

Comité Directivo del proyecto

José Vicente Troya Rodríguez, Representante Residente
Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD).
Olman Segura Bonilla, Director
Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible
(CINPE), Universidad Nacional (UNA)

Equipo investigador CINPE

Adriana Chacón Cascante Coordinadora
Raúl Fonseca Hernández
Jairo Hernández Milán
Olman Segura Bonilla

Estudiantes asistentes:

Jazmín Espinoza Sánchez
Daniela Molina Fallas

Equipo de proyecto Construyendo una Ruta Común al 2030

Randall Brenes Suárez, Oficial de Desarrollo Humano y Gobernabilidad
Democrática
Gerald Mora Muñoz, Coordinador de Proyecto
Charleene Cortez Sosa, Especialista en Gestión de Conocimiento
Marcela Aguirre Vargas, Asistente de Programas

Se desea realizar un especial agradecimiento al señor José Francisco Pacheco, quien en su calidad de consultor de PNUD, colaboró con la revisión y recomendaciones del texto de esta publicación

Diseño y diagramación

Esteban López Meoño

Comité editorial del PNUD

José Daniel Estrada, Especialista en Monitoreo y Evaluación
Rafaella Sánchez Mora, Especialista en Género
Charleene Cortez Sosa, Especialista en Gestión de Conocimiento
Ingrid Hernández Sánchez, Asesora en Comunicación

Está autorizada la reproducción total o parcial de esta publicación con propósitos educativos y sin fines de lucro, sin ningún permiso especial del titular de los derechos, con la condición de que se indique la fuente. PNUD-Costa Rica agradecerá que se remita un ejemplar de cualquier texto elaborado con base en la presente publicación.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica,
Teléfono: (506) 22961544
<https://www.cr.undp.org/> -Email: registry@undp.org
Derechos de propiedad intelectual: Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD-Costa Rica)
© 2022

Mas información en www.ruta2030.cr

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	10
1. LA SITUACIÓN FISCAL EN COSTA RICA	13
1.1. ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO	13
1.2. INGRESOS FISCALES.....	14
1.2.1. SISTEMA TRIBUTARIO	14
1.2.2. EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES.....	15
1.2.3. CARGA TRIBUTARIA.....	18
1.3. GASTO PÚBLICO.....	19
1.3.1. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DEL GASTO PUBLICO	19
1.3.2. MOTIVOS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO.....	23
1.4. DÉFICIT FISCAL.....	23
1.4.1. GASTO INFLEXIBLE.....	25
1.4.2. FALTANTE EN LA RECAUDACIÓN	25
1.4.3. ENDEUDAMIENTO	26
1.5. MENSAJES CLAVE.....	28
2. FRAGILIDAD FISCAL Y SU EFECTO EN LOS SECTORES ECONÓMICO, FINANCIERO Y SOCIAL DEL PAÍS.	30
2.1.¿CÓMO AFECTAN LAS VARIACIONES EN LA TASA DE INTERÉS PROVOCADA POR LA DEUDA INTERNA A LOS AGENTES ECONÓMICOS?	31
2.2. ¿QUÉ EFECTOS PROVOCA EN EL MERCADO CAMBIARIO LA DEUDA EXTERNA?...33	
2.3. ¿AFECTA LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA LAS VARIACIONES EN LOS NIVELES DE ENDEUDAMIENTO Y DEL RIESGO PAÍS?	38
2.4. ¿LA FRAGILIDAD FISCAL AFECTA EL GASTO SOCIAL?.....	39
2.5. MENSAJES CLAVE	40
3. FRAGILIDAD FISCAL: UNA VISIÓN DESDE LO REGIONAL, ETARIO Y EL GÉNERO	42
3.1. LAS REGIONES: IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO E INVERSIÓN FISCAL.	42

3.2. EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES SEGÚN REGIÓN, GÉNERO Y EDAD.....	45
3.2.1. TRANSFERENCIAS SOCIALES SEGÚN ZONA	47
3.2.2. TRANSFERENCIAS SOCIALES SEGÚN GÉNERO.....	49
3.2.3. TRANSFERENCIAS SOCIALES POR GRUPO ETARIO.....	52
3.3. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DE SOPORTE EN COVID-19	53
3.3.1. BONO PROTEGER	54
3.3.2. TRANSFERENCIAS MONETARIAS COVID-19	55
3.4. LA POLÍTICA FISCAL EN COSTA RICA TIENE UN DÉBIL EFECTO REDISTRIBUTIVO A NIVEL REGIONAL.....	57
3.5. LECCIONES APRENDIDAS	61
3.6. MENSAJES CLAVES	62
4. FRAGILIDAD FISCAL: HALLAZGOS Y SISTEMATIZACIÓN DE PROPUESTAS DE ACTORES POLÍTICOS, GREMIALES Y ACADÉMICOS.....	63
4.1.....SÍNTESIS DE LOS HALLAZGOS PRINCIPALES DERIVADOS DEL ESTUDIO DE LAS PROPUESTAS FRENTE A LA FRAGILIDAD FISCAL	63
4.1.1. SOBRE LOS DESAFÍOS QUE PRESENTA LA FRAGILIDAD FISCAL.....	63
4.1.2. HALLAZGOS ESPECÍFICOS EN MATERIA DE INGRESOS PARA HACER FRENTE A LA FRAGILIDAD FISCAL	64
4.1.3. HALLAZGOS ESPECÍFICOS EN MATERIA DE GASTOS PARA HACER FRENTE A LA FRAGILIDAD FISCAL	66
4.2. ANÁLISIS SOBRE LAS PROPUESTAS SOBRE FRAGILIDAD FISCAL	68
4.2.1. PARTIDOS POLÍTICOS	68
4.2.2. ORGANIZACIONES GREMIALES, GRUPOS DE INTERÉS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES	69
5. GRUPOS FOCALES PARA LA VALIDACIÓN DE RESULTADOS Y CONSULTA DE PROPUESTAS SECTORIALES Y REGIONALES	77
5.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	77
5.1.1. CONSENTIMIENTO INFORMADO.....	77
5.2. RESULTADOS.....	79

5.2.1. TEMA NO.1.....	81
5.2.2. TEMA NO.2	83
5.2.3. TEMA NO.3.....	84
5.2.4. TEMA NO.4.....	85
6. PROPUESTAS PROTECCIÓN SOCIAL, FRAGILIDAD FISCAL Y ECONOMÍA VERDE.....	87
6.1. LA FRAGILIDAD FISCAL Y LA ECONOMÍA VERDE	89
7. CONSIDERACIONES FINALES.....	103
7.1. ¿CUÁL FUE LA TAREA QUE NOS PROPUSIMOS CUMPLIR?	103
7.2. ¿QUÉ ENCONTRAMOS EN NUESTRA INVESTIGACIÓN?.....	104
7.3. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA EL SEGUIMIENTO FUTURO.....	106
8. REFERENCIAS	108
SIGLAS.....	113
9. ANEXOS.....	115
9.1. ANEXO 1: LEY DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA	115
9.2. ANEXO 2: DETALLE DEL GASTO CORRIENTE DURANTE EL PERIODO DE 2000 AL 2020.....	116
9.3. ANEXO 3: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.....	117
9.4. ANEXO 4: MATRICES DE PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS, ORGANIZACIONES Y ACADÉMICOS	119
9.5. ANEXO5: RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y ORGANIZACIONES GREMIALES.....	138
9.6. ANEXO 5: GRUPOS FOCALES.....	143
9.7. ANEXO 6: CONSENTIMIENTO INFORMADO PRESENTADO EN LOS GRUPOS FOCALES	146
9.8. ANEXO 7: PRESENTACIÓN UTILIZADA EN LOS GRUPOS FOCALES.....	147

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Costa Rica: Crecimiento de los ingresos corrientes y de los ingresos de capital (I) como porcentaje del PIB (2000 – 2020).....	16
Gráfico 2 Costa Rica: Crecimiento de las partidas de los ingresos tributarios (2000 – 2020)	17
Gráfico 3 Costa Rica: Comparación de la Carga Tributaria como porcentaje del PIB (2000 – 2020).....	19
Gráfico 4 Costa Rica: Crecimiento del gasto total, gasto corriente y gasto de capital.....	20
Gráfico 5 Costa Rica: Tasa de crecimiento de las partidas del gasto corriente (2000 – 2020)(I).....	22
Gráfico 6 Costa Rica: Déficit / Superávit como porcentaje del PIB (2000 – 2020).....	24
Gráfico 7 Costa Rica: Deuda Pública Total, Deuda Interna y Externa (2000 – 2020).....	26
Gráfico 8 Costa Rica: Pago de intereses totales. internos y externos por servicio de la deuda como porcentaje del PIB (2000 – 2020).....	27
Gráfico 9 Costa Rica: Total de captaciones asignadas del Ministerio de Hacienda y el BCCR en el mercado y Tasa Básica Pasiva (2003-2020).....	32
Gráfico 10 Costa Rica: Efecto de los eurobonos en el tipo de cambio y las reservas internacionales netas el BCCR.....	35
Gráfico 11 Costa Rica: Los eurobonos disminuyeron la presión sobre la TBP a nivel mercado interno.....	36
Gráfico 12 Costa Rica: Relación entre la deuda como porcentaje del PIB y EMBI	38
Gráfico 13 Costa Rica: Tasas de crecimiento general del gasto social y estratégico	39
Gráfico 14 Costa Rica: Cantidad de personas que reciben transferencias sociales (2010-2020)	46
Gráfico 15 Costa Rica: Tasas de crecimiento del total históricos de las transferencias sociales (2010-2020).....	47
Gráfico 16 Costa Rica: Comportamiento del gasto por zonas: Urbano-Rural (en millones de colones).....	48
Gráfico 17 Costa Rica: Porcentaje de las transferencias sociales destinado por región de planificación (2010-2020)	49
Gráfico 18 Costa Rica: Población desocupada según género. (I Trimestre 2016-I Trimestre 2020).....	50
Gráfico 19 Costa Rica: Transferencias sociales según sexo (2010-2020) (datos en porcentajes).....	51
Gráfico 20 Costa Rica: Cantidad de personas que reciben transferencias sociales (2010-2020).....	51

Gráfico 21 Costa Rica: Distribución porcentual de las transferencias sociales según grupo de edad.....	53
Gráfico 22 Costa Rica: Beneficiarios del Bono Proteger en el año 2020.....	54
Gráfico 23 Costa Rica: Concentración del Bono Proteger según Región Socioeconómica en el año 2020.....	55
Gráfico 24 Costa Rica: Concentración de las transferencias monetarias estatales debido a la pandemia por COVID-19 por zona.....	56
Gráfico 25 Costa Rica: Cantidad de personas beneficiarias de las transferencias monetarias estatales debido a la pandemia por COVID-19 por región (2020).....	56
Gráfico 26 Costa Rica: Coeficiente Gini por persona, según región, del 2010-2020.....	58
Gráfico 27 Costa Rica: Personas por nivel de pobreza multidimensional según Región Socioeconómica, del 2010 al 2020.....	59
Gráfico 28 Costa Rica: Distribución porcentual de los hogares: Pobreza por ingreso y región de planificación.....	59
Gráfico 29 Costa Rica: Porcentaje de hogares con jefatura mujeres en pobreza.....	60
Gráfico 30 Costa Rica: Porcentaje de hogares con jefatura mujeres en pobreza extrema.....	61
Gráfico 31 Costa Rica: Recaudación anual de algunos impuestos verdes, en millones de colones (2016-2019) - Datos como porcentaje del PIB –.....	90

Índice de Tablas

Tabla 1: Fortalezas y oportunidades de mejora identificados por territorio.....	44
Tabla 2 Matriz de propuestas	92
Tabla 3 Matriz de propuestas por región	98
Tabla 4 Matriz de propuestas en materia social.....	99
Tabla 5 Diferentes Tarifas en la Ley del Impuesto sobre la Renta vigentes para 2021.....	115
Tabla 6 Componentes del Gasto Corriente. Valor en miles de colones constantes (año base 2010) y participación porcentual (2000 – 2020)	116
Tabla 7 Personas expertas seleccionadas para entrevista no estructurada.....	118
Tabla 8: Propuestas en materia de ingresos.....	119
Tabla 9: Propuestas en materia de gastos	130
Tabla 10: Matriz de propuestas en materia social.....	135
Tabla 11: Matriz en materia de economía verde	137
Tabla 12 Reporte de Contactos con Partidos Políticos de Costa Rica	139
Tabla 13 Lista de Invitados a los grupos focales.....	143

Índice de Figuras

Figura 1 Propuestas generales	79
Figura 2 Palabras clave del sector productivo	80
Figura 3 Palabras clave del sector servicios	80
Figura 4 Palabras clave del sector social.....	81

Introducción

La presente investigación está referida al tema del impacto de la fragilidad fiscal en el desarrollo nacional. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende la fragilidad fiscal como un tema de abordaje urgente para el avance en el cumplimiento de la Agenda 2030. Encuentra especialmente significativa la vinculación entre este tema, la protección social y la economía verde, considerando la perspectiva de género y el enfoque de juventudes, con un análisis intersectorial. Dada su reconocida experiencia y trayectoria, el PNUD identifica al Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) como un socio estratégico para contribuir en el análisis técnico especializado sobre estos temas y la generación de recomendaciones de política pública, en momentos especialmente críticos, dados los efectos socioeconómicos de la emergencia sanitaria derivada de la Covid-19.

Al ser el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) un instituto de investigación y docencia, con énfasis en el análisis de la política económica, social, comercial y ambiental como sus ejes de acción, le corresponde en esta investigación identificar y analizar los aspectos más sobresalientes que han caracterizado la crisis fiscal del país. La fragilidad fiscal ha sido una de las preocupaciones principales en nuestro entorno debido principalmente al elevado déficit fiscal que caracteriza a nuestra economía y a la necesidad de mayor endeudamiento al que diversos gobiernos han recurrido. La posposición por muchos años de reformas en el terreno fiscal ha pasado una factura en el país, expresada principalmente en una endeble situación económica y una fragilidad fiscal también agravada por coyunturas de tipo internacional como la crisis financiera del 2008 o, más recientemente, por la irrupción de la pandemia asociada al Covid-19. La reforma fiscal de 2018 también representa un punto de partida en el abanico de opciones que busquen soluciones más sostenibles y duraderas a un problema de tanta gravedad.

La investigación de esta problemática se realizó por el interés de conocer más en detalle los alcances de la fragilidad fiscal y el impacto que ha tenido en el país, no solo en términos de nuestro desarrollo sino también en función de los sectores más afectados. Para alcanzar sus propósitos, esta investigación hace un recorrido que inicia con los pormenores más relevantes de la situación fiscal en el contexto de la estructura del sector público costarricense. Para ello centra su atención en la estructura y evolución dentro del sistema tributario marcadamente regresivo. Esto permite transitar hacia la estructura del gasto público, tanto en su evolución como en las causas de su crecimiento constante. Se llega luego al tema del déficit fiscal, piedra angular de la situación de fragilidad que ha caracterizado a nuestra economía. En la presente investigación se tiene como objetivo identificar las particularidades del gasto denominado inflexible, los aspectos más notorios en materia de faltante en la recaudación tributaria, así como todo lo referente al endeudamiento tanto externo como interno, el cual ha experimentado, con

los años, un evidente incremento que va muy ligado al déficit del Estado.

Luego de la contextualización de la problemática fiscal del país, se analizan posibles relaciones de la fragilidad fiscal con variables de bienestar en distintos sectores del país, principalmente aquellos asociados con actores económicos, sociales y financieros. Aquí se plantearán varias inquietudes e interrogantes. Por ejemplo, el efecto que tiene en los agentes económicos las variaciones en las tasas de interés provocadas por la deuda interna. También se visualizan los efectos de la deuda externa, sobre todo en el mercado cambiario. Toda vez que la inversión extranjera se ha convertido en uno de los motores del dinamismo de nuestra economía, se considera importante analizar si está se ve impactada a raíz del incremento que ha tenido el endeudamiento, así como las alternaciones en las calificaciones de riesgo a nivel internacional. Costa Rica es un país tradicionalmente asociado a un estado social de derecho que logró indicadores de desarrollo humano razonablemente altos en el contexto internacional. Esto fue posible gracias al gasto social que, de manera estratégica, el país tuvo a lo largo de muchas décadas. En ese contexto, resulta de la mayor relevancia constatar si ese gasto estratégico se ha visto afectado por la situación de fragilidad fiscal. La economía verde es una aspiración que contribuiría al desarrollo sostenible costarricense, en un país que ha hecho esfuerzos por posicionar ejes temáticos en esa dirección. Esta investigación también arroja luces sobre cómo el sistema tributario puede evolucionar hacia el logro de esos objetivos. La fragilidad fiscal y su impacto en el país no es un fenómeno divorciado de la realidad territorial costarricense. Igualmente tiene efectos sobre grupos vulnerables. Por eso se considera necesario incursionar en un análisis que vincule la problemática con una visión desde la perspectiva regional, lo etario y la condición de género. Este análisis tendrá lugar principalmente en el marco de las transferencias sociales a nivel estatal, mismas que son impactadas debido a la problemática del déficit fiscal y el alto endeudamiento del país. Sin duda, los efectos resultantes de la emergencia sanitaria producto del Covid-19 han sido negativos para la sociedad costarricense, lo cual obligó a las autoridades a asumir medidas excepcionales con un incremento en el gasto orientado a la protección social de sectores vulnerables. Esto se analiza también en el presente trabajo. El estudio igualmente analiza el efecto redistributivo de las políticas fiscales en las regiones del país.

Finalmente, la situación de fragilidad fiscal no se da en un vacío. Se produce en un contexto político y social caracterizado por una fragmentación de la sociedad costarricense y las dificultades cada vez mayores para lograr áreas de consenso y acuerdos que faciliten una transición menos dolorosa hacia soluciones estructurales y de largo alcance. Este estudio ahondará en las posiciones de diversos actores políticos y sectores de la vida nacional, con énfasis en las propuestas que externan para resolver la crisis.

Aparte de una exhaustiva investigación de cada uno de los elementos mencionados, la metodología de este trabajo también incluye el planteamiento de mensajes clave encontrados a lo largo del estudio, así como la incorporación de criterios participativos de representantes de distintas regiones y sectores de la vida nacional, a través de grupos focales

realizados para tal efecto. Gran parte de los frutos de esta investigación se centra en propuestas que se plantean y que integran también las señaladas por los actores relevantes en el contexto nacional y por los participantes en los grupos focales organizados. Estas propuestas se basan en investigación documental, el análisis de datos estadísticos de indicadores de desarrollo, priorizados con perspectiva de género y juventud y de un proceso de consulta intersectorial e interregional.

Cabe mencionar que esta investigación se propone evidenciar datos concluyentes sobre la realidad económica, mediante el uso de instrumentos cuantitativos de los cuales es posible extraer consideraciones analíticas y, finalmente, contrastar posiciones, sobre todo en el contexto de una dinámica política, social y económica compleja, la cual se manifiesta como un entorno particularmente desafiante para la búsqueda de soluciones duraderas al problema de la fragilidad fiscal que agobia al país. La investigación lleva una secuencia lógica que pretende establecer una mirada más profunda a la realidad fiscal del país, sin dejar de lado temas con carácter transversal que afectan a regiones y a sectores específicos a los que se ha querido conceder un énfasis especial.

1. La situación fiscal en Costa Rica

La situación fiscal de los últimos 20 años en Costa Rica es un problema apremiante que requiere una solución urgente. Es además, un tema controversial que genera opiniones contrapuestas y a veces encontradas, dependiendo de los actores y de los intereses representados por los diferentes grupos (a nivel gubernamental, de los partidos políticos, gremiales y movimientos sociales).

Este capítulo describe la situación fiscal nacional analizando el comportamiento histórico de sus variables principales durante los últimos 20 años (dependiendo de la disponibilidad de los datos): recaudación (fuentes de ingresos), gasto y déficit.

1.1. Estructura del Sector Público

La estructura del sector estatal es siempre compleja y responde a la evolución del contexto político y social de cada país. Es un sistema donde constantemente se producen cambios jurídicos que van alterando el paisaje organizativo del sector público.

En el caso costarricense, lo que se denomina Sector Público equivale al conjunto de las organizaciones públicas o estatales; según el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), existen tres niveles de instituciones. El primero engloba a los poderes clásicos: el Poder Legislativo (que incluye la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes), el Poder Ejecutivo (18 ministerios, 67 instituciones adscritas a ministerios) y el Poder Judicial. Aunque no lo define expresamente como poder, incluye al organismo electoral (con el Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil). Un segundo nivel está compuesto por el Sector Descentralizado Institucional que abarca 34 instituciones autónomas, 17 adscritas a autónomas y 10 semiautónomas. El tercer nivel incluye al sector descentralizado territorial que comprende 82 municipalidades, 17 empresas públicas estatales, 9 empresas públicas no estatales, 52 entes públicos no estatales, y 8 otras.

Si bien no son objeto de este estudio, vale la pena mencionar que los entes públicos no estatales son una categoría muy particular, toda vez que son aquellos que ejercen una función administrativa, a pesar de que no pertenecen al Estado y están fuera de su órbita y, por ende, en uso de las potestades públicas emiten actos administrativos, por lo que están sujetos a los principios, institutos y normas del Derecho Público. Algunos ejemplos son los colegios profesionales, el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) y la Liga de la Caña.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, el sector público se organiza alrededor de 16 sectores para fines de planificación. Estos representan áreas específicas de trabajo en las instituciones públicas: social y de lucha contra la pobreza, productivo, educativo, salud, ambiente, energía y telecomunicaciones, financiero, cultural, seguridad ciudadana y prevención de la violencia, infraestructura y transportes, ciencia y tecnología, trabajo y

seguridad social, coordinación gubernamental, comercio exterior, política exterior, política monetaria y supervisión financiera y turismo (MIDEPLAN, 2007). Están unidos cada uno por temas comunes entre instituciones.

Una característica notable del aparato estatal costarricense es la heterogeneidad de sus instituciones, según su naturaleza jurídica. Eso es resultado de una atomización institucional que tuvo lugar a lo largo de los años al tenor del papel del Estado en la vida económica y social del país, bajo distintas figuras legales. (Academia de Centroamérica, 2016). Esta complejidad descansa en una diversidad de regímenes y en instituciones que se agrupan según su pertenencia a la administración central, con sus ministerios y adscritas; instituciones autónomas y semiautónomas; y régimen descentralizado institucional y territorial. Todo esto tiene derivaciones y consecuencias de orden fiscal, presupuestario y afecta en sí a la gobernanza. En el contexto del sector público costarricense a menudo se hace alusión a la duplicación de funciones y a la creación de nuevas instituciones sin que haya supresión de las precedentes. En declaraciones emitidas en el año 2019, la Contralora General, Marta Acosta, manifestó que hay duplicidad de funciones, desperdicio, y que es necesario mejorar el control de gasto público¹.

1.2 Ingresos fiscales

En esta sección se analizan los ingresos fiscales del país. La sección se divide en dos; en la primera se explica la estructura y funcionamiento del sistema tributario del país; en la segunda se analiza el comportamiento de estos ingresos en los últimos 20 años.

1.2.1 Sistema Tributario

A la fecha se contabiliza un total de 110 tributos vigentes, entre los que se incluyen diferentes impuestos, aranceles, cuotas, contribuciones a la seguridad social, timbres, licencias, permisos, fondos, tasas, cotizaciones, canon, cobros de servicios, seguros y derechos. Este apartado se enfoca en impuestos vigentes siendo estos la mayor fuente de ingresos para el gobierno central.

Destacan por su participación en los ingresos tributarios totales los impuestos de la renta y el impuesto sobre el valor agregado. La Ley del Impuesto sobre la Renta incluye tributos a los ingresos y utilidades; a las rentas de capital y ganancias y pérdidas del capital; el impuesto único sobre las rentas percibidas sobre el trabajo; al salario y a las remesas al exterior. Cada uno tiene tarifas diferenciadas (ANEXO 1). Por su parte, la Ley del Impuesto del Valor Agregado (IVA) aplica a la venta de mercancías y servicios de las diferentes actividades económicas. Si bien la tarifa general es del 13%, también existen

¹Declaraciones en el programa Nuestra Voz, Amelia Rueda, 12 de mayo de 2019.

²En el impuesto sobre el valor agregado se tienen una tarifa reducida del 4% para los servicios de salud privada y boletos en vuelos nacionales, de 2% para los medicamentos, materias primas, insumos, maquinaria, equipo y reactivos necesarios para la producción de medicamentos, primas de seguro personal, servicios de educación privada, y 1% en la canasta básica tributario, maquinaria, equipo, servicios e insumos para la producción de la canasta básica tributaria, insumos agropecuarios, veterinarios y de pesca no deportiva.

tasas reducidas del 4%, 2% y 1%.²

El impuesto único a los combustibles es uno de los que más contribuyen a los ingresos tributarios, representando el 9,14% del total recaudado en el año 2020. Los recursos que se generan en este impuesto están destinados en un 48,60% para el Ministerio de Hacienda, un 21,75% al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para el mantenimiento de la red vial del país, un 22,25% será para municipalidades a fin de conservar y desarrollar la red vial cantonal, un 3,5% a Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) por el pago de servicios ambientales, un 1% para la inversión pública en la reconstrucción y conservación de la red vial del país y un 0,1% al pago de beneficios ambientales agropecuarios (Artículo 5 de Ley N.º 8114).

Si bien el impuesto único a los combustibles no fue creado como un impuesto verde, éste se considera como tal dado que parte de su recaudación se dedica a la conservación de los bosques (el 3,5% destinado a FONAFIFO). También es importante aclarar que, si bien en el país no se producen combustibles actualmente, por ley este tributo grava tanto la producción nacional como la importación (Artículo 1 de Ley N.º 8114).

Algunos de los impuestos existentes tienen exenciones importantes que limitan la recaudación total. Dichas excepciones se justifican con base en objetivos de protección social, apoyo a sectores específicos (producción agropecuaria, por ejemplo), o incentivos a la inversión y la producción (régimen de zonas francas, por ejemplo). Según el Informe del Estado de la Nación (2018) a ese año existían 1.339 exoneraciones vigentes, con el 46% de éstas no definidas pues no se especificaba el tipo de impuesto afectado. Además, entre el 2019 y el año 2020, se aprobaron nuevas exoneraciones para alcanzar un total de 1.388 (Informe del Estado de la Nación, 2020).

Los ingresos que deja de percibir el gobierno producto de las exenciones, deducciones y diferimientos en los tributos, el Ministerio de Hacienda calcula el gasto tributario. Para el año 2019 se determinó que el gasto tributario total en base a los principales impuestos era de 1.716.591,95 millones de colones lo que representa un 4,73% del PIB. Las excepciones y exenciones del impuesto sobre la renta representan un 2,30% del PIB; las del impuesto general de ventas – impuesto al valor agregado representa un 2,22%; y otros impuestos representan un 0,21% del PIB. En este último apartado se encuentra el impuesto único sobre los combustibles, el cual representa un 0,13% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2020).

1.2.2. Evolución y estructura de los ingresos fiscales

Los ingresos del gobierno central de Costa Rica provienen de dos fuentes principales: las entradas corrientes³ y las de capital⁴. Las primeras han sido históricamente la principal fuente de ingresos aportando en promedio entre el 98% y el 99% de los ingresos totales durante el periodo 2000 – 2020. A

³Con base a la Decreto Ejecutivo N°32452 se definen a los ingresos corrientes como la fuente de ingresos ordinaria del gobierno a través de las cuales se financiarán los gastos de los órganos y entidades públicas, estos provienen del sistema tributario del país, venta de bienes y servicios, cobro de derechos administrativos y rentas asociadas a la propiedad de factores productivos

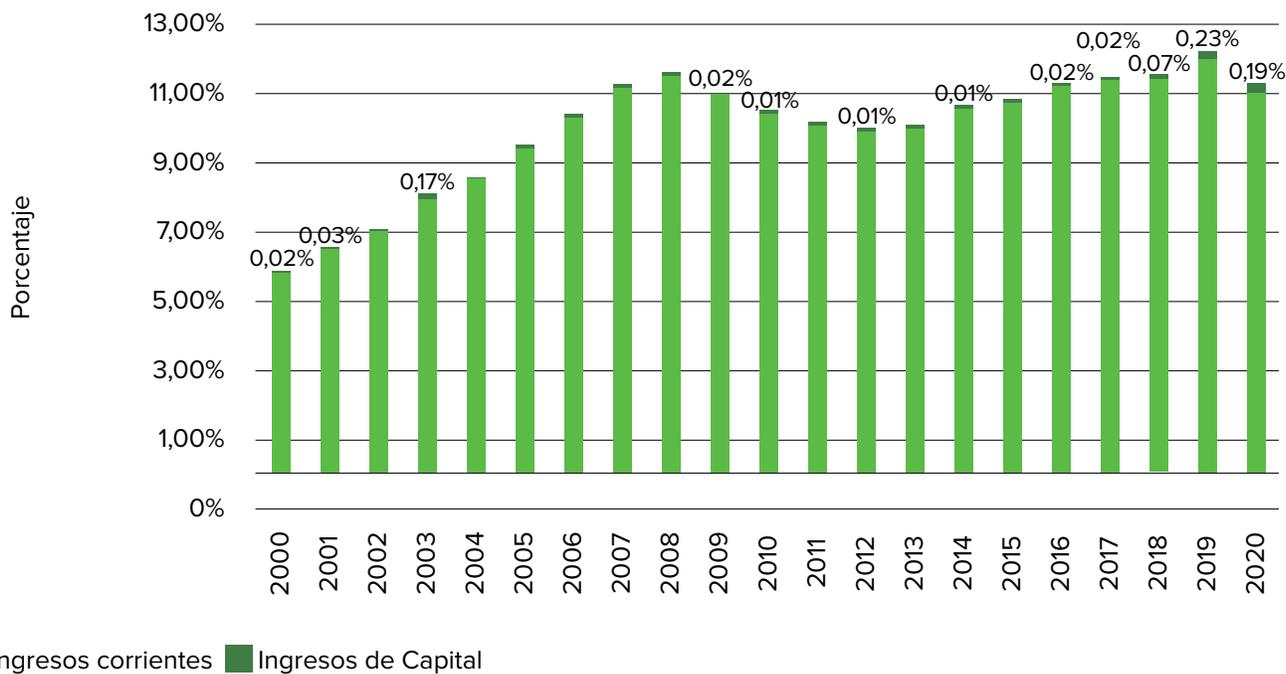
⁴Con base a la Decreto Ejecutivo N°32452 define los ingresos de capital como aquellos ingresos constituidos por la venta de activos fijos e intangibles, recuperación de anticipos por obras de utilidad pública, la recuperación por préstamos concedidos y otras inversiones financieras, las transferencias de capital y otros recursos de capital.

pesar de su bajo peso relativo en los ingresos totales, las fuentes de ingreso de capital han aumentado su participación en los últimos años.

En el Gráfico 1 se muestra el comportamiento de los ingresos totales, ingresos corrientes e ingresos de capital entre el 2000 y el 2020. Hasta el 2008 los ingresos del Gobierno Central aumentaron a una tasa creciente, por ejemplo, estos pasaron de representar el 10,35% del PIB durante el 2006 al 11,23% del PIB en el 2007. El crecimiento de los ingresos tributarios se explica por dos razones principales: (i) un ciclo expansivo de la actividad económica, y (ii) mejora en la gestión de la recaudación tributaria.

En relación al segundo punto antes mencionado, el Ministerio de Hacienda fortaleció la Dirección de Tributación en el año 2006 mediante la contratación de nuevos funcionarios con el propósito de realizar labores en el control tributario para la eliminación del fraude y la evasión fiscal. Además, en este periodo de 2006 a 2008 dio inicio la incorporación de la tecnología para el cobro de impuestos, especialmente en las aduanas del país con el sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA), lo que mejoró la recaudación al evitar la evasión por falta de declaración y la subfacturación (Informe Estado La Nación, 2008).

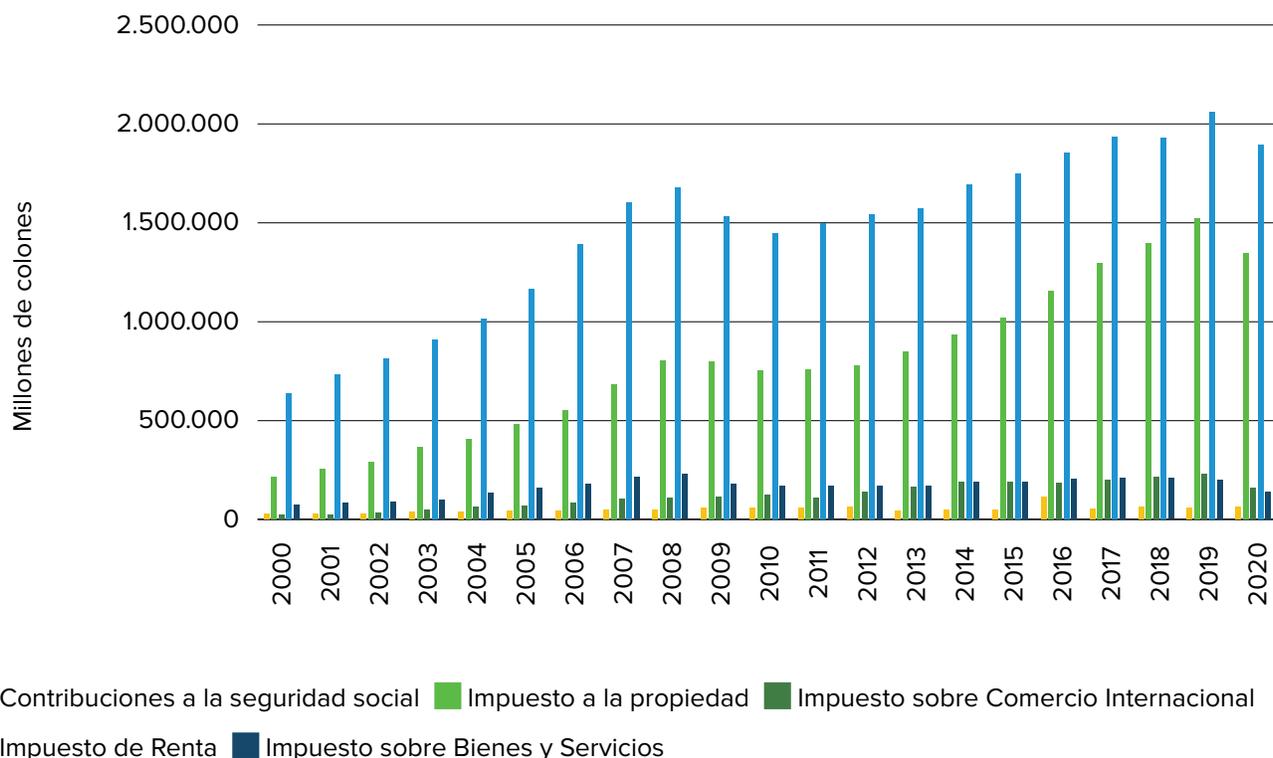
Gráfico 1
Costa Rica: Crecimiento de los ingresos corrientes y de los ingresos de capital ⁽¹⁾ como porcentaje del PIB (2000 – 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.
 Año de elaboración: 2020.

La crisis financiera del año 2008 fue un punto de inflexión en Costa Rica, al igual que en otras partes del mundo. Producto de esa crisis, los ingresos del gobierno se redujeron en 5%, debido principalmente de la menor recaudación en los impuestos aduaneros. Después de la crisis, los ingresos, especialmente los provenientes de fuentes tributarias, tuvieron una lenta recuperación, asociada a la mejora en la actividad económica. Si bien entre el 2010 y el 2012 los ingresos del gobierno se recuperaron, su crecimiento fue lento y volátil. Se debe resaltar que la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales del país no recuperó sus niveles previos a la crisis; incluso estos crecieron a un ritmo más bajo que la actividad económica una vez que se produjo la recuperación⁵. A partir del 2016 se dieron nuevas mejoras en la administración tributaria, lo cual contribuyó al crecimiento de los ingresos tributarios, los cuales volvieron a representar un 11% del PIB por primera vez desde 2009. Esto se debió principalmente a iniciativas como la minería de datos para mejorar los controles de la fiscalización en los datos de la Dirección General de Tributación y Aduanas y el cobro automático del impuesto sobre la renta a las compras por medio de las tarjetas (Gráfico 2).

Gráfico 2
Costa Rica: Crecimiento de las partidas de los ingresos tributarios (2000 – 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

⁵ Otra razón que puede explicar el bajo crecimiento relativo de los ingresos son las exenciones al pago de los impuestos a ciertos sectores; que si bien contribuían a impulsar el crecimiento económico también mermaban las finanzas del Gobierno Central. A pesar de que ya cuenta con una gran cantidad de exenciones de pago para sus impuestos, y ante el panorama fiscal tan complejo, se han aprobado nuevas exoneraciones en distintos años durante los últimos 20 años.

A pesar del aumento en los ingresos tributarios, los problemas fiscales persistieron. En el 2017 las medidas adoptadas en el 2016 perdieron impulso, con lo que la necesidad de una reforma para generar los fondos suficientes para que el gobierno hiciera frente a sus gastos era inminente.

En el 2018 Costa Rica aprobó una reforma fiscal con la Ley 9635 de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas como respuesta a la situación descrita. Esta introdujo cambios importantes en materia de recaudación, los cuales se hicieron de manera progresiva, al punto de evidenciar mejoras tanto en la recaudación de ingresos tributarios como no tributarios.

Antes de que se pudiera experimentar una mejora, llegó la crisis del COVID-19, la cual trajo consigo una reducción en los ingresos del Gobierno, los cuales pasaron de representar el 12,21% del PIB en 2019 a un 11,26% en 2020. Las medidas sanitarias para frenar el contagio redujeron la actividad económica, lo cual afectó la recaudación de ingresos fiscales y generó una contracción mucho más grande de la enfrentada en 2009.

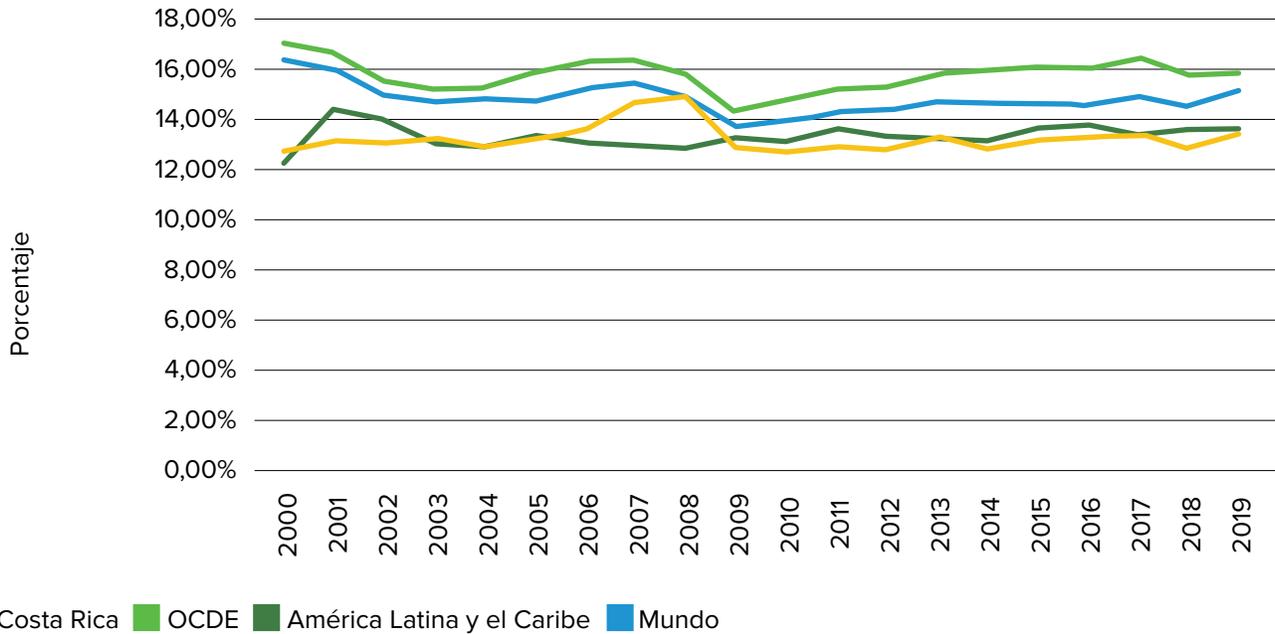
1.2.3. Carga tributaria

La carga tributaria (relación entre los impuestos pagados al Gobierno sobre la base del ingreso disponible), ha representado entre el 12% y el 15% a lo largo del período 2000-2020, con el máximo observado en los años del 2007 al 2008 (Gráfico 3). En esos mismos años fue el único período en que se ha registrado superávit fiscal.

Al incluir los tributos municipales, las contribuciones a la seguridad social pública, las contribuciones obligatorias a los regímenes privados y los ingresos no tributarios de actividades relacionadas con la explotación de los recursos naturales, se obtiene la Presión Fiscal Equivalente (PFE)⁶. Este indicador representa de una manera más concreta la totalidad de la recaudación de un país (Rojas y Morán, 2019). En base a este indicador es posible apreciar que la presión fiscal en Costa Rica en los últimos años se ubica entre el 20% – 25%, la cual es cercana al promedio regional de 25,5% pero inferior al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que es de un 35% (Rojas y Morán, 2019).

⁶Según Rojas y Morán (2019) la presión tributaria es el monto de recursos monetarios que un determinado país logra captar a partir de la aplicación de impuestos y otros instrumentos de recaudación que financian al Estado, sin embargo, este indicador se encuentra sujeto a diferentes factores por las propias diferencias que se encuentran en los sistemas tributarios de los países. Con la finalidad de captar estos componentes se crea la “Presión Fiscal Equivalente” la cual contempla otras fuentes de ingresos que generalmente son dejados de lado por algunos países.

Gráfico 3
Costa Rica: Comparación de la Carga Tributaria como porcentaje del PIB (2000 – 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado la Nación y del Banco Mundial.

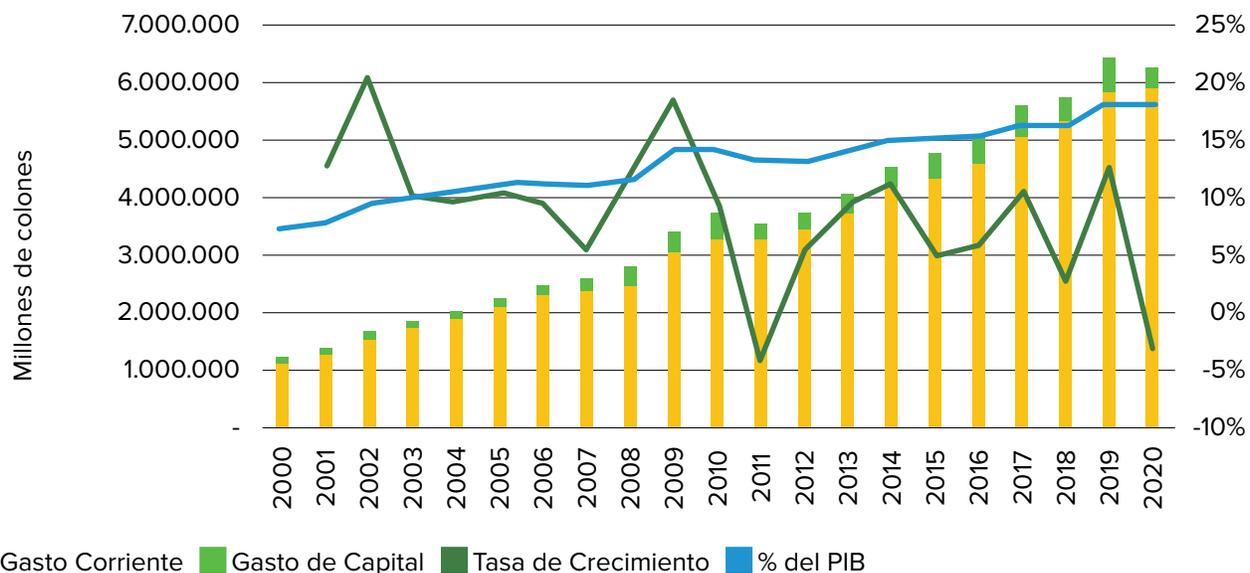
1.3. Gasto Público

En esta sección se analiza el gasto público del país. La sección se divide en dos; en la primera se analiza la evolución del gasto público del país; y en la segunda se explica los motivos por los cuales el gasto público ha crecido en los últimos 20 años.

1.3.1. Evolución y análisis del gasto público

El gasto del Gobierno Central ha pasado de representar un 7,30 % a un 18,10% del PIB en el periodo del 2000 al 2020 (Gráfico 4). Este crecimiento ha puesto al país en una complicada situación en sus finanzas públicas, tal como se analizará detalladamente en la sección siguiente. Al igual que en el caso de los ingresos, el comportamiento del gasto durante los últimos 20 años se debe analizar en dos periodos: antes de la crisis del 2008 y después de ésta.

Gráfico 4
Costa Rica: Crecimiento del gasto total, gasto corriente y gasto de capital



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La crisis de 2008 significó la ruptura de los planes de contención del gasto público. El conjunto de medidas adoptadas, conocido como el “Plan Escudo”, estaba orientado a la protección social y al estímulo económico para el sector empresarial. Este plan representó un aumento importante en el gasto del gobierno central, el cual creció 11% y 18% en los periodos 2007-2008 y 2008-2009 respectivamente (Gráfico 4).

Las medidas que se tomaron en el “Plan Escudo” se fundamentaron en cuatro ejes: (i) las familias, (ii) los trabajadores, (iii) las empresas y (iv) el sector financiero. Las medidas enfocadas en el primer eje se enfocaron en un aumento del 15% en el régimen de pensiones no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en la ampliación de la cobertura del programa Avancemos, en la dotación de alimentaciones durante fines de semana a niños de 37 cantones, en el incremento del monto del Bono Familiar de Vivienda, en la reducción de tasas de interés al 2%, y revisión tarifaria para el precio de los combustibles.

En el eje 2, enfocado en trabajadores, se impulsó el teletrabajo y se actualizaron las jornadas laborales, un proyecto de ley que establece acuerdos para la reducción de horas, sin reducir el valor de la hora pagada y en condición de no despidos. Además, se dieron becas para capacitar a los trabajadores afectados, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) asignó una beca mensual de 200.000 colones a los trabajadores que estaban en riesgo de ser despedidos bajo la condición de que la empresa diera el espacio para

dar capacitaciones y continuara el pago de las cargas sociales. Para los trabajadores jóvenes se diseñó el programa PROJOVE y se congeló la tasa de interés en CONAPE (Lücke, 2016).

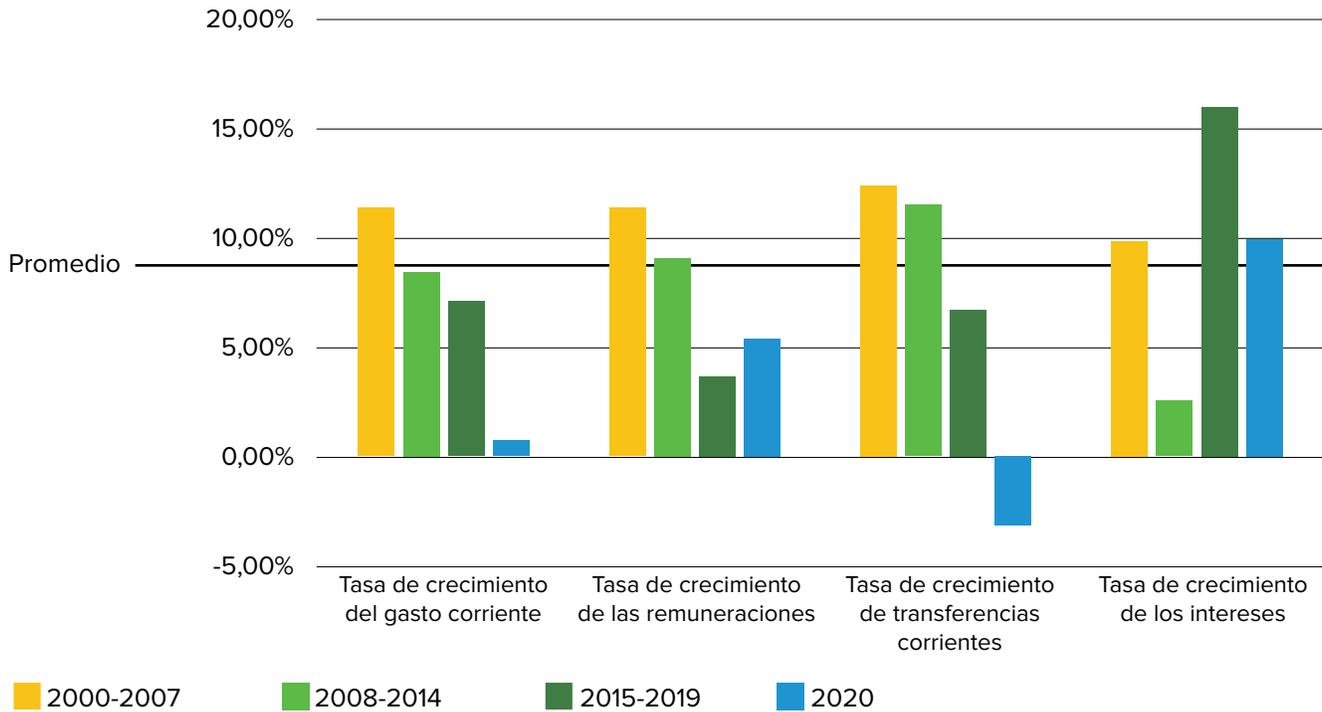
En el caso de la inversión y el empleo se tomaron medidas para reforzar la capacidad empleadora del sector público; se destinó 5% del PIB para gastos en inversión, el Ministerio de Educación Pública (MEP) invirtió 100.000 millones de colones para mejorar infraestructura, se construyeron Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) y Centros de atención a la niñez, se readecuaron las deudas de las empresas en los bancos estatales, se destinaron 222.700 millones de colones para agricultores, artesanos, lecheros, pulperos y otros oficios caracterizados por tener un limitado acceso al crédito, se impulsó el proyecto de ley de Zonas Francas, se redujo la tasa de interés en un 2% los préstamos a las Pequeña y Medianas Empresas (PYME), y se redujo a 30 días naturales el plazo máximo para pagar facturas (Lücke, 2016).

A partir del año 2010 el ritmo de crecimiento del gasto público perdió impulso e incluso se redujo en el 2011 (Gráfico 4). Esto por cuanto el gobierno central adoptó medidas para contener el gasto se enfocaron en la inversión social y en infraestructura (Estado La Nación, 2012). Sin embargo, en el mismo año 2011 se modificó el artículo 78 de la Constitución Política, con el cual se incrementó el gasto destinado a la educación de un 6% a un 8% del PIB.

Entre los años 2012 y 2018 continuó el crecimiento de los gastos a un ritmo mayor que el crecimiento total de la economía, lo que generó la necesidad de asumir deuda interna y externa, la cual generó un gasto adicional por el pago de intereses. Debido a que los ingresos fueron insuficientes para cubrir los gastos, el Gobierno asumió más deuda para pagar la deuda existente, aumentando el pago de intereses y con ello acumulando mayor endeudamiento. Es importante destacar que los intereses sobre la deuda representan el rubro que más ha incrementado su aporte en los últimos años; la tasa de crecimiento del gasto en intereses es mayor a las tasas de crecimiento que se tiene en las remuneraciones y transferencias (Gráfico 5).

La estructura de los gastos del gobierno indica que el endeudamiento está dirigido al financiamiento del gasto público corriente y no a la inversión, lo cual no es deseable desde la perspectiva de crecimiento y desarrollo económico. Se requiere más bien que aumente la inversión (de calidad) con el objetivo de reactivar la economía, dinamizarla y disminuir los niveles de desempleo y pobreza.

Gráfico 5
Costa Rica: Tasa de crecimiento de las partidas del gasto corriente (2000 – 2020)⁽¹⁾



Fuente: Elaboración propia con los datos del Ministerio de Hacienda.
 (1) La línea negra representa el crecimiento promedio del gasto total.

Los esfuerzos por parte del gobierno para sostener la situación del país tenían lugar en un contexto de insostenibilidad en las finanzas públicas por el enorme crecimiento de la deuda que se venía presentado en los últimos años. La Ley 9635 contenía medidas para los egresos e ingresos públicos, sin embargo, esta ley no se aplicaba de forma inmediata en ambos rubros. Las medidas de los gastos se empezaron a aplicar de manera más paulatina que las de los ingresos y a pesar de que la ley está aprobada, existen resistencias institucionales para la aplicación de la regla fiscal, tal es el caso de instituciones como el MEP, el INA y el Consejo Nacional de Producción (CNP).

1.3.2. Motivos del crecimiento del gasto público

El gasto estatal de Costa Rica es bastante inflexible haciendo difícil que se pueda reducir el gasto en ciertos sectores. Las partidas de remuneraciones y transferencias del gasto corriente, que son las que representan el mayor porcentaje del gasto (ANEXO 2), son rígidas en el corto plazo. Los salarios públicos, transferencias corrientes y los intereses por concepto de deuda son los disparadores del gasto público y explican su crecimiento sostenido (ANEXO 2). Dado que estas categorías de gasto son relativamente fijas en el corto plazo, la situación se torna difícil de solucionar.

Sin embargo, no todos los ministerios han aumentado sus niveles de gasto, por ejemplo siete ministerios recibieron el 42% del presupuesto nacional en el 2020. En este año el 25,4% del gasto público estaba destinado al Ministerio de Educación Pública, lo que lo convierte en el ministerio al que más recursos se les destina. Las restantes instituciones con alta participación en el presupuesto estatal son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con un 4,4%; el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) con 4,0%; el Ministerio de Salud con un 3,2%; el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) con un 2,5%; el Ministerio de Justicia y Paz con 1,5%; y el Ministerio de Hacienda con 1,1% (Ministerio de Hacienda, s.f.).

Como se mencionó anteriormente, una parte considerable del gasto se encuentra respaldado por la ley, haciéndolos ineludibles. No obstante, la ley no indica claramente el origen de los ingresos con que se deben cubrir algunos de dichos gastos; como es el caso de educación. En dichas circunstancias, queda a criterio del gobierno cómo cumplir con este tipo de asignaciones. La solución recurrente ante el faltante de ingresos ha sido el endeudamiento.

1.4. Déficit Fiscal

El déficit presupuestario o déficit fiscal se produce cuando el gobierno central gasta más de lo que pueden cubrir con sus ingresos. Éste se divide en déficit primario y en déficit financiero. El déficit primario o en cuenta corriente es el resultado de la diferencia entre los ingresos y los gastos públicos sin incluir los intereses por pago de deuda, mientras que el déficit financiero es la misma diferencia entre ingresos y gastos públicos, pero con los intereses por concepto de deuda.

Entre los años 2000 y 2006 el gasto del gobierno central era superior a los ingresos, por lo cual en 2004 el país implementó políticas para contener el gasto público. Las medidas estaban enfocadas en la reducción de la inversión social y de infraestructura, ya que se dudaba de la sostenibilidad financiera del país. Sin embargo, la sostenibilidad de estas medidas para la reducción del déficit es cuestionable, ya que el país podía tener un menor déficit a costa de la disminución en el bienestar de los grupos más vulnerables y de la capacidad que tenía el gobierno para impulsar el crecimiento (Gráfico 6).

Gráfico 6
Costa Rica: Déficit / Superávit como porcentaje del PIB (2000 - 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado La Nación.

Entre los años 2007 y 2008 se produjo un superávit, que se puede explicar entre otras razones por la contención de los egresos, el incremento de la recaudación producto de una mejora en la administración tributaria acompañado de una etapa de crecimiento económico en el país (ver sección de ingresos) y la disminución del pago de interés producto de una menor deuda pública.

Nuevamente para el 2009 se presentó un déficit, que se podría explicar por los efectos de la crisis financiera de 2008 en el país y las medidas que adoptó el gobierno para contrarrestarla. Dicha crisis produjo desaceleración económica, lo que redujo los ingresos fiscales, mientras que el estado aumento el gasto público. Para el año 2011 se dio una reducción en el déficit, provocada por una disminución del gasto de capital y la inversión social, pero en los años posteriores entre 2012 a 2015 el déficit fiscal continuó presentando su tendencia creciente.

En el 2018 el gobierno estaba en proceso de detener el crecimiento del déficit, debido a la amenaza que representa para la sostenibilidad de las finanzas. Esto llevó a que se tomaran medidas como el congelamiento de plazas, indexación de aumentos salariales a la inflación, contracción de la inversión en capital para el CONAVI, los gobiernos locales y las juntas de educación del MEP. También entró en vigor la amnistía tributaria, la liquidación del Banco Crédito Agrícola de Cartago, y el incremento en el traspaso de dividendos del Instituto Nacional de Seguros (INS). Todo esto con el fin de reducir el gasto

y, por ende, el déficit que se estaba presentado. Claramente en los últimos dos años el déficit se ha disparado producto de la pandemia del COVID – 19, donde el gasto de gobierno ha aumentado.

Existen 3 razones distintas por las cuales el déficit ha crecido de manera sostenida: el crecimiento acelerado en gastos pocos flexibles, la insuficiencia del sistema tributario para generar ingresos y, el continuo endeudamiento para cubrir la diferencia entre los gastos y los egresos.

Si bien el período de análisis cubre hasta el año 2020, es importante resaltar que al mes de agosto del 2021 se produjo un superávit primario del 0,07% del PIB (es decir, los ingresos cubrieron el gasto corriente del Estado). Esta situación puede ser coyuntural, explicada por el aumento de la actividad económica, el canje de deuda y la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en cuando a la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el periodo ampliado del cobro del impuesto sobre la renta (18 meses).

1.4.1. Gasto Inflexible

El gasto público cuenta con partidas que son obligaciones constitucionales y legales, lo que hace inflexible la mayor parte del presupuesto anual, toda vez que el Estado no puede cambiar fácilmente el gasto destinado a ciertos sectores, aunque no lo ejecuten. Siendo que para 2019 el 96,7% de los gastos presupuestados por el gobierno ya estaban comprometidos en diferentes rubros que tenían que llevarse a cabo para no afectar a los diferentes programas sociales.

El gobierno no ha podido, desde la crisis financiera del 2008, realizar una contención del gasto que pueda considerarse efectiva. Esto se debe a que los costos más grandes corresponden a montos que se tienen que destinar de forma específica cada año. Se puede considerar que el gasto mayoritariamente inflexible que tiene el país ha contribuido al aumento del déficit fiscal.

1.4.2. Faltante en la recaudación

El incumplimiento tributario, respaldado en ocasiones por mecanismos legales y una amplia gama de exoneraciones en los diferentes tributos es un problema del sistema impositivo. En un estudio realizado por el Ministerio de Hacienda, enfocado en los impuestos sobre la renta y el general de ventas, se estimó que en el 2013 el incumplimiento ascendía al 8,22% del PIB. Este dato incluye evasión, elusión y la mora en el pago de tributos, con la evasión representando en promedio el 1,55% del PIB en el periodo 2010 al 2013 (Ministerio de Hacienda, 2015).

Esta situación ha ocasionado que el sistema sea deficiente generando los recursos necesarios para cubrir los gastos que realiza el gobierno. Las finanzas del país por muchos años evidenciaron que era necesario crear nuevas fuentes de ingresos tributarios, debido a la insuficiencia de las existentes. Era hora de actualizar la estructura de un sistema poco adecuado para las condiciones del país. La continua postergación de una reforma al sistema

tributario para obtener una mayor recaudación provocó que los ingresos continuaran siendo insuficientes para pagar las cuentas del gobierno, una de las razones principales del crecimiento prolongado del déficit fiscal.

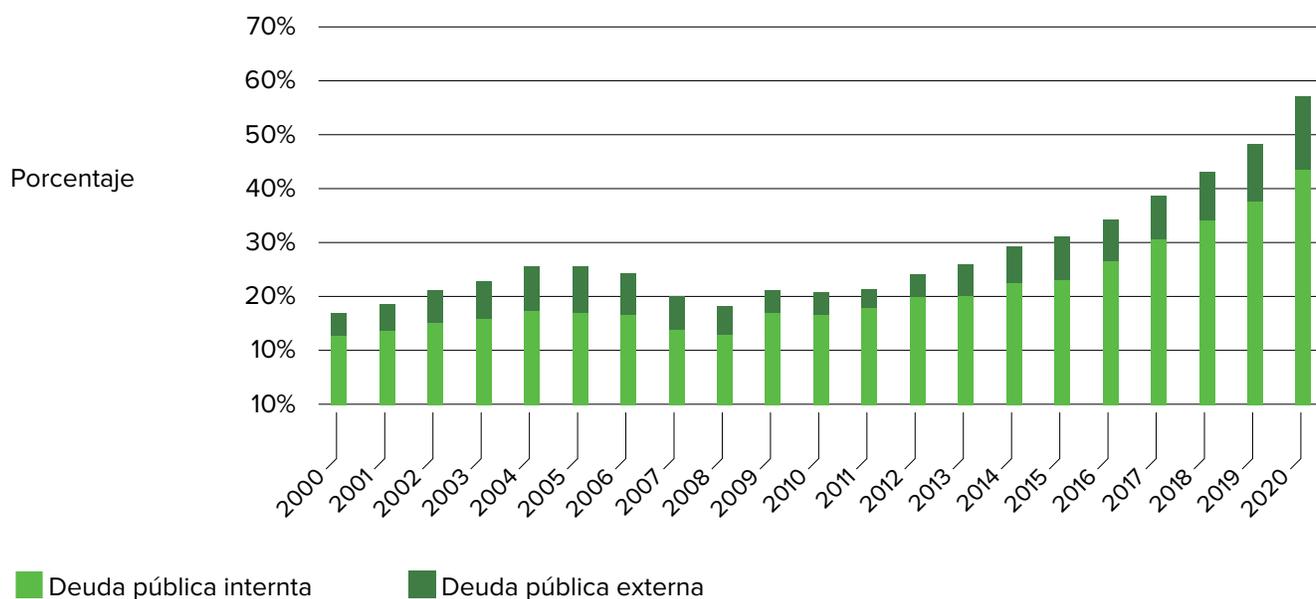
1.4.3. Endeudamiento

La insuficiencia de recursos llevó a que el Estado se endeudara para cumplir con sus obligaciones. En el Gráfico 7 se muestra el comportamiento de la deuda pública interna y de la deuda pública externa. Se observa que la deuda pública total ha crecido desde el año 2009 y que la deuda interna es la que representa la mayor proporción del total. Para el año 2020, el 76 % de la deuda pública en el país era por endeudamiento interno y el 24% era por endeudamiento externo.

Un porcentaje significativo del déficit fiscal es resultado de los intereses que se pagan por la deuda. Cabe mencionar que el déficit primario del gobierno que no incluye el pago de intereses para el 2020 fue de 3,15% del PIB. Lo cual evidencia el aporte de la deuda al incremento del déficit fiscal. El endeudamiento sigue generando obligaciones de pago y de nuevos intereses, la brecha continúa en aumento, y el déficit se acelera.

Lo que se está produciendo es un círculo vicioso que trae secuelas perniciosas para la salud financiera del país. Las obligaciones del gobierno han incrementado, el no cumplimiento de éstas sería riesgoso para el país, pues la calificación de riesgo se vería mermada y con ello la percepción de organismos financieros internacionales y de inversores potenciales.

Gráfico 7
Costa Rica: Deuda Pública Total, Deuda Interna y Externa (2000 – 2020)

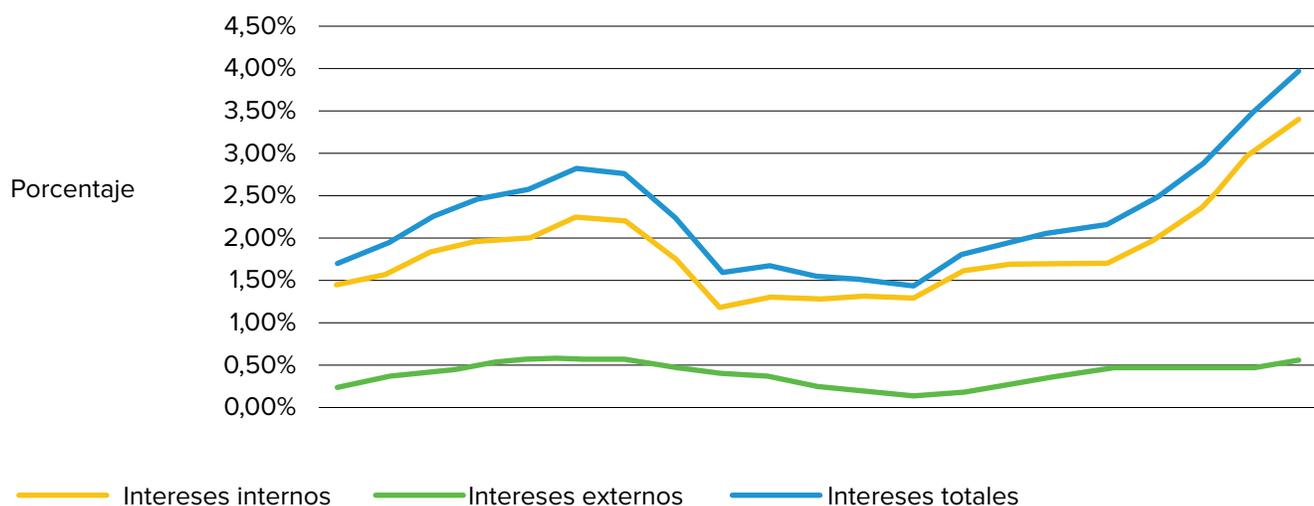


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

1.4.3.1. Intereses

Como se mencionó en la sección anterior, los intereses por concepto de deuda representan un alto porcentaje del gasto público. El déficit fiscal se ha financiado con deuda aumentando las obligaciones por pago de intereses. En el gráfico 8 se muestra el comportamiento de los intereses totales como porcentaje del PIB; los cuales han rondado entre el 1,4% al 4%. Los intereses internos son los de mayor participación, alcanzado el 3,4% del PIB en el 2020.

Gráfico 8
Costa Rica: Pago de intereses totales. internos y externos por servicio de la deuda como porcentaje del PIB (2000 - 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Entre el 2006 y el 2012 los intereses como porcentaje del PIB se redujeron, con el mayor cambio en el periodo 2006 -2008. Durante ese subperiodo estos pasaron de representar un 2,76% del PIB a un 1,58% en 2008. Esta disminución se debió a una reducción en la tasa de interés promedio, la cual pasó de 17,1% a 15,7% (Informe Estado La Nación, 2007).

En el 2008 los intereses internos alcanzaron su valor más bajo durante el período de estudio, producto de la continua disminución de las tasas de interés en la primera parte del año (Informe Estado La Nación, 2009). Es en el año 2013, el pago de los intereses empezó a crecer hasta alcanzar el 3,96% del PIB en 2020.

1.5. Mensajes Clave

Sobre los ingresos:

1. Los ingresos tributarios representan el mayor porcentaje de los ingresos corrientes, con tendencia a crecer anualmente.
2. Nuevos mecanismos de control fiscal y recaudación han impulsado el crecimiento de los ingresos tributarios, aunque todavía queda espacio de mejora.
3. Los ingresos no han crecido al ritmo necesario para proporcionar sostenibilidad financiera al sistema.
4. La crisis financiera del 2008 fue un punto de inflexión que repercutió en la reducción de ingresos, con una lenta recuperación posterior.

Sobre el sistema tributario:

Sobre el sistema tributario:

5. El sistema tributario se caracteriza por tener varias debilidades estructurales que requieren una reforma profunda.
6. Existe una desordenada proliferación de impuestos que impone la necesidad de reformas para simplificar y racionalizar el sistema tributario.
7. Pocos impuestos son los que aportan ingresos sustanciales a las finanzas públicas, principalmente el de la renta y el de valor agregado.
8. Un factor limitante en materia de ingresos para las arcas estatales es la vigencia y prolongación de exoneraciones.
9. La carga tributaria en el país se percibe como alta; sin embargo, es cercana al promedio de la región y más baja que el promedio de la OCDE.
10. Impuestos adicionales no se traducen necesariamente en servicios de mejor calidad.

Sobre el gasto estatal:

11. El gasto ha crecido de manera exponencial y ha estado sujeto a vaivenes coyunturales.
12. La estructura de gastos del gobierno es un indicador de que el déficit fiscal está enfocado en el financiamiento de gasto público corriente y no en inversión.

13. El pago de intereses ha crecido en promedio más que el promedio de los gastos corrientes totales y que el resto de las subpartidas que conforman esta partida (remuneraciones y transferencias corrientes).

14. El crecimiento de la deuda ha puesto presión adicional sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en Costa Rica.

15. La estructura del gasto público está definida por ley, lo cual le da un carácter de poca flexibilidad haciendo difícil una reducción de este.

Sobre el déficit fiscal:

16. El déficit fiscal ha sido un problema recurrente gracias a la inflexibilidad del gasto público, la insuficiencia del sistema tributario y el aumento constante del endeudamiento.

17. La pandemia trastornó tendencias y predicciones y debilitó el proceso de recaudación tributaria, con una merma de los ingresos totales.

2. Fragilidad fiscal y su efecto en los sectores económico, financiero y social del país.

La situación descrita en el apartado anterior refleja una alta fragilidad fiscal, caracterizada por un déficit alto y creciente, que tiene como consecuencia el aumento de la carga tributaria, el crecimiento del porcentaje de los ingresos que se debe destinar al pago de la deuda y una disminución del gasto social, como se analizará en detalle en las siguientes secciones. Si bien esos impactos son conocidos para un sector de la población, para otro es desconocido, e incluso, no siempre es posible demostrarlos, ya sea por datos insuficientes, por el plazo en que se presentan, por los actores a los que afecta, o por otras razones.

Algunas personas conciben que el Gobierno es el único que sufrirá los efectos del endeudamiento fiscal, o que, son las futuras generaciones las que tendrán que pagar la deuda que se está adquiriendo en el presente. Sin embargo, la fragilidad fiscal tiene impactos inmediatos para todos los actores de la sociedad, afectando en mayor o menor medida, a todas las personas en las diferentes clases sociales, territorios y sectores. Esta situación incluso compromete el desarrollo del país en el mediano (de 5 a 15 años) y largo plazo (más de 15 años).

Un déficit fiscal que conduzca a una deuda insostenible puede obligar al Gobierno a aplicar medidas, tales como el recorte presupuestario y aumento de impuestos. Esta realidad tiene al menos dos implicaciones principales. La primera es que genera un impacto directo en la disminución del financiamiento de programas sociales que buscan atender a las poblaciones más vulnerables, así como variables estratégicas para mejorar el bienestar de la población en general. La segunda, es que requiere que el país se endeude, tanto a nivel interno como externo, lo que genera efectos importantes y diferenciados en las personas, empresas y en el mismo Estado. Cada uno de estos efectos se analizará en los siguientes apartados.

En este documento se analizan los efectos generales que la fragilidad fiscal podría tener en diferentes sectores del país. Con este fin, se desarrollan cinco apartados. En el primero, se analiza la incidencia que podría tener el endeudamiento principalmente interno, en las variaciones en las tasas de interés de referencia, y cómo dichos cambios incentivan la toma de decisiones del agente económico a nivel de consumo, ahorro y sus posibles implicaciones en la reactivación económica del país. El segundo visualiza las implicaciones para los agentes económicos, que tiene los cambios en el mercado de divisas, generados en parte, por los flujos de moneda extranjera que implica la colocación de deuda externa para el país. La tercera sección, analiza como el endeudamiento total afecta el riesgo país, variable que incide en el tipo de inversión extranjera directa que se recibe en Costa Rica. El cuarto apartado, analiza los cambios presupuestarios de diversos ministerios e instituciones; así como el efecto, desde una visión prospectiva, de la aplicación de la regla fiscal. La quinta sección analiza el concepto de economía verde y su reflejo en el sistema tributario, así mismo, reflexiona sobre la importancia de avanzar en su consolidación. Finalmente, se presentan conclusiones basadas en los hallazgos más sobresalientes y mensajes claves que se considera importantes para la socialización.

2.1. ¿Cómo afectan las variaciones en la tasa de interés provocada por la deuda interna a los agentes económicos?

La situación fiscal del país impacta la tasa de interés de referencia, lo que influye en los rendimientos de ahorros y costo del financiamiento de las personas y empresas. La Tasa Básica Pasiva (TBP)⁷ “es trascendental para las entidades financieras por ser un indicador económico utilizado para referenciar las tasas de interés activas (préstamos) y las pasivas (certificados)” (Vallejo Esquivel, 2017). A continuación, se explica la forma en que el endeudamiento del Estado afecta las tasas de interés, y cómo su variación, impacta a los diferentes agentes económicos (personas, empresas y Gobierno).

El Gobierno puede financiar su gasto corriente por medio de deuda interna o deuda externa. Si el Estado decide hacerlo por medio de deuda interna, se hace una emisión de bonos para poder captar el dinero requerido a nivel nacional. En este sentido, los agentes económicos que poseen dinero disponible para ahorrar tienen a disposición otras alternativas, por lo que el Gobierno debe ofrecer una tasa de interés competitiva, para lograr persuadir a los agentes económicos para atraer los recursos a la Hacienda Pública. Variables como el alto endeudamiento, la liquidez del mercado, el perfil de riesgo de los inversionistas, el riesgo país, entre otros elementos, tanto cualitativos como cuantitativos, hacen que los rendimientos ofrecidos en el mercado nacional tiendan a variar.

En consecuencia, las variaciones en el indicador de la TBP generan efectos sociales, económicos y financieros, que impactan de diferente forma a las personas, empresas y al mismo Gobierno. Por ejemplo, un aumento de las tasas de interés afectará la disponibilidad de financiamiento y el poder adquisitivo de las personas, tanto de bienes duraderos (terrenos, casas o vehículo), como de bienes de consumo (ropa, comida, entre otros), al reducir la capacidad de endeudamiento que poseen y al elevar la cuota requerida para pagar los préstamos que se solicitan. Por otra parte, este aumento permitirá que las personas que tengan ahorros obtengan mayor cantidad de dinero al finalizar el tiempo estipulado en la inversión, al recibir un rendimiento más elevado.

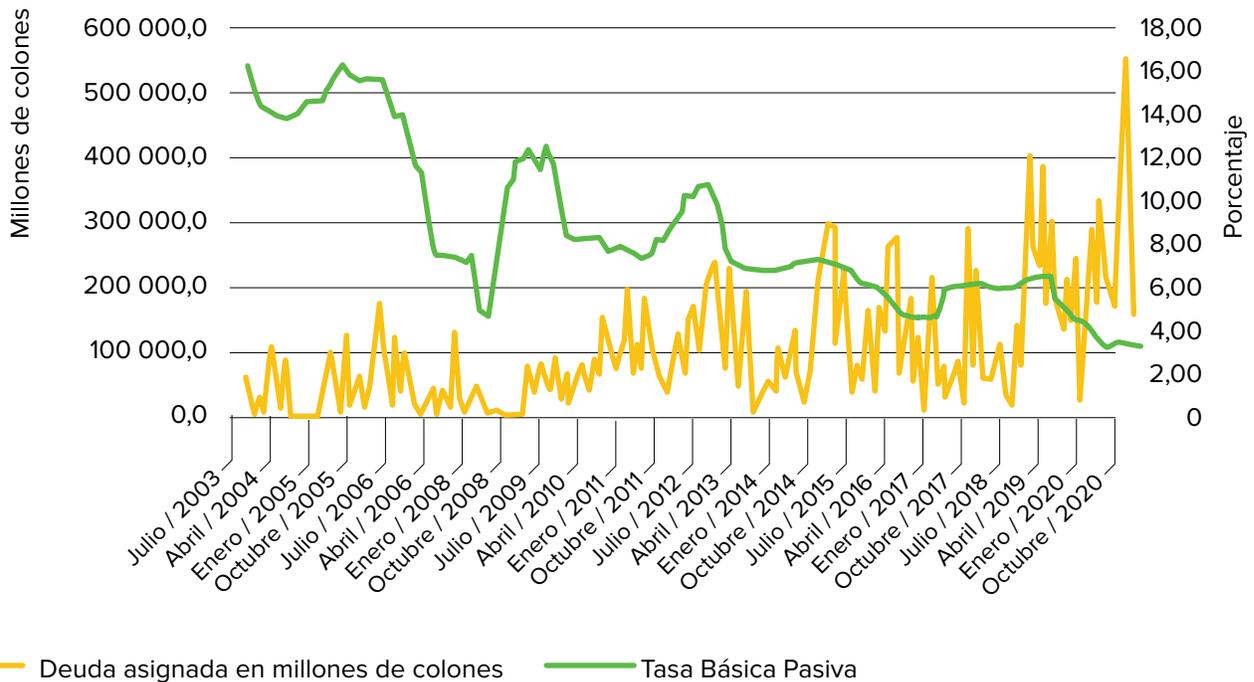
Continuando con el caso del aumento en las tasas de interés, las empresas vinculadas a las diferentes actividades económicas (producción agrícola, industrial, comercio, servicios, entre otros), especialmente los micro, pequeños y medianos productores (MIPYMES), son los que tendrán mayor dificultad para financiar sus proyectos, dado que las cuotas tenderán a subir. El financiamiento a las empresas permite realizar inversiones que dinamizan la economía, proporcionan fuentes de empleo, lo que, a su vez, reduce la pobreza y la desigualdad social. Por lo tanto, mayores tasas de interés podrían afectar la estabilidad financiera del país, así como la reactivación de la economía especialmente en tiempos de pandemia.

⁷La Tasa Básica Pasiva (TBP) “se calcula como un promedio ponderado de las tasas de interés que los intermediarios financieros reconocen en sus captaciones en colonas a plazos entre 150 y 210 días” (Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2015, p.1).

Por parte del Gobierno, el aumento en las tasas de interés de captación limita la capacidad de realizar mayores inversiones sociales estratégicas. Por tanto, debe destinar un mayor presupuesto al pago de los intereses de la deuda, lo que limita el dinero que se destinará al gasto que financia, tanto la operación de los diferentes ministerios e instituciones, como de la inversión que se realiza a nivel de infraestructura y de gasto social.

En el Gráfico 9 se muestra la relación que se genera entre las captaciones de bonos logradas por el Gobierno Central entre el 2003-2021. Entre abril de 2013 y hasta a mayo de 2021 se establece una relación cercana con la TBP.

Gráfico 9
Total de captaciones asignadas del Ministerio de Hacienda y el BCCR en el mercado y Tasa Básica Pasiva (2003-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

En resumen, existe una relación importante entre las necesidades de financiamiento del país (deuda en millones de colones) y el costo del dinero (las tasas de interés). A nivel general, aumentos en las tasas de interés provocadas por aumentos en el endeudamiento, reducen la dinámica económica; al reducir el consumo de las personas y las inversiones de las empresas, lo cual se traduce en menos impuestos recaudados por el Estado, afectando tanto el gasto como la inversión social. Todos estos efectos disminuyen la capacidad de generar empleo y de reactivar la economía.

2.2. ¿Qué efectos provoca en el mercado cambiario la deuda externa?

El financiamiento de la deuda en moneda extranjera posee ventajas y desventajas. Dentro de las ventajas se puede anotar que este endeudamiento ofrece mayoritariamente mejores condiciones relativas, en términos de tasas de interés y plazos, con respecto a las que se podrían obtener en el mercado nacional; así mismo, tiende a disminuir marginalmente las tasas de interés domésticas. Por el lado de las desventajas que posee, se puede apuntar que el país genera ingresos en colones, por medio de los impuestos que cobra a las personas y empresas, pero debe cumplir con los pagos de la deuda en dólares, por lo que un aumento significativo en el tipo de cambio hará crecer la cantidad de colones que se requiere para cumplir con los pagos mensuales y la cancelación total de la misma.

El tipo de cambio es una variable que tiene relevancia para la economía de los países y se ha regido por medio de diferentes reglas en el sistema cambiario. El Banco Central de Costa Rica (BCCR) ha aplicado cuatro diferentes sistemas cambiarios: ha pasado de un tipo de cambio fijo, aplicado entre 1950 y 1984, a uno de minidevaluaciones, el cual tuvo vigencia entre 1984 y 2006, así como, el sistema de bandas cambiarias, ejecutado entre el 2006 y el 2015, por último, se tiene el actual régimen de flotación administrada, el cual se implementó a partir del 2015 y hasta la fecha. Bajo este esquema, el tipo de cambio del país se rige por las fuerzas de la oferta y demanda del mercado (Muñoz, 2018), y el BCCR intervendrá, comprando o vendiendo divisas, únicamente para mantener una estabilidad relativa, al evitar cambios abruptos en el precio del dólar.

La situación fiscal tiene implicaciones en el comportamiento del tipo de cambio. El déficit fiscal financiado por deuda externa provoca el ingreso al país de una gran cantidad de divisas, generalmente dólares, lo que aumenta la oferta de moneda extranjera en el mercado cambiario, generando presiones tendientes a la depreciación de la moneda nacional, lo que podría bajar el tipo de cambio. Los movimientos en el tipo de cambio generan efectos inmediatos en el contexto económico nacional.

Por ejemplo, un aumento en el tipo de cambio genera diversos efectos en los agentes económicos. Por un lado, beneficiará a los sectores exportador, turístico y a quienes reciben ingresos en divisas extranjeras, dado que recibirán más colones por los mismos dólares que poseen. Sin embargo, perjudicará a las empresas importadoras, a quienes desean viajar y a los agentes que consumen bienes importados, dado que deberán pagar más colones para poder adquirir los bienes y servicios. Si la situación es inversa, los efectos igualmente cambiarán en cada caso. Por ejemplo, cuando sube el precio del dólar, los combustibles aumentan de precio, lo que afecta el presupuesto familiar en dos momentos, primero, al tener que pagar más al llenar el tanque del vehículo, y posteriormente, unas semanas después, se percibirá un aumento en otros bienes y servicios que dependen o integran el transporte para su producción o distribución, lo que afectará nuevamente el dinero disponible de las personas. Efecto que será sentido con mayor fuerza en los sectores de la población en condiciones de pobreza, así como en el sector productivo del país.

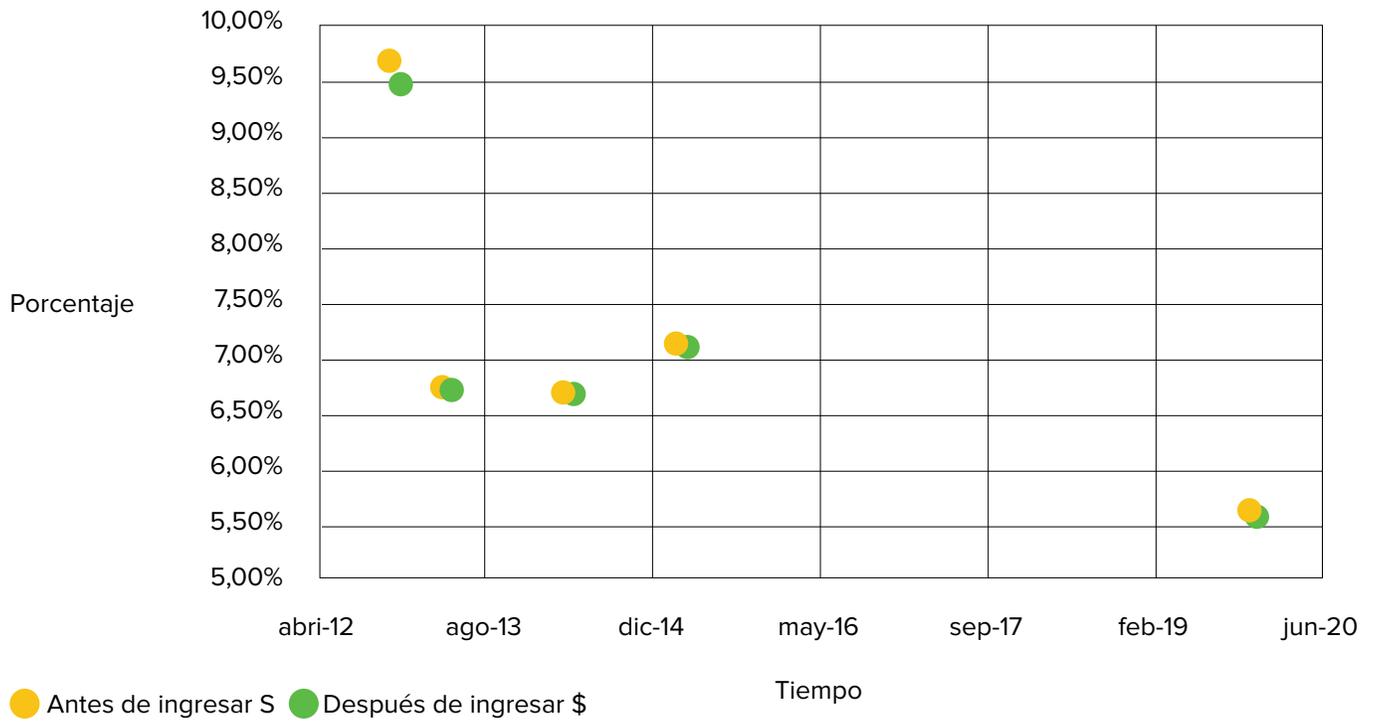
Asimismo, un aumento en el tipo de cambio generará un aumento en la cantidad de colones que se requieren para pagar la deuda externa del país, lo que reducirá el gasto social y la inversión estratégica que el Gobierno requiere realizar. De igual forma, requerirá de mayor deuda para poder realizar los pagos de los compromisos actuales. Bajo todo este contexto, existirá la necesidad de generar nuevos ingresos fiscales, lo que presionará al alza las cargas impositivas. El aumento en los impuestos para atender una deuda externa mayor generará un fuerte impacto en los sectores sociales del país, así como en la dinámica económica en general, reduciendo los empleos y aumentando tanto la pobreza como la desigualdad en el país.

El BCCR dispone de las Reservas Internacionales Netas (RIN), las cuales son un instrumento de política monetaria para evitar variaciones abruptas en el tipo de cambio. Dicha herramienta permite al BCCR comprar los dólares que ingresan al país, para neutralizar el efecto que tendría en una eventual depreciación de la moneda nacional, o bien vender divisas, en caso de que haya un mayor requerimiento de dólares por parte del mercado. La intervención en el mercado de divisa se realiza con el objetivo de estabilizar el valor del tipo de cambio.

El fortalecimiento de las RIN es lo que ha evitado en el país variaciones importantes en el tipo de cambio, ante la entrada de dólares provenientes de la deuda externa que ha adquirido Costa Rica, especialmente en el marco de los Eurobonos (ver recuadro 1 para ampliar sobre el concepto y la dinámica que ha tenido en el país). El análisis de lo sucedido por los Eurobonos es relevante para la presente investigación, dado que, en la actualidad, el país está negociando varios préstamos en dólares, entre ellos uno con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que supondrá, en caso de concretarse todos estos empréstitos, un fuerte ingreso de divisas, aspecto que presionará al alza el tipo de cambio y, posiblemente aumente el nivel de RIN.

En este sentido, el BCCR absorbió los montos provenientes de las emisiones de bonos en moneda extranjera generados por Eurobonos, para evitar variaciones importantes del tipo de cambio y fortalecer las RIN. El Gráfico 10 muestra las fechas en que se colocaron los Eurobonos, demostrando como en menos de una semana de haberse generado las emisiones de bonos, las RIN sufren un aumento en una cuantía muy similar a la colocada mediante los títulos emitidos, mientras que el tipo de cambio se mantiene constante, o continúa con la tendencia que tenía anterior al evento. Únicamente en marzo de 2015, el tipo de cambio tiende a apreciarse relativamente, a pesar del consecuente fortalecimiento en las RIN.

Gráfico 11
Los eurobonos disminuyeron la presión sobre la TBP a nivel mercado interno



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR.

**Recuadro 1:
El contexto de los Eurobonos en Costa Rica**

Uno de los instrumentos de financiamiento público utilizados por Costa Rica es la emisión de bonos en el exterior, los cuales han sido utilizados frecuentemente por el país. El empleo de eurobonos en Costa Rica, según el Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2012) tuvo por objetivo “proveer al Gobierno de una arista más en su estrategia de endeudamiento que permita disminuir la presión sobre el mercado local, controlar el costo del endeudamiento público y reconstruir la curva de rendimientos en moneda extranjera” (p.4).

La colocación inició en el año 2012 por un monto global de \$4.000 millones, se hizo de manera fraccionada, la primera se realizó el 16 noviembre 2012 por un monto de \$1.000 millones, un plazo de 10 años y una tasa de interés del 4,25%. La segunda tuvo lugar el 23 abril 2013, donde se colocaron \$500 millones a un plazo de 12 años y una tasa de interés del 4,37%. El 23 abril 2013 se colocaron \$500 millones a un plazo de 30 años con una tasa de interés del 5,63%. El 1 abril 2014 se colocaron \$1.000 millones a un plazo de 30 años con una tasa de interés del 7,00% y la última colocación se realizó el 5 marzo 2015 se colocaron \$1.000 millones a un plazo de 30 años con una tasa de interés del 7,15%.

Posteriormente, se realizó una nueva colocación de Eurobonos por un monto de \$1.500 millones, según el Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2019)

Contribuye a mejorar una vez más el perfil de vencimientos de la deuda costarricense y a reducir el riesgo de refinanciamiento. Demuestra también, que el mercado internacional ha mantenido la confianza en el desempeño de la economía de Costa Rica, pues no son muchos los países emergentes que con niveles de calificación de riesgo similares a los de Costa Rica pueden colocar bonos de deuda al plazo y por el monto al que se colocó esta emisión. (p.2)

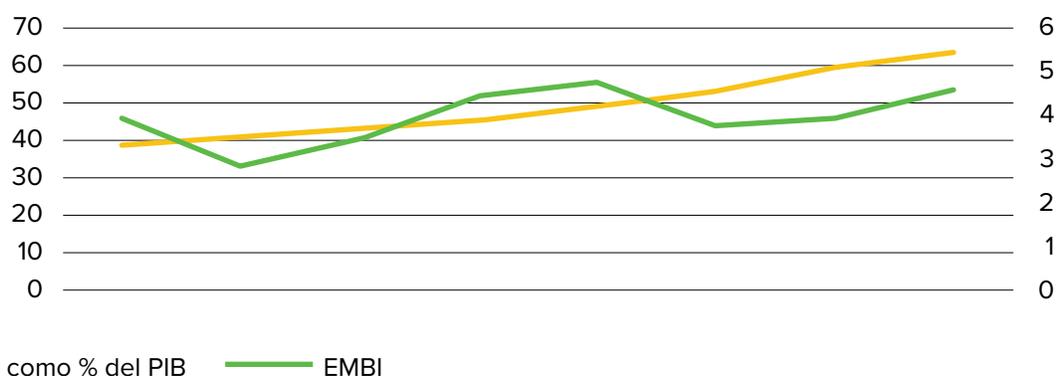
Esta colocación también se realizó de forma fraccionada, el 12 de noviembre del 2019 se colocaron \$1.200 millones con un plazo de 12 años y una tasa del 6,125%. La segunda se hizo como una reapertura de la colocación del 2015 por un monto de \$ 300 millones a una tasa de 7,25%.

2.3. ¿Afecta la inversión extranjera directa las variaciones en los niveles de endeudamiento y del riesgo país?

El riesgo país es un indicador que mide el porcentaje por riesgo adicional al indicado en los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, que esperan recibir las personas inversionistas por colocar dinero en Costa Rica. Una forma de aproximar este indicador es por medio del rendimiento de los bonos de los países emergentes (EMBI por sus siglas en inglés).

Al relacionar los niveles de endeudamiento del país con los niveles del EMBI, se encuentra una correlación positiva entre ambos indicadores. Al calcular el promedio anual de los EMBI, se observa una relación positiva, al pasar de 38,81 % en 2012 a 63,88% en el 2019, entre tanto, para el mismo periodo, el riesgo país aumentó de 3,92 % a 4,58 (Gráfico 12).

Gráfico 12
Relación entre la deuda como porcentaje del PIB y EMBI



Fuente: Elaboración propia con datos de JPMorgan y el Banco Central de Costa Rica.

Considerando tanto el nivel de colocaciones y el nivel de deuda total con relación al PIB, con respecto a la evolución del EMBI, se podría esperar que ante un mayor endeudamiento el riesgo país siga aumentando consecuentemente. Esto implica que el tipo de negocio que se vea atraído al país deba ser uno que tenga niveles de rentabilidad mayores, por lo que Costa Rica perdería atractivo para empresas competitivas, pero con menores niveles de rentabilidad esperada las cuales se trasladan o eligen otros países principalmente ubicados en el continente asiático, (CEPAL, 2021). Así mismo, se espera que el nivel de precios aumente, producto de que las inversiones generadas en el país tenderán a requerir una rentabilidad esperada más alta, incorporándose consecuentemente en la estructura de costos.

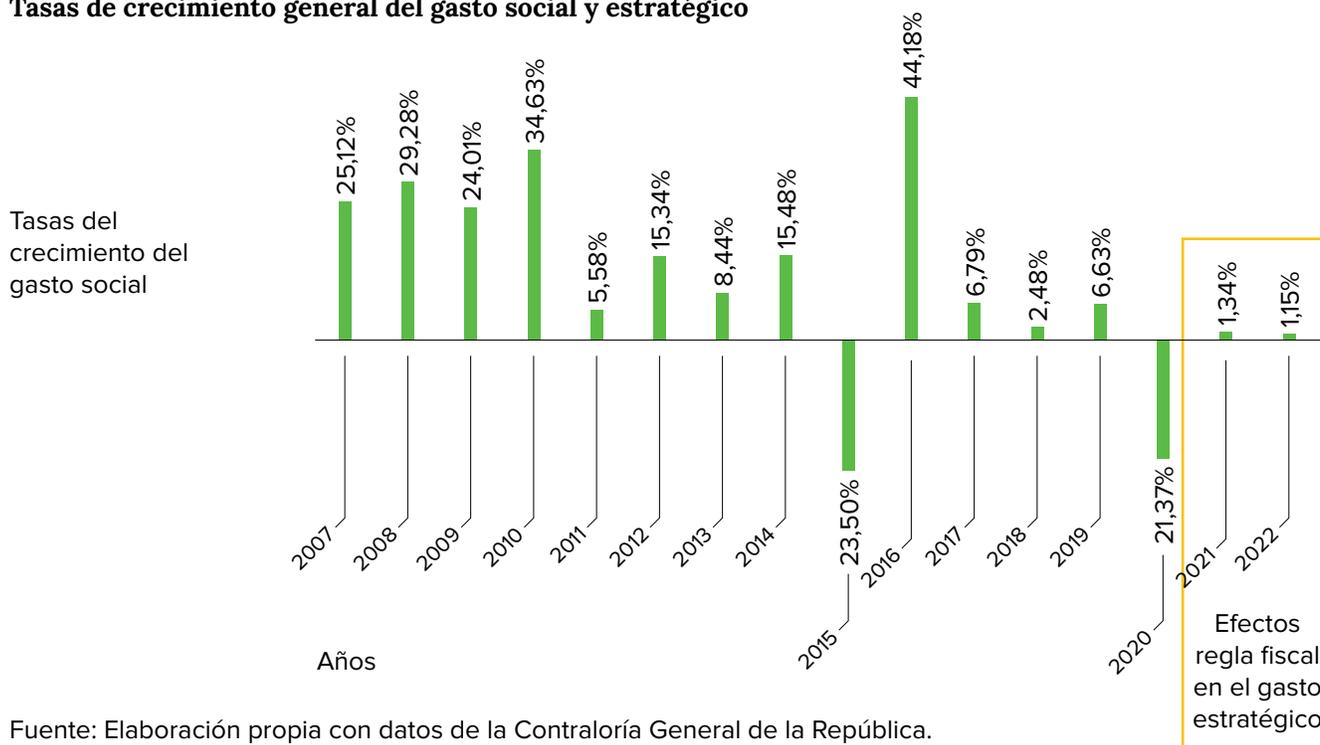
En síntesis, es posible identificar una relación positiva entre el nivel de endeudamiento de la nación y el riesgo país, lo que reduce el atractivo de inversión extranjera directa de cierto tipo de negocios con bajos rendimientos esperados, aspecto que limita la generación de empleo y reactivación económica, impactando mayormente a personas con menores oportunidades relativas de acceder a empleos y productos a menores precios.

2.4. ¿La fragilidad fiscal afecta el gasto social?

La fragilidad fiscal ha generado una disminución relativa en el crecimiento general del gasto social estratégico del Gobierno, y generará una limitación mayor en la evolución del gasto a partir del 2020, dado la aplicación de la regla fiscal. Para efectos de esta investigación, el gasto social se entiende como el monto ejecutado del presupuesto anual de las siguientes instituciones seleccionadas según criterio de experto: de los ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Cultura y Juventud, Justicia y Paz, Vivienda y Asentamientos Humanos, el Régimen de Pensiones, y otras instituciones tales como: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Fondo Nacional de Becas (FONABE)⁹, Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Instituto Nacional de Mujeres (INAMU), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

En el comportamiento de la tasa de variación del gasto social acumulado de las instituciones que se incluyeron dentro del análisis se puede apreciar que este ha tenido una tendencia decreciente, donde para el año 2020 hubo una reducción en el gasto social del 21,37%, y, a manera de proyección para los 2 años posteriores el gasto se verá reducido significativamente. Esto tendrá implicaciones serias en el soporte a beneficiarios dentro de los órganos e instituciones mencionadas en el gasto social estratégico, los cuales tuvieron una reducción significativa del presupuesto ejecutado para el año 2020. Lo anterior tendrá un impacto directo en la cantidad de beneficiados de estos programas. El Gráfico 13 muestra esta relación.

Gráfico 13
Tasas de crecimiento general del gasto social y estratégico



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

⁹ Formalmente ya no existe, pero si lo hizo en los años del estudio.

Estas limitaciones presupuestarias afectarán la cobertura y limitarán el acceso social que se pueda generar en los sectores de la población con mayores vulnerabilidades para los años 2021 y 2022. Los diferentes programas sociales beneficiaron en 2020 a 628.675 personas, de los cuales el 58% correspondió a los programas del IMAS, 24% a las transferencias del régimen no contributivo, 15% a transferencias por becas y el 2% a otros subsidios. Preocupa que, con la aplicación de la regla fiscal, se pueda limitar dicho alcance.

2.5. Mensajes Clave

El déficit fiscal genera efectos, relaciones e impactos en diferentes variables macroeconómicas agregadas, a continuación, se mencionan dichos efectos:

Sobre las tasas de interés de referencia:

1. La emisión de bonos locales impacta las principales tasas de referencia.
2. El aumento en las tasas de referencia afecta las cuotas los préstamos e impacta negativamente el empleo y la dinámica económica.
3. El aumento en las tasas de referencia usualmente mejora los intereses pagados a las personas por sus ahorro e inversiones.
4. El aumento de la deuda externa impacta marginalmente a la baja las tasas de referencia nacionales.
5. La deuda externa tiene implicaciones importantes en el mercado cambiario, principalmente en el fortalecimiento de las reservas internacionales netas, y ejerce presión hacia la apreciación de la moneda nacional.

Sobre el riesgo país:

6. El aumento del déficit fiscal que lleve a una insostenibilidad de la deuda tiene un efecto negativo en la calificación de deuda que asignan organismos internacionales en el país.
7. Los rendimientos de los bonos de los países emergentes (EMBI por sus siglas en inglés) muestran una tendencia al alza con los aumentos de las captaciones de deuda total a nivel nacional.
8. El aumento en el riesgo país influye en el reconocimiento de mayores rendimientos asociados a la deuda futura y constituyen desincentivo de cierto tipo de inversión extranjera directa que posee una perspectiva de valor agregado y rentabilidad limitada.

Sobre el gasto social agregado:

9. La rigidez del gasto, así como la creciente demanda de recursos al servicio de la deuda, impacta directamente en el gasto social del país.

10. El Gobierno ha disminuido sensiblemente la tasa de crecimiento promedio del presupuesto tanto de ministerios, instituciones y transferencias a diversos sectores vinculados con el ámbito social, especialmente entre los años del 2017-2019.

11. Existe una tendencia a recortar el gasto social que se espera incrementar con la entrada en vigor de la regla fiscal.

12. La reducción de la inversión en el gasto social podría generar rezagos importantes en materia social.

13. La regla fiscal limitará el crecimiento de los presupuestos de todo el sector público, condicionando la calidad y disponibilidad de servicios públicos, en sectores en donde se tiene demostrado que debe más bien incrementarse la inversión en sectores estratégicos.

3. Fragilidad fiscal: una visión desde lo regional, etario y el género

Tal como se analizó en el Capítulo 2, la fragilidad fiscal impacta variables económicas y sociales a nivel país; como veremos en el presente análisis ésta también afecta de forma directa a las personas. El tema fiscal perjudica la calidad de los servicios públicos que recibimos, el estado de la infraestructura que da soporte y aporta en la calidad de vida como son las vías de comunicación, los servicios de salud, la educación, la conectividad y la seguridad, entre otros. Sin embargo, los efectos de la fragilidad fiscal son percibidos con mayor fuerza en los grupos con vulnerabilidades relativas, asociados, entre otros factores, al tema etario, de género y zonas geográficas periféricas.

El análisis del impacto de los efectos y la fragilidad fiscal en grupos vulnerables es limitado por el acceso a la información, así como por la carencia de estadísticas recientes o periódicas que muestran esta realidad. Ante esta situación se analizaron variables que permiten aproximar los efectos de la fragilidad fiscal en personas en condiciones de vulnerabilidad. Para efectos del presente estudio, se consideraran las transferencias sociales, tales como becas, subsidios dados por el Estado y apoyos brindados por el IMAS, a personas de todo el país, segmentado por grupos etarios, género y región donde habitan. Dicha información fue obtenida de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), en su versión expandida.

El capítulo se estructura en seis sesiones. La primera realiza un breve diagnóstico de las 6 regiones del país, con la finalidad de visualizar las principales necesidades particulares de inversión y fortalecimiento de capacidades, en donde la inversión pública debería tener un rol protagónico. La segunda, muestra la evolución del gasto social en términos de transferencias sociales (becas, subsidios y apoyos del IMAS) asignadas por región. La tercera sección analiza el gasto social segmentado por género. El cuarto apartado, muestra las principales transferencias sociales asignadas por grupo etario, dando énfasis a las personas jóvenes. El quinto, describe las principales características de las transferencias sociales brindadas en el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. La sexta realiza un breve análisis del impacto de las transferencias sociales en la disminución de la pobreza y el desempleo. Por último, a manera de conclusiones y recomendaciones, se describen los retos y oportunidades de fragilidad fiscal vista desde la perspectiva de género, edad y región. Los aspectos metodológicos se mencionan en el Anexo 4.

3.1. Las regiones: identificación de necesidades de fortalecimiento e inversión fiscal.

Las visiones clásicas del centro y la periferia, así como del estructuralismo continúan teniendo vigencia en el análisis de lo territorial. En la actualidad las regiones centrales concentran la mayor cantidad de recursos y presentan problemas propios derivados de las aglomeraciones, así como retos importantes en materia de desarrollo de sistemas de infraestructura, empleo

especializado, educación, seguridad, medio ambiente, entre otros ámbitos que limitan su progreso. Mientras tanto, las regiones periféricas, especialmente las costeras, presentan retos importantes vinculados a la generación de empleo, desarrollo de infraestructura, acceso a servicios básicos y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, entre otros aspectos.

El enfoque teórico con que se observa el apartado regional, se basa en la visión del desarrollo humano sostenible local (Dubois, 2004; Fonseca et al., 2020a; Herrera, 2019). Por tanto, genera un análisis integral del desarrollo, donde se busca mejorar el bienestar de las personas por medio del aumento de las capacidades y libertades que estas tienen acceso, de forma tal que puedan vivir la vida que les es valiosa. En este sentido, lo económico es una parte de las capacidades para mejorar bienestar de las personas, pero no es la única ni la más importante. Bajo esta perspectiva, el análisis se aleja del enfoque planteado por el Plan de Desarrollo 2030 publicado por el MIDEPLAN, dado que parte de un análisis mayoritariamente economicista, en donde a las regiones se les señala, desde una visión centralista, los aspectos productivos y económicos, no permitiendo, generar una discusión acotada de las oportunidades de mejora que tiene cada región desde una perspectiva más amplia.

En este sentido, las regiones tienen necesidades propias de inversión, recursos endógenos diferenciados; incluso, su propia visión de desarrollo. Por lo tanto, es necesario contextualizar las fortalezas y oportunidades de mejora que poseen, para generar un plan de desarrollo construido de abajo hacia arriba, en donde el componente fiscal potencie dichas particularidades; permitiendo de generar un plan de desarrollo sostenible, integral, focalizado y particular para cada región.

Para la identificación de dichas fortalezas y oportunidades de mejora, se toma como base el estudio realizado por Fonseca et al. (2020b, 2020a), en donde, a través del análisis de 7 capacidades y 34 indicadores, plantean un Índice de Desarrollo Humano Sostenible Local para los cantones del país. En este sentido, se consideran los indicadores reagrupados por región, generando un diagnóstico cercano de la realidad de cada territorio, permitiendo así, plantear los temas medulares que, desde el punto de vista fiscal, deberían de priorizarse, para mejorar el bienestar de las personas. Lo anterior se evidencia en la Tabla 1, donde se muestra las fortalezas y oportunidades de mejora que una política fiscal regionalizada debería atender.

Tabla 1:
Fortalezas y oportunidades de mejora identificados por territorio

Región	Fortalezas por mantener	Oportunidades de mejora
Central	Inversión en parques industriales, encadenarlos con pequeñas y medianas empresas en el área de dispositivos médicos, sector alimenticio y farmacéutico.	Reducción de los anillos de pobreza; aumentar la seguridad ciudadana; fortalecer la planificación de la región y por tanto dar un adecuado abastecimiento de servicios básicos.
Chorotega	Se presenta la oportunidad de generación de electricidad por medio de fuentes alternativas, como la solar y térmica.	Acceso al recurso hídrico; generación de empleo en sectores alimenticios, pecuario y pesca, así como agrícola; reducir la pobreza; mejoras en oportunidades educativas.
Huetar Norte	Se presenta oportunidades asociadas a riqueza natural, especialmente en la atracción turística, así como en el impulso al cooperativismo.	El empleo en áreas de agrícola, agropecuario y alimenticio; aumentar el nivel de Inversión Extranjera Directa (IED) así como inversión en infraestructura.
Huetar Caribe	Se puede mantener el desarrollo portuario y de transportes; así como los atractivos turísticos en zonas naturales	Fomento del empleo y establecimiento de industrias en los sectores agrícolas; alimentario y metalmecánica; mejora en la seguridad ciudadana y niveles de pobreza.
Brunca	Se puede potenciar la gran riqueza natural, así como gran potencial cultural al contar con reservas indígenas y sitios arqueológicos.	Mejorar las condiciones de pobreza; empleo en sectores tales como alimentario, el agrícola y el de textiles y cuero; así como el fomento de industrias en estas áreas.
Pacífico Central	Puede potenciarse generación energética con recursos naturales y sostenibles.	La estrategia reducción de la pobreza e inseguridad ciudadana generación de empleo e inversión en los sectores alimenticio, pecuario y pesca, así como metalmecánico.

Fuente: Elaboración propia con base en, Dubois (2004), Fonseca et al. (2020) y Herrera (2019)

Cada región debe tener su hoja de ruta hacia el desarrollo a pesar de la situación de fragilidad fiscal que sufre el país. Dicha hoja de ruta debe contemplar objetivos de mediano (de 5 a 15 años) y largo plazo (más de 15 años). Una forma de aproximar una estrategia que permita atender las particularidades de cada región, tanto a nivel de las oportunidades de mejora, como aspectos positivos por consolidar, es por medio de una construcción colectiva que garantice el involucramiento de diversos actores sociales e institucionales en la ejecución de las acciones planteadas, de forma que aporte una mejor perspectiva de éxito a la estrategia diseñada.

Las estrategias regionales, deben complementarse con programas de alcance nacional, en temas país, que tengan cobertura en todo el territorio, y que además se complementen con inversión en una selección de temas prioritarios para cada región, e incluso, es deseable que se invierta en solventar necesidades que beneficien a uno o varios cantones.

3.2. Evolución de las transferencias sociales según región, género y edad

En el capítulo anterior, se realizó un análisis en torno a la fragilidad fiscal y su efecto en las personas, empresas y los distintos sectores sociales del país. Parte de los resultados obtenidos es que los recursos destinados al gasto social han tenido una tendencia a aumentar a lo largo del periodo, sin que esto necesariamente haya impactado en indicadores de pobreza y desigualdad, en consecuencia, resulta pertinente estudiar a profundidad cómo se traduce esto en el comportamiento de las transferencias sociales que se brindan a grupos vulnerables.

Para realizar el análisis de la evolución del gasto social según región, género y edad, se utilizaron datos de las transferencias sociales estatales, tales como becas, subsidios y apoyos, con datos expandidos¹⁰ en la ENAHO desde el 2010 al 2020.

En este sentido, para el periodo en análisis, se observa que la cobertura de las transferencias sociales se ha desacelerado a nivel general, especialmente entre el 2019 y 2020, en los programas sociales, excluyendo a las personas beneficiarias del bono proteger y otras transferencias generadas atípicamente por la pandemia del COVID-19. En el 2019 la cobertura de personas beneficiadas se redujo en 1%, y en 2020 aumentó en un 3%, ubicándose en 628.675 personas beneficiadas en este año (Gráfico 14).

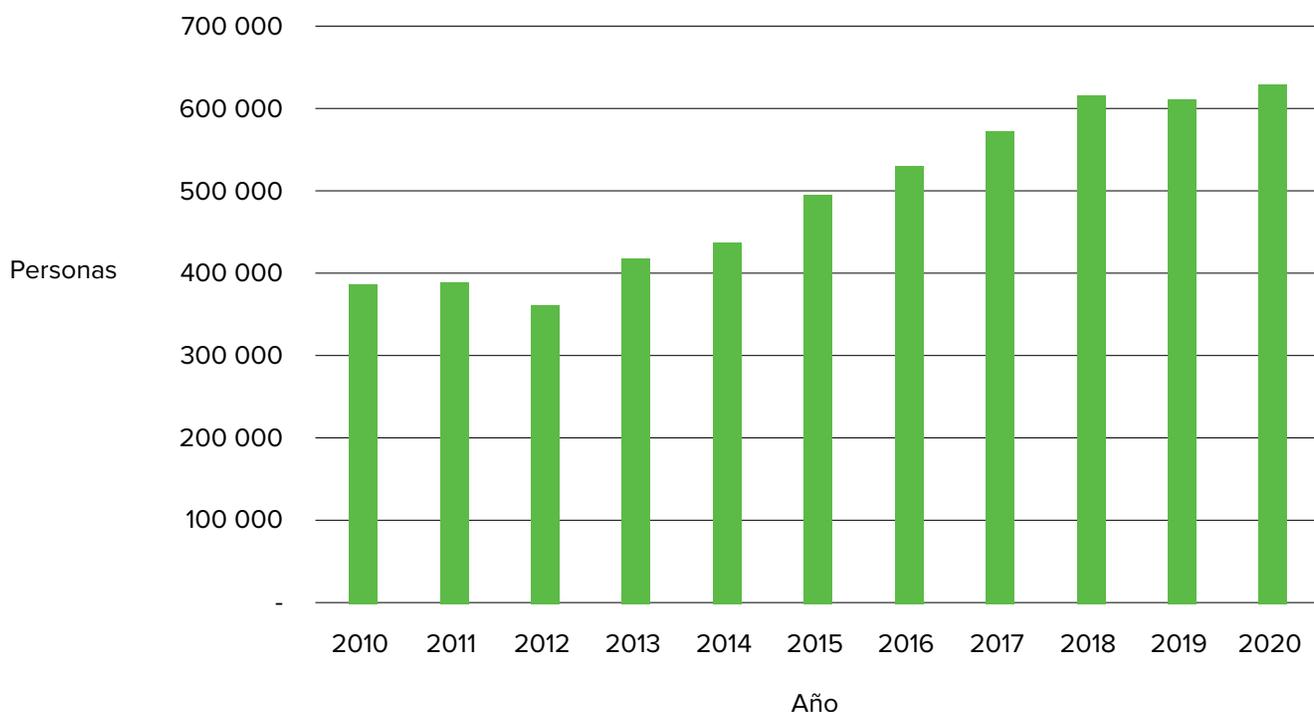
Las transferencias generadas por el IMAS, han aumentado en promedio un 7% en el periodo en análisis, ubicándose en 365.655 personas para el 2020. Las pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) se han incrementado en promedio un 6% en los años en análisis, generando apoyos para 153.493 personas en 2020. Por su parte los programas de subsidios y el de becas se han contraído en el tiempo, el primero disminuyó en promedio un 6%

¹⁰ Ver anexo 8: Aspectos metodológicos de la explicación de datos de la ENAHO.

desde el 2010 al 2020, beneficiando a un total de 13.503 personas en 2020, mientras que el programa de becas se ha reducido un 11% durante el periodo en análisis, ubicándose en 96.024 personas en 2020.

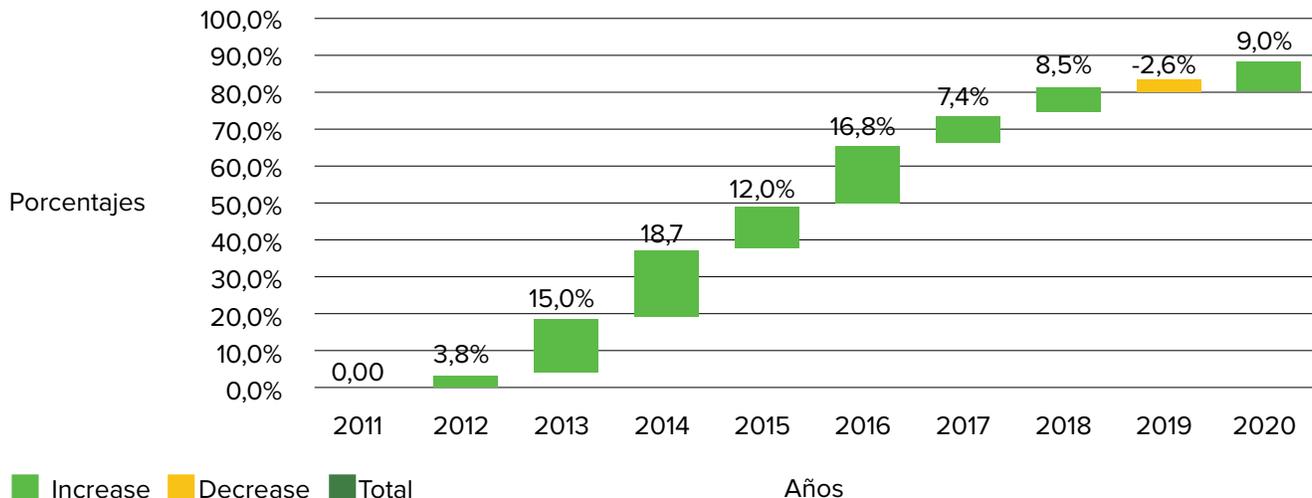
Con respecto al presupuesto total asignado a las transferencias sociales, se aprecia que este tiene una tasa de crecimiento promedio del 8,9% durante el periodo en análisis, sin embargo, se redujo en 2,6% en 2019 y aumentó en 9,0% en, 2020 según se aprecia en la Gráfico 15, ubicándose en 32.327,55 millones de colones. Del total del presupuesto para transferencias sociales, las pensiones del RNC explican el 44% del total, seguido por las trasferencias del IMAS con el 36% del presupuesto total, posteriormente, el programa de becas absorbe el 16% del presupuesto de transferencias sociales, mientras que el 3% restante, se destina a otros subsidios diversos.

Gráfico 14
Cantidad de personas que reciben transferencias sociales (2010-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

Gráfico 15
Tasas de crecimiento del total históricos de las transferencias sociales (2010-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

A continuación, se analizan las transferencias sociales de forma desagregada por territorio, tanto urbano como rural, así como la región de planificación, por género y grupo etario.

3.2.1. Transferencias sociales según zona

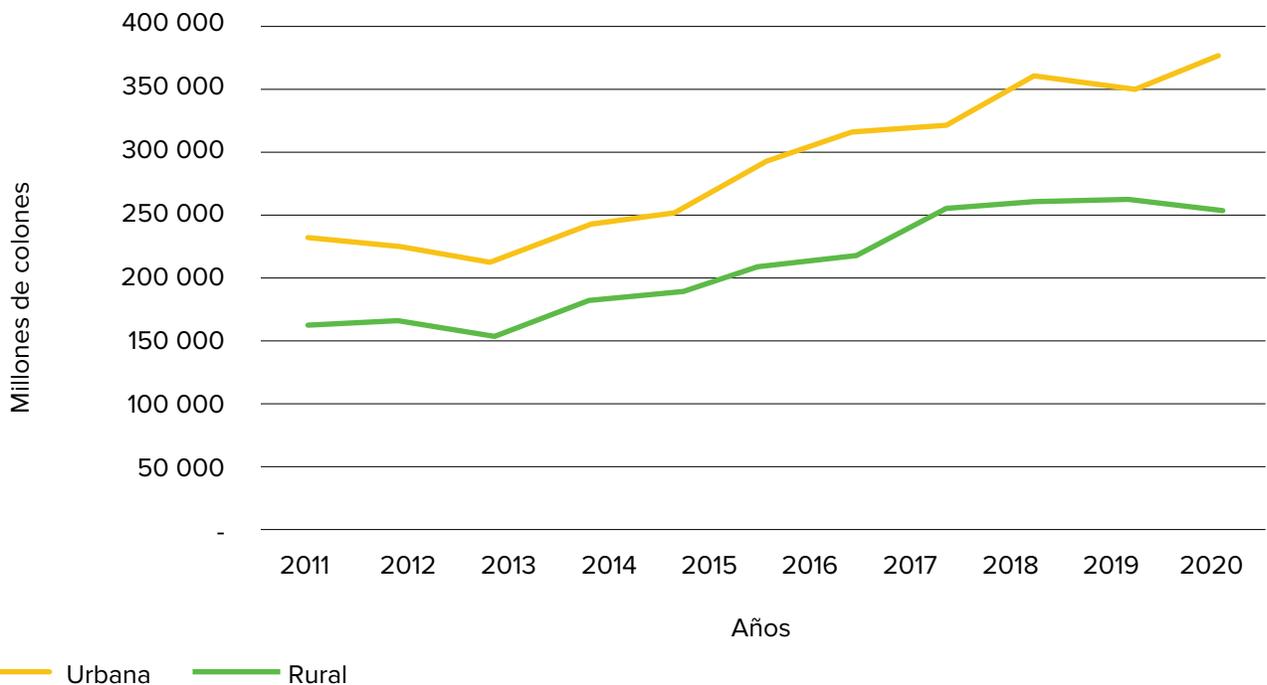
En este apartado se busca identificar la distribución territorial de los principales apoyos estatales que reciben las personas en materia de gasto social. Asimismo, se pretende comprobar si existe concentración de recursos por zonas rural y urbana¹¹, como también por región de planificación durante el periodo de estudio. Se consideran las transferencias sociales, tales como becas, subsidios y apoyos brindados por el IMAS, registrados en la ENAHO desde el 2010 al 2020, con datos expandidos.

Al analizar la distribución del gasto por zona, se observan el territorio urbano es el que concentra mayor cantidad de recursos con relación al rural. El urbano, en promedio durante el periodo en análisis, explicó el 58% de las personas beneficiaras de todas las transferencias sociales, lo que para el año 2020 significó 374.334 personas beneficiadas. Mientras que el rural, concentró el 42%, lo que representa para el año 2020 un total de 254.341 personas apoyadas por transferencias sociales. Según el Gráfico 16, la cantidad de personas beneficiarias ha aumentado en un 5,2% en lo urbano y un 4,9% en lo rural, durante el periodo en análisis.

¹¹ Ver Anexo 4 sobre la definición brindada por el INEC sobre zonas urbana y rural.

No obstante, los montos promedios recibidos por beneficiario son similares en territorios urbanos y rurales a excepción de los subsidios, en donde son mayores en el área rural. A nivel país, las personas beneficiarias de las pensiones del RNC reciben en promedio 92.706 colones mensuales, mientras que en el área rural reciben en promedio 91.720 colones, mientras que la urbana 93.278 colones. En relación con las transferencias del IMAS, las personas reciben un promedio de 32.160 a nivel país, 30.977 colones en el área rural y 33.504 colones en la urbana. En términos de las becas, a nivel nacional, las personas reciben en promedio 55.132, colones, en lo rural 58.278 y 53.093 en lo urbano. La diferencia más significativa se ubica en los montos promedio percibidos por subsidios, donde a nivel nacional se otorgan 77.338 colones, en territorios rurales 116.204 colones y en el urbano 66.666 colones en promedio por persona.

Gráfico 16
Comportamiento del gasto por zonas: Urbano-Rural (en millones de colones)



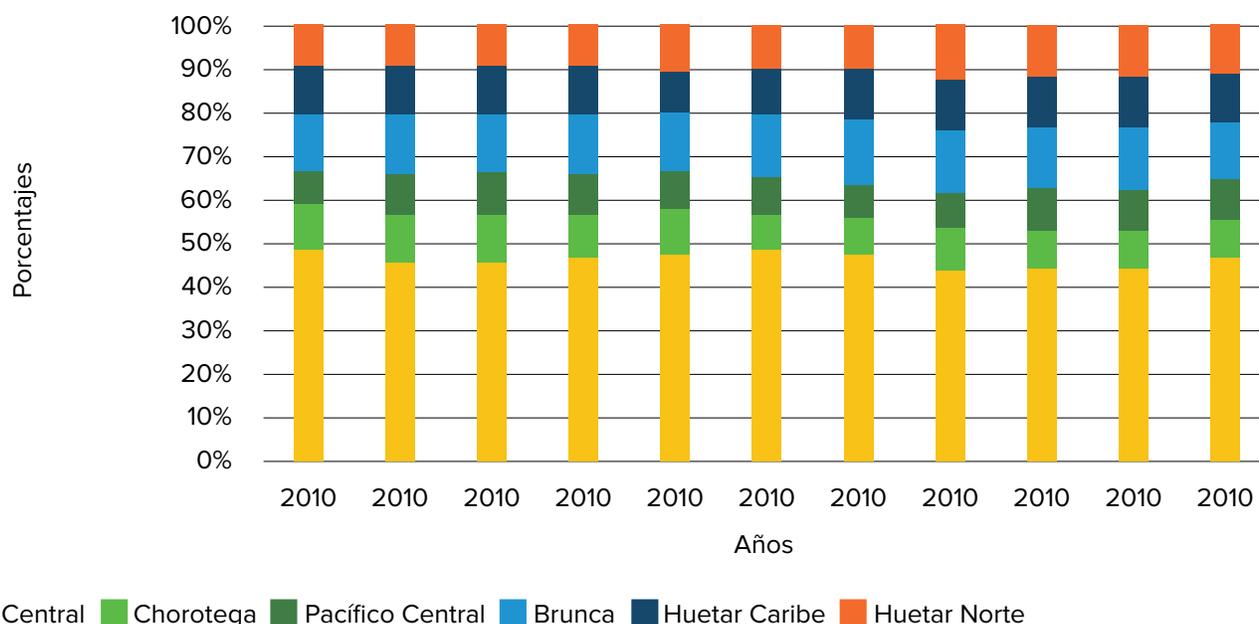
Fuente: Elaboración propia con datos de JPMorgan y el Banco Central de Costa Rica.

El análisis por región de planificación permite identificar a la región Central como la que concentra la mayor cantidad de personas beneficiadas asignado a transferencias sociales. En promedio, durante el periodo en análisis, concentró el 47% del total de personas beneficiarias. Existen varios factores por los que se podría explicar este comportamiento. En primer lugar, destaca la concentración de población; para el 2021 en esta región habita el

61,78% de la población del país (INEC, S.F). En segundo lugar, la movilización de personas provenientes de regiones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM) e inmigrantes ha provocado la formación de anillos de pobreza; en esta región existe una alta tasa de desempleo (un crecimiento en la tasa de desempleo del 78,01 % entre el año 2019 y 2020). Esta realidad (incidencia de la pobreza y desempleo) puede ser parte de las razones por las cuales se destina más dinero a esta región.

La región Brunca es la segunda región con mayor porcentaje de personas beneficiadas, en promedio, el 14% provenía de esta región y, en tercer lugar, está la región Chorotega con un 10%. Las regiones Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central son las que reciben un menor porcentaje de ayuda con 8%, 11% y 10% respectivamente (Gráfico 17).

Gráfico 17
Porcentaje de las transferencias sociales destinado por región de planificación (2010-2020)

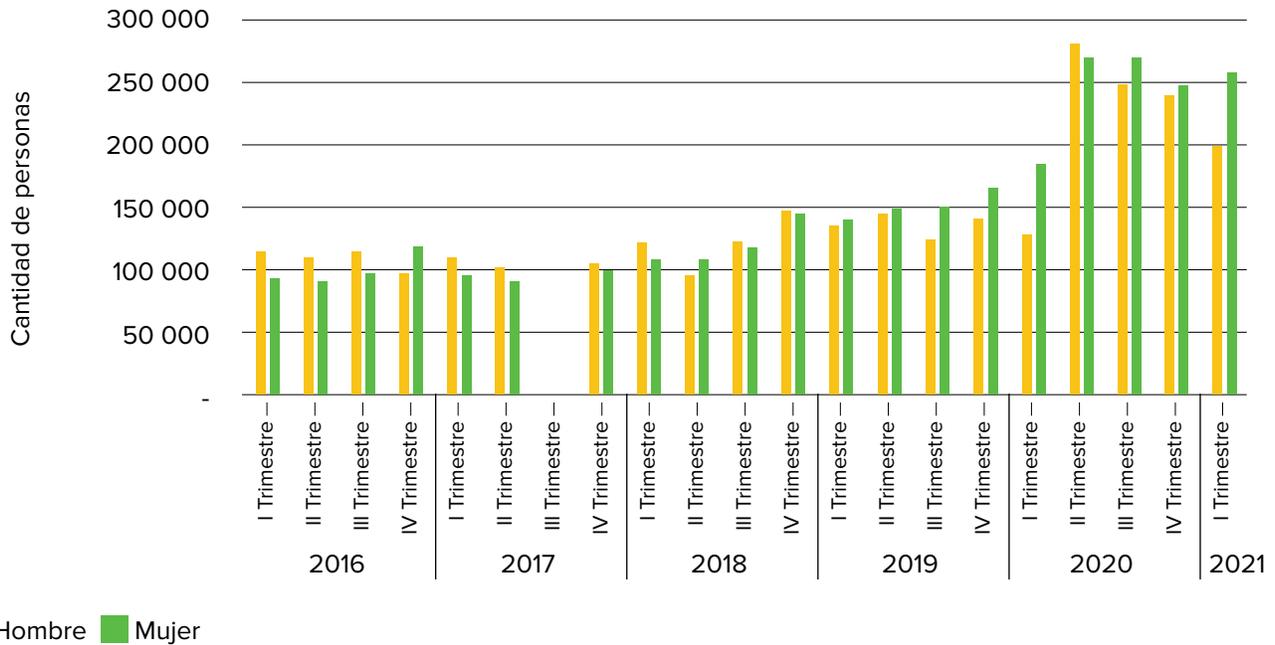


Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

3.2.2. Transferencias sociales según género

Al hablar del tema de género es importante tomar en cuenta que históricamente han existido brechas marcadas. Por ejemplo, en el mercado laboral, al examinar el número de personas desocupadas, se aprecia desde el 2019 ha habido una mayor cantidad de mujeres desocupadas, en relación con los hombres (Gráfico 18). En total en el I trimestre del 2021 se registraron 457.999 que representaba 18,7% de la población económicamente activa. En ese momento la tasa de desempleo femenina correspondió 26,1% y la tasa de desempleo masculina correspondió al 13,7%, y en términos absolutos esto significa que en ese momento eran 258.650 mujeres sin empleo y 199.349 hombres. Este problema se ha agravado con la pandemia.

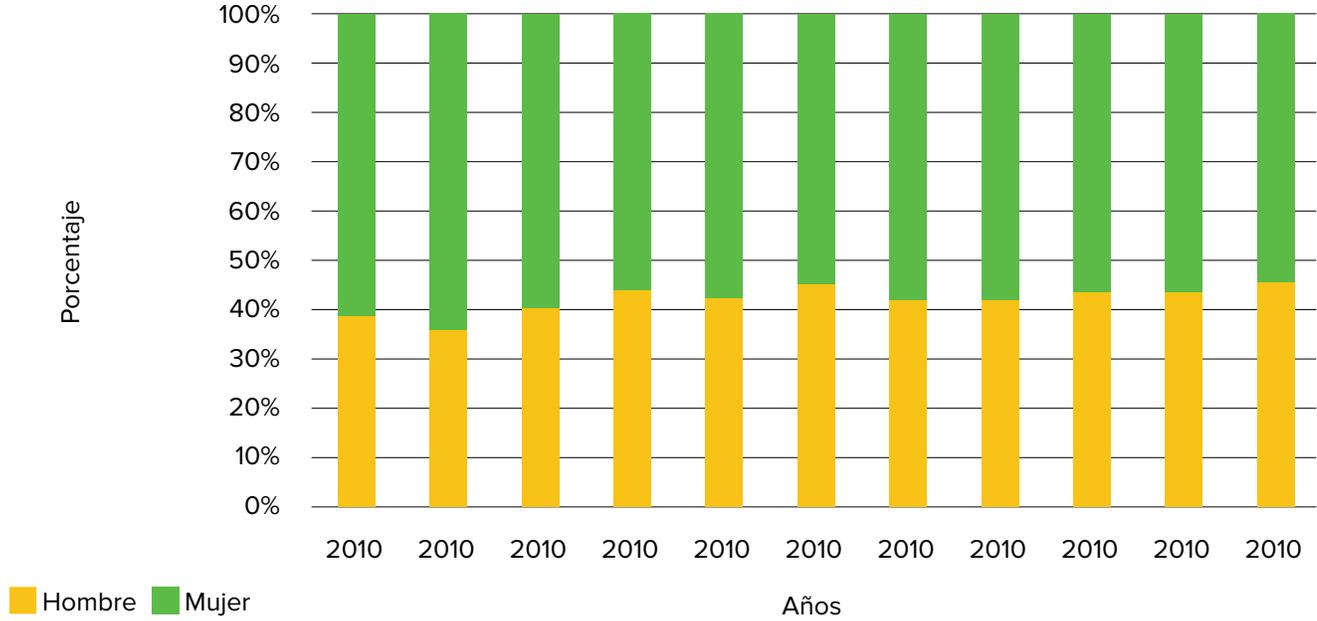
Gráfico 18
Población desocupada según sexo. (I Trimestre 2016-I Trimestre 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Empleo, INEC.

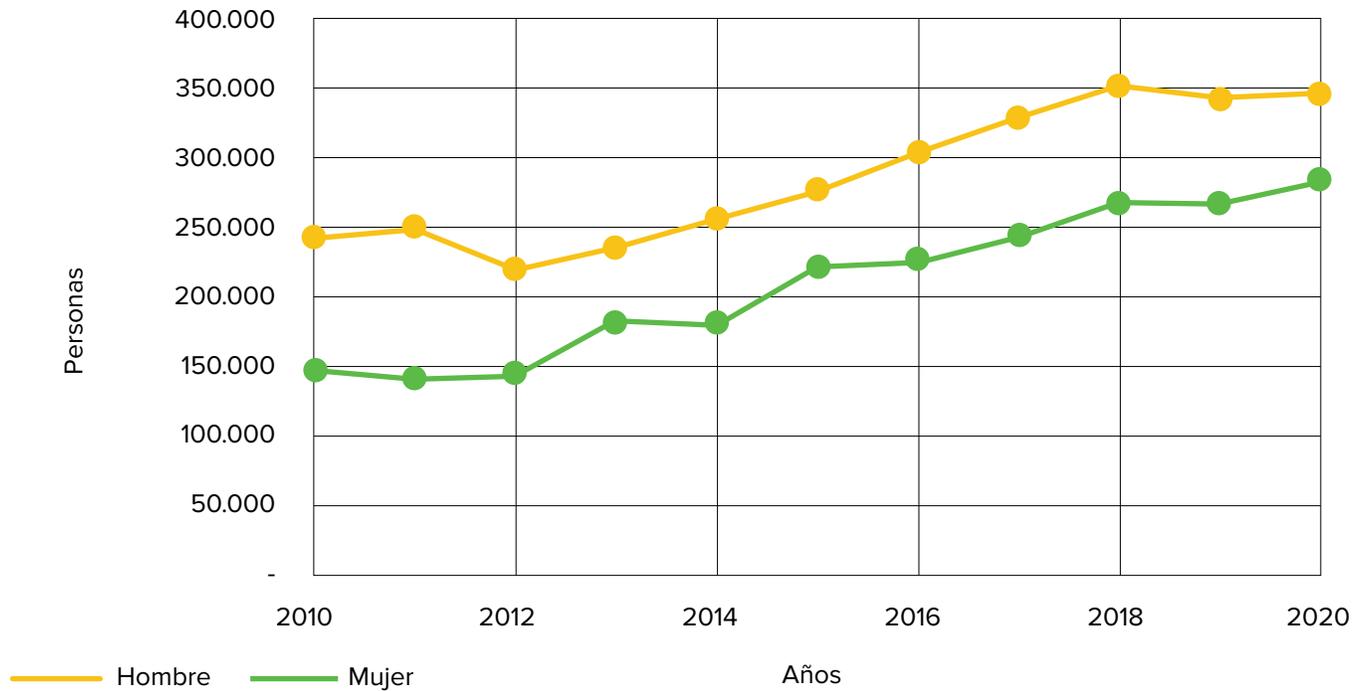
En lo referente a transferencias sociales distribuidas por sexo, se observa que la cantidad de recursos dirigidos a las mujeres en promedio es del 58% del total de beneficiados, es decir, 345.461 personas para el año 2020. Mientras que, el restante 42% son hombres, lo que representó para el año 2020 un total de 283.214 personas (Gráficos 19 y 20).

Gráfico 19
Transferencias sociales según sexo (2010-2020) (datos en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

Gráfico 20
Cantidad de personas que reciben transferencias sociales (2010-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

3.2.3. Transferencias sociales por grupo etario.

Al analizar la variable etaria, se observa las siguientes características por grupo etario (Gráfico 21):

-De 0 a 14 años: Este rango de edad representa en promedio el 32% del total de beneficiados para el periodo en análisis. Para el año 2020, contemplaba a 228.486 personas, de las cuales el 83% había recibido transferencias del IMAS, el 17% becas y el 1% otros subsidios.

- De 15 a 24 años: Históricamente, atendió al 30% de las personas beneficiadas de las transferencias sociales durante el periodo comprendido entre el 2010-2020. Para el año 2020 contenía a 178.923 personas, de las cuales el 69% recibió transferencias del IMAS, el 27% becas, el 2% otros subsidios y el restante 2% una pensión del RNC.

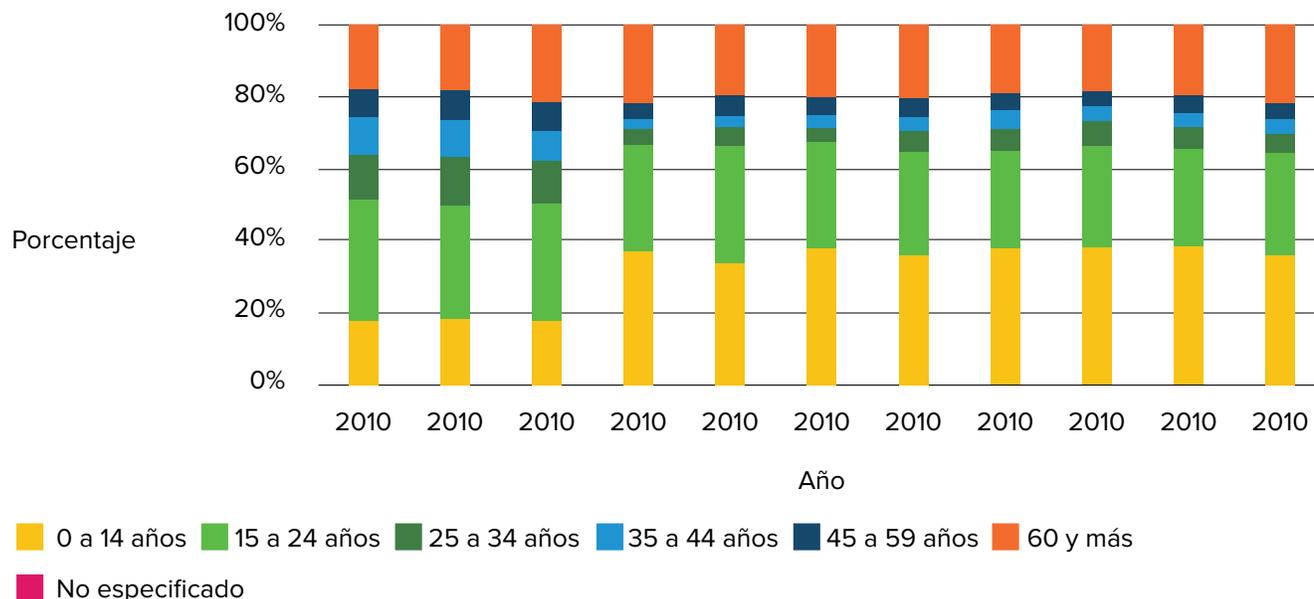
- De 25 a 34 años: Entre estas edades se han beneficiado en promedio el 7% del total de personas a las cuales se les ha brindado una transferencia social. Lo que representó para el año 2020 un total de 31.411 personas, de las cuales el 56% recibió apoyo del IMAS, el 21% una pensión del RNC, el 18% becas y el restante 5% otros subsidios.

- De 35 a 44 años: En este rango de edad, equivale al 6% histórico (promedio entre el 2010-2020) del total de beneficiarios. Para el año 2020, un total de 26.081 personas recibieron una transferencia social, de los cuales el 65% fue apoyado por el IMAS, el 17% recibió una pensión del RNC, el 10% becas y el restante 9% otros subsidios.

- De 45 a 59 años: Históricamente, atendió al 5% de las personas beneficiadas de las transferencias sociales durante el periodo comprendido entre el 2010-2020. Para el año 2020 contenía a 27.235 personas, de las cuales 43% recibió apoyo del IMAS, el 41% una pensión del RNC, el 10% otros subsidios y el restante 6% una beca.

- Más de 60 años: Entre estas edades se han beneficiado en promedio el 20% del total de personas a las cuales se les ha brindado una transferencia social. Lo que representó para el año 2020 un total de 136.539 personas, de las cuales el 93% recibe una pensión del RNC, el 6% una transferencia del IMAS, el 1% algún subsidio.

Gráfico 21
Distribución porcentual de las transferencias sociales según grupo de edad.



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

3.3. Evolución del gasto social de soporte en COVID-19

En el presente apartado se analizará las transferencias sociales otorgadas en el marco del COVID-19, que se destinaron a las personas a lo largo del territorio nacional durante el año 2020. Es importante tomar en cuenta que parte de las medidas que implementó el Gobierno para mitigar los efectos de la pandemia consistieron en brindar ayuda económica por medio del Bono Proteger y de transferencias sociales. En total 354.138 personas se vieron beneficiadas con estos programas, siendo el Bono proteger el que se otorgó al 98% de estas las personas, el restante 2% correspondió a transferencias diversas.

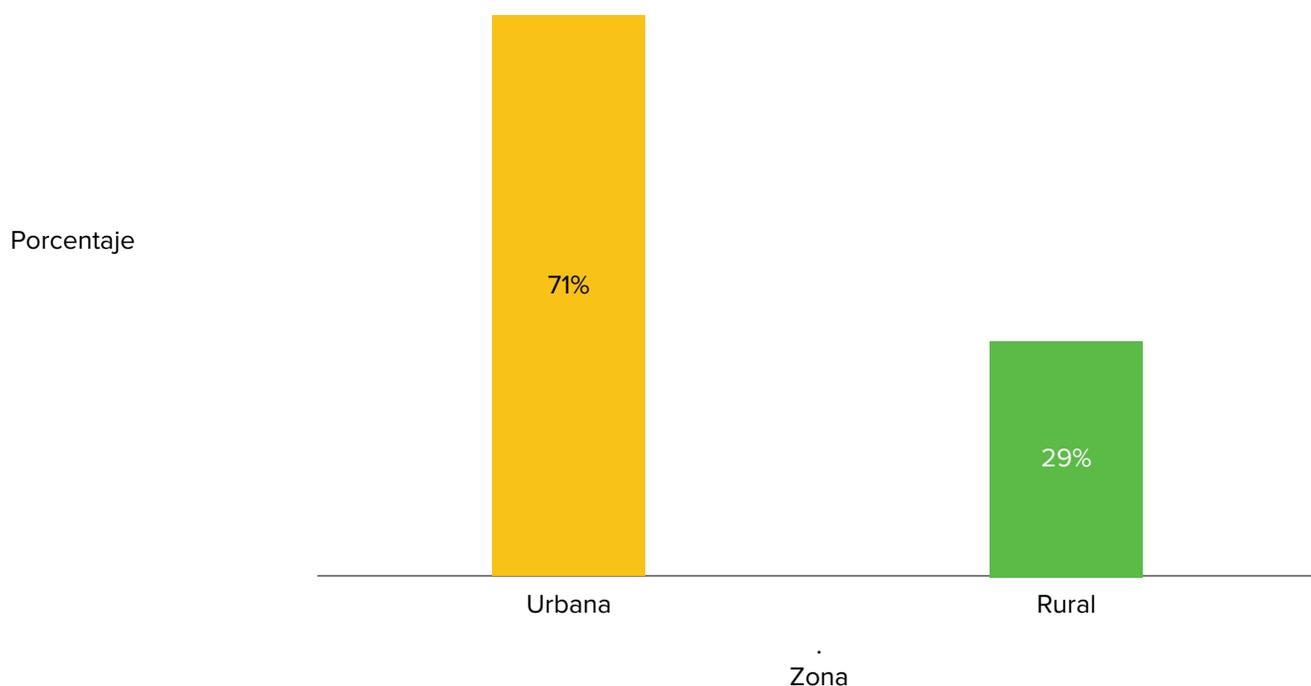
El Bono Proteger se giró a personas que se vieron afectadas laboralmente; ya sea por una suspensión laboral, despido, jornada laboral reducida o trabajadores informales que lo necesitaran. El monto económico varió según la categoría en la que se encontrara la persona, y, en un inicio se esperaba que el periodo de ayuda fuera de tres meses, con 62.500 colones mensuales para las personas que se vieron parcialmente afectados salarialmente o 125.000 colones mensuales para las personas que fueron despedidas o suspendidas totalmente de sus trabajos, pero se extendió debido a que la crisis sanitaria se prolongó. Los fondos utilizados provienen del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el IMAS y la Comisión Nacional de Emergencia (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020).

Por su parte, las transferencias sociales extraordinarias fueron giradas en el marco del COVID-19, y estas fueron diferentes a las tradicionalmente otorgadas. Las cuales podían provenir de instituciones tales como Municipalidades, Gobierno, empresa privada, ONG, entre otros. A continuación, se realizará el análisis de cada uno de estos apoyos.

3.3.1. Bono Proteger

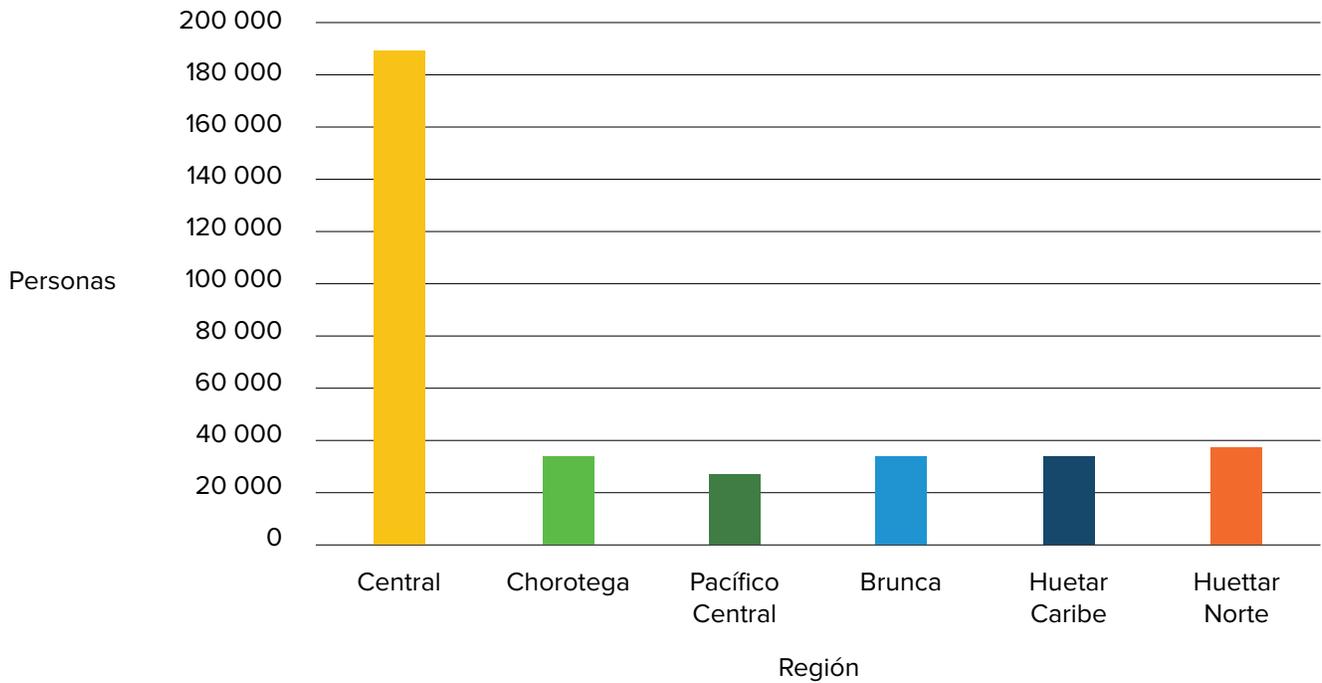
El Bono Proteger se entregó principalmente en la zona urbana, en la región central, beneficiando a una mayor cantidad de hombres y fue distribuido mayoritariamente entre los grupos etarios de 25 a 34 años, 35 a 44 años y 45 a 59 años. El promedio de la ayuda brindada fue de 118.527 colones por beneficiario, entregada a un total de 360.168 personas, donde el 71% de personas se ubicaban en la zona urbana, el restante 29% habitaban en la zona rural (Gráfico 22). Así mismo, la Región Central se asignaron el 53% de los Bonos, seguido por la Huetar Norte con el 11%, la Chorotega con el 10%, al igual que la Brunca, en menor medida, obtuvieron bonos proteger la Región Huetar Caribe y Pacífico Central, con 9% y 8% respectivamente (Gráfico 23).

Gráfico 22
Beneficiarios del Bono Proteger en el año 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

Gráfico 23
Concentración del Bono Proteger según Región Socioeconómica en el año 2020



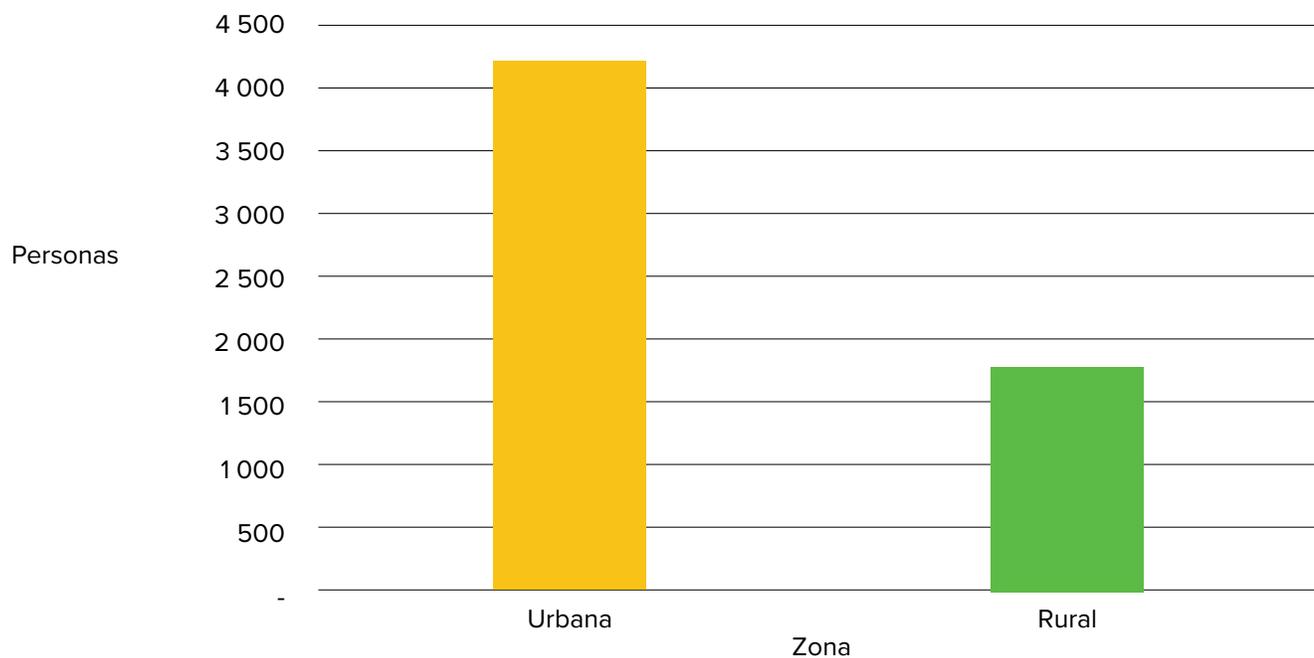
Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

3.3.2. Transferencias monetarias COVID-19

Al tomar en cuenta las transferencias monetarias COVID-19 se encuentra que se destinó a una mayor cantidad de personas provenientes de la zona urbana, así mismo, el monto promedio mensual fue mayor en las zonas urbanas. La mayor cantidad de personas a las que se les destinó transferencias monetarias estatales debido a la pandemia por el COVID-19 se encontraban en la región central, seguido por la región Huetar Norte (Gráficos 24 y 25).

Gráfico 24

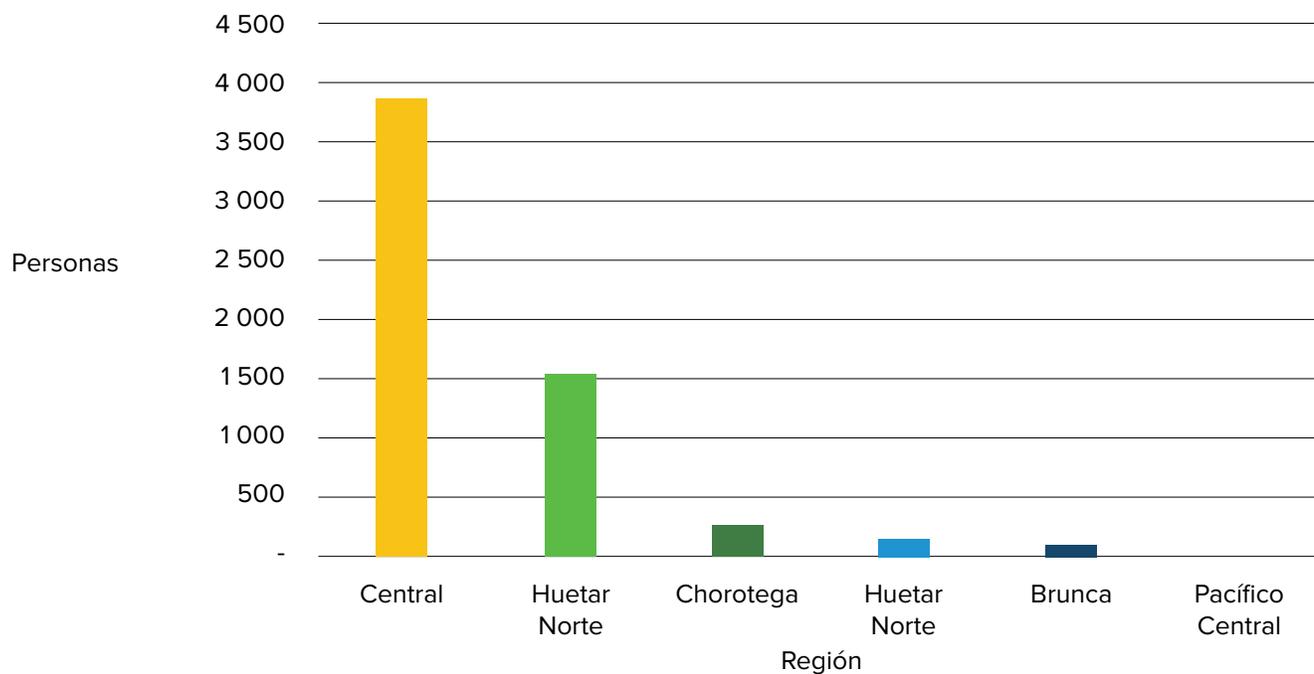
Concentración de las transferencias monetarias estatales debido a la pandemia por COVID-19 por zona



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

Gráfico 25

Cantidad de personas beneficiarias de las transferencias monetarias estatales debido a la pandemia por COVID-19 por región (2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO, INEC.

3.4. La política fiscal en Costa Rica tiene un débil efecto redistributivo a nivel regional.

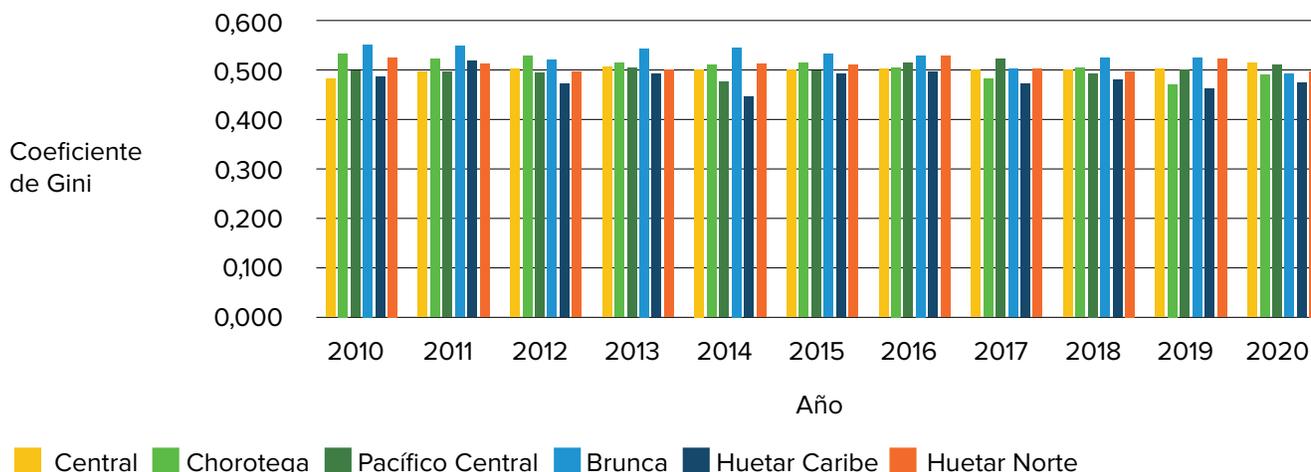
El gasto social generado en el país durante el periodo 2010-2020, posee un débil efecto redistributivo que impacta poco en los índices de la pobreza y la desigualdad. En concordancia con lo planteado por el PNUD (2021), América Latina en general y Costa Rica en específico, presenta graves problemas en la redistribución de los ingresos provenientes de los sistemas fiscales, anudado a la ineficiencia redistributiva, se encuentra la pobre recaudación fiscal que se presenta la región; esto incide en la poca capacidad para lograr una reducción en los niveles de desigualdad de la región, así como la inversión social por medio de la provisión de servicios y bienes públicos de calidad que son básicos para el desarrollo social. Cabe resaltar que parte importante del desarrollo social es contar con programas de protección social, tanto de seguridad como asistencias sociales, que se distribuyan de manera adecuada a nivel país y procure no excluir a ninguno de los individuos que lo necesiten.

El débil efecto redistributivo puede incidir en que no se logre cumplir con lo mencionado anteriormente. A pesar de la existencia del gasto social agregado a nivel de ministerios e instituciones sociales, así como, de las transferencias sociales destinadas a las diferentes regiones, no se observa un impacto significativo, ni duradero en los niveles de pobreza y desigualdad de las regiones. A continuación, se demostrará lo mencionado anteriormente con datos del nivel de pobreza y desigualdad, medido a través del coeficiente de Gini.

Al analizar el coeficiente de Gini¹² por región tenemos que, en general, todas las regiones presentan un coeficiente cercano al 0,5, siendo un nivel relativamente alto de desigualdad. La región Brunca presentó un mayor coeficiente de Gini del año 2010 al 2019, por lo que se podría decir que, de todas, fue la que mayor desigualdad presentó en esos años. La región Central muestra el mayor coeficiente de Gini en el 2021, seguido por la región Pacífico Central y en tercer lugar la región Huetar Norte. La región Huetar Caribe es la segunda región con mayor igualdad, dado que presenta en la mayoría de los años el menor coeficiente de Gini. El Gráfico 26 muestra el desarrollo histórico de la desigualdad en Costa Rica entre el 2010 y 2020.

¹² El coeficiente de Gini es inalterable después de impuesto y transferencia.

Gráfico 26
Coefficiente Gini por persona, según región, del 2010-2020

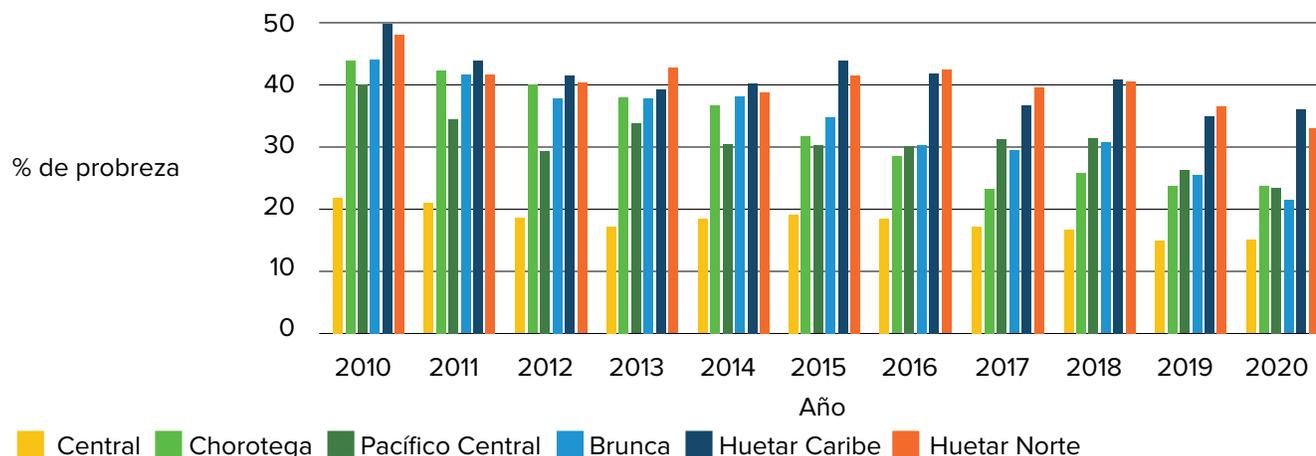


Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

Quando se habla de pobreza es importante tomar en cuenta aspectos que van más allá del nivel de ingreso que tienen los individuos u hogares, es decir, "Los rostros de la pobreza son tan diversos que definir un hogar como pobre únicamente a partir de su ingreso no es suficiente. La pobreza se manifiesta en casi todos los ámbitos de la vida humana como la salud, la educación o el empleo, lo que la convierte en un fenómeno, sin duda alguna, multidimensional" (INEC, 2015, p.3)

A partir de lo anterior, en el país se mide el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual contempla cinco dimensiones: dimensión vivienda y uso de internet, dimensión de educación, dimensión de salud, dimensión trabajo, dimensión protección social (INEC, 2017). Por lo tanto, en cuanto a los niveles de pobreza multidimensional, la cantidad de personas en condición de pobreza en la zona rural ha presentado una tendencia decreciente a lo largo del periodo, con respecto a las personas en condición de pobreza en la zona urbana, la cual se ha mantenido relativamente constante. La región Central presenta una cantidad mayor de personas fuera de la condición de pobreza. En segundo lugar (del 2010 al 2015), la región Pacífico Central, (del 2016 al 2019) y en el 2020 la Región Brunca. El Gráfico 27 muestra esta dinámica por región de planificación.

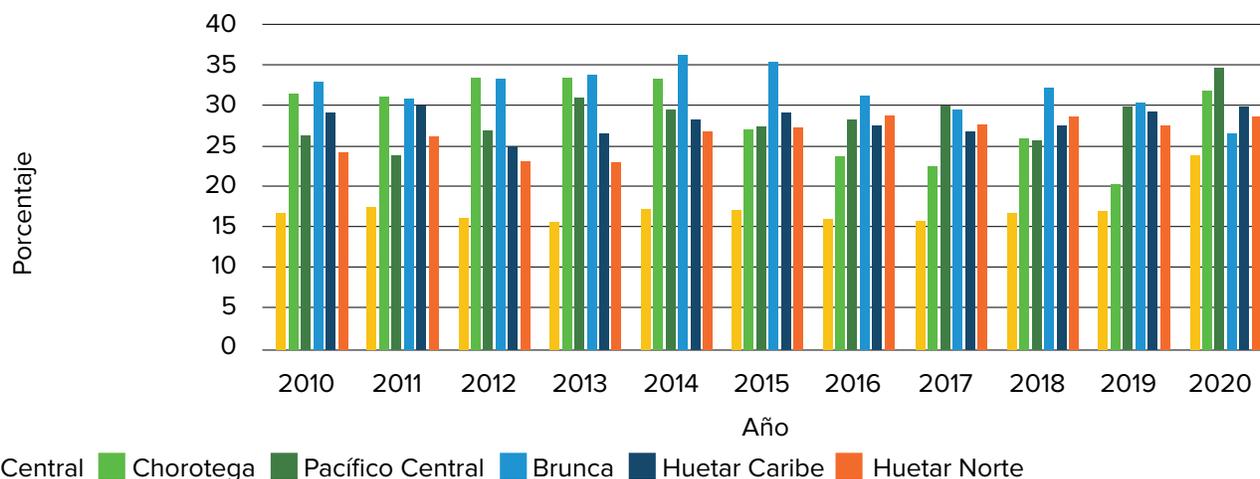
Gráfico 27
Personas por nivel de pobreza multidimensional según Región Socioeconómica, del 2010 al 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

Por otra parte, al tomar en cuenta la pobreza medida por los ingresos se tiene un comportamiento contrario a la pobreza multidimensional. En primer lugar, cabe resaltar que a nivel nacional el porcentaje de hogares en condición de pobreza por ingresos alcanzó el 26,2%, este es el valor más alto que se ha registrado en el país desde el año 1992. Lo anterior es producto de las afectaciones de la pandemia por el COVID-19 (INEC,2021). Tomando en cuenta el porcentaje de hogares en condición de pobreza por ingreso según la región se tiene que las regiones Central, Pacífico Central, Huetar Caribe, Huetar Norte tienen una tendencia creciente y las regiones Chorotega y Brunca una tendencia decreciente del periodo del 2010 al 2020.

Gráfico 28
Distribución porcentual de los hogares: Pobreza por ingreso y región de planificación

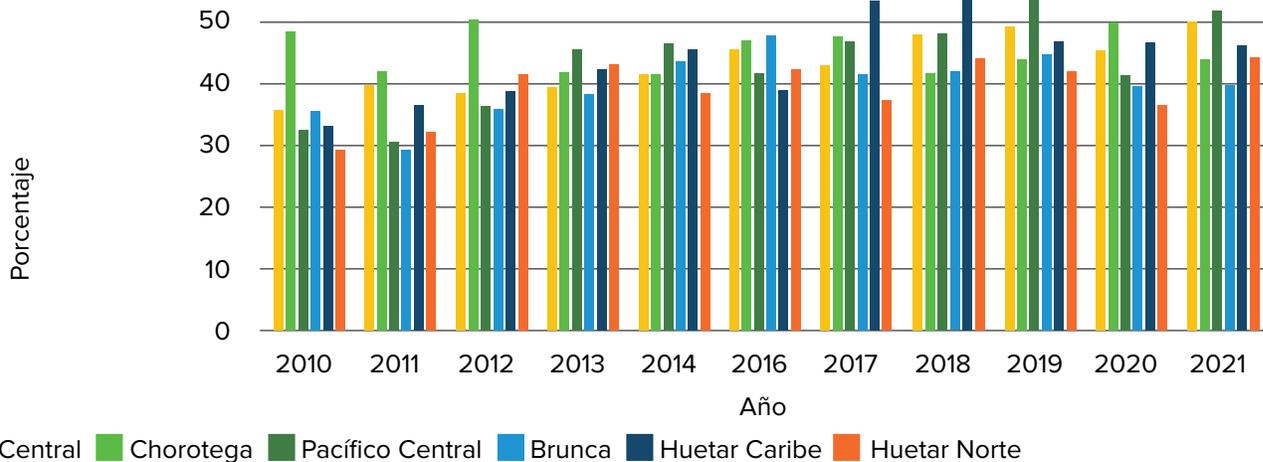


Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

Otro aspecto importante al tomar en cuenta la pobreza es entender los grupos poblacionales más afectados, en el Gráfico 29 y 30 se aprecia el porcentaje de hogares con jefatura femenina en condición de pobreza y pobreza extrema respectivamente. Ambos han tenido una tendencia creciente a lo largo del periodo, situación que empeoró con la pandemia por el COVID-19.

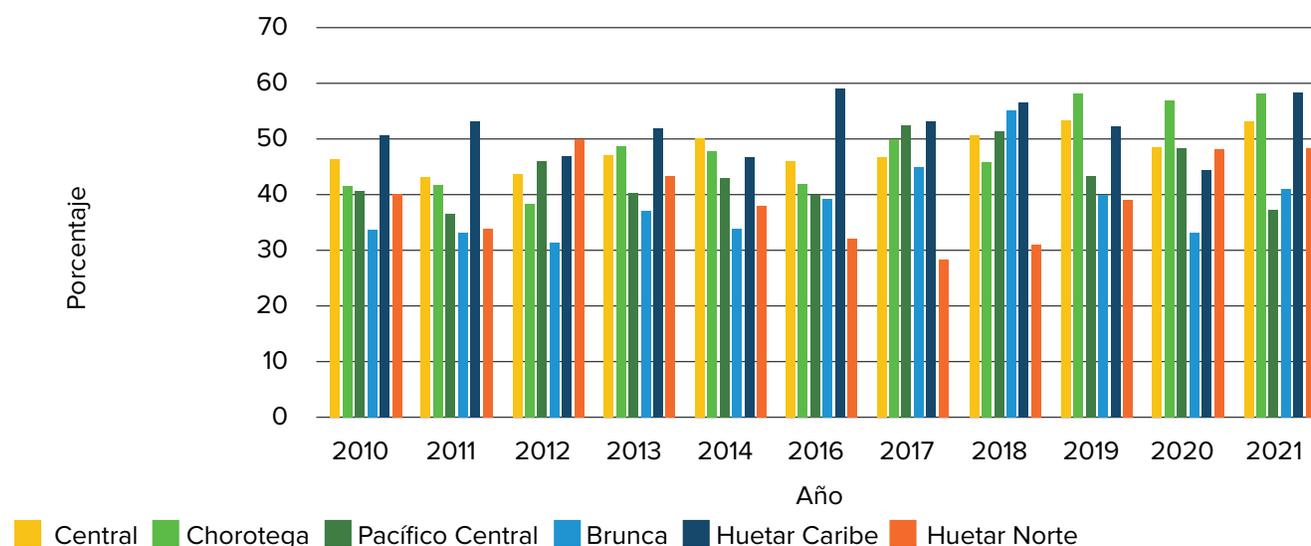
Dicho aumento es consecuente con el aumento en la tasa de desempleo, como se mostró antes, para el primer trimestre del año 2021 la cantidad de mujeres desempleadas ascendió a 258 650 y la cantidad de hombres desempleados fue de 199 349. En otras palabras, la tasa de desempleo femenina fue de 26,1%, la cual es superior a la que de la población masculina que ascendió al 13,7%. Es necesario apostar por políticas dirigidas explícitamente a las mujeres, que les brinden las herramientas necesarias para salir de la pobreza y que les permita permanecer fuera de ésta.

Gráfico 29
Porcentaje de hogares con jefatura femenina en pobreza



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

Gráfico 30
Porcentaje de hogares con jefatura femenina en pobreza extrema



Fuente: Elaboración propia con datos del ENAHO, INEC.

3.5. Lecciones aprendidas

Además de los retos en material fiscal analizados en el Capítulo 3, y a partir del análisis hecho, se pueden enumerar varias lecciones que nos permitirían mejorar la política fiscal redistributiva entre grupos vulnerables con enfoque territorial.

Es necesario generar una política redistributiva, basada en una lógica de desarrollo humano sostenible local, en donde se considere una inversión pública focalizada enfocada en potenciar los aspectos positivos que poseen los diferentes territorios y atender sus necesidades particulares. Aun cuando las regiones posean una problemática común como el desempleo, es necesario conocer el sector y tipo de actividades a impulsar (ganadería, industria metalmecánica, servicios logísticos, entre otros), generando estrategias diferenciadas y adaptadas a cada región. Esta propuesta debe considerar procesos participativos de construcción colectiva que involucre a actores sociales de los territorios, para diseñar estrategias de política pública con una lógica de abajo hacia arriba.

Los programas de transferencias sociales asociados a becas, IMAS y otros subsidios, se caracterizan por los siguientes elementos:

- Ha mantenido un enfoque de género al ser las mujeres las que reciben mayor cantidad relativa de transferencias.
- Ha concentrado los apoyos que brindan en la región urbana

- Ha concentrado las Transferencias en la Región Central, a pesar de existir mayores índices de pobreza y desigualdad en otros territorios del país.

- Las transferencias sociales se dan principalmente por las transferencias del IMAS en todos los rangos de edad, a excepción de los mayores de 60 años, que reciben principalmente apoyo de las pensiones del RNC.

Por último, es importante destacar que la política social que a su vez impacta la política fiscal, ha sido débil en reducir la pobreza y la desigualdad. Las tasas de estos dos indicadores se han mantenido con poca variabilidad en el tiempo, lo que muestra oportunidades de mejora en la política social del país. Una nueva propuesta de política fiscal redistributiva debería considerar mejorar el enfoque territorial, de género, enfoque de juventud, así como medio ambiental. Ideas como la Renta Básica Universal (RBU) o Ingreso Mínimo Vital (IMV) o ingreso mínimo familiar deben ser considerados y discutidos, como elementos de transformación para generar un cierto piso de ingreso a las familias en extrema pobreza o bien a las mujeres amas de casa que nunca han recibido un salario, pero tienen a cargo el cuidado de los niños y las personas adultas mayores. Otro tema pendiente, es mejorar la interacción entre la política social y las políticas de empleo, así como el estímulo a pequeña empresa, pasando por el desarrollo de capacidades y autonomía económica. Por último, es importante continuar con la integración de datos sobre el área social en el Gran Área Metropolitana (GAM) para mejorar la implementación de política social con mayor precisión. Estas son propuestas para enfrentar esa línea de pobreza y pobreza extrema que desde hace décadas no baja a pesar de que se invierten grandes cantidades anualmente.

3.6. Mensajes claves

- Es necesario generar una política redistributiva, basada en una lógica de desarrollo humano sostenible local, en donde se considere una inversión pública focalizada a nivel regional.
- Se debe enfocar las políticas en potenciar los aspectos positivos que poseen los diferentes territorios y atender las necesidades particulares de cada uno.
- La política pública debe atender también las debilidades de las diferentes regiones.
- La política redistributiva ha sido incapaz de reducir la pobreza y la desigualdad.
- Una nueva propuesta de política fiscal redistributiva debería considerar mejorar el enfoque territorial, de género, enfoque de juventud, así como medio ambiental.

4. Fragilidad Fiscal: Hallazgos y sistematización de propuestas de actores políticos, gremiales y académicos

En este capítulo se sistematizan las propuestas de distintos sectores de la sociedad para hacer frente a la fragilidad fiscal del país. Las propuestas se organizaron en tres grupos: (i) partidos políticos, (ii) organizaciones gremiales y grupos de interés (iii) sector académico y de formación de opinión. Primero se citan los principales hallazgos producto de una mirada a las distintas propuestas. A esto le sigue un balance analítico de las propuestas.

4.1. Síntesis de los hallazgos principales derivados del estudio de las propuestas frente a la fragilidad fiscal

4.1.1. Sobre los desafíos que presenta la fragilidad fiscal

Una mirada comprensiva a las propuestas hechas por distintos actores acerca de los problemas de fragilidad fiscal en el país permite llegar a una serie de hallazgos relativos a la situación económica del país, en particular, la dimensión fiscal.

Existe la necesidad de apostar por un entorno que permita aumentar y mejorar la gobernabilidad democrática, sobre todo en tiempos de una mayor fragmentación política y un desencanto popular cada vez más evidente. Esto es una condición esencial en la línea de ayudar a superar la fragilidad fiscal. Esto va de la mano con la urgencia de proponer medidas de tipo fiscal que contribuyan a aliviar el aumento y estancamiento de la pobreza, la desigualdad social que ha aumentado considerablemente y el desempleo que fue agravado con la pandemia. A la vez, las medidas llamadas a neutralizar la fragilidad fiscal del país deben tomar en cuenta la vulnerabilidad de las mujeres y de la población juvenil. La crisis ha contribuido a crear situaciones desventajosas para estos grupos.

Resulta imprescindible valorar adecuadamente la forma en que Costa Rica debe hacer frente a los pagos de la deuda interna y externa, a fin de lograr términos razonablemente adecuados y en función de las posibilidades reales de la economía. Es importante procurar una reactivación económica que sea congruente con la estabilidad macroeconómica del país en términos de factores que inciden en el bienestar de las personas, como lo son la inflación, el tipo de cambio y la tasa de interés.

Por otro lado, las medidas para hacer frente a los problemas económicos de Costa Rica deben ser aprovechadas para mitigar los efectos de un país dividido donde prevalecen las oportunidades exitosas para un segmento de la población en contraposición a la marginalidad de otro importante sector caracterizado por las condiciones de pobreza.

4.1.2. Hallazgos específicos en materia de ingresos para hacer frente a la fragilidad fiscal

Una de las conclusiones a la que llegan distintos grupos es la necesidad de apoyar la modernización de la estructura tributaria, la cual no responde a las expectativas de la sociedad ni al modelo de desarrollo. Tampoco contribuye a la necesidad de actualizar y robustecer el pacto social costarricense, ni a fortalecer las conquistas en materia de sostenibilidad ambiental. El logro de una simplificación de la legislación actual en materia de impuestos es vital de modo que los tributos vigentes respondan a las necesidades reales y cumplan el cometido de ser recaudados en función de los objetivos de desarrollo.

La sociedad costarricense debe apostar por una estructura tributaria más progresiva y equitativa que permita hacer frente a los desafíos derivados de la nueva realidad productiva, patrones de consumo, modalidad de comercio internacional y diversificación en materia de producción de bienes y servicios. Algunos autores explicitan este propósito con medidas concretas. A manera de ejemplo: suficiencia recaudatoria (el nivel de ingresos fiscales que tiene un gobierno debería ser igual o muy similar al nivel de gastos que posee); más impuestos directos que por naturaleza son progresivos; asegurar la capacidad redistributiva del sistema tributario, es decir, que pueda crecer lo recaudado por concepto de impuestos personales, lo cual permitiría financiar programas prioritarios en el orden social o de infraestructura (Rodríguez, Sancho, Fonseca, 2015). Este aspecto no genera necesariamente consenso, especialmente porque hay sectores que explícita o implícitamente prefieren adherirse al statu quo que, en la práctica, ha significado contar con un sistema básicamente regresivo.

Otro aspecto relevante es el sistema de exenciones y excepciones en materia tributaria prevaleciente en el país, toda vez que aparte de reducir la recaudación fiscal introduce distorsiones profundas. Esta tarea ha de hacerse de manera solidaria y poniendo en la balanza todos los factores que tomen en cuenta el desarrollo integral del país más allá de los intereses de grupos específicos. Hay estudios que dan cuenta que las exoneraciones se dan en distintos ámbitos y sectores, muy posiblemente un fenómeno vinculado a la capacidad que se tiene de presión sobre. Sin embargo, es interesante destacar que, por razones políticas o ideológicas, a menudo hay casos que trascienden más, como es la idea impulsada por ciertos grupos de terminar con las exoneraciones del régimen de Zonas Francas. Prevalecen visiones contrapuestas, aunque existe una posición mayoritaria que se inclina por no cambiar este estado de cosas toda vez que esto podría precipitar consecuencias negativas para el país, dado el clima de competitividad internacional en materia de atracción de inversiones de este tipo en la región.

Merece especial atención el serio problema de los desbalances territoriales en el país, que solo son superables con una buena estructura tributaria y políticas públicas bien coordinadas entre el gobierno central y los gobiernos locales. El problema de marginalidad e informalidad sobre todo en las provincias periféricas debe ser atendido para nivelar el progreso económico y social y la sostenibilidad ambiental en el país. Es fundamental readecuar la estructura tributaria de modo que se brinden incentivos reales a la población

que, por distintas razones, desempeña sus labores en el mercado informal o bien que, por su carácter de trabajadores independientes, no ha contado con los estímulos para ser parte del sistema tributario y de seguridad social.

Hay que formular cuidadosamente el mecanismo por el cual entrarían a regir los conceptos de renta global y renta mundial¹³, con criterios de equidad para los contribuyentes. La tendencia parece irreversible, pero la introducción de estos nuevos conceptos debe sujetarse a parámetros cuidadosos.

Dos propuestas despertaron algo de conmoción entre el público y sectores interesados: un posible aumento al impuesto sobre bienes inmuebles y un impuesto a las transacciones financieras, el cual a menudo tiende a equipararse en la jerga popular con el impuesto Tobin, cuando en realidad este busca desacelerar el flujo de capitales mientras el impuesto a las transacciones financieras usualmente está más orientado a propósitos recaudatorios y de financiamiento del desarrollo.

En el caso del impuesto sobre los bienes inmuebles, esto provocó oposición por lo desmesurado de la propuesta, las dificultades en materia de recaudación, el destino de los ingresos (gobierno central vs. Municipalidades). Es fundamental valorar la forma en que eventualmente una tasa a las transacciones financieras podría operar sobre todo para no afectar a segmentos de la población más vulnerables ni terminar siendo una medida de tipo regresivo. Una medida de esta naturaleza sería más potable si afectara principalmente a los sectores más pudientes de la sociedad.

El debate sobre propuestas para combatir la fragilidad fiscal también se centra en qué impuestos nuevos deben ser aprobados. La sensación prevaleciente es que la sociedad no aguanta la imposición de nuevos tributos, sobre todo en un entorno donde ha imperado el carácter regresivo de los impuestos, que tienen un peso mayor sobre las clases medias y bajas. En ese contexto, hay sectores que se inclinan por gravar a los sectores más pudientes de la sociedad, sobre todo con tributos de índole solidaria. Esto ha generado discusiones sobre aspectos muy puntuales, como la necesidad de gravar el consumo, toda vez que el IVA en el país se considera uno de los bajos del continente. También ha estado presente la necesidad de gravar la riqueza, así como gravar los beneficios que se entregan a los socios, y no necesariamente a las empresas directamente.

Hay consenso en que la evasión y la elusión fiscal deben ser contrarrestadas por distintos medios, para lo cual es necesario modernizar el Ministerio de Hacienda y dotarlo con herramientas tecnológicas de avanzada, a fin de que puedan establecerse los controles y monitoreo necesarios.

Finalmente, un tema que no concita un consenso mayoritario es el de la venta de activos del estado costarricense. Algunos sectores más proclives a la defensa y mantenimiento del estado social de derecho se oponen a la venta de activos debido a lo efímero de los beneficios, mientras otros sectores tanto empresariales como mediáticos se inclinan por la venta de algunos activos toda vez que abogan por simplificar la estructura estatal, aparte de allegar recursos frescos al estado.

¹³ A grandes rasgos, se entiende por renta mundial aquel sistema donde la tributación de todos los ingresos percibidos alrededor del mundo tiene lugar en el país de residencia fiscal del contribuyente. En cuanto a la renta global, el propósito es más bien incorporar todos los ingresos que componen el Impuesto sobre la Renta (ISR) en una misma canasta.

4.1.3. Hallazgos específicos en materia de gastos para hacer frente a la fragilidad fiscal

Hay una marcada coincidencia en que es necesario readecuar la estructura del sector público del país para que refleje las verdaderas prioridades de desarrollo y no solamente las exigencias de empleabilidad. Hay muchos factores que derivan en presiones sobre el gasto público y que impactan la situación fiscal y la forma en que se generan los servicios. En esas circunstancias, resulta esencial planificar adecuadamente el gasto para hacer frente a las desigualdades sociales y económicas, situación que afecta mayormente a las mujeres por su dificultad mayor de acceder a buenos trabajos y categorías ocupacionales.

Hay que resolver la situación de empleabilidad en el sector público, de modo que la nueva ley pueda poner en la balanza los distintos criterios que grupos diferentes han planteado. Estos van desde los derechos adquiridos hasta la formulación del salario global en forma justa y equitativa, en función de las posibilidades reales del estado. Este es un tema que no acaricia el consenso fácilmente pues se da en el contexto de una dicotomía entre los alcances y efectividad del empleo en el sector público y las voces del sector privado que enfatizan la contribución que realiza dentro de la estructura productiva de la sociedad costarricense.

Si bien hay voces disonantes sobre la Ley de Empleo Público, los proponentes tuvieron como metas importantes establecer controles sobre el crecimiento del gasto en la planilla; la reducción de aquellas disparidades salariales muy entronizadas en regímenes especiales; promover mayor eficiencia al vincular el desempeño de los trabajadores con la remuneración y; finalmente, posibilitar una restructuración del modelo-administración.

Un tema polémico tiene que ver con la valoración que se hace de la venta de activos del Estado, sobre todo en función de cuanto afecta, en el mediano y largo plazo, la capacidad operativa del Estado para proveer bienes y servicios, es decir, pensando en los beneficios que brinda el Estado Social de Derecho tradicionalmente respaldado por un buen porcentaje de la población.

La discusión del recién aprobado convenio con el FMI absorbió buena parte de la discusión sobre la fragilidad fiscal, luego de la aprobación de las reformas fiscales. En materia de gasto existe la preocupación de que las posibles acciones que deban tomar las autoridades gubernamentales en materia de control no lesionen la institucionalidad del país ni las premisas básicas del estado social de derecho. También hay voces extendidas que abogan por una reducción sustancial del gasto, a pesar de la inflexibilidad existente producto de los destinos específicos en el Presupuesto Nacional que incluyen pagos de la deuda y de planillas, transferencias y pensiones. No faltan las voces que proponen rebajas en el gasto sin afectar las responsabilidades estatales. Por ejemplo, existen agrupaciones que abogan por recortes del gasto sin pedir la eliminación de responsabilidades en el monto equivalente a lo que solicitan. Más bien, suelen pedir recortes en Gobierno Central y

hasta demandar el cierre de entidades que no afectan ese gasto. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) es un ejemplo.

En materia de gastos y en relación con la modernización de la estructura tributaria, existe el pensamiento generalizado que el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) es un sistema efectivo que debe concretarse para las compras del estado costarricense, toda vez que esto conllevaría ahorros sustanciales.

Sin duda, la aplicabilidad y efectos de la regla fiscal es un tema de la mayor relevancia. El impacto real de la regla fiscal es significativo y no todos los actores de la sociedad costarricense están verdaderamente conscientes de las ramificaciones y efectos a largo plazo. La regla fiscal impacta en la institucionalidad y gobernanza del país en materia de asuntos financieros y de cómo las finanzas públicas se conducen. Expertos alertan sobre el impacto de una aplicación restrictiva de esta regla podría llegar a afectar el funcionamiento del sistema institucional público, al imponer limitaciones en la capacidad del Estado de prestar sus servicios, principalmente en la parte social, lo cual podría traer aparejado un descontento en la ciudadanía acerca de la conveniencia de contar con la regla fiscal. Ejemplos perversos de la aplicación de dicha regla incluyen la imposibilidad de invertir en infraestructura, en becas, en capital humano, en la construcción de la Encuesta Nacional de Hogares y otros bloques de información al servicio de la nación. Algunas instituciones han pedido ser exceptuadas de su aplicación (OCDE, 2021, 6).

Cabe acotar que en la coyuntura presente se han dado dificultades para realizar el XI Censo Nacional de Población y el VII de Vivienda que corresponden al año 2022, a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), así como la realización de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) y la Encuesta Económica de Empresas (EEE). En los tres casos, el Ministerio de Hacienda no concedió el espacio de crecimiento en el gasto corriente impuesto por la regla fiscal. En perspectiva del INEC esto no debe asimilarse a un pedido de exclusión de la regla fiscal ni a una súplica de presupuesto adicional. Según la Ley No. 9694, el INEC está en capacidad de desarrollar proyectos estadísticos sin solicitudes extraordinarias de financiamiento al Gobierno. Es un problema de ejecución y de voluntad política que puede llegar a tener consecuencias importantes para el país, dado que el sector público y privado no podrán contar a tiempo con instrumental que es básico para contribuir a superar la crisis económica y los efectos provocados por la pandemia.

Una consideración que reviste gran complejidad en materia de ejecución de la regla fiscal es que, si la verificación de esta se lleva a cabo con base en el presupuesto ejecutado, se limitaría de manera significativa el crecimiento del gasto del sector público costarricense, el cual podría tender a un crecimiento nulo o incluso negativo. En estas circunstancias, el menor gasto corriente ha de restringir la tasa de crecimiento del PIB y la recaudación fiscal. En virtud de lo anterior se podría incrementar el déficit fiscal y, por tanto, la necesidad de recurrir a más (no menos) endeudamiento público, lo que dificultaría el logro de los objetivos buscados al aplicar la regla fiscal (Conejo y Cardoza, 2020, 14).

4.2. Análisis sobre las propuestas sobre fragilidad fiscal

4.2.1. Partidos políticos¹⁴

En el caso de los partidos políticos no todos han tenido una propuesta concluyente sobre la situación de fragilidad fiscal que vive el país. Algunas reacciones se dieron en el contexto legislativo, toda vez que los partidos políticos allí representados debían tomar una posición específica de cara a la aprobación de legislación prioritaria para hacer frente a la problemática fiscal.

Una vez aprobado el principal paquete de legislación fiscal, el siguiente reto fue la discusión y aprobación del convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual tuvo un voto favorable recientemente. Esto tiene lugar en un contexto de cara a las elecciones del 2022. Resulta una situación interesante toda vez que mezcla la filosofía representada por cada agrupación política con sus posturas en función de atraer el apoyo popular de cara a los comicios, lo cual significa que las posiciones pueden estar matizadas por intereses electorales, además de lo que se supone es la defensa del interés colectivo.

Es inevitable desligar las posiciones partidarias de ciertos postulados. Si bien no es posible encasillar las propuestas a la luz de principios estrictamente ideológicos, como solía ocurrir en el pasado, si es claro que hay ciertas tendencias que se acoplan a determinadas concepciones de la política y la economía. Por ejemplo, es claro que para ciertas agrupaciones sus posiciones en temas fiscales denotan un énfasis en la defensa del papel central del estado en la economía y la sociedad, derivando ello en el respaldo a reformas con carácter progresivo y solidario. Esto se traduce en visualizar la carga tributaria con un mayor grado de responsabilidad para los sectores económicos más poderosos, a fin de evitar que el peso principal recaiga sobre las clases medias y los grupos más desposeídos que usualmente han sido los más sacrificados dado el carácter regresivo de las medidas impositivas que se han aprobado en el pasado en el país.

Partidos a la izquierda del espectro político encajarían más con este perfil. Sin embargo, la dura realidad que tiene al país en una delicada fragilidad fiscal revela un contexto que no da mucho margen de maniobra ni ofrece muchas opciones, más allá de defender la necesidad de aprobar reformas que, en el fondo, están orientadas a ordenar la situación macroeconómica mediante recetas tradicionales donde la supremacía la llevan grupos económicos acuerpados por las agrupaciones políticas de corte tradicional.

Algunos partidos han apoyado desde hace tiempo posiciones que, sin caer en una ruptura con lo que es la defensa del estado social de derecho, en la práctica manifiestan un fuerte énfasis en la resolución de problemas coyunturales, mediante el equilibrio de los balances macroeconómicos, sin modificar sustancialmente las tendencias regresivas del sistema tributario. Aducen que el país ya tiene una dinámica muy consolidada como modelo económico

¹⁴ Como anexo se adjunta una matriz con las propuestas de los partidos políticos y otros sectores de la sociedad civil (Anexo 4). En el caso de los partidos políticos se efectuó una amplia consulta a la mayoría de ellos, por distintos medios. En la matriz se reflejan las posturas recogidas. Se adjunta, además, un cuadro explicativo de los contactos realizados y las respuestas obtenidas (Anexo 5).

orientado hacia afuera y que hay que defender al sistema productivo, base de la estabilidad económica del país. El modelo de exportaciones de bienes y servicios con valor agregado hacia potentes mercados pesa mucho en el apoyo brindado a negociaciones conducentes a pasar las reformas fiscales y el convenio con el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, el año electoral suele alimentar variaciones en las posiciones políticas. Los partidos que aspiran a gobernar necesitan encontrar espacios para limpiar el camino de obstáculos, sobre todo en materia fiscal y económica. Esto los hace inclinarse a apoyar medidas como la suscripción del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, a fin de liberar ciertos recursos que son importantes para hacer frente a los desafíos macroeconómicos más urgentes. La realidad electoral puede conducir a las agrupaciones políticas a presentarse como fórmulas equilibradoras de intereses de diversos grupos de poder económico.

También hay grupos políticos más orientados hacia posiciones un poco más liberales en lo económico, que abogan principalmente por la defensa del statu quo, es decir, una defensa de sectores específicos con la justificación de que representan los sectores dinámicos que impulsan la producción y la capacidad competitiva del país en el mercado nacional e internacional.

4.2.2. Organizaciones gremiales, grupos de interés y organismos internacionales

Los años recientes han sido muy prolíficos en discusiones sobre la fragilidad fiscal del país y el impacto que ha tenido y tiene sobre el bienestar de la sociedad costarricense. Esto obligó a diversidad de grupos de todas las vertientes a pronunciarse voluntariamente o bien a responder con propuestas ante los llamados al diálogo generados desde las esferas gubernamentales u otras instancias.

Un proceso de diálogo fue iniciado cuando se le pidió al Programa Estado de Nación conducir un diálogo entre actores diversos de cara a la discusión del convenio con el Fondo Monetario Internacional. La intermediación del Programa Estado de Nación no fructificó, sin embargo, siguieron nuevos intentos, como el diálogo convocado para el 23 de octubre de 2020 por y el Presidente de la República y el presidente del Poder Legislativo, Eduardo Cruickshank Smith, con una invitación extendida a unas 70 organizaciones de 9 sectores, conformando así la primera sesión de trabajo para un diálogo multisectorial. Sucesivamente, ese esfuerzo tuvo varias rondas, en las cuales fueron recibidas cientos de propuestas e iniciativas de parte de unas 35 organizaciones, que abarcaron temas tan diversos como reactivación económica, empleo decente, combate a la pobreza y propuestas fiscales de alto nivel en el diálogo multisectorial, fomento productivo, encadenamientos y servicios empresariales, simplificación de trámites y regulaciones, infraestructura y condiciones laborales.

Si bien fue un objetivo loable, este diálogo multisectorial no hay que verlo como una iniciativa capaz de concitar un consenso para sistematizar un plan país a largo plazo. cuando La coyuntura, más que posibilitar acuerdos de largo plazo, persiguió alcanzar acuerdos de corto plazo sobre aspectos muy puntuales de la crisis.

El contexto en que se dan las discusiones sobre la fragilidad del país es una

sociedad demasiado fragmentada, lo cual se evidencia con más fuerza en temas delicados, cuya solución pasa por visiones contrapuestas ante los intereses en juego tan divergentes. Esto coincide con la existencia de dos Costa Ricas. Por un lado, un país políticamente estable gracias a una democracia duradera y sin ejército; una sociedad saludable en virtud de un sistema de bienestar social que permite gozar de índices favorables de desarrollo humano en el concierto de las naciones; un país exitoso en la búsqueda de espacios de competitividad internacional y de atracción de inversiones, donde sobresale un régimen consolidado de zonas francas; una economía con una capacidad de exportación bastante diversa y con aceptables niveles de productividad laboral gracias a una fuerza de trabajo relativamente educada. Sin embargo, esta realidad coexiste con otra Costa Rica: la de niveles de pobreza que se han mantenido estacionados o en aumento a lo largo de las últimas décadas; una crisis de desempleo agravada por la coyuntura de la COVID-19; un alarmante incremento de los niveles de inequidad social que también se manifiestan en grandes disparidades entre la educación pública y privada; una diferenciación entre los sectores dinámicos urbanos del Valle Central y la marginación y olvido de las provincias periféricas y; finalmente, una situación desventajosa para ciertos grupos de la población como lo son las mujeres y los jóvenes. Sin embargo, no hay que olvidar, sin embargo, que también en la Gran Área Metropolitana, hay grupos marginados y en condición de pobreza.

La dificultad de un diálogo genuino para consensuar propuestas en materia fiscal quedó en evidencia cuando el gobierno convocó a un diálogo multisectorial y, paralelamente, la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular (órgano previsto en la ley) hizo lo propio reuniendo a unas 105 organizaciones, en octubre de 2020. Para algunos estos esfuerzos paralelos parecían evidenciar más bien, una competencia por la hegemonía sectorial. La convocatoria del diálogo tomó en cuenta principios inspiradores: bienestar común; ética y transparencia para la rendición de cuentas; solidaridad e inclusión; respeto mutuo; compromiso con la sostenibilidad en triple línea base (económica, social y ambiental); el territorio y la comunidad; derechos humanos, oportunidades económicas y derecho al trabajo; fortalecimiento de alianzas públicas y privadas.

Fue un hecho interesante que la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) aceptara el llamado al diálogo y que, por primera vez, el sector productivo volcara sus ojos a una organización donde solo estaban los sectores sociales. El foro tuvo la recepción de 134 propuestas de temas coyunturales y la consolidación del equipo técnico multidisciplinario. Las propuestas fueron desarrolladas por las 156 organizaciones integrantes del Foro con una serie de temas coyunturales. La mecánica del foro fue multisectorial con una mesa técnica que incluyó economistas, sociólogos, abogados, porque el tema del país no es solo económico.

Aparte de los dos diálogos que aglutinaron sectores, en las calles también tuvieron lugar manifestaciones de algunos movimientos sociales como el grupo llamado Rescate Nacional, movimiento que también estuvo anuente a ser parte del diálogo de la Asamblea de Trabajadores. Este movimiento fue más de tipo disruptivo al haber acudido a medidas de fuerza para ser escuchados. En gran medida, sus planteamientos canalizaban un descontento

con el estado general de la sociedad, los medios para resolver la crisis económica y fiscal y, finalmente, manifestaciones ante lo que consideraron el desmantelamiento progresivo del estado social de derecho.

Todas estas iniciativas fueron quizá el preámbulo para formalizar un espacio más formal y permanente de diálogo. Esto quedó evidenciado con la creación por decreto del Consejo Consultivo Económico y Social (CCES), de fines del 2020, como un acuerdo de las mesas de diálogo. Este Consejo quedó conformado por 54 representaciones de sectores sociales, empresariales, sindicales, religiosos, académicos, sociedad civil e instituciones, con el carácter de instancia consultiva del Poder Ejecutivo sobre acciones, programas y políticas públicas. Fue instalado oficialmente el 27 de agosto de 2021. La instalación del Consejo contó con la cooperación de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa EuroSocial de la UE, el Centro para el Diálogo Humanitario (HD), Programa Pathfinders de la NYU y el Sistema de Naciones Unidas a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

Al estudiar y analizar con más detenimiento las propuestas de los distintos gremios que agrupan a sectores representativos de la sociedad costarricense, es posible apreciar un número de propuestas dirigidas a solventar los problemas de fragilidad fiscal del país. Algunas de ellas son coincidentes entre sí, otras se contraponen. Existe una relativa similitud, y es que todas las propuestas abordan en lo sustantivo los ejes temáticos centrales vinculados a la problemática fiscal. A partir de allí es posible identificar una serie de acuerdos y discrepancias sobre cómo darle tratamiento a la crisis fiscal, lo cual revela las concepciones sobre el papel que se le asigna al estado social de derecho; las valoraciones sobre el sistema tributario del país, tema que genera un tira y encoje de los diversos actores; la discusión, aprobación, reforma o eliminación de legislación específica en temas complejos; el tratamiento de asuntos sustantivos que son muy polémicos por las consecuencias directas que tienen sobre grupos específicos de afectados.

Por otra parte, se perdió la capacidad de alcanzar decisiones consensuadas en el país, sobre todo aquellas definitorias acerca del tipo de sociedad, estado y economía. La solidaridad dio paso a una lucha frontal de intereses gremiales y corporativistas, a fin de no perder influencia, espacio político, o bien prerrogativas o privilegios determinados en el entorno nacional.

Si se toman individualmente las propuestas estudiadas es fácil advertir, en líneas generales, dos principales grupos de opiniones que responden a intereses específicos acordes con lo que anteriormente se mencionó. Ciertamente hay principios filosóficos endosados por todos o por la mayoría, como también hay temas que acercan posiciones y otros que más bien las alejan diametralmente. Hay que ubicar, por un lado, a aquellos que son representativos de una tendencia a la búsqueda de un mayor equilibrio social, el cual integra a organizaciones laborales, sociales, académicas, ambientales y ciertos gremios profesionales. Del otro se ubican representantes de poderosos sectores económicos y de intereses productivos, para los cuales, contar con una solidez macroeconómica, estabilidad en los indicadores y señales adecuadas de confianza para maximizar la inversión y la producción,

resulta crucial. El gobierno de turno tiende por naturaleza a coincidir con aquellas posiciones que buscan la estabilidad económica, la consolidación del aparato productivo, la potenciación de las exportaciones y la inversión como espina dorsal de la economía nacional, y la apuesta a los rubros que garanticen una adecuada recaudación tributaria.

El gobierno opta por robustecer una agenda social y buscar protección social a aquellos sectores más desprotegidos, sobre todo en medio de un contexto complicado como ha sido la pandemia, pero tiene límites objetivos, principalmente en un entorno de fragilidad fiscal tan consolidado y de un poder político disminuido y neutralizado por una oposición que endurece sus posiciones y anticipa sus propios intereses electorales para buscar sus propias ganancias.

En materia del tratamiento de la fragilidad fiscal también hay que aludir al factor de peso que tienen ciertos grupos en las esferas gubernamentales, sobre todo aquellos que influyen en las políticas económicas y comerciales, que incluye mandos profesionales medios. Esto ha quedado evidenciado recientemente con la incorporación de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Este proceso ha dejado ver la influencia que tiene el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), respaldado por sectores empresariales. Es imperativo para ciertos grupos tener el control de las políticas fiscales. Además, la influencia de grupos en los procesos legislativos va muy de la mano con el dominio en ciertas instituciones como lo pueden ser Banco Central, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Comercio Exterior, las superintendencias en materia financiera, por citar algunos. Los vínculos institucionales explícitos o implícitos de estas con poderosos gremios del sector empresarial, también juegan un papel importante.

Luego de la aprobación del paquete de medidas fiscales, la discusión sobre las respuestas a la fragilidad fiscal del país continuó y coincidió con la irrupción de la pandemia y la negociación de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Un clamor general que pareció unir voces en distintos sectores del país fue la necesidad de no aprobar más impuestos. Dos de las propuestas sobre el aumento de impuestos fueron particularmente polémicas: la del posible aumento del impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto a las transacciones financieras. La oposición generalizada a ambas medidas obligó a las autoridades gubernamentales a echar para atrás y proponer otras alternativas. En el caso del impuesto sobre bienes inmuebles se criticó el hecho de que era desproporcionado. No faltaron voces que se hicieron presentes con argumentos más técnicos acerca de la posible regresividad de la medida y los problemas en materia recaudatoria, aunque no descartaban la necesidad de seguir adelante con el tributo.

A la luz de los temas más candentes en la discusión sobre las propuestas para hacer frente a la fragilidad fiscal del país, es posible puntualizar las siguientes consideraciones derivadas de los criterios de diversos actores políticos, gremiales y académicos:

- La necesidad o viabilidad de un “convenio” con el Fondo Monetario Internacional (FMI); en este tema existieron sectores a favor y en contra. Los contrarios evocan el riesgo de condicionalidades que pueden poner en peligro programas sociales y la sobrevivencia de instituciones estatales. **Además,**

argumentan que el país puede disponer de las reservas internacionales custodiadas por el Banco Central de Costa Rica. Además, en sí, el acuerdo brinda un monto muy bajo para las necesidades del Gobierno. Los sectores favorables consideran que es una salida realista para tener recursos frescos y ayudar a la generar confianza internacional para el país. Estos sectores también consideran que el acuerdo le da al país buena imagen en los mercados financieros internacionales, lo cual posibilita la obtención de financiamiento de otros orígenes a tasas menores. Las relaciones de los estados con el FMI son muy diferentes a como eran en el pasado. **Las condiciones son establecidas por el Gobierno mismo, no por el FMI. El Fondo acepta o no el paquete de medidas, pero quien define el mismo es el Ejecutivo. Hay, además, una tendencia dentro del FMI, a proteger el gasto social; mantener o expandir el gasto social es parte de muchos acuerdos que firma el Fondo.**

-Aprobación de más impuestos: Luego de la aprobación del paquete fiscal que antecedió a la discusión actual sobre medidas para paliar la crisis, quedó en el ambiente el sentimiento de que la imposición de nuevas cargas tributarias había llegado a un límite, sobre todo para las clases medias o populares. De aprobarse el incremento de impuestos o bien la vigencia de nuevos, una buena parte de los sectores coincide en que este costo deben asumirlo las grandes rentas y las personas que devengan muy altos salarios.

-Aplicación de la Tasa Tobin para las grandes transacciones financiero-bancarias: Esta medida ha desatado discusiones conceptuales, sobre todo porque para algunos no está bien aplicado el término de Tasa Tobin. Para algunos sectores sindicales, entre otros, la aplicación de esta tasa podría servir para enmendar esa tendencia de los flujos de capital sucio proveniente del negocio del narcotráfico y del crimen organizado. Algunos sectores defensores de la institucionalidad estatal del país critican el carácter regresivo e inequitativo de una posible medida de esta naturaleza y lo aceptarían sólo en el entendido de que se cumplan ciertas condiciones.

-Establecimiento de la renta global y de la renta mundial: Este es un tema que genera un consenso mínimo, aunque son divergentes las fórmulas propuestas para su aplicación, dependiendo de los sectores que las defienden. El que a nivel mundial se estén generando propuestas políticas en este sentido por parte de las economías más poderosas también le concede un mayor grado de viabilidad en países como Costa Rica y le resta margen de maniobra a sectores que puedan estar en oposición.

-Exoneraciones para algunos sectores clave: Cuando se habla de este tema hay ciertos temas que salen a relucir por parte de ciertos grupos. Por ejemplo, sobre la conveniencia o no de reducir las exoneraciones a las zonas francas: Este ha sido un tema polémico que ha enfrentado a los principales bandos en discordia. Los sectores más proclives a las causas populares y sociales son de la tesis que las zonas francas han recibido por décadas privilegios y prerrogativas, y que ya es hora de que también aporten su cuota solidaria hacia el sistema como un todo. En el otro lado de la ecuación, se encuentran los grupos empresariales, defensores de que el sistema se mantenga sin variantes toda vez que cargar a las zonas francas con tributos haría que pierdan competitividad en el entorno internacional. Aducen que hoy día hay más competencia y que Costa Rica no está sola en la oferta

de incentivos a la inversión extranjera. Adicionalmente, no se puede negar que estas zonas francas generan una gran cantidad de empleo, con salarios sumamente competitivos, con profesionales y técnicos especializados de muy buen nivel y que difícilmente se podrían colocar en otras empresas nacionales. Otro sector del que también se habla es el de las cooperativas, las cuales están exoneradas del impuesto, tal y como establece la Ley del Impuesto sobre la Renta (7.092) en su artículo 3 de no sujeciones, apoyado en la Ley de Asociaciones Cooperativas. Una medida para modificar esto no fue políticamente viable. El Ministerio de Hacienda preveía un rendimiento de ¢12.000 millones anuales.

En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomendó al país gravar las rentas de las cooperativas, así como quitar las exoneraciones que benefician a los hogares más adinerados del país. Esto quedó reflejado en el primer informe de Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2020, publicado el pasado 15 de julio de 2021. Ese informe, en alusión a las cooperativas, señala que "es necesario comenzar a gravar sus ingresos, que siguen estando exentas a pesar de que algunas de estas disfrutan de condiciones monopolísticas en mercados clave y se benefician de la protección comercial" (OECD, 2021, p.26).

-Guerra frontal a la evasión tributaria y la elusión fiscal: Una de las críticas que más se le hacen al sistema tributario costarricense ha sido su incapacidad de cobrar adecuadamente los impuestos existentes. Además, se le atribuye como poco eficiente para detener tanto la evasión como la elusión, toda vez que la legislación y la práctica han permitido cualquiera cantidad de portillos. Por otra parte, existe el problema del contrabando que ha sido una constante permanente en el sistema. También está el tema de las exenciones y de las exoneraciones. Los sectores progresistas y populares desearían ver menos exoneraciones y exenciones que favorecen a los grupos más poderosos, pero que se mantengan las que ellos gozan. Los sectores influyentes en la economía desearían que no haya excepciones cuando se trata de imponer exoneraciones. Se ha visto cómo los intereses corporativistas y los grupos de interés luchan por quedar excluidos de pagar determinados impuestos.

-Venta de activos: Este es uno de los aspectos más controversiales y que más genera división de opiniones contrapuestas en el escenario nacional. Cada vez que se ventila el tema de las posibles soluciones al déficit fiscal y a cómo redimensionar la economía, surge el tema de la venta de ciertas instituciones estatales que, a juicio de algunos sectores, ya no cumplen con su cometido ni con el principio inspirador que les dio origen. Por el contrario, los defensores del papel que juega el estado en el fortalecimiento de la democracia económica y social argumentan que la venta de activos estatales no constituye una solución duradera toda vez que el país pierde valiosa base institucional a cambio de un financiamiento de corto plazo, y que las experiencias en el resto de América Latina con los procesos de privatización no resultaron ser las más exitosas.

-Tratamiento de la deuda pública: Este es otro tema que contrapone criterios, sobre todo entre aquellos más proclives a propiciar la mayor disminución posible de la deuda respecto del Producto Interno Bruto, dada la urgencia de las penurias fiscales, y aquellos que son más cautelosos y proponen una reingeniería cuidadosa de la deuda sin afectar los servicios que presta el

estado ni la institucionalidad misma del país responsable en el pasado de un estado de bienestar que le ha permitido a la sociedad gozar, en comparación con otros países de la región, de indicadores de desarrollo humano razonablemente aceptables. Una conclusión a que se llega de parte de algunos expertos es que el riesgo crediticio de un país no depende solo del tamaño de la deuda pública, sino también de la composición de esa deuda y de algunas características estructurales de la economía y la institucionalidad del país. La estructura o composición de la deuda proporciona información valiosa para evaluar su sostenibilidad, en particular para economías emergentes o en desarrollo, que están expuestas a una mayor volatilidad y fragilidad que las economías avanzadas por aspectos económicos, sociales o políticos, tanto del entorno interno como externo (Academia de Centroamérica, 2015, 5).

-El alcance de la reactivación económica: No todos dan lectura a este tema con los mismos criterios pues genera discordias sobre cuánto les corresponde a las políticas estatales asumir la reactivación y cuanto a un sector privado fuerte y dinámico como proveedor mayormente del empleo en la sociedad costarricense. Se han puesto sobre la mesa una gran cantidad de propuestas que pueden servir de insumo para la toma de decisiones. Ellas provienen de los más diversos grupos de interés. En este contexto, sale a relucir el papel de la banca tanto pública como privada. Se ha criticado que la banca estatal en Costa Rica si bien pasó por un proceso de transformación para estar en mejores condiciones de competir con la banca privada, no ha estado a la altura de su rol como agente capaz de propiciar una democratización del crédito que pueda favorecer a los sectores medios y más empobrecidos de la población.

-Reformas laborales: Han surgido discusiones sobre reformas planteadas en materia de condiciones laborales. Hay sectores que aducen que el país tiene una legislación de avanzada, aprobada desde la década de los años cuarenta del siglo pasado, y que hay sectores poderosos e influyentes en el país dispuestos a deteriorar esas conquistas, con tal de obtener ventajas económicas. Esto es válido para propuestas que tienen que ver con el salario mínimo, el salario escolar y la jornada laboral.

-Empleo público: Sin duda, este es un tema que desata opiniones muy apasionadas toda vez que toca la esencia de la empleabilidad en el sector público. Está en juego la estabilidad laboral de miles de costarricenses y, por otro lado, las alegaciones más críticas enfocadas en concebir a los empleados del sector público como un segmento muy privilegiado que ha ido acumulando incentivos y beneficios por el solo hecho de trabajar para el sector público y sin que queden claros criterios para determinar y valorar la calidad de su aporte laboral, ni la aplicación de postulados de eficiencia y de eficacia.

-Regla fiscal: La regla fiscal es un instrumento que ha sido creado para que las economías puedan equilibrar las finanzas públicas y, con ello, dar sostenibilidad a la deuda pública. Representa una herramienta que favorece el logro de la consolidación fiscal, al limitar la posibilidad de que los gobiernos incurran en grandes desequilibrios fiscales, que se acumulan como una creciente deuda pública, la cual limita el desempeño económico del país (Conejo y Cardoza, 2020, 3).

La implementación de esta medida entró en vigor en el 2018, con la Ley del Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, es decir, la reforma fiscal, como una forma de ordenar el crecimiento económico de un sector público suficientemente endeudado. Será en el año 2022 que la mecánica operativa de esta Regla Fiscal será más restrictiva y ha de ser aplicada sobre la totalidad del gasto. Algunos expertos han manifestado que el impacto principal se notará en menos inversiones en servicios públicos, toda vez que el porcentaje de crecimiento del gasto se reducirá de más de un 4% a un 1.96%. A juicio de Fernando Rodríguez, economista del Observatorio Económico y Social de la Universidad Nacional, las instituciones estatales estarán limitadas porque se les ha “vendido” que la Regla Fiscal es un elemento fundamental para el proceso de consolidación fiscal, además de que hay un cortoplacismo en estas circunstancias que ha limitado que las instituciones puedan alzar la voz. Incluso, pareciera que no hay un entendimiento cabal de las implicaciones de la Regla Fiscal (Díaz y Molina, Semanario Universidad, 2021).

Algunos mensajes clave derivados de esta realidad que agrupa a los actores políticos y gremiales son los siguientes:

1. El mejoramiento de la gobernabilidad democrática es deseable para superar la fragilidad fiscal, clave para ayudar a aliviar la pobreza y la inequidad.
2. Existe la urgencia de acelerar reformas para racionalizar y simplificar la estructura tributaria.
3. Existen posiciones encontradas sobre la naturaleza del régimen tributario, con un mayor criticismo acerca de la regresividad de este. Persiste un debate entre diversos sectores acerca de cuáles exoneraciones deben permanecer o ser eliminadas.
4. En el centro del debate nacional sobre ingresos y gastos un tema importante es la venta de activos estatales. Este tema tiene un impacto, además, en el estado social de derecho.
5. La protección social sigue siendo un elemento de peso en la institucionalidad costarricense y, por ende, muy vinculado a los mecanismos que adopten tanto los ingresos como los gastos.
6. El gasto público podría ser más racionalizado con una estructura del aparato estatal más eficiente y ordenada, a juicio de actores importantes.
7. La legislación sobre empleo público es de la más relevantes en los últimos tiempos por su impacto en la estructura del gasto público.
8. Diversos grupos de la sociedad costarricense se muestran preocupados por el impacto que variaciones al gasto público puedan tener en el estado social de derecho.
9. La introducción de mecanismos innovadores y modernos para las compras del estado representa una contribución para moderar el gasto público.
10. La implementación de la regla fiscal como un mecanismo a disposición de las autoridades genera interpretaciones diversas que llevan a grupos a solicitar tratamientos especiales para no verse tan afectados.
11. La existencia de ciertos impuestos verdes puede contribuir a la recaudación de impuestos a la vez que cumplen con otros objetivos dentro de las políticas de desarrollo sostenible.

5. Grupos focales para la validación de resultados y consulta de propuestas sectoriales y regionales

La realización de los dos grupos focales tuvo como objeto socializar y validar información con los participantes sobre aspectos puntuales derivados de la investigación en curso, la cual ha producido mensajes clave y resultados, así como propuestas específicas en temas concretos.

5.1. Aspectos metodológicos

Para la selección de los invitados se elaboró cuidadosamente una lista representativa de participantes, procurando obtener un balance en cuanto a sectores, procedencia territorial, género y participación joven.

La lista general de participantes invitados a los grupos focales donde se incluye si estos respondieron o no la invitación, la respuesta a la invitación, la asistencia y el grupo focal al que asistieron se encuentra en el Anexo 6.

Los grupos focales se realizaron de manera virtual a través de la plataforma Zoom. La facilitación estuvo a cargo del equipo de investigación de CINPE. Los cinco investigadores se reunieron físicamente durante los grupos focales: los dos investigadores principales condujeron y facilitaron los grupos; la coordinadora general del proyecto supervisó los trabajos y apoyó a las asistentes de investigación en la toma de notas sobre las discusiones.

Cada grupo focal fue organizado en tres partes. La parte uno fue introductorio y se enfocó en la bienvenida a los participantes; en la segunda parte se presentaron los resultados principales de la investigación sobre la fragilidad fiscal y se conversó con los participantes sobre sus percepciones de la realidad expuesta; la tercera parte se enfocó en propuestas de política generales, conversando con los asistentes acerca del material presentado. A continuación, se presenta el detalle de cada una de estas partes.

5.1.1. Consentimiento informado

Para darle legitimidad a los resultados de los grupos focales y poder utilizar los resultados, se les solicitó a las personas participantes que aprobaron un consentimiento informado. Éste incluía además la autorización de grabar la sesión.

El facilitador leyó un formulario preestablecido para obtener el consentimiento informado de los participantes. Este consistió en un documento informativo que tenía como fin invitar a personas a participar en una investigación. El documento garantizaba que los participantes han expresado libre y voluntariamente su intención de participar en la investigación, después de haber comprendido la información que se les ha dado acerca de los objetivos del estudio, formas de participación, los beneficios, los posibles riesgos, sus

derechos y responsabilidades, entre otros. Como es bien sabido, aceptar y firmar los lineamientos que establece el consentimiento informado autoriza a una persona a participar en un estudio, así como también permite que la información recolectada durante dicho estudio pueda ser utilizada por el/ la o los/las investigadores/as del proyecto en la elaboración de análisis y comunicación de esos resultados. Este Consentimiento Informado fue avalado por los participantes durante la sesión de Zoom del grupo focal respectivo (Anexo 7).

Se explicó a los participantes que, además de la invitación a que pudieran expresar verbalmente sus aportes, pudieran hacer uso de una herramienta tecnológica (Jambord), la cual habría de estar habilitada hasta por 72 horas después de cada grupo focal. Esa herramienta permitiría a los participantes dejar mensajes cortos (notas adhesivas) sobre cada uno de los resultados y propuestas presentados al grupo.

5.1.1.1. Primera parte

La primera parte fue facilitada por el investigador Raúl Fonseca y tuvo una duración programada de 30 minutos. Esta sección incluyó los siguientes contenidos:

1. Bienvenida y explicación del objetivo del taller: De manera muy sintética el facilitador procedió a dar la bienvenida a los participantes del taller y presentó el objetivo de la actividad.
2. Presentación de la agenda: el facilitador detalló los alcances de la agenda de la sesión.
3. Presentación de participantes (10 minutos): El facilitador invitó a los participantes en cada grupo focal a hacer una breve presentación personal, indicando su nombre, sector que representaban y lugar del país donde tienen impacto las actividades que desarrollan para sus respectivas organizaciones.
4. Explicación de la metodología. De manera muy breve se explicó a los participantes en qué constaba cada una de partes principales de taller. Se utilizó como complemento a la participación oral, una pizarra electrónica. Ésta tuvo como objetivo facilitar la participación de todas las personas asistentes.

5.1.1.2. Segunda y tercera parte

Estas partes fueron facilitadas por los investigadores Raúl Fonseca y Jairo Hernández y tuvo una duración programada de 90 minutos. La conversación incluyó los siguientes contenidos:

1. Situación fiscal nacional
2. Impactos de la fragilidad fiscal nacional
3. Impactos de la fragilidad fiscal a nivel regional
4. Propuestas para mejorar la situación fiscal y fortalecer la protección social

La presentación se dividió en dos partes para facilitar la discusión ordenada.

La primera parte se enfocó en los aspectos 1 al 3 de la lista anterior. La deliberación sobre las propuestas se hizo posteriormente; no obstante, como era de esperar, durante la discusión de la parte 2 surgieron propuestas que luego fueron ampliadas por los participantes durante la discusión específica a ese tema. La presentación utilizada se incluye en el Anexo 8.

5.2. Resultados

La discusión en los grupos focales estuvo orientada a presentar cuatro grupos de resultados, a los cuales correspondieron un igual número de propuestas, a fin de que los participantes pudieran expresar sus criterios y opiniones. A nivel general, producto de las opiniones externadas por los participantes, fue posible configurar una nube de palabras donde lo más relevante estuvo enfocado en tres términos: impuestos, evasión y gastos. A continuación, se explicará en detalle el uso de la nube de palabras.

Mediante el método cualitativo de análisis del discurso de la nube de palabras, se estudian los vocablos que más se repiten en los aportes y propuestas brindados por las personas participantes en los talleres de discusión de resultados. La Figura 1, muestra que todos los participantes se manifiestan estar preocupados por el tema de impuestos, la recaudación, los gastos y la evasión fiscal. Así mismo, consideran importante tomar en cuenta los territorios y los sectores según las necesidades específicas que poseen.

Seguidamente, se analiza por sector productivo, servicios y social los principales elementos que los participantes consideran oportuno tener en cuenta en las propuestas para mejorar la fragilidad fiscal del país. El sector productivo, integrado por el sector agropecuario, industria y ganadería, se interesa por los temas relacionados con los impuestos y la deuda del país. Así mismo, consideran importante generar acciones diferenciadas por sector y territorio, tendientes a mejorar las capacidades de estos, para mitigar la fragilidad fiscal. La Figura 2 muestra la nube de palabras priorizadas para el sector productivo.

Figura 1 Propuestas generales



Fuente: Elaboración propia, 2021..

La fragilidad fiscal tiene incidencia en las decisiones y actividades de todos los actores.

Propuesta 1: Generar acciones tendientes a:

- Reducir la evasión fiscal.
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Aumentar la recaudación tributaria, migrando a impuestos progresivos que ayuden a la redistribución de la riqueza y la reducción de la pobreza.

Este tema se relacionó con el impacto que ha tenido la fragilidad fiscal en los distintos actores (familias, empresas y gobierno) y como este fenómeno ha incidido en las decisiones y actividades de todos estos actores. En ese contexto, las propuestas que se presentaron a los presentes se centraron en cómo generar acciones conducentes a la reducción de la evasión fiscal, la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y un aumento de la recaudación tributaria, posibilitando una migración a impuestos progresivos que pudieran contribuir a la redistribución de la riqueza y, por ende, a la reducción de la pobreza.

Existe consenso de que la fragilidad fiscal es un problema serio que afecta a todos, sin embargo, no en la misma proporción, en gran medida por el carácter regresivo del sistema tributario prevaleciente en el país. A juicio de los participantes, la fragilidad fiscal ha impactado de manera negativa a todas las regiones del país, pero con mayor intensidad a aquellas situadas en la periferia, que han sido usualmente las más marginadas. También ha tenido repercusiones directas sobre la población joven, lo que se ha traducido en un aumento significativo de la informalidad.

Una preocupación derivada de esta realidad es la forma en que se han debilitado los gastos estratégicos (salud, educación, infraestructura). Hubo coincidencia de criterios en que estos gastos son muy necesarios para el desarrollo de un país que ha hecho del estado social de derecho la piedra angular de su estabilidad. La fragilidad fiscal es un problema estructural muy grave cuya solución solo podrá darse en el mediano y largo plazo. Se ve como algo inevitable la necesidad de revisar a conciencia la estructura del sector público costarricense.

Producto de las discusiones sobre el tema No.1, los participantes aportaron algunas ideas mediante una serie de propuestas.

En primer lugar, apostaron por un mejoramiento de la recaudación tributaria. En este sentido, se propuso la necesidad de maximizar y optimizar el uso de las tecnologías disponibles, hacer un mapeo de los recursos financieros para tomar decisiones (vínculo con progresividad tributaria), y fortalecer con más fuerza los programas de educación financiera.

En segundo término, la reducción de exoneraciones no podía estar ausente. Los criterios mayoritarios se centraron en la necesidad de revisar con atención el régimen vigente de exoneraciones toda vez que impacta en el gasto. Sin embargo, surgió la inquietud de si estos ajustes debieran abarcar a las instituciones del Estado, pues existe el riesgo de que, si se le eliminan

las exoneraciones, a la larga esto podría conducir a un aumento del gasto.

Otro tema presente fue la venta de activos no estratégicos del Estado. Tal como ha quedado plasmado a lo largo de la investigación, este es un tema que no es fácilmente digerible. Algunos participantes se inclinaron por la necesidad de explorar la venta de activos que no son estratégicos. Sin embargo, otras personas reconocieron que este tema no es políticamente viable y su implementación podría ser muy compleja.

Los participantes coincidieron en que hay que proponer soluciones que tomen en cuenta el fortalecimiento de nuevos emprendimientos y mayores estímulos a la pequeña y mediana empresa (MIPYMES). Esto tiene íntima relación con la necesidad de facilitar mecanismos para que personas y empresas salgan de la informalidad, un fenómeno bastante diseminado en la estructura productiva del país.

La necesidad de atender la progresividad tributaria estuvo presente en el diálogo. Por ejemplo, se hace necesario remover barreras para el pequeño productor y potencial exportador que hoy se ve rodeado de una copiosa tramitología.

Se puede observar, en conclusión, que el reconocimiento de la existencia de la fragilidad fiscal está presente y pone en condición vulnerable a algunos sectores. Un elemento desesperanzador es que las soluciones no son mágicas ni ejecutables fácilmente en el corto plazo.

5.2.2.Tema No.2

El tema 2 se discutió con base en el siguiente enunciado:

Resultado 2: La gestión del sistema tributario costarricense contempla la necesidad de aumentar las fuentes de ingresos, mejorar la recaudación.

En término de gastos se deben reducir los operativos y fortalecer la inversión estratégica en el sector social, económico y ambiental.

Propuesta 2: Priorizar la atención del déficit fiscal para reducir el impacto en variables que puedan afectar la reactivación económica (tasas de interés, tipo de cambio, inversión, riesgo país, gasto social estratégico).

- Reducir las tasas de interés que se pagan por los bonos de deuda interna.
- Mejorar la eficiencia del gasto priorizando gasto estratégico en protección social e inversión.
- Valoración de la aplicación de la Regla Fiscal en proyectos de gasto estratégico que, planteados mediante la planificación de mediano y largo plazo, basada en resultados.

El tema central fue cómo la gestión del sistema tributario costarricense contempla la necesidad de aumentar las fuentes de ingresos para mejorar la recaudación y que, en materia de gastos, una prioridad es reducir los de índole operativa, así como fortalecer la inversión estratégica en el sector social, económico y ambiental.

Aquí las propuestas presentadas a los grupos pusieron de manifiesto la atención del déficit fiscal para reducir el impacto en variables que puedan afectar la reactivación económica (tasas de interés, tipo de cambio, inversión, riesgo país, gasto social estratégico); la reducción de las tasas de interés que se pagan por los bonos de deuda interna; el mejoramiento de la eficiencia del gasto priorizando gasto estratégico en protección social e inversión y; finalmente, valorar la aplicación de la regla fiscal en proyectos de gasto estratégico planteados mediante la planificación de mediano y largo plazo, principalmente basada en resultados.

Los participantes plantearon sus propias ideas y criterios sobre la base de los resultados y propuestas compartidos con ellos. En ese sentido, advirtieron que la reforma fiscal ha provocado un cierto grado de erosión social, es decir ha contribuido a elevar la inequidad social existente en el país, lo que ha supuesto brechas considerables entre distintos segmentos de la población.

En este punto de la discusión los participantes también consideraron que hay que propiciar una mejor educación financiera a personas y sectores, así como prestar atención especial al desenvolvimiento y desarrollo de las MIPYMES. El tema de las alianzas público-privadas estuvo presente, pues se adujo que podrían jugar un papel estratégico, toda vez que, de manera creciente, se han convertido en una alternativa de financiamiento ante la precariedad de los recursos estatales en la financiación de programas.

Quedó en evidencia que hay un acuerdo básico en la necesidad de mejorar la recaudación, lo cual debe traducirse en una lucha frontal contra la evasión y la elusión fiscal, aunque hay que evitar sesgos. En este aparte también surgieron como inquietudes predominantes la necesidad de lograr una mayor progresividad en los impuestos, así como reducir las exoneraciones que el sistema tributario permite a determinados sectores que han contado con los argumentos y medios de cabildeo suficientes para no verse afectados.

Los participantes pusieron especial énfasis en la necesidad de una mayor fiscalización sobre el gasto público, con miras a evitar el despilfarro y hacer frente al fenómeno de la corrupción. La reducción del gasto es preferida antes que la imposición de nuevas cargas tributarias, en opinión de algunos. Además, la optimización del gasto social es vista como una prioridad, la cual debe ir acompañada del uso de plataformas de digitalización. Una revisión integral del sistema tributario es deseable, a juicio de los participantes.

5.2.3. Tema No.3

El tema 3 se discutió con base en el siguiente enunciado:

Resultado 3: La política pública del país tiene un enfoque no diferenciado, que no prioriza las particularidades territoriales y sectoriales, ni las vulnerabilidades de los diferentes grupos poblacionales.

Propuesta 3: Generar una agenda de inversión pública que atienda las particularidades de cada región, grupo etario y género, en un marco de economía verde, de forma tal que se potencien las fortalezas y se atiendan las debilidades de cada territorio y sectores productivos.

Garantizar la asignación de recursos para todas las regiones, a fin de dinamizar los territorios y potenciar el desarrollo local.

Establecer criterios para priorizar necesidades y sectores estratégicos (género, edad, economía verde)

Un tercer eje temático que le fue presentado a los participantes se centró en el enfoque no diferenciado de las políticas públicas del país, donde no existe una priorización de las particularidades territoriales y sectoriales ni las vulnerabilidades de los diferentes grupos poblacionales. Esto lleva a la necesidad de garantizar la asignación de recursos para todas las regiones, a fin de dinamizar los territorios y potenciar el desarrollo local. En otras palabras, establecer criterios para priorizar necesidades y sectores estratégicos (género, edad, economía verde).

En ese contexto y a manera de propuesta general presentada a los participantes, se planteó la necesidad de generar una agenda de inversión pública que atienda las particularidades de cada región, grupo etario y género, en un marco de economía verde, de forma tal que se potencien las fortalezas y se atiendan las debilidades de cada territorio y sectores productivos.

Entre los aportes más destacados que se dieron en la discusión se mencionó la importancia de aplicar un enfoque diferenciado sobre las regiones del país toda vez que cada una tiene sus particularidades. Sin duda, hubo consenso en que existen grandes asimetrías entre la Gran Área Metropolitana (GAM) y el resto del país, y esto se refleja también en los niveles de disparidad tanto económica como social.

Los participantes apuntaron que las políticas públicas deben ser más especializadas, procurando un mejoramiento de la eficiencia y cuidando evitar la duplicidad de funciones institucionales.

Un tema que fue mencionado es el hecho que la inversión pública ha atendido a ciertas capas de la población joven, pero no en igual proporción a todas. A manera de ejemplo, esta inversión tiende a decaer cuando se trata del grupo etario de 20 a 35 años. En otras palabras, existe una evidente limitación con el modelo de transferencia de recursos para proyectos de la población joven, donde están inmersas las municipalidades.

Finalmente, se acotó que la ejecución presupuestaria tiene problemas manifiestos, especialmente agrandados por la ausencia de presupuestos con visión de largo plazo.

5.2.4. Tema No.4

El tema 4 se discutió con base en el siguiente enunciado:

Resultado 4: Los datos son concluyentes en relación con la realidad fiscal del país. Sin embargo, esta realidad es percibida de manera diversa y, en algunos casos, contrapuesta por los actores políticos, económicos y sociales del país (en un contexto de fragmentación política).

Esto hace más compleja la gobernabilidad democrática y la búsqueda de soluciones a los problemas del país, incluido el tema fiscal.

Propuesta 4: Debe haber un diálogo intersectorial que logre que todos los grupos puedan llegar a acuerdos mínimos sobre los temas más relevantes de la realidad fiscal (priorizamos los siguientes):

- Cuantificar y validar, caso por caso, la conveniencia de la venta de activos y cómo beneficia o afecta a la institucionalidad del país y los ingresos y el gasto público en el corto, mediano y largo plazo.
- Diseñar un modelo de escenarios a partir de los cuales se puedan identificar las instituciones públicas y privadas sujetas a exoneraciones.
- Verificar que la reglamentación y la aplicación de la Ley de Empleo Público se ajuste a estándares y parámetros de equidad, justicia y eficiencia.
- Plantear escenarios para evaluar los impactos de la Regla Fiscal, principalmente en el gasto social.

El cuarto y último eje temático abordado muestra el contexto político y social que rodea el problema de la fragilidad fiscal en el país. Está claro que la realidad fiscal está allí, apoyada en datos concluyentes y cifras que no admiten mayor discusión. Sin embargo, esta realidad es percibida de manera diversa y, en algunos casos, contrapuesta por los actores políticos, económicos y sociales del país. Estas percepciones también dan lugar a opciones diferenciadas de solución. Esto se produce en un contexto de fragmentación política creciente, como lo muestra el abultado número de agrupaciones políticas de cara a los comicios del 2022, así como la variedad de actores gremiales y sociales, cada uno con sus argumentaciones. Sin duda, todo esto hace más compleja la gobernabilidad democrática y la búsqueda de soluciones a los problemas del país, incluido el tema fiscal.

Las propuestas que se le presentaron a los participantes partieron de la necesidad de diseñar un modelo de escenarios a partir de los cuales se puedan identificar las instituciones públicas y privadas sujetas a exoneraciones. También el imperativo de verificar que la reglamentación y la aplicación de la Ley de Empleo Público se ajuste a estándares y parámetros de equidad, justicia y eficiencia. Asimismo, se hace relevante presentar escenarios para evaluar los impactos de la Regla Fiscal, principalmente en cuanto al gasto social.

Las contribuciones de los participantes en los grupos focales con relación a estos temas del contexto político y social que rodea a la fragilidad fiscal se centraron en la inevitabilidad e imperiosa necesidad de un diálogo que sea capaz de concitar, al menos, puntos en común, un consenso mínimo en torno a temas que son de urgente solución. Los participantes advirtieron que construir puentes entre todos los sectores es indispensable. Hay que aprovechar espacios institucionalizados que trasciendan las distintas administraciones y que, en la práctica, no han sido utilizados con la frecuencia y el rigor debido. Por ejemplo, se mencionó la conformación del Foro Económico y Social. De igual manera, los representantes asintieron en la importancia que las comunidades sean tomadas en cuenta como parte activa del proceso de toma de decisiones. Hay múltiples sectores directamente afectados por la crisis que deben tener una voz y un protagonismo en la resolución de la problemática que experimenta el país.

6. Propuestas protección social, fragilidad fiscal y economía verde

A partir del análisis de la situación fiscal del país y de los resultados de los grupos focales, se definieron propuestas de acción que cubren los temas principales del estudio: fragilidad fiscal, protección social, regionalización, economía verde, juventud y género.

Las propuestas relacionadas con la fragilidad fiscal y de protección social se clasificaron en ocho grupos, a saber:

1. Impuestos y progresividad
2. Recaudación
3. Exoneraciones
4. Gasto
5. Regionalización de las políticas públicas
6. Diálogo intersectorial
7. Empresariedad
8. Fortalecimiento de capacidades

Por su lado, las áreas temáticas de economía verde, juventud y género se trataron tanto bajo la visión de transversalidad como de manera específica con propuestas propias a cada una de esas áreas. Dicha transversalidad se trató tanto de manera explícita como implícita. En la primera categoría se encuentran propuestas fiscales, de regionalización y de protección social que incluyen manifiestamente a la juventud y las mujeres. En el segundo grupo se ubican las propuestas que no mencionan de manera explícita a las poblaciones de jóvenes y de mujeres, pero bajo el entendido de que toda política pública efectiva conlleva la participación, inclusión y consideración de su impacto de estos grupos. Ninguna propuesta debe perpetuar la situación de marginalidad o de vulnerabilidad de estas poblaciones.

Un tratamiento similar se le dio al tema de soluciones basadas en naturaleza. Cuando era relevante y posible, los principios de la economía verde se incluyeron explícitamente en las propuestas sobre temas fiscales y de protección social. También se hizo un apartado de acciones específicas de economía verde.

Las propuestas específicas para los ejes temáticos de juventud, género y economía verde se hacen con el objetivo de atender vacíos en esos temas que quedan de su incorporación transversal en las demás propuestas.

Finalmente, además de las propuestas principales se formularon acciones específicas en los temas de regionalización y de protección social. Las acciones regionales se formularon tomando como base las fortalezas y las oportunidades identificadas a lo largo de la investigación para cada región. Las propuestas de protección social se basan en el análisis realizado de las instituciones estatales que dan protección social.

Bajo esta lógica, en las Tablas 2, 3 y 4 se presentan tres matrices de propuestas: (i) la general que integra todos los temas tratados en el estudio; (ii) la matriz de propuestas por región; y, (iii) la matriz de propuestas sobre protección social.

Para cada uno de los temas en que se divide la matriz principal, resaltan los siguientes mensajes clave:

1. Impuestos y progresividad:
 - i. Es necesaria una reestructuración del sistema tributario migrando hacia un sistema tributario progresivo.
2. Recaudación
 - ii. Los esfuerzos por aumentar los ingresos tributarios se deben enfocar en la reducción de la evasión y en la reactivación económica.
3. Exoneraciones
 - iii. Reducción de las exoneraciones con base en estudios costo/beneficio.
4. Gasto
 - iv. Priorización de gasto estratégico bajo el criterio de protección social.
 - v. Mejorar la fiscalización del gasto público.
 - vi. Planificación de largo plazo.
5. Regionalización de las políticas públicas
 - vii. Fortalecimiento de la institucionalidad de las regiones.
6. Jóvenes
 - viii. Capacitación de acuerdo con las necesidades de la población para acelerar la inserción al mercado laboral.
7. Diálogo intersectorial
 - ix. Fortalecimiento de las plataformas de diálogo sociedad civil-sector privado-sector público-academia.
8. Empresariedad
 - x. Formalización de las MIPYMES
 - xi. Reducción de requisitos y costos de transacción y operación de las MIPYMES.
9. Fortalecimiento de capacidades.
 - xii. Educación financiera desde la escuela.
 - xiii. Formación técnica, científica y en idiomas para los jóvenes.
 - xiv. Educación continua para poblaciones de adultos.
10. Mujeres
 - xv. Capacitación para la incorporación de las mujeres al mercado laboral.
 - xvi. Reconocimiento del rol de las mujeres en las actividades productivas verdes y en la economía en general.

Adicionalmente a las dimensiones anteriores, se trabajó el tema de economía verde. A continuación se presentan los resultados del análisis así como las propuestas enfocadas en esa dimensión.

6.1 La fragilidad fiscal y la economía verde

La Economía Verde se puede entender como aquel tipo de economía que contempla un mejor bienestar humano y equidad social, tomando en cuenta aspectos importantes como lo son el reducir los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas. Para ello se propone que las economías sean bajas en carbono, así mismo, que sean socialmente inclusivas y que utilicen sus recursos de forma eficiente. (UNEP, S.F).

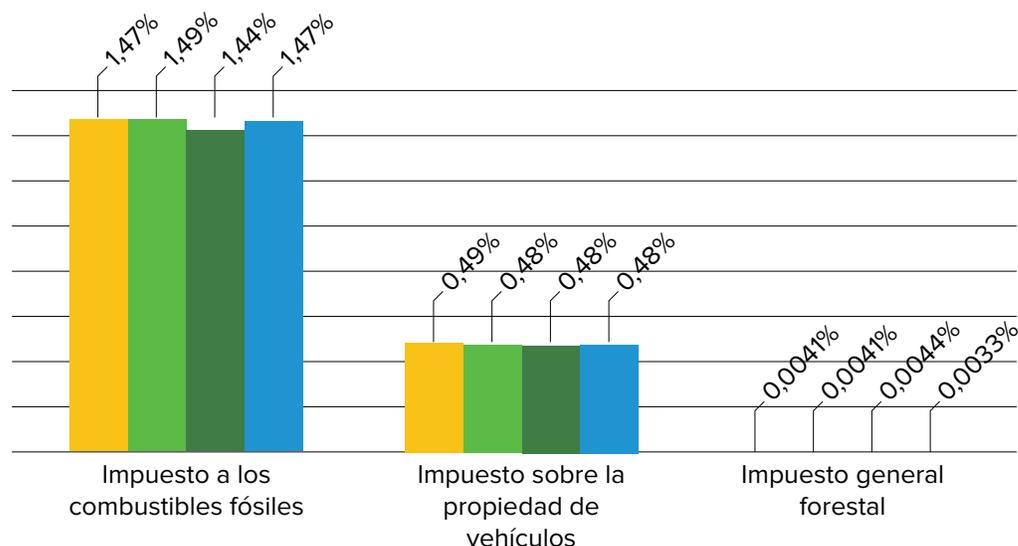
Para poder desarrollar una Economía Verde en el país se debe considerar la implementación instrumentos que permitan alcanzar los objetivos ambientales, sociales y de carácter económico necesarios. Parte importante de lograr estos objetivos recaen en la incorporación de una reforma fiscal verde, la cual contenga una variedad de instrumentos de carácter ambiental que permitan evidenciar los daños ambientales, e incentivar cambios de conducta en las personas y empresas, por medio de impuestos o subsidios ambientales. También se utilizan como instrumentos ambientales las tasas y los cargos (cánones, tarifas, timbres licencias), los sistemas de depósito y reembolso, los subsidios con fines de protección ambiental y el gasto tributario verde. En Costa Rica, actualmente se identifican los siguientes tributos (Brenes Moya, S.F Rodríguez, 2020):

- 1- El impuesto único a los combustibles que tiene como base imponible la producción, la importación y el procesamiento del combustible, tomando en consideración el tipo de combustible.
- 2- El impuesto a la propiedad de vehículos, donde contempla el valor del mercado interno que tenga cada vehículo a enero de cada año.
- 3- El impuesto general forestal, este se relaciona con la importación de madera y la industrialización de madera en troza.

Dichos impuestos son pesados con una lógica ambiental. En términos de tratar de persuadir a las personas a que utilicen otros medios de transporte menos contaminantes o utilicen aquellos que requieran menor cantidad de combustible. Debe avanzarse hacia un rediseño de dichos impuestos y la incorporación de nuevos tributos o incentivos, de forma que se externalice verdaderamente el impacto ecológico generado por diversas actividades humanas.

El Gráfico 31 muestra la recaudación de dichos tributos, desde el 2016 al 2019. Se aprecia que la recaudación del impuesto único a los combustibles es de 552 mil millones de colones para el 2019, incluso corresponde al tercer impuesto de mayor recaudación en el país. El impuesto sobre la propiedad de vehículos a pesar de tener una menor magnitud recaudó cerca de 181 mil millones en 2019, y, en comparación con los otros dos la recaudación del impuesto general forestal es bajo. Resulta pertinente indicar que según Rodríguez (2020) a pesar de la naturaleza ambiental de estos impuestos, los recursos se destinan a una finalidad diferente a la ambiental, o bien, a internalizar las externalidades.

Gráfico 31
Recaudación anual de algunos impuestos verdes, en millones de colones (2016-2019) - Datos como porcentaje del PIB -



■ 2016 ■ 2017 ■ 2018 ■ 2019

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (2016-2019).

El interés por lograr una economía verde recae en los beneficios económicos, sociales y ambientales que podrían traer al país. Si bien es cierto que podría traer implicaciones negativas en el empleo y la producción de empresas contaminantes, la Organización Internacional del Trabajo (2018) indica que la transición a una economía verde es un potenciador de generación de empleo de calidad y, combatir el cambio climático podría representar para el año 2030 un balance positivo a nivel mundial de 18 millones de empleo. Se resalta que la generación de empleos verdes puede tener un impacto positivo especialmente en las mujeres y los jóvenes (Lee, 2021).

Otros aspectos por considerar son la mejora en la salud de las personas y la reducción de los desastres naturales ocasionados por el cambio climatológico, que afecta no solo a los diferentes procesos productivos como el de los agricultores, por ejemplo, si no que, también afecta las viviendas de las personas. La disponibilidad del agua para el consumo es otro aspecto, que tiene un impacto directo en la calidad de vida.

Retos en materia de economía verde:

1. Es necesario avanzar en el diseño y consolidación de una economía verde, basado en un sistema tributario verde.
2. Es necesario internalizar el consumo de sustancias y flujos contaminantes, mediante la cuantificación del daño generado.

3. El sistema tributario verde debería incentivar la utilización de combustibles, bienes y servicios menos contaminantes.
 4. Transformar los instrumentos fiscales ambientales que actualmente no cumplen con su finalidad que es internalizar las externalidades y beneficiar positivamente al medio ambiente.
11. Propuestas generales en material de economía verde
5. Fomentar iniciativas de economía verde que fomenten la actividad económica sin que se impongan más trabas a las empresas.
 6. Concientización de los beneficios privados de mediano y largo plazo versus la visión financista de corto plazo enfocada en ganancias inmediatas.

Tabla 2
Matriz de propuestas

Tema	Propuesta general	Propuesta específica
Impactos de la fragilidad fiscal	<p>Ideas</p> <p>Todas las propuestas están encaminadas a reducir los efectos e impactos de la fragilidad fiscal y en poblaciones con mayores vulnerabilidades</p>	
1. Impuestos y progresividad	Revisión integral del sistema tributario	Readecuación legal que simplifique el sistema, limitando la cantidad de tributos, suprimiendo los de escasa recaudación y concediendo mayor énfasis a los impuestos que concentran mayor valor.
	Evolucionar hacia un sistema tributario más progresivo	Readecuación legal que simplifique el sistema, limitando la cantidad de tributos, suprimiendo los de escasa recaudación y concediendo mayor énfasis a los impuestos que concentran mayor valor.
		Mejorar la focalización de las transferencias sociales por género y edad con enfoque territorial para mejorar la progresividad del sistema.
		Unificar los registros de beneficiarios y de grupos vulnerables con que cuentan las instituciones que brindan transferencias sociales, para hacer más eficaces las medidas de protección y ascenso social.
		Fortalecer los tributos que gravan los bienes inmuebles a partir de una base imponible que se actualiza periódicamente. Ello implica la necesidad de fortalecer los catastros en el marco de una mejor planificación territorial.
		Reforzar la fiscalidad sobre los vehículos de mayor valor y a los que utilizan combustibles más contaminantes. Los recursos se utilizarían para financiar infraestructura vial y apoyar los principios de la economía verde.
2. Recaudación	Mejorar la recaudación de los impuestos actuales, asegurándose de atender la evasión y elusión fiscal	Maximizar, optimizar y facilitar el uso de las tecnologías tanto para el control y seguimiento de la actividad económica, como las plataformas y mecanismos de pago de las obligaciones fiscales de las personas contribuyentes.
	Enfocar esfuerzos en reactivar la actividad económica y no en la creación de nuevos tributos	A través de sectores específicos con potencial como turismo, construcción, agropecuario y las propuestas de regionalización

Continúa

Tema	Propuesta general	Propuesta específica
		<p>Atraer empresas de sectores estratégicos según fortalezas detectadas en cada región</p> <hr/> <p>Diseñar programas crediticios con condiciones especiales enfocados en el fortalecimiento de industrias clave como turismo, construcción y agroindustria.</p> <hr/> <p>Diseñar programas crediticios verdes para la reconversión productiva y la reactivación económica.</p> <hr/> <p>Apoyar la creación MIPYMES y la formalización de las existentes</p>
	<p>Avanzar en la discusión y aprobación de la Ley General de Aduanas como un nuevo marco normativo para facilitar el comercio y fortalecer la recaudación y la lucha contra el contrabando.</p>	<p>Implementar tecnologías modernas para inspeccionar mercancías (disminuir revisiones físicas, aumentar verificación no intrusiva de las mercancías) implementación de medidas de simplificación (declaraciones simplificadas, reducción de requisitos, agilización de trámites de importación).</p> <hr/> <p>Implementar tecnologías modernas para inspeccionar mercancías (disminuir revisiones físicas, aumentar verificación no intrusiva de las mercancías) implementación de medidas de simplificación (declaraciones simplificadas, reducción de requisitos, agilización de trámites de importación). Importación temporal de mercancías con contrato de arrendamiento con opción de compra. Regular la figura de Operador Económico Autorizado. Estimular el intercambio de información aduanera entre los usuarios y la Administración Facilitar gestiones por medios electrónicos mediante firma digital o tecnologías similares.</p> <hr/> <p>Medidas para combatir el contrabando: Estimular el uso de tecnologías modernas (declaración anticipada de información, se fortalece la gestión de riesgo, inspección no intrusiva), Suspensión al auxiliar de la función pública aduanera que participe de manera directa en actos relacionados con el contrabando Valorar el cierre de negocios a empresas que no acrediten importaciones legales. Redefinir el concepto de contrabando ampliándolo a la evasión por incorrecta declaración de mercancías</p>

Continúa

Tema	Propuesta general	Propuesta específica
3. Exoneraciones	Reducción de exoneraciones y evaluar su continuidad en el tiempo.	Revisar cada una de las exoneraciones que se aplican en el país a través de un análisis costo beneficio
		Crear un sistema de evaluación de incentivos y exoneraciones que condicione la continuidad a indicadores como generación de empleo, encadenamientos productivos, generación de valor agregado, cumplimiento con pago de cargas tributarias, entre otros
		Revisar criterios para la exoneración del pago de impuesto sobre renta al salario escolar
4. Gasto	Priorizar en gasto estratégico	Identificar los gastos flexibles y priorizar en los sectores estratégicos.
		Con base en el análisis anterior, implementar y evaluar estrategias innovadoras de políticas públicas integrales en el campo social para aminorar las brechas existentes (principalmente en la educación), mediante un uso adecuado, ordenamiento y ejecución óptima de los recursos presupuestarios asignados a la inversión social, como instrumento de política pública propio de la institucionalidad del país.
		Ver matriz sobre gasto social
	Reformular la estructura del sector público costarricense con criterios de racionalidad, eficiencia y simplificación, procurando que las instituciones cumplan objetivos estratégicos evitando duplicidades.	
	Mejorar la fiscalización sobre el gasto público	Consolidar la plataforma del SICOP (Sistema Integrado de Compras), apoyando la prestación de servicios por parte de MIPYMES provenientes de regiones y población vulnerable, tales como jóvenes y mujeres.
		Dotar de las herramientas adecuadas (sobre todo de índole tecnológica) a los órganos encargados de controlar el gasto público, en especial la Contraloría General de la República.
		Diseñar e implementar un sistema de evaluación sobre el impacto del gasto.
Flexibilizar la aplicación de la regla fiscal en sectores sociales estratégicos que tengan una planificación de largo plazo basada en resultados.		
Diseñar e implementar un sistema de planificación de largo plazo para las instituciones del sector público, basado en resultados.		

Continúa

Tema	Propuesta general	Propuesta específica
	Implementar una planificación de largo plazo	<p>Flexibilizar la aplicación de la regla fiscal en sectores sociales estratégicos que tengan una planificación de largo plazo basada en resultados.</p> <hr/> <p>Diseñar e implementar un sistema de planificación de largo plazo para las instituciones del sector público, basado en resultados.</p>
5. Regionalización de las políticas públicas	Generar y aplicar una política pública focalizada por región	<p>Incentivar proyectos productivos basados en las fortalezas de cada región y que apoyen las oportunidades de mejora específicas de cada una. Ver matriz adjunta.</p> <hr/> <p>Plantear una hoja de ruta por región, a pesar de la situación de fragilidad fiscal que sufre el país, con objetivos de mediano (de 5 a 15 años) y largo plazo (más de 15 años), de forma que se atiendan las debilidades y se continúe invirtiendo en mantener las fortalezas de cada territorio.</p> <hr/> <p>Articular una agenda de inversión pública en las regiones, dinamizar los territorios, en el marco de una visión país de largo plazo.</p>
	Fortalecer de la institucionalidad de las regiones	<p>Fomentar y fortalecer las Comisiones Cantonales de Coordinación Interinstitucional.</p> <hr/> <p>Mejorar la inversión en infraestructura de parte de los gobiernos locales para fortalecer a más sectores productivos.</p> <hr/> <p>Fortalecer las agencias de desarrollo regional, ayudando a descentralizar la institucionalidad del sistema.</p> <hr/> <p>Estimular un proceso de consultas de base a los grupos sociales para apoyar proyectos específicas según las necesidades propias de cada región</p> <hr/> <p>Priorizar la aplicación de créditos de Banca del Desarrollo por regiones en sectores estratégicos y dinámicos</p> <hr/> <p>Potencializar el componente cultural aprovechando las fortalezas y particularidades de cada región.</p> <hr/> <p>Fortalecer las alianzas público-privadas-academia</p>

Continúa

Tema	Propuesta general	Propuesta específica
6. Jóvenes	Fortalecer capacidades para facilitar la inserción laboral	Fortalecer y replicar programas como EMPLEATE de CINDE
		Fortalecer los programas que den continuidad a las transferencias sociales que atienden jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, de forma que se generen capacidades, fomentando la autonomía, el emprendimiento y el empoderamiento, bajo estilos de vida saludables.
		Promover una mayor cantidad y calidad de transferencias sociales a personas jóvenes que apoyen sus objetivos de vida.
		Diseñar programas ajustados a las necesidades actuales de la población joven encaminados a reducir la deserción del sistema educativo
7. Diálogo intersectorial	Propiciar plataformas de diálogo que faciliten el encuentro de puntos en común entre los distintos actores	Apoyar el foro económico y social de participación ampliada (que ya está institucionalizado) que incluya al sector empresarial, a las instituciones públicas y sector social
		Diseñar proyectos culturales, deportivos y recreativos que sirvan de punto de encuentro entre comunidades, como medio para avanzar en la construcción de acuerdos en temas complejos
		Potencializar espacios de diálogo comunales como los establecidos en la figura de Consejo Cantonal de Coordinación Institucional
		Construir alianzas público-privadas.
8. Empresariedad	Mejorar la focalización de los programas que atienden las MIPYMES	Mejorar las condiciones para que las pymes se formalicen, mediante incentivos como acceso a banca de desarrollo, cobro por patentes, cargas sociales y acceso a capacitación.
		Implementar principios de la economía naranja como forma generar encadenamientos empresariales.
		Fortalecer la economía social solidaria, por medio del movimiento cooperativo y el empoderamiento de las mujeres
9. Fortalecimiento de capacidades	Educación financiera	Realizar jornadas de capacitación financiera a las personas y sectores.
		Diseñar programas de educación financiera desde la escuela encaminada a concientizar sobre la obligatoriedad de cumplir con las obligaciones tributarias

Continúa

Tema	Propuesta general	Propuesta específica
	Mejorar la formación técnica, idiomas y científica	<p>Mejorar los programas educativos formales y componentes prácticos en las áreas de formación técnica, idiomas y científica</p> <p>Adecuar programas como EMPLEATE (dirigido a la población joven) para cubrir a otros grupos etéreos Fortalecer la capacidad que tiene el INA para atender las necesidades de cada una de las regiones del país.</p>
	Mejorar la formación técnica, idiomas y científica	Fortalecer la capacidad que tiene el INA para atender las necesidades de cada una de las regiones del país.
10. Mujeres	Concientizar y visualizar el aporte de las mujeres en los procesos productivos sostenibles de las familias	<p>Capacitar en temas de cosecha de agua en agricultura y ganadería.</p> <p>Diseñar programas de producción tradicional y no tradicional de actividades económicas como, por ejemplo: viveros forestales, viveros de hortalizas, preparación de alimentos con valor agregado (por ejemplo: chileras, salsas, etc.)</p>
	Reconocer el aporte de las mujeres en la economía	<p>Impulsar la evaluación y el otorgamiento de créditos a las mujeres.</p> <p>Fortalecer de las redes de cuidado para niños, adultos mayor</p> <p>Visualizar la participación de las mujeres en las prácticas de producción sostenibles como por ejemplo en ganadería y en agricultura.</p> <p>Procurar el pago igualitario de hombres y mujeres ante trabajos similares</p> <p>Reconocer económicamente el aporte de las mujeres al cuidado de personas en condiciones vulnerables</p>
11. Economía verde	Fomentar iniciativas de economía verde que estimulen el desarrollo económico local sostenible.	<p>Evaluar la posibilidad de emitir bonos verdes soberanos para financiar proyectos que generen empleo y tengan impacto positivo en el desarrollo sostenible del país</p> <p>Invertir en energía sostenible en corto plazo para mejorar la reactivación económica mediante inversión, y reducción futura de costos operativos</p> <p>Garantizar que los ingresos generados por los impuestos verdes se inviertan en temas de sostenibilidad</p> <p>Fomentar a las instituciones públicas para que adopten un sistema de compras sostenibles</p>

Continúa

Tema	Propuesta general	Propuesta específica
	<p>Concientizar al sector privado sobre la sostenibilidad a largo plazo en relación con la rentabilidad del corto plazo, considerando a la aplicación de prácticas e insumos contaminantes.</p>	<p>Visualizar empresas que han sido exitosas financieramente a la vez que adoptan prácticas de conservación verdes.</p> <hr/> <p>Programas de crédito que reconozcan los beneficios ambientales y sociales de mejores prácticas productivas, diferenciándolos de las empresas que producen de manera tradicional con alto impacto ambiental</p>

Tabla 3
Matriz de propuestas por región

Región	Aspectos positivos por consolidar	Oportunidades de mejora
Central	<p>Inversión en parques industriales, encadenarlos con pequeñas y medianas en el área de dispositivos médicos, sector alimenticio y farmacéutico.</p>	<p>Reducción de los anillos de pobreza; Aumentar la seguridad ciudadana; Fortalecer la planificación de la región y portanto dar el adecuado abastecimiento de servicios básicos.</p>
Chorotega	<p>Se presenta la oportunidad de generación de electricidad por medio de fuentes alternativas, como la solar y térmica.</p>	<p>Acceso al recurso hídrico; generación de empleo en sectores alimenticios, pecuario y pesca, así como agrícola; reducir la pobreza; mejoras en oportunidades educativas.</p>
Huetar Norte	<p>Se presenta oportunidades asociadas a Riqueza Natural, especialmente en la atracción turística, así como en el impulso al Cooperativismo.</p>	<p>El empleo en áreas de agrícola, agropecuario y alimenticio; aumentar el nivel de IED así como inversión en infraestructura.</p>
Huetar Caribe	<p>Se puede mantener el desarrollo portuario y de transportes; así como los atractivos turísticos en zonas naturales</p>	<p>Fomento del empleo y establecimiento de industrias en los sectores agrícolas; alimentario y metalmecánica; mejora en la seguridad ciudadana y niveles de pobreza.</p>
Brunca	<p>Se puede potenciar la gran riqueza natural, así como gran potencial cultural al contar con reservas indígenas y sitios arqueológicos.</p>	<p>Mejorar las condiciones de pobreza; empleo en sectores tales como alimentario, el agrícola y el de textiles y cuero; Así como el fomento de industrias en estas áreas.</p>
Pacífico Central	<p>Puede potenciarse generación energética con recursos naturales y sostenibles.</p>	<p>La estrategia reducción de la pobreza e inseguridad ciudadana generación de empleo e inversión en los sectores alimenticio, pecuario y pesca, así como metalmecánico.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Tabla 4
Matriz de propuestas en materia social

Ámbito	Contexto	Propuesta General	Específico	Objetivos del Desarrollo Sostenible
<p>Educación</p>	<p>Es necesario mejorar la calidad de la educación, se ha visto que a pesar del gasto realizado en esta aún existen deficiencias en materia de la calidad de educación que reciben los estudiantes y, los espacios en los que reciben clases. Hace falta equipo adecuado para fortalecer la enseñanza</p>	<p>Reevaluar el gasto estratégico que se da en el país, para las escuelas y colegios de las zonas más alejadas, de manera que se mejore su eficiencia</p>	<p>Evaluar el desempeño de los docentes. A través de una evaluación docente por parte de los estudiantes que permita identificar profesores con deficiencias y así proceder con evaluaciones específicas para ellos.</p> <p>La junta de padres de familia puede ser un facilitador del proceso.</p>	<p>Educación de calidad. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.</p>
			<p>Incentivar la continua actualización docente con el fin de mejorar las técnicas de enseñanza</p>	
			<p>Fortalecer la inversión en equipamiento (computadoras, proyectores, tabletas, etc.) e infraestructura de los centros públicos</p>	
			<p>Proporcionar herramientas tecnológicas a los estudiantes de forma que puedan insertarse en el campo laboral (Paquete de Microsoft Office, Talleres de inglés conversacional, etc.).</p>	

Continúa

Ámbito	Contexto	Propuesta General	Específico	Objetivos del Desarrollo Sostenible
	<p>Existe una gran cantidad de personas jóvenes que se encuentran en condición vulnerable que tienen limitaciones para acceder a la educación, lo cual se ha visto reflejado con la pandemia</p> <p>Son necesarias más y mejores condiciones habilitadoras para asegurar el acceso a educación</p>	<p>Fortalecer los sistemas de becas, de forma que se haga una distribución eficiente y que se eviten duplicidades en las ayudas económicas</p>		
Salud	<p>Falta de calidad de atención médica en las zonas fuera de la GAM</p>	<p>Fortalecer los centros de atención médica que se encuentran fuera de la GAM para que las personas de estas zonas tengan acceso a un servicio médico de calidad sin tener que realizar grandes desplazamientos</p>	<p>-Contratar más médicos, aumentar la cantidad de EBAS, aumentar la cantidad de hospitales fuera de la GAM</p> <p>-Garantizar una cobertura óptima de servicios preventivos a través de los EBAS, sobre todo en las poblaciones más marginadas y distantes.</p> <p>- Asegurar un número apropiado de plazas para médicos destinados a atender estas zonas lejanas.</p>	<p>Salud y Bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades</p>

Ámbito	Contexto	Propuesta General	Específico	Objetivos del Desarrollo Sostenible
<p>Empleo</p>	<p>El desempleo es un problema constante y, que ha crecido en los últimos años. Las mujeres se ven mayormente afectadas por este.</p>	<p>Fortalecer el desarrollo de capacidades técnicas y blandas que le permita a las personas insertarse en el mercado laboral</p>	<p>Fortalecer programas de generación de empleo como EMPLEATE y PRONAMYPE</p>	<p>Trabajo decente y crecimiento económico: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.</p>
		<p>Apoyar la creación de nuevos nichos laborales orientados a la explosión cultural</p>	<p>Realizar convenios con instituciones públicas y privadas que brinden capacitaciones en ámbitos indispensables para el mercado laboral (según la demanda del mercado). Tomando en cuenta las habilidades técnicas y blandas.</p>	
		<p>Brindar mayor apoyo a las mujeres con el fin de disminuir las brechas de género en el mercado laboral</p>	<p>Crear programas de capacitación exclusivamente para las mujeres con el fin de mejorar sus oportunidades en el mercado laboral. Así como fortalecer los que actualmente existen</p>	
			<p>Mejorar el sistema de red de cuidado a nivel nacional para permitir que las mujeres puedan insertarse al mercado laboral sin tener limitantes. En el sentido de ampliar los cupos disponibles y la prestación del servicio</p>	

Continúa

Ámbito	Contexto	Propuesta General	Específico	Objetivos del Desarrollo Sostenible
Desarrollo integral local	Falta de desarrollo económico y social en las regiones fuera de la GAM	Fomentar el desarrollo de emprendimiento y proyectos que potencialicen el desarrollo económico local	Gestionar que los recursos que tienen las instituciones como el INDER se utilicen de manera eficiente, apoyando a emprendimientos y proporcionando un acompañamiento previo, durante y posterior a la formulación de proyectos y emprendimientos	Trabajo decente y crecimiento económico: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Industria, Innovación e infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
		Propiciar un mayor crecimiento integral en las regiones a través de los gobiernos locales	Realizar evaluaciones que permitan identificar las fortalezas y potenciales que tiene cada región, a fin determinar el tipo de apoyo que necesitan para crecer.	
			Fomentar la inversión en infraestructura para el crecimiento de nuevos centros económicos a lo largo del país	
	Es necesario potencializar las virtudes de la economía verde en el desarrollo integral de las comunidades	Garantizar que el desarrollo que se genere en el país este acorde con los lineamientos ambientales que acepto de los objetivos del desarrollo sostenible.	Incentivar que los proyectos que se generen en los cantones sean de economía verde en base a la protección del medio ambiente, utilizando para esto créditos verdes con mejores condiciones.	

Fuente: Elaboración propia, 2021.

7 Consideraciones Finales

La presente investigación examinó uno de los problemas más apremiantes de la realidad nacional. Cumplió con el cometido de repasar el tema de la fragilidad fiscal en Costa Rica y el impacto que esta ha tenido en la vida institucional del país y, sobre todo, como ha afectado en general a sectores políticos, económicos y sociales, en cuenta grupos particularmente vulnerables diseminados a lo largo y ancho de las regiones de la geografía costarricense.

7.1 ¿Cuál fue la tarea que nos propusimos cumplir?

A lo largo de la investigación la metodología adoptada permitió captar una serie de hallazgos relevantes que se tradujeron en mensajes clave. Esto, sin duda, enriquece las conclusiones del estudio. Esta investigación sintetizó los alcances más significativos del problema fiscal, tanto desde la perspectiva de los ingresos como del gasto. Hizo ver la complejidad que caracteriza al sistema tributario costarricense, el cual se nutre de un amplio espectro de impuestos que demandan ajustes y reformas en aras de alcanzar mejores resultados en la recaudación tributaria, así como también en la tarea de avanzar hacia un sistema más progresivo y, por ende, más equitativo.

La investigación se propuso escudriñar, con bastante amplitud, los entretelones de la realidad fiscal del país, caracterizada por un déficit fiscal persistente que ha llevado a un creciente endeudamiento interno y externo, utilizado principalmente para dar sostén a un sistema presupuestario que no admite mucha flexibilidad en su composición y ejecución. Los hallazgos fueron respaldados con cifras y gráficos que no admiten duda sobre la precariedad de la situación en que se encuentra el país en materia económica, a pesar de las negociaciones políticas en los últimos años, encaminadas a concitar esfuerzos mínimos para sortear los desafíos más acuciantes, pero insuficientes para dar por terminado el problema.

El estudio bajo la responsabilidad del CINPE abordó el grado de afectación que ha provocado la situación de fragilidad fiscal. Lejos está el gobierno de ser el único actor impactado por el problema. El estudio desnudó las disparidades explícitas e implícitas de la situación fiscal, y como afecta a personas en todas las clases sociales, territorios del país, así como a sectores específicos que resultan ser más vulnerables. Es necesario destacar que el déficit fiscal ha provocado crecientes limitaciones al gasto social estratégico, lo cual tiene repercusiones en varios estratos sociales usualmente beneficiarios de las transferencias sociales que han hecho posible la vigencia tradicional de un estado de bienestar, cada vez venido a menos. El país ha tenido que endeudarse para mantener a flote el sistema y tomar medidas urgentes que han servido como mecanismo de amortiguación social. Sin embargo, la investigación planteó una serie de variables y escenarios para evidenciar los múltiples efectos resultantes del déficit fiscal y del continuo endeudamiento interno y externo ejecutado por distintas administraciones.

La metodología investigativa también contemplaba un objetivo primordial cual fue dimensionar el impacto de los fenómenos económicos en grupos etarios y en las mujeres. También fue un punto prioritario encontrar puntos de coincidencia en función del diseño y consolidación de una economía verde, basado en un sistema tributario verde capaz de internalizar el consumo de sustancias y flujos contaminantes, mediante la cuantificación del daño generado. Esto debe llevar a incentivar el uso de combustibles, bienes y servicios menos contaminantes.

7.2 ¿Qué encontramos en nuestra investigación?

La investigación permitió desagregar una serie de fenómenos alrededor del tema de la fragilidad fiscal, destacando el análisis de asuntos relacionados con los ingresos tributarios, el gasto público, la deuda interna y externa, y el déficit fiscal.

En materia de ingresos tributarios, estos representan el mayor porcentaje de los ingresos corrientes; su crecimiento ha sido impulsado por nuevos mecanismos de control fiscal y recaudación, aunque los ingresos no han crecido al ritmo necesario para proporcionar sostenibilidad financiera al sistema. Crisis coyunturales como la del 2008 repercutieron en una reducción significativa de ingresos, con una lenta recuperación posterior.

Sobre la recaudación fiscal, uno de los hallazgos más claros fue detectar las debilidades estructurales del sistema tributario, en gran necesidad de reformas sustantivas que lo simplifiquen y racionalicen, sobre todo ante la existencia de una desordenada cantidad de impuestos, y donde destacan principalmente dos como los que aportan los ingresos sustanciales. A ello se agrega la existencia de exoneraciones que han impactado sobre todo el sistema.

Mucho se escucha sobre el gasto estatal, de su forma exponencial de crecimiento y su sujeción a vaivenes coyunturales, además de una estructura legal rígida y poco flexible. La estructura de gastos del gobierno es un indicador de que el déficit fiscal está enfocado en el financiamiento de gasto público corriente y no en inversión. Por otro lado, el pago de intereses ha crecido en promedio más que el promedio de los gastos corrientes totales y que el resto de las partidas que (remuneraciones y transferencias corrientes). El crecimiento de la deuda ha puesto presión adicional sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en Costa Rica.

Todo el conjunto representa una ecuación que hace más onerosa la carga del déficit fiscal en el país, problema recurrente precisamente por la inflexibilidad del gasto público, la insuficiencia del sistema tributario y el aumento constante del endeudamiento. La pandemia en el año 2020 tan solo vino a agravar la situación, al trastornar tendencias y predicciones y debilitar, aún más, el proceso de recaudación tributaria, con una merma de los ingresos totales.

Cabe agregar que el financiamiento de las obligaciones contraídas por el país genera impactos, directos o indirectos, en otras variables económicas que pueden afectar tanto las decisiones de los agentes económicos, como la competitividad y el desarrollo del país. Entre ellas, la emisión de bonos locales, el mercado cambiario, las reservas internacionales netas, y las presiones sobre el valor de la moneda nacional. Por otra parte, el aumento en la razón deuda PIB como factor principal, genera presiones tanto en la calificación de deuda como en el riesgo país.

En un país que se precia de dedicar buena parte del gasto a invertir estratégicamente en iniciativas sociales, cabe destacar que la fragilidad fiscal, aunada a la rigidez del gasto, ha impactado de forma negativa, con una tendencia contractiva que posiblemente tenderá a agudizarse con la entrada en vigor de la regla fiscal en todos sus extremos, a partir del año 2022. La regla fiscal es un tema que tendrá muchas repercusiones, por las limitaciones al crecimiento de los presupuestos de todo el sector público, condicionando la calidad y disponibilidad de servicios públicos, en sectores en donde se tiene demostrado que debe ser incrementada la inversión, tales como educación, infraestructura, seguridad, generación de empleo, reducción de la pobreza y la desigualdad, entre otras capacidades necesarias para fomentar un desarrollo humano sostenible.

La investigación profundizó en el efecto que la situación de fragilidad fiscal provoca desde una óptica territorial, sobre todo en un país que se caracteriza por grandes disparidades entre la parte central y más poblada y las regiones más alejadas, donde reina con mayor acento la pobreza, la marginalidad y los desequilibrios sociales.

La fragilidad fiscal, vista en un contexto de transversalidad, también incide, como lo ha demostrado este estudio, en sectores específicos de la población (jóvenes y mujeres). En general, la mayoría de los grupos etarios y tipos de transferencias se destinan a personas que se encuentran en la Región Central. Pese a los esfuerzos realizados, el gasto social generado en el país durante el periodo 2010-2020, posee un débil efecto redistributivo que impacta poco en los índices de la pobreza y la desigualdad.

Parte de los hallazgos de la investigación fue evidenciar el contexto político y social en el que tiene lugar la problemática fiscal del país. Es decir, un entorno caracterizado por mucha dispersión política y un sinnúmero de actores y grupos organizados que defienden sus intereses corporativos sin que resulte fácil llegar a acuerdos. El estudio visibiliza la diversidad de propuestas de solución que emanan de todos estos actores en la sociedad costarricense. Esto hace necesario fortalecer canales de diálogo multisectorial para encontrar fórmulas mínimas de consenso. El estudio fue enriquecido con aportes de grupos focales representativos de sectores de todo el país y pertenecientes a diversas fuerzas productivas y procedencias gremiales y profesionales.

7.3 Propuestas y recomendaciones para el seguimiento futuro

Como quedó evidenciado en el capítulo 6, la investigación arrojó una rica variedad de propuestas que emanaron de la propia investigación; de los actores clave en el entorno político, económico y social del país; y de los participantes en los grupos focales que enriquecieron el presente estudio.

Las recomendaciones para la acción futura fueron centradas en los ejes temáticos fundamentales de la investigación, todos ellos en función de un núcleo central: el impacto de la fragilidad fiscal en el desarrollo nacional. En su conjunto, estas propuestas de recomendación para la acción futura guardan una determinada lógica y podrían contribuir a generar cambios sustantivos para degradar los impactos negativos de la fragilidad fiscal.

Estos temas incluyeron: impuestos y progresividad, recaudación, exoneraciones, gasto, regionalización de las políticas públicas, jóvenes, diálogo intersectorial, empresariedad, fortalecimiento de capacidades, mujeres y economía verde. Esto implica, resumidamente, poner atención a una serie de acciones. Para empezar, el sistema tributario costarricense demanda una revisión urgente y elementos que contribuyan a hacerlo más progresivo, sin que eso vaya en detrimento de una mayor eficiencia y efectividad en la recaudación de los impuestos existentes, combatiendo así la evasión y la elusión, en un contexto que permita una pronta reactivación económica para no afectar más a los contribuyentes con nuevos tributos.

En materia de recaudación, las acciones venideras deben contemplar, entre otras cosas, valorar el alcance de la nueva propuesta de Ley General de Aduanas, con medidas para facilitar el comercio y combatir el contrabando. Las exoneraciones han sido un tema álgido en las discusiones sobre la fragilidad fiscal. Es imperativo valorar su alcance y efectividad.

El gasto es una materia estratégica por el impacto que tiene en la sociedad costarricense. Un país como Costa Rica no puede darse el lujo de abandonar a su suerte el gasto estratégico que permita una efectiva movilización social, la lucha contra la inequidad creciente y el combate a la pobreza extrema. Ciertamente, el horizonte debe contemplar una mayor fiscalización acompañada de una mejor planificación estratégica.

La política redistributiva ha sido incapaz de reducir la pobreza y la desigualdad. El país presenta asimetrías visibles en materia territorial, que se expresan en el terreno productivo, calidad de vida y bienestar social. Las políticas públicas deben estar focalizadas regionalmente para asegurar una mayor efectividad, basada en una lógica de desarrollo humano sostenible local. Una política fiscal redistributiva debería considerar mejorar el enfoque territorial, de género, enfoque de juventud, así como medio ambiental. Debe considerar procesos participativos de construcción colectiva que involucre a actores sociales de los territorios, para diseñar estrategias de política pública con una lógica de abajo hacia arriba. Existen mecanismos e instrumentos organizativos que pueden contribuir a nivelar mejor el alcance de las políticas

institucionales que han de tener un impacto en todo el país. . Se debe enfocar las políticas en potenciar los aspectos positivos que poseen los diferentes territorios y atender las necesidades particulares de cada uno.

La población joven es la más golpeada por el alto desempleo y está urgida de soluciones que puedan estimular el fortalecimiento de capacidades conducentes a una más efectiva inserción laboral. Existen programas que calzan muy bien con esas expectativas y deben ser asumidos con responsabilidad y prontitud.

Un país dividido y fragmentado política y sectorialmente no augura un futuro positivo. Hay que rescatar el espíritu solidario que una vez caracterizó a la sociedad costarricense. El diálogo sano, franco y transparente debe ser el norte para que los actores políticos, gremiales y académicos puedan converger y lograr una concertación de acuerdos. Las condiciones están dadas, hay plataformas facilitadoras de esos diálogos. Existe el material para auspiciar iniciativas conjuntas entre el sector público y el sector privado.

También la empresariedad es un elemento innovador que puede contribuir en la línea de permear una mejor conjunción de intereses a nivel nacional. Hay que brindar el espacio adecuado a las pequeñas y medianas empresas, que son depositarias del talento emprendedor nacional. Esto debe ir de la mano con un fortalecimiento de las capacidades, donde la educación en todos los niveles juega un papel en primera línea. La educación es el canal de movilización social por excelencia y lo que les ha permitido a muchas sociedades evolucionar hacia estadios de desarrollo y competitividad en el contexto global. La mujer tiene un papel protagónico en todos estos planes. Su empoderamiento representaría un cambio sustancial y una mejora en los impulsos por dotar al país de un desarrollo sostenible con igualdad de condiciones de género.

Finalmente, ha sido un propósito presente en la investigación, poner de manifiesto las bondades que podría aportar la economía verde para tratar de neutralizar e incluso ayudar a revertir los impactos negativos de la fragilidad fiscal. En un país orgulloso de sus logros en materia ambiental, energética y de protección a la riqueza ecológica, la economía verde facilita el acceso a iniciativas capaces de estimular el desarrollo económico local sostenible. Hay mecanismos innovadores y creativos que pueden contribuir en esa dirección.

El CINPE espera haber contribuido no solo en la comprensión de un problema de tantas aristas como lo es la fragilidad fiscal, sino en haber aportado luces para su adecuado discernimiento y fórmulas para su efectiva solución.

8 Referencias

Abissi, M. (21 de abril del 2017). ¿Qué es la Tasa Básica Pasiva y para qué sirve?.sirve? El Financiero. <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/que-es-la-tasa-basica-pasiva-y-para-que-sirve/RRVY2NS5VVHHPKQ76APQ6VSEKA/story/>

Academia de Centroamérica. Costa Rica: la sostenibilidad fiscal de una economía endeudada. Serie Visión Costa Rica, Julio 2015. En: <https://www.academiacr.or.cr/wp-content/uploads/2017/02/Sostenibilidad-fiscal-de-una-economia-endeudada.pdf>

Academia de Centroamérica, El sector público en Costa Rica: desafíos institucionales y oportunidades de mejoras, junio 2016. <https://www.academiacr.or.cr/wp-content/uploads/2017/02/El-sector-publico-en-Costa-Rica.pdf>

Araya, C. (2010). El sistema tributario costarricense: Análisis y contribuciones para su reforma. Costa Rica. Intersedes. Revista de las Sedes Regionales, XI (20), 35-49. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/intersedes/article/view/1013>

Avendaño A. M (19 de octubre de 2020) Gobierno ahorrará ₡101.100 millones con la eliminación de anualidades 2021 y 2022. El Financiero. Recuperado de: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/gobierno-ahorrara-70000-millones-con-la/J5XA7I2KO5CG5JX5ITQ7PR7YPA/story/>

BCCR. (2021). Tasa de Política Monetaria. <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/cuadros/frmvercatcuadro.aspx?CodCuadro=779&Idioma=1&FecInicial=2019/01/01&FecFinal=2020/06/18>

Brenes- Moya, K. (S.F). Instrumentos fiscales verdes. Ministerio de Hacienda. https://www.hacienda.go.cr/docs/606f77761ab27_IFVCR.pdf

Carlos Conejo Fernández • David Cardoza Rodríguez. Aplicación de la Regla Fiscal en Costa Rica. Economía y Sociedad, Vol. 25, N° 58, (1-16), EISSN: 2215-3403, julio-diciembre, 2020 www.revistas.una.ac.cr/economia

CEPAL. (2021). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47147/3/S2100319_es.pdf

Consejo Económico (2020) Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia Propuesta para Negociar con el FMI. Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/5f64be897cdd5_Documento%20FMI%20para%20discusion%2017.09.20%20final.pdf

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Manual explicativo de los organigramas del sector público costarricense / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Proyecto Estado de la Nación; Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. -- San José, CR: MIDEPLAN, 2007 40 p. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/organizacion-del-sector-publico-costarricense>

Criterio del CPPCR sobre el Reglamento para la Afiliación de Trabajadores Independientes, 08/04/202. En: <https://psicologiacr.com/criterio-del-cppcr-sobre-el-reglamento-para-la-afiliacion-de-trabajadores-independientes/>

Departamento de Estadísticas Fiscales, División de Política Fiscal (2020). Memorial Anual de las Finanzas Públicas del Gobierno Central 2019. https://www.hacienda.go.cr/docs/6125567f8f5ce_FPGobiernoCentral19.pdf

Departamento de Estadísticas Fiscales, División de Política Fiscal (2019). Memorial Anual de las Finanzas Públicas del Gobierno Central 2018. https://www.hacienda.go.cr/docs/5e4b0dfe49ec4_memoria.pdf

Departamento de Estadísticas Fiscales, División de Política Fiscal (2018). Memorial Anual de las Finanzas Públicas del Gobierno Central 2017. https://www.hacienda.go.cr/docs/5c13e45fa98ce_Analisis%20del%20Comportamiento%20de%20Ingresos%20Tributarios%202017.pdf

Departamento de Estadísticas Fiscales, División de Política Fiscal (2017). Memorial Anual de las Finanzas Públicas del Gobierno Central 2016. https://www.hacienda.go.cr/docs/5ad76e72dbeef_ancomp2016.pdf

Díaz Zeledón, Natalia y Lucía Molina. Regla fiscal: la austera medida que arrodilla instituciones debilita servicios y abre paso al sector privado. En Semanario Universidad, 22 septiembre 2021.

Díaz, N., Molina, L. (22 de setiembre del 2021). Regla fiscal: la austera medida que arrodilla instituciones, debilita servicios y abre paso al sector privado. Semanario Universidad. <https://semanariouniversidad.com/pais/regla-fiscal-la-austera-medida-que-arrodilla-instituciones-debilita-servicios-y-abre-paso-al-sector-privado/>

Dubois, A. (2004). Desarrollo Humano Local. Boletín de Recursos de Información HEGOIA, 1-4. http://boletin.hegoia.ehu.eus/hegoia/file/749/Bolet_n_Hegoa_n_1.pdf

EstadoLa Nación (2007) Informe EstadoLa Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2007. Programa Estado de la Nación (PEN) Recuperado de: [https://estadonacion.or.cr/informe/?id=81b3c4fc-f531-44af-b550-f8360bcd5da&title=Informe 2007&content=Estado de la Nación desarrollo humano sostenible \[2007\]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/04/3e.jpg](https://estadonacion.or.cr/informe/?id=81b3c4fc-f531-44af-b550-f8360bcd5da&title=Informe%202007&content=Estado%20de%20la%20Naci3n%20desarrollo%20humano%20sostenible%20[2007]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/04/3e.jpg)

EstadoLa Nación (2008) Informe EstadoLa Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2008. Programa Estado de la Nación (PEN) Recuperado de: [https://estadonacion.or.cr/informe/?id=2717c299-8918-4c1e-b515-45097bdd2296&title=Informe 2008&content=Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible \[2008\]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/04/r3.jpg](https://estadonacion.or.cr/informe/?id=2717c299-8918-4c1e-b515-45097bdd2296&title=Informe%202008&content=Estado%20de%20la%20Naci3n%20en%20desarrollo%20humano%20sostenible%20[2008]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/04/r3.jpg)

EstadoLa Nación (2009) Informe EstadoLa Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2009. Programa Estado de la Nación (PEN) Recuperado de: [https://estadonacion.or.cr/informe/?id=b042d718-0a20-417a-8643-5dbe46884eb0&title=Informe 2009&content=Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible \[2009\]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/04/2010.jpg](https://estadonacion.or.cr/informe/?id=b042d718-0a20-417a-8643-5dbe46884eb0&title=Informe%202009&content=Estado%20de%20la%20Naci3n%20en%20desarrollo%20humano%20sostenible%20[2009]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/04/2010.jpg)

Estado La Nación (2014) Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Vigésimo Informe. Programa Estado de la Nación (PEN). Recuperado de: [https://estadonacion.or.cr/informe/?id=0d4dacc8-33d4-48cb-980f-5aabe386d34f&title=Informe 2014&content=Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible \[2014\]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2020/11/ee2015.jpg](https://estadonacion.or.cr/informe/?id=0d4dacc8-33d4-48cb-980f-5aabe386d34f&title=Informe%202014&content=Estado%20de%20la%20Naci3n%20en%20desarrollo%20humano%20sostenible%20[2014]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2020/11/ee2015.jpg)

EstadoLa Nación (2018) Informe Estado de la Nación 2018. PEN. Recuperado de: [https://estadonacion.or.cr/informe/?id=28797234-99af-4c53-b436-7c9a57fb1fe1&title=Informe 2018&content=Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible \[2018\]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/08/portada_JV-1.jpg](https://estadonacion.or.cr/informe/?id=28797234-99af-4c53-b436-7c9a57fb1fe1&title=Informe%202018&content=Estado%20de%20la%20Naci3n%20en%20desarrollo%20humano%20sostenible%20[2018]&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/08/portada_JV-1.jpg)

Estado La Nación (2020) Informe Estado de la Nación 2020. PEN. Recuperado de: [https://estadonacion.or.cr/informe/?id=2c63d393-6c6d-4a24-bfa0-a3facd5d0afb&title=Informe 2020&content=Estado de la Nación 2020&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/](https://estadonacion.or.cr/informe/?id=2c63d393-6c6d-4a24-bfa0-a3facd5d0afb&title=Informe%202020&content=Estado%20de%20la%20Naci3n%202020&img=https://estadonacion.or.cr/wp-content/)

uploads/2021/07/ERCA_2021.jpg

Fonseca, R. (2012). Índice de Competitividad Territorial aplicado a los Cantones de Heredia. *Revista Economía y sociedad*, 42, 67-86. Recuperado en julio 7, 2018, disponible en: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/5119>

Fonseca, R. (2019). El desarrollo sostenible humano local: La evolución de la inclusión del territorio en las teorías del desarrollo. *Revista Economía y Desarrollo*, 162 (2), 1-18. Disponible en: <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/665/496> / <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4255/425560735003/html/index.html>

Fonseca, R., Mora, R., & Recinos, S. (2020). Asimetrías y Desafíos del Desarrollo Humano Local en Costa Rica. In S. Benavidez & R. Santos (Eds.), *Diálogos sobre Socioeconomía: Transformaciones productivas, asimetrías territoriales y exclusión social* (pp. 73–94). Tirant Humanidades.

Fonseca, R.; Mora, R.; López, A. (2020). Línea base situacional para el diseño de estrategias de desarrollo territorial en la Región Brunca, Costa Rica. En Fonseca, R.; Picado, W.; Morales, A.; López, M. (eds), *Cruce de caminos. Lecturas disciplinarias del territorio* (pp. 95-125). San José, Costa Rica: FLACSO. Disponible en: <https://flacso.or.cr/publicaciones/cruce-de-caminos-lecturas-disciplinarias-del-territorio/>

Fonseca, R.; Mora, R.; Recinos, S. (2020). Asimetrías y Desafíos del desarrollo Humano Local de Costa Rica. En Benavidez, S.; Santos, R. (eds), *Diálogos sobre Socioeconomía: Transformaciones productivas, asimetrías territoriales y exclusión social*. (pp.73-94). Valencia, España: Tirant Humanidades. <https://www.dropbox.com/s/sszongx72qrp2fu/30%20-%20Asimetr%C3%ADas%20y%20Desaf%C3%ADos%20del%20Desarrollo%20Humano%20Local%20en%20Costa%20Rica.pdf?dl=0>

Fonseca, R.; Mora, R.; Recinos, S. (2020). Estado del Desarrollo Humano Local de las regiones periféricas de Costa Rica. *Atlantic Review of Economics – AROEC*, 5 (2), 1-23. Disponible en: <http://www.aroec.org/ojs/index.php/ARoEc/article/view/102/83>

Garro, F. R., Mora, F. S., & Hernández, R. F. (2015). Bases para un sistema tributario progresivo en Costa Rica. *Pensamiento actual*, 15(24), 27-40. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/pensamiento-actual/article/view/19770>

Herrera, A. (2019). Encuentros y desencuentros entre el Desarrollo Humano y el Desarrollo Sostenible Un análisis teórico y empírico del Desarrollo Humano Sostenible. Universidad del País Vasco.

INEC. (15 de octubre del 2021). Pobreza por ingresos alcanzó un 26,2%. <https://www.inec.cr/noticia/pobreza-por-ingresos-alcanzo-un->

INEC. (2015). Índice de Pobreza

Multidimensional (IPM). Metodología. https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/metodologias/mepobrezaenaho2015-01.pdf

INEC. (2017). Encuesta Nacional de Hogares Julio 2017. Resultados generales. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2017.pdf>

INEC. (S.F). Estadísticas demográficas. 2011 – 2025. Proyecciones nacionales. Población total proyectada al 30 de junio por grupos de edades, según región de planificación y sexo. https://www.inec.cr/estadisticas-demograficas?keys=regi%C3%B3n&at=All&prd=All&field_anio_documento_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=

MIDEPLAN. (2014a). Región Central: Plan de Desarrollo 2030. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/lYWuj9BPQJehfcR4EuE1CA>

MIDEPLAN. (2014b). Región Chorotega: Plan de Desarrollo 2030. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/r5n-AC-LR9evM7CYXlYPsg>

MIDEPLAN. (2014c). Región Huetar Norte: Plan de Desarrollo 2030. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/NOU4cm0sShK72vT8xZ3WQQ>

MIDEPLAN. (2014d). Región Huetar Caribe: Plan de Desarrollo 2030. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/lBwbYuYBSyCO4A3u7WvgWA>

MIDEPLAN. (2014e). Región Brunca: Plan de Desarrollo 2030. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ZSblneE2TOK8aq0CDaiuHw>

MIDEPLAN. (2014f). Región Pacífico Central: Plan de Desarrollo 2030. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Xvhmk_mcSlal2GRZPB7arQ

Ministerio de Hacienda (2020) El Gasto Tributario, Metodología y Estimación Año 2019: Impuesto sobre la Renta, Impuesto General sobre las Ventas (IGV) y Otros Tributos. Disponible: https://www.hacienda.go.cr/docs/5fda7a108c95c_gt%2019.pdf

Ministerio de Hacienda (s.f.) Ley de Presupuesto Nacional 2020. Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/5de54ef931f12_Folleto%20Ley%20Presupuesto%20Nacional%202020.pdf
Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2012). Proceso de Emisión y Colocación de Títulos Valores en el Mercado Internacional. Ley N 9070. Disponible en: https://www.hacienda.go.cr/docs/54f0ad4a80809_Informe%20colocacion%20Eurobonos%202012l.pdf

Ministerio de Hacienda. (2019). Proceso de Emisión y Colocación de Títulos Valores en el Mercado Internacional. Ley N 9708. Disponible en: https://www.hacienda.go.cr/docs/5e1cec6f10eca_Informe%20emision%20internacional%20de%20titulos%20valores%20Ley%209708.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (9 de abril del 2020). Gobierno lanza Bono Proteger para personas trabajadoras afectadas por COVID-19. https://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/abril/cp_casapres_258_2020.html

Muñoz-Salas, E. (2018). Adopción del esquema de meta de inflación en Costa Rica. https://repositorioinvestigaciones.bccr.fi.cr/bitstream/handle/20.500.12506/333/001_2018-NT-01-Adop_de_MI_%20en_CR.pdf?sequence=1&isAllowed=y

OCDE (2017), Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278608-es>

OCDE. (2021). Nota de la OCDE sobre el nuevo plan fiscal en Costa Rica. https://www.oecd.org/economy/surveys/Nota_OCDE_nuevo_plan_fiscal_en_Costa_Rica_2021.pdf

OECD (2020), Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/84cbb575-es>.

PNUD. (2021). Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/>

en/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html

Rodríguez Garro, F., Sancho Mora, F., Fonseca Hernández, R. (2015). Bases para un sistema tributario progresivo en Costa Rica. *Pensamiento actual*, 15(24), 27-40. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/pensamiento-actual/article/view/19770>

Rojas, A., & Morán, D. (2019). La presión Fiscal Equivalente en America América Latina y el caribe. Inter-American Development Bank. Recuperado de: <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5673>

Ruiz, Gerardo, “A Costa Rica le urge revisar tamaño del Estado”, *CR Hoy*, 16 de julio de 2020. En: <https://www.crhoy.com/economia/a-costa-rica-le-urge-revisar-tamano-del-estado/>

Sáenz Castegnaro, M. (2014). Finanzas del Gobierno Central en un Contexto de Creciente Deterioro. Recuperado de: <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/274>

SIGLAS

BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCES	Consejo Consultivo Económico y Social
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINDE	Agencia Costarricense de Promoción de Inversiones
CINPE	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible
CNP	Consejo Nacional de Producción
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para Educación
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
EEE	Encuesta Económica de Empresas
EMBI	Bonos de Países Emergentes
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
GAM	Gran Área Metropolitana
HD	Centro para el Diálogo Humanitario
IED	Inversión Extranjera Directa
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
IMV	Ingreso Mínimo Vital
INAMU	Instituto Nacional de Mujeres
INCOPESCA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ISR	Impuesto sobre la Renta (ISR)
IVA	Impuesto del Valor Agregado
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MOP	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional de Trabajo.
ONG	Organización no Gubernamental
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PFE	Presión fiscal equivalente
PIB	Producto Interno Bruto

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RBU	Renta Básica Universal
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RIN	Reservas Internacionales Netas
RNC	Régimen No Contributivo
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas
TBP	Tasa Básica Pasiva
TICA	Tecnología de Información para el Control Aduanero
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado

9 Anexos

9.1 Anexo 1: Ley de Impuestos sobre la Renta

Tabla 5
Diferentes Tarifas en la Ley del Impuesto sobre la Renta vigentes para 2021

Detalle	Rango	Tasa (%)
Ingreso Neto	Hasta ₡5.157.000	5
	Mayor de ₡5.157.000 hasta ₡7.737.000	10
	Mayor de ₡7.737.000 hasta ₡10.315.00	15
	Mayor de ₡10.315.000	20
Renta Neta	Hasta ₡3.742.000	Exento
	Mayor de ₡3.742.000 hasta ₡5.589.000	10
	Mayor de ₡5.589.000 hasta ₡9.322.000	15
	Mayor de ₡9.322.000 hasta ₡18.683.000	20
	Mayor de ₡18.683.000	25
Salario Bruto Mensual	Hasta ₡842.000	Exento
	Mayor de ₡842.000 hasta ₡1.236.000	10
	Mayor de ₡1.236.000 hasta ₡2.169.000	15
	Mayor de ₡2.169.000 hasta ₡4.337.000	20
	Mayor de ₡4.337.000	25
Remesas al Exterior	Transporte y las comunicaciones	8,5
	Pensiones, jubilaciones, salarios y cualquier otra remuneración en relación de dependencia	10
	Honorarios, comisiones, dietas y otros sin relación de dependencia	25
	Reaseguros, reafianzamientos y primas de seguros de cualquier clase	5,5
	Películas cinematográficas, películas para televisión, grabaciones, discos fonográficos, historietas y, en general, cualquier medio de difusión similar de imágenes o sonidos, así como por la utilización de noticias internacionales.	20
	Por radionovelas y telenovelas	50
	Intereses, comisiones y otros gastos financieros, así como por los arrendamientos de bienes de capital pagados por personas físicas o jurídicas domiciliadas en Costa Rica o entidades o personas físicas del exterior.	15
	Por cualquier otro pago basado en intereses, comisiones y otros gastos financieros no comprendidos en el enunciado h)	15
	Asesoramiento técnico - financiero, patentes, suministros de fórmulas, marcas de fábrica, privilegios, franquicias y regalías	25
	Otras remesas de rentas de fuente costarricense	30
	Por pagos a no domiciliados, con ocasión de espectáculos públicos que ocasionalmente se presenten en el país	15

9.2 Anexo 2: Detalle del Gasto corriente durante el periodo de 2000 al 2020

Tabla 6
Componentes del Gasto Corriente. Valor en miles de colones constantes (año base 2010) y participación porcentual (2000 - 2020)

Año	Gasto Total	Remuneraciones		Compra de Bienes y Servicios	Intereses	Trasferencias Corrientes
		Sueldos y Salarios	Contribuciones Seguro Social			
2000	1.245.592	369.557 (32,93)	48.233 (4,30)	37.365 (3,33)	287.390 (25,61)	379.763 (33,84)
2001	1.403.327	424.745 (33,01)	61.959 (4,81)	42.349 (3,29)	340.171 (26,43)	417.644 (32,45)
2002	1.691.927	498.572 (32,19)	73.347 (4,74)	57.256 (3,70)	410.924 (26,53)	508.625 (32,84)
2003	1.859.345	574.482 (32,99)	78.783 (4,52)	49.616 (2,85)	471.180 (27,06)	567.243 (32,58)
2004	2.041.216	628.020 (33,00)	90.973 (4,78)	62.777 (3,30)	511.221 (26,87)	609.921 (32,05)
2005	2.253.206	686.637 (32,64)	74.512 (3,54)	64.590 (3,07)	583.144 (27,72)	694.589 (33,02)
2006	2.465.887	749.290 (32,35)	109.878 (4,74)	78.921 (3,41)	612.056 (26,43)	765.987 (33,07)
2007	2.597.223	769.622 (32,46)	111.202 (4,69)	93.036 (3,92)	537.658 (22,68)	859.392 (36,25)
2008	2.882.080	844.219 (34,00)	119.951 (4,83)	102.602 (4,13)	398.367 (16,04)	1.017.896 (40,99)
2009	3.411.532	1.088.482 (35,56)	151.151 (4,94)	123.573 (4,04)	418.388 (13,67)	1.279.640 (41,80)
2010	3.724.578	1.134.085 (34,56)	154.696 (4,71)	120.681 (3,68)	401.549 (12,24)	1.470.693 (44,81)
2011	3.559.414	1.166.478 (35,56)	158.781 (4,84)	124.753 (3,80)	413.335 (12,60)	1.417.183 (43,20)
2012	3.747.802	1.209.694 (34,99)	165.490 (4,79)	125.302 (3,62)	413.539 (11,96)	1.543.100 (44,64)
2013	4.080.653	1.275.776 (34,06)	170.437 (4,55)	132.634 (3,54)	528.811 (14,12)	1.637.607 (43,72)
2014	4.542.490	1.406.784 (33,94)	187.624 (4,53)	153.275 (3,70)	593.570 (14,32)	1.803.976 (43,52)
2015	4.770.773	1.433.515 (33,04)	193.217 (4,45)	157.906 (3,64)	652.709 (15,04)	1.901.198 (43,82)
2016	5.054.632	1.480.331 (32,28)	199.058 (4,34)	161.089 (3,51)	712.903 (15,55)	(44,32)
2017	5.597.117	1.569.785 (31,03)	222.116 (4,39)	180.077 (3,56)	845.894 (16,72)	2.241.479 (44,30)
2018	5.738.918	1.637.696 (30,64)	221.496 (4,14)	183.864 (3,44)	1.008.049 (18,86)	2.293.857 (42,92)
2019	6.466.237	1.688.616 (28,86)	228.059 (3,90)	190.704 (3,26)	1.244.977 (21,28)	2.497.872 (42,70)
2020	6.258.959	1.680.147 (28,49)	341.285 (5,79)	196.946 (3,34)	1.369.813 (23,23)	2.420.134 (41,04)

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

9.3 Anexo 3

Consideraciones metodológicas

Para la elaboración del presente estudio se utilizaron fuentes de datos primarios y secundarios. Con datos secundarios se construyó una base de datos con 60 variables económicas, fiscales y sociales diversas. En la mayoría de los casos se pudo localizar series de tiempo desde el año 2000 al 2020, en otras ocasiones se sistematizó el periodo de datos disponibles en los medios oficiales. La fuente de información fueron principalmente el Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Estadística y Censo, la Contraloría General de la República, el Programa del Estado de la Nación, así como el Ministerio de Comercio Exterior. El anexo 1, contiene la lista de variables utilizadas.

La mayoría de las series de tiempo encontradas estaban a precios corrientes, por lo que se procedió a deflactar los datos para poder realizar el análisis con datos reales. Se utilizó el deflactor implícito del Producto Interno Bruto como técnica metodológica para su transformación tomando como año base el 2010. Se utilizó la siguiente fórmula:

$$D_r = \left(\frac{D_n}{D_{PIB}} * 100 \right)$$

Donde:

D_r = Son datos reales

D_n = Son datos nominales

D_{PIB} = Deflactor implícito del Producto Interno Bruto el cual se calcula de la siguiente forma:

$$D_{PIB} = \frac{PIB_n}{PIB_r} * 100$$

Donde:

PIB_n = Producto Interno Bruto nominal

PIB_r = Producto Interno Bruto real

Las entrevistas se realizaron por medios digitales y se efectuaron entre el 5 y el 16 de julio. El siguiente cuadro muestra las personas según el grado académico, puesto e institución para la cual laboran.

Tabla 7
Personas expertas seleccionadas para entrevista no estructurada

Nombre	Puesto e institución
Máster José Francisco Pacheco Jiménez	Exviceministro del Ministerio de Hacienda, actual directivo del Banco Central de Costa Rica.
Máster Fernando Rodríguez Garro	Exviceministro del Ministerio de Hacienda, actual investigador del Observatorio Económico y Social de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.
Máster Juan Gabriel Alpízar Méndez	Exfuncionario del Banco Central de Costa Rica, actual funcionario de la Súper Intendencia de Pensiones.
Máster Juan Manuel Chaves Moreira	Funcionario del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
Licenciado Jonathan Esquivel Delgado	Funcionario de la Gerencia del puesto de Bolsa del Banco Popular.

Fuente: Elaboración propia.

Para la elaboración del presente estudio se utilizaron fuentes de datos primarios y secundarios. Las fuentes secundarias fueron información consultada principalmente de la ENAHO, de la Encuesta Continua de Empleo y documentos académicos diversos sobre el enfoque de desarrollo humano sostenible local. La ENAHO es una encuesta que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de forma anual todos los meses de julio, esta encuesta recoge información importante sobre diferentes rubros sociales y económicos.

Se logró obtener datos desde el 2010 al 2020 de la ENAHO. Se extrajo información importante tomando en consideración la condición de actividad, personas ocupadas, personas ocupadas independientes, personas ocupadas asalariadas, empleo secundario, personas desempleadas y otras actividades e ingresos. Adicionalmente, para el año 2020 se introdujo una sección especial sobre las transferencias sociales generadas en el marco del COVID-19.

En materia de transferencias sociales incluidas en el marco de la ENAHO, el INEC toman en cuenta los siguientes elementos:

- Becas** brindadas por: Fondo Nacional de Becas (FONABE), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Municipalidades, Universidades tanto públicas como privadas, empresa privada y el programa empléate.
- IMAS** incluye los apoyos brindados por: programa Avancemos, Crecemos, ayudas en dinero, Red de Cuido por medio de CECUDI u Hogares Comunitarios, entre otros apoyos. otros; Iglesias; Organismos no Gubernamentales, apoyos por parte de personas fuera del hogar, entre otros.

La información recopilada fue procesada por medio del programa SPSS versión 20 y Microsoft Excel. Así mismo, como fuente de información primaria, se contó con la entrevista y solicitud de apoyo orientativo brindado por el máster Juan Manuel Chaves Moreira, funcionario del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

9.4 Anexo 4

Matrices de propuestas de partidos políticos, organizaciones y académicos

Tabla 8
Propuestas en materia de ingresos

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
Partidos políticos	PLN	Salud del país fiscal	Llevar déficit a 3% y la deuda a un 50% PIB	No	No	No
		Ingresos	Reforma tributaria progresiva	No	No	No
		Ingresos	Apoyar acuerdo FMI	No	No	No
	PUSC	Ingresos	Reformar sistema tributario	No	No	No
		Ingresos	Disminuir costo de carga tributaria	No	No	No
		Ingresos	Apoyar acuerdo FMI	No	No	No
		Ingresos	Reactivación y diversificación producción	No	No	No
	FTE AMPLIO	Ingresos	Impuestos progresivos	No	No	No
		Ingresos	Mantener exenciones a seguros personales, riesgos del trabajo, agro vivienda social	No	No	No
		Ingresos	Mayores tributos a grupos poderosos bienes, artículos, herencias	No	No	No
		Ingresos	Defender tributos justos de grupos vulnerables	No	No	No
	Liberal Progresista	Ingresos	Simplificación del sistema tributarios	No	No	No
Movimiento Libertario	Ingresos	Eliminar al menos 90 impuestos	No	No	No	
	Ingresos	Eliminar cerca de 25 impuestos incluido el CONAVI	No	No	No	

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
		Ingresos	Disminuir las cargas sociales	No	No	No
	Nueva Republica	Ingresos	Reducir el IVA al 9% (temporalmente)	No	No	No
	Progreso Social Democrático	Ingresos	Reducir las exoneraciones	No	No	No
	Unidos Podemos	Ingresos	Simplificación del sistema tributario	No	No	No
		Ingresos	Reducción de los impuestos	No	No	No
	Unión Liberal	Ingresos	No aprobar más impuestos	No	No	No
		Ingresos	Reducir las tasas de los impuestos actuales	No	No	No
		Ingresos	Recalcular las cargas sociales	No	No	No
		Ingresos	Reducir el IVA al 10%	No	No	No
	Nueva Generación	Ingresos	Un mejor cobro de las cargas sociales	No	No	No
ORGANIZACIONES GREMIALES y ORGANISMOS	INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES	Impuestos	Aumento impuesto propiedad inmuebles	No	No	No
		Impuestos	Eliminar privilegios fiscales, para aumentar recaudación 2.2%	No	No	No
INTERNACIONALES	ANEP	Nuevos recursos	Oposición a acuerdo con FMI, usar reservas BCCR	No	No	No
		Impuestos	Gravar grandes rentas y salarios altos	No	No	No
		Impuestos	Impuesto solidario a mega fortunas	No	No	No
		Impuestos	Tasa Tobin a grandes transacciones financieras	No	No	No

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
		Impuestos	Renta global y mundial	No	No	No
		Impuestos	Gravar Zonas Francas	No	No	No
		Evasión y elusión	Revisar exoneraciones	No	No	No
		Venta de activos	Oposición	No	No	No
	COL PROFES. CIENC. ECON. Y COLEGIO DE ABOGADOS	Metas fiscales	Medidas drásticas, reforma fiscal	No	No	No
		Tributos	Mejorar recaudación, 2 puntos respecto PIB	No	No	No
		Impuestos	Oposición a gravar transacciones financieras	No	No	No
		Impuestos	Apoyo a renta global y renta mundial	No	No	No
		Exoneraciones	Eliminar exoneración imp. Renta salario esc.	No	No	No
		Evasión y elusión	Apoyar Hacienda Digital	No	No	No
	PROPUESTA SINDICAL	Sistema tributario progresivo	Reforma a impuesto sobre la renta, gravar ganancias de capital	No	No	No
		Sistema tributario progresivo	Apoyar renta global y mundial	No	No	No
		Impuestos	Apoyar Tasa Tobin	No	No	No
		Impuestos	Eliminar ciertos privilegios, gravar Zonas Francas, impuestos solidarios temporales	No	No	No
	SINDICATO EDUCADORES COSTARRICENSES	Impuestos	Impuesto escalonado a Zonas Francas	No	No	No
		Reservas monetarias	Usar hasta un 20% vía No emisión de bonos BCCR	No	No	

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
		Impuestos	Apoyar renta global y mundial	No	No	No
	CONFERENCIA EPISCOPAL	Evasión	Herramientas tecnológicas reducir informalidad y controles cruzados	No	No	No
		Ingresos Activos del estado	Propiciar acuerdo social y político, democratizar patrimonio (cooperativas, solidaristas, pensiones)	No	No	No
	MUJERES EN ACCION	Tributos	Contribución solidaria obligatoria grandes contribuyentes y personas físicas para programas sociales	Si, programas sociales que beneficien a mujeres	No	No
		Tributos	Aumentar tasas a mayor riqueza, patrimonio, ingreso	No	No	No
		Reservas monetarias	Invertir en bonos del estado	Si, programas sociales que beneficien	No	No
		Transacciones financ.	Apoyar tasa de 3 colones por cada mil	Si, programas sociales que beneficien	No	No
	CORP. HORTICOLA NAC.	Recaudación	Cobros escalonados por tamaño de empleados	No	No	No
		Recaudación	Reducir IVA general y para insumos agropecuarios	No	No	No
		Tributos	Impuestos a grupos con más recursos (grandes riquezas)	No	No	No
	FEDERACION EVANGELICA NACIONAL	Tributos	Apoyo a renta global y mundial	No	No	No No
		Tributos	Racionalizar estructura	No	No	No
		Tributos	Impulsar un flat tax	No	No	No
		Tributos	Apoyar pago diferido de derechos e impuestos aduanales a comerciantes	No	No	No

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
	ANDE	Estructura tributaria	Impulsar el Órgano Nacional de Valoración y Verificación Aduanera	No	No	No
		Tributos	Gravar grandes fortunas, patrimonio e ingresos de capital	No	No	No
		Tributos	Revisar Gasto Tributario (exoneraciones, incentivos)	No	No	No
		Tributos	Mejorar Dpto Valoraciones Tributarias, actualizar modelo	No	No	No
	BLOQUE UNITARIO SINDICAL Y SOCIAL CR	Tributos	Mejorar Dpto Valoraciones Tributarias	No	No	No
		Estructura tributaria	Impulsar el Órgano Nacional de Valoración y Verificación Aduanera	No	No	No
	UNION NAC. EMPLEADOS CAJA Y SEGURIDAD SOCIAL	Tributos	Mejorar Dpto Valoraciones Tributarias	Tributarias	No	No No
		Estructura tributaria	Impulsar el Órgano Nacional de Valoración y Verificación	No	No	No
	CAMARA INDUSTRIAS CR	Estructura tributaria	Mejoras tecnológicas y sistemas de información Aprobación Hacienda Digital	No	No	No
		Exone- raciones	Eliminación pago impuesto sobre renta salario escolar	No	No	No
		Zonas Francas	Oposición a tributos	No	No	No
	APSE	Tributos	Profundizar Papeles Panamá	No	No	No
	CAMARA C.R. N.A.	Tributos de deuda interna	Reingeniería financiera	No	No	No
		Tributos	Reducción pago intereses por amortización de deuda interna	No	No	No

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
		Estructura tributaria	Democratización activos Est. 60% canje acciones por deuda pública (BCR, Kolbi, INS)	No	No	No
		Venta de activos	BICSA, FANAL, CONAPE, titularización dividendos de bancos estatales al gobierno	No	No	No
		Exoneraciones	Eliminación SUTEL, salario escolar, Seguro Vida Magister.	No	No	No
	COMITÉ NAC. MUJERES COOPERATIVISTAS	Tributos	Contribución extraordinaria pensiones superiores 5 millón.	No	No	No
		Tributos	Contribución solidaria salarios mayores de dos millones y medio, impuestos a grandes contribuyentes	No	No	No
		Estructura tributaria	Herramientas tecnológicas			
		Nueva legislación	Frenar privatizaciones sector salud, Ley de Derechos de la mujer	Si, beneficio durante embarazo, parto posparto y atención de recién nacido		No No
	CONSEJO DE MUJERES	Tributos	Retrasar IVA canasta básica productos higiene femenina	Si, beneficio a mujeres canasta básica	No	No
		Créditos	Uso lenguaje inclusivo	Si, beneficio a mujeres	No	No
		Créditos fiscales	Aplicación preferencial cálculo distinto del crédito	Si, jefas de hogar, madres sin apoyo de otro progenitor,	No	No

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
				persona con tutela de menores ampliar a personas dependientes de contribuyente		
	CADEXCO	Salario escolar	Sujeción a impuestos de ley	No	No	No
		Exoneraciones	Eliminación en general eliminación cargas parafiscales	No		
		Tributos	Pago para empresas estatales	No	No	No
	ESTADO DE LA NACION	Economía	Inflación reducida y menor a dos dígitos	No	No	No
		Economía	Crecimiento económico sostenible, generación empleos, formación profesional y técnica	No	No	Si, uso racional recursos naturales
		Ingresos	Déficit razonable cuenta corriente, reservas internacionales para financiar necesidades de importación	No	No	No
		Ahorro nacional	Financiar proceso sostenible de inversión	No	No	No
		Deuda pública	Mantener en nivel razonable deuda interna y externa	No	No	No
		Oportunidades	Distribución equitativa de libertades, oportunidades y capacidades	Si, indirecto beneficio a mujeres	Si, indirecto beneficio a jóvenes	No
			Reducir desigualdades entre regiones	Si, evitar discriminación por género	Si, evitar discriminación por edad	No

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
		Políticas económicas Articuladas, sustentables y efectivas		Si, políticas sectoriales, protección social	Si, políticas sectoriales, protección social	Si, protección ambiental y energética
		Estrategia de desarrollo	Incluyente y equitativa	Si, alusión al principio de equidad y de inclusión	Si, alusión al principio de equidad	
	PNUD	Reforma fiscal verde	Impuesto verde, incrementar precio bienes y servicios que impactan medio ambiente	No	No	Si, reconocer costo social externalidad negativa
		Reforma fiscal verde	Impuesto a combustibles fósiles para compensar distorsiones sistema tributario, reducir deuda pública, financiar gasto público de alto valor			Si, financiar gastos relativos a adaptación a
		Reforma fiscal verde	Cortar impuestos a electricidad y a propiedad de vehículos Ajustar valor peajes Actualizar cánones, timbres ambientales Modificar tributos (agroquímicos) Introducir impuestos a plásticos			Si, compensar a los grupos afectados de forma negativa por los mayores precios de la energía.
	Universidad Nacional	Renta global	Apoyar un solo esquema sin importar origen ingresos	No	No	No
		Imp. sobre renta	Modificar para salarios altos, 25 y 30% por 12 meses	No	No	No
		Reservas monetarias Usar para inyectar liquidez a mercado, máximo 20%		No	No	No

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
		Emisión	BCCR adquiere de Min. Hac. \$1,600 millones,			
			3 años	No	No	No
		Impuesto Tobin	Apoyar, 0.3% a transacción. superiores a un millón Col.	No	No	No
		Rentas y ganancias capital	Elevar del 15 al 18%	No	No	No
		Títulos valores	Elevar del 8 al 10% rendimientos moneda títulos de cooperativas de ahorro y crédito, excedentes y utilidades de asoc. Solidaristas (12 meses)	No	No	No
		Otros tributos	impuesto a sucesiones y herencias cuantiosas	No	No	No
		Zonas Francas	Contribución solidaria, 1% sobre renta bruta, 12 meses	No	No	No
		Recursos no usados	FONATEL (usar 30-40%)	No	No	No
		Exoneraciones	Eliminar	No	No	No
		Deuda	Moratoria total o parcial por 36 meses, reestructurar plazos y tasas de interés	No	No	No
		Evasión y elusión	Herramientas tecnológicas monitoreo permanente	No	No	No
		Estructura tributaria	Reestructuración estatal, sistema fiscal progresivo	No	No	No
		Convenio con FMI	Apoyar para obtener recursos frescos y ganar credibilidad internacional	No	No	No

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
GRUPOS ACADEMICOS	Olman Segura - CINPE	Deuda pública	Emisión para Fondo de Salvamento de Empresas a 10 años plazo. Renegociar.	No	No	No
		Eurobonos	Colocación de \$1,500 mil. para balancear déficit 2021	No	No	No
		Contribución solidaria	Aplicar a personas físicas con ingresos brutos mayores 7 y 8 salarios mínimos	No	No	No
		Grandes contribuy.	Recalificar, 5% adicional en Imp Renta Ordinaria, 2 años	No	No	No
		Renta Global	Apoyar proyecto legislativo para personas físicas	No	No	No
		Renta empresas	Contribución 5% anual a empresas que reportan 0 utilidades o con ventas mayores a 100 millones mes	No	No	No
		Profesiones liberales Renta adicional 5% 5 años		No	No	No
		Evasión fiscal	Ley para sancionar	No	No	No
		Exoneraciones	ley para redefinir y reducir en un 50%	No	No	No
	Luis Paulino Vargas -UCR	Renta global	Apoyar	No	No	No
Impuesto sociedades		No apoya, riesgo de que país se convierta en paraíso fiscal	No	No	No	
Rentas de capital		Desacuerdo, imponer 15% tiene efecto regresivo e inequitativo	No	No	No	

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
		Impuestos bienes	Dudas sobre alcance de medida	No	No	No
		inmuebles	por razones de equidad	No	No	No
		Tributos	Aplicar a patrimonios familiares y personales de cierto nivel adquisitivo. Carácter progresivo	No	No	No
	Eduardo Lizano - Academia de C.A.	Convenio con FMI	Apoyar para obtener endeudamiento interno y ext. en mejores condiciones (plazos intereses) Lograr emisión Eurobonos	No	No	No
	Gloriana Ivankovich-Academia de C.A.	Economía	Apoyar Economía para Prosperidad Inclusiva para reducir desigualdad y exclusión	Si, apoyar equidad para la mujer	No	No
		Economía	Propiciar igualdad de oportunidades	Si, apoyar equidad para la mujer	No	No
	Juan Robalino - Economía UCR	Impuesto a propiedad bienes inmuebles	Considerar con un % razonable y equitativo, mejorar eficiencia en recaudación	No	No	No
		Impuesto a propiedad bienes inmuebles	Bajar tasa para evitar elusión y evasión, reducir regresividad	No	No	No
	Edgar Robles-Economía UCR	Impuesto a Transacciones r financ.	Oposición a propuesta original por carácter excesivo, por desincentivar ahorro y por generar tasa de interés negativa	No	No	No
	Nuria Marín	Impuesto mundial	Apoyo a pago de 15% para empresas con ganancias millonarias	No	No	No

Continúa

Sector	Proponente	Tema	Acciones específicas	Enfoque de general	Enfoque de juventud	Agenda 2030
		Impuesto mundial	Mejorar recaudación, evitar traslado de base imponible a empresas en zonas francas a países de baja tributación	Si, zonas francas han sido beneficiosas para mujeres	Si, zonas francas han sido beneficiosas para población joven	No

Tabla 9
Propuestas en materia de gastos

Sector	Proponente	Tema general	Acciones específicas
Partidos políticos	PLN	Gastos	Reducir al máximo
	PUSC	Gastos Gastos Gastos	Apoyo ley Empleo Público Reducir y consagrar regla fiscal en la Constitución Evaluar ministerios, servicios compartidos
	FTE AMPLIO	Gastos Gastos	Proteger salarios de sector público Regular pensiones expresidentes Regla fiscal Corregir regla fiscal, proteger empleo y poder adquisitivo
	Liberal Progresista	Gastos	Fusionar los ministerios que tienen el mismo propósito Reducir el tamaño del Estado
	Nueva Republica	Gasto	Revisar los alquileres del Estado Reestructurar el Estado para determinar las duplicidades Digitalización del Estado
	Progreso Social Democrático	Gasto	Reducir el gasto y el estado Fusionar Instituciones Digitalización del Estado
	Unidos Podemos	Gasto	A largar plazos de deuda y negociar mejores condiciones Revisar la eficacia y eficiencia del gasto publico Consolidar a los nuevos funcionarios del régimen de pensiones Fusionar instituciones publicas Digitalización del Estado
	Unión Liberal	Gasto	Contención del gasto, control absoluto del gasto Reducir el tamaño del Estado
	Nueva Generación	Gasto	Modernización del Estado Fusionar las instituciones

Continúa

	Sector	Proponente general	Tema	Acciones específicas
	INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES	Empleo público	Respetar derechos adquiridos y capacidad operativa del Estado	
		Venta de activos	Cautela para no deteriorar capacidad del Estado	
		Acuerdo fiscal	Diálogo intersectorial	
	ANEP	Empleo público	Preservar derechos constitucionales, eficiencia y eficacia	
		Jornada laboral	Oposición a derogatoria de jornada de 8 horas	
	COL PROF. CIE ECON y COL ABOGADOS	Reducción	Apoyo a SICOP	
		Reducción	Apoyo a regla fiscal	
		Empleo público	Apoyo a nueva ley	
		Estado Deuda	Reformas profundas Reducir deuda política	
	COL PROF. CIE ECON Déficit fiscal		Diálogo nacional con especialistas y expertos	
		Gasto	Reforma estructural, control disparadores, venta activos	
	Propuesta sindical	Regla fiscal	Oposición por riesgo de dismantelar Est.Soc. Der.	
		Gasto público	Oposición a reformas vía empleo o recorte programas	
		Evasión y elusión Reforma fiscal justa y	Reforma fiscal justa, progresiva y solidaria	
	CONFEDERACION COSTARRICENSE DE ASOC. SOLIDARISTAS	Reducción	Partidas presupuestarias en áreas no vitales	
		Empleo público	Renegociar contratos laborales de forma voluntaria	
		Empleo público	Apoyar sin afectar beneficios actuales. Ajustar futuros.	
	CONFERENCIA EPISCOPAL	Empleo público	Preservar derechos	
			Ordenar sistema, evaluación	

Continúa

Sector	Proponente general	Tema Acciones específicas
		Garantizar salarios competitivos
	Estado	Reordenamiento y simplificación, eliminación y fusión de instituciones
	Pensiones	Equiparar regímenes, terminar pensiones de lujo
	Deuda	Reingeniería, renegociar terminar pensiones de lujo
	Regla fiscal	Exigir claridad sobre ahorros derivados de medidas
	Renta Global	Apoyar para simplificar, definir monto igual de cobro
	Exoneraciones	Eliminar a ciertas entidades mayor justicia solidaria
	Gestión financiera	Crear plataforma única o plataformas interconectadas, mejora regulatoria
	Activos Estatales	Apoyar venta
	Exoneraciones	Eliminar a renta a salario escolar, premios de lotería, SUTEL
	Compras estatales	Uso obligatorio de SICOP
	Empleo público	Eliminar regímenes fragmentados
		Apoyar 8 familias de puestos, introducir salario global para nuevos empleados, plataforma integrada de concursos
	Reforma estatal	Reordenamiento servicios de apoyo órganos desconcentrados
	Rentas de capital	Aplicar tarifa general de 15%, tarifa adicional para ganancias de capital
UNION DE CAMARAS (UCCAEP)	Reducción gasto	Impulsar venta de activos, eliminar exoneraciones, uso del SICOP, reducción de transferencias dentro del Presupuesto
CORP. HORTICOLA NAC.	Deuda	Sustituir deuda cara por barata
		Eliminar privilegios a grandes empresas
FEDERACION ALIANZA EVANGELICA	Gastos	Apoyar recortes profundos, evaluar cada institución.
	Gastos	Impulsar Ley de Emergencia pasando recortes por gastos superfluos a Hacienda para aliviar déficit fiscal

Continúa

Sector	Proponente	Tema general	Acciones específicas
		Sistema tributario	Modernizar Ministerio de Hacienda con herramientas tecnológicas y buenas prácticas internacionales
		Exoneraciones	Rechazar el Gasto Tributario
	CAMARA INDUSTRIAS CR	Regla fiscal	Aplicación estricta, reformas a pluses
		Reducción gasto	Uso obligatorio de SICOP Eliminación o fusión órganos desconcentrados en ministerios
	CAMARA C.R. N.A.	Reducción gasto	Apoyo irrestricto a uso de SICOP
			Apoyo a proyecto Hacienda Digital
			Disminución de deuda política
			Recortes en transferencias a Pensiones, Fondo Educación Superior
	COMITÉ NACIONAL MUJERES COOPERATIV.	Reducción gasto	Cortar gastos superfluos (viáticos ext, combustible Congreso,
			limitar asesores prohibir obras de arte)
			Control privilegios con pensiones
			Limitación deuda política
	CADEXCO	Sector público	Congelar planilla estatal, cierre técnico instituciones no indispensables, congelar compra bienes y servicios
			Uso obligatorio de SICOP
		Naturaleza gasto	Reordenamiento institucional, Evaluación programas sociales Reenfoco financiamiento infraestructura. Control y eficiencia gasto educación (capacidad de gasto, no de pago)
Pensiones		Replanteamiento integral (esquema de capitalización)	
GRUPOS ACADEMICOS	Olman Segura - CINPE	Acuerdo con FMI	Apoyar, condiciones razonables para gasto público
		Flotilla vehicular	Suspender renovación en entidades estatales con ciertas excepciones
		Regla fiscal	Aplicación pareja excepción emergencia sanitaria, programas pobreza

Continúa

Sector	Proponente	Tema general	Acciones específicas
		Plazas sect. Públ.	Detener sustituciones y reemplazos, no crear plazas por 4 años (exc.Segur y Salud)
		Anualidades	Apoyar congelamiento por 2 años
		Aumento salarial	Apoyar congelamiento por 2 años
		Empleo público	Apoyar para racionalizar incentivos
	Luis Paulino Vargas-UCR	Deuda	Crítica a manejo estatal, pagos por intereses son mecanismo de distribución regresiva de la riqueza
		Regla fiscal	Oposición por carácter anti estatista y rígida, contraria a Est. Social de Derecho
		Tributos	Aumentar impuesto sobre ganancias empresariales. Igual impuesto a salario
		Impuesto a transacciones financieras	Oposición por carácter regresivo e inequitativo. Aceptación condicionada para financiar Bono Proteger

Nota: Ninguna propuesta menciona de manera explícita el tema de género, juventud ni la Agenda 2030.

Tabla 10
Matriz de propuestas en materia social

Sector	Proponente	Tema general	Acciones específicas	Enfoque de género	Enfoque juventud	Agenda 2030
Partidos Políticos	PLN	Salud de exportación	Negociar acuerdos con empresas EE UU y Canadá	No	No	No
		Salud de exportación	Certificar internacionalmente a proveedores de Costa Rica	No	No	No
		Salud de exportación	Promover turismo médico	No	No	No
		Empleabilidad	Programas subsidiados de capacitación	Prioridad a mujeres	Prioridad a jóvenes	No
		Empleabilidad	Apoyar modelos exitosos en el marco de “Empléate”	Prioridad a mujeres	Prioridad a jóvenes	No
		Empleabilidad	Apoyar con INA programa de formación dual	No	10% oferta formativa en modelo dual	No
		Empleabilidad	Transferencias monetarias por obras comunales	No	No	No
		Empleabilidad	Generar un programa de apoyo emprendedor	No	No	No
		Protección social	Crear Piso Económico Familiar	No	Asignación familiar por hijo hasta los 18	No
		Protección social	Reducir gradualmente cargas parafiscales	No	No	Impuestos verdes
		Protección social	Establecer amnistías para incentivar afiliación trabajadores independientes	No	No	No
		Protección social	Mejorar modelo de compras vía SICOP	No	No	No
Educación	Inglés como segunda lengua	No	Incentivar a jóvenes	No		

Continúa

Sector	Proponente	Tema general	Acciones específicas	Enfoque de género	Enfoque juventud	Agenda 2030
		Educación	Universalizar acceso a Internet de banda ancha	No	Priorizar oportunidades a jóvenes	No
		Educación	Becas para certificaciones de industria	No	10,000 becas a jóvenes	No
		Educación	Incentivar carreras STEM	Si, 50% mujeres	Si	No
		Educación	Fortalecer y ampliar red cuidado	Si	No	No
	PUSC	Protección social	Universalizar cuidado infantil y reducir brecha salarial	Si, compartir trabajo del cuidado no remunerado	No	No
		Protección social	Empleo digno para las mujeres	Si, aumentar patrimonio, más políticas públicas		No No
		Protección social	Mayores ingresos, más acceso y control sobre los recursos	Si, más seguridad y protección para la mujer	No	No
		Protección social	Mejor educación sexual	Sí, reducir embarazos no deseados, acceso a contraceptivos	No	No
		Protección social	Uso del cannabis medicinal	No	No	No
	FTE AMPLIO	Protección social	Proteger Estado Social de Derecho, rubros sociales	Si, beneficio a mujeres	Si, beneficio a jóvenes	No
		Educación	Invertir 8% del PIB por mandato constitucional	Si, beneficio a mujeres	Si, beneficio a mujeres	No
	Grupos académicos	Olman Segura CINPE	Bono Proteger	Destinar parte de diferencial cambiario Crear Plan Nacional Protección a Familias en Pobreza, Ingreso Mínimo Vital	Si, beneficio social	Si, beneficio social

Tabla 11
Matriz en materia de economía verdel

	Proponente	Tema general	Acciones específicas	Cómo incorpora enfoque de género	Cómo incorpora enfoque de juventud	Cómo incorpora Agenda 2030
Partidos políticos	PLN	Energías limpias	Reemplazar petróleo por hidrógeno, geotermia, solar, viento, biomasa	No	No	Promoción energías
		Energías limpias	Transformar transporte público y flota estatal	No	No	Reconversión a energías
		Energías limpias	Promover energía solar ICE, cooperativas, municipalidades	No	No	Promoción energías alternativas
	PUSC	Energías limpias	Promover nuevas fuentes (sol, viento, biomasa, agua)	No	No	Promoción energías limpias
		Energías limpias	Considerar potencial gas	No	No	No
Organizaciones gremiales, organismos internacionales	PNUD	Reforma fiscal verde	Impuesto verde, incrementar precio bienes y servicios que impactan medio ambiente	No	No	Si, reconocer costo social, externalidad negativa
			Impuesto a combustibles fósiles para compensar distorsiones sistema tributario, reducir deuda pública, financiar gasto público de alto valor	No	No	Si, financiar gastos relativos a adaptación a
			Cortar impuestos a electricidad y a propiedad de vehículos Ajustar valor peajes Actualizar cánones, timbres ambientales Modificar tributos (agroquímicos) Introducir			Si, compensar a los grupos afectados de forma negativa por los mayores precios de la energía

9.5. Anexo 5 Recolección de Información de Partidos Políticos y Organizaciones Gremiales

Dada la proximidad de las elecciones 2022 era importante para la investigación conocer las propuestas de los partidos políticos y sus candidatos, con el fin de que se pudieran ofrecer nuevas propuestas que estuvieran acorde con la necesidad que tiene el país. Siendo la metodología utilizada para esto una recolección de información para su sinterización y análisis. Para esto, se procedió a contactar a todos los partidos políticos que se encuentran registrados en el tribunal supremo de elecciones de manera directa utilizando información de contacto que se encontraba disponible en las propias páginas de los partidos políticos o en sus redes sociales. Se enviaron correos para que los partidos pudieran suministrar esta información, sin embargo, muchos de estos partidos no dieron una respuesta favorable sobre poder suministrar las propuestas que tenían rumbo a las próximas elecciones. Así mismo se utilizaron las redes sociales a fin de obtener una respuesta con aquellos partidos que pasado un tiempo no habían respondido al correo con mejores resultados en el tiempo de respuesta, pero sin aportar las propuestas que tenían los candidatos de sus partidos.

Como la información suministrada por parte de los propios partidos se consideró insuficiente para la investigación se procedió a recuperar la información de las entrevistas que estaban dando algunos de los candidatos durante el periodo de trabajo. Por lo que la información recolectada en este apartado proviene de entrevistas realizadas a los candidatos donde se hablaron de las propuestas que se tenían, así mismo se examinaron videos informativos que se encontraban en las páginas y conferencias como la de la cámara de industrias a las que asistieron. De esta manera se pudo obtener información suficiente para realizar el análisis de propuestas presentado en el capítulo 4.

Tabla 12
Reporte de Contactos con Partidos Políticos de Costa Rica

Nombre del partido político	Correo de Contacto	Red Social	Respuesta Obtenida
Accesibilidad Sin Exclusión	contacto@partidopase.org redespase@gmail.com partidopase@gmail.com	Partido PASE @ partidopase.org	El día 14 de julio de 2021 se contactó al partido por medio de mensajería telefónica donde el 15 de julio de 2021 se obtuvo una respuesta por parte del partido la cual fue que muy pronto iban habilitar la información, más cuando se les pregunto por la fecha no volvieron a responder.
Acción Ciudadana	comunicacion@pac.cr	Partido Acción Ciudadana @ PartidoAccion Ciudadana	No se recibió respuesta del partido acción ciudadana después de enviar tres correos los días 14, 19 y 20 de junio de 2021 . También se contactó por el chat de la página del partido, donde no se recibió una respuesta además de agradecer el contactarlos el día 15 de julio de 2021
Alianza Demócrata Cristiana	alianzademocrisiana@gmail.com	Alianza Patriótica @somosap	El correo que se tenía para este partido no existía en día 14 de julio de 2021 , por lo que se decidió contactar con el partido a través de su red social donde se obtuvo una respuesta el día 19 de junio de 2021 donde el partido indicaba que no proponían ni contenían nada de material electoral ya que para las elecciones de 2022 no van a participar.
Avance Nacional			No se encontró ningún contacto de este partido.
Centro Democrático y Social		Centro Democrático y Social @cde.cr	Se contactó al partido por medio de su red social los días 14 y 19 de julio de 2021 donde no se obtuvo respuesta.
De los Trabajadores	contacto@ptcostarica.org	Partido de los Trabajadores Costa Rica @ptcostarica	Al partido se enviaron tres correos los días de 14, 19 y 20 de julio de 2021 , y finalmente se obtuvo una respuesta el día 28 de julio de 2021 , donde se informó que por el momento no tenían propuestas para las próximas elecciones.

Continúa

Nombre del partido político	Correo de Contacto	Red Social	Respuesta Obtenida
Fuerza Nacional	info@partidofuerzanacional.com	Partido Fuerza Nacional @PartidoFuerza Nacional	El 26 de julio de 2021 se realizó un acercamiento del partido para conocer si ya contaban con un candidato, donde la respuesta obtenida fue que hasta el día 14 de agosto de 2021 se podría conocer al candidato electo.
Integración Nacional	partidointegracionnacionalcr@gmail.com	Partido Integración Nacional @PartidoIntegracion Nacional	Al partido se enviaron tres correos los días de 14, 19 y 20 de julio de 2021 , donde se obtuvo una respuesta el día 20 de julio de 2021 donde el partido solicitó un número telefónico para poder conversar, el representante del partido informó que por momento no se tenían propuestas para las próximas elecciones, pero sí contaba con la información de lo que ha intentado proponer el partido a nivel asamblea, y quedo de enviar la información, pero esta nunca llegó.
Liberal Progresista		Partido Movimiento Libertario @movimiento libertariocr	Al partido se le hizo varias llamadas los días 14 y 19 de julio de 2021 , así mismo se les intento contactar por la red social el día 14 y 15 de julio de 2021 pero no se obtuvo ninguna respuesta por parte del partido. En la actualidad se conoce que el partido tiene otra red social, con diferentes números de teléfono y correos, pero cuando se realizó el acercamiento a los partidos por la información estos, su red social anterior era la que aparecía.
Nueva Generación	contacto@partidonuevageneracion.net	Partido Nueva Generación @PartidoNueva Generacion	Se envió un correo el día 15 de julio de 2021 se intentó enviar un correo al partido, sin embargo, este fue rebotado porque no el sistema no encontró el correo. Aun así se continuo con el proceso de búsqueda de información, siendo que el día 19 agosto de 2021 se realizó un nuevo contacto al no encontrar suficiente información sobre las propuestas que tenía el partido en las entrevistas que hizo el candidato, siendo que el día 22 de octubre de 2021 se obtuvieron algunos de los puntos planteados en el plan del candidato a pesar de que aún se encontraba en revisión.

Nombre del partido político	Correo de Contacto	Red Social	Respuesta Obtenida
Nueva República		Partido Nueva República @NuevaRepublica CostaRica	Como el partido no contaba con ninguna información de contacto se trató de obtener información mediante sus redes sociales el día 14 de julio de 2021 , sin embargo, no se pudo obtener ninguna respuesta sobre las propuestas del candidato ya que únicamente se respondió con un mensaje genérico donde indicaba la página del candidato.
Patria Nueva			No se logró encontrar nada por parte de este partido, ni información de contacto
Progreso Social Democrático	afiliate@progreso.cr	Progreso Social Democrático @CostaRicaProgreso	El 14 de julio de 2021 se intentó hacer contacto por medio de la red social del partido, donde el día 15 de julio de 2021 se informó de que el partido aún se encontraba en proceso de la construcción del plan para las elecciones y no indicaron una fecha para cuando iba a poder consultarse. Aun así, el 20 de julio de 2021 se envió un correo intentando obtener más información por medio una solicitud más formal, sin embargo, no se obtuvo respuesta.
Renovación Costarricense	partidorenovacion@gmail.com	Renovación Costarricense PRC @renovacionprc	Los días 15, 19 y 20 de julio de 2021 se enviaron correos al partido, sin embargo, no se obtuvo ninguna respuesta por parte del partido. Aun así, se intentó hacer un contacto el día 26 de julio de 2021 para encontrar cual era el candidato del partido político y únicamente se recibió un mensaje genérico por parte de estos.
Republicano Social Cristiano	prsc.redes@gmail.com	Partido Republicano Social Cristiano - Oficial @RepublicanoCR	Los días 15, 19 y 20 de julio de 2021 se enviaron correos al partido, sin embargo, no se obtuvo ninguna respuesta por parte del partido. Aun así, se intentó hacer un contacto el día 26 de julio de 2021 para poder obtener información sobre las propuestas del partido, siendo que el día 30 de julio de 2021 se obtuvo una respuesta donde el partido indicaba que aún no tenía un representante y que apenas tenían una precandidatura.

Continúa

Nombre del partido político	Correo de Contacto	Red Social	Respuesta Obtenida
Restauración Nacional	info@restauracion.cr	Partido Restauración Nacional @restauracion nacionalcr	Los días 14, 19 y 20 de julio de 2021 se enviaron correos al partido, sin embargo, no se obtuvo ninguna respuesta por parte del partido.
Unidad Social Cristina	secretariapusc2018@gmail.com	Partido Unidad Social Cristiana @PUSC.cr	El día 14 de julio de 2021 se realizó una llamada al partido el cual respondió indicando que la información la podían suministrar mediante el teléfono 8629 9976 a través de un mensaje de WhatsApp, el cual fue enviado el día 14 y 15 de julio de 2021 . Finalmente, el día 15 de julio de 2020 se envió un corto documento sobre las medidas que postulaba la candidata para las elecciones de 2022.
Unidos Podemos		Unidos Podemos @partido unidospodemos	El día 14 de julio de 2021 se realizó un contacto por medio de la red social del partido, donde se comunicó que las propuestas del partido serían compartidas próximamente sin indicar una posible fecha.
Unión Costarricense Democrática		Partido Unión Costarricense Democrática @PUCDCR	El día 15 y 19 de julio de 2021 se realizó un contacto por medio de la red social del partido, donde hasta el 6 de octubre de 2021 se obtuvo una respuesta donde se indicaba que el plan de gobierno del partido iba a estar disponible en los próximos días.
Unión Liberal	info@unionliberal.cr	Partido Unión Liberal Costa Rica @unionliberalcr	El día 14 y 19 de julio de 2021 se realizó un contacto por medio del correo que tenía el partido para solicitar la información los cuales finalmente rebotaron al no encontrar la dirección electrónica. Pero la página de internet contenía información resumida de la orientación que tenía el partido.

Fuente: Elaboración propia

9.6. Anexo 5 Grupos Focales

Tabla 13
Lista de Invitados a los grupos focales

#	Nombre Completo	Región	Sector	Respuesta ¹⁵	Resultado ¹⁶	Asistencia ¹⁷	Grupo Focal
1	Aldo Mazzero	Pacífico Central	Ganadería	NO		NO	1
2	Emanuel González	Pacífico Central	Pesca	SI	NO		1
3	Ángel Coello	Chorotega	Pesca	SI	NO		1
4	Fabiola Hidalgo	Chorotega	Comercio	SI	NO	SI	2
5	Jim Fernández	Brunca	Industria	SI	SI	NO	1
6	José Joaquín Hernández	Central	Comercio	SI	SI	SI	1
7	Juan Rafael Alfaro	Huetar Norte	Ganadería	SI	SI	NO	1
8	Luis Antonio González	Todo el país	Juventud	SI	SI	SI	1
9	Margarita Paniagua	Brunca	Turismo	SI	SI	NO	1
10	María Fernanda Vargas	Central	Juventud	SI	NO		1
11	Nataly Montero	Huetar Caribe	Agroindustria	SI	SI	SI	1
12	Roció Valerio	Huetar Norte	Agricultura	SI	SI	SI	1
14	Sara Méndez	Huetar Caribe	Agencia de Desarrollo	SI	SI	SI	1
15	Tyron Mayorga	Brunca	Servicios	SI	SI	SI	1
16	Vivián Barrantes	Pacífico Central	Académico	SI	NO		1
17	William Barrantes	Pacífico Central	Agencia de Desarrollo	SI	SI	NO	1
18	George Grant	Huetar Caribe	Agroindustria	NO		NO	1
19	Carlos Sánchez	Brunca	Comercio	NO		NO	1

¹⁵ Esta columna hace referencia a si la persona contestó la invitación que se realizó para la participación de los grupos focales

¹⁶ Esta columna hace referencia al resultado que se obtuvo de la invitación que se realizó, es decir, si la persona respondió que iba asistir a la actividad o si rechazaba la invitación

¹⁷ Esta columna indica si la persona finalmente asistió o no al grupo focal al cual se le invitó

#	Nombre Completo	Región	Sector	Respuesta ¹⁵	Resultado ¹⁶	Asistencia ¹⁷	Grupo Focal
20	Pablo Salas	Central	Agricultura	SI	SI	SI	1
21	Tadeo Morales	Huetar Norte	Turismo	NO		NO	1
22	Susan Zúñiga	Brunca	Académico	SI	SI	SI	2
23	Stephanie Rodríguez	Huetar Norte	Agricultura	SÍ	NO		2
24	Silvia Hidalgo	Central	Agencia de Desarrollo	SÍ	NO		2
25	Laetitia Gallet	Huetar Caribe	Turismo	NO		NO	2
26	Maureen Gómez	Huetar Caribe	Servicios	SI	SI	NO	2
27	Marco Vinicio	Huetar Norte	Comercio	SI	SI	NO	2
28	Margo Vega	Huetar Caribe	Agricultura	SI	NO		2
29	Laura Avilán	Pacifico Central	Turismo	SI	NO		2
30	Jason Porras	Chorotega	Juventud / Ganadería	SI	NO		2
31	Francisco Arias	Región Central	Cooperativa / Agroindustria	SI	SI	SI	2
32	Evelyn Badilla	Brunca	Cooperativa	SI	NO		2
33	Enervey Ramírez	Chorotega	Comercio	SI	SI	NO	2
34	Edwin Oviedo (Sustituto Diego Rodríguez)	Pacifico Central	Cooperativa / Agroindustria	SI	SI	SI	2
35	Braulio González	Chorotega	Juventud / Agencia de Desarrollo	SI	SI	SI	2
36	Maura Segura	Huetar Caribe	Construcción	NO			2
37	Oscar Chacón	Huetar Caribe	Agricultura	NO			2
38	Cesar Paulo de Olivera	Brunca	Servicios	SI	SI	NO	2
39	Francisco Acuña	Huetar Caribe	Agroindustria	NO			2
40	Bernal Rodríguez	Central	Industria	NO			2

#	Nombre Completo	Región	Sector	Respuesta ¹⁵	Resultado ¹⁶	Asistencia ¹⁷	Grupo Focal
41	Orlando Castro Murillo	Pacífico Central	Turismo	NO			2
42	Pablo Valle	Pacífico Central	Agroindustria	SI	SI	NO	2
43	Juan Pablo Saborío	Central	Servicios	SI	SI	SI	2
44	Manfred García	Central	Agricultura	SI	SI	SI	2
45	Nailea García	Todo el país*	Organización no Gubernamental	SI	SI	SI	2
46	Luis Diego Obando	Central	Cooperativa / Ganadería	SI	SI	SI	2
47	Manuel Álvarez	Central	Comercio	SI	SI	SI	2
48	Nury Guevara	Central	Comercio / Artístico	SI	SI	SI	2
49	Lindsay Acuña	Brunca	Municipalidad	SI	SI	SI	2
50	Javier Cruz	Todo el país	Gobierno	SI	SI	SI	2

Fuente: Elaboración propia

9.7 Anexo 6

Consentimiento Informado presentado en los grupos focales



El Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA), se encuentra desarrollando una investigación titulada Análisis del Impacto de la Fragilidad Fiscal en el Desarrollo Nacional en el marco del proyecto Construyendo una Ruta Común para el 2030 liderado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



Para realizar este trabajo requerimos socializar y validar los resultados preliminares con ustedes.

Queremos resaltar que:

1. Su participación en esta actividad es totalmente voluntaria.
2. Su respuesta es anónima, es decir, sus respuestas y las de las otras personas son importantísimas para entender su opinión sobre los temas que vamos a conversar en este grupo focal; sin embargo, éstas serán estudiadas en conjunto y por eso no se va a saber cuáles fueron sus respuestas en particular.
4. Si alguna pregunta no es clara o si desea alguna explicación adicional por favor no dude en preguntar.
5. Estamos grabando la sesión y tomando fotos para no perder la información y poder analizarla. El uso de la grabación será solo para fines de análisis del moderador.

9.8 Anexo 7

Presentación utilizada en los grupos focales

Efectos de la fragilidad fiscal en el desarrollo nacional y propuestas de mejora

Discusión en grupo focal



UNA UNIVERSIDAD NACIONAL COSTA RICA

El proyecto Construyendo una ruta común hacia el 2030, busca elevar el debate democrático en Costa Rica, aportando análisis rigurosos y evidencia sólida y verificable sobre los principales desafíos nacionales.

Más información www.ruta2030.cr



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Costa Rica
Teléfono: +506 2296 1544
<https://www.cr.undp.org/>
registry@undp.org

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de personas expertas y aliadas en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Pueden obtener más información en undp.org o seguirnos en @PNUD