utilidades y ventas internas y otros ingresos tributarios, todo esto explicado por la desaceleración de la economía. Fue de 4.6% contra 18.1% en el 2013 (Ministerio de Hacienda, 2015). Esto se compensó con el aumento del impuesto aduanero producto de los ingresos no tributarios.

Durante el mes de marzo del 2015, los ingresos aumentaron significativamente 13.2% contra 5.5% en marzo 2014. Debido a esto está la mayor eficiencia en la tributación, impuestos de ventas y en mayor cuantía por los impuestos a los ingresos y utilidades. Además de los ingresos no tributarios del FODESAF hacia el gobierno. En el mes de julio la evolución de estos estuvo asociada a la caída en la recaudación del impuesto aduanero y la desaceleración de los tributos de ventas y selectivos de consumo, sin embargo, esto se compensó ante el aumento en la recaudación de renta y del impuesto único a los combustibles.

En el sector público no financiero reducido la constante ha sido un superávit, ya que durante el año 2014 este fue del 1.4% del PIB superior al mostrado en el 2013 con 0.7 p.p. Para el mes de marzo el acumulado fue de 0.3% del PIB, cabe señalar que estos datos son preliminares, sin embargo, es 0.6 p.p. inferior al mostrado en el mismo periodo del 2014. Este comportamiento fue por el superávit mostrado en el 2014 por la CCSS y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Para el 2015 fue lo contrario debido al deterioro financiero de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), principal causante de la disminución del superávit.

2.4. Agotamiento del modelo de desarrollo económico

Costa Rica ha generado una serie de discusiones acerca el agotamiento del modelo de desarrollo económico de la economía. El economista don Helio Fallas Venegas (Ministro de Hacienda, 2014-2018) traduce dicho agotamiento como un problema de productividad en su artículo de la siguiente manera:

En los últimos meses, se ha generado una discusión en Costa Rica en torno al agotamiento en su modelo de desarrollo. En mi criterio, sobre el particular existen dos visiones: una que expresa que la estrategia de atracción de inversión extranjera y el fomento de las exportaciones ha sido exitosa. No obstante, se tiene un problema de productividad y que por lo tanto es necesario realizar ciertas inversiones públicas, sobre todo en infraestructura, además que los mercados internacionales presentan limitaciones por la crisis mundial (Fallas, 2012)

Las funciones del Estado en los últimos 25 años, basadas en el «consenso de Washington»⁷, están dirigidas al fortalecimiento del sector privado por medio de la privatización de servicios, promoción de la IED, liberación de los mercados financieros y la integración de la economía como proceso de globalización. Estas medidas fueron tomadas por el gobierno de una forma paulatina, sin percibir efectos tan drásticos, además el papel del Estado tiende a participar más luego de la crisis del 2008 (Fallas, 2012)

Respecto al modelo de desarrollo actual, Fallas plantea un análisis en el marco de una ética cristiana. Esto supondría evaluar la economía con los principios de la doctrina Social Cristiana. Además, señala el agotamiento del modelo de desarrollo actual, generado por:

- i. El bajo crecimiento económico en un contexto de déficit fiscal del 4,6% del PIB aunado a un creciente endeudamiento son elementos que no se presentaban en la crisis inicial del 2008.
- ii. Los altos déficits comerciales producto de una menor promoción por parte de la economía nacional. El déficit comercial presentó un aumento en el 2012 sobrepasó en un 71% al del 2007. El monto del déficit fue -6.185.4 millones de dólares, el más elevado en la historia del país en aquel entonces.
- iii. La poca importancia en la ciencia y tecnología, como principal herramienta para el desarrollo.
- iv. La fuerza laboral de Costa Rica significó un bajo crecimiento en las últimas décadas. Lo que en el pasado generaba empleo, sectores como la agricultura y la industria se remplazan por sectores como hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones y actividades inmobiliarias y empresariales, que evolucionaron en forma positiva. Convirtiendo a las zonas francas más del 50% de las exportaciones a pesar de que sólo generaron el 4% de la población ocupada en el 2012.
- v. La distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, ha venido creciendo en forma persistente, particularmente en la zona urbana. En relación con la pobreza, se resalta la brecha entre lo urbano y lo rural: esta última es casi un 50% más alta que la urbana. Empíricamente, en el 2012, la pobreza urbana fue del 17,6% mientras que la rural alcanzó al 26%. Lo mismo por regiones, donde zonas como la Chorotega y Brunca son los mayores desfavorecidos.
- vi. Ampliación en la brecha entre las empresas transnacionales y su desarrollo tecnológico y las Pequeñas y Medianas Empresas nacionales (PYMES), que en su gran mayoría no realizan inversiones en ciencia y tecnología y no producen productos de alta tecnología. El poco apoyo a las PYMES.
- vii. Un sistema tributario caracterizado por altas tasas de evasión y elusión de impuestos, que limitan la inversión pública en infraestructura, la educación y otros servicios públicos esenciales (Fallas, 2012)

De esta manera, Fallas sugirió en el 2012 impulsar foros en las redes comunales y regionales con temas tales como: las políticas públicas en cuanto al modelo de desarrollo, la justicia salarial, la protección y promoción del empleo, la salud pública, la política económica, la distribución del ingreso, la solución al déficit fiscal y la equidad, la gestión del riesgo, la seguridad ciudadana, la corrupción y la construcción de oportunidades para todos y todas (Fallas, 2012)

⁷ El denominado Consenso de Washington se refiere al conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta para, por un lado, hacer frente a la reducción de la tasa de beneficio en los países del Norte tras la crisis económica de los setenta, y por otro, como salida impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa. Todo ello por medio de la condicionalidad macroeconómica vinculada a la financiación concedida por estos organismos.

Es decir, para Fallas la redefinición de la política económica requiere de un diseño y aplicación en función del desarrollo integral. Promoviendo políticas dirigidas al impulsar el desarrollo del mercado interno, la sociedad del conocimiento, el desarrollo de las PYMES y el emprendedurismo, la eliminación de la pobreza extrema, el mejoramiento de la seguridad social, el desarrollo ambiental, el ordenamiento urbano y el desarrollo territorial, el progreso de la infraestructura, la promoción de energías limpias y la promoción de un Estado concertador que promueva la participación en decisiones políticas.

En breve, muchos de los problemas o dificultades que se presentaron ante los modelos de desarrollo vigentes surgieron en respuesta de los factores internos y los externos de la época, resumiéndose en los incisos que se presentan a continuación:

- i. El primer problema en la utilización del modelo de sustitución de importaciones se fundamenta en que los mercados centroamericanos son muy pequeños para poder crecer como economía. Por lo cual, era necesario abrirse a mercados internacionales. Sin embargo, en aquel entonces, Costa Rica utilizaba la economía del modelo de desarrollo «hacia dentro», en donde la industrialización estaba basada en la estrategia de sustitución de importaciones (el modelo GPP, perjudicaba a los grupos más sensibles de la población pues:
 - a. El proteccionismo arancelario, que propicia el aumento de bienes importados y los producidos localmente, debido a los impuestos de aduana. Además, tener un impuesto a las exportaciones perjudicó las exportaciones reduciendo así las oportunidades de empleo.
 - b. Al tratar de proteger a los productores nacionales e impedir las exportaciones hacia que se aumentarán los precios de los alimentos, esto afectaba más los precios de los bienes de consumo popular.
- ii. El segundo problema, fue el que Costa Rica se estableciera como un Estado basado en el proteccionismo que pasó a ser regulador, concertador, benefactor, intervencionista y protagonista.
- iii. El tercer problema, Costa Rica tuvo que soportar la crisis petrolera, como resultados de ella adquirió, desequilibrios en casi todos los sectores: finanzas públicas, inflación, desempleo, y devaluación.
- iv. El cuarto problema fue el endeudamiento externo, que creció hasta el límite, pero equivocadamente dirigido a mantener los niveles de consumo del costarricense y no para ser utilizado en inversiones.
- v. Al no cumplir con los pagos por el endeudamiento externo, las financieras internacionales habían roto relaciones con Costa Rica.

De la misma forma, el economista y expresidente del BCCR, don Eduardo Lizano, coincide en que, a partir de los años 1950, Costa Rica, como la gran mayoría de los países latinoamericanos, el modelo de desarrollo hacia adentro. Este modelo se sustentaba en dos pilares fundamentales. Uno, la industrialización basada en la Estrategia de Sustitución de Importaciones (ESI). Otro, la expansión excesiva de las actividades del Estado. Además, puntualizó en las siguientes características (Lizano, 1999, p.3-4):

- i. La industrialización llegó a considerarse una condición necesaria para alcanzar el desarrollo económico. Varias razones se esgrimieron para sostener esta tesis.
 - a. La primera fue la necesidad de abandonar el modelo agroexportador vigente anteriormente. Al respecto se adjugaron las graves deficiencias del comercio internacional puestas en evidencia en las dos guerras mundiales y durante la gran crisis de los años 1930. Estas deficiencias ocasionaban serios problemas a los países subdesarrollados tanto para exportar sus productos como para abastecerse de bienes del exterior. Había, por consiguiente, gran insatisfacción con el modelo agroexportador.
 - b. La segunda, se refería a la necesidad de adoptar el nuevo modelo. Había dos motivos para propiciarla:
- ii. En primer lugar, el deterioro secular de los términos de intercambio de los países subdesarrollados, con el consiguiente perjuicio para ellos (para adquirir el mismo tractor cada vez había necesidad de entregar una mayor cantidad de café)
- iii. En segundo lugar, la forma como se lleva a cabo el desarrollo tecnológico en los países avanzados que perjudica a los países pobres, pues los beneficios se concentran en los primeros sin llegar a los segundos. En síntesis, las ventajas comparativas reflejadas en experiencias en la producción manufacturera no generaban protección a las empresas nacionales ante la competencia externa. De ahí la necesidad del proteccionismo

arancelario. Se trata de ver más hacia adentro y menos hacia fuera como lo hacía el modelo agroexportador. ii. La multiplicación acelerada de las funciones del Estado llegó a considerarse, asimismo, como un elemento de primordial importancia del modelo. Si se deseaba impulsar el desarrollo económico y el progreso social y la transformación del aparato productivo del país, para lograr la equidad y la solidaridad, entonces era indispensable un Estado cuya participación fuera mucho más amplia y profunda que la del Estado correspondiente al modelo agroexportador (Lizano, 1999, p.3-4)

Sin lugar a duda el desarrollo económico requiere de infraestructura (transporte y energía), de recursos financieros (crédito), de asistencia técnica a los productores, de la estabilización de precios, del proteccionismo arancelario. El Estado debía promover y regular los mercados. El desarrollo social, por su parte, exige más gasto y participación en los campos de la salud, la educación, la vivienda, innovación tecnológica y la distribución de tierras (Lizano, 1999, p.3-4)

Tabla 3: Análisis de categorización

Autor (es)	Categoría	Relación con el objeto de estudio
Sauma, P. Tejos, J.D. (1998)	Política económica	Expone las tendencias económicas y sociales en Costa Rica entre 1980-1996.
Chacón, M. González, L. Montero F. (2001)	Fiscal	Analiza el sistema de recaudación fiscal a partir de 1980.
Quesada, R (2008).	Fiscal, Política económica	Examina las medidas de índole fiscal, económica y social entre 1850-2005. También analiza el factor regional.
OCDE (2008).	Política Fiscal	Política fiscal latinoamericana.
BID (2010).	Fiscal	Analizan las diferentes causas del déficit fiscal que golpea a la región caribeña y latinoamericana.
León, J. (2012).	Políticas Económicas	Marco histórico de las diferentes políticas económicas de 1890-1950.
Fallas, H. (2012).	Política Fiscal, Finanzas Públicas	Analiza el actual modelo de desarrollo económico en Costa Rica.
Aguilar, J et al. (2014).	Política Fiscal, Política económica	Historia económica en Costa Rica en el siglo XX, separando los acontecimientos de acuerdo con cada modelo de desarrollo.
Rodríguez, F. (2014).	Reformas Fiscales	Reformas Fiscales en el periodo de 2000-2014.
Centro Interamericano de administración tributaria. (2015).	Fiscal	Se estudia la recaudación fiscal de Costa Rica.

Lücke, R. (2015).	Fiscal, Economía	Economía costarricense en el tercer trimestre del 2015.
BCCR, Julio, (2015).	Fiscal, Finanzas Públicas	Informe de coyuntura.
Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (2014).	Planificación Nacional y Política Económica.	Relación entre los pilares del PND y la política fiscal del país.

Fuente: elaboración propia (2016)

ENFOQUE TEÓRICO DE LA FISCALIDAD

Un adecuado equilibrio social aunado a una consolidación del funcionamiento del sistema democrático se alcanza si se cuenta con sistemas fiscales equitativos que favorezcan el desarrollo económico. En el panorama actual, la necesidad de adoptar un enfoque de desarrollo distinto se hace más que evidente. El procedimiento para resolver los problemas analizados en la sección anterior y la manera de utilizar los instrumentos disponibles dependen del marco conceptual del modelo, adoptado por los responsables de elaborar la política económica dirigida al fomento de indicadores sociales.

Se ha considerado, la base la evolución histórica del modelo de desarrollo de Costa Rica, además de algunos de los elementos a considerar:

- i. El primero de ellos, la visión del Estado, involucrando a la reforma Estatal y sus funciones.
- ii. El segundo de ellos hace referencia a la nueva gestión pública. Si bien es cierto, la gestión pública se relaciona directamente con la estrategia de desarrollo, sobretodo porque los modelos y las experiencias de gestión en las administraciones públicas en los últimos años (finales del siglo XX e inicios del siglo XXI), han estado condicionados de una serie de factores internos y externos de diversa naturaleza, intensidad e impacto.
- iii. Tercero, está relacionado con el institucionalismo. La teoría institucional analiza la divergencia de las capacidades de poder de los Estados sobre instituciones.
- iv. Cuarto, el nuevo enfoque filosófico de fiscalidad internacional desde el abordaje del economista Piketty para la creación de una nueva política pública.
- v. Componentes de la política económica y fiscal.
- vi. Contenidos programáticos de una política fiscal.

El siguiente esquema antepone el marco orientador del marco teórico:

Ilustración 3: Marco orientador



Este marco busca orientar al lector en los temas relacionados con los modelos de desarrollo por los que la economía costarricense ha vivido para poder legar a entender de una mejor manera el panorama fiscal nacional y su papel en el contexto internacional.

3.1. La concepción histórica del Estado

Desde el punto de vista de Hans Kelsen (2004), el Estado, ha servido como base para poder encontrar una definición amplia del concepto como la expresión pura del acaecer histórico. En este sentido, el autor contraponen dos puntos de vista: el primero visualiza al Estado como la historia en reposo y el segundo se refiere a la historia como el Estado que fluye. Ambas contraposiciones, no unívocas, confiesa que, por falta de un objeto unitario, no es posible una Teoría general del Estado como una disciplina unitaria. Por lo cual, no es inconveniente el que, no resulte un concepto único del Estado, sino varios y entrelazados unos con otros.

El autor argumenta que la cuestión acerca de la naturaleza del Estado va indisolublemente enlazada a la cuestión en torno a las relaciones conceptuales entre Estado y Sociedad por un lado y, Estado y Derecho por otro. En principio, ambas relaciones están constituidas por objetos distintos, sin embargo, es aquí donde el autor deriva lo siguiente:

El Estado es aquella especie de la interacción psíquica cuyos elementos mantienen entre si relaciones espirituales mutuas más intensas; el Estado constituye, pues, el grado más potente de la acción recíproca. (Kelsen, 2004, p.10)

El autor menciona también que el Estado acostumbra a caracterizar como una realidad psicológica-social, una específica voluntad colectiva, con la cual se le representa como un ser distinto de las voluntades y personalidades de sus componentes, situado en un plano superior al en que se sitúan los individuos que le están sometidos. Si bien, el Estado es visto como el conjunto de todos sus órganos también se aplica la misma expresión solamente para determinados órganos, un claro ejemplo de ello es el sector Gobierno.

En línea con lo anterior, la esencia del Estado, como realidad social, es considerada como una voluntad colectiva superior a las voluntades de los individuos. El autor fundamenta la realidad sociológica del Estado, según tipo de motivación de la siguiente forma:

El Estado es una relación de dominio, es decir, una relación en la cual se dirige la primera voluntad de uno se convierte en motivo de la conducta de otro, a la cual se dirige la primera voluntad; o bien el Estado es el mismo titular del «imperium», cualificado de algún modo, cuya voluntad vincula a los individuos que le están sometidos (¿podría decirse también que «forman» esa voluntad?) en el sentido que los «motiva». (Kelsen, 2004, p.12)

Por su parte, la acción recíproca, desde el punto de vista de la ciencia como naturaleza señala la interacción psíquica y de los grupos sociales humanos. Existe la pertinencia en una comunidad nacional, religiosa, profesional e ideológica crea vínculos espirituales estrechos, por tanto:

Lo que se dice del Estado como estructura social (que su unidad específica no puede comprenderse a través de la ley de causalidad, que su existencia no se apoya en el reino de la realidad natural, sino en el de los valores espirituales, vale también para todas las restantes estructuras sociales –comunidades, corporaciones– agrupadas bajo el nombre genérico de Sociedad. (Kelsen, 2004, p.20)

El antagonismo Estado y Derecho mantiene relaciones esenciales con el orden jurídico. Destacando que esa identidad implica el dualismo de dos sistemas normativos, de los cuales uno es el orden jurídico positivo y un complejo de normas ético-políticas. Así lo argumenta Kelsen:

(...) el Estado es, por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad. (Kelsen, 2004, p.21)

Por otro lado, al contraponer al Estado como realidad –como es-, al derecho como norma –como debe ser-, aparece también el derecho como ser social, y el Estado como norma: sea norma positiva o como expresión de un postulado ético-político. En síntesis, para Kelsen el Estado es una fricción, no existe, lo que existe es el derecho.

Si bien es cierto, la percepción del Estado-Nación que surgió en el Siglo XIX se caracterizó por la racionalidad de los procesos históricos, es decir, por su lógica intrínseca. El Estado expresa un conjunto interrelacionado de fuerzas sociales que se manifiestan políticamente dentro de una determinada relación poderes reales. Es así como Arnoldo Mora Sánchez, en su libro titulado Historia del Pensamiento Costarricense define Estado de la siguiente forma:

De tal modo que el Estado puede verse como la configuración de instituciones, medios, leyes o individuos asociados donde –o en cuyo locus- se expresa precisamente el resultado de esta relación, sus contradicciones, racionalidad y proyección. Asimismo, el proceso de formación del Estado es parte integral de un determinado desarrollo de las relaciones sociales que en sí siempre tienen un correlato geográfico y territorial. Pues, es a la vez que Estad, el surgimiento de un nuevo tipo de espacio regional donde se imbrican y articulan distintos modos de producción e intereses de clases. (Mora, 1993, p.111)

Para el autor, el Estado no deja de manifestarse bajo la noción del monopolio de la legitimidad y del uso legalizado de la fuerza o represión física dentro de sus fronteras, por lo que la formación del Estado aparece siempre como un proceso coincidente con la creación de un nuevo espacio social y regional.

Es decir, una de las cualidades más singulares del Estado nacional es el proceso de centralización tanto de naturaleza geográfica, como burocrática-represiva. De esta manera, la función del Estado se da dentro de las normas establecidas por los intereses de la clase dominante, al servicio de la cual está el Estado y cuya legitimación está garantizada mediante el aparato ideológico que siempre orquesta todas sus opciones.

En breve, el Estado es, por ende, la expresión orgánica del poder que una clase social ejerce sobre las otras en vista a la realización de los intereses e implica la delimitación clara de un territorio. O bien, el Estado como instrumento de una clase social, busca materializar sus intereses y consolidar su dominio sobre las otras capas de la población y legitimar dicha dominación económica y política. De manera que, el Estado se configura de dos elementos: el visible o exterior y el material y humano que determina su naturaleza y funcionamiento. En donde la base material entrelaza la subjetividad contemplada en la sociedad de seres humanos y el interés de la clase que asume el poder desarrollar, a través de las políticas económicas impulsadas por el Estado para que sea posible la articulación de una meta colectiva y el fomento de las fuerzas sociales necesarias para el desarrollo integral de la sociedad.

En lo sustancial, la afinación de la dominación ideológica y el impulso de su propio desarrollo han llegado a evidenciar en logros materiales y espirituales a la comunidad nacional. Es aquí donde entra el papel de la nueva visión del Estado.

3.2. La nueva visión del Estado

El reconocimiento de la personalidad jurídica al Estado se encuentra en el propio ordenamiento jurídico. Para el constitucionalista, Rubén Hernández, en los países donde se sigue el derecho continental, la personalidad

jurídica se le atribuye a la Administración Pública, en cuanto organizada, de manera tal que sus funcionarios son simples agentes de esta organización. La administración es, por tanto, una organización servicial de la comunidad, a la cual el ordenamiento dota de personalidad jurídica (Hernández, 2004, p.96)

En Costa Rica, la personalidad jurídica del Estado está consagrada en el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública y en el artículo 11 inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo. Según esta última norma, cuando se impugnen actos de cualquiera de los tres Poderes, se considerará como parte demandada al Estado. Con ello se atribuye personalidad jurídica en cuanto actué como Administración Pública.

El Estado, en cuanto a la Administración Pública, tiene una sola personalidad jurídica, pero posee una doble capacidad de Derecho Público y de Derecho Privado, Según lo estipulado en la LGAP artículo primero, *La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.*

Cabe mencionar que, al hablar del Estado, en su potestad de imperio vincula el papel de las instituciones, que sirven como insumo a procesos de modernización de la Administración Pública. El Sector público costarricense es el reflejo puro de la totalidad de las instituciones públicas que conforman los tres poderes de la República y el órgano electoral.

Por su parte, la clasificación de las instituciones públicas de conformidad con su naturaleza jurídica (MIDEPLAN, 2013), se analizan según los siguientes criterios:

- a) Legal: la naturaleza jurídica fue corroborada mediante diversos instrumentos jurídicos, los cuales fueron jerarquizados como se expone a continuación:
 - i. Constitución Política de la República de Costa Rica (CPRCR).
 - ii. Ley Orgánica o Constitutiva.
 - iii. Reglamento Orgánico.
 - iv. Criterio de la Procuraduría General de República.
- b) Interés particular: algunas instancias del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y del Poder Judicial fueron representadas en los organigramas de acuerdo con una valoración de trayectoria nacional y de reconocimiento ciudadano, para efectos de visualización solamente, tales como: el Registro Civil, las Comisiones del Poder Judicial, Salas, Tribunales, Juzgados, Organismo de Investigación Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Escuela Judicial y el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial.

A parte de los órganos propiamente políticos, como la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, nuestra Constitución crea dos órganos especializados en materia de Hacienda Pública: la CGR y la Tesorería Nacional.

Tabla 4: Instituciones especializadas en Hacienda Pública

Instituciones	Detalle	Funciones
Institución auxiliar de la		• Fiscalizar la ejecución de los Presupuestos ordinarios y extraordinarios de la Republica, es decir, de la Administración Centralizada (tres poderes, TSE y el propio órgano recolector). • Examinar, aprobar o improbar los Presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación. • Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa una memoria del movimiento correspondiente al año

La Contraloría General de la República	Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública	económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y Sub-contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que este considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos. • Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado de los funcionarios públicos. • Actúa como tribunal administrativo de apelaciones e interviene activamente en las etapas de autorización y ejecución de los respectivos contratos administrativos.
La Tesorería Nacional	Centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales.	• Tiene la facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que, a título de rentas o cualquier otro motivo, deban ingresar en las arcas nacionales. • Los pagos del Estado y la recaudación de sus rentas, las realizan los bancos estatales por delegación de la Tesorería. • Está a cargo de un Tesoro Nacional y de un Subtesorero. Ambos funcionarios gozan de independencia en el ejercicio de sus atribuciones, las cuales están reguladas por la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

Fuente: elaboración propia con información de Hernández (2008).

En este orden de ideas, Rubén Hernández analiza el concepto y naturaleza del presupuesto, de la segunda manera:

Este principio, que se encuentra en la raíz del moderno Derecho Presupuestario, comenzó a manifestarse en Gran Bretaña desde el siglo XVI, pero no se afirmó como principio reconocido e indiscutido recién a finales del siglo XVII. Posteriormente, estos principios son recogidos por las demás legislaciones. Por eso las Constituciones modernas encontramos dos reglas fundamentales: a) aquella según la cual las imposiciones tributarias deben ser consentidas por la Asamblea representativa (principio de legalidad tributaria) y b) aquella mediante la cual corresponde a la Asamblea la aprobación del Presupuesto estatal y, por tanto, la erogación de los fondos públicos. (Hernández, 2008, p.216)

De esta forma la ley del presupuesto, en su contenido necesario, natural e histórico, interviene para hacer posible, bajo el aspecto financiero, la ejecución de la legislación preexistente que implica la erogación de fondos públicos, así como el ejercicio de los poderes preexistentes de los órganos estatales que realizan tales gastos. En resumen, la función propia del presupuesto es la autorización a la Administración centralizada para invertir fondos en la satisfacción de necesidades predeterminadas por el ordenamiento jurídico, sin incluir nuevos agregados ni modificaciones a esa legislación.

De forma resumida, el Estado se basa en el principio constitucional (Art. 185) que determina que tanto los ingresos del gobierno central, como sus egresos, deberán ser canalizados mediante la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, de modo que para las autoridades de control de la Hacienda Pública resulte más eficaz la vigilancia sobre el buen uso que se dé a los fondos públicos.

El fundamento legal se aborda en los artículos 43 y 66 de la Ley 8 131 de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos. El artículo 66 establece que todos los ingresos que perciba el Gobierno de la República, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional la que, para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda. Mientras que el artículo 43 indica que los recursos que se asignen como transferencias presupuestarias se mantendrán en la caja única del Estado, y serán girados a sus destinatarios conforme a la programación financiera que realice el Ministerio de Hacienda, con base en la programación que le presenten los respectivos destinatarios y en la disponibilidad de recursos del Estado.

En esta línea, el país ha decidido adoptar una serie de decisiones que le dieron una nueva orientación a la gestión tributaria. Sin embargo, antes de profundizar en este tema es necesario ampliar el contexto de la nueva gestión pública como se expone en el siguiente apartado.

3.3. Contexto de la nueva gestión pública

En esta línea, cuando abordamos la nueva dimensión de la reforma del Estado en Costa Rica, durante la década de los ochenta, sobresale el punto de inflexión en el acontecer de las relaciones económicas internacionales, producto de nuevas tendencias, así como en las relaciones con Latinoamérica.

Es así, como la interrelación dinámica entre sociedad, Estado y la intensificación de las interrelaciones internacionales, han tenido profundas repercusiones en las relaciones sociales, en el quehacer público del Estado y en las relaciones entre las sociedades política y sus sociedades civiles.

En lo que respecta, es usado para denotar al conjunto de las decisiones y las prácticas administrativas orientadas a flexibilizar las estructuras, los procesos y la introducción de un mayor dinamismo en el sector público, con el fin de mejorar los resultados de la acción gubernativa. Desde el punto de vista de los países anglosajones, durante los años ochenta, la nueva gestión pública fue lanzada como una solución a los problemas de la vieja burocracia, como la respuesta a los dilemas de los gobiernos en crisis fiscal.

La gestión pública sirve como instrumento útil para atender las necesidades de la época. Mecanismos acordes con la ideología anti estatista y liberal que reaccionaba a lo que se percibía como excesos del Estado de bienestar. Es aquí donde la nueva gestión pública da lugar a la solución de un problema específico asociado a la mayor competencia y flexibilidad en las administraciones públicas.

En las últimas tres décadas, la aparición de una nueva forma de gestión resalta fuertes tendencias dirigidas a:

- i. Intentos por frenar el gasto público,
- ii. El viraje hacia la privatización y la cuasi privatización y el alejamiento de las instituciones centrales del gobierno para la prestación de servicios
- iii. Desarrollo de la automatización, particularmente en las tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos, y
- iv. El desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más enfocada a cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, adicionado a cada especialización de los países en administración pública.

El diseño de la nueva gestión pública (Peters, 1999), catalogado como una unión de opuestos, donde una parte es «la nueva economía institucional», construida sobre una base muy familiar en la historia de gestión pública después de la segunda guerra mundial, con diferentes aportes como la teoría del costo de transacciones y la teoría del agente principal⁸. Algunas de las ideas del movimiento de la nueva economía institucional fue la competitividad, elección de usuario, transparencia y estructura de incentivos.

Cabe señalar que la nueva gestión pública contó con gran aceptación en diversos grupos que se podían hacer llamar la nueva derecha, incluso de los gobiernos laboristas de Nueva Zelanda y Australia los cuales son opuestos a la derecha. En muchas de las filosofías, la nueva gestión pública fue vista como una gestión para todo momento y desde el punto de vista de la neutralidad política, con la cual se pretendía alcanzar muchos valores diferentes en forma eficaz (Peters, 1999)

Cambio en la administración pública

De acuerdo con Wolfe, el Estado contemporáneo se caracteriza por la una crisis de legitimidad, el actuar de los Estados son muy cuestionadas en la actualidad. Los grupos conservadores alegan sobre el papel del Estado y se fundamentan en el neoliberalismo con un repliegue estatal donde debería tomar la función de libre empresa para crear crecimiento económico en mercados competitivos. Por otra parte, los grupos progresistas luchan por cambios en las estructuras sociales, de igual manera cuestionan la ineficiencia del Estado en la respuesta a sus demandas y la desigualdad social.

En los estratos medios surge la duda sobre la creación y función de un Estado Benefactor y protector, sin embargo, surgen nuevas formas de organización profesional en busca de una gestión eficiente. Se enfatiza en la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad y no una sociedad que sirva al aparato, es decir un servidor a los habitantes y no un beneficio propio.

Modernización de la administración pública

Como se ha mencionado, uno de los motivos por los que se da esta modernización es por la crisis de legitimidad. En la actualidad este cambio ha sido parte de un reordenamiento de las funciones del aparato estatal. Enrique Cabrero, se encargó de diferenciar los principales niveles de análisis relacionado a la modernización.

Como primer nivel estableció la eficiencia, donde la modernización es la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, es decir, a producto constante reducir el nivel de insumos, esta es una medida de gran utilidad en aquellos países con problemas fiscales. Las acciones modernizadoras se asocian a las políticas de recortes o ajustes en las planillas, supresión de oficinas, políticas de austeridad y nuevos proyectos que van a cargar la cuenta de gastos. Este nivel de análisis es el común en los países en vías del desarrollo.

Estas medidas son de gran valor debido a la inmovilidad y desperdicio y energía organizacional que caracterizan a gran parte de los aparatos estatales. Desde el punto de vista sobre la solución esta no es la mejor alternativa, ya que habría que analizar si la reducción ayudaría nada más a que la ineficiencia no sea cada vez mayor. El segundo nivel de análisis se eficacia, en este apartado la modernización responde como el principal logro que sobresale en la crisis en la obtención de los objetivos estatales. Ahora bien, en el ámbito de la administración ese cumplimiento de objetivos ha sido un fracaso. El análisis bajo la crisis en el aparato estatal se podría hacer bajo dos visiones, la orgánica y la mecánica.

Ante el inminente crecimiento del capitalismo y su posterior crisis durante la década de los setenta. Una de las primeras medidas aplicadas fue la reforma del Estado mediante un ideal neoliberal-conservador, sin embargo, la necesidad por reducir el déficit fiscal y buscar el equilibrio en la balanza de pagos, se propuso simplemente la reducción del tamaño del Estado.

Con el tiempo esta medida no tenía énfasis económico o político, con lo que el desmantelamiento del Estado no es una solución efectiva, sino una reestructuración de este. Con ello se pretende la construcción de un Estado fuerte para el siglo XXI, con el que pueda enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad posindustrial. Este debe velar por los derechos sociales y la competitividad a nivel internacional.

En el caso de América Latina, la construcción de un nuevo Estado es un gran desafío, sin embargo, en este caso existen una serie de peculiaridades, una de ellas es el estado de la crisis la cual era aún peor que la de los países desarrollados. De acuerdo con Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD), esos países entraron en una grave crisis fiscal y un agotamiento de su actual modelo de desarrollo económico, además el problema de la deuda externa se generalizó en todo el continente. Al no tener respuesta inmediata ante estas situaciones, muchos países latinoamericanos tuvieron diversos problemas respecto a las tasas de inflación y el estancamiento económico (León et al, 2014)

Ante esta situación, las primeras reformas aplicadas por los gobiernos en la década de los ochenta fueron dirigidas hacia el mercado, apertura comercial y ajuste fiscal. Ante un análisis de estas medidas se determinó que el objetivo de disminuir el papel del Estado no llegó al escenario esperado, con lo que se replantaron las reformas con el fin de reconstruir el aparato estatal.

El análisis además hizo énfasis en la importancia del Estado en el desarrollo económico, político y social en cualquier país aun con el funcionamiento que adquirió en el periodo de posguerra. En este proceso de reestructuración América Latina tiene la misión de seguir las tendencias mundiales, es decir, los cambios estructurales con impacto mundial, en este aspecto América Latina debe estar anuente a los efectos de la globalización, ante esta situación el Estado debe cambiar sus antiguas políticas proteccionistas, con el fin de inducir a las empresas al sistema económico mundial.

Como medidas de recomendación de la CLAD, para que los países alcancen las metas, estos deben contar con un proyecto sólido en el campo del comercio exterior con el fin de aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial, además como muchas otras entidades o autoridades del gobierno mencionan, los recursos privados y públicos deben ser canalizados de forma que estos se destinen principalmente a sectores tecnológicos, educación y ciencia. Cabe señalar que la actuación del Estado debe inclinarse hacia el bienestar social, es decir, la salud, educación y la promoción de instrumentos que incentiven el desarrollo económico costarricense en la creación de la IED (León et al, 2014)

Bajo esta primicia la intervención del Estado sería la gran modificación por parte de este. Por lo tanto, desde el punto de vista económico, la forma de actuar del Estado sería por medio de la regulación, en este caso las privatizaciones forman parte de estas medidas. Cabe señalar la recomendación de actuar en conjunto con las universidades y el sector privado con el fin de generar competitividad con lo que las empresas demandan. Además, en este aumento de la productividad debe venir acompañado de un plan para resguardar los recursos naturales, una adecuada distribución de la renta y un incremento de la base tecnológica, esto es de gran utilidad si se desea salir del crecimiento empobrecedor en Latinoamérica.

Ahora bien, desde el aspecto social, el Estado debe mejorar el papel en el caso de las políticas públicas, es por ello la necesidad por parte del Estado de hacer un llamado a las personas, empresas y el sector terciario en la ejecución del servicio público. En el caso latinoamericano se hace un llamado a la intervención directa del Estado en el caso que no se brinden las condiciones sociales mínimas.

Dado esto, es preciso que el aparato estatal proporcione las condiciones necesarias para un desarrollo económico que garantice los recursos financieros y administrativos para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales que existentes en la región. Ahora bien, las reformas aprobadas hasta el momento solo se han focalizado en las mejoras económicas por lo que los tres problemas de América Latina persisten.

Entre los elementos centrales del perfil de la nueva gestión pública, se exponen (Villareal G, 2006, p. 5):

- i. Una gestión descentralizada, donde cada problema sea analizado y enfrentado en el nivel organizacional que corresponda.

- ii. Acción participativa donde todos deben conocer y ser parte fundamental del proceso de decisión y acción, a fin de facilitar y articular la relación entre la organización pública y la comunidad.
- iii. Los intereses de los distintos actores sociales deben ser concertados en esfuerzo y optimización de los recursos para el logro de los objetivos propuestos.
- iv. La organización pública que dé soporte a este estilo gestión debe ser lo más plana posible, que permita identificar procesos de acción claves para su desarrollo y obtención de los resultados deseados.
- v. Supone la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios, que trabajan por objetivos, resultados, bajo una misma visión y misión de desarrollo nacional, regional y local. Es decir, hacen sinergia y estructuran redes de trabajo internas y externas para el logro de productividad, resultados e impactos.
- vi. Rendición de cuentas hacia la comunidad y ciudadanos por los resultados alcanzados, resulta esencial en este proceso. Mediante informes periódicos, los cuales exigen un proceso de seguimiento, evaluación y control orientado a medir el logro de objetivos versus lo ejecutado, así como la racionalidad, pulcritud y transparencia en el uso de los recursos públicos. Es decir, una gestión pública generadora y productora de impactos positivos en la comunidad. En otras palabras, eficaz, eficiente y efectiva.
- vii. Interactuar y decidir inteligentemente, es decir identificación y evaluación constante de oportunidades y amenazas provenientes de escenarios nacionales, regionales y locales; así como fortalezas y debilidades en nivel interno organizacional municipal que permitan diseñar estrategias necesarias y oportunas para un desarrollo integral (Villareal G, 2006, p. 5)

Villareal concluye, que la nueva gestión pública y su incorporación a la administración activa y cultura institucional pública suponen el considerar al menos los siguientes postulados ligados a un concepto de gestión transversal y estratégica (Villareal, 2006, p. 12)

Reforma gerencial

La descentralización y la responsabilidad social son parte de una reforma gerencial, pero deben distinguirse de esta última. Según Bresser (2001) en «La reforma de la nueva administración pública: ahora en la agenda de américa latina. No obstante...» hace distinción entre estas:

La reforma gerencial o reforma de la administración pública entraña algo más que delegación de poder: implica también descentralización dentro de cada esfera de gobierno. Por otra parte, el control social es apenas una de las tres nuevas formas de hacer que los funcionarios públicos sean responsables (las otras dos son el control por contratos de administración y resultados y la competencia administrada). Si bien la reforma del servicio público se concentra en un control procesal y un examen parlamentario, la reforma de la administración pública recalca estos tres instrumentos complementarios de responsabilidad (Bresser, 2001, p.11)

La reforma de la administración pública inició en América Latina hace dos décadas. Donde en una sociedad civil activa el debate público desempeña una función importante en la formación de la opinión pública; y la reforma institucional, particularmente la reforma de la administración pública, son dos factores estratégicos para promover el desarrollo político en la región (Bresser, 2001, p.11)

La sociedad civil avanza y, por tanto, el servicio público también. Ahora se exigen contratos de trabajo más flexibles y funcionarios públicos profesionales y competentes, pero más autónomos y responsables. Bresser adiciona lo siguiente:

Por otra parte, ni el Estado desarrollista ni el Estado mínimo ultraliberal tienen sentido. El modelo estadista de desarrollo se agotó, pero la alternativa ultraliberal propuesta (o impuesta) por los países ricos no mostró los resultados prometidos. La región necesita con urgencia una mejor gobernabilidad, mejores instituciones políticas y administrativas, que permitirán que sus gobiernos encuentren sus propias formas de promover el

desarrollo económico y de reducir la evidente injusticia social: obviamente, la reforma de la administración pública adaptada a las circunstancias de América Latina tiene una función importante que desempeñar en este campo (Bresser, 2001, p.18)

3.4. El viejo y nuevo institucionalismo

La corriente institucionalista surge en la primera mitad del siglo XX, teniendo una consideración y usando el razonamiento inductivo. Esta, considera a las instituciones como reglas del funcionamiento de la sociedad, y no son más que la acción del gobierno en los campos organizacionales. Así mismo, las instituciones actúan como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos y representan la unidad para analizar la realidad económica y política.

El primer pensamiento sistemático de la vida política observa el interés de los investigadores acerca las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos. Ante la inminente necesidad de enfocarlo hacia los intereses colectivos en procura de la formación de las instituciones políticas. Fueron muchos los pensadores de la época, esto aproximadamente en el siglo XIX esto bajo el análisis institucional. La ciencia política trataba de los aspectos formales del gobierno. Cabe señalar que muchos de sus objetivos eran normativos y esta ciencia estaba a la orden del Estado (Peters, 1999, p. 16-17)

En el caso de los Estados Unidos, el pensamiento político y su práctica como tal, siempre se centraron menos en el Estado. Sin embargo, dos de las grandes obras del viejo institucionalismo tuvieron relación con el Estado. Los autores de estas obras fueron Woodrow Wilson y T.D. Woolsey. Estos pensadores señalaban la importancia de la ciencia política como el estudio del Estado. Durante una época el Estado fue dejado de lado, en lo que cierta forma se atribuye a la influencia de la escuela alemana en las universidades norteamericanas.

Ahora bien, Europa tampoco estaba muy lejos de lo mostrado anteriormente, ya que la ciencia política también era una disciplina en formación. Sin embargo, en modo de comparación la diferencia estaba en que la ciencia política seguía tomando en cuenta otras áreas de estudio tales como el derecho y su constitución investigativa de forma independiente se tornó más lenta que en los Estados Unidos. Por lo tanto, el gobierno se ocupaba de la formación y la aplicación de la ley a través de las instituciones públicas (Peters, 1999 p.19)

Los Estados Unidos mantenían el supuesto del gobierno las leyes y no de los hombres, mientras los europeos por su parte seguían ligados firmemente a la ley que los norteamericanos. En gran parte de Europa, los funcionarios desempeñan un papel más parecido al de un juez que al administrador público, además en aquellas regiones con influencia alemana la preocupación por las instituciones formales determinó que la ciencia política debía analizar al Estado.

Con respecto al nuevo institucionalismo se define como el instrumento recurrente para explicar el cambio y la permanencia de las instituciones, políticas por medio dos propuestas, fundamento normativo y elección Racional.

Bajo la obra de March y Olsen (1984), el nuevo institucionalismo estaba siendo reemplazado por concepciones individualistas y en general utilitarias. En estas circunstancias los supuestos individualistas eran incapaces de encarar las situaciones más importantes de la vida política esto ante la ineficiencia en el accionar individual ante las premisas normativas fundamentales.

Ahora bien, se define como institucionalismo normativo como aquella donde se reformula la naturaleza en la ciencia política contemporánea. Bajo este título se refleja el papel central asignado a las normas y los valores dentro de las organizaciones.

En este institucionalismo sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a la cual pertenecen (Peters, 1999 p. 45)

Bajo el esquema de la teoría liberal, el nuevo institucionalismo explica la toma de decisiones de los actores política de una determinada comunidad en coyunturas de reforma en este caso política. Por ejemplo, las modificaciones al marco constitucional. La teoría política liberal es el origen de dos paradigmas relacionados con las leyes políticas, la perspectiva normativa y la pragmática institucional.

Por parte de la perspectiva normativa, a pesar de las críticas ha sido la impulsora del debate y de la deliberación que ha permitido cambios institucionales basados en la igualdad e inclusión, incorporando actores políticos al proceso de la toma de decisiones.

Bajo la pragmática institucional, las investigaciones que estudian la incidencia de las leyes políticas son abundantes y reconocidas por la academia, sobre todo aquellas relacionadas con el sistema electoral, candidaturas y emisión de voto.

Desde el punto de vista sociológico, los valores son parte fundamental para la naturaleza de las instituciones y las organizaciones, este pensamiento sigue estando presente en el enfoque normativo de las instituciones. Bajo el planteamiento sobre las instituciones de March y Olsen estas se centran en la versión integradora de las organizaciones, partidarios del libre comercio, esto a la solución de problemas socioeconómicos y conceden a la institución algunos valores normativos como la libertad y la elección.

El concepto de institución, esta se usa desde una perspectiva formal, como un parlamento hasta entidades amorfas, como la clase social. Además, se describe como instituciones a otros elementos constitutivos del universo sociopolítico, como las leyes y los mercados. Para March y Olsen la institución es un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y sobre todo rutinas (Peters, 1999, p.49)

Por lo tanto, se define como institución política al conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Una institución da a conocer un conjunto de expectativas de comportamiento para individuos ubicados dentro de una institución y su comportamiento adecuado para su rol (Peters, 1999, p.50)

Por lo tanto, básicamente una institución sería un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales. Las normas se consideran como parte fundamental dentro de las instituciones y organizaciones, esto porque sirven para la estructura macro de los sistemas políticos y sirven de guías para los recién llegados a la organización (Peters, 1999, p.50)

3.5. Cambio institucional

En las investigaciones de tesis por parte de March y Olsen (1984), utilizan el método del «cubo de basura», este propicia las soluciones a los problemas y así poder resolverlos y las que las instituciones necesitan para dar respuesta ante la necesidad de un cambio en las políticas. Este método maneja el supuesto de que rara vez el cambio se genera en forma planificada sino como el producto de una confluencia de varias corrientes de actividad y de acción dentro de la institución

3.6. Institucionalismo internacional

Entre las instituciones internacionales resaltan la OMC, BM, FMI, BID, ONU, etc. El principal obstáculo de la económica internacional está constituido por las diferentes raíces intelectuales de los diversos componentes de la disciplina con algunas resistencias a pesar de la política internacional es capaz de hacer cumplir normas, el cual es un elemento esencial del análisis institucional (Peters, 1999, p. 188)

Desde el punto de vista del sistema internacional como institución, las organizaciones internacionales pueden ser vistas desde dos enfoques, el de la elección racional y del institucionalismo normativo y estas pueden ser aplicadas a grupos de interés y además a los partidos políticos pueden aplicarse a las organizaciones internacionales.

Para cumplir con las normas es una tarea difícil a nivel internacional en cierta forma relacionado ante la falta del uso de fuerza. En las relaciones internacionales se aplica con normalidad la teoría de juegos ya que se cuenta con propiedades generales de las instituciones como estabilidad y comportamiento competitivo. Cabe señalar, que a nivel internacional una de las principales características es la mayor cooperación, reglas y estructura.

3.7. Instituciones y economía

Las diferencias en el desempeño económico se pueden explicar por el papel de las instituciones, se podría ejemplificar el caso de los países industrializados y los del sudeste asiático. En el largo plazo el desempeño económico de los países exitosos dependió del papel de las instituciones en aquellos ámbitos en los cuales el mercado hubiera jugado un papel ineficiente.

3.8. El capital en el siglo y la nueva fiscalidad internacional

La crisis internacional ha generado una nueva corriente de la mano del economista Piketty, el establece que si el capitalismo conducido por las fuerzas del mercado genera desigualdad y altas concentraciones de riqueza es necesario establecer mecanismos para resolver este desequilibrio. La solución de Piketty se encuentra dirigida a la modelación de n sistema tributario que pueda estimular la inversión productiva y al mismo tiempo, aumentar los ingresos del Estado, permitiendo políticas redistributivas de la renta y gastos gubernamentales en educación, salud y protección social.

Piketty considera prudente aumentar la progresividad del impuesto sobre la renta, aumentando las alícuotas y reduciendo las opciones de deducción, así como aplicar un impuesto global sobre el capital que, incluso, logre incidir a los paraísos fiscales.

Dentro del contexto histórico, para Piketty, el Estado de bienestar financiado por la tributación progresiva, especialmente durante 1932-1980 no afectó al crecimiento económico. Sin embargo, después de 1980, se produjo una caída en las tasas más altas de impuesto y las ganancias de capital empezaron a ser tributadas por tasas mucho más bajas, aumentando el flujo de capital hacia el 1% del topo de la pirámide. En la década de 1990, la reducción en el poder adquisitivo de los trabajadores estaba cubierta por la expansión del crédito, incluso, en EE. UU., por financiamientos de hipotecas de alto riesgo (sub prime). El resultado fue una burbuja de activos que estalló en 2008, paralizando el sistema de crédito.

Como solución a los dilemas del capitalismo, Piketty, aboga por la imposición de impuestos sobre la herencia, impuestos progresivos sobre la renta y tributación de la riqueza mundial para frenar la tendencia a crear un capitalismo aristocrático, marcado por una fuerte desigualdad de la riqueza y la renta.

3.9. Componentes de la política económica y fiscal

Un buen punto de partida para poder entender bien la Política Fiscal es entender primero lo que es la Política Económica. Estas políticas surgen en respuesta a solventar los problemas que enfrenta una economía.

De ahí que, para Piketty la política económica es el conjunto de mecanismos, instrumentos y acciones que aplica el Estado con el objeto de regular los hechos y fenómenos económicos. El objetivo principal de la política económica es lograr el desarrollo socioeconómico del país.

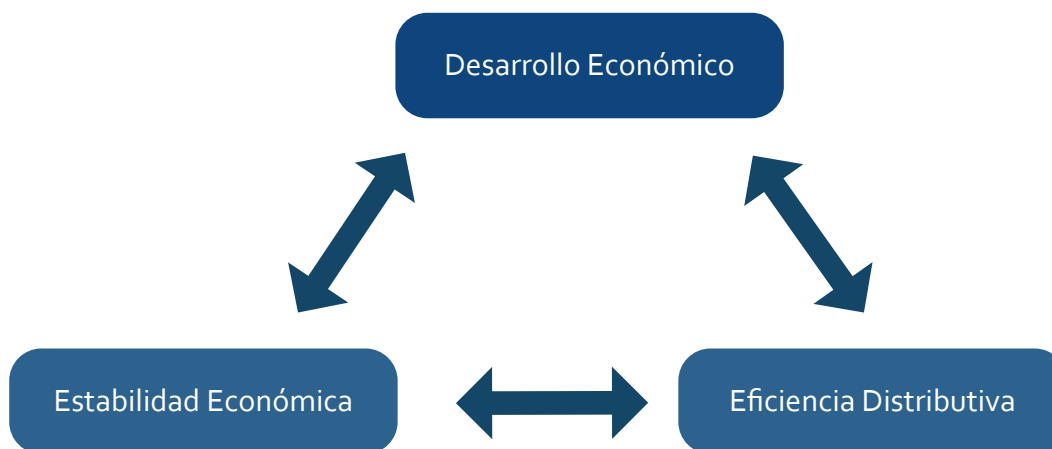
Para Piketty, sus componentes:

- 1) Centro o poder de decisión: Estado, Gobierno, Poder Central, Autoridades o Agentes Públicos responsables, Agentes supremos y entes-sujetos.
- 2) Objetivos de las decisiones: Fines, Objetivos, Metas, Conductas y Comportamientos.
- 3) Prácticas o mecanismos de decisión: Acciones, Medios, Instrumentos, Variables instrumentales y medida.
- 4) Destinatarios Sociales de las decisiones: Sectores, actividades, unidades, entes-objeto, clases sociales y grupos.

Esta sirve como argumento fundamental del Estado para justificar la función reguladora y estabilizadora que este cumple en las naciones que poseen economías modernas; fijando las políticas impositivas, monetarias y cambiarias, así como diseñando las reglas del juego; permitiendo que el mercado actúe libremente, pero respetando estas reglas.

El esquema 3.1 expone los objetivos centrales de la política económica:

Ilustración 4: Objetivos de la política económica



Fuente: elaboración propia

El esquema anterior resume los objetivos centrales de la política económica que busca equilibrar los tres pilares: desarrollo económico, estabilidad económica y eficiencia distributiva. Es aquí donde la Gestión Tributaria juega un papel esencial en el proceso de la gestión pública. La Gestión Tributaria es un elemento importante de la política económica, porque financia el presupuesto público. Es la herramienta más importante de la política fiscal, en él se especifica tanto los recursos destinados a cada programa como su financiamiento.

Pero antes, la política fiscal se define como la rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado, y sus componentes, el gasto público y los impuestos, como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las variaciones de los ciclos económicos, y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta.

Conviene mencionar que una situación deficitaria en el presupuesto público puede cubrirse, de conformidad con Callejas (2009) de dos formas: con un endeudamiento del Estado frente al público o por medio de endeudamiento externo.

damiento del Estado con el Banco Central. Por medio de activo circulante. En la primera situación, no debe dar lugar a un gasto público sustitutivo de otros gastos, por el contrario, el ahorro utilizado para suscribir los fondos públicos no hubiera sido utilizado. Mientras que otro modo de financiación, garantiza el carácter adicional del gasto público es el que comporta una expansión monetaria que, ante condiciones de recesión, no debe tener efectos inflacionistas.

Entre las metas del sistema tributario se encuentran tres funciones principales del sector público (Callejas, 2009):

- i. La función de estabilización y crecimiento, que se interesa en mantener el balance macroeconómico a fin de prevenir tanto grandes inclinaciones en el empleo y la actividad económica y severos ataques de inflación, así como asegurar una adecuada tasa de crecimiento económico;
- ii. La función de distribución, que se refiere a la adecuada distribución de la renta entre los diversos grupos de la economía y,
- iii. La función de asignación, que se relaciona con la eficiente asignación de recursos en toda la economía. Cada una de estas funciones representa no solamente un objetivo legítimo de política gubernamental sino también un importante aspecto de desarrollo económico (Callejas, 2009)

Cabe destacar que existen, de acuerdo con la ponencia Elementos Básicos de Política Fiscal, del sitio de debate Espacio Público (2013), son dos tipos de política fiscal:

- i. Política fiscal expansiva, que genera un déficit en los presupuestos de estado, es decir, situación en que el gasto público es superior a los ingresos fiscales financiada generalmente mediante la emisión de deuda pública.

Los mecanismos por usar son:

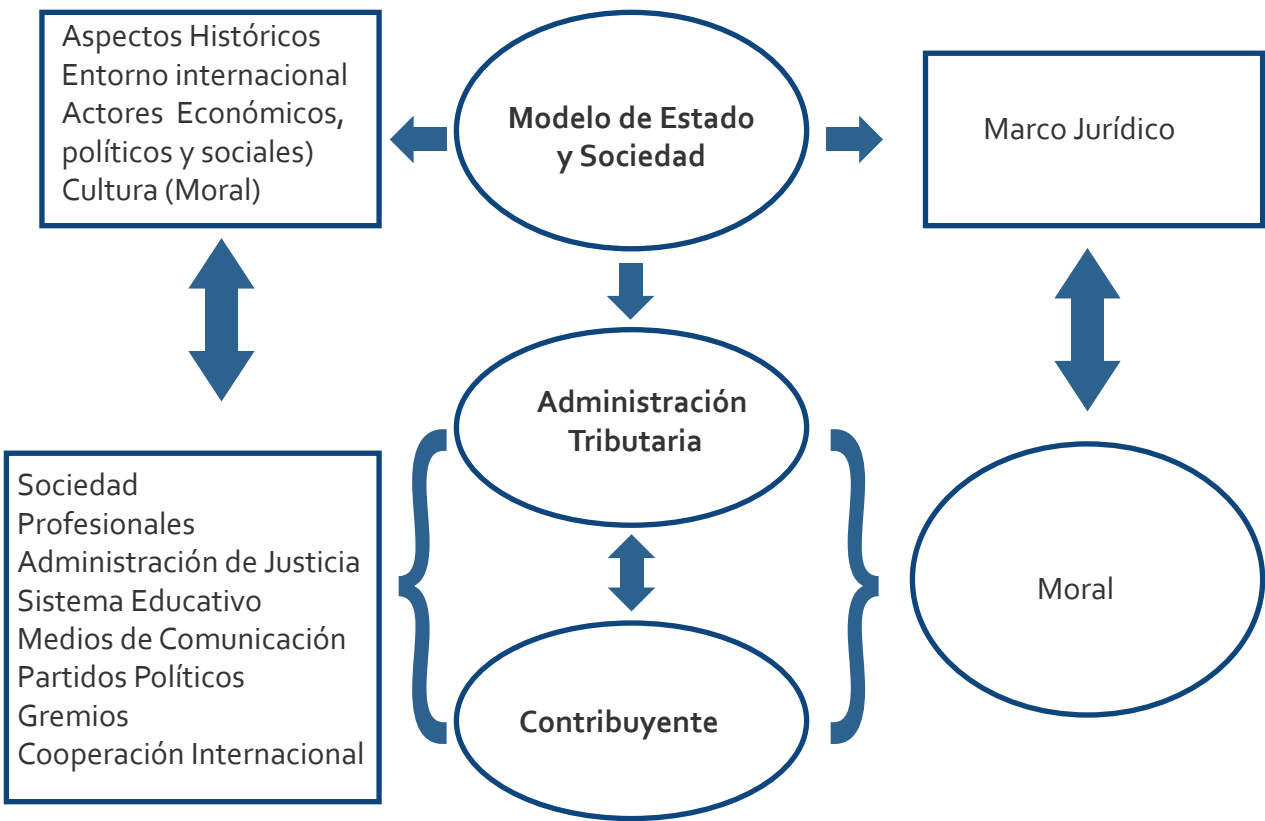
- a) aumentar el gasto público, para aumentar la producción y reducir el paro, o
- b) aumentar el gasto privado, bajando los impuestos para aumentar la renta disponible de los agentes económicos privados, lo que provocará un mayor consumo de las personas y una mayor inversión de las empresas (en definitiva, un aumento de la demanda económica). Se denomina 'expansiva' porque se ejecuta para estimular el crecimiento económico y crear empleo.
- ii. Política fiscal restrictiva, que genera un superávit en los Presupuestos del Estado (es decir, una situación en que el gasto público es inferior a los ingresos fiscales). Los mecanismos son los contrarios que en la expansiva:
 - a) reducir el gasto público, para bajar la demanda y por tanto la producción,
 - b) reducir el gasto privado, subiendo los impuestos para que los ciudadanos tengan una renta menor, disminuyan su consumo y, con ello, la demanda económica. Se ejecuta cuando la economía conoce un período de excesiva expansión y tiene necesidad de frenarse para evitar el aumento de los precios (inflación) (Espacio Público (2013)

Aunque cada vez menos, tanto los economistas conservadores como progresistas echan mano de la política fiscal como instrumento de estabilización. Desde esta perspectiva, los conservadores y progresistas no aplican por igual la política fiscal. Los conservadores abogan por la reducción de los impuestos en las recesiones y el recorte del gasto público en las expansiones, para en el largo plazo reducir el tamaño del sector público. Pero quienes defienden la existencia de un sector público potente, apuestan por la expansión del gasto público en las recesiones, y una subida de impuestos para reducir las expansiones (Espacio Público (2013)

En modo de cierre, al estar en presencia de un proceso acelerado de mutaciones en el campo político. Debemos hacer énfasis en que la implementación de una reforma fiscal debe ir más allá de lo conceptual. De manera que una reforma fiscal no implica únicamente el aumento de los tributos a los contribuyentes, sino que también requiere de una modernización del sistema. Esto, implica un ajuste del tamaño del Estado y su nivel de gasto a la verdadera y correcta dimensión de la situación actual.

Ante este cambio de paradigma, resulta importante repensar el papel de los impuestos, no sólo como elemento indispensable de bienestar, sino también la carga ideológica e histórica prevaleciente. El esquema 3.2 expone la moral tributaria como punto clave para el desarrollo de la ciudadanía fiscal. Según, Carrasco (2011), el desarrollo de una moral tributaria, el Servicio de Rentas Internas, dentro de sus funciones ha venido realizando su aporte a nivel de la educación básica y superior con actividades y contenidos relacionados con la cultura tributaria. Parte de ello es demostrar que los derechos y los deberes son dos caras de la misma moneda.

Ilustración 5: Modelo de Estado y sus interrelaciones



Fuente: Carrasco, 2011.

En ella se expone, la moral tributaria que requiere que se puntualice la misma en el nivel normativo y procedimental, lo que resuelta en la moralidad tributaria como concepto derivado de la misma y que alcanza la conducta del Estado y del contribuyente.

Sin embargo, según el CIAT, la construcción de la ciudadanía fiscal por su naturaleza es un desafío que debe ser sistemáticamente compartido por distintos sectores con sus propios perfiles, enfoques y estilos, deben participar en el proceso de construir la sociedad democrática, justa y debidamente cohesionada; esto significa que el Estado también debe ser adecuado a ese nuevo escenario, con apertura y mecanismos convenientes que viabilicen a este tipo de prioridades y condicionamientos inéditos, que se consolide de acuerdo al forcejeo de intereses y enfoques con libertad, condescendencia y tolerancia.

CONTEXTO SITUACIONAL

En el presente capítulo, se da respuesta al cuestionamiento ¿cuál es el estado de la situación fiscal de Costa Rica a partir de 1990? Acudiendo a un enfoque cuantitativo, se esbozan los gráficos que representan la coyuntura de las finanzas públicas, el contexto social, la política y el gasto social y el contexto político que se orienta con el nuevo panorama político costarricense.

En el primer apartado, se recurre a sistematiza el enfoque fiscal que presenta la OCDE, en el informe que publica en febrero de 2016, y que sirve de referencia para ilustrar la estadística en materia fiscal del país.

4.1. Perspectivas de la OCDE sobre la situación actual

La visión general para Costa Rica que elaboró la OCDE (2016), en la cual repasa, tanto los principales logros económicos, sociales y ambientales, como los desafíos y las recomendaciones que se deben el país para contribuir a un crecimiento económico más sólido e inclusivo en los años venideros.

En línea con lo anterior, el Organismo plantea (2016, p.4) que en términos de las finanzas públicas que «*es urgente restaurar la sostenibilidad fiscal*» y además que «*los problemas presupuestarios persisten*» a pesar de las medidas adoptas en los últimos años.

Por eso, para restablecer el equilibrio fiscal para Costa Rica emite una recomendación integral en cuanto a las finanzas públicas. Además, recomienda «*mejorar el marco de la política fiscal aumentando la transparencia y previsibilidad y reforzar el control de las finanzas públicas por parte del Gobierno reforzaría la gestión de las finanzas públicas*» (OCDE, 2016). Aunado a lo anterior, proyecta un alto nivel de fragmentación en la administración pública y un control limitado por parte del Ministerio de Hacienda en cuanto al gasto público total.

En esa línea, las recomendaciones apuntan a reducir el déficit del Gobierno central en 2% del PIB durante el 2016 y 2017 y un 1,5% en los periodos siguientes aprobando e implementando, la reforma fiscal propuesta. Siguiendo con una serie de recomendaciones establece (2016, p.5):

- i. Combatir la evasión fiscal evitando las exoneraciones fiscales que no tengan justificación económica o social.
- ii. Contener el crecimiento de los gastos.
- iii. Introducir un marco fiscal a mediano plazo con una regla de gastos clara y verificable.
- iv. Reforzar la autoridad del Ministerio de Hacienda para controlar el gasto global del sector público.
- v. Introducir un presupuesto basado en resultados.

En cuanto a la reforma fiscal integral planteada por el Gobierno, si esta es ejecutada, la OCDE espera una reducción en el déficit de alrededor de 2% del PIB para 2016 y 2017.

Asimismo, la OCDE (2016) aduce una dependencia en el sistema fiscal de las contribuciones a la seguridad social, representando alrededor del 34% de los ingresos totales del Gobierno, mientras en América Latina el promedio es de 18% y de un 27% en los países de la OCDE, respecto a las aportaciones de los impuestos a los ingresos y el IVA son menores que en otros países de América Latina y en los países de la OCDE, esto explicado por la evasión fiscal, una estrecha base tributaria y bajas tasas impositivas.

De acuerdo con los proyectos de ley planteados por el gobierno y la evidencia de la OCDE se obtiene consistencia en que la reforma fiscal planteada puede lograr sus objetivos.

Dentro de estos se plantean:

- i. Introducción de un sistema completo de IVA del cual se obtendría alrededor de 1,3% del PIB.
- ii. Reformas al impuesto sobre la renta del cual se obtendría alrededor de un 0,6% del PIB.
- iii. Modificación de los impuestos sobre la venta de propiedades del cual se obtendrá alrededor de un 1% del PIB.

La OCDE concuerda en que la evidencia muestra que al ampliar las bases impositivas y depender más del IVA, se reducen los efectos adversos del aumento de los impuestos sobre el crecimiento económico y el empleo (OCDE, 2008; 2010b), pero indica que el proyecto del IVA «*contiene numerosas exenciones y tasas reducidas*» y según Barreix estas exenciones benefician a la proporción más rica de la población, para contrarrestar esta regresividad de la reforma se incluye el sistema de reembolso IVA con el cual se compensa el 40% de los hogares más pobres, lo cual no influiría significativamente en el nivel de desigualdad, pero se esperaría una reducción del nivel de pobreza en 3%.

En cuanto al impuesto por renta de las personas y con el fin de que sea un impuesto más progresivo el Gobierno propone incluir dos tramos superiores a las personas con ingresos de 5 y 10 veces el ingreso promedio con tasas de 20% y 25%.

Por consiguiente, se procede a profundizar en cada uno de los aspectos anteriores: estado de las finanzas públicas, el contexto social y el político.

4.2 Las finanzas públicas

Se procede con el análisis de los ingresos totales del Gobierno central y su composición, desagregando los ingresos corrientes y los de capital. Asimismo, los corrientes se subdividen en los ingresos tributarios, donde se detallan específicamente la evolución de los ingresos por concepto del impuesto general sobre las ventas, sobre la renta y el selectivo al consumo (Ministerio de Hacienda, 2015). Posteriormente, se estima la carga tributaria costarricense.

Posteriormente, el gasto del Gobierno central se desglosa a través de la evolución de las subcuentas de remuneraciones, transferencias, intereses y gasto en bienes y servicios. Además, se presenta el balance fiscal actual.

Por último, para analizar el nuevo panorama de las finanzas públicas 2015-2018, se recurre al marco fiscal presupuestario 2015-2020 del Ministerio de Hacienda en el cual se simulan tres escenarios a saber: oportuno, tardío y parcial. En el primer caso se parte sin ninguna reforma fiscal, el segundo, supone que a inicios del 2016 entraría a regir la reforma; en el tercero, la aprobación se daría en el 2017 y se considera, además, la aprobación de otros proyectos que no son el de ventas y renta.

En la propuesta de reforma fiscal se pretende la transición a un impuesto sobre el valor agregado (IVA) e incremento de la alícuota de un punto porcentual anual por dos años. Esta transformación implica una disminución de las exoneraciones que en la actualidad benefician en mayor medida a los deciles con mayor ingreso. Entre otras leyes propuestas, se encuentran, la modificación del impuesto sobre los ingresos y utilidades, recuperar el impuesto sobre las personas jurídicas, lucha contra el contrabando y fraude fiscal.

Por el lado del gasto se encuentran los proyectos de Ley N°19 555 y N°19 661 sobre la eficiencia en la administración de los recursos públicos y la reforma a las pensiones con cargo al presupuesto nacional respectivamente.

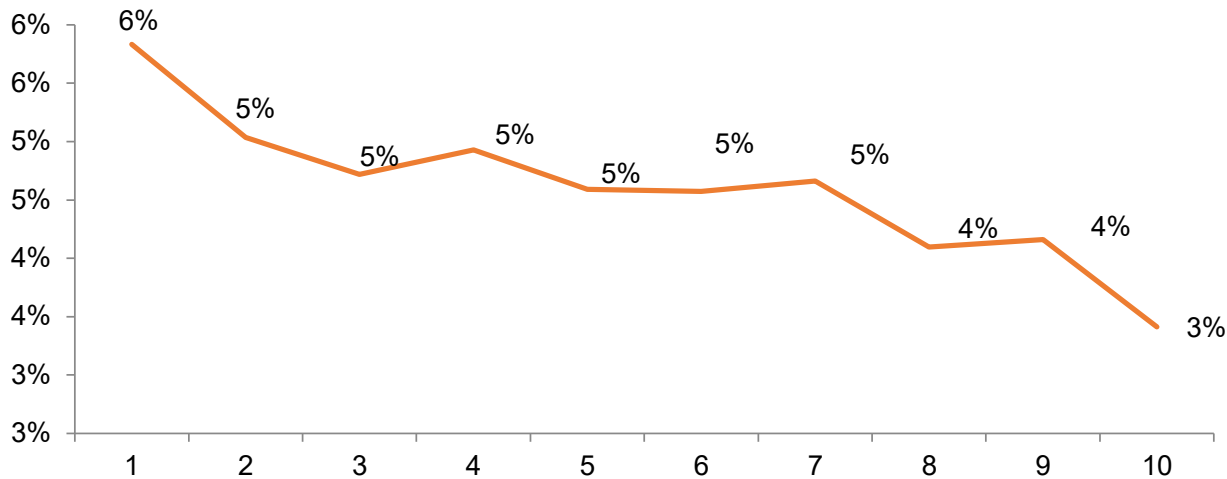
De acuerdo con el financiamiento, el Presupuesto Nacional es un instrumento en el que "*se plasma cuál es la política económica y social que lleva a cabo el Gobierno Central. Permite saber cuánto dinero se destinará a cada área del gasto público y dónde estará la prioridad*" (Ministerio de Hacienda, 2014, pág. 4)

En Costa Rica los recursos se obtienen; en su mayoría, mediante impuestos directos e indirectos, pero también entra en juego la deuda interna. Por lo tanto, es importante tener un panorama actual sobre el comportamiento de los ingresos, egresos y deuda del Gobierno central para analizar la evolución del déficit fiscal en el marco de diversos debates nacionales y su influencia en la política social.

Con respecto a este último punto durante las discusiones sobre las propuestas de reforma fiscal; es fundamental cuantificar la incidencia de los impuestos sobre los ingresos de los ciudadanos.

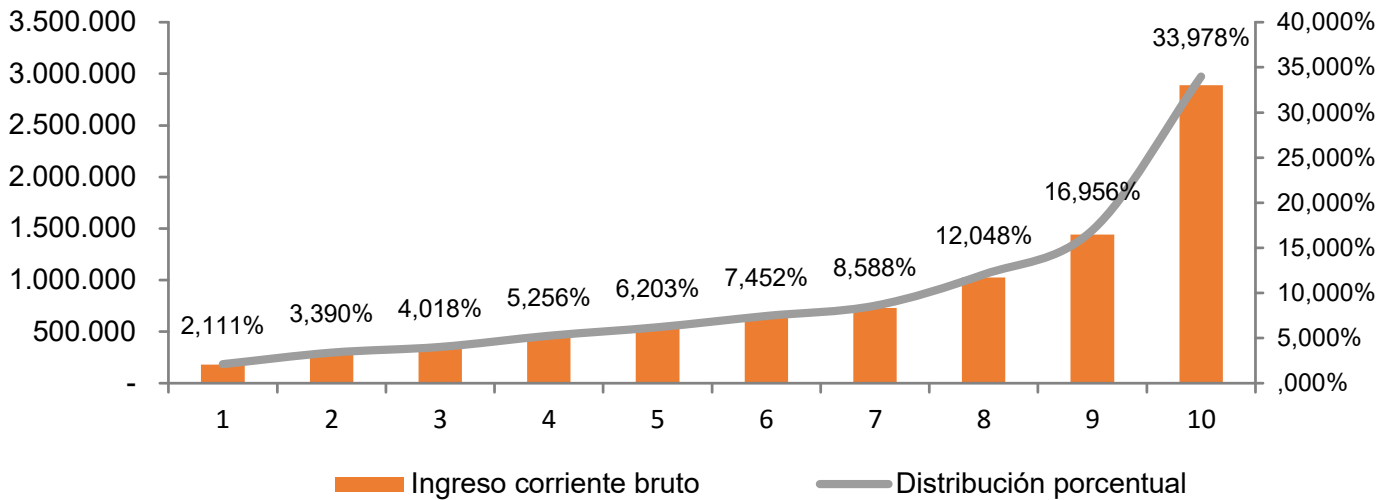
De ahí que, en el gráfico 1, se describe la presión tributaria por decil de ingreso y revela que son los hogares más pobres y vulnerables los que soportan una mayor carga, según los datos de la ENIG 2013 y la ley vigente del impuesto general sobre las ventas. Además, en el gráfico 2 se confirma lo anterior ya que el 34% del ingreso se concentra el decil con mayor poder adquisitivo.

Gráfico 1: Presión tributaria del impuesto General de Ventas - 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

Gráfico 2: Distribución porcentual del impuesto corriente bruto - 2013



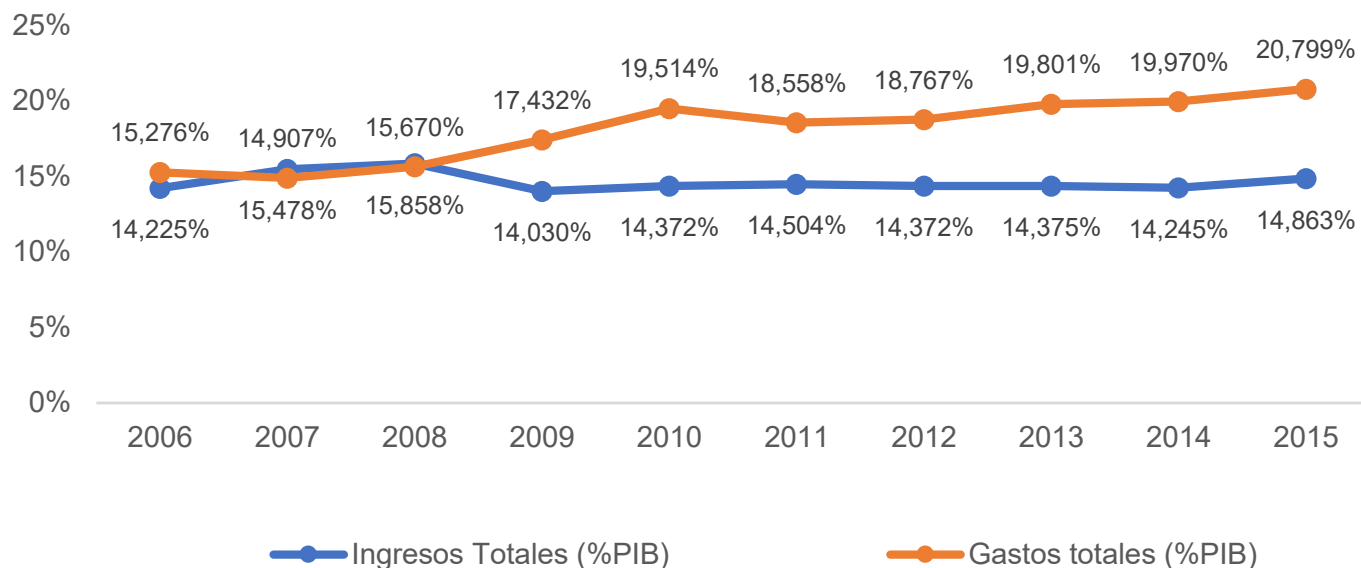
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

Por lo tanto, en los siguientes apartados se analiza la composición de los ingresos totales para proseguir con el gasto con el objetivo de explicar el nivel del déficit estructural actual y sus respectivas proyecciones.

Los ingresos Totales

Como se observa en el gráfico 3, a partir de la crisis financiera internacional en el 2008 los ingresos totales del Gobierno, que están constituidos por los ingresos corrientes y los de capital; muestran un crecimiento moderado e inferior al gasto total. A finales del 2015 la tasa de crecimiento de los ingresos totales fue 14,9% y según las cifras acumuladas fue superior en 2,5% a la estimada para el 2014 (7,4%)

Gráfico 3: Ingresos y gastos totales 2009-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Por ende, año tras año, el comportamiento anterior se traduce en un ensanchamiento del déficit financiero, el cual, para noviembre del 2015 representó un 5,9% del PIB, superior al del 2014 en 0,2 puntos porcentuales. Según el presupuesto de ingresos, incluyendo el financiamiento a través de la deuda interna; para el 2016 éstos alcanzarían la suma de ₡8.002.122 millones de colones; mientras que para el 2014 y 2015 fue de 3.799.980 y 4.176.301,3.

La composición de los ingresos en el presupuesto nacional de la república refleja que la mayor fuente de financiamiento son los ingresos corrientes, sin embargo, un 46% del mismo, corresponde a los recursos captados a través de la emisión de los títulos valores de deuda interna.

Sin embargo, tras la discusión en la Asamblea Legislativa se recortaron únicamente 8.100 millones de colones porque en la comisión de hacendarios se aprobaron incrementos por 13.700 millones y entre los beneficiados; destacan los sectores de salud, economía, vivienda, cultura, tecnología, seguridad, entre otros.

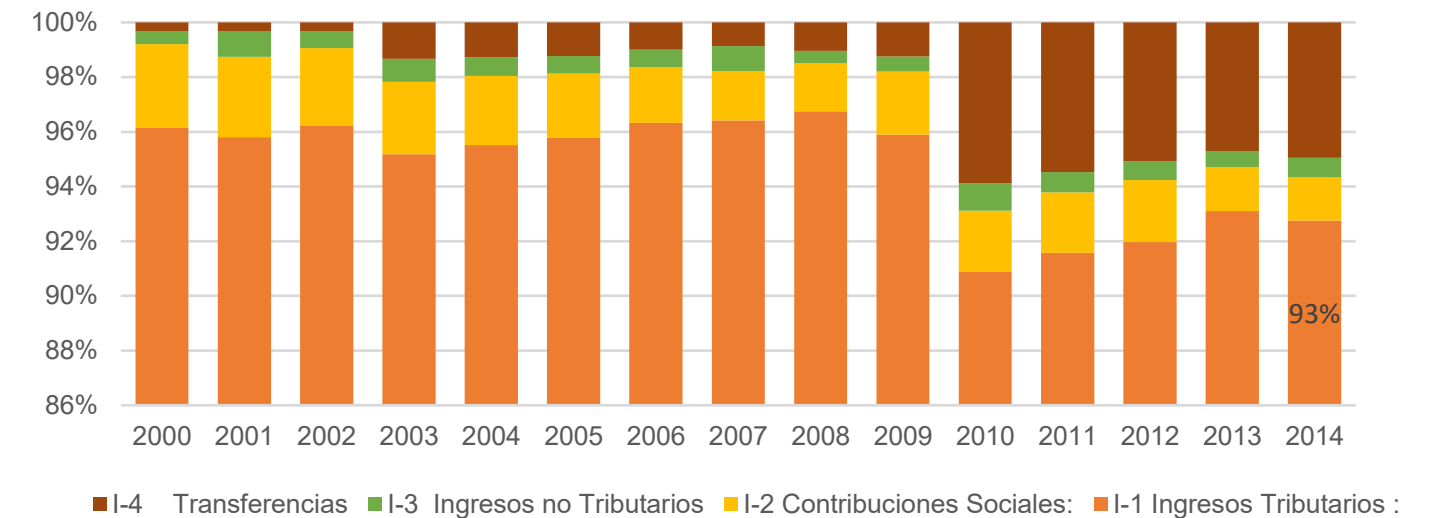
Con respecto a la ejecución y a pesar de que la tendencia en Costa Rica es una mayor participación de los ingresos corrientes, "en el primer semestre del 2015 se ejecutaron los ingresos de capital, lo que no ocurrió en el primer semestre del 2014" (Contraloría General de la República, 2015, pág. 23)

Para el periodo 2015-2018, la composición de los ingresos no variará, es decir, la principal fuente de financiamiento será los ingresos corrientes, interna y préstamos otorgados por el exterior más aún en miras de una reforma tributaria que pretende incrementar la base imponible al implementar un Impuesto al Valor Agregado.

Los Ingresos Corrientes

Los ingresos corrientes alcanzaron un valor de 3.797.519,6 millones de colones para el año 2014 de los cuales, un 93% corresponde a los ingresos tributarios, según el gráfico 4. A diciembre del 2015 esta cifra fue 4.175.332,1, lo que implica una tasa de crecimiento de 9,9% con respecto al 2014.

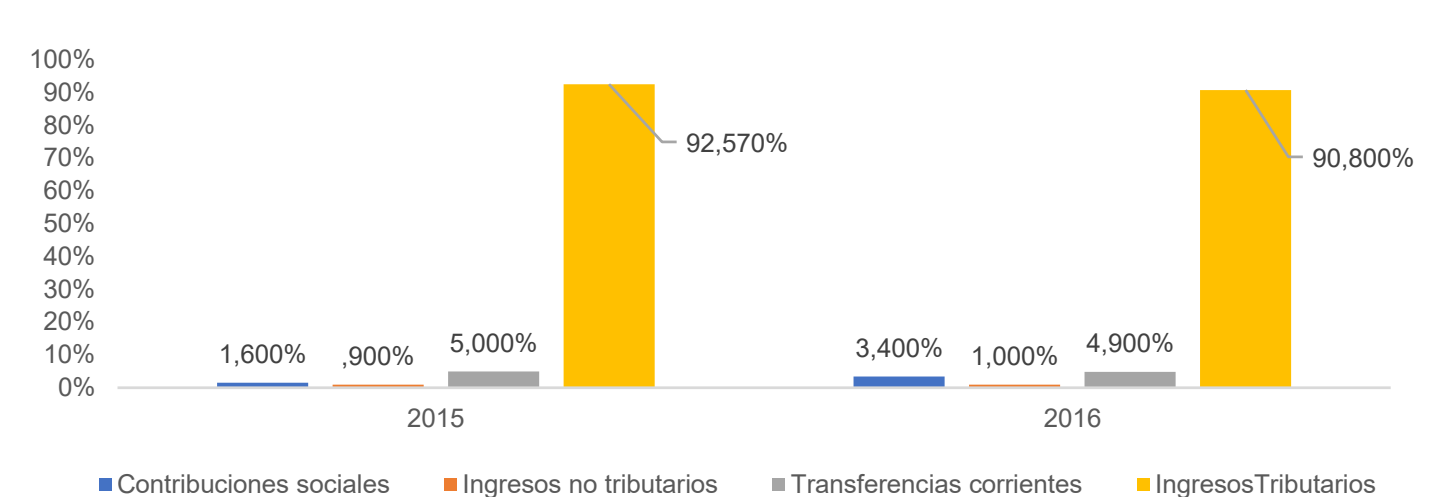
Gráfico 4: Composición de los ingresos corrientes 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Según las proyecciones de la CGR y el Ministerio de Hacienda para el 2016 los ingresos corrientes representarán un 90,8%; porcentaje inferior al estimado para el 2015; porque se espera mayor participación de las contribuciones sociales.

Gráfico 5: Ingresos corrientes según las principales rentas 2015-2016

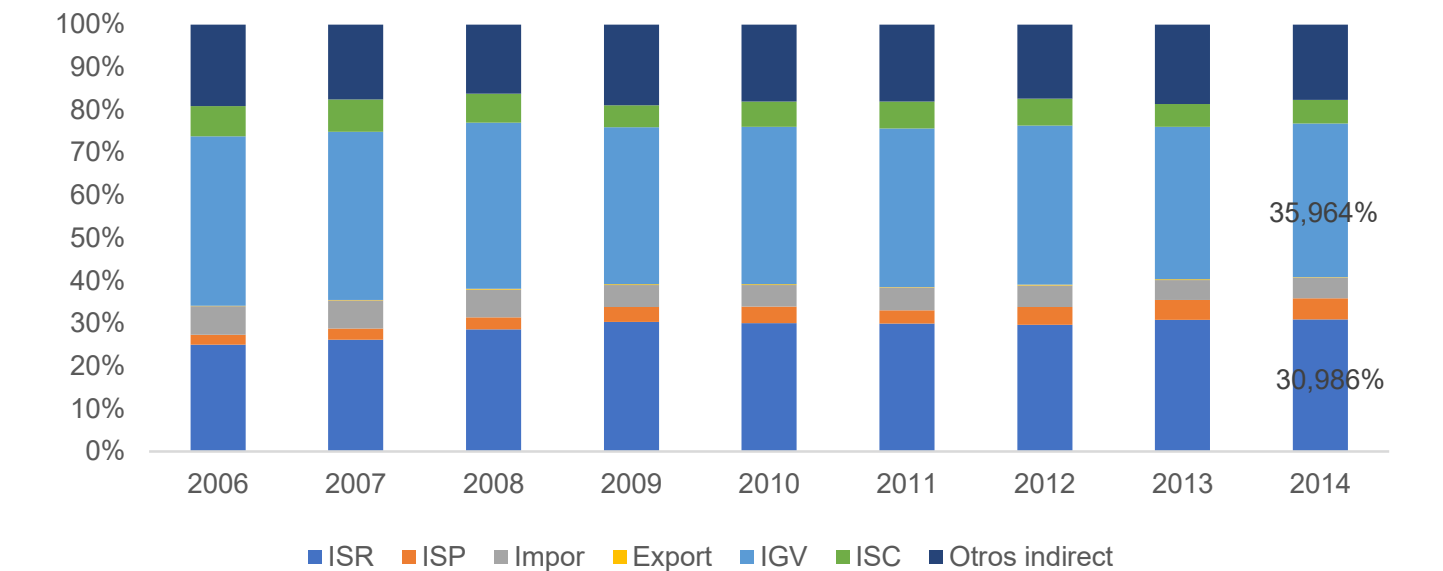


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Los Ingresos Tributarios

En el 2014, según la composición y la evolución de los ingresos tributarios en el gráfico 6, se destaca que el 86.3% de los mismos está concentrado en 4 impuestos a saber: el único a los combustibles, el de consumo, el sobre la renta y el general sobre las ventas. Los dos últimos representan 66,95%.

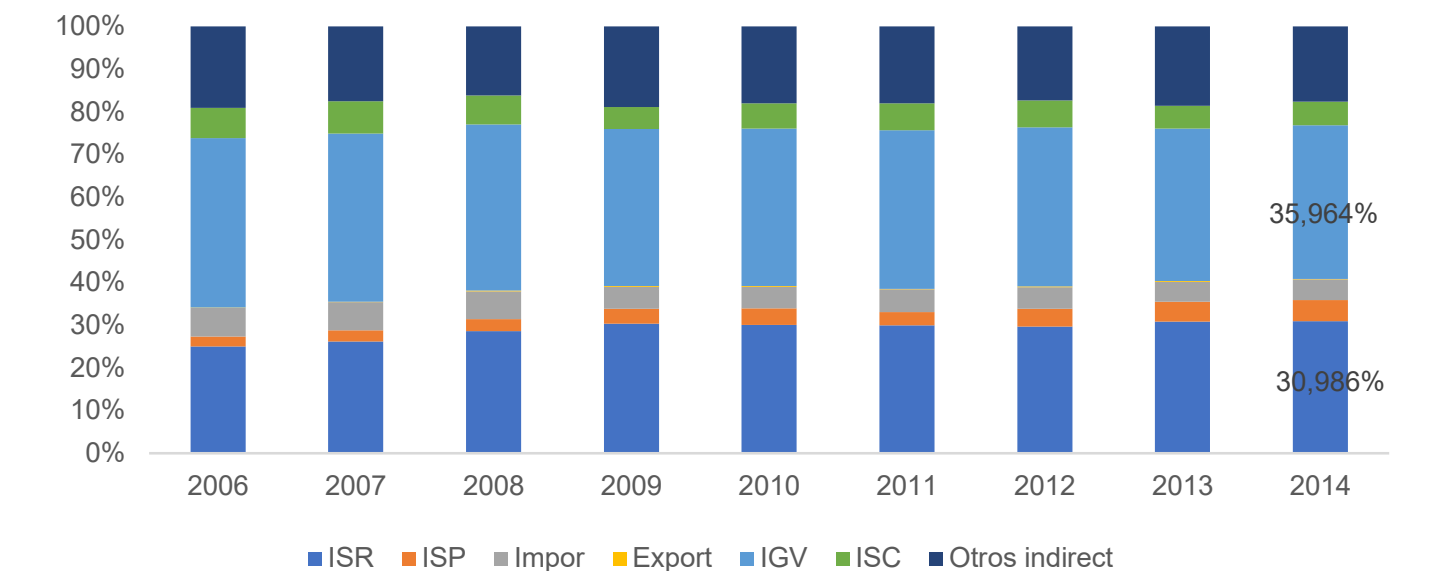
Gráfico 6. Composición de los ingresos tributarios 2006-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

En el gráfico 7 se descomponen los ingresos tributarios en los impuestos con mayor peso relativo para el 2015 y 2016 respectivamente. Al igual que los años anteriores la distribución de los ingresos no variará; es decir, el mayor peso relativo corresponde al impuesto general sobre las ventas seguido por el Impuesto sobre los ingresos y las utilidades, pero se proyecta un impacto negativo en la carga tributaria por el impuesto a las personas jurídicas.

Gráfico 7: Composición de los ingresos tributarios 2015-2016



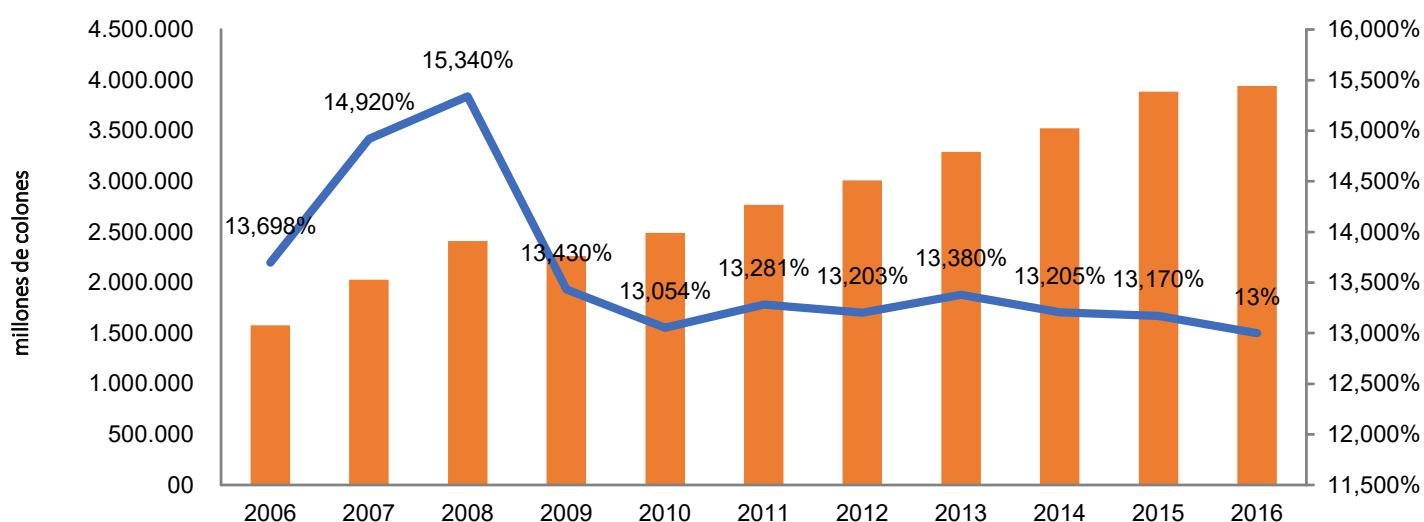
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

La Carga Tributaria

En el gráfico 8 se observa la evolución de la carga tributaria durante el periodo 2006-2015 y la proyección para el 2016. El indicador alcanza su nivel máximo del 15,34% en el 2008 y a pesar del repunte en el 2010; no se ha logrado alcanzar los niveles del periodo anterior a la crisis financiera internacional sino, que se ha estancado en un 13%.

Por otro lado, la composición de los principales impuestos como porcentaje del PIB muestra un comportamiento similar al mostrado en el gráfico anterior. Para el periodo 2015-2020, la carga tributaria total y de cada impuesto, permanecerá constante, aunque se proyecte a partir del escenario parcial. Si se muestra una mejoría según los escenarios Oportuno y Tardío mencionados «*la proporción de los tributos como porcentaje del PIB crece hasta finalmente alcanzar finalmente en el mejor de los casos el 15,9% a finales del periodo 2015-2020*» (Ministerio de Hacienda, pág. 29)

Gráfico 8: Ingresos Tributarios como porcentaje del PIB 2006-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Es decir, la proyección con el escenario actual de recaudación de los tributos no es alentadora, logrando como máximo, según la proyección para el 2015-2019 el nivel alcanzado en el 2008 cuando se obtuvo un superávit fiscal. No obstante, con el crecimiento de los egresos al ritmo de los últimos cinco años, es probable que el resultado de obtener un nuevo superávit no se logre.

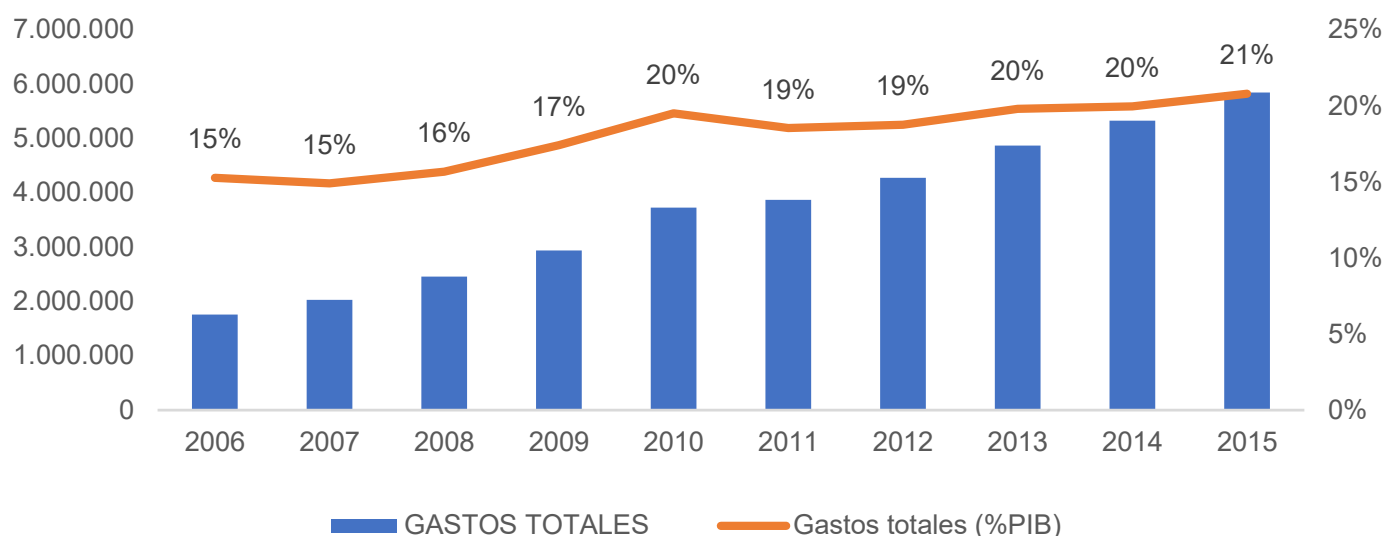
Por eso, el esfuerzo debe ser equilibrado, tanto en la revisión de los egresos, como en el aumento de los ingresos. Cabe mencionar, que el Estado costarricense todavía tiene mucha duplicidad de funciones y dispersión de recursos que pueden aprovecharse de una forma más eficiente y efectiva, también en el caso de las remuneraciones que son las cuentas de egresos que tienen más crecimiento, se puede hacer una revisión integral de los incentivos para que sean aplicados de forma particular y no general, o sea, en aquellos casos que se amerita dar incentivos al personal, sea por buen desempeño o por la exclusividad de sus servicios.

Los gastos totales del Gobierno Central según la clasificación económica

El gasto total se divide en gastos corrientes, de capital y de concesión neta de préstamos. En el gráfico 9 se observa una tendencia creciente de la serie en nivel y como porcentaje del PIB.

Para el periodo 2006 - 2014 el promedio del indicador es de 17,82%.

Gráfico 9: Gasto total como porcentaje del PIB 2006-2014

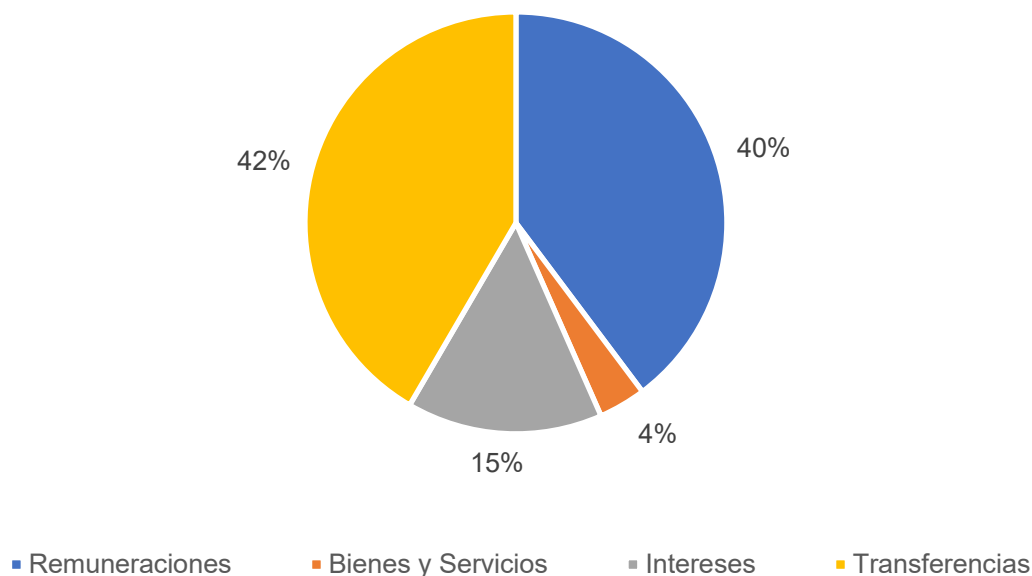


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

La cuenta de los gastos corrientes representó para el periodo 2006-2015 en promedio, un 90,7% del gasto total. El gasto de capital representa, en promedio, 8,98%.

Dentro del gasto corriente se toma en cuenta sus cuatro subcuentas: remuneraciones, bienes y servicios, intereses y transferencias, las cuales, presentan tendencia creciente durante el periodo en estudio. Ver descomposición del gasto corriente para el año 2015 en el gráfico 10.

Gráfico 10: Composición de los gastos corrientes

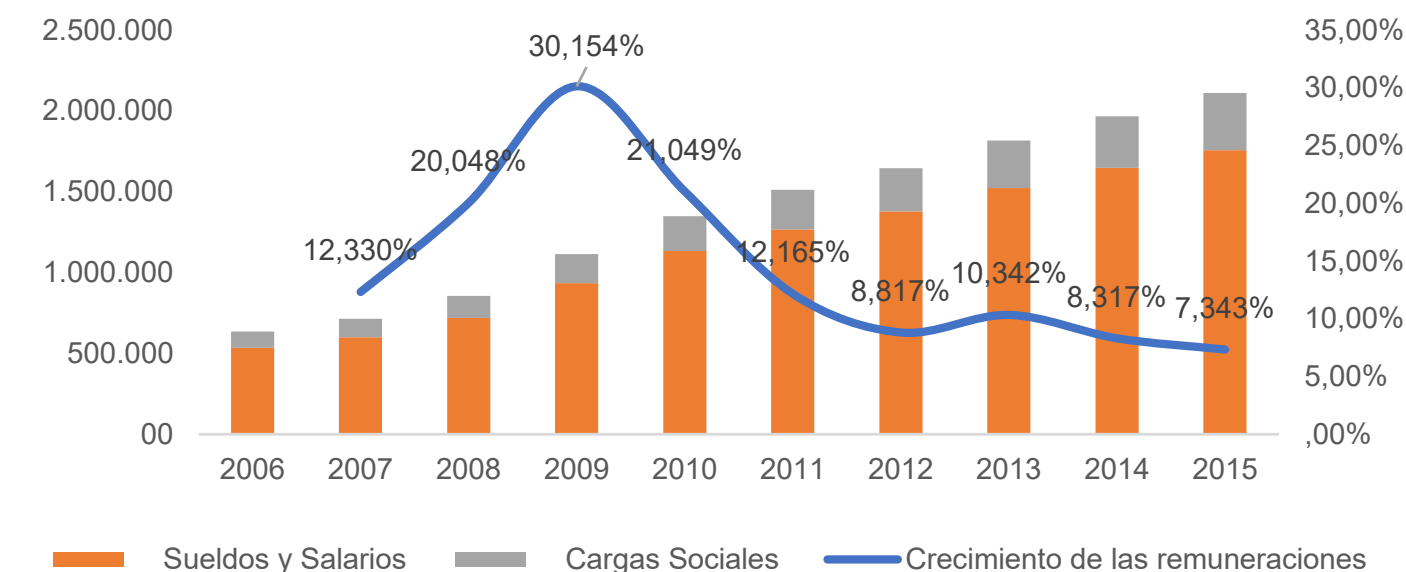


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Las remuneraciones se han incrementado debido a que su principal divisionaria: sueldos y salarios, han crecido un 14,56% en promedio desde el año 2006 al 2014.

Para eso, en el gráfico 11 se muestra el monto nominal de las remuneraciones con su tasa de crecimiento anual, la cual, para el año 2014 fue de 8,32% y se registra un decrecimiento en el 2015 en 0,98 puntos porcentuales.

Gráfico 11: Composición y tasa de crecimiento de las remuneraciones

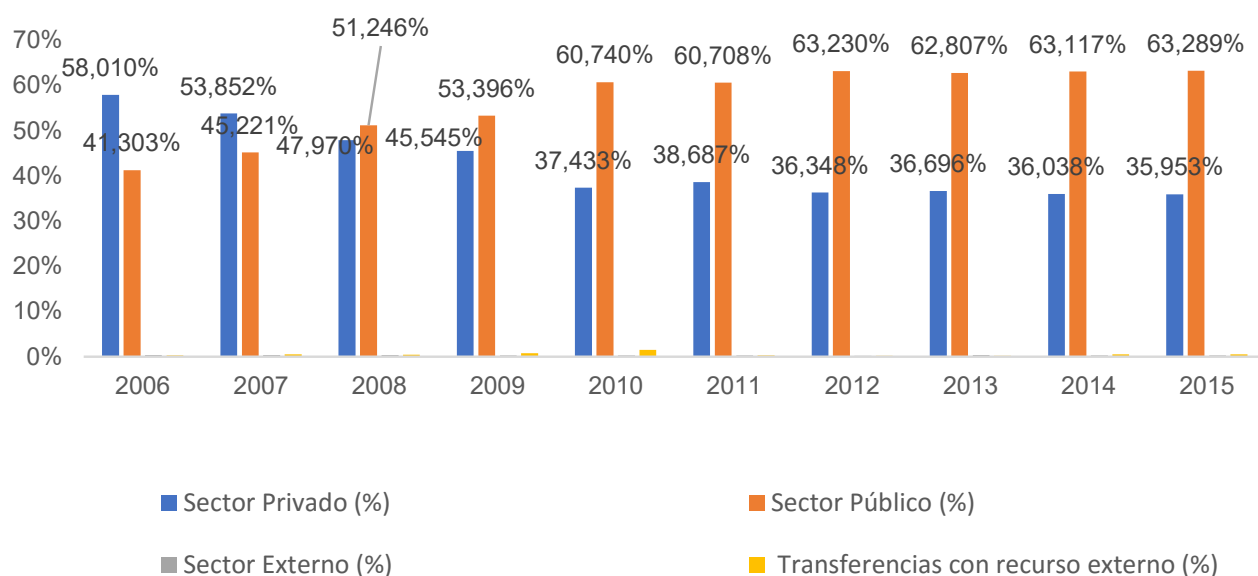


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

A noviembre del 2015, el 58,6% de las remuneraciones se dirigió al MEP, el 15,1% al Poder Judicial, el 7,1% al Ministerio de Seguridad Pública, el 3,6% al Ministerio de Justicia, el 3,1% al Ministerio de Salud y 12,5% el resto de los Ministerios. Dentro de sus rubros, se destaca el gran porcentaje que corresponde a los incentivos salariales.

Las transferencias, por su lado, siguen el mismo patrón, las principales divisionarias son: las transferencias a los sectores público y privado (36% y 63,3% como porcentaje de las transferencias totales para el 2015 (ver gráfico 12). Las primeras hacen referencia a órganos desconcentrados y a las instituciones descentralizadas no empresariales principalmente y las segundas al pago de pensiones. Además, la tasa de crecimiento para el año 2014 con respecto al año 2013 fue de 8,15%.

Gráfico 12: Transferencias del Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

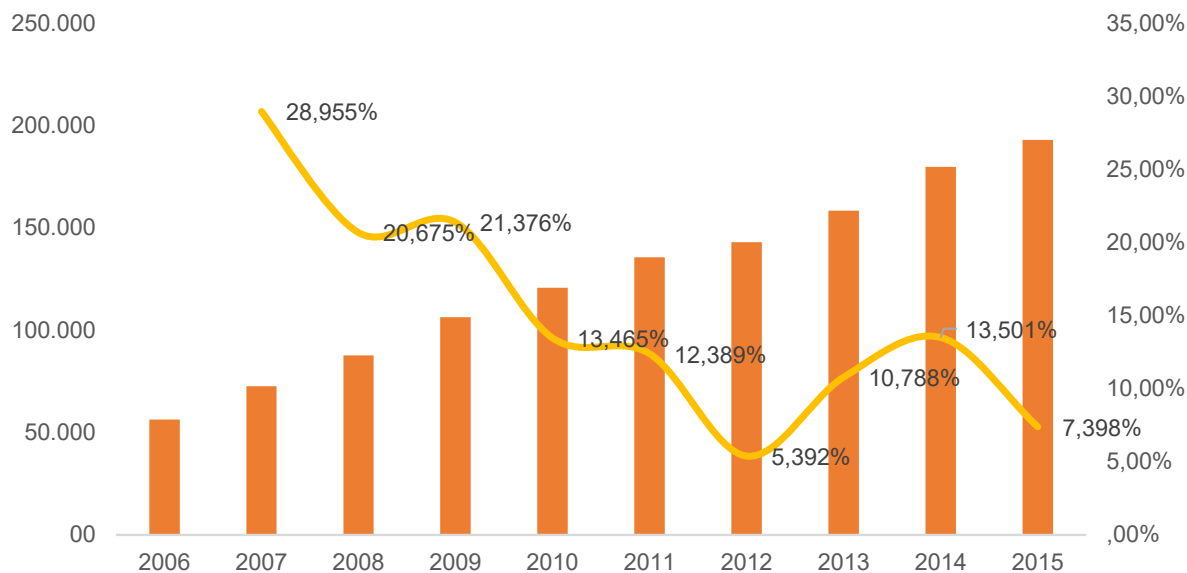
El gráfico 13 muestra que la tasa de crecimiento para el gasto en bienes y servicios del Gobierno central del año 2014 con respecto al año 2013 fue de un 13,50%, empero, hay un menor crecimiento en el 2015 (7,4%)

En efecto, según el gráfico 13 el gasto en bienes y servicios no representa más del 4% para el 2015. La descomposición del gasto en bienes y servicios muestra que, a noviembre del 2015, las subpartidas más importantes

fueron: alquileres, servicios de gestión y apoyo y la de servicios que se compone por alquileres de edificios, locales y terrenos.

De ahí que, el esfuerzo que ha hecho el Gobierno por eficientar los egresos, sobre todo en las subpartidas como los alquileres o en los gastos superfluos como viáticos, capacitaciones y viajes al exterior.

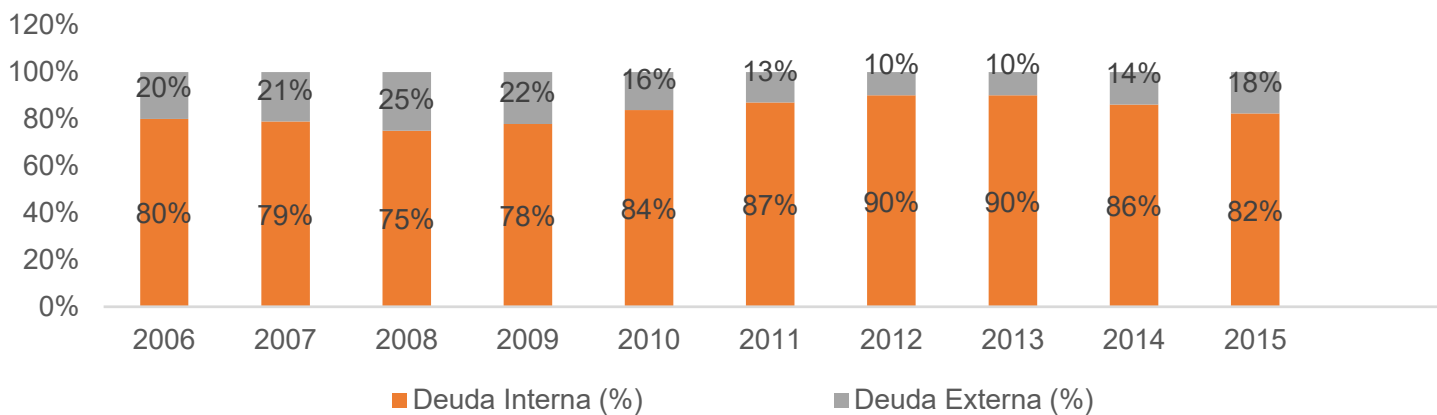
Gráfico 13: Gastos en bienes y servicios del Gobierno central 20016-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

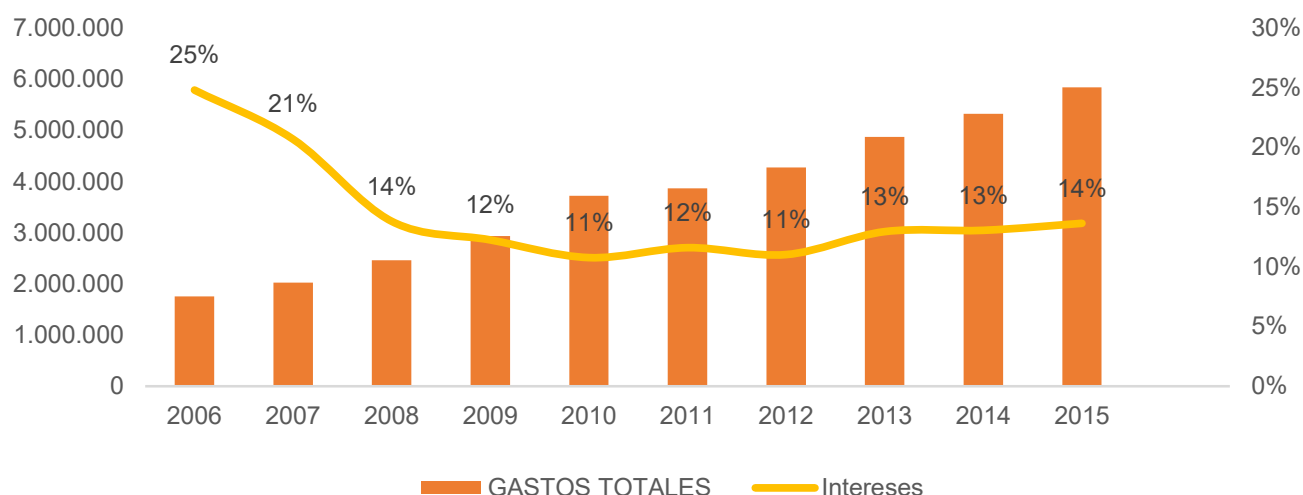
Por último, el servicio de intereses por concepto de deuda viene en constante aumento. Sin embargo, cada vez representa menos respecto al gasto total y se ha recurrido en mayor medida al endeudamiento externo. A finales del 2015, hay un crecimiento del 16 ,1% superior a la tasa registrada para el 2014 en 5,86 puntos porcentuales.

Gráfico 14: Composición de los intereses 2006 -2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Gráfico 15: Intereses como porcentaje del gasto total del Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Como se evidencia en los gráficos 14 y 15, la composición del pago de los intereses viene en aumento, aunque ha mostrado un descenso importante por la readecuación de las deudas a más largo plazo. Una medida paliativa que el Gobierno ha utilizado transitoriamente mientras mejora sus ingresos con nuevos tributos.

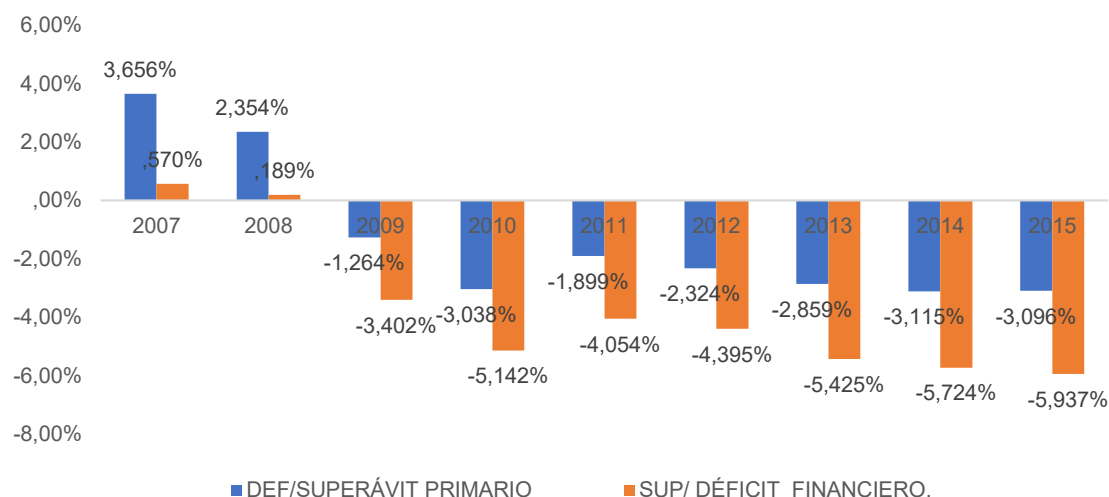
El Balance Fiscal

A partir del análisis anterior sobre la evolución de los ingresos totales y el gasto total del Gobierno central se identifica un déficit primario que se ha incrementado, pero que se mantiene constante para los últimos dos años (3,1%). Sucede lo contrario, con el déficit financiero el cual se amplió 0,2%.

El nuevo panorama 2016-2018 se caracterizará, con la ausencia de reforma fiscal, por un déficit primario superior al 3,1% actual, una expansión del endeudamiento del Gobierno y, por consiguiente; el pago por concepto de intereses se incrementaría, lo que implica un ensanchamiento del déficit financiero que alcanzaría un 6,5% del PIB para el 2018.

Con una reforma fiscal a partir en el 2017, se estima que se registraría una disminución significativa del déficit primario (0,8%) que al final del periodo se convertiría en un superávit del 0,3%. Aunque no se aprueben los proyectos del impuesto general sobre las ventas y sobre la renta, el de fraude y contrabando contribuyen a disminuir la presión por el lado de los intereses, sin embargo, los resultados no son alentadores como los que se obtendría con la aprobación de la reforma fiscal.

Gráfico 16: Déficit primario y financiero como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

4.3. Política social y gasto social

Para analizar la evolución de la situación fiscal durante el periodo 1990-2014 y determinar las consecuencias sobre la política social es importante evaluar algunos indicadores sociales con el propósito de identificar la tendencia e importancia de la situación de las finanzas públicas en los debates realizados por diferentes actores. A partir de los indicadores sociales se deriva información relacionada a la inversión, asignación de recursos, gestión y resultados.

La política social está conformada por los programas de educación, salud, vivienda, cultura y protección social y pretende mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Uno de los componentes más importantes es la protección social, la cual, no debe excluir a ningún ciudadano a pesar de que en ocasiones está destinada a favorecer a un grupo de población; es decir, la protección social debe estar disponible para el conjunto de la ciudadanía ya que se considera como un mecanismo fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Cecchini, 2014, pág. 8)

En Costa Rica, la protección social *«es un conjunto de políticas universales que, por medio de una red de servicios para todos los habitantes, se complementan con programas selectivos a la población más pobre y vulnerable»* (Barahona, Carmona, Salazar, & Pan, 2015)

Entre otros componentes de la política social se encuentran las políticas de salud, educación y vivienda que son sectoriales y *«se hacen cargo de la provisión de servicios sociales que buscan fortalecer el desarrollo humano»*. (Cecchini, 2014, pág. 9). Por último, las políticas de promoción social *«se orientan al reforzamiento de capacidades que mejoran la generación autónoma de ingresos por parte de la población»* (Barahona, Carmona, Salazar, & Pan, 2015, pág. 9)

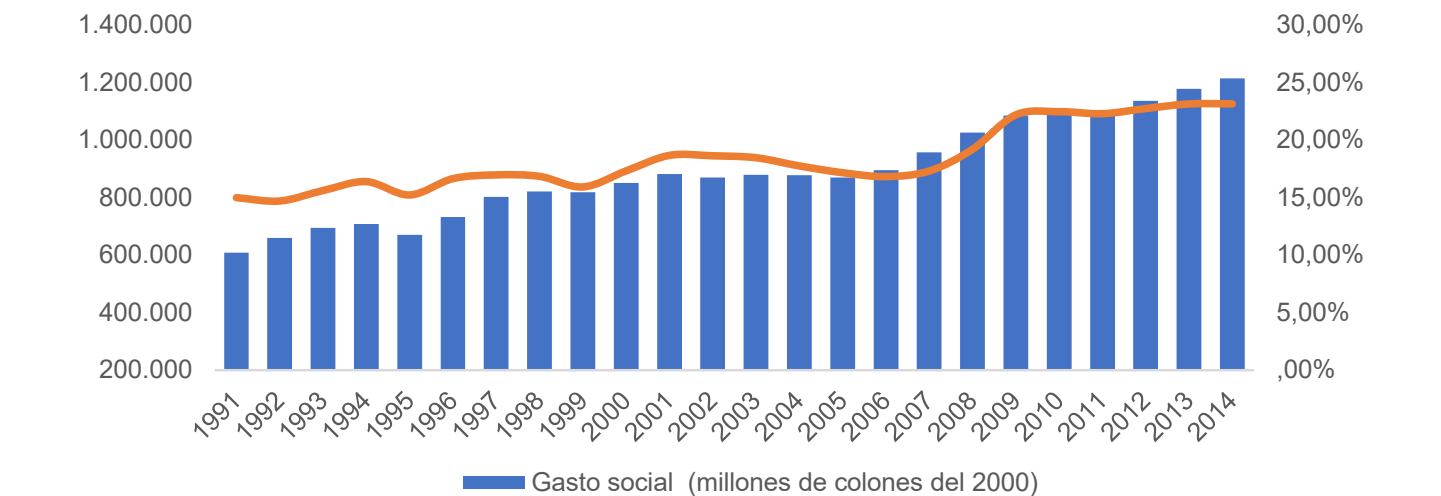
Para financiar los programas que buscan una mayor cohesión y equidad social como los de educación, vivienda, salud, cultura y protección social; se utilizan los recursos provenientes de los impuestos.

Las transacciones que poseen las características anteriores constituyen lo que se conoce como el gasto social y cuya clasificación corresponde a la de funcionalidad creada por las Naciones Unidas en el 2001. El clasificador funcional agrupa el gasto según el tipo de servicio que brindan las instituciones públicas como servicios públicos generales, servicios económicos, servicios sociales y transacciones no asociadas a funciones.

Las cifras sobre la distribución del gasto social revelan el cumplimiento o no de los objetivos y metas que se proponen cada cuatro años en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Además, es una herramienta para evaluar el avance de los compromisos sociales del país a través de los objetivos del milenio.

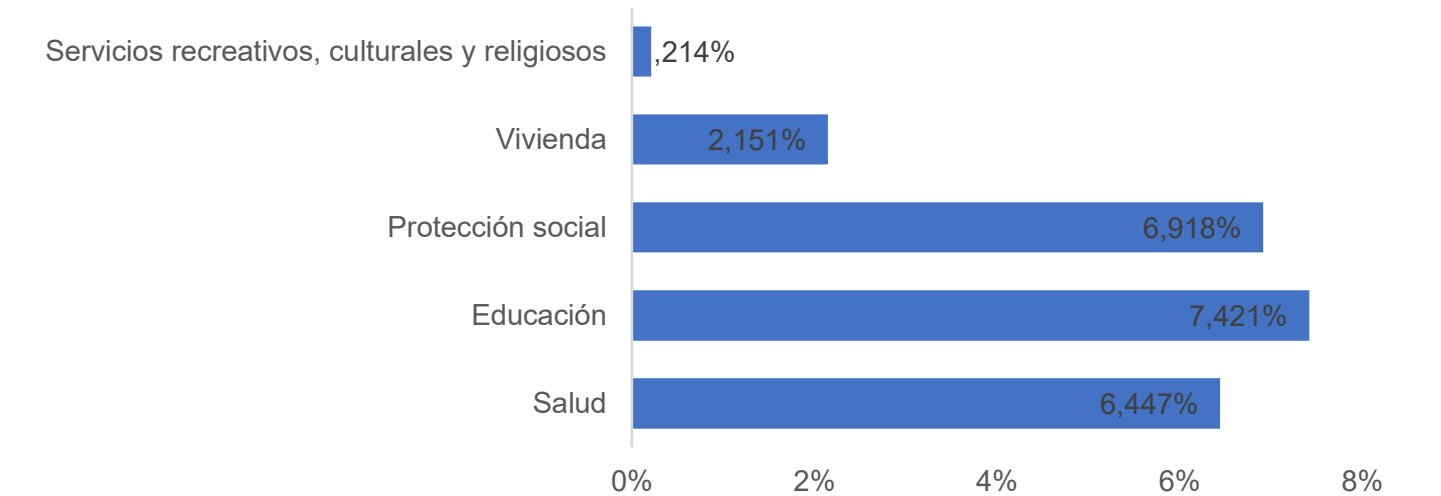
Según lo anterior, en el gráfico 5.16 se observa una tendencia creciente del gasto social como porcentaje del PIB durante el periodo 1991-2014. Asimismo, se identifican tres puntos de inflexión, de los cuales, sobresale el declive que inicia en el 200, el repunte que inició en el 2006 y que se estabiliza en el 2010. En efecto, «la inversión social en los programas sociales selectivos se incrementó en un 57%. Según lo anterior, sobresale en caso de educación ya que en el 2009 y 2010 superó el mandato constitucional» (Vega, 2012, pág. 17). En la administración Chinchilla-Miranda (2010-2014) gasto social como porcentaje del PIB estuvo en alrededor del 22 y 23%.

Gráfico 17: Gasto social como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado de la Nación

Gráfico 18: Composición del gasto social en C.R.



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado de la Nación

Más allá del análisis sobre la evolución de las finanzas públicas, en materia social existen nuevos retos para el Gobierno ya que la adecuada planificación (como fuentes de financiamiento frescas) y gestión de proyectos de inversión pública induce a una menor desigualdad socioeconómica.

Enfoque sobre la pobreza y pobreza extrema

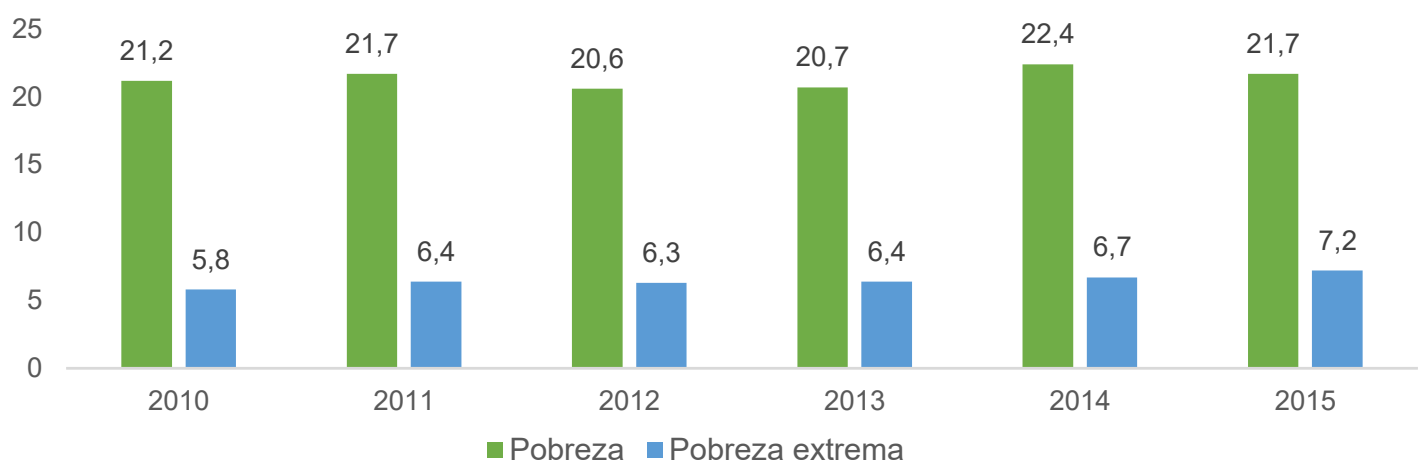
Con respecto a la pobreza, en el sector de bienestar social y familia del PND 2011-2014, se reconocen las tres metas sectoriales de las cuales se destaca la prioridad que tiene las familias en condición de pobreza extrema, redes de cuido y proyectos integrales de desarrollo local sostenible. En la actualidad, al evaluar las metas sectoriales, se descubre que ha habido una modificación de la relacionada a la pobreza extrema lo que debilita el alcance en materia de movilidad social.

Por lo tanto, los hogares en pobreza extrema son aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria y los hogares en pobreza no extrema son los que tienen un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza, pero superior al costo de la Canasta Básica Alimentaria.” (INEC, 2014)

Según las definiciones anteriores y el gráfico 19, el valor máximo para los hogares en pobreza y en pobreza extrema se alcanza en los años 2014 y 2015 respectivamente. La brecha de desigualdad es mayor en los hogares en riesgo social de la zona rural.

En comparación con el año 1990, la pobreza ha disminuido en 10,7%, sin embargo, el indicador se mantiene por encima del 20%. Las estadísticas del gráfico 5.18 muestran que el incremento año tras año de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema no es significativo. No obstante, si se extiende el horizonte temporal al 2010; los datos revelan un incremento significativo en el indicador de pobreza extrema de 1,4%.

Gráfico 19: Porcentaje de hogares según nivel de pobreza Julio 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de hogares

Por lo tanto, se proyecta para el 2018 que el indicador de pobreza y pobreza extrema tendrán un valor de 25% y 6,2% en el caso de no (...) adoptar medidas para aumentar el impacto de las transferencias en efectivo a las familias pobres, universalizar los servicios esenciales como la educación y la salud, a la vez mejorando y para la generación de empleo en mejores condiciones. Todo lo anterior; con una perfecta focalización” (PNUD, 2014)

Educación

Con base a la distribución del gasto social, la educación es uno de los rubros más importantes. En Costa Rica, según el artículo 78 de la Constitución Política (con reformas al 2013) «*la educación preescolar, y la general básica son obligatorias. Éstas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por el Estado*».

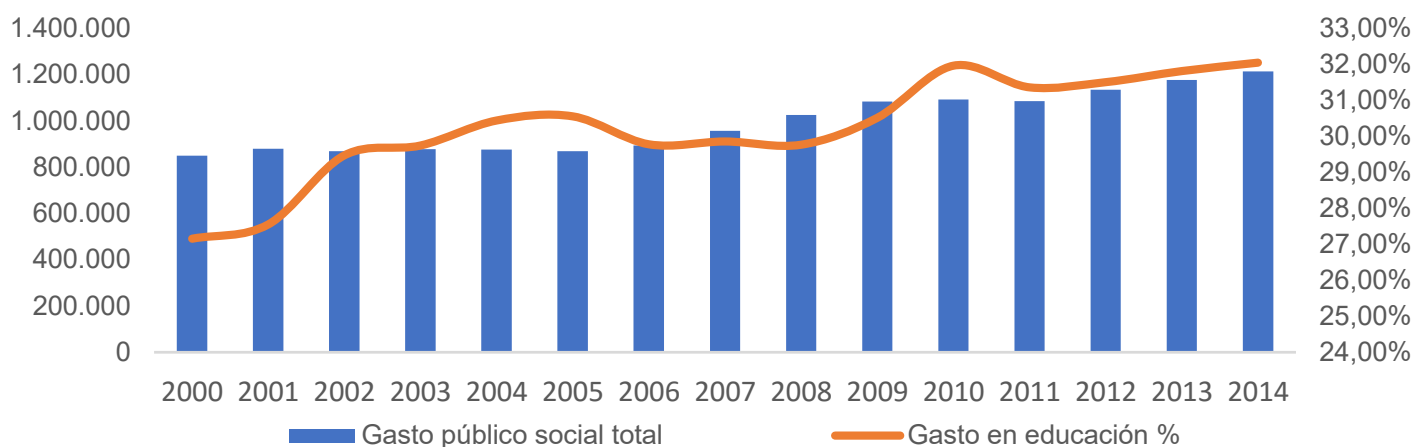
En el gráfico 19 se tiene el gasto público social total y el gasto público en educación como porcentaje del social total. Se identifica una tendencia creciente y un repunte a partir de la crisis financiera internacional. Por otro lado, en los últimos cuatro años se ha mantenido en un promedio de 32%, entre los programas.

A pesar de la gran inversión que se realiza en educación por parte del Estado (En el 2015, según el mandato constitucional anterior, se le asignó un 7,6% del PIB) y persisten debilidades en el sistema educativo

(...) como el rezago en la tasa de permanencia hasta noveno grado y la tasa de supervivencia en el último año de secundaria es del 69%, baja en comparación con los países de la OCDE, dificultad de acceso a la educación terciaria por parte del quintil con más bajos ingresos, programas que no han tenido impacto sobre el nivel de deserción, deficiencias en el servicio de alimentación, el presupuesto otorgado a la educación pública universitaria no crece mismo ritmo de la cantidad de personas matriculadas.

Además, existe desigualdad en los años de educación y varía según los grupos de edad.

Gráfico 20: Recursos financieros e inversión Gasto público social total y gasto público en educación 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado de la Nación

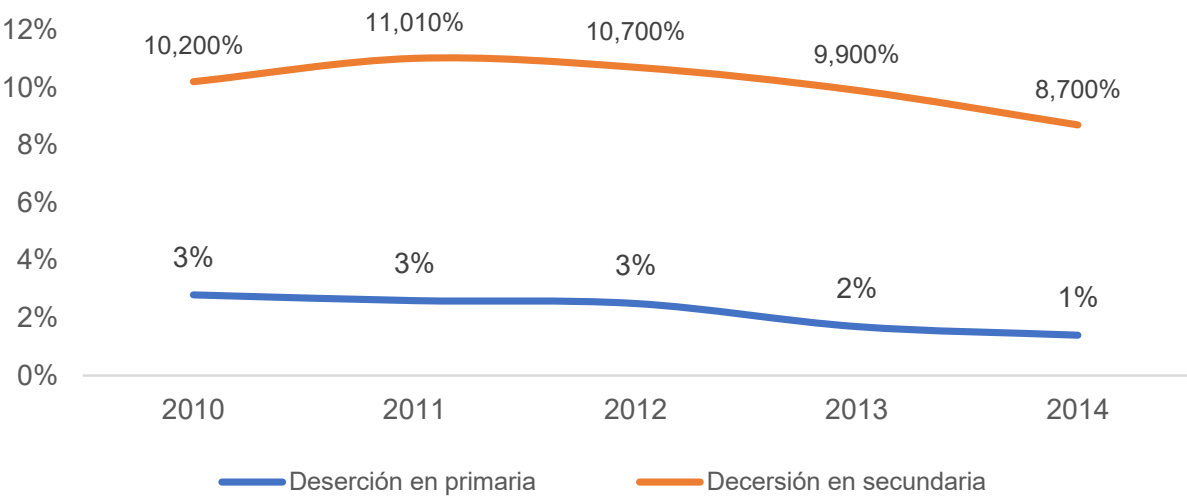
El gasto en educación ha tenido propósitos muy definidos como lo confirma el cumplimiento de las metas sectoriales que pretendían, según el PND. Asimismo, se incrementó el gasto público social lo que evidencia el cumplimiento de los objetivos que están consagrados en la Carta Magna para salvaguardar el Estado social y de derecho.

En lo que respecta a los recursos destinados a la educación, se orientan en el cumplimiento, tanto del mandato constitucional para la educación pública primaria y secundaria, como los acuerdos del FEES para las universidades estatales.

Por eso, en el gráfico siguiente, se evidencia la reducción de la tasa de deserción de primaria y secundaria, esto como uno de los grandes propósitos del sistema educativo costarricense. No obstante, falta mucho por hacer y los recursos deberán destinarse de forma más efectiva en mejorar el acceso a la educación de las poblaciones en riesgo social, pues son las que se exponen a abandonar las aulas escolares por la carencia de recursos o por

factores sociales como la problemática en el hogar, el desempleo de sus padres, el uso de las drogas o la delincuencia.

Gráfico 21: Tasa de deserción en primaria y secundaria 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

Transporte

El sector transporte es fundamental para la actividad económica y la sociedad en general. El Estado transfiere recursos para la prestación del servicio público e infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y ferrocarriles. No obstante, la calidad de la infraestructura en Costa Rica no es la esperada en virtud de la inversión anual (crecimiento 9,6% anual)

Pese a que un 67% de la inversión del sector público se destina a las carreteras, un 14% a puertos, 9,9% a ferrocarriles y 9,2% aeropuertos, aún persisten deficiencias en que comprometen la competitividad económica y el bienestar de la población.

Entre los retos más importantes para el Gobierno es mejorar la planificación vial, evitar el atraso de proyectos en materia de infraestructura y mejorar la prestación de servicios como el ferrocarril.

Salud

El gasto social en salud alcanzó \$224.191 millones que proviene de los recursos captados a través del impuesto al tabaco entre otras leyes. Este monto se transfiere a la CCSS, IAFA y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y otras instituciones.

Por otra parte,

El gasto total en salud fue de 1.412 millones de colones. Esta cifra creció 7,2% en términos reales durante el período 2011-2013 (promedio anual del 2,3%) y representa, según los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹, aproximadamente el 76,4% del gasto total en salud del país (Contraloría General de la República, 2014)

4.4. Contexto político y el nuevo panorama

Entre los actores más importantes en un sistema político se encuentran partidos y sus candidatos. Quien resulta electo lo hace a través de un proceso democrático; así que los gobernantes tienen la obligación de trabajar para cumplir los objetivos y metas con los que se comprometen. Sin embargo, se explicará más adelante, en ocasiones, el ejercicio político no responde adecuadamente a las necesidades de la sociedad.

Durante el periodo de análisis se han llevado a cabo dos comicios presidenciales, el primero, en el 2010 y el segundo en el 2014. En ambos casos, durante los debates presidenciales y planes de gobierno, los temas más importantes fueron: la pobreza, desigualdad, educación, empleo e infraestructura. Sin embargo, no existió una posición marcada entre los diferentes partidos políticos sobre el tema fiscal a pesar del ensanchamiento de la brecha entre los ingresos y gasto público.

Una vez finalizado el proceso electoral, es importante identificar los partidos políticos que predominan en el directorio legislativo. En Costa Rica éste se encuentra fragmentado y como consecuencia, para el 2010, se creó una coalición por parte de la oposición denominada Alianza para Costa Rica que presidió el congreso hasta el 2012. Por otra parte, en el 2014, el PAC ganó las elecciones presidenciales y los curules estarán ocupados hasta el 2018 en su mayoría por el Frente Amplio seguido por el Partido Unidad Social Cristiana, Partido Acción Ciudadana y los Partidos Evangélicos.

En el periodo 2010-2011, (...) los cinco temas predominantes en la agenda legislativa fueron la reforma a la Ley de Tránsito, el Plan fiscal, aumento salarial de los diputados, proyecto de Ley General de Electricidad y la reforma al artículo 78 de la Constitución Política para asignar el 8% del PIB a la educación (Estado de la Nación, 2011, pág. 240)

El total de proyectos para el 2010 que entraron al congreso fueron sesenta y únicamente catorce se aprobaron; entre los cuales, se destaca el de educación. La situación para el año siguiente no varió significativamente en términos de contenido y alcance de las leyes aprobadas.

No fue sino hasta el 2012 que se logró aprobar la Ley de Tránsito, Ley de Interpretación Auténtica de la Ley de Incentivos para los Profesionales en Ciencias Médicas y la Reforma al Código Penal.

De acuerdo con lo anterior, el impacto en materia de desarrollo de la aprobación de leyes, que en ocasiones son discutidas durante varias administraciones, no es relevante y los proyectos importantes provocan discusiones que se extienden por largos periodos de tiempo sin un punto de convergencia. A lo anterior, se suma la falta aprobación de proyectos sin su respectiva fuente de financiamiento.

Un caso particular que refleja el entramamiento legislativo es el proyecto de ley de solidaridad tributaria, el cual, entre otros objetivos, buscaba convertir el impuesto general sobre las ventas en uno sobre el valor agregado y eliminar los incentivos a las Zonas Francas.

El plan fiscal se discutió en un ámbito político tenso caracterizado por la continuación del Partido Liberación Nacional en el poder ejecutivo y otros acontecimientos internacionales como el conflicto con Nicaragua.

El proyecto fue aprobado en el primer debate, pero fue rechazado por la sala IV, pesar del deterioro en las finanzas públicas, que se hacía evidente tras un incremento abrupto del déficit fiscal en 1,7 puntos porcentuales hacia el 2010.

Los errores que invalidaron el proyecto de Ley fueron los de procedimiento, específicamente el de vía rápida, sin embargo, no fue efectiva la unión entre el poder ejecutivo y legislativo para sacar adelante el proyecto de solidaridad tributaria.

Por lo contrario, las fracciones legislativas apuntaron hacia el poder ejecutivo y lo nombraron el culpable del fracaso, en virtud de la ausencia de espacios para el diálogo y negociación sobre los temas incluidos. Únicamente el Movimiento Libertario desaprobó el proyecto de Ley rotundamente desde el inicio.

Otros dos casos fallidos, durante el periodo de análisis, son la Ley de Tránsito y la fecundación in vitro. En el primer caso, la sociedad costarricense estaba a favor de una nueva reforma “que establezca proporcionales y controles estrictos sobre la conducción a alta velocidad y bajo los efectos del alcohol, y en segundo, a pesar de la aprobación pública el Estado fue demandado por no legislar a favor” (Estado de la Nación, 2012, págs. 250;251) La situación mejora hacia el final de la administración Chinchilla-Miranda con la Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo infantil, la reforma a la Ley de Estupefacientes y Ley reguladora de investigación biomédica, no obstante, los recursos económicos frescos siguieron ausentes.

Es importante determinar el ideario de los ciudadanos costarricenses hacia temas de gran relevancia para el desarrollo socioeconómico. En efecto, cuando se discuten proyectos de ley de diversa índole los representantes de los grupos más afectados e instituciones del sector público y privado pronuncian su posición al respecto, la cual, depende de la información que poseen, la posición según la distribución del ingreso y la desigualdad en los años de educación.

El ejercicio político genera reacciones que se traducen en una fuerte movilidad social. Los temas más controversiales son: impuestos, contención del gasto público, educación, empleo, derechos humanos; religión entre otros.

Las protestas sociales se incrementaron para el 2011 en un 85% con respecto al 2010. Se destaca la huelga de los anestesiólogos, empleados de la Imprenta Nacional y los grupos que se alzaron en contra del proyecto de solidaridad fiscal.

En el 2012, las huelgas se presentaron de forma continua y lo que motivó los movimientos fue el Plan fiscal, la concesión de la carretera a San Ramón y los muelles de Limón, proyecto de Ley de Contingencia Eléctrica (participación privada en la generación de electricidad), diversidad sexual, la propuesta de ley de salario único (se hicieron presente los sindicatos), transgénicos, zonas indígenas.

Los conflictos sociales son el instrumento que los nuevos actores sociales han utilizado para manifestar sus necesidades; como lo han hecho los defensores de la diversidad sexual y ambientalistas.

En este punto es fundamental cuestionarse sobre los sindicatos y su incidencia sobre la aprobación de leyes; en efecto, “este grupo es responsable de casi una tercera parte de todas las protestas, seguidos por las cámaras patronales.” (Estado de la Nación, 2011)

Siguiendo con el tema fiscal, la cultura tributaria, “entendida como el universo de representaciones sobre los impuestos y sus relaciones con el compromiso individual y la acción política es un fenómeno social, por lo tanto, muy sensible a las transformaciones económicas y políticas de un país” (Contraloría General de la República, 2002)

En el 2012, el Ministerio de Hacienda buscó mejorar la gestión y el cobro del impuesto sobre los bienes inmuebles que presentaba históricamente altos índices de incumplimiento. Sin embargo, esta mejora en la gestión provocó tensiones inesperadas y hubo protestas en las calles en julio del 2012 por parte del sector agropecuario (Ramos, 2015, págs. 5)

En Costa Rica, hay una mayor organización cuando se toman decisiones sobre el gasto público. En efecto, entre los deciles de menor ingreso existe una mayor preocupación por defender las ayudas que reciben del Gobierno

en áreas como educación, salud e infraestructura que por la necesidad de crear ingresos que no se encuentren comprometidos.

Por otro lado, la clase media se inclina por la gestión y la utilización de los recursos mientras que las personas en los últimos deciles de ingreso muestran una mayor preocupación por el tema distributivo.

4.5. Finanzas Públicas y su importancia en el debate actual

En del debate social actual, como lo revela el comportamiento de los indicadores analizados anteriormente; los objetivos principales son la pobreza, la educación, salud; entre otros como el ambiente e infraestructura. Ante esta situación es fundamental cuantificar la incidencia de una reforma tributaria sobre la distribución de los ingresos, entendiéndose por incidencia de un impuesto como la determinación del traslado de este; es decir, sobre quién recae verdaderamente el impuesto.

Pese a la relación que existe entre la estabilidad de las finanzas públicas y el desarrollo socioeconómico; las controversias en materia fiscal y social residen en la ausencia de liderazgo tanto en el poder ejecutivo y legislativo para crear acuerdos y sacar adelante proyectos que estén acorde con las necesidades de la sociedad y que además cumplan con el reglamento de la Asamblea Legislativa para evitar problemas de procedimiento.

Lo anterior es independientemente de las ideologías políticas y el multipartidismo ya que las discrepancias no implican una oposición rotunda hacia los proyectos y más aún con un adecuado proceso de negociación en el que se tome en cuenta a todas o a la mayoría de las fracciones legislativas y su preocupación por la utilización de macro mecanismos de redistribución de la riqueza como lo son los impuestos y el gasto.

Por otro lado, a pesar de la erosión política y falta de confianza hacia el ejercicio político es importante la discusión y aprobación de proyectos muestren legitimidad política. Esto implica una comunicación constante, transparente y simple entre los que toman las decisiones de política y los ciudadanos para que éstos tengan claro la información y puedan introducirla en sus expectativas.

LAS CONTROVERSIAS DE LA SITUACIÓN FISCAL COSTARRICENSE

Se proceden en el presente apartado, a realizar tres tipos de sistematizaciones de la información que se recaba de las fuentes secundarias. En el primer apartado se analiza el déficit fiscal del periodo comprendido entre 1990 y el 2014; seguidamente se desagregan por cada gobierno los proyectos o planes fiscales que se presentaron a la corriente legislativa; en el último apartado, se trabaja con la ilustración por medio de redes, con el fin de demostrar las interacciones que se conforman al seno de la Asamblea legislativa.

5.1. Análisis del déficit fiscal por periodos de gobierno: 1990-2014

Seguidamente, se analiza el contexto al cual se enfrentó cada gobierno y desde el punto de vista ideológico de cada proyecto, se busca identificar qué tipo de país se deseaba construir.

Por eso, se esbozan los principales hechos que acaecieron en la década de los noventa y posteriormente desde 1998 hasta el 2014. Asimismo, se continúa con un análisis de las propuestas elaboradas por la Administración Solís Rivera (2014-2018) y con una sistematización de los riesgos de la no aprobación de las reformas fiscales pendientes en Costa Rica.

a. Década de los noventa

Para efectos de la investigación, la década de los años noventa, se subdivide en dos subperiodos gubernamentales: desde 1990 hasta 1994 con la administración de Calderón Fournier y desde 1994 hasta 1998 para la correspondiente a la del señor Figueres Olsen.

La administración Calderón Fournier recibió el poder en la década de los noventa, periodo en el cual se destacaba «la complejidad del sector público y del sistema tributario» (Contraloría General de la República, 2002)

La reforma tributaria en la década de los noventa buscaba la eliminación de los impuestos menores y las exoneraciones. Con respecto a este último punto se logró en 1992 un avance a través de la aprobación de ley reguladora de todas las exoneraciones, la cual, derogó todas las exoneraciones previstas en diferentes leyes, menos aquellas concedidas en la Constitución y las otorgadas en la Ley de creación del Depósito Libre de Golfito, entre otras. Esta ley ha sido reformada en ocho ocasiones.

Las propuestas de reforma tributaria se enfocaron en el impuesto general sobre las ventas, impuesto sobre la renta, impuesto del 1% sobre los activos de las empresas y el impuesto selectivo al consumo y la adopción del sistema global (Contraloría General de la República, 2002)

En 1991, la ley de ajuste tributario estableció un impuesto único de salida del país, equivalente a treinta dólares, se autorizó al Ministerio de Hacienda a recibir inmuebles como pago de los tributos adeudados y se estableció un tributo del 5% al traspaso de parcelas reforestadas al amparo de incentivos fiscales.

En la administración de Figueres Olsen (segunda mitad de la década de los noventa) se logró aprobar reformas legales como la Ley de Justicia Tributaria y la Ley General de Aduanas. Además, se aprobó la Ley de Impuesto de Bienes Inmuebles y la de Sujeción de Instituciones Estatales al Impuesto de Renta.

Entre otras medidas durante este periodo se encuentra el incremento de la alícuota del Impuesto sobre las Ventas, se eliminaron impuestos menores y la reducción de los bienes gravados por el Impuesto Selectivo al Consumo (Contraloría General de la República, 2002)

Seguidamente, se exponen los resultados de la transición de la década de los noventa al nuevo siglo.

b. Periodo 1998-2014

La administración del expresidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría para el periodo 1998-2002.

El déficit fiscal durante la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) fue causado por el exceso de gasto público y por las pérdidas del BCCR como consecuencia de asumir operaciones cuasi fiscales y activos no rentables.

Durante este periodo, se hizo hincapié a la necesidad de aplicar una reforma tributaria. Por el lado de los ingresos, al igual que en la actualidad, los recursos provenían principalmente del impuesto general sobre las ventas, selectivo al consumo e impuesto sobre la renta y a diferencia de la evolución y composición de los últimos años, tuvo gran importancia los derechos de importación. Además de lo anterior, se reconoció la existencia de una elevada cantidad de tributos con un costo superior a su recaudación gracias a la evasión y elusión fiscal (Plan Nacional de Desarrollo, s.f.)

Con el propósito de reducir el déficit fiscal y mejorar la recaudación, durante la administración Rodríguez Echeverría con Leonel Baruch Goldberg como ministro de Hacienda, se plantearon políticas específicas complementarias a las leyes como la 7972 de 1999 y la ley 8114 del 2001.

La primera ley hace referencia a la creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos con el propósito de financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niños y niñas en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución.

Por otro lado, la ley 8114 se denomina Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (2001) y buscaba la modificación de la carga tributaria que pesa sobre los combustibles, establecer un impuesto específico sobre las bebidas envasadas sin contenido alcohólico excepto la leche y el jabón de tocador, modificar la ley del impuesto general sobre las ventas, renta y ley de consolidación de impuestos selectivos de consumo. Además, se consideraron modificaciones del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley 4755 y sus reformas.

Las leyes mencionadas anteriormente se elaboraron acorde con las prioridades del Gobierno reflejadas en el PND y fueron parte del conjunto de acciones tomadas por el Gobierno ante el debilitamiento de las finanzas públicas y las dudas sobre la capacidad del Estado por promover el desarrollo económico y el papel de las instituciones públicas.

Entre las políticas específicas propuestas por la administración Rodríguez Echeverría se encuentran la condonación de deuda del Estado con las instituciones públicas (ley aprobada en la administración Figueres Olsen), reingeniería de la deuda pública, universalización de pensiones, administración tributaria y aduanera, modificaciones a la estructura tributaria, revisión de otros impuestos, desgravación arancelaria, revisión de exoneraciones tributarias y mejorar la asignación del gasto.

La aprobación de la Ley de simplificación y eficiencia tributaria durante la administración Rodríguez Echeverría tuvo como resultado la ampliación de la cobertura del IGSV, en efecto, cinco nuevos servicios, la modificación de las tarifas del impuesto sobre la renta, se limitó la cantidad de bienes gravados por el impuesto selectivo al el cual, grava la importación y la transferencia del dominio de mercancías específicas por parte de los fabricantes. Con respecto a la administración tributaria, se logró mejoras en las bases de información y capacitaciones en materia tributaria. Asimismo, se ampliaron los horarios al público, se interconectaron y automatizaron las aduanas nacionales gracias al incremento de los recursos destinados al SNA que permitió mejoras en infraestructura, capacitación, tecnología, informática, máquina y equipo.

Para reducir la evasión fiscal se creó un nuevo procedimiento de transmisión electrónica de declaración aduanera que impide la relación directa con el funcionario aduanero, nuevo sistema brindó a los importadores y ciudadanos la legislación y circulares que se deben aplicar, la aprobación de la ley 8013 y la donación del Gobierno de Uruguay del sistema informático que reemplazó el Sistema de Información Aduanera.

Como se mencionó anteriormente para reducir el déficit fiscal, la administración aplicó políticas específicas como la reingeniería que consistió en la readecuación de plazos, intereses y otras condiciones de pago de las deudas del Estado, lo que implicó un proceso de tres fases para lograr una. Además, se implementó una plataforma informática para la administración de la base de datos de la deuda pública interna.

Se aplicaron medidas para asumir el déficit cuasi fiscal del BCCR gracias al otorgamiento de bonos. La aprobación de la Ley 7901, permitió la reducción de la deuda interna y se buscó la sustitución de la deuda interna por deuda externa. Además, la ley 7970 de emisión de títulos valores para colocarse en el mercado internacional.

Con respecto al gasto público, para mejorar la capacidad institucional para la administración de los recursos financieros, se aprobó la Ley 8131 en el 2001, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, decretos de lineamientos de política salarial, limitación empleo público y de política presupuestaria. Además, con la Ley 8131 se estableció un Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y se crea un

órgano rector, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, además, el ciclo presupuestario se redujo a seis meses, creación del principio de caja única.

Limites globales, pero no sectoriales y se formularon anteproyectos del presupuesto para definir las acciones estratégicas, indicadores de evaluación y metas cuantificables. Además de tratar de vincular los productos con el presupuesto.

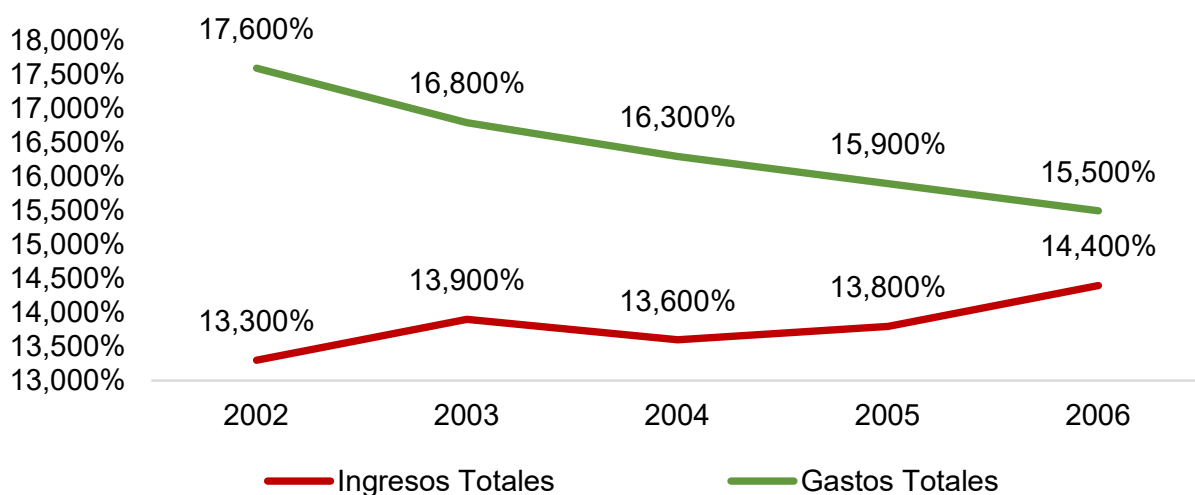
Desconcentración de la ejecución presupuestaria, capacitaciones, construcción de informes de ejecución presupuestaria, rendición de cuentas y evaluación del cumplimiento de las acciones del PND, informes mensuales sobre la situación de las finanzas públicas, cadenas nacionales por parte del presidente de la República, entre otros.

Ingresando al nuevo siglo, está la administración Pacheco de la Espriella para el periodo 2002-2006.

La prioridad durante la administración, Pacheco de la Espriella, fue la lucha contra la pobreza de modo que los cinco ejes que guiaron la formulación de políticas públicas son; el desarrollo de las capacidades humanas, el estímulo y crecimiento económico para la generación de empleo, la armonía con el ambiente, la seguridad ciudadana y justicia. Asimismo, al igual que los dos periodos analizados anteriormente, se continúa con el proceso de modernización del Estado, además de la preocupación por las relaciones y cooperación internacional. Por lo tanto, es importante analizar el contexto al cual se enfrentó el gobierno y que influyó en la elaboración y ejecución de políticas públicas. A nivel internacional, la actividad económica en Europa y Estados Unidos era débil lo cual afectó el crecimiento de la economía Latinoamericana. Además, los indicadores sociales y económicos en los países que conforman el MECOSUR se vieron perjudicados.

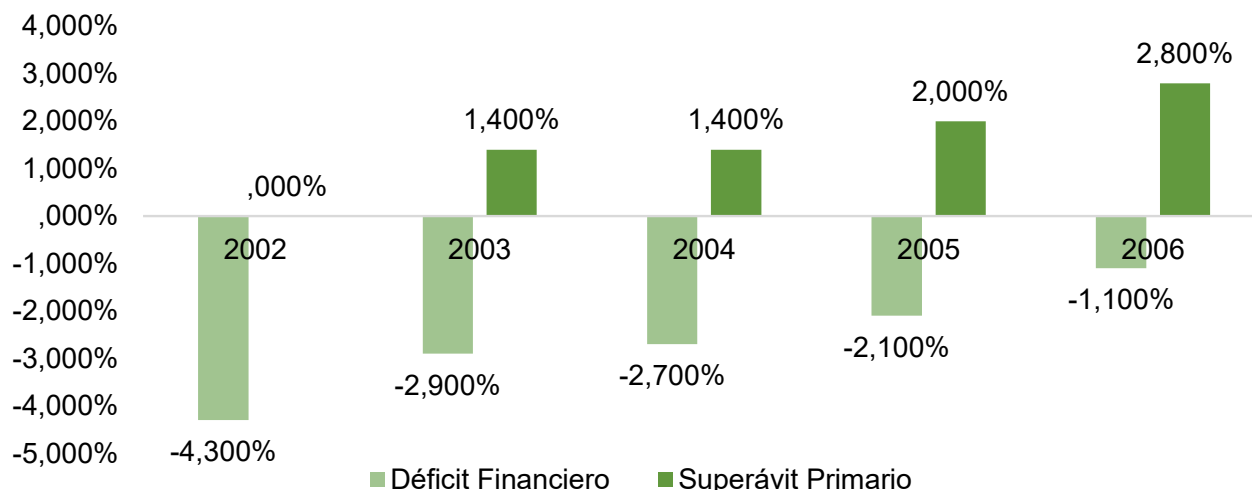
A nivel nacional, algunos los desequilibrios que atentaban contra la estabilidad económica persisten en la actualidad como el déficit fiscal estructural, elevado nivel de deuda pública, evasión tributaria, insuficiente infraestructura; entre otros como el déficit en la cuenta corriente, altos costos de los servicios públicos, falta de competitividad del sistema financiero, falta de priorización en materia de inversión.

**Gráfico 22: Ingresos y gastos totales como porcentaje del PIB
2002-2006**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 23: Déficit primario y financiero del Gobierno Central
2002-2006**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En el 2002 el déficit fiscal alcanzó un 5% del PIB lo cual motivó la aplicación de políticas restrictivas por el lado del gasto. En efecto, el desplazamiento registrado del déficit fiscal se debió a las medidas de contención del gasto y mejoras en la recaudación (Rosales, 2007)

Además de la reducción del gasto, los ingresos tributarios mostraron un mayor dinamismo principalmente a finales del periodo en estudio, así como lo muestra el gráfico 23, como resultado de las acciones aplicadas para reducir la evasión en las fronteras, incremento del PIB, plan integral de control tributario del 2005 y tecnología más efectiva.

Asimismo, en este año se aprobó la ley de contingencia fiscal que impuso un tributo extraordinario a casinos y empresas de apuestas electrónicas, además, estableció un tributo pagado por los negocios calificados como moteles, salas de masajes o clubes nocturnos a favor del IMAS.

Ante la falta de consenso sobre la reforma fiscal, en el 2003 y 2004 el Ministerio de Hacienda emitió directrices para la contención del gasto. En el 2003, el gasto presupuestario de las entidades públicas no podía incrementarse más allá de un 7% del presupuesto del año anterior, según el decreto 30214-H. Asimismo, se estableció un tope del 10% al presupuesto del 2004 gracias al decreto 31094-H (Rosales, 2007) Con respecto a este último decreto, en el 2004 se modificaron las directrices de modo que el tope al presupuesto pasó de un diez por ciento al ocho por ciento.

Entre otras medidas aplicadas durante la administración Pacheco de la Espriella se encuentran las restricciones para las inversiones financieras, crédito interno y externo por parte de las entidades públicas. Además, el Ministerio de Hacienda fijó previsiones para los incrementos salariales en el primero y segundo semestre de cada año por -3,5% y 4% respectivamente.

Asimismo, las nuevas plazas debían estar justificadas y dentro de los límites del presupuesto y a finales del primer año de gobierno se estableció un límite del 5,9% al crecimiento del gasto de los ministerios y las instituciones públicas descentralizadas sin incluir los salarios, pensiones e intereses de deuda.

Para la administración siguiente (2006-2010) del expresidente Oscar Arias Sánchez, se debe destacar que en el 2006 se registró un incremento en la recaudación donde la mayor participación la posee el impuesto general sobre las ventas e impuesto sobre la renta que representaron un 38,2% y 23,1% de los ingresos totales respectivamente.

En esta administración se dio un aumento de la planilla del sector público y un incremento salarial que se le otorgó a 7000 empleados del Servicio Civil, el cual tuvo que hacerse extensivo a los 45.000 empleados del MEP, a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y a las transferencias a instituciones públicas que realiza el Gobierno, las cuales en parte son también salarios.

Por otro lado, el déficit del sector público disminuyó 1,83% gracias a la disminución del déficit del BCCR, del Sector Público no financiero y del Gobierno Central.

Con respecto al Gobierno Central, se identifica un aumento del superávit primario por 0,80%. Además, el déficit financiero se redujo a 1,10% gracias a las políticas de contención del gasto y un incremento en los ingresos tributarios, los cuales, pasaron de 13,80% a 14,40% del PIB.

Leyes aprobadas en materia fiscal durante la administración Arias Sánchez

i. Ley 8603, modificación de la ley de simplificación y eficiencia tributaria para asegurar el giro oportuno de los recursos aprobados en las leyes de presupuestos de la República destinados a garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública en reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense.

La ley reduce de un 30% a un 29%, el porcentaje que actualmente se gira al CONAVI, por concepto del impuesto único sobre los combustibles, esto con el fin de que el 1% que se le resta pase directamente a la UCR para que sea administrado por el LANAMME, para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense. Este 1% viene a reemplazar el 3% que actualmente el CONAVI, traslada de su presupuesto a la UCR para el mismo fin.

Con esto se disminuye el presupuesto que actualmente se destina a la red vial nacional y a la red vial cantonal, Además se elimina el 0,1% de los recursos que van dirigidos al MAG para los beneficios ambientales agropecuarios.

ii. Ley 8 619 exoneración del impuesto sobre bienes inmuebles a las juntas de educación y las juntas administrativas de las instituciones oficiales de enseñanza.

El proyecto de ley aprobado exonera del pago del impuesto sobre bienes inmuebles, establecido en la Ley 7 509, de 5 de mayo de 1995, y sus reformas, Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a las juntas de educación y a las juntas administrativas de las instituciones oficiales de enseñanza del país. Para tales efectos, se adiciona un inciso m) al artículo 4 de dicha Ley (Asamblea Legislativa, 2006). La Ley contiene un transitorio único que autoriza a las municipalidades del país para que exoneren a las juntas de educación y las juntas administrativas, del pago por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles sobre los saldos pendientes, que existan con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley.

iii. Ley 8665, adición del inciso f) del artículo 35 de la ley del impuesto sobre la renta 7092 para exonerar el salario escolar del pago de este impuesto. Adicionando, un inciso f) al artículo 35 del capítulo XIV de la Ley del Impuesto sobre la Renta 7 092 de 21 de abril de 1988 y sus reformas, para que no se graven con este impuesto los ingresos que las personas perciban por concepto de salario escolar.

iv. Ley 8683 Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, creando un impuesto directo a favor del Gobierno central, cuyo producto se destinará, exclusivamente, a financiar los programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema. Este impuesto recaerá sobre el valor de los bienes inmuebles de uso habitacional que sean utilizados en forma habitual, ocasional o de recreo, incluye tanto las instalaciones fijas como las permanentes, y que su valor ascienda los cien millones de colones.

Los ingresos que provienen de este impuesto serán destinados a financiar los programas de vivienda del Banhvi, sin que esta Institución pueda utilizar más de un 7% de estos recursos en gastos administrativos.

v. Ley 8690 sobre la creación del impuesto rojo al servicio de telefonía móvil y convencional destinado al financiamiento de la cruz roja costarricense.

a. La normativa aprobada crea el impuesto rojo específico por un monto pagadero, mensualmente, del uno por ciento (1%) sobre la facturación mensual a partir de cinco mil colones (₡ 5 000) del servicio de telefonía móvil y convencional de personas físicas y jurídicas, el cual no podrá exceder de quinientos colones (₡500) por línea telefónica (Asamblea Legislativa, 2006). Este impuesto será recaudado por el ICE o por cualquier otro ente que preste servicios de telecomunicaciones, y trasladado a la Tesorería Nacional. De este impuesto se excluye el monto cancelado por concepto de impuesto sobre las ventas. Lo recaudado se destinará a la Asociación Cruz Roja Costarricense y su distribución será la siguiente (Asamblea Legislativa, 2006):

a) Un diez por ciento (10%) para el financiamiento de las operaciones de la sede central de la Cruz Roja Costarricense. b) El setenta y tres por ciento (73%) para los comités auxiliares de la Cruz Roja Costarricense.

b) Un diecisiete por ciento (17%) para el fortalecimiento administrativo de las juntas regionales y la respuesta regional de emergencias y desastres de la Cruz Roja Costarricense.

vi. Ley 8695 sobre la exoneración de impuestos a la corte interamericana de derechos humanos, que tiene la finalidad de exonerar de toda clase de impuestos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, así como a sus funcionarios.

vii. Ley 8788 sobre la exoneración de tributos a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de las Instituciones Públicas de enseñanza, que se tramitó bajo el expediente 17.057 y es iniciativa del diputado Ocampo Bolaños. Fue aprobado el 3 de noviembre de 2009 (Asamblea Legislativa, 2006)

Esta Ley reforma el inciso l) del artículo 2 y adiciona el artículo 6 bis a la Ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes, su derogatoria y sus excepciones numeral 7293, de 31 de marzo de 1992, y sus reformas, con el objetivo de exonerar a las juntas de educación y administrativas de las instituciones públicas de enseñanza, del pago de todo tributo para la adquisición de mercancías y servicios necesarios para la realización de sus fines y en beneficio de los centros educativos públicos que les corresponda atender, así como del impuesto sobre la renta.

Con respecto al periodo del 2010 hasta el 2014, de la señora Laura Chinchilla Miranda. Según el Plan Nacional de Gobierno 2011-2014, las acciones de política estuvieron guiadas por seis ejes a saber: bienestar social y familia, educativo, ambiente, seguridad ciudadana y justicia, transporte y otros. Asimismo, cada eje está vinculado con proyectos y acciones.

En primer lugar, según el eje de bienestar social se planteó el programa de Avancemos y la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

Segundo, según el eje educativo se realizaron esfuerzos para reducir la desigualdad en el acceso de la educación; tercero, a partir de la preocupación por el medio ambiente se promovió el desarrollo de infraestructura para el suministro energético e impulsar fuentes de energía renovable.

Con relación a la justicia y transporte, se planteó la ampliación de acciones policiales en el abordaje del delito, la modernización de aerónomos, conservación de la red vial cantonal asfaltada y la modernización del puerto de Limón-Moín. Por último, se buscó impulsar la diversificación de productos turísticos.

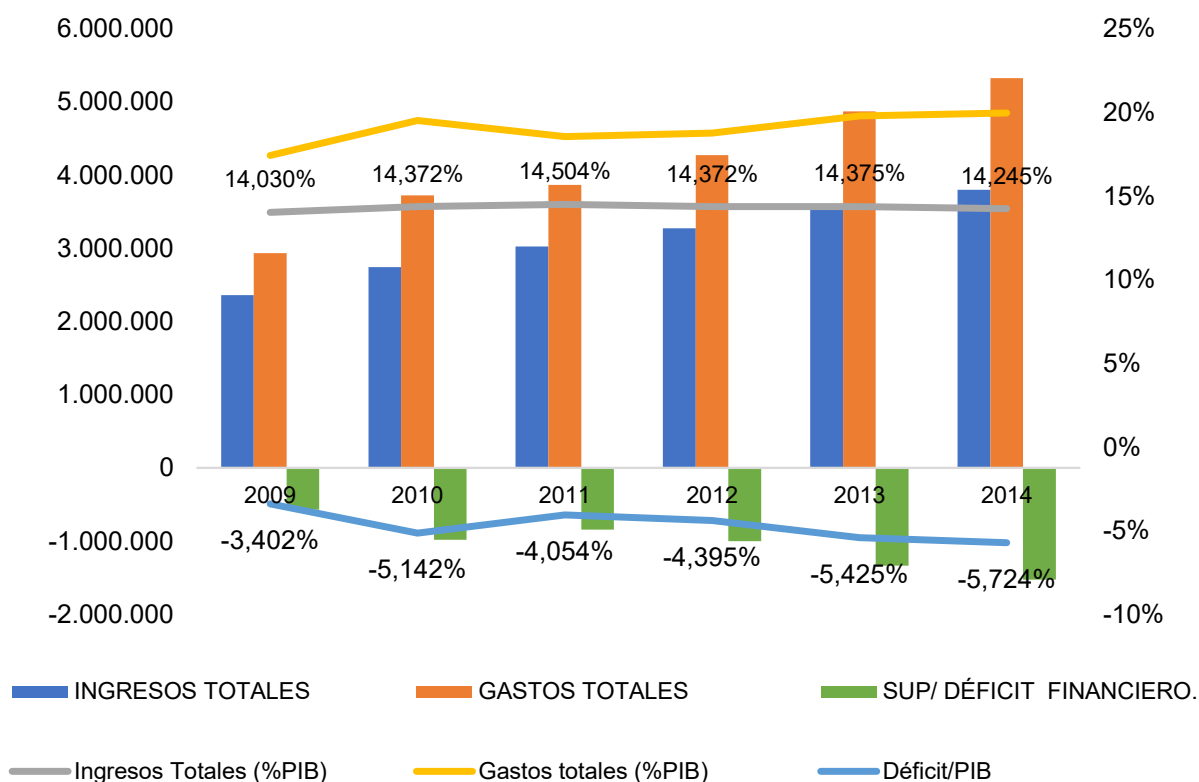
El PND refleja cuatro agendas prioritarias y tres temas adicionales, contando con la primera es la agenda de infraestructura, en segundo lugar, se encuentran políticas de atención integral de la pobreza extrema seguido por la preocupación por la seguridad ciudadana y la apertura económica. Asimismo, durante la gestión sur-

gieron otras preocupaciones como la reforma fiscal, problemas fronterizos con Nicaragua y descentralización municipal (Cover, 2012)

El gobierno Chinchilla Miranda se enfrentó en el 2010 (primer semestre) a una débil recuperación de la actividad económica gracias al fortalecimiento del sector transable, de turismo e IED. Sin embargo, los sectores productivos como la manufactura construcción, agricultura y electricidad frenaron la mejora en la actividad económica, que se vio reactivada a finales del año gracias al sector financiero.

El tema fiscal se convierte en prioridad para el Gobierno ya que, para paliar los efectos de la crisis financiera internacional, las autoridades decidieron incrementar el gasto público y esta acción provocó, en el año 2010, un déficit primario y financiero del 3,04% y 5,1% del PIB respectivamente. Un ejemplo de la anterior es el incremento de las transferencias corrientes gracias a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares implicó un incremento de las transferencias corrientes.

Gráfico 24: Ingresos y gastos totales, déficit financiero del Gobierno como porcentaje del PIB 2009-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Como los gastos totales del Gobierno Central superaron los ingresos totales y el crecimiento de los ingresos tributarios fue inferior al del PIB la carga tributaria disminuyó y estancó en alrededor del 13%.

Ante el debilitamiento de las finanzas públicas del Gobierno Central, descritas anteriormente, el gobierno Chinchilla Miranda propuso el proyecto de Ley de solidaridad tributaria que buscaba convertir el impuesto general sobre las ventas en un IVA y que fue aprobado en un primer debate, pero que feneció por errores de procedimiento de la Sala IV.

Asimismo, en el 2013 el ministro de Hacienda Edgar Ayales presentó una agenda de puntos críticos en las finanzas públicas y las soluciones con el propósito de construir un proyecto de Consolidación Fiscal.

Los proyectos anteriores se crearon con el propósito de incrementar los ingresos tributarios. Por consiguiente, desde el punto de vista ideológico de cada proyecto, se pretendía un equilibrio de las finanzas públicas que corresponda al nivel de desarrollo que se desea implementar.

Como medidas complementarias al proceso de discusión del proyecto de solidaridad tributaria y su texto sustitutivo se encuentra la aprobación de una serie de leyes y acciones durante el periodo 2010-2014. A finales del 2011 se dio la aplicación de medidas de contención del gasto ya que en este año el déficit fiscal alcanzó un nivel de 4,1% del PIB, la deuda pública representó un 44,6%. Esas medidas restrictivas afectaron la inversión social e infraestructura y la necesidad de financiamiento generó presiones sobre las tasas de interés (Programa del Estado de la Nación, 2012)

Las políticas de contención del gasto durante el periodo 2012-2014 consistieron en acciones para reducir las remuneraciones, transferencias, la creación de gastos sin ingresos y mejoras en la calidad del gasto.

Con respecto a las remuneraciones, en el 2012 se congelaron plazas vacantes excepto en el área de educación y seguridad. Asimismo, entre los esfuerzos para disminuir las transferencias se encuentra «la formación de una base de datos única de beneficiarios que permita consolidar la asistencia recibida por un individuo a través de distintos programas» (Ayales, 2014)

Otras leyes aprobadas durante la administración Chinchilla Miranda son:

- i. La Ley 8888 sobre el Convenio entre la República de Costa Rica y el Reino de España para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre patrimonio.
- ii. El Decreto legislativo 8981 para fortalecer la administración tributaria y mejorar la recaudación.
- iii. La Ley 9068, Ley para el cumplimiento del Estándar de Transparencia Fiscal.
- iv. La Ley 9069, Fortalecimiento de la Gestión Tributaria.
- v. El 22 de febrero del 2011 se aprobó la Ley 8932, exoneración del pago de tributos de sistemas de tratamiento de aguas residuales para lo que exonera del pago de tributos la adquisición de sistemas para el tratamiento de aguas residuales y sus componentes, e insumos utilizados en la construcción de este tipo de sistemas, para su instalación en el territorio nacional.
- vi. El 7 de junio de 2012 la Ley 9045, acuerdo entre la República de Costa Rica y Canadá para el intercambio de información en materia tributaria.
- vii. El 18 de junio de 2012 la Ley 9050, Ley de impuesto a casinos y empresas de enlace de llamadas de apuestas electrónicas
 - a) Un diez por ciento (10%) sobre los ingresos netos de las personas físicas o jurídicas originados en la explotación de casinos legalmente autorizados.
 - b) Un sesenta por ciento (60%) de un salario base por cada una de las mesas de juego que, al amparo de la ley, hayan sido autorizadas por el Ministerio de Seguridad Pública.
 - c) Un diez por ciento (10%) de un salario base por cada máquina tragamonedas que funcione dentro de los casinos y que haya sido autorizada por el Ministerio de Seguridad Pública.
- viii. El 27 de agosto de 2012 la Ley 9068, Ley para el cumplimiento del estándar de transparencia fiscal para realizar reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios y al Código de Comercio, con el objeto de enmarcar a Costa Rica dentro de los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal y el intercambio de información de tributaria.

Con esta ley se obliga a las entidades financieras a brindar a la Administración, la información sobre sus clientes relacionada con: transacciones, operaciones y balances, movimientos de cuentas corrientes y de ahorro, depósitos, codificados a plazo, cuentas de préstamos y créditos, fideicomisos, inversiones individuales, inversiones en carteras mancomunadas, transacciones bursátiles, y demás operaciones, ya sean activas o pasivas. La obligación de las entidades financieras de brindar esta información se configura en el tanto la misma sea de trascendencia tributaria. Adicionalmente, la DGT podrá solicitar información de corte

bancario de un contribuyente inclusive ante un proceso de cobro mientras se mantiene y respeta el secreto bancario de los contribuyentes.

Por otra parte, en el ámbito internacional, el intercambio de información de índole tributaria es un requisito fijado por la OCDE para evitar la doble tributación con al menos 12 jurisdicciones. Cabe señalar que Costa Rica ha manifestado su interés de pertenecer a este foro, por lo que la aprobación de esta Ley es un primer paso en los requisitos establecidos, pues permite obtener la información bancaria en forma expedita, facilita el intercambio de datos entre entidades bancarias de distintos países y sacaría al país de la lista de paraísos fiscales.

ix. Se aprobó el 27 de agosto de 2012 la Ley 9 069, Fortalecimiento de la Gestión Tributaria. Las reformas propuestas pretenden subsanar problemas actuales de diseño en el Código Tributario y en la Ley de Aduanas que obstaculizan la fiscalización adecuada en el pago de tributos, impiden la correcta aplicación, con la efectividad que se requiere del sistema sancionador tributario y aduanero, tanto administrativo como penal; busca resolver inconsistencias en la legislación que brindan ventajas financieras injustificadas en el incumplimiento de las responsabilidades tributarias de los contribuyentes; además esta normativa destaca los derechos del contribuyente como una garantía de transparencia, justicia pronta y cumplida ante las acciones de la administración activa.

Entre otras cosas, la Ley modifica el Código de Normas y Procedimientos Tributarios y la Ley General de Aduanas, con el fin de subsanar el concepto de los modelos tributarios y aduanero vigente.

En relación con las reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios el proyecto promueve mejoras en cinco sentidos (Castillo, 2013):

- a) Mejora la normativa del delito fiscal y de las sanciones administrativas para mayor aplicabilidad del sistema sancionador.
- b) Fortalece la función de fiscalización: crea sanciones para evitar que los contribuyentes obstaculicen el trabajo de los auditores y contra el incumplimiento en el suministro de información.
- c) Otorga mayor precisión y agilidad en el procedimiento de emisión del acto administrativo que liquida definitivamente la obligación tributaria de los contribuyentes: Se mejora el procedimiento para determinar las obligaciones y las conductas dolosas eliminando las tardanzas innecesarias, con ello aumenta la seguridad jurídica de los contribuyentes y se garantiza su derecho a invocar la tutela de otras instancias.
- d) Brinda mayor claridad a las tareas de la Administración Tributaria: Se amplían los elementos para verificar y determinar las obligaciones tributarias y se establecen importes mínimos y máximos para la liquidación provisional de tributos.
- e) Introduce un capítulo de Derechos y Garantías del Contribuyente (Castillo, 2013)

Con relación a las reformas a la Ley General de Aduanas, las mejoras se concentran en dos aspectos clave:

a) Fortalece la eficacia global del sistema sancionador: se traslada la persecución de la mayoría de los casos de incumplimiento a la vía administrativa y adecuando los tipos penales. Adicionalmente, se uniforma el régimen sancionador aduanero con el tributario dotando así a la Administración Aduanera de herramientas que le permitan ejercer con mayor eficiencia sus funciones en la lucha contra el fraude, sin tener que acudir a normas supletorias.

Además, promueve en los declarantes la corrección voluntaria y oportuna de sus obligaciones, simplificando los procedimientos de cobro y permitiendo a la Administración optimizar el uso de sus recursos para un control aduanero.

b) Aumenta la eficiencia en el control al unir las funciones del Órgano de Valor con las de Fiscalización, que son de la misma naturaleza y se mejoran las disposiciones relacionadas con la fiscalización del valor aduanero de las mercancías.

c) Se aprobó el 28 de enero de 2013 la Ley 9 118, Aprobación de la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal, en su forma enmendada por el protocolo del 2010 y sus anexos

d) El 12 de marzo del 2013 se aprobó la Ley 9 128, reforma del artículo 14 de la Ley del impuesto general sobre las ventas y que amplía el reconocimiento del crédito en otras etapas distintas a la de producción, y

complementa el concepto de “incorporación física” con el de utilización de mercancías y servicios

e) Se aprobó el 9 de diciembre de 2013 la Ley 9 197, aprobación del acuerdo entre el gobierno de la República de Costa Rica y el gobierno de la República de Finlandia para el intercambio de información en materia tributaria.

f) Se aprobó el 9 de diciembre de 2013 la Ley 9198, aprobación del acuerdo entre el gobierno de la República de Costa Rica e Islas Feroe Finlandia para el intercambio de información en materia tributaria.

g) Se aprobó el 12 de diciembre de 2013 la Ley 9 200, aprobación del acuerdo entre el gobierno de la República de Costa Rica y Groenlandia para el intercambio de información en materia tributaria.

h) Se aprobó el 12 de diciembre de 2013 la Ley 9 201, aprobación del acuerdo entre el gobierno de la República de Costa Rica y Reino de Noruega para el intercambio de información en materia tributaria.

i) Se aprobó el 12 de diciembre de 2013 la Ley 9 202, aprobación del acuerdo entre el gobierno de la República de Costa Rica y Reino de Dinamarca para el intercambio de información en materia tributaria.

j) Se aprobó el 12 de diciembre de 2013 la Ley 9 203, aprobación del acuerdo entre el gobierno de la República de Costa Rica y Reino de Suecia para el intercambio de información en materia tributaria (Castillo, 2013).

c. Administración 2014-2018

A partir del balance de las finanzas públicas del Gobierno Central se concluye que la carga tributaria se encuentra estancada gracias a la evasión, elusión fiscal, exoneraciones e incumplimiento tributario. Además, los gastos del Gobierno Central han crecido más que los Ingresos debido al gran peso que tienen las remuneraciones y las transferencias corrientes y la deuda pública total del sector público no financiero que superó el 50% para el 2013 ante el incremento del déficit fiscal.

La situación fiscal anterior, promovió la presentación de los siguientes proyectos en la corriente legislativa con el objetivo de implementar una reforma fiscal para hacer más efectivo el sistema más progresivo, modernizar la legislación, introducir mecanismos automáticos de control, disminuir la evasión y la elusión, recuperar la capacidad financiera del Gobierno Central y garantizar la sostenibilidad en el largo plazo.

En el primer año de la presente administración, las autoridades correspondientes se establecieron la meta de reducir el déficit primario a cero para el año 2016. Para el año 2014 se pretendió un déficit primario de -1,85% y un incremento de los ingresos tributarios en un 14%.

Para lograr lo anterior, se propuso conferencias sobre ética entre los funcionarios públicos, directrices internas para mejorar la recaudación de los principales impuestos: renta y venta, incrementar la inspección fiscal en grandes contribuyentes, instalar programas de computación, iniciar conversaciones para implementar la factura electrónica.

Se preparó una directriz para reducir el gasto público por medio del congelamiento de plazas, la reducción del gasto neto. Entre otras medidas se encuentran la búsqueda de mejoras en la administración tributaria, proyecto anti-evasión, análisis del régimen de pensiones con cargo al presupuesto y transferencias, diálogo sobre el empleo público.

i. Ley del Impuesto sobre la Renta con expediente 19679

La administración Solís Rivera busca una mayor progresividad de las rentas personales ya que se introducen tarifas adicionales de 20% y 25% en impuesto al salario. Además, se espera reducir los portillos a la evasión y elusión.

Se introduce como gasto deducible el aporte al Seguro de Enfermedad y Maternidad de la CCSS, los profesionales pagan tarifas más progresivas.

En este proyecto de ley cambia el tratamiento de las personas jurídicas ya que se integra las rentas de las

empresas financieras y el impuesto sobre las utilidades comprende las rentas provenientes del capital (ganancias o pérdidas). Además, se modifica la regulación de las cooperativas gravando las de ahorro y crédito cuyos ingresos son superiores a los 650 millones de colones con una tarifa del 15%.

La alícuota del impuesto sobre las rentas pasivas es del 15% sin incluir los títulos del Sistema Financiero para la Vivienda, los emitidos por las cooperativas de ahorro y crédito que pagarían un 8%.

ii. Ley Impuesto al Valor Agregado con expediente 19 678

iii. Ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal con expediente 19.245

Proyecto propuesto por el poder ejecutivo cuya presentación al plenario se realizó el 30 de julio del 2014. Se han presentado dos textos sustitutivos, el primero el 03 de febrero del 2015 y 17 de setiembre del mismo año. Se presentaron 266 mociones de las cuales únicamente se aprobaron diez.

El proyecto de ley de lucha contra el fraude fiscal propone reformas al código de normas y procedimientos tributarios, la ley del impuesto sobre la renta, ventas y sus reformas ya que los ingresos tributarios han mostrado un lento crecimiento, además, el sistema tributario posee una cantidad importante de exoneraciones (5,9% del PIB) y está lleno de portillos que facilitan la evasión, la elusión y el fraude fiscal (Piedra y Van Der Laet, 2015)

Durante la discusión del proyecto del expediente 19245, se llamó a audiencia a representantes del Ministerio de Hacienda, UCCAEP, y FEDEFARMA.

En la sesión extraordinaria del 2 de noviembre del 2015 se presentaron los siguientes diputados:

- a) Rosibel Ramos Madrigal como presidenta de la Comisión.
- b) Paulina Ramírez Portugués como secretaria.
- c) Javier Cambroner Arguedas quien sustituyó a Víctor Morales Zapata.
- d) Abelino Esquivel Quesada realizó dos intervenciones. En la primera ocasión argumentó que la moción numeral 18 debería ser arreglada para avanzar con la discusión para evitar la muerte del proyecto en el plenario.
- e) Rolando González Ulloa del partido Liberación Nacional e intervino en tres ocasiones. Una para solicitar el retiro de tres mociones (67, 117 y 147) y para defender la moción con el numeral 17, la cual, fue rechazada por la mayoría.
- f) Otto Guevara Guth.
- g) Olivier Jiménez Rojas.
- h) Henry Mora Jiménez realizó diez intervenciones. Una de las intervenciones consistió en la solicitud de revisión de las mociones con los numerales 18, 21 y 29. Además, solicitó el rechazo de la moción n° 15 y 17 pero defendió la moción número 16 la cual fue aprobada por unanimidad y se presentó con el objetivo de mejorar la redacción y dimensionar la sanción del artículo 82 del Código de Normas y Procedimientos tributarios sobre resistencia a las actuaciones administrativas de control. También intervino para defender la n° 18 aludiendo que la misma trata un artículo esencial que influye sobre la Ley de Protección de la persona frente al tratamiento de los datos personales y que es fundamental para el Ministerio de Hacienda y ante las negociaciones del país con la OCDE. Por último, solicitó un espacio de diálogo ya que existen dudas sobre la violación de la confidencialidad de la información.
- i) José Ramírez Aguilar realizó una intervención para realizar una aclaración con respecto a la Resolución del Ministerio de Hacienda.
- j) Jorge Rodríguez Araya.
- k) Gerardo Vargas Varela.

Entre los resultados de la sesión ordinaria 59 del 2 de diciembre del 2015, estando presentes los mismos diputados de la sesión del 2 de noviembre del 2015, sin embargo, se presentan dos sustituciones. Se mantiene la del diputado Víctor Morales Zapata y Paulina es sustituida por Antonio Álvarez de Santi.

- a) Rolando González Ulloa intervino para pedir la revisión de la moción numeral 154 que para incorporar los medios electrónicos para registrar las transacciones y que esto incluya los comprobantes de negocios en los diferentes ámbitos que requiera el control tributario. Sin embargo, esta moción fue rechazada. El diputado González Ulloa fue quien presentó las tres mociones aprobadas durante la sesión n°59.

b) Mario Redondo Poveda presentó la moción 177 a pesar de no ser miembro de la Comisión de Hacendarios pero que consideró la necesidad de realizar recomendaciones al texto. Además, recalcó la importancia de políticas de reactivación económica, revisión de leyes tributarias para combatir la elusión tributaria, realizar esfuerzos para disminuir la evasión y acciones para racionalizar el gasto público.

iv. Leyes aprobadas durante los dos primeros años de administración Solís Rivera en materia de impuestos.

a) Se aprobó el 25 de setiembre de 2014 la Ley 9 273, Reforma del inciso e) del artículo 14 de la ley 7 972. Impuesto sobre cigarrillos y licores para el plan de protección social del 22 de diciembre de 1999 y sus reformas. Se cambió la razón social de la Asociación Olimpiadas Especiales, que por un cambio en su número de cédula jurídica dejó de percibir los recursos destinados en esta Ley (Iniciativa del PASE).

b) Se aprobó el 10 de setiembre de 2015 la Ley n°9326 impuesto a los moteles y lugares afines.

La Ley crea un impuesto a favor del IMAS, que será pagado por los negocios calificados y autorizados por dicho Instituto, que tengan la propiedad o ejerzan el derecho de explotación comercial, uso o disfrute de un bien o bienes utilizados como moteles, hoteles sin registro, hoteles de paso, casas de alojamiento ocasional, salas de masaje, clubes nocturnos con servicio de habitación y similares, en los que se descanse y se realice la reunión íntima por un plazo determinado, mediante el pago de un precio establecido.

Además, se faculta al IMAS para que califique los establecimientos en tres categorías, según el número de habitaciones y la calidad de los servicios complementarios que ofrezcan; asimismo, podrá incluir en esas categorías los establecimientos que, aun cuando tengan registro de hospedaje, lleven a cabo actividades que a juicio del IMAS puedan incluirse en la calificación antes mencionada. Para operar esos negocios, de previo, deberán inscribirse y ser calificados por el IMAS (La Gaceta, 2015).

(Iniciativa del Partido Liberación Nacional).

c) Se aprobó el 6 de octubre de 2015 la Ley 9 328, para mejorar la lucha contra el contrabando, reformando los artículos 211, 212, 213, 214, 215, 216, 231, el inciso 25) del artículo 236, y 242 bis de la Ley 7 557, Ley General de Aduanas y sus reformas, de 20 de octubre de 1995, con el objetivo de atacar el contrabando y a sus agravantes, el contrabando fraccionado y la defraudación fiscal aduanera; para ello, se establecen los procedimientos y sanciones correspondientes, las cuales van desde aspectos de suspensión administrativa hasta penas de cárcel.

d. Riesgos de la no aprobación de nueva legislación fiscal

i. Aumento del gasto puede tener un efecto recesivo, por la inestabilidad macroeconómica que provocaría la necesidad de financiar el déficit fiscal, pero, al mismo tiempo, contener el gasto puede reducir la capacidad de la economía para generar las condiciones que se requieren para impulsar el crecimiento.

ii. Incremento de los salarios y pensiones desplaza a los gastos de capital y las transferencias de tipo social.

iii. Falta de inversión en infraestructura reduce la Competitividad. En efecto, según el FMI, en materia de calidad de infraestructura portuaria, vial y ferroviaria Costa Rica ocupa las posiciones 132, 111 y 100, respectivamente, entre 139 países.

iv. Déficit fiscal estructural incrementa el riesgo-país y, por lo tanto, la percepción de la calidad crediticia del Gobierno pasaría de un nivel medio a uno bajo.

v. Si se traspasa el límite de intolerancia de la deuda la deuda sería inmanejable.

vi. Encarecimiento de la deuda y el financiamiento al sector privado, afectando así el crecimiento de la economía

vii. Incumplimiento de las demandas sociales mediante los gastos con destinos específicos, sin que se creen los recursos necesarios.

viii. Se continuaría con la aprobación de leyes aprobadas que no están acompañadas de recursos para cubrirlas.

Según las conclusiones y recomendaciones del Fondo Monetario Internacional obtenidas a partir de la misión del 27 de febrero al 7 de marzo entre las perspectivas y riesgos se encuentran un mayor crecimiento del Producto Interno Bruto, «un incremento de la inflación al rango meta del Banco Central de Costa Rica hacia finales del 2016 y un crecimiento del déficit de la cuenta corriente en un contexto de recuperación paulatina en los precios internacionales de las materias primas» (Fondo Monetario Internacional, 2016)

A partir del informe del FMI se identifica los siguientes riesgos:

Riesgos externos

- i. Riesgos asociados a la normalización de la política monetaria de los Estados Unidos es moderadamente favorable para Costa Rica. Existe fuerte vínculo comercial entre Costa Rica y Estados Unidos.
- ii. Una volatilidad extrema en los mercados globales causaría graves daños
- iii. Desaceleración de los mercados avanzados y emergentes
- iv. Depreciación de la moneda podría generar un aumento de la morosidad

Riesgos internos

- i. Grandes y persistentes déficits fiscales
- ii. Mayor endeudamiento público

Estos dos problemas hacen que la economía costarricense sea vulnerable a cambios repentinos en las condiciones de los mercados financieros

- i. Incremento de las tasas de interés domésticas
- ii. Impacto negativo sobre la inversión privada
- iii. Limitación de la transmisión del estímulo monetario a las tasas de interés activas.
- iv. Sin la aprobación de los proyectos presentados en la Asamblea Legislativa por la administración Solís Rivera para el 2021 el déficit fiscal del Gobierno Central sobrepasaría el 9% y la deuda aumentaría a un 70% para el 2021.

Recomendaciones

- i. Restablecer la sostenibilidad fiscal a largo plazo.
- ii. Reformas estructurales.
- iii. A corto plazo y mediano plazo, introducción de un ajuste fiscal para estabilizar la deuda del gobierno central a un nivel seguro.
- iv. Aprobación de las medidas propuestas por la administración Solís Rivera para reducir el déficit fiscal.
- v. Realizar ajustes paramétricos en el mediano y largo plazo con el propósito de lograr el equilibrio actuarial de los sistemas de pensiones extrapresupuestarios incluidas mayores contribuciones, tasas de remplazo más bajas y un aumento en la edad de jubilación.

5.2. Análisis de los proyectos fiscales presentados en la corriente legislativa 1990 – 2016.

a. Administración Chinchilla Miranda

- i. Proyecto de Solidaridad Tributaria, expediente 18261.
- ii. Fecha de Ingreso: 27/09/2011
- iii. Fecha de vencimiento: 16/07/2012
- iv. Resultado Final: Aprobado, pero rechazado por la Sala Constitucional
- v. Presidente del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada: Juan Carlos Mendoza García, periodo presidencial 2011-2012. Víctor Emilio Granados Calvo, periodo presidencial 2012-2013
- vi. Nombre del Ministro de Hacienda: Fernando Herrero Acosta
- vii. Viceministro de Ingresos: Jenny Phillips Aguilar
- viii. Se creó una Comisión Especial encargada de conocer y dictaminar el Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria
- ix. Comisión Permanente de consultas de constitucionalidad

Tabla 7: proceso de discusión de la Ley de Solidaridad Tributaria

Personas que participan	Cantidad de intervenciones por cada persona relacionada con el partido político	Categoría de temas tratados y su orientación
Integrantes de la Comisión Especial encargada de conocer y dictaminar el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria	Sesión ordinaria n°76 del 27 de setiembre del 2011 (Plenario)	1. Necesidad de alcanzar la sostenibilidad fiscal (sentido de urgencia)
Carlos Avendaño Calvo, presidente	Sesión n° 61 del miércoles 7 de diciembre del 2011	2. El proyecto de ley se tramitó de conformidad con el procedimiento especial estipulado en el numeral 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa
Edgardo Araya Pineda	-El diputado Hernández Rivera intervino realizó ocho intervenciones	El proyecto de ley presentó los siguientes vicios del procedimiento
Ileana Brenes Jiménez, secretaria	-Carlos Avendaño Calvo intervino en ventiu ocasiones	
Agnes Gómez Franceschi	-Oviedo Guzmán, una intervención	
Manrique Oviedo Guzmán	-Sotomayor Aguilar, siete intervenciones	
María Eugenio Venegas	-Monestel Contreras, seis intervenciones	
Renaut, Manuel Hernández Rivera	-Cubero Corrales, dos intervenciones	a) El presidente de la comisión especial modificó o reformó el procedimiento especial del artículo 208 bis, sin que el Pleno de la Asamblea Legislativa lo hubiere dispuesto por una mayoría calificada o agravada, todo para prorrogar el plazo para dictaminar el Proyecto.
Martín Monestel Contreras	-Calderón Castro, una intervención	b) Al haber aprobado en la comisión especial un número considerable de mociones de fondo que implicaron, en su conjunto, una modificación o cambio sustancial del proyecto originalmente presentado, sin haber sido debidamente publicadas.
Rodolfo Sotomayor Aguilar	-Pérez Hegg, una intervención	
Integrantes de la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad		
2011-2012		
Carlos Góngora Fuentes, presidente	Sesión n° 62 del 7 de diciembre del 2011	
Luis Fishman Zonzinski	- Gómez Franceschi, dos intervenciones y presente seis mociones.	Se tramitaron 5488 mociones llevadas a cabo el mes de diciembre y de las cuales se resaltan lo siguiente:
Fabio Molina Rojas	- Sotomayor Aguilar, once intervenciones	
Luis Gerardo Villanueva		
Monge	Sesión n° 65 del 9 de diciembre del 2011	
Nestor Oviedo Guzman		
2012-2013		3. Ley General sobre las Ventas, se incluye un nuevo transitorio sobre la presentación de la
Luis Fishman Zonzinski	-Pérez Hegg, tres intervenciones	
Fabio Molina Rojas	-Góngora Fuentes, ocho intervenciones	
Luis Gerardo Villanueva		
Monge		
Nestor Oviedo Guzman		
Víctor Danilo Cubero Corrales		

-Venegas Renauld, una interven-
ción
-Ileana Brenes Jiménez, dieciocho
intervenciones

declaración de autoliquidación
del impuesto y el plazo
para cancelar el impuesto (tres
meses, se puede realizar a
plazos)
4. Se incluye otro transitorio
que permite pagar una vez
aprobada la ley las deudas
tributarias con exoneración de
intereses
5. Se mantienen ciertas exone-
raciones como las de educación
estatal superior
6. Se establecen entidades no
sujetas al impuesto: Estado,
municipalidades, instituciones
autónomas, semiautónomas
(ley especial), universidades
estatales y los fideicomisos,
Consejo Nacional de Rectores,
Sistema Nacional de Acredita-
ción de la Educación Superior;
7. Evaluación del Sistema Tribu-
tario y el Sistema Aduanero
8. Plazo y formas de aplicar el
crédito
9. Tarifa del 4% en el impuesto
general sobre las ventas a
servicios turísticos detallados
en el proyecto
10. Tarifa del 2% del IGV a las
entradas de los eventos deporti-
vos, pagos por patrocinio
deportivo y publicidad que se
realice por medio de Organiza-
ciones Deportivas según la Ley
n°7800
11. Comisiones pagadas a las
Operadores de Pensiones estan
sujetas a una tarifa del 2%
12. Modificación de los produc-
tos de la canasta básica tributa-
ria
13. Compra de boletos o pasajes
de avion cuyo origen de ruta sea
Costa Rica está gravado con una
tarifa del 4%
14. Modificación de la base
imponible, no sujección al

impuesto y tarifas.

Con respecto al impuesto sobre la renta

15. Se modifican las instituciones que no están sujetas al impuesto ciertas instituciones educativas, La Corporación Hortícola Nacional, CORBANA, CONARROZ, CORFOGA, CAFÉ Y LAICA.

16. Fondos de ahorro, crédito y recreación de los trabajadores del sector público no están sujetos al impuesto.

17. Exoneraciones del impuesto

18. Fondos de inversión (20% del ingreso bruto como único gasto deducible)

19. Modificación de otras leyes: Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N.º 7558, del 3 de noviembre de 1995 (Impuestos sobre capitales de corto plazo)

20. Se mantiene el tratamiento fiscal de los sistemas de pensiones y el Fondo de Capitalización Laboral

21. Se exonera a las pensiones del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias y las pensiones del régimen voluntario de pensiones complementarias

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

b. Administración Arias Sánchez

- i. Ley sobre el impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda. Iniciativa del poder ejecutivo.
- ii. Expediente nº 16328
- iii. Fecha de Ingreso:10/08/2006
- iv. Fecha de vencimiento: 08/01/2008
- v. Resultado Final. Aprobado por la mayoría
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada
- vii. Francisco Antonio Pacheco, periodo presidencial 2006-2010
- viii. Ministro de Hacienda. Jenny Phillips Aguilar
- ix. Viceministro de Ingresos: Loretta Rodríguez Muñoz
- x. Discutido en la Comisión Permanente de Asuntos Sociales y Comisión permanente especial de redacción

Tabla 8: proceso de discusión de la Ley para el fortalecimiento de programas de vivienda

Personas que participan en la Comisión Permanente de Asuntos Sociales	Categoría de temas tratados y su orientación
Ofelia Taitelbum Yoselewich	Objetivo del proyecto:
Ana Helena Chacón Echeverría	Impuesto a los dueños ya sea personas físicas y jurídicas, usufructuarios, concesionarios, permisionarios, ocupantes o cualquier persona que sea titular de un derecho de uso, goce, o disfrute de bienes inmuebles con casas, apartamentos o condominios utilizados como vivienda habitual, ocasional o de recreo incluidas las áreas de esparcimiento.
Orlando Hernández Murillo	Para estar sujeto al impuesto, se acordó que El valor de mercado debe ser superior a 100 millones de colones.
Patricia Romero Barrientos	
Federico Tinoco Carmona	
Guyón Holt Massey Mora	
Fernando Sánchez Campos	
Oscar López	1. Situación de los asentamientos en precario en el Gran Área Metropolitana. 2. Crecimiento de los tugurios. 3. Con respecto al destino específico del impuesto, durante la discusión del impuesto se aclara que los programas de vivienda están enfocados a las familias y personas en situación de pobreza y pobreza extrema. 4. Identificar los programas a los cuales se destina el dinero (recomendación de la Mutual de Alajuela) 5. Gastos administrativos se redujeron del 10% al 7% (recomendación de la mutual de Alajuela)

Entidades consultadas:
Cámara Costarricense de la Construcción
Entidades autorizadas del Sistema Financiero
para la Vivienda (El Banco popular no tuvo
objección)
UCCAEP
Contraloría General de la República
Banco Hipotecario de la Vivienda
Conferencia Episcopal
Organizaciones religiosas de todo el país
Ministerio de Hacienda (apoyó el proyecto)
Dirección General de Tributación
Ministerio de Vivienda
Municipalidades del país
INEC
Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
Registro Nacional de la Propiedad
Cámara de propietarios de bienes inmuebles,
argumentó que el monto del impuesto debe ser
deducido del impuesto sobre la renta y que los
edificios de apartamentos no deben ser conside-
rados como un todo.

Según el primer informe sobre las mociones a la
comisión vía artículo 137, únicamente se tramitó
una en la sesión n° 43 el 29 de octubre del 2008 y
fue rechazada.

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

c. Administración Pacheco de la Espriella

- i. Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y reforma estructural. Iniciativa del poder ejecutivo
- ii. Expediente n° 15516
- iii. Fecha de Ingreso: 19/01/2004
- iv. Fecha de vencimiento: 02/12/2005
- v. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada: Gerardo González Esquivel, periodo presidencial 2004-2006
- vi. Ministro de Hacienda: Federico Carrillo Zurcher
- vii. Viceministro de Ingresos: José Armando Fallas Martínez
- viii. Se creó una comisión especial Expediente n° 15533 que conocerá la "Ley de Pacto Fiscal y ajuste Estructural"
- ix. El primer informe de la comisión especial expediente n° 15533 corresponde a 263 mociones y únicamente 16 fueron aprobadas.

Tabla 9: proceso de discusión de la Ley de Pacto Fiscal y Reforma Estructural

Personas que participan	Cantidad de veces que interviene cada diputado	Categoría de temas tratados y su orientación
Mario Redondo Poveda, presidente Nury Garita Sánchez, secretaria Humberto Arce Salas Carlos Avendaño Calvo Margarita Penón Góngora Epsy Campbell Barr Bernal Jimenez Monge Carlos Luis Avendaño Calvo Olman Vargas Cubero Federico Malavassi Calvo	Sesión n° 31 del 30 de marzo del 2004 Federico Malavassi Calvo realizó seis intervenciones Epsy Campbell Barr realizó dos intervenciones Humberto Arce Salas realizó una intervención Sesión 32 del 30 de marzo del 2004	Durante las sesiones n°31, 32, 33. 34 y 35 se aprobó las siguientes mociones 1. Eliminación de los artículos 25 y 26 del título II, capítulo V sección I del proyecto de ley. El artículo 25 hace referencia a la regulación de las compras de sector público específicamente buscaba racionalizar el gasto destinado al área de salud y el artículo 26 es sobre la transferencia de recursos a FODESAF de modo que el Ministerio de Hacienda presupuesta y los giros de los recursos se dan en forma gradual. 2. Eliminación del artículo 28 y modificación del artículo 27 del título III capítulo único. Sección I. El artículo 28 hace referencia a las sanciones por incumplimiento del Ministerio de Hacienda Y el 27 hace referencia al incremento del porcentaje destinado a la Educación. 3. Eliminación del artículo 29 del título II, capítulo I, sección I. Este artículo establece la creación de un programa nacional de educación por parte de CONARE, Consejo Nacional de Educación y el INA. 4. Eliminación de los artículos 30 al 43 del proyecto de ley
Otros diputados que asistieron en la sesión 31 Peter Guevara Carlos Salazar Ramírez Ronaldo Alfaro Rodrigo Carazo Zeledón José Francisco Salas Ramos Viceministro Roy González	Humberto Arce Salas realizó dieciseis intervenciones Carlos Salazar Ramírez realizó una intervención Federico Malavassi Calvo realizó tres intervenciones Aiza Campos realizó tres intervenciones Rodrigo Carazo Zeledón realizó veinticinco intervenciones Vargas Leiva realizó tres intervenciones Sesión 33 del 1 de abril del 2004 Epsy Campbell Barr realizó veintiocho intervenciones Rodrigo Carazo Zeledón realizó dieciocho intervenciones Aiza Campos realizó siete intervenciones Bernal Jimenez Monge realizó veintin intervenciones Margarita Penón Góngora realizó dos intervenciones Humberto Arce Salas realizó cinco intervenciones Vargas Leiva realizó una intervención	

ubicados en el título III, capítulo único, sección II.

Se elimina toda la sección dos que hace referencia a la creación de un programa de inscripción definitiva de las viviendas de los beneficiarios del INVU.

5. Modificación del Artículo 66, del Título IV “Eficiencia y Fortalecimiento de la Administración Tributaria”

El artículo 66 del proyecto propone la creación de un informe de rendición de cuentas de la dirección nacional de tributación a la comisión de permanente especial de control de ingresos y gastos en enero y julio.

6. Modificación del inciso 7) del Artículo 8, contenido en el Título V “Impuesto sobre la Renta”.

7. Modificación del inciso 1, Artículo 49, del Título V “Impuesto sobre la Renta” (base liquidable y la respectiva escala)

8. Modificación del inciso c) del Artículo 71 (sujetos pasivos: entes públicos), del Título V “Impuesto sobre la Renta”

9. Modificación del inciso 7 del artículo 73 contenido en el Título V “Impuesto sobre la Renta” (Exenciones)

10. Modificación del artículo 75

11. Adición de un nuevo artículo 90 al proyecto de ley

12. Eliminación del Transitorio IV, del Título V “Impuesto sobre la Renta”

13. Adición de un artículo 67 y se corra la numeración del artículo existente en la Sección

V, correspondiente al Título IV, Eficiencia y Fortalecimiento de la Administración Tributaria.

14. Modificación del inciso e) del artículo 14 contenido en el Título VI “Impuesto sobre el Valor Agregado.

De las sesiones 36, 37, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 se aprobaron 27 mociones que hacen referencia a las siguientes modificaciones

15. Mejor servicio y cortesía por parte del DNT.

16. Representación del administrado.

17. Domicilio de la Dirección Nacional de Tributos es la ciudad de San José y las sucursales y otras dependencias deben tener el visto bueno del Ministerio de Hacienda.

18. Modificación de las funciones otorgadas a la Dirección Nacional de Tributos.

19. Requisitos para el Director Nacional de Tributos y Director de la policía de control fiscal; así como los impedimentos para obtener este cargo.

20. Prohibiciones para el Director Nacional y Directores generales.

21. Facilitación de información y trámites acorde con la Ley N°8220, “Ley de Protección del ciudadano del exceso de trámites administrativos”.

22. Importancia de los principios rectores de los funcionarios de la DNT como honestidad, equidad, honradez, respeto, eficiencia, solidaridad, lealtad y espíritu de colaboración.

23. Exoneraciones (ISR) : rentas derivadas de valores a plazo

- emitidos por el Banco Popular.
- 24. Reducción de la base imponible los gastos médicos y educación técnica o profesional, gastos por actualización laboral o educación continua
 - 25. Creación de un Plan General de Contabilidad para uniformar el registro contable de las operaciones de los diferentes sectores y actividades económicas en que se ubiquen los sujetos pasivos para obtener Estados Financieros que muestren la imagen fiel del patrimonio, la situación financiera y los resultados obtenidos.
 - 26. No se permite la dición en pago
 - 27. Sanciones y los respectivos límites (Código de Normas y procedimientos tributarios)
 - 28. Extinción de sanciones (por muerte del infractor)
 - 29. Sanciones por defraudación tributaria
 - 30. Determinación de la obligación tributaria por parte de la Administración tributaria
 - 31. Se elimina el artículo que pretendía modificar el artículo 805 del código de comercio.

De las sesiones 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 se aprobaron 25 mociones

- 32. Mejoras en la calidad del gasto a través de la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de la hacienda pública
- 33. Desarrollar la cultura de compromiso tributario a través de los programas educativos del MEP y el INA
- 34. Exenciones del impuesto sobre la renta (indemnizaciones como consecuencia de la

responsabilidad civil y de contratos de seguros y las prestaciones reconocidas a los trabajadores al momento del despido o jubilación)

35. Gastos deducibles de la ley del impuesto sobre la renta: la parte proporcional por concepto de agotamiento de los bienes explotables de recursos naturales no renovables. Incluyen gastos para obtener la concesión.

36. Exenciones en importaciones, zonas francas y otros depósitos (ISR)

37. Exenciones (IVA), en operaciones interiores, zonas francas y otros depósitos

38. Derogación de la ley n° 6826

39. Impuesto a casinos y salas de juego

40. Impuesto a las empresas de enlace de llamadas de apuestas electrónicas

41. Responsabilidad de los declarantes

42. Oficina de cobros y sus facultades

43. Se le adiciona un nuevo capítulo III al código de normas y procedimientos tributarios denominado procedimientos de recaudación.

44. Se discutió sobre la composición de la Comisión Nacional de Evaluación de las instituciones y programas del sector público con el propósito de mejorar la calidad del gasto.

45. Se cambió el capítulo II del proyecto, el cual, se denominó Transparencia y Rendición de cuentas en el manejo de la Hacienda Pública. Con la modificación el capítulo se denominó Creación del Sistema de transparencia y rendición de cuentas en el Estado Costarricense.

46. Se crea una Comisión interinstitucional para la evaluación y propuesta reforma y establecimiento de un Sistema Nacional de Pensiones y la moción 12-80 establece por quienes se encuentra integrada la comisión.

47. Con respecto a los giros realizados a FODESAF, éstos se condicionan la transferencia por un plazo de tres años si no se revisan, evalúan y reformulan los programas de asistencia social y promoción social y la presupuestación y ejecución de los recursos sujeto a la ley de administración financiera de la República y Presupuestos Públicos.

48. Se sustituyó la Sección I "Educación para el desarrollo social y la reactivación económica"

49. Se incorpora la presentación de un informe anual por parte del Ministerio de Hacienda al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia para informar sobre el presupuesto y la ejecución del Programa Nacional de Educación .

50. Inclusión de nuevos artículos como: Desabastecimiento y contingentes.

51. Con respecto al objetivo del proyecto, se incluye el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

52. Modificaciones al artículo sobre el impuesto a vehículos de lujo y se adicionó un artículo para establecer las exoneraciones al mismo.

53. Establece como marco de referencia de la programación presupuestaria del sector público la programación macro-

económica del Banco Central de Costa Rica y el poder ejecutivo. Con prioridad en temas sobre la inversión social, distribución de la riqueza y pobreza.

54. Caja Costarricense del Seguro Social encargado de la creación de un sistema de contabilidad de costos para evaluar las decisiones de compra al sector privado.

55. Modificaciones a otras leyes como La Ley de Planificación Nacional n° 5525, Ley del Instituto de Desarrollo Agrario n°6735, Ley de Tierras y Colonización n°3042 y Ley General de Arrendamientos Urbanos y suburbanos, Ley de Protección al Trabajador, n°7983, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley N°. 8131, Ley del Estatuto de Servicio Civil. N° 1581, Ley 4179, Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

56. Se cree una nueva sección sobre la educación y seguridad de bienes inmuebles.

57. Creación de una Comisión de Notables para el seguimiento al cumplimiento del proyecto de ley.

58. Lotería fiscal

59. Las asociaciones solidarias, sindicatos, cámaras empresariales y cooperativas quedan exonerados del impuestos sobre la renta en lo referente a los excedentes generados en el cumplimiento del acto cooperativo. Por otro lado, el proyecto aclara lo que significa el acto cooperativo.

Temas relevantes durante la discusión

a) Código de normas y procedi-

- mientos tributarios
- b) Dirección Nacional de Tributos
- c) Otros impuestos y reformas a otras leyes
- d) Gasto Público
- e) Impuesto sobre el valor agregado
- f) Impuesto sobre la renta
- g) Reactivación económica

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

d. Administración Pacheco de la Espriella

- i. Ley de Contingencia Fiscal, n° 8343
- ii. Expediente n°15019
- iii. Fecha de Ingreso: 29/10/2002
- iv. Fecha de vencimiento: 23/01/2003
- v. Resultado Final: Aprobado
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada
- vii. Gerardo González Esquivel, periodo presidencial 2004-2006
- viii. Ministro de Hacienda. Federico Carrillo Zurcher
- ix. Viceministro de Ingresos. José Armando Fallas Martínez
- x. Se discutió en la Comisión de Pacto Fiscal

Tabla 10: proceso de discusión de la Ley Contingencia Fiscal 8343

Personas que participan	Cantidad de veces que interviene cada diputado	Categoría de temas tratados y su orientación
Proponentes del proyecto Mario Redondo Poveda Epsy Campbell Barr Nury Garita Sánchez Bernal Jiménez Monge Margarita Penón Góngora Ricardo Jaime Toledo Carranza	Sesión 41 del 09 de diciembre del 2002 Sesión 42 del 09 de diciembre del 2002	De las sesiones 36, 37, 38 y 39 del 4 de diciembre 2002 las dos primeras y las dos últimas de del 5 de diciembre del 2002 se aprobaron mociones que buscan lo siguiente 1. Fortalecer la lucha contra corrupción, impunidad, y el despilfarro. El poder Ejecutivo informará sobre las acciones respectivas. 2. Los recursos y los ahorros generados por esta ley no pueden ser utilizados para ampliar los límites del gasto únicamente lo recaudado a favor del Instituto Mixto de Ayuda Social.

3. Incremento de los recursos del Gobierno para reducir el déficit fiscal como incrementar un 100% la tarifa de los aranceles de registros establecidos en la Ley N° 4564

4. Una vez aprobado el proyecto y pasado seis meses el poder ejecutivo creó un proyecto de Ley sobre para establecer un Sistema de Ejecución Extra-judicial.

5. Para generar ingresos a favor del servicio de la pública se aprobó la venta de activos que corresponden a bienes inmuebles así como equipo mobiliario que resulten ociosos, innecesarios o suntuarios.

De las sesiones 41 y 42 del 09 de diciembre del 2002 se aprobó lo siguiente

6. Para amortizar la deuda interna, los Bancos del Sistema Bancario Nacional crean una cuenta especial para recibir donaciones voluntarias.

7. dentro del capítulo IV de la Ley N° 7472 'Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor' y sus reformas

8. Tope a los salarios de los funcionarios públicos en el 2003

9. Con respecto al impuesto creado a favor del IMAS, le corresponde a esta institución inscribir a todos negocios sujetos que se les cobra el impuesto y si se evade la responsabilidad tributaria se aprobó el castigo con base a

la normativa vigente.

De las sesiones 44 y 45 del
10 de diciembre del 2002

10. Medidas adicionales al Plan de Contingencia Fiscal relativas a los recortes el Presupuesto Nacional de la República no pueden afectar el gasto que se dirige a financiar los programas sociales y sector agropecuario.

11. Redefinición de la escala salarial para las personas empleadas en el área de Ingresos del Ministerio de Hacienda.

12. Tarifa adicional del 50% al impuesto Único de los vehículos de la tarifa establecida en el artículo n°9 de la Ley N°7088 y los recursos deben destinarse al Fondo General del Gobierno para financiar los gastos del Estado para el año 2004 y para los vehículos que se inscribieron en ese año.

13. Estableció un impuesto extraordinario para los sujetos pasivos definidos en la ley de contingencia fiscal por doce meses.

14. Modificación al artículo 160 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N°4755 y sus reformas.

15. Reforma a la Ley de Aranceles del Registro Público, N.º 4564 de 29 de abril de 1970 y sus reformas.

16. Se le otorgó a la superintendencia de Pensiones fiscalizará y supervisará la labor realizada por la Dirección General de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el

otorgamiento de las pensiones con cargo al presupuesto nacional.

17. Se establece como hecho generador del impuesto extraordinario de utilidades es la percepción de rentas de trabajo personal dependiente y de otros servicios personales y por concepto de jubilación o pensión con cargo al Presupuesto Nacional y sus respectivas excepciones: los jubilados bajo el Régimen de Jubilaciones del Magisterio Nacional’.

18. Creación de un impuesto extraordinario por doce meses a los casinos, salas de juegos y por cada máquina tragamonedas.

19. Se construyó un plan de inversión para el año 2003.

20. Condonación de deuda de los títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

e. Administración Rodríguez Echeverría

- i. Ley de Simplificación y eficiencia tributaria, n°8114. Iniciativa del poder ejecutivo
- ii. Expediente n°14189
- iii. Fecha de Ingreso_ 27/11/2000
- iv. Fecha de vencimiento: 30/04/2001
- v. Resultado Final: Aprobado
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada
- vii. Rina Contreras López, periodo presidencial 2000-2001
- viii. Ovidio Pacheco Salazar, periodo presidencial 2001-2002
- ix. Ministro de Hacienda: Orlando Guerrero Vargas

Tabla 11: proceso de discusión de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria

Personas que participan en la comisión de Hacendarios	Categoría de temas tratados y su orientación
Ovidio Antonio Pacheco Salazar, presidente Manuel Antonio Bolaños Salas, presidente Ligia Mireya Castro Ulate Rigoberto Abarca Rojas Carlos Enrique Salas Salazar Marisol Clachar Rivas Irene Urpí Pacheco Gerardo Antonio Medina Madriz Guillermo Constenla Umaña María Isabel Chamorro Santa-maría Juven Cambronero Castro Frantz Alberto Acosta Polonio Ricardo Sancho Chavarría Justo Orozco Álvarez	1. Excepción del pago del impuesto sobre los combustibles al producto destinado a abastecer a las misiones diplomáticas y a los organismos internacionales. 2. Se exoneró del impuesto al combustible a la asociación cruz roja costarricense 3. Se reformó el artículo 5 de la Ley de simplificación y eficiencia tributaria de modo que de los recursos provenientes del impuesto sobre los combustibles un 30% se destinó al CONAVI, 3,5% al pago por servicios ambientales y 0,1% para el pago de beneficios ambientales agropecuarios a favor del MAG. Además, se destinó un 1% para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense a favor de la Universidad de Costa Rica. 4. Se buscó modificar las leyes que regulaban el destino de los fondos asignados al IMAS. Lo anterior con el objetivo de fortalecer la institución y obtener mejores resultados de la lucha contra la pobreza. 5. Los recursos destinados al LANAME no afectan a los fondos del FESS. 6. A través de convenios entre el LANAME y las municipalidades se pretende garantizar la calidad de la red vial cantonal.

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

f. Administración Rodríguez Echeverría

- i. Ley de Cargas Tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos, n° 7972. Iniciativa del poder ejecutivo
- ii. Expediente n°13 706
- iii. Fecha de Ingreso: 19/08/1999
- iv. Fecha de Vencimiento: 11/10/1999
- v. Resultado Final: Aprobado
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada: Carlos Vargas Pagán, periodo presidencial 1999-2000
- vii. Ministro de Hacienda: Orlando Guerrero Vargas

Comision especial mixta para redaccion de un proyecto de ley que defina la carga tributaria sobre los licores, cervezas y cigarrillos, para financiar un plan integral de proteccion y amparo de la poblacion adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, para la rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a labores de la cruz roja y la derogatoria de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución.

Tabla 12. proceso de discusión de la Ley Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos 7972

Personas que participan en la comisión de Hacendarios	Categoría de temas tratados y su orientación
Ovidio Antonio Pacheco	1. Afectación a la ley de simplificación y eficiencia tributaria
Salazar, presidente	2. Igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad en todos los ámbitos del desarrollo humano
Emanuel Ajoy Chan	3. Exoneraciones: producto para la exportación
Jorge Eduardo Sánchez Sibaja	4. Exoneración del impuesto al vino de consagrar de la Iglesia Católica que sea adquirido por la Conferencia Episcopal Nacional de Costa Rica
Jorge Eduardo Soto Chavarría	5. Fortalecimiento financiero del IMAS
Rigoberto Abarca Rojas	6. Búsqueda de la simplificación y el fortalecimiento de la función pública
Belisario Solano Solano	7. Parte de los recursos captados a través del impuesto sobre cigarrillos y licores se destinará al Ministerio de Educación Pública (Olimpiadas Especiales, Asociación Deportiva Comité Paralímpico Integral, financiamiento y desarrollo de equipos para estudiantes con discapacidad)
Guillermo Constenla Umaña	8. Creación del Consejo Nacional de Discapacidad
Juven Cambrionero Castro	
Frantz Alberto Acosta Polonio	
Ricardo Sancho Chavarría	
Justo Orozco Álvarez	

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

g. Administración Figueres Olsen

- i. Ley de sujeción de instituciones estatales al impuesto sobre la renta n°7722. Iniciativa del poder ejecutivo
- ii. Expediente n°12829
- iii. Fecha de Ingreso: 28/01/1997
- iv. Fecha de Vencimiento: 06/11/1997
- v. Resultado Final: Aprobado
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada
- vii. Saúl Weisleder Weisleder, periodo presidencial 1997-1998
- viii. Ministro de Hacienda: Gonzalo Fajardo

Tabla 13: proceso de discusión de la Ley de sujección de instituciones estatales al impuesto sobre la renta 7722

Personas que participan en la Comisión de Hacendarios	Categoría de temas tratados y su orientación
Luis Alejandro Román Trigo, presidente Leonel Solís Piedra Juan Guillermo Brenes Castillo Edelberto Castilblanco Vargas Rafael Ángel Villalta Fernández Alexander Salas Araya Álvaro Azofeifa Astúa Roberto Enrique Obando Venegas Claudio Morera Ávila Gonzalo Fajardo Salas Luis Durán Gamboa	1. Evitar que la deuda interna incremente en términos reales 2. Reducción del gasto público 3. Mantenimiento de los ingresos fiscales 4. Deuda del gobierno con entes públicos 5. Ingeniería financiera a través de la conversión de parte de deuda interna en deuda externa, prestamos en los mercados internacionales 6. Rentabilidad de las empresas del Estado 7. Venta de activos para mejorar la capacidad del Estado para proporcionar los servicios demandados por la sociedad 8. Sectores económicos deben tener parte de la responsabilidad en la generación de recursos para disminuir la deuda interna 9. Los recursos deben ser focalizados en la reducción de la deuda interna

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

h. Administración Figueres Olsen

- i. Ley general de aduanas n° 7557
- ii. Expediente n° 12190
- iii. Fecha de Ingreso. 18/ 04/1995
- iv. Fecha de vencimiento: 01/08/1995
- v. Resultado Final: Aprobado
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada: Antonio Álvarez Desanti
- vii. Ministro de Hacienda: Gonzalo Fajardo
- viii. Comisión Especial n°12190

Tabla 14: proceso de discusión de la Ley General de Aduanas 7557

Jorge Coto Molina, presidente Óscar Ureña Ureña Alberto Caña Escalante Alexander Salas Araya Lorena Vasquez Badilla Juan Luis Jimenez Succar Víctor Julio Brenes Rojas Gerardo Fuentes González Claudio Morera Ávila Gonzalo Fajardo Salas Jose Luis Velásquez Zuñiga Víctor Nuñez Torres	1. Se discutió sobre el presupuesto destinado a los Censos Nacionales 2. Modificación del Código de Normas y Procedimientos 3. Modificación e Inclusión de un nuevo título a la Ley General de Aduanas (Valor Aduanero de las mercancías importadas) 4. Modificación de la Ley de Aviación Civil 5. Fortalecimiento de la Gestión Tributaria 6. Lucha contra el contrabando
--	--

i. Administración Figueres Olsen

- i. Ley de justicia tributaria
- ii. Expediente n°12142
- iii. Fecha de Ingreso: 28/11/1994
- iv. Fecha de vencimiento: 06/06/1995
- v. Resultado Final: Aprobado
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada: Alberto Cañas Escalante, periodo presidencial 1994-1995. Antonio Álvarez Desanti, periodo presidencial 1995-1996

Tabla 15: proceso de discusión de la Ley de Justicia Tributaria

Personas que participan en la Comisión de Asuntos Económicos	Categoría de temas tratados y su orientación
Ottón Solís Fallas Edeberto Castilblanco Vargas Rodolfo Brenes Gómez José Antonio Lobo Solera Sandra Piszcz Constantino Urcuyo Anabella Diez Martín Juan Luis Jiménez Succar José Roberto Zumbado Arias	Modificación a la ley de ajuste tributario

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

j. Administración Figueres Olsen

- i. Ley de ajuste tributario n°7 543
- ii. Expediente n°12136
- iii. Fecha de Ingreso: 24/11/1994
- iv. Fecha de salida: 23/08/1995
- v. Ministro de Hacienda: Fernando Herrero Acosta
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada

Tabla 16: proceso de discusión de la Ley de Ajuste Tributario 7543

Personas que participan en la comisión de Hacendarios	Categoría de temas tratados y su orientación
Jorge Walter Coto Molina, presidente Óscar Ureña Ureña Alberto Cañas Escalante Alexander Salas Araya Lonera Vasquez Badilla Juan Luis Jiménez Succar Víctor Julio Brenes Rojas Gerardo Fuentes González Claudio Morera Ávila Gonzalo Fajardo Salas	Tema: Ingresos 1. Modificación de la Ley del Impuesto sobre la renta a través Impuesto del 1% a los activos de las empresas (tributo automático). Además se discute sobre la base imponible así como las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta. 2. Modificación del Impuesto General sobre las Ventas ya que se incrementa la alícuota de un 13% a un 15% por el periodo de dieciocho meses. La tarifa al consumo de energía eléctrica residencial

Jose Luis Velázquez Acuña
Víctor Núñez Torres

es del 5%. Para ambos impuestos se le permite a la Dirección General de Tributación a la creación de un régimen de tributación simplificada.

3. La tarifa del Impuesto sobre la Renta según el régimen de tributación simple es del 5%

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

k. Administración Calderón Fournier

- i. Ley de impuesto de bienes inmuebles n°7509. Iniciativa del poder ejecutivo
- ii. Expediente n°11 661
- iii. Fecha de Ingreso: 19/01/1993
- iv. Fecha de Vencimiento: 12/12/1994
- v. Resultado Final: Aprobado
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada:
- vii. Danilo Chaverri Soto, periodo presidencial 1993-1994. Alberto Cañas Escalante, periodo presidencial 1994-1995.
- viii. Ministro de Hacienda: Rodolfo Mendez Mata

Tabla 17: proceso de discusión de la Ley de Impuesto de Bienes Inmuebles 7 509

Personas que participan	Categoría de temas tratados y su orientación
Gerardo Bolaños Alpizar, presidente	1. Subvención a las juntas de educación por parte de las municipalidades
Carlos Eduardo Monge Herrera	2. Modificación del código notarial (derogación del artículo 27)
William Rodolfo Muñoz Céspedes	3. Modificación del marco legal que asigna competencias a la Contraloría General de la República en el régimen municipal
Tomás Poblador Soto	4. Exoneración del impuesto a las juntas de educación y administrativas de las instituciones oficiales de enseñanza
Víctor Evelio Castro Retana	5. Ayuda al Hospicio de Huérfanos de San José
Víctor Rojas Hidalgo	6. fortalecimiento de la Gestión Tributaria
Jorge Rodríguez Araya	
José Chavez Zamora	
Manuel Antonio Bolaños Salas	
Solón Chavarría Aguilar	
Alfredo Cruz Álvarez	
Noé Gerardo Vargas Castillo	

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

l. Administración Calderón Fournier

- i. Ley de ajuste tributario n°7218
- ii. Expediente n°10954
- iii. Fecha de Ingreso: 14/06/1990
- iv. Resultado Final: Aprobado
- v. Ministro de Hacienda: Telmo Vargas Madrigal
- vi. Presidentes del Congreso según la vigencia del proyecto o ley aprobada: Juan José Trejos Fonseca

Tabla 18: proceso de discusión de la Ley de Ajuste Tributario

Personas que participan en la comisión de Hacendarios	Categoría de temas tratados y su orientación
Roberto Tovar Faja, presidente Rafael Sanabria Solano Gerardo Bolaños Alpizar Eliseo Alberto Vargas García Jorge Eduardo Sánchez Sibaja Daniel Gallardo Monge Alejandro Soto Zuñiga Federico Vargas Peralta Jorge Rodríguez Araya Solón Chavararría Aguilar Angelo Altamaruna Carriero	A través de la aprobación de la ley de ajuste tributario se estableció un impuesto único de salida equivalente a \$30. Además, se autoriza al Ministerio de Hacienda a recibir inmuebles como pago de tributos adeudados. Grava con un 5% el traspaso de parcelas reforestadas al amparo de incentivos fiscales. 1. Exenciones: artículos que componen la canasta básica alimentaria, insumos para la construcción de vivienda, reencauches y llantas para la maquinaria agrícola, productos veterinarios, insumos agropecuarios, medicinas, queroseno, diesel para la pesca no deportiva, libros, composiciones musicales, cuadros y pinturas creados en el país por nacionales o extranjeros, consumo de energía eléctrica, cargas mortuarias. 2. Tarifa del impuesto: la tarifa es del 13% y se redujo al 12% para el 1992, al 11% para 1993 hasta el 10% para el año 1994. La tasa para el consumo de electricidad se estableció en un 5%. 3. 1% de la recaudación se destinó a las municipalidades, a partir de 1994 4. Cierre de establecimientos por atraso 5. Determinación de la base imponible 6. Facultad de la administración tributaria: determinar y recaudar el impuesto general sobre las ventas en el nivel de fábrica y aduana 7. Determinación del impuesto: el crédito fiscal debe estar respaldado por documentos registrados y timbrados en la administración tributaria. 8. Autoriza al Ministerio de Hacienda a recibir bienes inmuebles como en pago de los tributos adeudados. 9. Creación de un impuesto especial del 20% para las personas físicas y jurídicas que exploten un casino o salas de juego. 10. Creación de un impuesto del 5% como se mencionó anteriormente para atender los problemas forestales en Guanacaste. 11. El impuesto único de salida buscaba cubrir los costos de construcción de los acueductos en Alajuela

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Por ende, han sido muchas las iniciativas que en materia fiscal se han producido en Costa Rica y que permiten obtener algunas conclusiones parciales, previo al análisis de las redes de interacción política.

- i. Cada Gobierno ha presentado un proyecto o varias iniciativas en materia fiscal que resuelven de forma parcial la problemática más urgente. No obstante, no se logran establecer consensos políticos a largo plazo que prevean un desmejoramiento de las finanzas públicas.
- ii. Los partidos políticos, tal como ocurre en la actualidad, hacen cálculos electorales muy minuciosos cuando se enfrentan a presentar o a aprobar proyectos en materia fiscal. Por eso, se ha carecido de un análisis del impacto real de los proyectos que en materia fiscal se discuten en el país. Sobre todo, los intereses creados por los grandes conglomerados económicos crean desequilibrios bastante groseros con la afectación que sufren los grupos sociales más vulnerables o desprotegidos. Por ejemplo, la aprobación del IVA afecta, tanto a las personas de bajos recursos que deben acceder a servicios mínimos de salud, educación o trámites legales, como, en la misma proporción a las compañías transnacionales.
- iii. Concatenado con lo anterior, el análisis que se desprende de los proyectos fiscales desde el periodo 2014 hasta las perspectivas 2016-2018, es que sigue siendo recurrente la misma problemáticas que pudieron ser resueltas muchos años antes y que son únicamente utilizadas con fines electorales. Cito, el discurso del pago progresivo de los impuestos o el gravar a los grandes capitales. Más bien, se recurre peligrosamente hacia una reducción del gasto social, un castigo para los grupos sociales más vulnerables.

5.3. Análisis de redes

Con la información que se ha recopilado de las bases de datos de la Asamblea Legislativa y la lectura minuciosa que se realiza a las interrelaciones políticas e ideológicas que imperan en la discusión, aprobación e implementación de un plan o proyecto fiscal, se ha dilucidado la importancia de efectuar un análisis de redes que ilustren las redes sociotécnicas.

Por eso, para Arellano

La noción de red intenta a la aprehensión de la estabilización, nunca definitiva y siempre en trabajo, de las relaciones entre humanos y objetos. Pero la estabilización de las formas de la vida social debe ser considerada más como un punto de llegada que como un punto de partida del análisis. Se trata de reabrir las cajas negras (lo que va de sí ya no es interrogado como un hecho científico, una técnica, un procedimiento o una institución) cerradas por los actores. La red es el resultado más o menos solidificado de procesos de traducción y de su inscripción en “cajas negras”; “la palabra indica que los recursos están todos concentrados en algunos lugares – los nudos – pero que estos nudos están ligados unos con otros por mallas; gracias a estas conexiones, los algunos recursos dispersos se vuelven una red que parece extenderse por todas partes (Arellano, 1989)”. Son las redes sociotécnicas – asociando justamente recursos acomodados habitualmente bajo las etiquetas “sociales”, “económicas”, “científicas” o “técnicas” – las que han movilizad particularmente su atención (Callon, 1988). La red supone un trabajo previo de puesta en equivalencia de recursos heterogéneos, volviéndolos conmensurables y permitiéndoles funcionar juntos. La solidez de las alianzas constitutivas de las redes parece depender sobre todo del número de aliados movilizados y de asociaciones realizadas (Latour, 1989; 92-96, 223-230 y 262-286). Las nociones de traducción y de red ofrecen pues una vía para salir de la oposición macro/micro, poniendo en evidencia procesos por los cuales micro-actores estructuran, globalizando e instrumentando su acción, a macro-actores o, inversamente, por los cuales entidades son de-construidas y localizadas (Latour, 1994) (Arellano, 2003, p. 6)

De ahí que, este apartado recurre a «explorar la relación entre un actor sociotécnico, sus capacidades y sus límites y las formas de orden social e intelectual que lo producen» (Granados y Viales, 2013), es decir, las formas como se construyen las propuestas al seno de un Poder Públicos y cómo se hilan las capacidades técnicas de los actores políticos para impulsarlos o revertirlos. Como lo concretiza Granados y Viales (2013, p.6), por medio

de grafos, utilizando el programa Ucinet se pueden visualizar a los actores, que se ponen en relación, en un contexto nacional para comprender cómo se origina, cómo interactúan y cómo evoluciona la temática, en este caso, fiscal.

Como bien lo menciona, Granados (2015)

Sería conveniente que hagamos una reflexión sobre todo esto. Lo que interesa es tratar de (...) determinar los estilos de organización social a que hemos llegado, "las instituciones y las políticas públicas más apropiadas que permitan instaurar real y eficazmente una sociedad justa, todo ello en el marco de un Estado de derecho, cuyas reglas se conocen por adelantado y se aplican a todos, y que pueden ser democráticamente debatidas" (Piketty, 2014,46). El pago de los impuestos también tiene que partir de una perspectiva ética.

Por consiguiente, una vez sistematizada la información de las bases de datos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, se procede con la colaboración del experto Oscar David Calvo Solano a construir, como ejemplo concreto las interrelaciones políticas, tanto de diputados, como de partidos políticos que estuvieron presentes en la discusión de los planes o proyectos fiscales.

Se analizaron los siguientes proyectos:

Tabla 19: Proyectos fiscales analizados en Red

Proyecto	Administración	Resultado
Ley de Contingencia Fiscal 2003	Pacheco de la Espriella	Aprobado e implementado
Ley de Pacto Fiscal 2004	Pacheco de la Espriella	Aprobado e implementado
Ley de Impuesto Solidario 2008	Arias Sánchez	Aprobado e implementado
Ley de Solidaridad Tributaria 2011	Chinchilla Miranda	Aprobado y anulado por la Sala Constitucional

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Por consiguiente, a continuación, se procede con el análisis de cada una de las interacciones que se generaron entre los diputados que intervinieron en las Comisiones y Subcomisiones de la Asamblea Legislativa.

Tabla 20: Proyecto de Ley Pacto Fiscal 2004

Proyecto	Acción Ciudadana	8
Ley de Contingencia Fiscal	Montoya Rojas, Ruth María	0
	Patterson Bent, Edwin Deive	0
	Penón Góngora, Margarita	0
	Varela Granados, Rafael Ángel	0
	Vargas Fallas, Juan José	0
	Rodríguez Arias, Emilia María	1
	Vargas Leiva, Gerardo	1

Quesada Calderón, Daisy	5
Carazo Zeledón, Rodrigo Alberto	0
Campbell Barr, Epsy Alejandra	1
Arce Salas, José Humberto	0
Jiménez Madrigal, Quírico	0
Independiente	1
Salas Ramos, José Francisco	1
Liberación Nacional	20
Aiza Campos, Sigifredo	0
Benavides Jiménez, Carlos Ricardo	0
Chinchilla Miranda, Laura	0
González Alfaro, Álvaro	0
Ocampo Fernández, María Lourdes	0
Rodríguez Mena, Paulino	0
Vega Molina, Guido	0
Villanueva Monge, Luis Gerardo	0
Viquez Sáenz, María de los Ángeles	0
Watson Pomear, Julián	0
Núñez Chaves, María Elena	1
Ramírez Ramírez, Luis Ángel	1
Zürcher Blen, Joyce María	1
Jiménez Monge, Bernal	6
Garita Sánchez, Nury	11
Movimiento Libertario	23
Guevara Guth, Peter	0
Salazar Ramírez, Carlos	0
Herrera Calvo, Carlos	1
Alfaro García, Ronaldo	8
Malavassi Calvo, Federico Guillermo	14
Renovación Costarricense	1
Avendaño Calvo, Carlos	1
Unidad Social Cristiana	63
Álvarez Pérez, Jorge Miguel	0
Calderón Castillo, Mario	0
Faingezicht Weisleder, Aída	0

Huezo Arias, Miguel	0
Mora Rivera, Marco Tulio	0
Rojas Hidalgo, German	0
Salas Salazar, Lilliana	0
Sanchún Morán, Francisco	0
Toledo Carranza, Ricardo	0
Ulloa Solano, María del Rocío	0
Valerín Rodríguez, Gloria	0
Vargas Cubero, Olman	0
Vargas Ulloa, Federico Guillermo	0
Redondo Poveda, Mario	2
Zúñiga Clachar, Ligia María	2
González Esquivel, Gerardo Alberto	3
Lacé Castro, Rolando	54
Gamboa Herrera, Carmen	2

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Tabla 21: Proyecto de Ley de Impuesto Solidario

Proyecto	Accesibilidad sin exclusión	5
Impuesto Solidario	Oscar López	5
	Acción Ciudadana	10
	Sadie Bravo Pérez	1
	Lesvia Villalobos Salas	1
	Orlando Hernández Murillo	4
	Patricia Romero Barrientos	4
	Liberación Nacional	60
	Jorge Luis Méndez Zamora	3
	Fernando Sánchez Campos	10
	Federico Tinoco Carmona	20
	Ofelia Taitelbaum Yoselewich	27
	Movimiento Libertario	22
	Carlos Gutiérrez Gómez	22
	Unidad Social Cristiana	33
	Ana Helena Chacón Echeverría	33

Tabla 22: Ley de Solidaridad Tributaria 2011

Proyecto	Partido Político e Integrantes	Total, Cantidad de Intervenciones
Solidaridad Tributaria	Accesibilidad sin exclusión	56
	Víctor Emilio Granados Calvo	1
	Martín Monestel Contreras	55
	Acción Ciudadana	48
	Carmen Muñoz Quesada	1
	María Jeannette Ruiz Delgado	4
	Néstor Manrique Oviedo Guzmán	27
	María Eugenia Venegas Renauld	16
	Nestor Oviedo Guzman	
	Frente Amplio	32
	José María Villalta Flores Estrada	32
	Liberación Nacional	15
	Alicia Fournier Vargas	1
	Ileana Brenes Jiménez	1
	Antonio Calderón Castro	2
	Luis Fernando Mendoza Jiménez	2
	Agnes Gómez Franceschi	9
	Movimiento Libertario	615
	Adonay Enríquez Guevara	4
	Ernesto Chavarría Ruíz	9
	Mireya Zamora Alvarado	17
	Carlos Humberto Góngora Fuentes	28
	Damaris Quintana Porras	32
	Mirna Pérez Hegg	35
	María de los Ángeles Alfaro Murillo	49
	Víctor Danilo Cubero Corrales	61
	Manuel Hernández Rivera	380
	Unidad Social Cristiana	194
	Rodolfo Sotomayor Aguilar	194

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Tabla 23: Ley de Solidaridad Tributaria 2011

Proyecto	Partido Político e Integrantes	Total, Cantidad de Intervenciones
Pacto Fiscal	Acción Ciudadana	191
	Aguilar Mirambell, Teresita	1
	Campbell Barr, Epsy Alejandra	1
	Montoya Rojas, Ruth María	1
	Patterson Bent, Edwin Deive	1
	Varela Granados, Rafael Ángel	1
	Rodríguez Arias, Emilia María	2
	Jiménez Madrigal, Quirico	3
	Arce Salas, José Humberto	21
	Vargas Fallas, Juan José	30
	Vargas Leiva, Gerardo	43
	Carazo Zeledón. Rodrigo Alberto	87

Independiente	68
Salas Ramos, José Francisco	11
Salas Ramos, Carlos Manuel	11
Corrales Bolaños, José Miguel	46
Liberación Nacional	141
Chinchilla Miranda, Laura	1
Benavides Jiménez Carlos	1
Watson Pomear, Julián	2
Serrano Vargas, Daisy	3
Vega Molina, Guido	3
Viquez Sáenz, María de los Ángeles	4
Zürcher Blen, Joyce Mary	4
González Alfaro, Álvaro	5
Aiza Campos, Sigifredo	7
Ramírez, Luis Ángel	21
Benavides Jiménez, Carlos Ricardo	23
Jiménez Monge, Bernal	28
Villanueva Monge, Luis Gerardo	39
Movimiento Libertario	1498
Peter Guevara Guth	166
Alfaro García, Ronaldo	239
Calvo Herrera, Carlos	270
Salazar Ramírez, Carlos	286
Malavassi Calvo, Federico Guillermo	537
Renovación Costarricense	4
Avendaño Calvo, Carlos	4
Unidad Social Cristiana	98
Gamboa Herrera, Carmen	1
Salas Salazar, Lilliana	1
Toledo Carranza, Ricardo	1
Vargas Cubero, Olman	2
Rojas Hidalgo, German	4
Huezo Arias, Miguel	6
Faingezicht Waisleder, Aida	16
González Esquivel, Gerardo Alberto	18
Rodríguez Valerin, Gloria	24
Redondo Poveda, Mario	25

Fuente: Actas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Tabla 24: Aspectos del análisis de Redes

Proyecto	Partido Político e Integrantes	Aspectos por considerar
Ley de Contingencia Fiscal 2003	Unidad Social Cristiana	Fuerte pacto entre el Partido de Gobierno y la oposición, representado por Liberación Nacional. Gran influencia del expresidente Arias Sánchez en la administración del Dr. Pacheco. Los partidos minoritarios de izquierda en la oposición tenían

Ley de Pacto Fiscal 2004	Unidad Social Cristiana	poca influencia con relación a los de la derecha. Fuerte pacto entre el Partido de Gobierno y la oposición, representado por Liberación Nacional. Gran influencia del expresidente Arias Sánchez en la administración del Dr. Pacheco. Los partidos minoritarios de izquierda en la oposición tenían poca influencia con relación a los de la derecha. El proyecto no logró ser implementado por un recurso ante la Sala Constitucional.
Ley de Impuesto Solidario 2008	Liberación Nacional	El proyecto fue comunicado como una iniciativa de justicia social y un impuesto progresivo a las casas de lujo. No obstante, no se evaluó el impacto financiero, pues ha sido difícil su cobro y poco efectivo en la erradicación de los tugurios.
Ley de Solidaridad Tributaria 2011	Liberación Nacional	A pesar de que contó con una fuerte oposición y un partido Social Cristiano debilitado por los actos de corrupción, si se enfrenta a los grupos opositores de izquierda y centro izquierda como el Frente Amplio y el PAC. El proyecto es anulado por la Sala Constitucional por la forma de aprobación y no por el fondo. No obstante, por cálculo político no fue presentado nuevamente a la corriente legislativa.

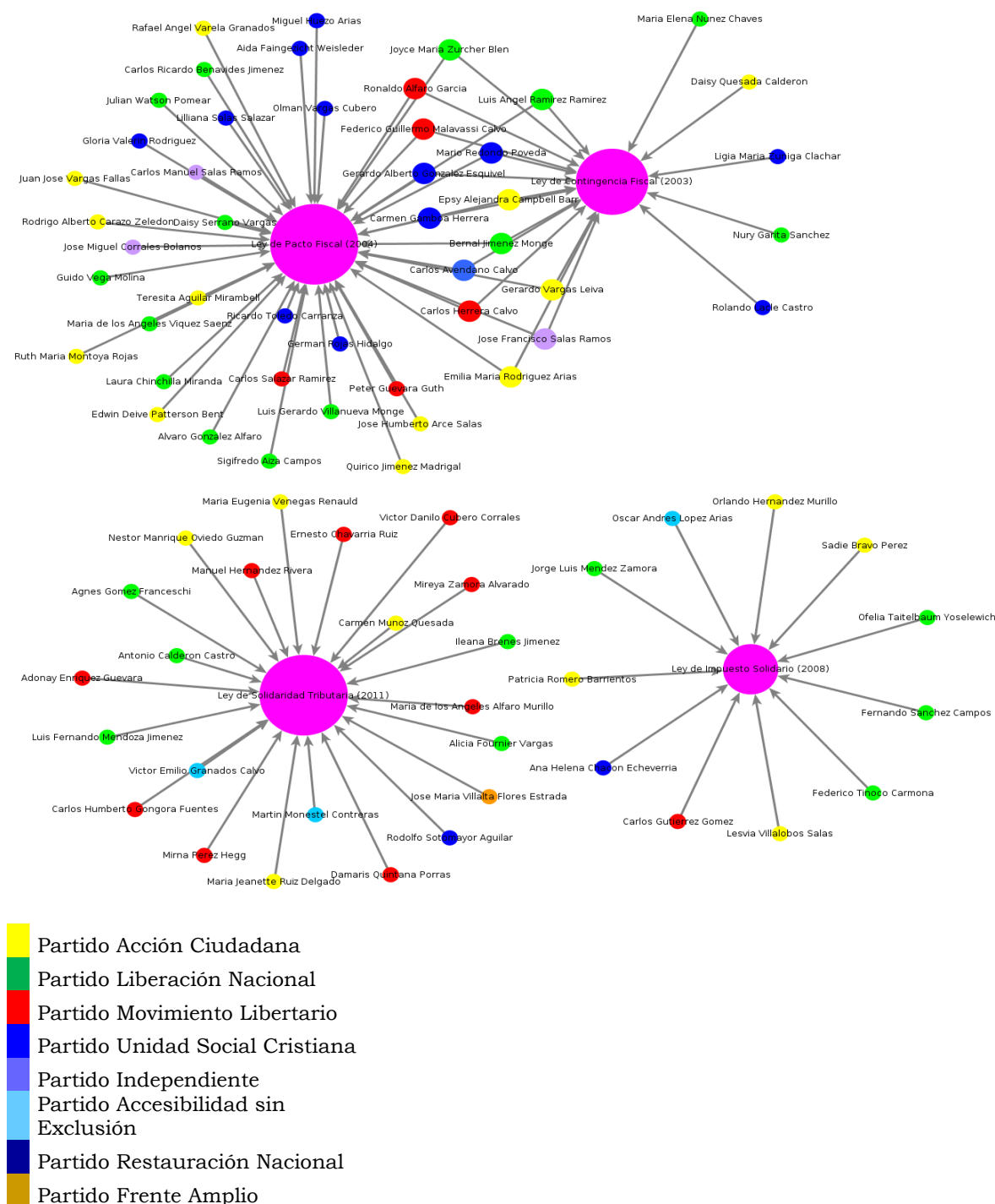
Fuente: elaboración propia.

a. Red general por diputados

La primera de las redes que se realiza es la concerniente con el análisis de los cuatro proyectos de Ley que se han seleccionado para ilustrar la participación de las señoras y señores diputados en las sesiones de la Comisión y subcomisión de Hacendarios de la Asamblea Legislativa.

Cabe recalcar, como se mostró en los cuadros anteriores, que, dependiendo del gobierno oficialista, así se centra la discusión en los partidos de oposición y, por lo tanto, en los bloqueos que pueda haber, para el avance de los proyectos.

Ilustración 6: Red de participación política por proyecto y por diputado



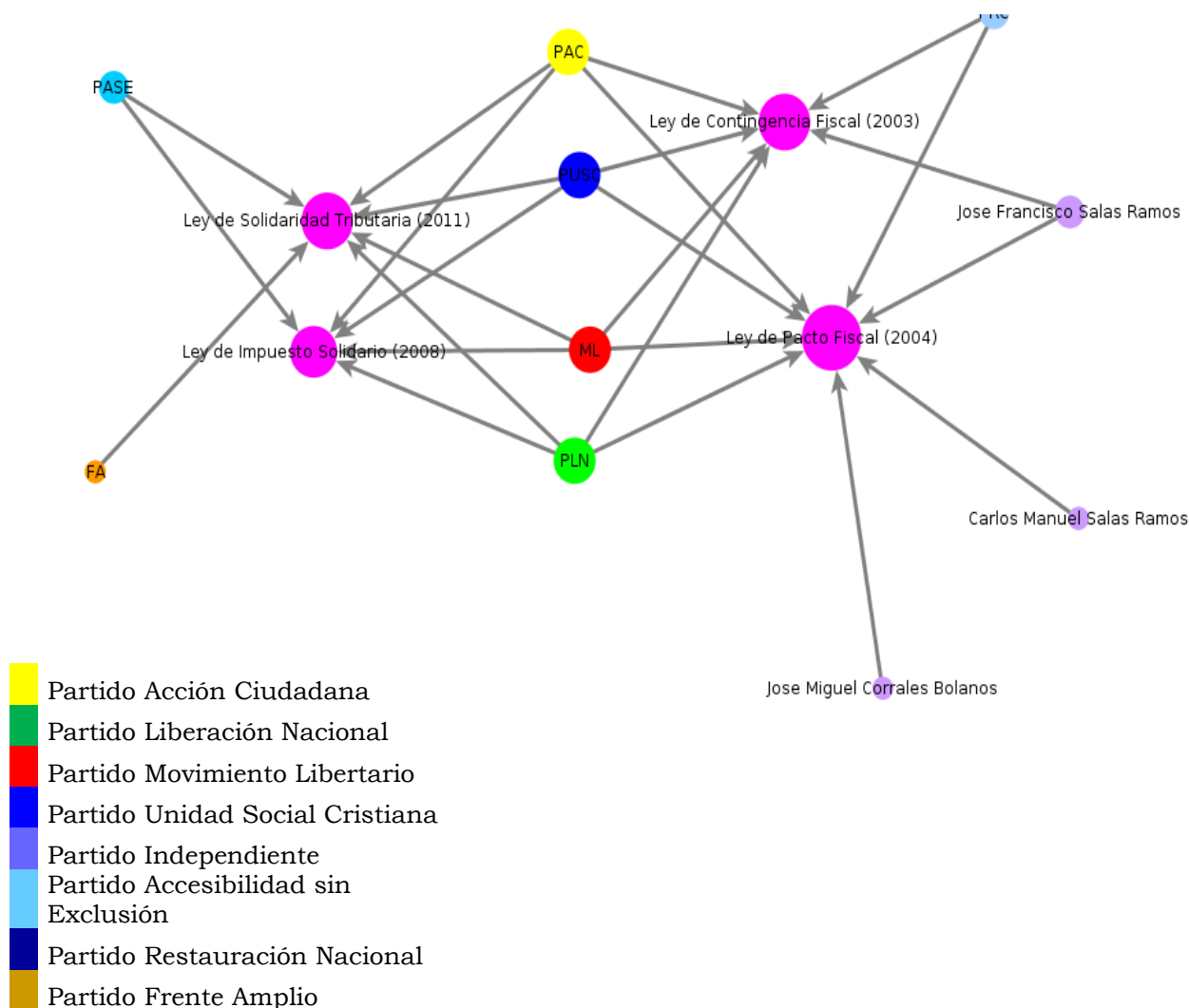
Fuente: Calvo (2016) con datos de las Actas de la Asamblea Legislativa

b. Red general por Partidos Políticos

En esta segunda red, se visualiza la participación por los Partidos Políticos que están presentes en la Asamblea Legislativa y cómo se han centrado las discusiones en los partidos tradicionales, como Liberación Nacional, la Unidad Social Cristiana, el Movimiento Libertario y el de Acción Ciudadana.

El mayor músculo opositor ha sido el bloque del Frente Amplio y el de Acción Ciudadana, no obstante, hasta en la Asamblea 2010-2014 y 2014-2018, estos partidos logran una representación que les permita integrar algunas comisiones, de ahí que, su participación anterior ha sido un poco disminuida.

Ilustración 7. Red de participación política: partidos políticos y proyecto

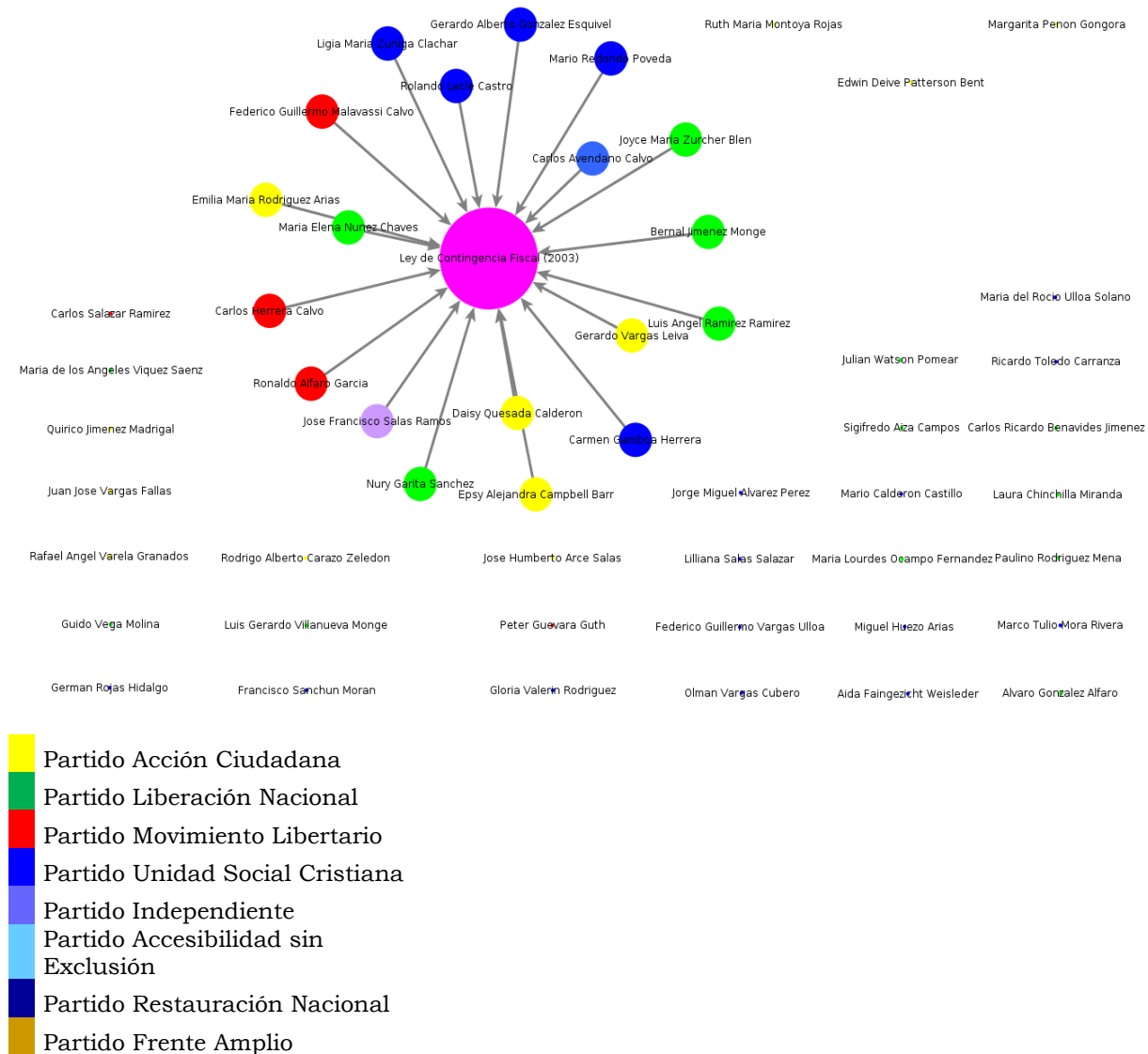


Fuente: Calvo (2016) con datos de las Actas de la Asamblea Legislativa

c. Ley de contingencia fiscal 2003

En lo concerniente a la Ley de Contingencia Fiscal del 2003, se aprecia en la red como para el 2003, la presencia, en ese momento de un Partido emergente como el de Acción Ciudadana, estaba teniendo presencia en las discusiones sobre la temática fiscal. Asimismo, siendo el partido oficialista el social cristiano, los pactos con Liberación Nacional, le permitían obtener la aprobación de proyectos, no solo en esta temática, sino que en muchas otras.

Ilustración 8: Red de participación política Proyecto de Ley de Contingencia Fiscal

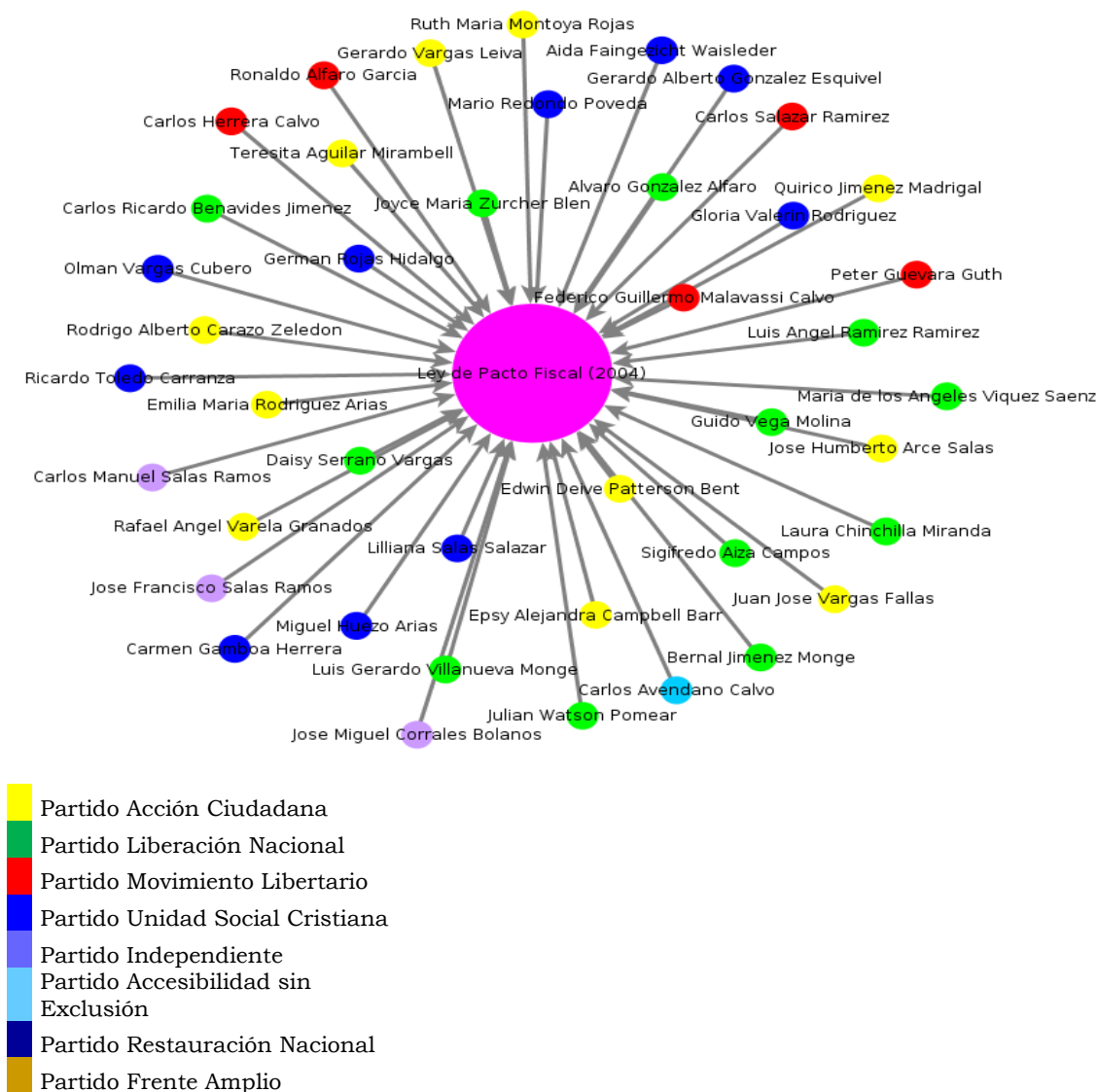


Fuente: Calvo (2016) con datos de las Actas de la Asamblea Legislativa

d. Ley de Pacto fiscal, 2004

Para el caso de la Ley de Pacto fiscal aprobada en la administración Pacheco, se evidencia que los pactos bipartidistas seguían teniendo resultados, sin embargo, los bloques opositores como los del Movimiento Libertario, Acción Ciudadana y algunos partidos emergentes con baja representación en la Asamblea, presentaban mociones o monopolizaban la palabra para bloquear cualquier intento de avance.

Ilustración 9: Red de participación política Proyecto de Pacto Fiscal

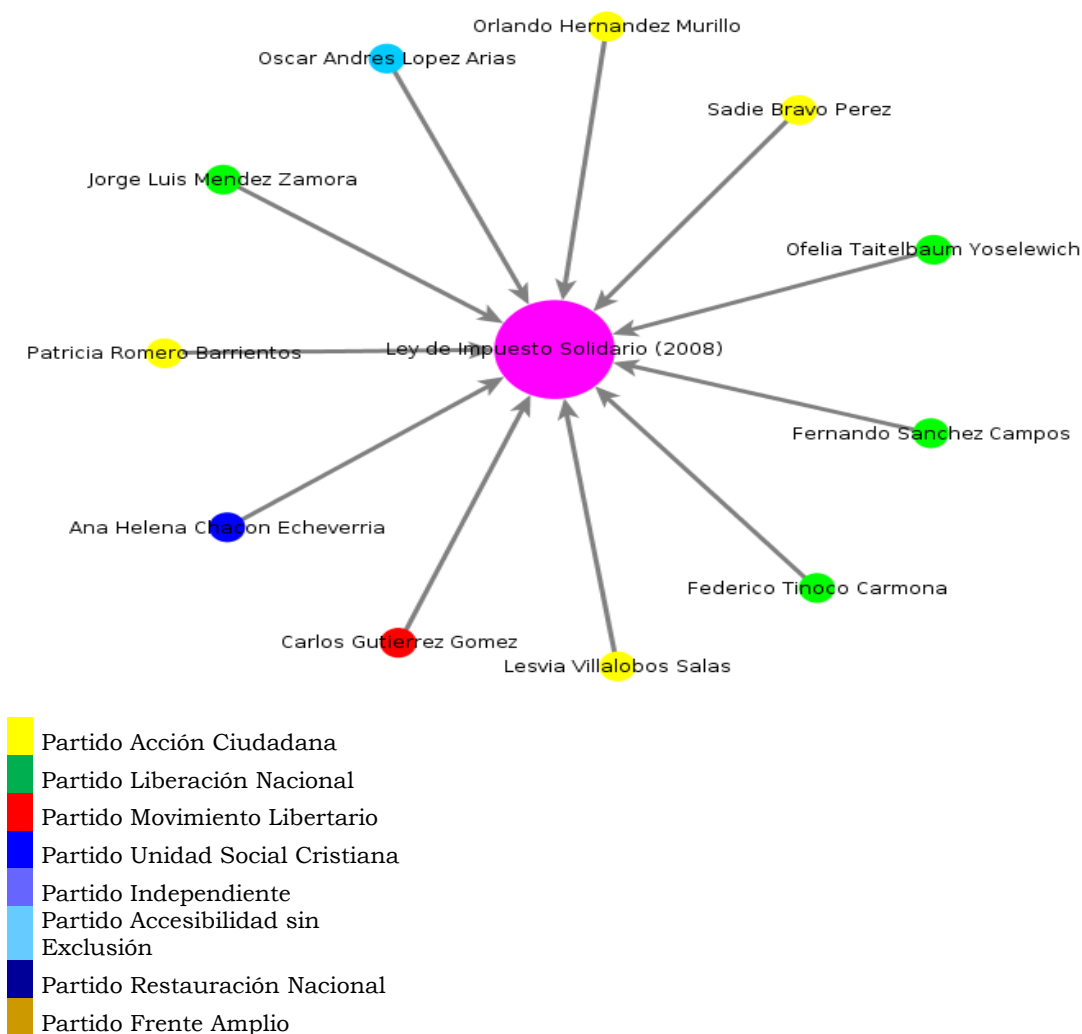


Fuente: Calvo (2016) con datos de las Actas de la Asamblea Legislativa

e. Ley de Impuesto Solidario

Un escenario distinto se vislumbra en la aprobación, en Comisión del Proyecto de Ley del Impuesto Solidario en la segunda administración Arias Sánchez, pues hubo una equitativa participación de partidos como Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Socialcristiano, Accesibilidad sin Exclusión y Movimiento Libertario.

Ilustración 10: Red de participación política Proyecto de Impuesto Solidario



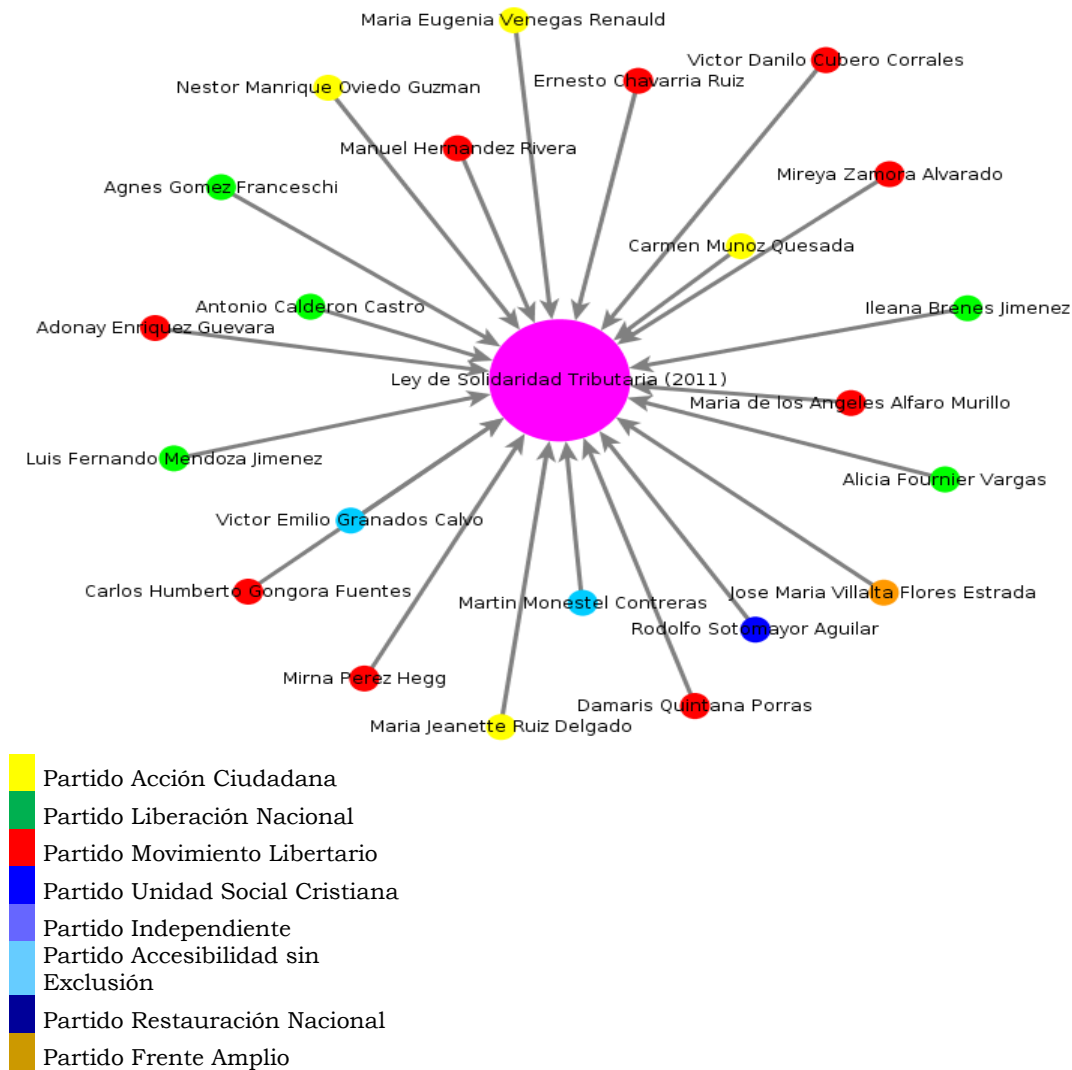
Fuente: Calvo (2016) con datos de las Actas de la Asamblea Legislativa

f. Ley de solidaridad tributaria 2011

Para el 2011, el escenario político es más complejo, pues la discusión se enfrascó en la oposición habiendo figuras políticas que bloqueaban las iniciativas de más impuestos, como el bloque del Partido Movimiento Libertario y el caso del Frente Amplio con el señor Villalta Estrada.

Se debe acotar, que la Sala Constitucional declaró la Ley inconstitucional por el procedimiento, no obstante, ha sido uno de los proyectos que ha tenido mayor divergencia política y que generó mayores réditos a partidos como Frente Amplio y Acción Ciudadana en las elecciones del 2014.

Ilustración 11: Red de participación política Proyecto de Ley Solidaridad Tributaria



Fuente: Calvo (2016) con datos de las Actas de la Asamblea Legislativa

Por lo tanto, los análisis de redes efectuados, de forma ilustrativa, permiten dilucidar las interacciones políticas de los partidos representados en la Asamblea y de los significados que tienen para algunos partidos de oposición la discusión de proyectos que resulten controversiales, pues el capital político que se logra con la exposición mediática, permiten que la sociedad valore los esfuerzos, en algunas ocasiones poco consensuados de los actores políticos en pro de bloquear o apoyar una iniciativa, como la fiscal.

De ahí que, algunas reflexiones que se desprenden del análisis de las redes son:

- i. El fraccionamiento de la Asamblea Legislativa y el mayor músculo de los partidos de izquierda y centro izquierda se comienzan a evidenciar hasta entrado el nuevo siglo. Aunque, para los proyectos aprobados hasta el 2008 se contó con un pacto entre Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana que lograron la aprobación de proyectos que tuvieron poco impacto en las finanzas públicas pues su recaudación, como se analizó en el capítulo V, no fue la esperada, pues no se evitó que la elusión y la evasión siguieran creciendo.
- ii. A partir del 2011, ha existido mucha presión política, sobre todo, de los grupos de derecha, para que se reduzca el gasto social y la carga económica de las remuneraciones del Gobierno Central. No obstante, el impacto de su reducción puede ocasionar un retroceso en el modelo de bienestar social costarricense y en

un deterioro de la clase media, que es la mayor activadora del consumo. Por eso, hace falta un mayor análisis de los impactos de los proyectos fiscales y de las formas alternativas que tiene el Estado de mejorar su recaudación, por ejemplo, con el ataque a la elusión y la evasión.

A continuación, se presenta como síntesis una tabla que permite concatenar los objetivos de estudio con los hallazgos obtenidos.

ALGUNAS CONCLUSIONES

1. Se concluye que el estilo fiscal costarricense, especialmente a partir de la crisis de los años ochenta del siglo pasado, ha estado inmersa en una espiral sin salida y sin punto de avance o inflexión. Cada gobierno de turno ha intentado impregnar un estilo fiscal, que en ocasiones se ha teñido de tintes progresistas, pero que no ha alcanzado, como bien se determinó en el análisis del déficit fiscal para solventar la carencia de recursos económicos del país.

La ausencia de una visión de largo plazo, la injerencia de los grupos de presión, de las cámaras y gremios empresariales y, sobre todo, la influencia de los organismos internacionales ha presionado al país para que establezca medidas de recaudación que en ocasiones han sido laxas, con bajo impacto económico y poca justicia social.

Desde 1990 hasta el 2008 prevalecieron los pactos bipartidistas de la derecha del país que reclamaban más un desmantelamiento del Estado y un traslado de los servicios gubernamentales hacia las empresas privadas, so pena, que el Estado carecía de recursos para cumplir sus objetivos. No obstante, cada vez más crecieron las exoneraciones, las zonas francas, la elusión y la evasión fiscal.

El estilo fiscal de Costa Rica se determina en el estudio, que es cortoplacistas, poco profundo en las soluciones que ofrece y muy tímido en atacar los problemas de la evasión y la elusión fiscal. Más aun, en los últimos años, bajo la influencia de los gremios empresariales, trata de desequilibrar la balanza hacia el lado de los egresos, poniendo en riesgo el Estado social de derecho que se consagró en la Constituyente de 1949. Las demandas del país en materia fiscal no solo requieren de un sistema de recaudación progresiva, sino de eficaz en el cobro y sancionador para quienes evaden sus pagos.

Las clases sociales más desprotegidas no deben asumir el costo de un sistema fiscal de recaudación que está obsoleto y que podría ser provisto de mayores herramientas para captar recursos frescos de nuevas actividades productivas que están creciendo y que solo evidencian una ausencia de toma de decisiones.

2. Con respecto a la evolución del déficit fiscal, se debe a que los gobiernos no han sido proactivos en la toma de decisiones en tiempo. El desfase que se generó entre los ingresos, los cuales se descuidaron ante las exoneraciones, el débil ataque a las evasión y las escasas herramientas legales para contrarrestar la elusión, y los egresos que de forma orgánica seguían creciendo, pudieron haber sido resueltos desde el segundo año que se presentó, sino se hubiera caracterizado por un matiz político – electoral de corto plazo y un cálculo de consecución de votos que terminó haciendo un problema de efectos mayores como el que se tiene en la actualidad. Los gobiernos, después del 2008 que es cuando se inicia el actual ciclo de crecimiento del déficit fiscal, han carecido de capital político para generar consensos en materia fiscal. Un hecho que se agrava con el fraccionamiento de la Asamblea Legislativa, donde hay presencia de muchos partidos políticos emergentes, conllevando a la dificultad para concretar pactos políticos, como en el pasado hizo el bipartidismo, generó un ambiente poco propicio en la adopción de medidas que solventaran el déficit de los recursos. Por eso, en los últimos dos años se ha venido afectando de forma pasiva el otorgamiento de recursos a la implementación de políticas públicas en las áreas sociales, educativas, de salubridad y seguridad pública, más que todo como una medida de presión para que los diputados aceleren la aprobación de proyectos parciales en materia fiscal.

Lo expuesto, se puede concluir, que tiene efectos sobre áreas muy estratégicas como la inversión pública en infraestructura; en operativas, como el pago de remuneraciones y contratación de personal en educación, seguridad o salud; también, está afectando los proyectos sociales, la erradicación de tugurios, el combate a la pobreza y al desempleo. El costo de la no aprobación de las reformas fiscales está siendo trasladado a las clases más desprotegidas y afectando la ejecución de políticas públicas que sostienen el Estado social y de derecho.

3. Para determinar las visiones enfrentadas en el contexto político, se hizo un análisis de los modelos de desarrollo económicos, una descripción de los proyectos fiscales que se presentaron a la corriente legislativa y una lectura minuciosa de las Actas de la Asamblea Legislativa que dilucidan las visiones de país que se han venido tejiendo, especialmente después de la constituyente de 1949. Por consiguiente, se puede concluir:

- a. Los modelos de desarrollo económico de Costa Rica han transitado desde el agrícola dependiente del monocultivo hasta la sustitución de exportaciones con productos no tradicionales. La incursión de la IED a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta y principios de los noventa, presentó nuevos retos en materia fiscal que no fueron atendidos en tiempo. El país optó por compensar la empleabilidad a cambio de la exoneración de impuestos, especialmente de zonas francas y clúster tecnológicos. Una medida que si bien es cierto fue paliativa, luego de la crisis de 1979-1982 debió revertirse a tiempo y fortalecer el sistema de recaudación de impuestos, sobre todo, para una actividad económica que hoy día representa casi un 40% de la desagregación del PIB costarricense. Es decir, el impacto de las actividades que están exoneradas y las cargas que se le están asignado, por ejemplo, a la producción y exportación agrícola no tienen relación con la estructura productiva del país.
- b. El segundo aspecto que evidencia un fraccionamiento ideológico de la visión de país es el análisis de los proyectos fiscales que desde 1990 se presentan a la corriente legislativa y la dinámica de aprobación que tienen en su seno. Cito, que los proyectos son paliativos, de corto plazo y no tocan los grandes incentivos que tienen los capitales extranjeros, también sigue protegiendo los gremios empresariales de las zonas francas con exoneraciones groseras que lesionan la recaudación y agravan la injusticia social. Además, cada proyecto que se discute en la Asamblea Legislativa tiene una contraposición de los grupos de izquierda y derecha que a ultranza defienden sus posiciones en contra de una visión de país coherente con el Estado social y de derecho que debe prevalecer. Más aún, desde el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez, con la adopción de políticas neoliberales se afectan los cimientos del Estado y se acude a un solapado desmantelamiento de su estructura para la atención social. Un aspecto que se logró ejecutar con los acuerdos bipartidistas que se concretaron en las Administraciones Figueres Olsen, Pacheco de la Espriella y Arias Sánchez.
- c. Por ende, cuando en el capítulo sexto se construyen las gráficas de redes se ilustran las interacciones que hay entre los grupos políticos presentes en la Asamblea Legislativa y las formas en que se vienen configurando las fuerzas políticas, sociales y gremiales al seno del Poder Legislativo. Se han intensificado, como lo evidencian las noticias de prensa, los grandes lobbies políticos en favor de las transnacionales que en ocasiones están disfrazados de organismos internacionales, citando los grupos farmacéuticos, las tabacaleras, los de transporte ilegal de personas, los conglomerados de zonas francas y los de alta tecnología. Todos ellos bloquean los proyectos que en materia fiscal pretenden mejorar la recaudación y so pena del desempleo, amenazan con migrar hacia países que ofrezcan mayores niveles de exoneración. De ahí que, los partidos políticos se convierten en voceros de los grupos (tanto el bloque cristiano, como el Movimiento libertario son quienes defienden grupos o posiciones) y atienden con letargo las grandes necesidades y demandas que tiene en país en materia de aprobación de impuestos, más justos y progresivos.
4. Con respecto a los riesgos que presenta la actual situación fiscal del país, se concluye, que si bien es cierto la OCDE y el FMI establecieron una serie de recomendaciones para el país, más que todo, previendo un desmejoramiento en su clasificación de riesgo internacional, lo cual conllevaría a un encarecimiento de los créditos y del riesgo país, no se puede aducir que los esfuerzos en materia fiscal deban estar centrados de forma exclusiva para atender la imagen ante los organismos internacionales. Por ende, desde la perspectiva de la presente investigación, se concretan los siguientes riesgos:
- a. Un mayor fraccionamiento o dispersión de la visión de país ante la influencia de los organismos internacionales y el lobby que generan las transnacionales. Esta presión atenta contra la elaboración de un proyecto fiscal a largo plazo, que sea progresivo y que atienda las demandas sociales que están tuteladas por la Constitución Política de 1949.
- b. Un desmejoramiento en las condiciones sociales de los grupos de menor poder adquisitivo o de aquellas familias dependientes de las ayudas estatales, así como, un elevado riesgo de incumplir con la asignación de recursos económicos a los programas educativos, de asistencia a estudiantes en condición de pobreza,

de atención a las prioridades que en materia de salud pública ha establecido el país o en la desatención de la seguridad ciudadana. Las grandes conquistas sociales, educativas, ambientales y de calidad de vida que se han obtenido con el Estado social y de derecho, pueden sucumbir en pocos años sino se destinan los recursos que están disponibles en el país y que deben ser canalizados mediante mecanismos de recaudación ágiles y modernos.

c. Migrar hacia el IVA sin realizar un análisis profundo del impacto que tendrá en las clases sociales más desprotegidas es un riesgo que el país debe sopesar en el corto plazo. Hubo que hacer ajustes en problemáticas asociadas a la recaudación de los impuestos, como la evasión y la elusión que representan, según los datos de la CGR, un 8% del PIB. Es decir, las únicas medidas que se están adoptando, específicamente la del IVA más la reducción de los gastos, puede deteriorar el estado actual de la pobreza y el desempleo.

Hay, por lo tanto, que adoptar medidas que conduzcan, no solo a que sean ejemplarizantes ante los organismos internacionales, sino a que compensen el crecimiento y el desarrollo económico con equidad. Que las balanzas estén equilibradas y que los beneficios no sean sólo para los grandes conglomerados económicos, sino que se legisle en favor de quienes tienen la desprotección social y de quienes requieren de mayores oportunidades para abandonar los círculos de pobreza.

Por eso, los hallazgos expuestos en la obra son claros, al menos en los siguientes aspectos:

a. El desarrollo económico de Costa Rica ha cambiado drásticamente en los últimos treinta años, teniendo como necesidad el ajuste de la estructura impositiva a las nuevas actividades generadoras de utilidades y redefiniendo los destinos de muchos impuestos específicos.

b. El modelo exportador del país ya no es el agropecuario, con lo cual, se debe desmitificar la orientación de las ayudas estatales a los sectores más desprotegidos. En la actualidad, hay que centrarse en los clústeres exportadores de alta tecnología que en su mayoría están en zonas francas sin pago de impuestos.

c. La atracción de la inversión debe estar ajustada a aquellas industrias que aporten alto valor agregado y encadenamientos internos hacia las pequeñas y medianas empresas costarricenses. Debe dotarse al país de una inversión robusta en áreas estratégicas que contribuyan con el aporte impositivo.

d. La ausencia de una visión país, por parte de los grupos sociales, sindicales, gremiales y políticos, han fragmentado la discusión de los grandes problemas de la Nación y ha desperdiciado los insumos y capitales políticos en discusiones estériles sin resultados positivos en la mejora de los ingresos, con los cuales se puedan suplir las demandas sociales y de inversión que tiene Costa Rica.

e. De ahí, que el país debe modernizar su institucionalidad para responder a una ejecución del gasto más efectivo y con mayores indicadores de eficiencia. No se justifica, la duplicidad de funciones entre instituciones estatales o la dispersión de esfuerzos en atender temas prioritarios como la pobreza o el desempleo.

Como síntesis, las reformas fiscales en Costa Rica se fragmentaron por periodos gubernamentales, un disparador de mayores consecuencias en el déficit fiscal acumulado. Por ende, los grandes consensos nacionales deberán suscribirse bajo escenarios de mayor tensión ante el debilitamiento de las finanzas públicas, un hecho que puede mejorar los diálogos entre los actores políticos por la urgencia de adoptar medidas a corto plazo; o bien, la carencia de visión de largo plazo, que ha sido la tónica de los últimos veinticinco años, podrá agravar la situación fiscal, conllevando a impactos sociales que pongan en riesgo el Estado social y de derecho.

REFLEXIONES FINALES

1. Con respecto al estilo fiscal costarricense es importante que se atienda de forma eficiente la demanda de recursos que tutela el Estado social y de derecho. Sin embargo, debe buscarse efficientar los recursos, eliminando la duplicidad de funciones entre instituciones y acudiendo a una constante rendición de cuentas. Asimismo, por el lado de los ingresos, se debe recurrir a una propuesta de largo plazo que permita de forma integral y progresiva que los clústeres de mayor valor agregado y con mejores encadenamientos contribuyan de forma equilibrada al sistema nacional de recaudación.

2. Se debe acotar, que el país se ha fragmentado políticamente en muchos partidos que acceden con representación a la Asamblea Legislativa y eso disminuye la posibilidad de construir grandes acuerdos. No obstante, los actores políticos son los mismos, es decir, los partidos están en manos de las mismas personas que han estado en los últimos veinticinco años, por lo tanto, no son ajenos a la problemática social o económica. Con el análisis de redes efectuado, se puede recomendar que se estipulen consensos sociales que se apeguen a las políticas que caracterizan la evolución fiscal de Costa Rica. Acudiendo, el conjunto de los actores sociales y gremiales, a un mayor apego a la ejecución de las políticas públicas que en materia social se han gestado en los últimos decenios y que esta ejecución sea acompañada de los recursos necesarios para que el país siga garantizando la protección de los grupos sociales más desprotegidos. Lo anterior, se recomienda, que sea estipulado bajo los nuevos modelos de desarrollo económico que tiene el país.

3. La protección de los gremios a ultranza ya no se justifica con los riesgos que afronta el país en materia de seguridad social o en la desmejora de su imagen a nivel internacional. Lo expuesto, tiene a Costa Rica ante un riesgo eminente en materia fiscal, por eso, se recomienda una toma de decisiones que en tiempo sea más efectiva y sin vacilaciones, proveyendo al país de un proyecto de largo plazo y de consenso. Asimismo, deben priorizarse los recursos para las políticas sociales, educativas y que en materia de salubridad y seguridad pública se han elaborado en los últimos decenios. No se recomienda, que bajo ningún criterio se priorice la atención de la imagen internacional del país, por encima de la desprotección de los grupos sociales en pobreza y pobreza extrema. También, que no se disminuya el gasto social, más por el contrario, que se propongan nuevas legislaciones que reduzcan la elusión y la evasión.

4. Costa Rica, se ha caracterizado por ser un país que históricamente ha sabido resolver sus grandes problemas y retos. Sin embargo, como recomendación central, es el momento oportuno para demostrar que puede recurrir a los consensos, a los acuerdos partidarios y al respaldo social. La sociedad costarricense se ha profesionalizado, está informada y tiene mayores elementos para la toma de decisiones, ya no es ajena a las grandes crisis que afrontaron países europeos que no supieron hacer sus reformas a tiempo.

Por ende, no se debe, como país, renunciar a la posibilidad de contar con un Estado eficiente y moderno, con una sociedad educada e informada, con partidos políticos responsables, con grupos sociales y gremiales que no se atrincheren en su interés y crean en la colectividad, es decir, regresar a los orígenes de las funciones del Estado: bien común, equilibrio de fuerzas y trato equitativo entre iguales. Sin pretender caer en utopías, es el camino que debe enrumbar el proyecto de Costa Rica para los próximos veinte años, no solo en materia fiscal, sino en la protección de los derechos y de las grandes conquistas sociales que se tutelan desde la Constituyente.

5. Por último, se deben establecer nuevas líneas de investigación que fortalezca y reafirme lo construido en este estudio. La dinámica fiscal del país requiere de esfuerzos en muchos niveles y en variados frentes. Por un lado, dilucidar con mayor detalle y ahínco las soluciones que en materia fiscal el país puede adoptar sin caer en la ejecución de recetas que traigan los organismos internacionales, como a otrora ocurrió con los programas de ajuste estructural. También, se debe analizar el impacto de la desprotección del Estado social y de derecho que prevalece en Costa Rica, midiendo y evaluando cada uno de los pasos que podrían avanzarse y que condicionan en gran medida el desmantelamiento del Estado. Los embates del neoliberalismo que ya fueron bastante fuer-

tes en los años noventa y principios de nuevo siglo y produjeron suficiente daño estructural, siendo el momento propicio de que se regrese a la senda del equilibrio fiscal sin sacrificar a quienes menos recursos tienen.

En consecuencia, quedan temas inconclusos que deben ser abordados en futuras investigaciones y que pueden partir con base en el presente estudio, que tenía como objetivo analizar la evolución fiscal de Costa Rica y mostrar la espiral en la cual está inmerso el país y que no le permite avanzar hacia las reformas estructurales que se requieren para atender las demandas de los tiempos modernos.

- Abarca *et al.* (2013). *Técnicas cualitativas de investigación*. San José, CR: Editorial UCR.
- Aguilar, Chacón, Jara, León, y Villalobos. (2013). *Historia económica de Costa Rica en el siglo XX: Crecimiento y las Políticas Económicas*. San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Alfredo. M. (2007). *Deuda y los efectos de la política fiscal: evaluación de vulnerabilidades de la economía costarricense*. Banco Central de Costa Rica, San José. Recuperado de:
http://www.bccr.fi.cr/investigacioneseconomicas/sectorpublico/Deuda_y_efectos_Politica_Fiscal.pdf
- Arellano. (2003). Las redes del conocimiento. Recuperado de
<http://www.redalyc.org/html/105/10503116/>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (s.f.). Obtenido de
http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_texto_base.aspx?Numero_Proyecto=18261
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Recuperado el 10 de marzo de 2016, de
http://www.asamblea.go.cr/Legislacion/Resumen_proyecto/resumen%20leyes%202006-2010.pdf
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Recuperado el 10 de marzo de 2016, de
http://www.asamblea.go.cr/Legislacion/Resumen_proyecto/2010-2011.pdf
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Recuperado el 10 de marzo de 2016, de
http://www.asamblea.go.cr/Legislacion/Resumen_proyecto/2012-2013.pdf
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Recuperado el 10 de marzo de 2016, de
http://www.asamblea.go.cr/Legislacion/Resumen_proyecto/2014-2015.pdf
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Recuperado el 10 de marzo de 2016, de
http://www.asamblea.go.cr/Legislacion/Resumen_proyecto/2015-2016.pdf
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Recuperado el 17 de marzo de 2016, de
http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/

Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19245

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_texto_base.aspx?Numero_Proyecto=15516

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Económico, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos. Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_serv_tec.aspx?Tipo_Estudio=2&Numero_Estudio=19678&Consecutivo=E

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de Comisiones Legislativas. Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=13329

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=13469

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s.f.). Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=10988

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica . (2012). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=11255

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2004). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de comisiones legislativas. Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=6725

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2004). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de comisiones legislativas. Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=6714

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2004). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de comisiones legislativas. Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=6779

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2004). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de comisiones legislativas. Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=6851
- Asamblea Legislativa. (2006). Resumen de leyes aprobadas. Recuperado de http://asamblea.go.cr/Legislacion/Resumen_proyecto/resumen%20leyes%202006-2010.pdf
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2007). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de Comisiones . Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=8338
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2008). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de comisiones legislativas. Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=8739
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2011). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de comisiones legislativas. Obtenido de <http://www.asamblea.go.cr/Actas/2011-2012-C.%20E.%2018270-SESI%C3%93N-61.pdf>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2011). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de comisiones legislativas . Obtenido de <http://www.asamblea.go.cr/Actas/2011-2012-C.%20E.%2018270-SESI%C3%93N-63.pdf>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). Obtenido de http://www.asamblea.go.cr/sil_access/ver_dictamen.aspx?Id_Dictamen=13460
- Ayales. (2014). *Informe de Labores Mayo 2012/Mayo2014*. Obtenido de [http://www.hacienda.go.cr/docs/536aa7bfd8e82_Informe%20de%20Labores%20Edgar%20Ayales%20\(2012-2014\).pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/536aa7bfd8e82_Informe%20de%20Labores%20Edgar%20Ayales%20(2012-2014).pdf)
- Ayala. (2004). *Instituciones y Economía: una introducción al neo institucionalismo económico*. D.F., México: editorial: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2015). *Informe mensual de Coyuntura Económica: División Económica, enero 2015*. Recuperado de:

- http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Informe_mensual_de_coyuntura_economica_enero_2015.pdf
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2015). *Informe mensual de Coyuntura Económica: División Económica, febrero 2015*. Recuperado de:
http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Informe_mensual_de_coyuntura_economica_febrero_2015.pdf
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2015). *Informe mensual de Coyuntura Económica: División Económica, marzo 2015*. Recuperado de:
http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Informe_mensual_de_coyuntura_economica_marzo2015.pdf
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2015). *Informe mensual de Coyuntura Económica: División Económica, abril 2015*. Recuperado de:
http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Informe_mensual_de_coyuntura_economica_abril_2015.pdf
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2015). *Informe mensual de Coyuntura Económica: División Económica, mayo 2015*. Recuperado de:
http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Informe_mensual_de_coyuntura_economica_mayo_2015.pdf
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2015). *Informe mensual de Coyuntura Económica: División Económica, junio 2015*. Recuperado de:
http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Informe_mensual_coyuntura_economica_junio_2015.pdf
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2015). *Programa Macroeconómico 2015-2016*. Recuperado de:
http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Documento_PM2015-16.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *Sistemas tributarios complejos y alta evasión fiscal erosionan el crecimiento económico en América Latina y el Caribe*. Recuperado de:
<http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2010-03-04/sistemas-tributarios-complejos-y-alta-evasion-fiscal-erosionan-crecimiento-economico-en-america-latina-y-el-caribe-bid,6619.html>
- Barahona, Carmona, Salazar y Pan. (2015). *Inversión en programas sociales: rectoría sectorial, rendición de cuentas y evaluación del desempeño como factores clave*. Economía y sociedad, 1-2.
- Bresser, L. (Setiembre, 2001). *La reforma de la nueva administración pública: ahora en la agenda de américa latina. No obstante...*

- Conferencia sobre Evaluación de la nueva administración pública en el mundo, Hellmutt Wollmann, Río de Janeiro, Brasil.
- Carrasco. (2011). Presentación sobre Ciudadanía Fiscal, Realizada en la Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, en Quito, el 4 y 5 de abril del 2011.
- Callejas. (2009). Apuntes del análisis económico México. Recuperado de <http://licenciaturadewendycallejas.blogspot.com/2009/07/apuntes-de-analisis-economico-de-mexico.html>
- Castillo. (2013). Ley de transferencia fiscal. Recuperado https://prezi.com/nlxxwlpand_t/ley-7509-impuesto-de-bienes-inmuebles/
- Cecchini, Filgueira, & Robles. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Naciones Unidas. Obtenido de <http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/sistemasdeproteccion-social.pdf>
- Centro Interamericano de Administración Tributarias (CIAT). (2015). *Sistema tributario*. Recuperado de: <http://www.ciat.org/index.php/productos-y-servicios/ciatdata/perfil-de-los-paises/costarica.html>
- Chacón, González, y Montero. (2001). *Regresividad de la estructura Tributaria costarricense: ¿Falacia o Realidad?* (Tesis de licenciatura inédita). Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), Heredia, Costa Rica.
- Claro, Fuentes y Lagos. (2005). *Evaluación de la sostenibilidad fiscal en Costa Rica, un enfoque estocástico*. Chile. Recuperada de: www.economia.puc.cl/docs/tesis_kfernandez.pdf.
- Contraloría General de la República (CGR). (2002). *El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional*. Recuperado de: http://cifh.mh.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/cursos/material_de_apoyo-F-C-CIFH/1MaterialdeapoyocursosCIFH/10NocionesGlesDerechoTributarioCostarricense/SistemaTributCostarricense.pdf
- Contraloría General de la República. (2002). Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional. Obtenido de http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/cursos/material_de_apoyo-F-C-CIFH/1MaterialdeapoyocursosCIFH/10NocionesGlesDerechoTributarioCostarricense/SistemaTributCostarricense.pdf
- Contraloría General de la República. (2015). Evolución Fiscal del primer semestre 2015. Obtenido de

- https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/evol_fiscal/2015/files/assets/downloads/publicacion.pdf
- Contraloría General de la República. (s.f.). Memoria Anual 2014. Obtenido de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/mem_anual/2014/files/assets/downloads/publicacion.pdf
- Corres. (2012). *Institucionalismo y Neo institucionalismo*. Recuperado de: <http://historiapolec.blogspot.com/2012/06/institucionalismo-y-neoinstitucionalism.html>
- Espacio Público. (2013). Elementos básicos de la política fiscal. Recuperado de <http://www.espacio-publico.com/wp-content/uploads/2013/11/405-ELEMENTOS%20B%C3%81SICOS%20DE%20POL%C3%8DTICA%20FISCAL.pdf>
- Estado de la Nación. (2013). Programa del Estado de la Nación. Obtenido de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/Cap%205-Estado%20Nacion%2019-2013.pdf
- Estado de la Nación. (2011). Programa Estado de la Nación. Obtenido de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/017/cap_5_fortalecimiento.pdf
- Estado de la Nación. (2012). Programa Estado de la Nación. Obtenido de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Cap-5-Fortalecimiento-de-la-Democracia.pdf
- Estado de la Nación. (2014). Elecciones 2010 y 2014: partidos políticos en Costa Rica y sus propuestas sobre los desafíos del desarrollo humano. Obtenido de <http://electoral.estadonacion.or.cr/files/Cap-6-Estado-Nacion-19-2013.pdf>
- El Financiero. (17 de octubre de 2013). 26 años de Reformas Fiscales en Costa Rica. El Financiero. Recuperado de: http://www.elfinancierocr.com/finanzas/cronologia-reformas-fiscales_10_392460751.html
- Fallas. (2012). *¿Agotamiento del modelo de desarrollo en Costa Rica?* Recuperado de: http://www.celam.org/observatorio_pas/Images/img_noticias/doc151e822e3a980a_18072013_1216pm.pdf
- Fondo Monetario Internacional. (2004). *Veinte años sin crisis en Costa Rica: El punto de vista del FMI*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/speeches/2004/071204s.htm>
- Granados (5 de abril, 2016). Artículo de opinión: los papeles de panamá. Recuperado de

http://www.elfinancierocr.com/blogs/por_la_libre/Impresiones-Papeles-Panama_7_933576634.html

Granados y Viales. (2013). La construcción del ofidismo como problema científico-social en Costa Rica: una trayectoria histórica y relacional (1881-1988). En Diálogos, edición especial, pp. 115-132.

Hernández. (2008). El Derecho de la Constitución: Tomo II. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Hernández. (2004). El Derecho de la Constitución: Tomo I. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Hernández. (2010). Metodología de la investigación. México D.F. McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

Hidalgo. (2003). *Costa Rica en Evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*. Recuperado de:
<http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/CRE-noimprime.pdf>

Hinkelammert. (1988). La deuda externa de América Latina: el automatismo de la deuda. San José, Costa Rica: Editorial DEI.

INEC. (2014). Encuesta Nacional de Hogares. Principales resultados, Censos y Encuestas, San José. Obtenido de
www.inec.go.cr/anda4/index.php/catalog/148/download/1019

Jara. (2000). Finanzas públicas en Costa Rica. Recuperado de
<http://www.iice.ucr.ac.cr/Finanzas.pdf>

Kelsen. (2004). Teoría General del Estado. México: Ediciones Coyoacán, S.A.

La Gaceta. (2012). Decreto Ejecutivo 37477. Recuperado de
http://www.gaceta.go.cr/pub/2011/04/29/COMP_29_04_2011.html

La Gaceta. (2015). Compendio legislativo de Proyectos Legislativos. Recuperado de
https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2015/08/14/ALCA64_14_08_2015.pdf

León. (2012). *Las políticas económicas 1890-1950: la primera mitad del siglo XX*. Recuperado de:
<http://www.iice.ucr.ac.cr/PoliticaEconomica1890-1950.pdf>

Lizano. (1999). *Ajuste y crecimiento en la Economía de Costa Rica: 1982-1994*. Recuperado de:
http://www.academiaca.or.cr/Buscador/Libros/Otras%20publicaciones/Ajuste_crecimiento_economia_Costa_Rica.pdf

- Lücke. (2015). *Pronóstico del desempeño de la economía costarricense. III trimestre del 2015*. Recuperado de:
http://www.iice.ucr.ac.cr/conferencia_prensa/diagnostico_III_2015.pdf
- Ministerio de Hacienda. (2010). *Sistemas Tributarios*. Recuperado de
http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Sistemas_tributarios.docx
- Ministerio de Hacienda. (2014). *Marco Fiscal. Presupuesto de Mediano Plazo 2014-2019*. Recuperado de:
http://www.hacienda.go.cr/docs/5418865f815eb_Marco%20Fiscal%20Presup%20Mediano%20Plazo%202014_2019.pdf
- Ministerio de Hacienda (2014). *Marco Fiscal de mediano plazo*. Recuperado de
http://www.hacienda.go.cr/docs/51db2201e8b4e_Marco_Fiscal_de_Mediano_Plazo_20102014.pdf%20-%20jump
- Ministerio de Hacienda. (2015). *El Presupuesto Nacional en Costa Rica 2015*. Recuperado de:
http://www.hacienda.go.cr/docs/5405f856eea45_Folleto%20Presupuesto%20Nacional%202015a.pdf
- Ministerio de Hacienda. (2014). *El Presupuesto Nacional de Costa Rica*. Obtenido de
http://www.hacienda.go.cr/docs/5228c0e0637a1_Folleto_Presupuesto_Nacional.pdf
- Ministerio de Hacienda. (2015). *Marco Fiscal Presupuestario a mediano plazo: 2015-2020*. Obtenido de
http://www.hacienda.go.cr/docs/55e4d93015733_Marco%20Presupuestario%20de%20Mediano%20Plazo%202015-2020.pdf
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). *Marco Fiscal Presupuestario 2012-2020*. Obtenido de
http://www.hacienda.go.cr/docs/55e4d93015733_Marco%20Presupuestario%20de%20Mediano%20Plazo%202015-2020.pdf
- Ministerio de Planificación. (2013) *Sector Público Costarricense y su organización*. Recuperado de
http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b62e1164-3b6e-449a-b531-f2076223dc81/Doc_Sector-Publico-Costarricense-y-su-organización-Versión-final.pdf
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. Recuperado de:
<http://presidencia.go.cr/blog-presidencia/125-plan-nacional-de-desarrollo-2015-2018/>

- Mora. (1993). *Historia del Pensamiento Costarricense*. Costa Rica: Universidad Nacional a Distancia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2008). *Política Fiscal como herramienta de desarrollo para América Latina*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Estudios económicos de la OCDE-Costa Rica 2016*. Recuperado de <https://www.oecd.org/countries/costarica/Costa-Rica-2016-vision-general.pdf>
- Peters. (1999). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Madrid, España: Editorial Gedisa, S.A.
- Piedra y Van Der Laat. (2015). Ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/politica/Informe-Servicios-Tecnicos-expediente_LNCFIL20150514_0001.pdf
- Piketty. (2014). *El capital en el siglo XXI*. D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa Estado de la Nación. (2013). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2014). *Estadísticas de Centroamérica 2014*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- PNUD. (2014). Reducción de la Pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción.
- Quesada. (2008). *Ideas Económicas en Costa Rica (1850-2005)*. San José, Costa Rica: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Ramos. (2015). Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica ¿Quién dijo que era fácil? Reflexiones sobre la situación fiscal en Costa Rica. Obtenido de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/economia/FiscalRamosC3.pdf
- Revista U de Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/viewFile/2082/1942>
- Rodríguez. (2013). *Reformas Fiscales Recientes: el caso de Costa Rica*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/tax/tax-global/Session-2-Costa%20Rica.pdf>
- Rodríguez. (2012). *Sistema Político Chino: Más allá de los estereotipos*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.

- Rosales. (2007). Impactos Macroeconómicos, Fiscales y Sociales de las Medidas de Contención del Gasto Público 2003- 2004. Recuperado de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/011/Impactos_macroeconomicos_fiscales_sociales.pdf
- Sauma y Trejos. (1998). *Costa Rica: Tendencias económicas y sociales desde 1980*. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/costarica.pdf>
- Vargas. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neo institucionalismo. Recuperado de: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Vega. (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4033/S2012968_es.pdf?sequence=1
- Villareal. (2006). Lecciones aprendidas de la nueva gestión pública en Costa Rica: elementos conceptuales y aportes desde algunas experiencias relevantes. Recuperado de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gXtPL29gf gQJ:www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Lecciones%2520aprendidas%2520de%2520la%2520nueva%2520gestion%2520publica%2520en%2520CR.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk>
- Yañez *et al.* (2001). Hacia una teoría meta-constructivista cognitiva de la psicoterapia. Santiago, Chile. Revista de Psicología de la Universidad de Chile Vol. X, No.1.

LAS REFORMAS FISCALES EN COSTA RICA

**ANÁLISIS DEL PERÍODO 1990-2014
DR. RÓGER SEGURA CARMONA**