

Presentación ante la Asamblea Legislativa

SOSTENIBILIDAD FISCAL POR EL BIENESTAR DE COSTA RICA

**Sra. Rocío Aguilar
Ministra de Hacienda**

30 y 31 de mayo, 2018



SOSTENIBILIDAD FISCAL POR EL BIENESTAR DE COSTA RICA

Rocío Aguilar

Ministra de Hacienda

Muy buenas tardes señoras y señores legisladores. Un especial agradecimiento por la invitación formulada por este Congreso para presentar las acciones para la contención del gasto público, en particular las medidas e impacto en el déficit, como producto de la atención de los llamados disparadores del gasto, que la Administración Alvarado Quesada tiene la **voluntad inequívoca** de enfrentar, tanto con decisiones administrativas extraordinarias, como con la aprobación de los proyectos que se encuentran y se presenten en la corriente legislativa.

Costa Rica tiene un **contrato social histórico** que nos hace una nación solidaria, inclusiva y de la cual sentimos orgullo. Hoy este contrato social está en riesgo y, **entre todos**, debemos asumir la responsabilidad de seguir garantizando las condiciones que como sociedad hemos disfrutado históricamente, y que nos vemos ante el reto de fortalecer.

En primera instancia les compartiré una **reflexión de carácter general para contextualizar el crítico** desempeño fiscal y la imperiosa necesidad de aprobar el proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y, posteriormente, cada una de las acciones que impulsamos desde el Ejecutivo para la contención del gasto público.

Hace dos años, en conjunto con un grupo de ciudadanos y en particular con un hombre extraordinario, don Edgar Ayales, nos dimos a la tarea de proponer al sistema político medidas para un acuerdo fiscal. Diversas razones no permitieron que este esfuerzo nacional se materializara, sin embargo, inicio mi reflexión con un extracto del documento elaborado, que sigue vigente, y que hoy hace más urgente la toma de decisiones contundentes en esta materia:

"...los efectos sociales, políticos y económicos de la creciente insostenibilidad de las finanzas públicas podrían afectar el bienestar de la población, la estabilidad del país y reducir las perspectivas de desarrollo humano nacional en las próximas décadas. La gravedad del problema fiscal no se resuelve solamente con nuevos impuestos, o solo actuando sobre el nivel, crecimiento y calidad del gasto, o solo mediante mejoras en la gobernanza fiscal. Acciones sobre el gasto, pero sin generar nuevos ingresos llevaría a profundos recortes en programas sociales y de inversión que tendrían un efecto recesivo. No actuar sobre la gobernanza fiscal significará, por un lado, proteger la elusión y la evasión fiscal y, por el otro, encubrir las ineficiencias y dispendios de la gestión pública..."



Como ustedes saben, la sostenibilidad fiscal ha sido un tema permanente en la discusión nacional desde hace muchos años, pero los intentos por resolver la situación han encallado por diferentes razones, incluyendo decisiones de la Sala Constitucional. Durante esos años los organismos internacionales, la Contraloría General de la República, el Estado de la Nación, la Academia, y más recientemente la OCDE, han reiterado la impostergable necesidad de resolver el problema, coincidiendo en la meta de reducir el déficit a cifras cercanas al 3% del PIB.

Han transcurrido **más de 20 años** desde la última reforma de importancia, esto a pesar de:

- una constante evolución en el surgimiento de nuevos derechos y garantías.
- un crecimiento sostenido del número de instituciones, hasta llegar a superar las 330.
- un crecimiento inercial de la masa salarial por encima del crecimiento real de la economía.
- destinos específicos de carácter legal o constitucional ligados a variables como el PIB o ingresos tributarios que reducen la acción pública.
- una reducción de la carga tributaria, tanto como resultado de tasas de crecimiento menores a las observadas en décadas anteriores (5% del PIB vs 3% del PIB), como de una transformación en la economía que refleja un mayor peso en el sector servicios.

Todo lo anterior sin una estructura impositiva acorde con esos cambios.

Esto ha provocado que el país presente déficits recurrentes desde hace casi una década, “resolviéndolos” (entre comillas) con dos instrumentos: la deuda y la reducción en los gastos de capital, es decir en inversión pública¹.

Hoy, como resultado de un problema estructural de muchos años, tenemos en nuestras manos el **mayor déficit fiscal de Costa Rica de los últimos 30 años** (6,2% del PIB, es decir **más de dos billones de colones**) y una deuda del Gobierno Central de 47,9% del PIB a abril de 2018, cercana a su límite natural, que continuará creciendo, ya que los ingresos corrientes solo cubren parcialmente (77%) el gasto corriente. Esta insostenible trayectoria de la relación deuda/PIB tal y como apunta el Banco Central (Programa Macroeconómico 2018 2019), nos enfrenta a riesgos que afectarían la estabilidad macroeconómica del país.

Por si fuera poco el **aumento de la deuda no ha venido acompañado de una mejora en sus características**. Mientras que en 2015 el 63,1% de la deuda estaba en colones, hoy tenemos un 59,6% en nuestra moneda. Incrementamos el portafolio con más deuda en dólares, redujimos el componente de tasa fija y su plazo promedio. Estas

1. En ese mismo periodo se crearon casi 30 mil plazas.



características incrementan sensiblemente el riesgo de mercado por variaciones en tasas o devaluación.

Nuestra falta de acuerdos provocó que la tasa de interés que pagamos por nuestra deuda haya aumentado en casi 100 puntos base entre diciembre de 2015 y marzo de 2018, cuando las tasas ponderadas fueron 6,24% y 7,23%, respectivamente. Aunado a lo anterior, estamos frente a una de las mayores amenazas a nuestra estabilidad financiera, pues tenemos en el corto plazo (durante el resto de 2018) vencimientos de deuda superiores a los ¢2 billones, equivalente a US\$3.597 millones o a 5,8% del PIB.

Es importante tener presente que el problema del déficit y del alto nivel de endeudamiento no es solo un problema del gobierno, es un problema que se transmite al mercado, ya sea por un menor acceso a recursos, por un mayor costo de los mismos, o por el clima de desconfianza que genera, posponiendo decisiones de inversión y, por lo tanto, cercenando las potenciales fuentes de empleo. Para quienes no vivieron en carne propia la crisis de los 80, es posible que no dimensionen a lo que nos enfrentamos, por lo que les insto a tomarse el tiempo y a analizar el momento histórico en el que estamos y lo que hoy tenemos en riesgo.

Como lo mencioné anteriormente, además de un mayor endeudamiento, con el ánimo de cerrar la ecuación fiscal, hemos renunciado a la inversión pública. Este rezago en infraestructura destaca como uno de los problemas estructurales de mayor incidencia en el desarrollo económico, pues ostentamos niveles por debajo de los recomendados para lograr una mayor competitividad y crecimiento sostenible en el largo plazo. Lo anterior, impide la posibilidad del Estado para invertir en obra pública como centros educativos, hospitales, acueductos, puentes y carreteras.

Los vientos favorables con los cuales se ha beneficiado el país se han ido desvaneciendo paulatinamente. Los escenarios de bajas tasas de interés internacionales parecen disiparse. Los conflictos geopolíticos que se esconden a la vuelta de la esquina imponen cada vez más presión sobre el precio de las materias primas, particularmente sobre el petróleo. La nueva política comercial y fiscal de algunos de los principales socios comerciales del país genera incertidumbre sobre la dirección de los flujos de inversión. Lo anterior ha derivado en al menos tres ajustes a la baja en las perspectivas de crecimiento de Costa Rica.

Ante estas circunstancias, es necesario revertir la perspectiva negativa de las calificadoras de riesgo y de las multilaterales. En este momento Costa Rica está siendo catalogada por las tres más importantes calificadoras de riesgo como un país con calidad crediticia cuestionable. Esto se traduce en mayores tasas de interés para los préstamos que quiere adquirir el país no solo en mercados internacionales (en caso de tener aprobación legislativa), sino también con los organismos multilaterales.



Recobrar nuestra credibilidad a nivel internacional, es necesario tanto por un asunto financiero como de estabilidad.

Nuestro país enfrenta desafíos que solo podrán ser atendidos si logramos sanear las finanzas públicas y mantener la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. El mejoramiento de la calidad de la educación, el mantenimiento y ampliación de la obra pública, programas de vivienda social, así como una mayor cobertura de los sistemas de salud, son iniciativas que requieren de un sano y correcto financiamiento. Los logros sociales que hasta hoy hemos alcanzado están en peligro, y más aún si no atendemos con prontitud y responsabilidad el estado de las finanzas públicas de nuestra Costa Rica.

Y en ese contexto, la Asamblea Legislativa hereda la responsabilidad de decidir sobre el destino que tomará el proyecto 20.580 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”.

¿Por qué es importante y necesaria su aprobación?

En primer lugar, porque más allá de su cuantía, permite recuperar la credibilidad y confianza de los mercados internacionales. Aquellos que abogan por el proyecto perfecto no están midiendo el valor del tiempo, ni ponderando que la materia tributaria es de índole técnica, pero que su aval pasa por valoraciones de índole política.

Este proyecto es el resultado de ese proceso. Es necesario revertir la perspectiva negativa de las calificadoras de riesgo que están a la espera de la aprobación del proyecto, cuyos efectos plenos no se materializarán en el corto plazo, sin embargo, sí generarán un **impacto inmediato en la confianza.**

Producto de la reforma del 2003, Costa Rica demostró la posibilidad de lograr reducciones en el pago del costo de su deuda. Es más, si al menos se logran 100 puntos considerando una deuda del 50% del PIB, esto puede coadyuvar en un déficit menor en 0,5 punto porcentual del PIB. Por lo tanto, esta reforma nos permitirá volver a acceder esos mercados con condiciones más favorables que las del mercado local y sin presionar por recursos en el mercado doméstico. Por supuesto, lo contrario será la antesala de la crisis.

Otro elemento de importancia es la introducción del IVA, cuyo debate en los últimos días se ha centrado en la diferenciación de tasas, dejando de lado que es un importante aliado en el combate a la evasión fiscal. Además, la mayor cobertura de tributos en los servicios es conteste con la transformación de la economía nacional, hoy más orientada a los servicios (de hecho, el 70% del crecimiento observado en el IMAE lo explica ese sector). Quienes temen el control hacendario no pueden estar de acuerdo con este



impuesto, y es probable que se escuden en beneficios inexistentes si no se grava la canasta básica.

Un tercer elemento para lograr más y mejores medidas de contención y calidad del gasto, dependerá no solo de la voluntad del Ejecutivo, sino también de la aprobación del contenido del capítulo relativo a ordenamiento de remuneraciones, regla fiscal y tratamiento de los destinos específicos.

Para entrar en materia sobre contención del gasto, es importante aclarar que tanto las medidas que a continuación les voy a presentar, como la aprobación del Expediente 20580 no son suficientes para reducir el déficit fiscal en un 3%, pero son necesarias para iniciar una senda de consolidación. Se requieren medidas adicionales que enumeraré al final de esta presentación.

Tal y como lo indiqué al inicio, en esta segunda parte me dedicaré a las acciones de contención del gasto.

1. Medidas relativas a remuneraciones:

- Se decretará semestralmente un mismo monto fijo de incremento salarial para cada funcionario del Gobierno, suma que pretende evitar un crecimiento exponencial de la masa salarial y proteger los salarios más bajos. Se calculará como el resultado de aplicar el porcentaje del costo de vida al salario base más bajo. El impacto anual de esta medida se estima en ¢12.600 millones incluyendo cargas sociales, cifra equivalente a la suma de los presupuestos ejecutados por el Ministerio de Comercio Exterior y Presidencia en el 2017. Se exhorta a los Poderes de la República y al resto del sector público a actuar en consonancia con esta medida, la cual culminará cuándo suceda una de dos circunstancias:

- o La introducción de una modificación en el expediente 20.580, que establezca que todos los pluses porcentuales queden definidos nominalmente, permitiendo de esta forma que las remuneraciones crezcan conforme a la inflación o.

- o La aprobación de una nueva ley de empleo público.

- A partir del 1° de junio de 2018, el monto que se paga por cada anualidad se mantendrá fijo, es decir, no tendrá crecimiento. Esta medida genera a lo largo de cuatro años un ahorro de ¢96 mil millones incluidas las cargas sociales, siendo el primer año de ¢8.264 millones, suma equivalente al presupuesto ejecutado por la Presidencia de la República en 2017. Es de esperar que el rendimiento de dicha medida resulte menor como producto de un incremento fijo en los salarios base.



- Se mantiene sin variación el valor de los puntos que se asignan al incentivo de carrera profesional que reciben los empleados públicos. Adicionalmente, para los nuevos funcionarios no se reconocerá puntos de carrera profesional por el título que exija su puesto. El impacto de esta medida es de ¢1.500 millones anuales, es decir, en un lapso de 4 años el ahorro superará los ¢6.000 millones.

Producto de un aumento fijo en el salario base de otros pluses, como dedicación exclusiva y prohibición, se generará un ahorro anual de ¢2.657 millones.

- Se podrá utilizar hasta en un máximo del 25% del total de plazas vacantes, lo que significará un ahorro de ¢17.343 millones en el presupuesto del 2018. Este es un monto similar al presupuesto ejecutado por el Ministerio de Cultura en 2017. La medida se mantendrá bajo vigilancia los cuatro años de la Administración Alvarado Quesada.

- No se autorizarán nuevas reasignaciones de puestos (por el resto de la Administración Alvarado). Se excluyen aquellas que a la fecha de la directriz que contemplará esta medida se encuentran en curso. El ahorro anual estimado es ¢2.500 millones, cifra equivalente al presupuesto de obras específicas ejecutado en 2017.

- Se establece una nueva escala para reducir el pago del incentivo de dedicación exclusiva, para todos los nuevos funcionarios. Para Bachillerato se reduce al 10% y para Licenciatura a 25% sobre el salario base.

- Se hace entrega de una propuesta de reforma a la ley, para que se reduzca al 30% el pago de prohibición a profesionales con el grado de bachillerato y licenciatura.

- Para las entidades bajo el ámbito de la Autoridad presupuestaria, pero fuera del Régimen del Servicio Civil, se instaurará el sistema de salario único para los nuevos empleados.

En resumen, este conjunto de medidas en remuneraciones generan un ahorro de ¢27.521 millones en el primer año y de ¢17.343 millones en plazas vacantes en el 2018.

Medidas relativas al presupuesto del 2018

- Las sumas de gasto corriente, excluidos los intereses, procesos de compra y otros compromisos adquiridos, no ejecutados al primer semestre, serán trasladadas a una partida de sumas libres de asignación presupuestaria. El propósito es no realizar modificaciones presupuestarias que permitan su utilización.

- Se reduce el presupuesto de pago de horas extra en 50%. Se estima un impacto en el presupuesto del 2018 de ¢3.295 millones. Esta medida se mantendrá bajo vigilancia los cuatro años de la Administración Alvarado Quesada.



- Se reduce el presupuesto de publicidad en 30%, con excepción del Instituto Costarricense de Turismo. Se estima un impacto de ¢173,5 millones en el presupuesto del 2018.
- Se reduce en 30% el gasto de viajes y viáticos al exterior. Con excepción del Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Instituto Costarricense de Turismo. Esta medida generaría un impacto de ¢173,2 millones.
- Se reduce en 50% el gasto en actividades protocolarias y sociales. Con excepción de Casa Presidencial y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Esta medida generaría un impacto de ¢99,6 millones.
- Se reduce el presupuesto de servicios económicos y sociales en 20%. Esta medida generaría un impacto de ¢320,7 millones y se mantendrá bajo vigilancia los cuatro años de la Administración Alvarado Quesada.

Este conjunto de medidas generará un ahorro en el presupuesto del ¢4.141,6 millones.

Presupuesto 2019

- Con excepción del servicio de la deuda, pensiones y los gastos de capital, el resto del presupuesto se mantendrá con el mismo monto nominal del presupuesto aprobado en el 2018.
- A partir del 2019 se aplicarán ¢60 mil millones por año de superávit libre para amortizar deuda.

Este grupo de medidas, junto con la aprobación del expediente legislativo (20.580) y la aprobación de una Ley de Empleo Público que empiece a regir a partir del 2020 para los nuevos funcionarios, en un periodo de cuatro años, permitirá alcanzar un déficit financiero de 3% del PIB.

Otras medidas administrativas

- No se autorizarán reestructuraciones administrativas que impliquen incremento en gastos.
- No se autorizarán nuevos alquileres, salvo aquellos provenientes de estado de necesidad u órdenes sanitarias.
- Se procurará que al menos 10% de los funcionarios realicen teletrabajo.
- Se incentivará el uso de la firma digital.



- En materia de compras públicas, no se autorizarán pagos a contrataciones realizadas fuera de la plataforma del SICOP. Esta medida aplicará a las compras de Gobierno Central iniciadas con posterioridad a la emisión de la respectiva directriz.
- Se emitirá una directriz que obligue a la renegociación de convenciones colectivas. Además del Ministerio de Trabajo, se integrará al Ministerio de Hacienda en la Comisión de Negociaciones.
- Recibida la solicitud del Ministerio de Trabajo derivada del artículo 71 de la Ley 7531, se procederá a la retención de la contribución solidaria a más de 200 pensionados de lujo del Magisterio Nacional, lo cual permitirá recaudar más de ₡2.000 millones por año.
- Se emitirá una directriz con la participación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Hacienda, orientada al uso adecuado de las tecnologías de información, entre ellas el uso de la videoconferencia que permita alcanzar al menos un 15% de las reuniones de manera remota, el uso de soluciones informáticas en la nube y convenios para el uso de centros de datos con capacidad instalada.

Todas las acciones del Poder Ejecutivo antes enumeradas se plasmarán mediante decretos ejecutivos, directrices y medidas administrativas.

Acciones que requieren aprobación de la Asamblea Legislativa

- Fusión/absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago por parte del Banco de Costa Rica, que le permitirá al Ministerio de Hacienda recuperar un total de ₡113.000 millones, cifra cercana al presupuesto de esta Cartera.
- Ley para el Ordenamiento de las Exoneraciones, No. Exp.19.531.
- Ley para el Uso de Mecanismos de Financiamiento en el Mercado Internacional, N° Exp.20.535.
- Reincorporación del apartado de destinos específicos al Expediente 20.580.
- Incorporación en el expediente 20.580 de un apartado que contemple para todo el sector público, la transformación de los actuales incentivos laborales establecidos como porcentaje del salario base, a monto nominal. Esta será una medida que coadyuve al crecimiento ordenado de la masa salarial.
- Avanzar en la aprobación de la regla fiscal constitucional.



Algunas premisa utilizadas en las estimaciones

1. Los programas sociales mantendrán el presupuesto aprobado a la fecha; que considerando los niveles de ejecución del 91% de los presupuestos de 2017, les deja una holgura del 9%.
2. No habrá aumentos en las plazas del Gobierno Central, utilizando como margen de acción las más de 5000 plazas vacantes a la fecha.
3. Ningún funcionario público tendrá una reducción del salario nominal que hoy día percibe.

Conclusiones

- Reitero el compromiso del Ministerio de Hacienda para redoblar sus esfuerzos en la lucha contra la evasión, elusión, contrabando y fraude fiscal. Fortaleceremos la aplicación de los instrumentos utilizados en las áreas de inteligencia, tales como factura electrónica, el modelo predictivo y el perfil hacendario que facilitan el trabajo conjunto entre las diferentes direcciones de Ingresos, para aumentar los controles y la recaudación.
- El Poder Ejecutivo asume con patriotismo la responsabilidad ante las medidas que se están adoptando para el urgente control del gasto público. Pero requerimos de los esfuerzos extraordinarios que todos los Poderes de la República deben sumar para el bienestar de Costa Rica.
- El país está ante un escenario de riesgo y sabemos que las medidas que hoy les presentamos, no son suficientes para seguir cumpliendo con nuestro contrato social. La Administración Alvarado Quesada ha priorizado dentro de su accionar gubernamental, evitar una crisis fiscal que tendría graves consecuencias sobre las familias y la sociedad costarricense.
- Ha instruido claramente el Presidente de la República que este es un tema de primer orden. Se han mantenido reuniones con las fuerzas políticas y sociales que han reconocido esta difícil situación, las cuales se han comprometido a dialogar, negociar y llegar a acuerdos que hoy resultan impostergables.



- A estas medidas de contención del gasto que reiteramos, no son suficientes, se debe sumar la aprobación del Proyecto 20.580 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, que en conjunto, generen recursos para el bienestar, desarrollo, progreso, trabajo y atención a la población más vulnerable.
- Costa Rica se ubica en una zona de alta vulnerabilidad climática y los años recientes nos han demostrado la fragilidad ante los impactos de los eventos naturales. El Estado debe seguir atendiendo con inmediatez y solidaridad a las comunidades y los sectores que se ven afectados. Este es un punto que no debemos soslayar ante la urgencia de contar con ingresos suficientes.
- Desde la década de los ochenta, este es el conjunto de medidas más relevante que se han realizado en contención del gasto. No obstante, no deben entenderse como la solución definitiva, sino como la primera fase de una estrategia nacional que derive en una reforma al empleo público, un rediseño institucional, un sistema tributario más progresivo y acorde con la realidad productiva del país, que le permita a Costa Rica continuar en la senda de crecimiento y desarrollo que nos ha marcado nuestra, ya casi, bicentennial tradición democrática.
- Frente a los desafíos y oportunidades que como nación tenemos, hoy requerimos de acciones y respuestas oportunas. De cara al Bicentenario de nuestra querida República debemos actuar ya, no hay tiempo que perder.
- Como Gobierno Nacional, ya hemos asumido el compromiso de recibir esta celebración con un país más próspero, más justo y más inclusivo. Por quienes hoy vivimos en Costa Rica, y por el legado que dejaremos a las próximas generaciones, nos avocamos a enfrentar con contundencia los retos de hoy y del futuro, y hacer historia como el Gobierno del Bicentenario.

Muchas gracias por su atención.

