

RAÍCES
PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

Estado y Reforma Fiscal

Por una Costa Rica más próspera y justa

Por:
Juan Manuel Villasuso

14

RAÍCES está integrado por dirigentes políticos históricos, convencidos de que la única forma de preservar la democracia costarricense, es mediante el rescate del Partido Liberación Nacional.

SUMARIO

- I PREÁMBULO
- II INTRODUCCIÓN
- III EL ESTADO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS
 - Modernización de! Estado y finanzas públicas
 - Las dimensiones de problema fiscal
 - ¿Reducir el gasto público o reformar el Estado?
 - Los paquetes tributarios: una mala experiencia
 - Lo fiscal y lo monetario
- IV EL PROYECTO DE LEY DE PACTO FISCAL
 - Consideraciones sobre el "pacto fiscal"
 - Interrogantes sobre el Proyecto de Ley
 - El proyecto de "Pacto Fiscal" y la visión Socialdemócrata
 - Un paliativo: la reforma tributaria
- V EL PROYECTO FISCAL NECESITA GARANTIZAR EFICIENCIA Y EQUIDAD

I. PREÁMBULO

El tema del fortalecimiento de las finanzas públicas como instrumento básico para el desarrollo del país es de gran actualidad. Durante casi dos años, desde agosto del 2002, una Comisión Especial creada por la Asamblea Legislativa ha venido elaborando un proyecto fiscal que contribuya a resolver el problema de la insuficiencia de los ingresos tributarios, a lograr una recaudación más eficiente de los impuestos y una estructura más racional del gasto público.

La carga tributaria llega apenas a un 13 por ciento del Producto Interno Bruto, cuando debería alcanzar al menos un 18 por ciento si se quiere avanzar hacia un mayor nivel de desarrollo y bienestar de la población. Asimismo, existe consenso en que debe lograrse una mayor equidad de la estructura tributaria, excesivamente concentrada en los impuestos indirectos. Por otra parte, la evasión rampante del pago de los tributos representa una merma considerable en los ingresos del fisco, por lo que se hace indispensable fortalecer los mecanismos de recaudación. Además, es evidente que el gasto público presenta graves problemas en su composición y calidad que, de no corregirse, harían nugatorio cualquier esfuerzo por aumentar los tributos y mejorar la eficacia de su recaudación.

Conscientes de la enorme importancia y prioridad que este asunto tiene para el desarrollo del país, y considerando sus complejidades técnicas y políticas, RAÍCES solicitó a uno de nuestros más connotados economistas, Lic. Juan Manuel Villasuso, escribir sobre las implicaciones del proyecto fiscal en ciernes con el fin de que se incorpore su ilustrada opinión a la serie de publicaciones que venimos realizando en torno a temas de desarrollo económico, social, cultural y político, que además representa un aporte a las ideas que se debaten actualmente en el trámite legislativo del proyecto.

El Lic. Villasuso, a pesar del limitado espacio, hace un excelente análisis del estado de las finanzas públicas, las dimensiones del problema fiscal, el tamaño del gasto gubernamental, su relación a la política monetaria, y la experiencia habida con anteriores "paquetes tributarios". Al referirse al proyecto de ley de pacto fiscal en trámite, formula significativos interrogantes en relación a aspectos sustanciales de la propuesta, incluyendo los que tienen que ver con la justicia y la equidad. No podía ser de otra manera, conociendo la coherencia y la persistencia con que don Juan Manuel ha proclamado y defendido los principios filosóficos y conceptuales de la socialdemocracia.

El Lic. Villasuso reitera que en la actualidad, los principios de equidad y solidaridad promovidos por la socialdemocracia se expresan, no tanto en la dicotomía trabajo-capital, sino en la búsqueda de una mayor justicia en la distribución del ingreso y la riqueza por medio, entre otros, del régimen tributario y del gasto público". Luego se pregunta: "¿responde la propuesta de pacto fiscal a los principios socialdemócratas de equidad, solidaridad y justicia social? Su respuesta es un categórico ¡NO!

Nos plantea que el proyecto de ley, tal como estaba a mayo pasado, no resolverá el problema fiscal, ya que no aumentará la recaudación en el monto requerido, no presenta avances en el plano de la equidad, no fortalece adecuadamente las unidades recaudadoras, no enfrenta con seriedad los problemas del gasto público.

No obstante, en una actitud constructiva y posiblemente aplicando la noción de que "lo perfecto es enemigo de lo bueno", el Lic. Villasuso reflexiona que, "en materia tributaria, [el proyecto] contiene algunas propuestas que podrían calificarse como positivas, y que deben ser rescatadas en su

dimensión conceptual...", por lo que, en asocio de otros profesionales "...de diferente militancia política y orientación ideológica, publicaron un artículo "expresando sus coincidencias en torno a modificaciones importantes que debían hacerse al proyecto...con el fin de que, al menos en lo tributario, representara un paso adelante en el mejoramiento fiscal y no un retroceso...". El pronunciamiento en cuestión señala que deben conciliarse tres objetivos esenciales de justicia, de eficacia y de incentivo a la inversión, para lo cual sería indispensable cumplir al menos siete requisitos básicos, cuyo conocimiento dejamos como tarea a la curiosidad del lector.

Rodolfo Silva Vargas
RAÍCES

II. INTRODUCCIÓN

Todos sabemos que el paquete tributario debe ser aprobado. Todos sabemos que el abultado déficit fiscal pone en peligro nuestra economía. Todos sabemos que si queremos un país próspero no debemos tener un gobierno quebrado. Todos sabemos que si el producto de los impuestos se invierte en programas sociales y en un bien concebido plan de infraestructura nos estaremos enfilando a otra vez por la ruta del desarrollo.

Estas son cuatro verdades de perogrullo.

El peligro está en que el paquete de impuestos que se apruebe sea injusto. Tampoco deben recaer sólo en un sector o afectar peligrosamente a las empresas que generan trabajo y divisas.

Es necesario a la par de la aprobación de los impuestos aprobar un verdadero programa para hacer efectivo el cebra, de lo contrario pronto tendremos en la Asamblea un nuevo proyecto para crear nuevos impuestos, con otro nombre como ha sucedido en los últimos veinte años.

Debemos aprovechar la generación de los nuevos impuestos, primero para reducir el enorme déficit fiscal y segundo para preparar a Costa Rica a las exigencias del nuevo siglo y salir del mundo de tercera.

Como lo dice el licenciado Juan Manuel Villasuso en este ensayo, es posible que la aprobación de los impuestos no sea suficiente para atender las necesidades apuntadas, pero será un paso importante en la dirección correcta. Costa Rica merece llegar al bicentenario de su independencia, como nación desarrollada y del primer mundo.

Carlos Manuel Vicente Castro
RAÍCES

III. EL ESTADO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Al Estado costarricense se le han adjudicado una gran cantidad de epítetos, la mayoría de carácter peyorativo: ineficiente, corrupto, dispendioso, politizado y anacrónico, son algunos de ellos. Examinar esos calificativos con seriedad y rigor para determinar su veracidad y alcances, y para ubicarlos en un mundo de realidad, valorando la naturaleza de las funciones y responsabilidades estatales, es una tarea que aún no se ha acometido con suficiente empeño en nuestro país.

Un razonamiento que se podría derivar de esta visión negativa del Estado puede ser bastante simplista. Si el Estado es todas esas cosas perversas que se le achacan, entonces el camino correcto es el de reducir su tamaño y restringir su ingerencia en la vida nacional. Sin duda será bueno tener menos de algo malo. En consecuencia, se debe contraer el gasto gubernamental, recortar la planilla oficial y privatizar las empresas públicas. Las implicaciones negativas de este curso de acción rara vez son evaluadas por los detractores del Estado.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, también se escucha con frecuencia que el Estado costarricense debe fortalecerse. Algunos incluso llegan a afirmar que una forma de fortalecerlo sería reduciéndolo en algunas áreas y ampliándolo en otras. Este llamado al fortalecimiento estatal lleva implícito el reconocimiento de que en una sociedad como la costarricense, donde hay profundos y urgentes problemas de pobreza y marginación, donde existen mercados imperfectos que impiden el adecuado funcionamiento de las leyes económicas, y donde las tareas de promoción del desarrollo sobrepasan la capacidad individual de los agentes privados, resulta indispensable la acción decidida y enérgica del Estado.

"Necesitamos un Estado capaz de cumplir eficientemente sus responsabilidades y sus compromisos con la producción y con la equidad" parece ser el sentir de la mayoría de los costarricenses.

Pero, ¿qué es un Estado fuerte y cuáles son las responsabilidades que debe cumplir? Algunos podrían entender que la fortaleza consiste en la capacidad estatal para producir cambios sociales alterando las relaciones de poder. Otros podrían medir la fortaleza del Estado por su capacidad para satisfacer las demandas de ciertos grupos sociales. Otros más pueden pensar que mantener el orden establecido es la principal fortaleza y responsabilidad del Estado.

Independientemente de cual sea la concepción que cada uno tenga sobre el papel del Estado, hay que tener en cuenta que para poder cumplirlas éste no solo necesita recursos sino también instrumentos de política económica y social. Lamentablemente en los últimos años esos instrumentos han ido desapareciendo del arsenal público. Eso ha ocurrido, en parte, como reacción al desmedido intervencionismo del Estado en el pasado, y en parte como imperativo ideológico que intenta sustentarse en la globalización y la modernización.

En materia económica son muy pocas las herramientas que aún quedan en manos del Estado para inducir una mejor distribución del ingreso, fomentar la competencia, incentivar las inversiones o promover el crecimiento de sectores como la agricultura, la industria o la construcción. Instrumentos como las tasas de interés, el tipo de cambio y los aranceles ya no pueden aplicarse de manera discrecional para fomentar la producción o para amortizar los shocks externos. El déficit fiscal, poderosa arma de política para la reactivación macroeconómica, también se ha querido desarticular por mandato constitucional so pretexto del endeudamiento interno y de la irresponsabilidad de los políticos.

Si bien no es plausible pretender que estas armas de la política económica recuperen el papel que

tuvieron en el pasado, tampoco es conveniente que sean totalmente eliminadas. Desde luego, habrá algunos que consideren que el mercado puede resolver todos los problemas y que la oferta y la demanda actuando libremente, son capaces de construir un futuro mejor para todos. Los que así piensan por lo general padecen del "síndrome del Estado mínimo" y lo que en realidad quieren es que éste quede inerte y no sea más que un observador pasivo e inocuo, incapaz de actuar frente a la dinámica concentradora de los mercados.

Pero, ¿cómo podría fortalecerse el Estado costarricense si sus instrumentos tradicionales de política pública se han ido desmantelando? ¿Cómo construir un Estado fuerte, que contribuya de manera eficaz a las transformaciones que exige la modernización productiva, la solidaridad social y la democratización política, si cada día las instituciones gubernamentales tiene menos herramientas y más restricciones para enfrentar esos enormes retos nacionales?

Las respuestas no son fáciles y no hay fórmulas mágicas. No se trata de regresar al pasado ni de auspiciar un nuevo intervencionismo. De lo que se trata es de recobrar la confianza, de revalorizar lo público y de proporcionarle al Estado nuevas armas que le permitan la concertación de esfuerzos y una más amplia y efectiva participación de los ciudadanos. Esto requiere al menos de tres ingredientes: primero, de una visión clara del papel solidario del Estado, segundo, de políticos honestos y comprometidos y, tercero, de ciudadanos dispuestos a asumir mayores responsabilidades. Posiblemente estos elementos no sean condición suficiente, pero sin duda son condición necesaria, en la redefinición de un Estado que pueda contribuir de manera efectiva a la construcción de una Costa Rica más próspera y más justa.

Modernización del Estado y finanzas públicas

Uno de los elementos fundamentales para avanzar en la modernización del Estado costarricense es el fortalecimiento de su estructura financiera. Sin una auténtica reforma de las finanzas públicas cualquier intento por transformar el Estado, para hacerlo más eficiente y democrático, se hace más difícil. En este sentido la precariedad financiera del sector público costarricense aparece como uno de los principales obstáculos para su modernización económica y política.

Esta realidad fiscal debe analizarse de manera integral, es decir, tanto desde el lado de los ingresos como del gasto. El déficit fiscal crónico que padece Costa Rica no es resultado únicamente de un excesivo gasto público, como generalmente se cree, sino también de una estructura tributaria injusta que privilegia los impuestos indirectos sobre los directos, generando un esquema regresivo en la distribución del ingreso, así como de las deficiencias administrativas en la recaudación, que auspicia una evasión estimada en muchos miles de millones de colones.

Es necesario recordar que la acción de la política estatal se desarrolla en los ámbitos económico, político, social y cultural. Para la consecución de sus fines el Estado requiere de recursos financieros. En este sentido, la política fiscal, en su doble dimensión de ingresos y gastos, aparece como una de las más relevantes, en virtud de que casi todas las otras políticas públicas dependen de sus resultados.

Conceptualmente se reconoce que la política fiscal debe perseguir varios objetivos: (a) otorgar capacidad financiera al Estado para la atención de sus responsabilidades fundamentales; (b) contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales básicas: alimentación, vivienda, educación y salud; (c) corregir las distorsiones en la distribución del ingreso, y (d) complementar la inversión privada en la búsqueda del crecimiento y la estabilidad económica. Una política fiscal que no contemple los anteriores propósitos será deficiente y no respaldará adecuadamente el desarrollo racional.

Pero el cumplimiento de los objetivos esmerados no es solo un imperativo económico, sino también una condición necesaria para el perfeccionamiento democrático. No deseamos un Estado por encima o en contra de la sociedad, pero tampoco aspiramos a una sociedad supeditada a los intereses de reducidos grupos económicos, financieros y políticos. El equilibrio económico, social y político solo puede lograrse con un Estado fuerte política y financieramente.

No obstante, desde hace varios años, y en especial en las últimas dos décadas, el aparato público costarricense ha venido debilitándose y acumulando serios problemas que se expresan en tres dimensiones. La primera es la mencionada precariedad financiera que repercute en el resto de la economía y lo convierten en una instancia incapaz de atender adecuadamente las demandas de la sociedad. La segunda es su ineficiencia, producto de la burocratización y el legalismo, que encarece y entorpece su interacción con el sector productivo privado. La tercera es el centralismo y la falta de participación ciudadana que auspicia la corrupción y la ineficacia.

Estamos frente a un desafío histórico. Costa Rica necesita un Estado fuerte política y financieramente. Por ello nuestra afirmación en el sentido de que el fortalecimiento financiero del Estado es inseparable del perfeccionamiento democrático. Conviene aclarar, sin embargo, que cuando hablamos de un Estado fuerte política y financieramente nos referimos a un Estado democrático con capacidad de satisfacer las necesidades sociales de manera eficiente y participativa. Un Estado fuerte no es necesariamente un Estado grande y autoritario, sino más bien un Estado legítimo y eficaz. Un poder público verdaderamente democrático debe demostrar en la práctica cotidiana que asume como propias las aspiraciones del pueblo y que el logro de esas aspiraciones son su principal preocupación.

Solo un Estado con capacidad financiera para satisfacer las demandas de la sociedad puede obtener legitimidad. Este es un aspecto medular en estos momentos en que la desilusión y la desconfianza de los ciudadanos respecto a nuestro sistema político es cada día más evidente y manifiesta. Por ellos creemos que la precariedad fiscal, el deterioro social y la crisis de legitimidad han ido conformando un círculo perverso que no solo daña nuestro futuro económico sino que mina nuestras raíces democráticas.

En consecuencia, la necesidad de una reforma fiscal es tema que debe ocupar un lugar prioritario en la agenda nacional. Deben discutirse con seriedad las características, modalidades y profundidad de esa reforma, y no solamente los aspectos relacionados con la deuda interna o con planteamientos ideológicos asociados con el presupuesto balanceado. En este sentido, es indispensable la búsqueda del mayor consenso posible a fin de que los cambios que se requieren en la estructura fiscal tengan viabilidad.

Debemos tener claro, desde luego, que una reforma fiscal implica forzosamente hacer eficiente y eficaz una estructura tributaria actualmente obsoleta e injusta. Dicha reforma debe ser integral, esto es, debe considerar la recaudación, la administración, el gasto gubernamental y el financiamiento de la deuda pública. Los principios de prioridad, racionalidad, austeridad, disciplina, honestidad y eficiencia deben ser el norte que sirva de sustento a las decisiones de política en esta materia.

En pocas palabras, consideramos de vital importancia y urgencia una reforma profunda de las finanzas públicas para que se conviertan en un instrumento eficaz que coadyuve al crecimiento económico, la generación de empleos, la redistribución del ingreso, el alivio de la pobreza y el fortalecimiento del régimen democrático.

Las dimensiones de problema fiscal

Tal y como hemos señalado, el problema fiscal no es solo un problema de ingresos. Lo cierto es que

las dificultades financieras del sector público tienen al menos tres dimensiones claramente diferenciadas, las cuales han sido examinadas y puntualizadas en estudios elaborados en los últimos años.

La primera dimensión es la relativa al gasto público. Algunos enfatizan la necesidad de efectuar recortes sustantivos en los desembolsos del Estado. Desafortunadamente, eso no es fácil de hacer en el corto plazo (excepto para algunos rubros superfluos de poca monta), ya que por lo general se afectaría la inversión o el suministro y calidad de los servicios públicos. El mal estado de las calles y carreteras, y el deterioro de la salud y la educación que se observa actualmente tiene mucho que ver con las reducciones reiteradas e indiscriminadas del gasto gubernamental.

Es precisamente por la inflexibilidad de la estructura de egresos del Estado que no es viable encontrar respuestas apropiadas en la "cirugía presupuestaria" que se ha pretendido hacer en la Asamblea Legislativa. Por consiguiente, resulta imperativa una reforma institucional que redefina funciones y transforme el rol del Estado para hacerlo más ligero, menos "hacedor de cosas", y más gestor, promotor, y supervisor del desarrollo. Ese cambio sustancial en el papel del sector público permitiría una reestructuración del gasto y una mayor eficiencia y eficacia en el desempeño del aparato oficial.

Una segunda dimensión es la concerniente a la recaudación de los tributos. No es secreto para nadie que la evasión fiscal, el contrabando y el robo de recursos estatales por parte de empresas recolectoras del impuesto de ventas alcanza enormes magnitudes. Las estimaciones hechas por el Ministerio de Hacienda de que más de setenta mil negocios no entregan esos impuestos resulta escandaloso; y para muchos es inexplicable que las autoridades no puedan tomar medidas drásticas en esos casos. Es por ello urgente que se establezcan penas severas para los infractores. El cumplimiento de las leyes tributarias contribuiría de manera sustancial a mejorar el balance de la Hacienda Pública.

La tercera dimensión tiene que ver con el incremento de los impuestos. Después de la revisión de las cifras de Cuentas Nacionales del Banco Central a finales de los años noventa, quedó totalmente claro que la carga tributaria en Costa Rica es demasiado baja en relación con el nivel de desarrollo y con el tipo de Estado que como sociedad hemos definido históricamente. Es por ello que se requiere aumentar la recaudación a partir de una elevación en la tasa impositiva de aquellos tributos que en forma progresiva gravan el ingreso y la riqueza.

Sin duda estas tres dimensiones del problema fiscal requieren mayor análisis y discusión. No obstante, el tomar conciencia de la necesidad de acciones concretas en cada uno de estos ámbitos constituye un paso importante en la dirección correcta.

¿Reducir el gasto público o reformar el Estado?

Un rápido repaso a las cifras pone en evidencia que la estructura de egresos del Estado es altamente inflexible. Los sueldos y salarios absorben aproximadamente un 33% del presupuesto nacional, el pago de intereses de la deuda pública sobrepasa el 35%, y las transferencias exceden el 40%.

Esta composición del gasto gubernamental no es solo un síntoma estructural de la política fiscal, sino también el reflejo de una forma de hacer las cosas. Los presupuestos se repiten, año tras año, con las mismas partidas y las mismas plazas. Se hacen ajustes por inflación y se introducen leves variantes para dar cabida a programas prioritarios de poca monta que interesan al jerarca de turno, pero el procedimiento es esencialmente rutinario y casi automático.

La formulación del presupuesto responde; a una inercia del aparato estatal que tiende a hacer las

mismas cosas... de igual manera, sin mayores cuestionamientos sobre su utilidad, conveniencia o eficiencia. Los controles normativos establecidos; por las leyes de la administración pública, así como la rigidez del Servicio Civil tienden a perpetuar esta dinámica.

Opciones como la del Presupuesto Base Cero, que obligaría a un análisis de las funciones realizadas y eje la forma en que son ejecutadas parecen carecer de viabilidad en el enmarañado y complejo devenir de la formulación presupuestaria. Suponer que el perfeccionamiento técnico permitirá racionalizar y reestructurar la asignación de los recursos gubernamentales es olvidarse del contexto burocrático de la toma de decisiones y de la existencia de círculos de poder que habitan al interior (y en el entino) de las instituciones oficiales.

Es por estas razones que las reducciones indiscriminadas del gasto público, sea por la vía de las sub-ejecuciones presupuestarias o de la movilidad laboral, tienen casi siempre como resultado el deterioro de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. Tratar de cumplir las mismas responsabilidades con menores recursos y sin alterar los trámites, procedimientos y métodos de trabajo resulta algo imposible para las instancias burocráticas. En consecuencia, cualquier cambio sustancial que se quiera generar en el gasto público presupone una redefinición del papel del Estado que modifique el rol de las instituciones, quebrando así la inercia prevaleciente.

Sobre la naturaleza de estas transformaciones y sobre las funciones que corresponden al Estado, se observa una amplia gama de posiciones en los distintos grupos nacionales. No obstante, parece existir criterio compartido en forma mayoritaria en cuanto a que: (i) las instituciones deben desempeñarse con mayor eficiencia y eficacia, (ii) debe existir una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, y (iii) el aparato público debe reducir sus actividades como productor de bienes y servicios al tiempo que mejora sus capacidades como promotor y supervisor del desarrollo. También se reconoce la importante responsabilidad que el Estado tiene en materia distributiva, en la satisfacción de las necesidades básicas y en el estímulo a la democratización de la economía.

Convenir en estas concepciones y lograr las transformaciones en las instituciones oficiales exige voluntad política, no solo por parte del Poder Ejecutivo sino también de los partidos de oposición, ya que los cambios requeridos casi siempre demandan un nuevo marco jurídico que solo puede aprobarse desde la Asamblea Legislativa. El papel de las organizaciones sociales para respaldar, estimular y forzar la acción de las fuerzas políticas es clave en este proceso.

Los paquetes tributarios: una mala experiencia

Si bien es cierto que las finanzas del Estado costarricense adolecen de males que no han recibido en muchos años la atención requerida, también es cierto que la visión de corto plazo ha prevalecido, aprobándose los llamados "paquetes tributarios", que solo han servido para atender de manera perentoria las dificultades fiscales del momento y que han sido insuficientes, y a veces contraproducentes, para financiar de manera sana los programas gubernamentales y el desarrollo normal del sector público.

Dentro de esta visión cortoplacista, hay elementos comunes en los que se han sustentado los paquetes tributarios. Cuatro de ellos merecen citarse. El primero es que el incremento en los impuestos solo puede hacerse una vez durante el período presidencial; los costarricenses no tolerarían más de un alza durante un gobierno. El segundo es que el "golpe fiscal" hay que darlo al principio y no al final de la gestión, por su efecto electoral. El tercero, derivado de los anteriores, es que el "paquete" debe ser suficientemente grande como para que genere ingresos suficientes durante los cuatro años. El cuarto es que no debe afectar a grupos específicos, particularmente a los que están bien organizados, sus reacciones entorpecerían o retrasarían la aprobación legislativa.

"Después de nosotros... el diluvio", parece haber sido la tónica que ha caracterizado las acciones de los últimos gobiernos en materia de ingresos y gastos fiscales. No se ha promovido una política tributaria que garantice una carga impositiva razonable, proporcione los ingresos necesarios para que el Estado cumpla adecuadamente sus competencias, y desempeñe una función de carácter redistributivo. No se hicieron tampoco las reformas institucionales necesarias para que el gasto oficial se asigne eficientemente y de manera eficaz en aquellas actividades y programas necesarios y que tienen un mayor rendimiento económico y social.

La gran mayoría de los cambios en materia fiscal ocurridos en los últimos años, con algunas excepciones como lo relativo a exoneraciones, han tenido como propósito brindar a los gobiernos un respiro, que a duras penas alcanza hasta la conclusión del mandato presidencial. Los herederos de estas situaciones tienen que aguzar el ingenio para ver de que manera obtienen recursos adicionales para mitigar el déficit público e impulsar sus propios planes de gobierno.

Es necesario que se ponga fin a este perjudicial ciclo político-económico que cada cuatro años agita las aguas de la Asamblea Legislativa, produce incertidumbre entre los ciudadanos, afecta negativamente el desempeño de la economía nacional y entorpece los planes de gobiernos que inician sus gestión y que recibieron el respaldo popular en la urnas

Lo fiscal y lo monetario

Hay un tema que es conveniente analizar al discutir el problema fiscal. Se trata de las implicaciones fiscales que tiene la política monetaria que ejecuta el Banco Central. Esta es una dimensión que en ocasiones pasa desapercibida, y algunos se han esforzado por disimularla, pero que tiene grandes repercusiones en el déficit consolidado del sector público, pues en los últimos años las pérdidas del Banco Central han representado alrededor del 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB).

Vale la pena recordar que las cuentas consolidadas de la Hacienda Pública están constituidas por tres rubros correspondientes a distintas instituciones estatales: el Gobierno Central (ministerios, Asamblea Legislativa, Poder Judicial), los entes descentralizados (ICE, RECOPE, CCSS, etc.) y el Banco Central. En los últimos años, tanto el Gobierno como el Banco Central han padecido de déficit crónicos, en tanto las instituciones descentralizadas han mostrado superávit en sus balances contables.

Hay varias preguntas básicas que surgen respecto a la dimensión fiscal del Instituto Emisor. Entre otras están las siguientes: ¿por qué incurre en pérdidas el Banco Central?, ¿cómo se explica que estas hayan aumentado significativamente en los últimos años?, ¿continuarán las pérdidas en el futuro?

Muchas respuestas a estas interrogantes las podemos encontrar al observar que el mecanismo utilizado por el Banco Central en años recientes para regular la oferta monetaria ha sido fundamentalmente el de las operaciones de mercado abierto, es decir, la compra-venta de bonos de estabilización monetaria.

De acuerdo con la teoría económica, los bancos centrales disponen de tres instrumentos principales con los que pueden alterar la oferta monetaria. Dos de ellos, las tasas de redescuento y los encajes legales inciden directamente sobre la oferta crediticia de los bancos comerciales. El tercero, las operaciones de mercado abierto, afecta la disponibilidad de dinero en manos del público.

En consecuencia, si el Banco Central desea reducir la liquidez de la economía a fin de contener las presiones inflacionarias, puede hacerlo, por ejemplo, aumentando el encaje legal o vendiendo bonos

de estabilización en el mercado.

Si utiliza el encaje, eso repercute en los bancos comerciales, por cuanto no podrán prestar un porcentaje mayor de sus pasivos y, por lo tanto, sus utilidades posiblemente se reducirán. Desde luego, los bancos intentarán elevar el margen de intermediación (disminuyendo las tasas pasivas o incrementando las activas) para compensar las menores ganancias provocadas por la elevación del encaje legal. El traslado del encaje a los clientes vía tasas de interés, sin embargo, estará condicionado por la elasticidad del ahorro y la inversión y, en todo caso, sería sumamente difícil que pudieran transferirlo íntegramente. Nótese que la utilización del encaje no representa un costo para el Banco Central

Por otro lado, si el Banco Central decide realizar operaciones de mercado abierto, es decir, vender bonos de estabilización, eso conlleva que el Banco Central tendrá que pagar intereses a los ahorrantes que decidan, invertir sus recursos en esos títulos, con lo que se generan pérdidas que finalmente se contabilizan como déficit fiscal.

Tanto los aumentos en el encaje como la venta de bonos podrían producir variaciones en las tasas de interés de mercado. Sin embargo, cuando se emplea el encaje legal, el costo de la estabilización lo pagan, fundamentalmente, los bancos al ver reducidas sus ganancias, mientras que, cuando se emiten bonos, el costo lo asume el Banco Central al enfrentar pérdidas. Por lo tanto, <que las implicaciones de emplear una u otra herramienta monetaria son diferentes.

El Banco Central de Costa Rica ha venido reduciendo reiteradamente el uso del encaje legal como instrumento de política monetaria y utilizando cada vez más las operaciones de mercado abierto. El resultado es que su déficit se ha ido incrementando y ha llegado al 1,5 por ciento del PIB, es decir, cerca de cien mil millones de colones. Las estimaciones para el año 2004 y 2005, de acuerdo con el Programa Monetario, no muestran un cambio significativo en este porcentaje.

No cabe duda de que, entre los ganadores de esta política monetaria, se encuentran los bancos, tanto públicos (cuyas ganancias quedan en manos del Estado) como privados. Estas entidades financieras no han tenido que asumir los costos relacionados con la estabilidad monetaria, a pesar de que "crean dinero" (multiplicador bancario) y afectan la oferta monetaria. Los perdedores, por su parte, son todos los costarricenses, que se ven afectados por las medidas tendientes a reducir el déficit fiscal, sean estos aumentos en los tributos o disminuciones en el gasto público.

Esta situación, en la cual se detecta un uso discrecional de la política monetaria por parte de las autoridades de turno del Banco Central, nos lleva a reflexionar y a plantear otro aspecto que amerita análisis y discusión. Es el que tiene que ver con la propuesta para concederle mayor "independencia" al Banco Central.

Darle mayor independencia al Banco Central conlleva legitimar que los jefes de la institución, aduciendo consideraciones "técnicas", tengan la posibilidad de escoger, sin rendir cuentas a ninguna instancia política, entre distintos instrumentos monetarios y definir así ganadores y perdedores entre los miembros de la sociedad, es decir, modificar el esquema de distribución del ingreso y de la riqueza de los costarricenses. Eso puede resultar inconveniente no solo desde el punto de vista económico sino también social y político.

IV. EL PROYECTO DE LEY DE PACTO FISCAL

En el mes de agosto del 2002, menos de tres meses después de haber asumido el gobierno la Administración Pacheco de la Espriella, la Asamblea Legislativa, por iniciativa del Poder Ejecutivo, conformó una Comisión Especial Mixta que "tendría como objetivo principal la búsqueda de soluciones estructurales al desequilibrio de las finanzas públicas, a través de la promoción de un Pacto Fiscal que involucre a todos los sectores de población en la solución al problema del déficit fiscal y en la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo económico para el bienestar de las y los costarricenses; a tal efecto tendrá facultades para estudiar, analizar, proponer y dictaminar los proyectos de ley que sirvan al cumplimiento de este objetivo". (Expediente N° 14.854).

La conformación de esta Comisión Especial Mixta y los amplios objetivos que se le asignaron, despertó el interés y el entusiasmo de muchos, que vimos en esta nueva fórmula institucional una posibilidad para lograr lo que no había sido posible en más de veinte años de frustradas, parciales y a veces inconvenientes "reformas tributarias". Los primeros resultados de la Comisión Mixta fueron bastante halagadores: una Ley de Contingencia aprobada en muy poco tiempo (diciembre del 2002) que aliviaba la situación coyuntural proporcionando (durante un año) ingresos adicionales al Fisco estimados en un 1% del PIB (las cifras reales resultaron ser un poco menores), y estableciendo gravámenes que no deterioraban la distribución del ingreso y tasaban actividades que de manera inconveniente habían estado exentas (vg. bancos *off-shore*, casinos) o con bajos tributos (autos de lujo).

Desafortunadamente, después de la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal, el trabajo de la Comisión Mixta se hizo lento y poco imaginativo. A pesar del marco conceptual aprobado al inicio del proceso, que abría espacio para muchas iniciativas, se decidió tomar como base para el análisis y la discusión el proyecto de ley presentado por el Ministerio de Hacienda, que era esencialmente de carácter tributario.

Otros elementos también dificultaron el trabajo de la Comisión. La relación con el Ministerio de Hacienda resultó bastante desafortunada, en gran medida porque su participación adoleció de falta de criterio técnico y de respaldo analítico y cuantitativo. A su vez, el Movimiento Libertario entorpeció de manera reiterada el trabajo utilizando argumentos procesales. Y las posiciones de algunos de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil se corporativizaron, perdiendo interés en la reforma una vez que negociaron sus propios intereses.

El resultado de este devenir, azaroso, complejo, lleno de incidentes y falta de creatividad de la Comisión Mixta Fiscal se materializó en diciembre del 2003 en un proyecto de ley que si bien incluía aspectos positivos desde el punto de vista de la modificación del sistema tributario costarricense (renta global y mundial), también agregaba elementos negativos en temas esenciales como la renta corporativa, el gravamen a los intereses y el sector financiero (*off-shore*).

Pero lo que considero más lamentable de tío este acontecer es que la Comisión Mixta Fiscal perdió la oportunidad de hacer una auténtica reforma en la Hacienda Pública costarricense al concentrarse casi en forma exclusiva en el tema de los ingresos (tributos y recaudación) y dejar de lado aspectos tan importantes como lo relacionado con el gasto público (calidad e inflexibilidad), el llamado "Estado paralelo" (híbridos institucionales que se nutren de presupuesto público pero que se administran conforme a las normas del derecho privado y en muchos casos no son sujeto de control estatal), la gestión de la deuda y la política fiscal.

Consideraciones sobre el "pacto fiscal"

No me cabe duda que una reforma fiscal en Costa Rica es necesaria, indispensable e ineludible. No es posible que el país pretenda avanzar en el campo económico, social e institucional con una carga tributaria del 13% del PIB, especialmente si se considera que el Estado tiene responsabilidades fundamentales en la orientación y promoción del desarrollo. Tampoco es conveniente que el esquema impositivo continúe sustentándose primordialmente en impuestos indirectos, minimizando así la contribución de los sectores más ricos de la población.

Es por ello que la dimensión tributaria tiene una enorme relevancia en una reforma fiscal. Elevar la carga tributaria al menos al 18% y lograr mayor equidad deben ser objetivos primordiales. Esa es la razón por la cual nos hemos planteado diversas interrogantes y preocupaciones relativas a la idoneidad y eficacia de la actual formulación legislativa, que no parece adecuada para alcanzar esas metas.

No obstante, como hemos señalado, los aspectos tributarios no son los únicos que deben ser considerados en una reforma fiscal. Otros elementos como el gasto del gobierno central, la gestión y financiamiento de la deuda pública y la influencia del desempeño de otras instituciones estatales, especialmente el Banco Central, en la contabilidad hacendaría, también tienen gran importancia.

Sin embargo, el tema fiscal, visto en forma integral, no es un tema fácil de abordar. No se trata solo de buscar el equilibrio entre los ingresos y los gastos del Estado. No es únicamente un problema de contabilidad. Involucra aspectos mucho más profundos y fundamentales. Implica definiciones sobre justicia y equidad: ¿quiénes deben pagar más impuestos: los ricos, la clase media o los pobres; los consumidores o los productores; los trabajadores o los dueños del capital? Conlleva precisiones sobre la orientación y la magnitud del gasto público: ¿en qué debe gastar el gobierno?, ¿cuánto en educación y salud para acrecentar el capital humano y cuánto en carreteras y puertos para mejorar la competitividad? Involucra concepciones sobre el papel de la política fiscal, ¿debe ser neutra o debe contribuir a la reactivación de la economía en momentos de estancamiento y recesión?

La política fiscal es compleja porque en ella convergen tanto los intereses de los grupos que quieren beneficiarse del gasto público y de los que no quieren contribuir al pago de los tributos, como las concepciones ideológicas sobre el papel del Estado en la economía y en la sociedad. Las visiones del "Estado gendarme" y del "Estado benefactor" chocan cuando se habla de lo fiscal.

Son estas complejidades las que hacen que la "solución del problema fiscal" deje de ser un asunto técnico y se convierta en materia política. Y, cuando esto sucede, debe ser el diálogo, la negociación y las reglas de la democracia las que sirvan para dirimir el conflicto. Por eso, no pueden ser los "especialistas" los que ofrezcan "la respuesta", sino los diversos sectores sociales, con sus intenses propios y con sus visiones particulares, los que deben buscar acuerdos para resolver de manera integral la situación fiscal. Por eso la creación de la Comisión Mixta Fiscal la consideramos, a pesar de las deficiencias apuntadas, un acierto desde el punto de vista político. El criterio técnico se requiere solamente para que la solución sea viable financieramente y sostenible en el tiempo.

Evidentemente este camino del acuerdo o Reto fiscal entre sectores sociales es más largo y más lento, y la coyuntura por lo general exige acciones concretas e inmediatas. No obstante, es de esperar que una reforma fiscal construida sobre la base de la discusión, la negociación y el acuerdo resulte mucho más justa y razonable que una sustentada en la imposición y el sometimiento.

Interrogantes sobre el Proyecto de Ley

El proyecto de ley que finalmente surgió después de más de un año de discusión en la Comisión

Mixta Fiscal de la Asamblea Legislativa, genera una gran cantidad de interrogantes en relación a aspectos sustanciales de la propuesta. A continuación algunos de estos cuestionamientos.

Primero, lo referente a los ingresos. ¿Producirá la reforma los ingresos necesarios para elevar la carga tributaria a un 18% del PIB, similar a la de países con igual desarrollo relativo, o será nuevamente un paliativo para aliviar coyunturalmente las dificultades hacendarías del Gobierno? Tal y como se plantea en la propuesta de la Comisión Mixta, la carga tributaria aumentaría a lo sumo al 15,5 % de acuerdo con cálculos del Ministerio de Hacienda. Eso, evidentemente, es insuficiente y no representa una solución sostenible a mediano plazo. Si esa es la situación, ¿estarían dispuestos los legisladores a considerar nuevos gravámenes que permitieran aumentar la carga tributaria? Una sugerencia en ese sentido es el impuesto al patrimonio, que afecta a los sectores más ricos de la sociedad y existe en casi todos los países desarrollados y en varias naciones de América Latina. Los casos de Colombia y de España podrían ser muy interesantes de examinar.

Segundo, lo concerniente a la justicia. La transformación del impuesto de ventas en impuesto al valor agregado (IVA) parece ser un paso necesario y conveniente en términos de la modernización tributaria. Sin embargo, la ampliación de la base para incluir bienes y servicios adicionales, aun cuando la tasa impositiva propuesta sea menor y se excluya la canasta básica, no se orienta en la dirección correcta por cuanto hará más regresivo el sistema y cargará la mano sobre la clase media.

Si lo que se quiere es elevar la recaudación utilizando un impuesto indirecto como el IVA, ¿por qué no pensar entonces en aumentar el actual del 13% (digamos al 18%) para todos aquellos bienes que se consideren "suntuarios" o "de lujo" en lugar de ampliar la base? La discrecionalidad sería la misma que prohija la Comisión al establecer tasas diferenciadas, pero la incidencia del tributo recaería sobre sectores de mayores ingresos y, en consecuencia, sería menos injusto".

Tercero, en cuanto a la renta global. Discriminar desde el punto de vista impositivo entre las remuneraciones a los distintos factores de producción no es aceptable siquiera desde una óptica económica neoliberal. Discriminar a favor del capital y en contra del trabajo es una aberración desde una perspectiva socialdemócrata. ¿Por qué aceptar, entonces, como se plantea en la propuesta de la Comisión Mixta, que los intereses generados por el capital financiero paguen una tasa menor que la de los salarios? Igual pregunta es válida para el caso de los dividendos. Si se habla de renta global, todos los ingresos deberían estar sujetos a la misma tasa impositiva, sin hacer distinciones de naturaleza o de fuente.

Cuarto, lo relativo a los "bienes" y los "males". Una de las funciones que cumplen los impuestos es la de modificar los precios relativos, es decir, encarecer lo gravado en relación con lo exento. Esta es la razón de ser de algunos tributos. Se establecen con el fin de aumentar el precio (o el costo) de productos, servicios o actividades que una sociedad específica considera inconvenientes en un momento determinado. Con esta lógica, ¿por qué no mantener entonces (o incluso elevar) los impuestos sobre "males" sociales como los clubes nocturnos, el licor y los cigarrillos?

Quinto, la iniciativa de reducir del 30% al 8% la renta corporativa, es decir, el impuesto sobre la renta que paga las empresas. Sobre este tema, lo primero que hay que señalar es que la iniciativa legislativa para disminuir la renta corporativa se basa en un estudio realizado por el *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS) del Banco Mundial. Ese estudio hace un análisis de la inversión extranjera y concluye que el impuesto sobre la renta en Costa Rica no debe ser mayor del 15% para que el país sea competitivo en cuanto a la atracción de la inversión foránea.

El informe del FIAS tiene relevancia porque los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio establecen que partir del 2008 no pueden existir diferencias tributarias entre las empresas de zona franca y las otras empresas en el país. Eso implica la eliminación de las exoneraciones y una tasa

impositiva única para todas las firmas.

Si bien el estudio del Banco Mundial incluye aspectos de interés, también tiene una debilidad conceptual y metodológica importante: utiliza los niveles impositivos como principal variable cuantitativa determinante de las decisiones de los inversionistas extranjeros.

Ese enfoque "fiscalista" ha sido criticado incluso por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que en el Informe de Progreso Económico y Social del 2001 señala que "si bien la competencia por la inversión extranjera directa ofreciendo incentivos tributarios es a veces eficaz para atraer inversores, parece tener mucho más impacto la mejora de la calidad de las instituciones del país, la calidad de la mano de obra, la efectividad del gobierno y la infraestructura".

El BID agrega algo que es de suma importancia: "si se compite por la inversión extranjera directa reduciendo los impuestos u ofreciendo subsidios, puede darse lo que algunos autores han denominado "carrera para llegar al fondo", situación en la que las empresas extranjeras terminan apropiándose de todos los beneficios relacionados con su inversión".

Si a lo señalado se añade que: (i) las compañías extranjeras establecidas en Costa Rica y exoneradas del pago de impuestos generalmente tributan en su país de origen, (ii) que dichas empresas pueden acreditar en su país de origen los gravámenes pagados en el extranjero, y (iii) que las tasas impositivas corporativas en la mayoría de las naciones desarrolladas (procedencia mayoritaria de la inversión extranjera) son iguales o superiores al 30%, entonces ¿se justifica realmente reducir el impuesto sobre la renta a todas las empresas con el único propósito de evitar una posible (aunque improbable) fuga de inversión extranjera?.

Por otra parte, el estudio del FIAS indica que la reducción del impuesto sobre la renta y la eliminación de las exoneraciones tendría un efecto neutro en la recaudación. El menor pago de las sociedades nacionales se compensaría con el pago de las compañías extranjeras actualmente exentas. ¿Será eso cierto? ¿Pagarán las empresas extranjeras lo que corresponde de acuerdo a sus utilidades? La evidencia de muchas investigaciones es que las transacciones entre la casa matriz y sus sucursales en ultramar son fácilmente manipulables (precio inter-firma) para efectos fiscales.

Una repercusión inmediata que sí tendría la reforma fiscal es que las empresas nacionales pagarían menos tributos. ¿Se justifica que paguen menos? ¿Existiría una lógica piropía? ¿Contribuiría a una mayor justicia tributaria? ¿Sería beneficioso, en términos de competitividad, un incremento de las utilidades después de impuestos, por obra y gracia de los legisladores?

Sexto, lo relacionado con las pequeñas y medianas empresas. En la propuesta fiscal desaparece la actual escala impositiva que beneficia a los negocios más pequeños que son los que tienen menores ganancias. ¿Por qué eliminar este trato preferencial? ¿No ha sido política pública desde hace varios años estimular al pequeño empresario? ¿Será acaso que la propuesta fiscal estaría redefiniendo el trato a las PyMES?.

Sétimo, los aspectos concernientes al gasto público. Hay que señalar que en el proyecto de ley se incluyen algunos elementos relacionados con el gasto público y se plantean iniciativas para buscar mayor racionalidad, transparencia y responsabilidad en dichos egresos, al tiempo que se crean comisiones que debe rendir informes en plazos más o menos razonables.

No obstante, esos componentes parecen SÍ poco efectivos para lograr los fines propuestos. Además, de la experiencia se derivan varias preguntas concretas: ¿cuál es la probabilidad real de que las recomendaciones que hagan las comisiones; sean tomadas en cuenta e implementadas?, ¿no podría suceder lo mismo que ocurrió con la Comisión de Notables sobre el Gasto Público (2003) que fue

disuelta con premura y casi sin agradecerle su trabajo?, ¿podrán hacer un trabajo prolijo y exhaustivo personas que son nombradas ad-honorem?. Sin duda existen otras formas de acometer los serios problemas de calidad y transparencia del gasto de manera más eficaz e idónea que como lo hace el proyecto fiscal.

Octavo. Sobre este mismo asunto del gasto público hay un aspecto fundamental que no se aborda de manera explícita en el proyecto legislativo. Es el que tiene que ver con los tributos con fines específicos y, sobre todo, con las transferencias y asignaciones establecidas por ley o por mandato constitucional que carecen de contenido presupuestario. Tanto en el Informe de los Exministros de Hacienda como en diversos estudios, este problema se identifica como uno de los más graves de nuestras finanzas públicas ¿por qué, entonces, no se analizó en detalle y se plantearon opciones de solución?

Noveno. En cuanto a la deuda pública, expediente que ha sido objeto de debate desde hace varios años y que genera inquietud y desasosiego en muchos sectores económicos y sociales: ¿por qué no fue examinado este tema de manera explícita por la Comisión Mixta Fiscal?, ¿por qué no se hicieron recomendaciones concretas y se sugirieron medidas específicas tendientes a mejorar su gestión financiera para reducir el servicio anual que compromete el Presupuesto Nacional?, ¿por qué no se amplió lo contemplado en la normativa que autoriza operaciones de "reingeniería financiera" para disminuir el porcentaje que se destina al pago de los intereses?. Décimo. En lo referente a las pérdidas del Banco Central, que se contabilizan en el déficit consolidado del sector público, la Comisión le concede a la institución un plazo de cuatro años para que elimine dichas pérdidas. Esa disposición parece orientarse en la dirección correcta, sin embargo, ¿cuáles son sus implicaciones en cuanto a la política monetaria? ¿significa que el Banco Central tendrá que renunciar a las operaciones de mercado abierto para reducir su déficit? ¿cómo se compatibiliza con otras iniciativas que pretenden otorgarle mayor independencia al Ente Emisor?

Finalmente, y a pesar de todas las interpelaciones que se le han hecho al Ministerio de Hacienda, prevalecen hasta este momento (mayo del 2004) las interrogantes que la propia Comisión Mixta se planteó en su sesión 123 del 18 de Noviembre del 2003 relativas al impacto que la reforma fiscal tendría sobre la recaudación y sobre variables como la producción, el empleo, la inflación y la inversión.

El proyecto de "Pacto Fiscal" y la visión Socialdemócrata

A finales del siglo XIX. Karl Kautsky, uno de los "revisionistas" que junto con Eduard Bernstein sentaron las bases filosóficas y conceptuales de la socialdemocracia, se hacía la siguiente pregunta: ¿de qué fuentes de riqueza social pueden y deben extraerse los impuestos?

La respuesta de Kautsky fue contundente: "para pagar todos los gastos públicos, en cuanto puedan ser cubiertos por los impuestos, la socialdemocracia reclama impuestos progresivos sobre la renta y el capital y un impuesto sobre la sucesión...", y agrega, "mientras más potente sea la socialdemocracia, más disminuirán los impuestos indirectos, mayor importancia tendrán los impuestos sobre la renta, sobre la riqueza y sobre la herencia".

Sin duda, la visión de los fundadores de la socialdemocracia tenía como marco de referencia el análisis de "incidencia" de los impuestos que hacían los economistas clásicos, observando lo que sucedía con la retribución a los factores de producción: salarios, intereses, rentas y dividendos. La ventaja de esta metodología es que permitía tener una aproximación al problema de la equidad en el reparto de la carga impositiva. Si los impuestos recaían en mayor proporción sobre el trabajo, se afirmaba que la política tributaria era regresiva; cuando el mayor peso afectaba al capital, la política tributaria era considerada progresiva.

Si bien es cierto la asociación del tipo de ingreso con un determinado factor de producción ha perdido cierta nitidez en el presente, en general sigue siendo válido que las retribuciones de quienes integran los tramos inferiores de la escala de ingresos provienen principalmente del trabajo y los que se encuentran en los niveles superiores las obtienen del capital.

En la actualidad los principios de equidad y solidaridad promovidos por la socialdemocracia se expresan no tanto en la dicotomía trabajo-capital, sino en la búsqueda de una mayor justicia en la distribución del ingreso y la riqueza por medio, entre otros, del régimen tributario y el gasto público.

Es por ello que en el Congreso "José Figueres Ferrer", realizado en 1998, el Partido Liberación Nacional expresó con toda claridad lo siguiente: "Creemos en el principio de solidaridad en el financiamiento del gasto público, de manera que tribute más quien más pueda. Es deseable la disminución paulatina del porcentaje de participación de los impuestos indirectos sobre bienes de consumo popular".

En ese mismo sentido, los congresistas liberacionistas manifestaron: "Creemos también que las empresas y las personas que logran generar más ganancias en el proceso productivo tengan mayor responsabilidad en el sostenimiento de los gastos públicos".

Más recientemente, el XXII Congreso de la Internacional Socialista, celebrado en San Pablo en el mes de octubre del 2003, señaló que "debido a las políticas de desregulación de las dos últimas décadas, algunos factores móviles como el capital están eludiendo o evitando el pago de impuestos, haciendo de este modo que la carga de las finanzas estatales recaiga casi exclusivamente sobre los factores inmóviles: el consumo y el trabajo".

La Internacional Socialista también plantea que "las corporaciones transnacionales deben asumir sus responsabilidades sociales y medioambientales", y recomienda la adopción de cinco tipos de impuestos: "una sobretasa de globalización sobre los ingresos netos de las compañías; un impuesto Tobin o gravamen a las transacciones en el mercado financiero; un impuesto al CO2 o Impuesto al Carbón Agregado; un impuesto al armamento; y un impuesto solidario sobre el valor del comercio en bienes y servicios".

Con base en estos antecedentes, es válido preguntarse: ¿responde la propuesta de pacto fiscal a los principios social-demócratas de equidad, solidaridad y justicia social? ¿Es congruente la ampliación de un impuesto indirecto y regresivo como el de Ventas (IVA), la reducción del Impuesto de Renta a las empresas y el establecimiento de una tasa impositiva preferencial a los intereses (en relación con los salarios) con los fundamentos y planteamientos actuales de la socialdemocracia? ¿Se toman en cuenta en el proyecto las actuales iniciativas de la socialdemocracia para lograr una mayor equidad en el proceso de globalización en que estamos inmersos?

Desde mi punto de vista la respuesta a todas estas interrogantes es un categórico ¡NO!

Un paliativo: la reforma tributaria

Si bien el proyecto de ley de "pacto fiscal", tal y como está planteado a la fecha (julio del 2004) no resolverá el problema fiscal de Costa Rica, ya que: (i) no incrementará la recaudación en el monto requerido, (ii) no propone avances significativos en el plano de la equidad, (iii) no fortalece de manera adecuada las unidades recaudadoras, (iv) no enfrenta con profundidad los problemas del gasto público, relacionados con la calidad de dicho gasto y la inflexibilidad causada por normas constitucionales y legales, y (v) omite todo lo relacionado con la gestión financiera de la deuda, lo

cierto es que en materia tributaria contiene algunas propuestas que podrían calificarse como positivas y que deben ser rescatadas en su dimensión conceptual, evitando que sean distorsionadas para beneficio de grupos o sectores económicamente poderosos.

Fue con ese espíritu, y ante la inminencia de la aprobación del proyecto de ley, que el 2 de mayo del 2004 seis profesionales costarricenses, de diferente militancia política y orientación ideológica, publicaron un artículo expresando sus coincidencias en torno a modificaciones importantes que debían hacerse al proyecto de Pacto Fiscal con el fin de que, al menos en lo tributario, representara un paso adelante en el mejoramiento fiscal y no un retroceso de consecuencias negativas. A continuación el contenido de dicho documento.

V. EL PROYECTO FISCAL NECESITA EFICIENCIA Y EQUIDAD

Juan Manuel Villasuso **Jaime Ordóñez**
Leonardo Garnier **Adrián Torrealba**
Jorge Guardia **Jorge Cormick**

"Los firmantes de este artículo estamos convencidos de que Costa Rica necesita urgentemente una reforma fiscal. Pero no cualquier reforma fiscal, sino una que cumpla con objetivos nacionales de equidad, eficacia y estímulo al crecimiento económico. La reforma tributaria que Costa Rica necesita debe conciliar tres objetivos esenciales.

- Debe ser una reforma socialmente justa, de manera que las empresas y las personas con mayores recursos paguen proporcionalmente más que aquellas que de menor ingreso o riqueza. En otras palabras, debe ser un régimen progresivo, como parte de una lógica de solidaridad y equidad social que permita que la sociedad y el país puedan crecer en su conjunto.
- La reforma debe ser eficaz, de manera que incremente los ingresos tributarios tanto en términos absolutos como en relación la PIB, que hoy es de apenas un 13.2%. Esos recursos nuevos, además de equilibrar la situación hacendaría del país, resultan indispensables para financiar las inversiones públicas requeridas tanto para generar crecimiento como para promover la equidad.
- La reforma debe incentivar la inversión y promover el crecimiento económico, sin recurrir para ello a sacrificios fiscales que no encuentran justificación ni en la teoría ni en la experiencia moderna de promoción del desarrollo.

Para alcanzar estos objetivos, la reforma tributaria que se llegue a aprobar debe cumplir al menos con los siguientes requisitos esenciales:

1) El actual impuesto de sociedades (IS) debe quedar en un 30%. Toda vez que el levantamiento de régimen de zona franca no está ligado necesariamente a la definición del nuevo tipo de renta y dado, además, que el proyecto ya incluye regímenes de atracción de inversiones aplicables para el futuro levantamiento del régimen de zonas francas, creemos que no hay justificación para bajar la tasa máxima de impuesto sobre la renta, reducción que no solo resultaría poco equitativa, sino que podría acarrear un daño importante a la recaudación.

2) Un régimen de atracción de inversiones moderno y riguroso. El régimen de zonas francas, pronto a desaparecer, debe sustituirse por un nuevo régimen de atracción de inversiones, compatible con el equilibrio fiscal. Como parte de ese régimen, cabe considerar la creación de un régimen de empresas pioneras a las que se otorgue el incentivo de una tasa general del 15% como impuesto sobre la renta, con restricciones gravosas y claras que no permitan que otras empresas -que tienen como mercado natural Costa Rica- se aprovechen de ese portillo. Los criterios fundamentales para que una empresa se incorpore en este régimen deben estar claramente definidos en la Ley, no relegarse al reglamento, y el incentivo debe ser temporal, con una duración máxima de diez años. Entre los criterios de incorporación a este régimen de incentivos nos permitimos sugerir: a) debe tratarse de empresas con un ámbito de acción de orden transnacional, más allá de la zona centroamericana, b) tener un capital mínimo de inversión, por ejemplo, de US\$10-20 millones, c) generar una cantidad significativa de nuevos empleos (500 puestos o más), d) hacer un aporte significativo en términos de la calidad del empleo (valor agregado por trabajador) y d) debe tratarse de empresas de alta movilidad internacional, es decir, de empresas que podrían, con relativa facilidad, trasladar sus operaciones a otros territorios.

3) Un régimen maduro y desarrollado de renta universal. Todas las rentas del exterior que obtengan residentes en el país deben estar gravadas de la misma forma que las rentas internas, con mecanismos adecuados para evitar la doble imposición internacional. El proyecto debe reformarse en este sentido pues resulta inaceptable la introducción de excepciones que permitan: a) el uso de nuestro país para prácticas fiscales nocivas contra otros países a través de la venta de sociedades de papel a residentes de esos países, b) condicionar la tributación al ingreso efectivo de las rentas al país y no al simple devengo de estas pues ello implica un privilegio Injustificado para las personas de más altas rentas

4) Un sistema de renta global. Todos debemos tributar de acuerdo al monto total de nuestros ingresos. Para eso, todas las rentas, incluidas las de mercado financiero, deben entrar dentro de la base general de imposición, sujeta a una escala progresiva y con mínimos exentos individual y familiar razonables. A pesar de que en diversos países se discute si las rentas de capital, por su fácil movilización internacional, deberían tener un tratamiento especial, nuestra opinión es negativa. No obstante, de pretenderse tal tratamiento, solo debería ser aplicable a las personas físicas -no a las sociedades- y garantizando que dichas rentas financieras se integren con las demás para efectos de definir el nivel de progresividad y la tasa correspondiente del impuesto sobre la renta (aunque luego se exonere la parte de los ingresos financieros).

5) Eliminación de regímenes especiales del sistema financiero nacional. El objetivo que es todas las instituciones financieras tributen según las mismas reglas de las otras empresas del país y no según regímenes especiales, eliminando tanto privilegios como tributos especiales.

6) Un impuesto al valor agregado (IVA) moderno. El impuesto de valor agregado para los bienes y servicios (IVA) existe en todos los países avanzados del mundo y, por lo general, con tasas más altas que el 13% propuesto para Costa Rica. Nos parece bien esta transformación del actual impuesto sobre las ventas, con la previsión de que se establezca una estricta canasta básica exonerada del IVA y una tasa reducida para ciertos servicios esenciales como un complemento para que la tasa general del 13% no tenga efectos regresivos. Adicionalmente, estamos convencidos de que el actual impuesto selectivo de consumo debe ser efectivamente utilizado como un instrumento ideal para gravar los bienes de consumo suntuario y agregar así un elemento de progresividad a los impuestos indirectos.

7) El fortalecimiento de la administración tributaria. Es básico el desarrollo de una administración tributaria moderna que cumpla varios cometidos. Primero, que integre el régimen de . aduanas al de tributación. Segundo, que garantice un régimen de personal que sea resultado del reclutamiento especializado y que, en consecuencia, se desarrolle un sistema de reconocimientos salariales competitivos. Tercero, que tenga autonomía jurídica instrumental, al igual que otra gran cantidad de entidades del Estado, lo cual le garantizaría músculo técnico para su importante tarea. Cuarto, que se cree el cobro ejecutivo en sede administrativa, figura jurídica absolutamente central para poder tener agilidad en el cobro de los morosos, y que estos no se conviertan incobrables para el fisco como resultado de la tardanza y los ardidés legales.

Solo una reforma tributaria con las características enumeradas sería justa, eficaz y dinamizadora del crecimiento económico y el desarrollo social, y nos haría avanzar hacia un sistema tributario maduro en el que cada cual pague, de verdad, según sus capacidades contributivas y genere los recursos necesarios para el sano financiamiento de los programas e inversiones públicas que requerimos.

Estamos convencidos de que para Costa Rica sería tan nocivo no aprobar ninguna reforma fiscal como aprobar una reforma que resulte regresiva y poco justa. Creemos que con las medidas

anteriormente indicadas -que no serían difíciles de introducir en el proyecto en discusión- el país estaría dando un paso adelante que nos llevaría a una carga tributaria más equitativa y más cercana al 18% del PIB, que pareciera recomendable para estimular el dinamismo económico y la equidad que queremos para Costa Rica."



JUAN MANUEL VILLASUSO

Obtuvo su licenciatura en economía en la Universidad de Costa Rica (1971) y realizó estudios de postgrado en *Louisiana State University*. Catedrático de Política Económica en la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. Durante los años 1978-82 fue Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la mencionada universidad.

- ◆ Ministro de Planificación
- ◆ Miembro de la Junta Directiva del Banco Central
- ◆ Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad
- ◆ Comisión de Reforma del Estado (COREC)
- ◆ Presidente del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica
- ◆ Fundador de la Revista Ciencias Económicas
- ◆ Consultor de varios organismos internacionales, entre ellos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Banco Mundial, Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola (IICA) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- ◆ Coordinador del Nodo Centroamericano de la Red Latinoamericana de Comercio
- ◆ Junta Directiva del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
- ◆ Comentarista en varios medios de comunicación colectiva de Costa Rica